

Nelle intenzioni dell'autore, questa raccolta di vecchi scritti non è un *amarcord*, ma la rinnovata denuncia della persistente strumentalizzazione, in chiave di sub-cultura provincialistica e vischiosamente partitocratica, dell'elezione diretta del Parlamento Europeo. Come dire, si continua a sciupare occasioni preziose per rinnovare l'agenda della politica e la classe governante. Con l'estensione dello spazio territoriale e istituzionale della pratica democratica, offerto appunto dalle elezioni europee, si può dare respiro alla duplice articolazione rappresentativa e partecipativa della democrazia e rafforzare quindi la legittimazione della *governance* ai vari livelli, dal Comune e dalle Regioni fino all'Unione Europea. Ma si possono anche amplificare le devianze e gli scempi dei valori democratici e della buona fede dei cittadini: tra l'altro, con liste elettorali aperte da chi, già in partenza, si sa che non andrà a Strasburgo e a Bruxelles, e formate (gerarchicamente) da chi è già stato scelto dai vertici partitici prima ancora di essere (correttamente) eletto.

Se si avrà la pazienza di leggere il libro, ci si accorgerà che questi vizi hanno antica origine, in particolare in Italia. Le colpe dei padri non devono ricadere sui figli, ma questi hanno il sacrosanto dovere di non ripeterle. Se si dà il contrario, sono ancora più colpevoli dei padri.

ANTONIO PAPISCA, Professore ordinario di materie internazionalistiche nell'Università di Padova, è Professore Jean Monnet *ad honorem*, titolare della Cattedra UNESCO "Diritti Umani, Democrazia e Pace", direttore della Rivista 'Pace diritti umani/Peace human rights' (Marsilio editore), fondatore del Centro interdipartimentale sui Diritti della persona e dei popoli. Già Preside della Facoltà di Scienze Politiche, è stato membro per dieci anni del 'Conseil Universitaire pour l'Action Jean Monnet' presso la Commissione Europea, nonché Presidente della "European Community Studies Association", ECSA-World. Autore di numerose pubblicazioni in materia di integrazione europea, relazioni internazionali, politica internazionale dei diritti umani, "city diplomacy".

ISBN 978-88-6129-380-3



€ 10,00

cleup

cleup

1979-2009 uso/abuso delle elezioni europee

1979-2009 uso/abuso delle elezioni europee



Le speranze di 30 anni fa
negli scritti europeistici
di Antonio Papisca

1979-2009
uso/abuso
delle elezioni europee

Le speranze di 30 anni fa
negli scritti europeistici
di Antonio Papisca

cleup

Prima edizione: maggio 2009

ISBN 978-88-6129-380-9

© Copyright 2009 by CLEUP sc
“Coop. Libreria Editrice Università di Padova”
Via G. Belzoni, 118/3 – Padova (Tel. 049/650261)
www.cleup.it

Tutti i diritti di traduzione, riproduzione e adattamento,
totale o parziale, con qualsiasi mezzo (comprese
le copie fotostatiche e i microfilm) sono riservati.

INDICE

- 5 Cos'è cambiato da allora?

I

- 25 Introduzione a “L'Europa tra amici e nemici”
(*Strenna Giuffrè, 1979*)

II

- 47 Elaborare un progetto di «pan-democrazia»
(*“Il Popolo”, mercoledì 5 gennaio 1977*)
- 53 Un Parlamento per l'unità europea
(*“Il Popolo”, venerdì 14 gennaio 1977*)
- 61 Integrazione europea e «sovranità limitata»
(*“Il Popolo”, venerdì 21 gennaio 1977*)
- 69 Un nuovo sistema di rapporti fra i popoli
(*“Il Popolo”, martedì 15 febbraio 1977*)

III

- 77 Le elezioni europee. Per democratizzare o soltanto per legittimare?
(*“L'Europa”, anno XII, n. 1 nuova serie, giugno 1978*)
- 89 In che modo voteremo per l'Europa
(*“L'Europa”, anno XII, n. 3 nuova serie, agosto 1978*)
- 109 Il voto di giugno. Che cosa sarà l'europeismo in mano ai partiti?

(Rivista "L'Europa", anno XII, n. 4 nuova serie, settembre 1978)

- 127 L'atteggiamento del PCI per le elezioni europee. I partiti europei nell'idea di Giorgio Amendola
(Rivista "L'Europa", anno XII, n. 5 nuova serie, Natale 1978)
- 137 L'Europa alla finestra (e il "nuovo ordine internazionale")
(Rivista "L'Europa", anno XIII, n. 6 nuova serie, gennaio 1979)
- 145 Chi deve andare al Parlamento europeo? (si restituisca alla società civile l'iniziativa politica)
(Rivista "L'Europa", anno XIII, n. 7-8 nuova serie, febbraio-marzo 1979)
- 155 Il voto del 10 giugno. Il passato europeista dei Partiti italiani
(Rivista "L'Europa", anno XIII, n. 9 nuova serie, maggio 1979)

IV

- 167 Altiero Spinelli e l'Università di Padova
(Relazione tenuta nell'Aula Magna dell'Università di Padova il 4 ottobre 2007, in occasione del convegno "Il contributo delle università alla costruzione dell'Unione Europea" nel centesimo anniversario della nascita di Altiero Spinelli)

Cos'è cambiato da allora?

Alla vigilia della 7^a tornata di elezioni dirette del Parlamento Europeo, siamo in molti a chiederci se alle aspettative di miglioramento del personale politico e delle capacità di governance democratica manifestate negli anni che immediatamente precedono la prima tornata del 1979, sia stata data una risposta positiva.

Per ricordare quel clima di trent'anni fa, sospeso tra speranza e prudenza, sono andato a stanare articoli che in quel periodo ebbi a scrivere sul quotidiano della Democrazia Cristiana "Il Popolo" e sulla rivista "L'Europa". Ho la presunzione di ritenere che la loro rilettura possa, forse, non soltanto soddisfare la curiosità di alcuni, ma anche, spero, confermare la buona volontà di altri che non si arrendono, anche *spes contra spem*, di fronte alla decadenza dell'alta tensione europeista che alimentava coloro che fondarono prima la Ceca, poi la Cee e l'Euratom.

Il 2 dicembre 1975, il Consiglio Europeo di Roma, riunito a Palazzo Barberini sotto la presidenza di Aldo Moro, decise di indire la prima elezione diretta dei membri del Parlamento Europeo. È appena il caso di precisare che questo era già in funzione, ma come camera elettiva di secondo grado, quindi con la composizione tipica di un'assemblea parlamentare di organizzazione intergovernativa formata da delegazioni dei parlamenti nazionali: com'è, per esempio, quella del Consiglio d'Europa, organizzazione di cui fanno parte 47 stati europei.

Sempre a Roma, nel giorno del vertice di Palazzo Barberini chi scrive partecipò ad una manifestazione europeista: una breve marcia e lo schieramento, con bandiere d'Europa, ai due lati di via Barberini, a testimoniare sostegno per la decisione che stavano per prendere i capi di stato e di governo che in auto blu lentamente sfilavano dirette al Palazzo. Era vivo in me il ricordo di un'altra manifestazione di dieci anni prima a Strasburgo, questa volta all'interno del Parlamento Europeo nel giorno inaugurale di una nuova legislatura (non elettiva). Era la mattina dell'11 marzo del 1969. Guidavo un gruppo di studenti della (allora) Scuola di specializzazione biennale in diritto ed economia delle organizzazioni internazionali dell'Università di Parma, in visita di studio presso le istituzioni comunitarie (dopo Strasburgo saremmo andati a Bruxelles). Prima di entrare nella sala del Parlamento (molto più piccola e disadorna dell'attuale...), fummo avvicinati da un gruppo di professori e studenti di altri paesi, anche essi "in visita", che ci informarono della loro intenzione di denunciare, dalle tribune del pubblico, l'insostenibilità di un Parlamento scarsamente legittimato e di pretendere l'elezione diretta del medesimo. Condividemmo i propositi, naturalmente. Non appena il membro anziano del Parlamento, l'on.le Ferruccio Parri¹, si fu assiso sullo scanno per dichiarare aperta la seduta, nel turbinio dei volantini lanciati dalle tribune si levò una voce che diceva: Signor Presidente, questo Parlamento non può legittimamente rappresentare i popoli d'Europa, noi vogliamo una vostra più diretta legittimazione per democratizzare e rafforzare la costru-

¹ Per la prima volta il Parlamento italiano mandava a Strasburgo anche socialisti e i comunisti all'interno della propria delegazione, tra i quali Nilde Iotti e Giorgio Amendola.

zione europea. La seduta fu sospesa, tra le urla soprattutto dei parlamentari gollisti, e ci trovammo espulsi dall'aula, seguiti prontamente in quella che era allora *L'Orangerie* (bar-bowling), all'esterno del Parlamento, dagli onorevoli Nilde Iotti e Giorgio Amendola i quali, molto incuriositi e gentili, ci chiedevano informazioni più precise sulle ragioni dell'accaduto. La sera andammo a trovare Parri nel piccolo appartamento di Strasburgo in cui suoi amici lo ospitavano. Insieme con le scuse, esprimemmo stima per la sua persona. Parri fu molto cordiale e condivise le ragioni della nostra contestazione nonviolenta. Il giorno dopo la troupe universitaria parmense fu trionfalmente accolta a Bruxelles, negli ambienti della Commissione Europea al Palais Berlaymont².

Questo, dunque, accadeva dieci anni prima del 1979. Nel corso degli anni settanta, il Movimento Federalista Eu-

² Il 12 marzo 1969, cioè il giorno dopo la 'contestazione', la seduta del Parlamento europeo aveva all'ordine dl giorno (punto 10) la discussione della relazione Dehousse concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo a suffragio universale diretto. Nel suo intervento iniziale, l'on. (prof.) Dehousse ebbe a dire: "(...) Dopo l'onorevole Parri, ci sono stati gli studenti: un intermezzo che certamente non era previsto e non rispondeva alle esigenze del protocollo. Mi permetteva tuttavia di dire, forse perché come professore sono abituato di più agli studenti, che preferisco vederli impegnati nella contestazione per l'Europa più che in una serie di altri campi. Poiché quello che mi aveva dolorosamente colpito, chiaramente, durante gli incidenti in Francia di maggio e giugno dell'anno scorso, fu di constatare quanto l'Europa era assente dalle preoccupazioni degli studenti e del loro movimento. È chiaro che la forma non è stata rispettata e logicamente non sarò io a difenderla, ma dal punto di vista di fondo mi è sembrata abbastanza simpatica, e confesso che non pochi di noi hanno ascoltato con un certo piacere la richiesta degli studenti di prendere parte alle future elezioni europee": in Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, Parlamento europeo, seduta di mercoledì 12 marzo 1969, Allegato.

ropeo incalza. Nelle università, si diffonde l'insegnamento di materie riguardanti soprattutto gli aspetti giuridici dell'integrazione europea. L'autore del presente volume, beneficiando anche di una delle prime borse di ricerca rese disponibili dalla Commissione Europea, scrive di politologia dell'integrazione, con dichiarata 'relazione al valore' coerentemente con la sua militanza nel Movimento Federalista.

Gli anni che seguono la decisione del 2 dicembre 1975 sono ricchi di stimoli e di fermenti: si guarda all'integrazione politica europea come occasione storica per rinnovare l'agenda della politica e, con essa, il relativo personale. Nei mesi precedenti, nello stesso 1975, Leo Tindemans prepara il suo Rapporto sull'Unione Europea commissionatogli dal Consiglio Europeo di Parigi del dicembre del 1974. Egli dà inizio al suo mandato convocando a Bruxelles il 3 marzo 1975 un gruppo di esperti per un preliminare scambio di idee, per poi proseguire con visite nei vari paesi CE per incontrare esponenti di ambienti governativi, partitici, sindacali e culturali. Anche in questo caso, tante speranze e tanta volontà progettuale soprattutto negli ambienti universitari e di società civile³.

³ Chi scrive, 'pescato' da un invito personale di Tindemans dal profondo sud dell'Università di Catania, partecipò alla riunione di Bruxelles. L'elenco degli esperti convocati dal Primo Ministro Tindemans per avviare la preparazione del Rapporto comprendeva i seguenti nomi: Mary Robinson (Irlanda), Dusan Sidjanski (Svizzera), P. Verloren Van Themat (Paesi Bassi), M. Albertini (Italia), J.D.B. Mitchel (Regno Unito), R. Kovar (Francia), W.J. Ganshof Van Der Meersh (Belgio), I. Foighel (Danimarca), J. Buchmann (Belgio), H.P.Ipsen (Germania), H. Brugmans (Belgio), J.L.Quermonne (Francia), L. Baeck (Belgio), L. Elia (Italia), J.C.Casanova (Francia), J. De Meyer (Belgio), M. Gaudet (Francia), P.J.C. Kapteyn (Paesi Bassi), A. Papisca (Italia), J.A. Frowein (Germania), P.H. Teitgen (Francia),

Nello stesso 1975 viene firmato l'Atto Finale di Helsinki che, con i suoi "seguiti", apre a forme di dialogo tra i due blocchi contrapposti dell'Est e dell'Ovest anche sul terreno della "dimensione umana". Aldo Moro è tra i firmatari e lancia anche l'idea di una "Helsinki del Mediterraneo" (la si fosse accolta subito...!).

In Italia c'è malessere diffuso. È il periodo delle stragi, del terrorismo, del travaglio derivante dalla incalzante crisi delle grandi ideologie storiche, della gestazione dell'idea di 'compromesso storico' tra DC e PCI, che come noto non verrà realizzato dopo la tragica conclusione del rapimento di Moro.

Traccia di questo malessere c'è anche negli scritti che raccolgo in questo volume. C'è la denuncia, senza mezzi termini, ma c'è anche lo sforzo della proposta: il tutto, nell'ansiosa sollecitudine per il rispetto della legalità costituzionale, dunque dei diritti umani, da perseguirsi con metodi rigorosamente nonviolenti e con forte accentuazione europeista e internazionalistica.

In seno alla Democrazia Cristiana, c'è chi vuole il rinnovamento anche nel senso radicale di una rigenerazione catartica. È quanto vuole in particolare il buon Benigno Zaccagnini, il quale si fa promotore di due "Seminari

H.G. Schermers (Paesi Bassi), Ch. Sasse (Stati Uniti), F. Dehousse (Belgio), G. Guarino (Italia).

Il mio libro "Europa 80. Dalla Comunità all'Unione Europea", Roma, Bulzoni, 1976, è frutto della riflessione progettuale legata all'impresa Tindemans di quei mesi. Ritroverò Leo Tindemans a Bruxelles nel 1997, presso la Commissione Europea, quando egli sostituì Emile Noël (indimenticabile Segretario Generale della Commissione Europea all'epoca di Jacques Delors) nella funzione di Presidente del "Conseil Universitaire Européen pour l'Action Jean Monnet", composto da quattro Rettori e quattro Professori (tra i quali il sottoscritto) appartenenti a diverse Università europee.

Parlamentari”, organizzati dalla Direzione centrale della DC insieme con i Gruppi parlamentari al Senato e alla Camera, rispettivamente dal 22 al 25 settembre del 1976 e dal 5 all’8 ottobre del 1977⁴.

Chi scrive fu invitato a partecipare ad ambedue i Seminari in qualità di esperto ‘esterno’ di società civile, insieme con altri pochi studiosi di politica estera e internazionale. Già, società civile: questa espressione magica circolava in quegli anni negli ambienti (demo) cristiani. Non si dimentichi che nel 1976 ebbe luogo a Roma il primo grande Convegno ecclesiale, organizzato dalla Conferenza Episcopale Italiana all’insegna di ‘evangelizzazione e promozione umana’ (3 ottobre-4 novembre)⁵.

Al primo Seminario Parlamentare della DC l’apertura agli ‘esterni’ fu molto più visibile e cordiale che durante

⁴ “Scuola, cultura, radiotelevisione e comunicazioni di massa” fu il tema del primo Seminario. Con lo stesso titolo sono stati pubblicati gli atti a cura di: Democrazia Cristiana, Direzione Centrale, Firenze, Ed. Cultura, 1977, pp. 253.

⁵ Chi scrive partecipò anche a questo evento, su mandato dell’Arcivescovo Metropolita di Reggio Calabria, Mons. Giovanni Ferro (1901-1992, del quale è stato aperto nel 2008 il processo diocesano per il riconoscimento delle virtù eroiche, in vista della beatificazione auspicata per *vox populi*. Lo stesso Mons. Ferro fu illuminato auspice della creazione a Reggio Calabria nel 1971 dello Istituto Superiore Europeo di Studi Politici, Isesp, che ebbe come Presidente il Prof. Ludovico Matteo Bentivoglio e come Direttore, fino al 1976, l’autore del presente volume. L’originaria finalità dell’Istituto, tuttora funzionante, fu quella di diffondere una cultura politica fondata su valori di etica universale e con forte connotazione europeistica, in particolare di formare nuovi ‘quadri’ per la politica e la pubblica amministrazione in Calabria. Soprattutto nella metà degli anni settanta, politici locali di una certa influenza trovarono il modo di far valere la loro ostilità nei confronti di questa iniziativa.

il secondo. Il vento del rinnovamento passò molto velocemente in quegli ambienti⁶.

Il quotidiano della DC, *Il Popolo*, aveva un rubrica intitolata “Opinioni”: gli interventi con questa etichetta avevano la sostanza di veri e propri editoriali, anche se pubblicati non in prima pagina ma all’interno del giornale (come dire, chi ha orecchie da intendere intenda: prudenza democristiana). Fu così che nel 1977, nel segno della denuncia-proposta per il rinnovamento, mi trovai ospite de “*Il Popolo*”, ospite gradito con totale libertà di opinione e di espressione.

L’anno dopo, per iniziativa di Angelo Magliano, già Direttore generale dell’Ansa, figura di spicco di intellettuale antifascista negli anni della Resistenza⁷, viene riattivata la Rivista “*L’Europa*”. È l’anno dell’omicidio di Aldo Moro. Magliano, che aveva letto un mio articolo pubblicato su “*Il Mulino*” mi invita a scrivere già nel primo numero della sua Rivista con lettera del 4 luglio del 1978 di cui cito il seguente passaggio: “C’è il pericolo che l’Europa diventi l’Europa degli stati maggiori dei partiti; un’Europa ancor più verticistica di quella che conosciamo. L’apporto dei partiti alla costruzione europea è essenziale, ma rischia di deviarla nella palude della partitocrazia e nelle nebbie dell’ideologismo esasperato ed astratto. Possiamo insistere su questo argomento, possiamo approfondirlo? Credo che nessuno lo farebbe meglio di lei. È mio desiderio che la rivista segua con simpatia l’azione europeistica dei partiti, ma il suo scritto mi ha

⁶ Ricordo che venne a sedersi per un po’ di tempo tra noi, nel gruppo di riflessione dedicato alla politica estera e internazionale, anche un Benigno Zaccagnini molto pensoso, dallo sguardo bonario e col suo lungo mento appoggiato su una mano....

⁷ Vincitore del Premio Viareggio 1957 (sezione opera prima) con il libro “*La borghesia e la paura*”, Firenze, Vallecchi, 1957.

messo sotto gli occhi un rischio al quale avevo pensato solo molto superficialmente. Su questo rischio, senza assumere posizioni che potrebbero essere considerate qualunquiste, vorrei che la rivista ponesse l'attenzione necessaria"⁸.

Io colsi al volo l'invito a denunciare i miasmi della palude partitocratica (conservatorismo, ottusità culturale, interessi corporativi), al punto da mettere in imbarazzo lo stesso Magliano il quale ritenne di aggiungere una chiosa, con prudenziale presa di distanza, al mio articolo apparso sul numero 8 di "L'Europa". Io ne rimasi amareggiato e non volli proseguire nella collaborazione. Questo dispiacque molto a Magliano, che per dimostrare la sincera stima che aveva nei miei confronti pubblicò *sponte sua* un mio articolo già utilizzato in altro contesto (col senno di oggi, riconosco di essere stato troppo impulsivo). Siamo nel maggio del 1979, alla vigilia del voto europeo del 10 giugno.

Negli anni 1977-1978-1979 in cui andavo pubblicando le mie filippiche contro la partitocrazia, operavo attivamente, oltre che nel Movimento Federalista Europeo,

⁸ È il caso di ricordare che la Rivista, sempre corredata di preziose riproduzioni di opere d'arte contemporanea (da Giorgio De Chirico a Giorgio Morandi) sotto ispirazione di alta caratura umanistica, si avvale di collaboratori di ben più alta statura del sottoscritto: l'Ambasciatore Cesidio Guazzaroni (che diverrà poi il Consigliere per gli Affari Europei del Presidente Pertini), Carlo Russo (già ministro e poi, a Strasburgo, membro della Commissione europea dei diritti umani), Emanuele Gazzo (il fondatore di Agence Europe), Salvador de Madariaga, Geno Pampaloni, Mauro Ferri, Enrico Serra, Francesco D'Onofrio, Salvatore Valitutti, Jean Marie Domenach, Roberto Ducci, Sergio Quinzio. Angelo Magliano volle anche che incontrassi Leo Valiani durante una cena intima che egli organizzò a casa sua, in un palazzo che dava su Piazza del Popolo, con la dolce complicità di sua moglie: scambio di idee, indimenticabile, con un protagonista della cultura di sicura fede e impegno democratico.

anche in un movimento che, a partire dall'inizio degli anni settanta, aveva preso corpo nell'ambiente universitario sotto l'ispirazione e lo stimolo di Luigi Lombardi Vallauri, supportato dall'Ufficio di Roma della Commissione Europea nella persona di Antonio Tatti: mi riferisco al Movimento per l'Integrazione Universitaria Europea, MIUE. Organizzammo Convegni e Seminari e pubblicammo Atti. Riflettevamo sul divenire dell'integrazione europea e sulla necessità di assicurarne lo sviluppo democratico, sempre in ottica *policy-oriented*, secondo corretta metodologia scientifica: descrizione, spiegazione, diagnosi, prescrizione. Pensavamo a Corsi e Diplomi "congiunti" conferiti da gruppi di università europee: preconizzazione del cosiddetto "*Bologna process*".

Io ero entusiasta dall'idea che per la prima volta nella storia moderna, la pratica della democrazia, in particolare nella sua articolazione rappresentativa, avrebbe superato le Colonne d'Ercole dello stato-nazione, cioè lo spazio asfittico dentro il quale essa continuava ad essere confinata. Per me democrazia internazionale significava, e tuttora significa, creare il terreno fertile per l'umanizzazione della politica internazionale e la costruzione di un ordine internazionale pacifico e giusto: la metafora che continuo a usare con i miei studenti è quella della "iniezione" di forti dosi di energia genuinamente umana anche all'interno dei più distanti, e apparentemente inaccessibili, santuari della politica.

Di fronte a questa opportunità epocale, esprimevo sentimenti di amarezza nel constatare che la classe politica italiana non ne coglieva il significato innovativo e rigeneratore legato alla dilatazione dello spazio pubblico. Temevo e denunciavo la prospettiva del doppio mandato, della strumentalizzazione delle piattaforme elettorali europee a fini di interessi di politica interna di bassa le-

ga, del riciclaggio di personale politico senza competenza e fede europeistica. E tante altre incongruenze. Scrivevo, e ne sono tuttora convinto, che la volontà politica reale di unificare l'Europa sta nei partiti politici e che, essendo questi figli primogeniti dello stato-nazione (come tali, detentori di potere politico al massimo grado)⁹, le loro dirigenze dovevano dimostrare lungimiranza, sensibilità e capacità progettuale nell'adattarsi a trasformazioni strutturali, auspicabilmente dando vita a partiti europei i quali, per essere autenticamente tali, avrebbero dovuto avere struttura transnazionale¹⁰.

Arriviamo comunque al voto del 10 giugno 1979. Parte la prima legislatura elettiva di primo grado, segnata da incertezze, esitazioni e contraddizioni: è come se gli Esecutivi si siano pentiti del passo troppo lungo verso l'integrazione politica sopranazionale... Ma c'è il protagonismo costituente di Altiero Spinelli: come noto, il suo progetto di Costituzione Europa verrà approvato dal Parlamento Europeo (1984) ma i Governi nazionali ad

⁹ A.Papisa, *Alla ricerca del 'federatore reale'*, in "Il Mulino", 260, 1978, pp. 840-865.

¹⁰ Per questa riflessione sul "partito transnazionale" v. il mio *Verso il nuovo Parlamento Europeo. Chi, come perché*, Milano, Giuffrè, 1979. V. anche sul tema dell'integrazione europea altri miei scritti di quegli anni: *Comunità Europea e sviluppo politico. Contributo all'analisi del sistema comunitario europeo*, Reggio Calabria, Editori Meridionali Riuniti, 1974; *Europa '80. Dalla Comunità all'Unione Europea*, Roma, Bulzoni, 1975; *I partiti politici europei, ovvero: il 'fronte dell'Europa'*, in "Il Mulino", 254, 1977, pp.805-843; *Alla ricerca del "federatore" reale*, in "Il Mulino", 260, 1978, pp.840-865; *La lotta per gli equilibri istituzionali nel Parlamento Europeo*, in "Il Mulino", marzo/aprile, 1980, pp.296-320; *Partiti e coalizioni nel "nuovo" Parlamento europeo*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", X, 2, 1980, pp.241-264; *Il rilancio dell'Unione Europea, ovvero: il momento della verità per il "federatore reale"*, in "Affari sociali internazionali", 4, 1981, pp.83-96.

un Parlamento elettivo di primo grado anteporranno la ‘Conferenza intergovernativa’, la prima della serie, da cui sortirà non una Costituzione Europea ma il cosiddetto Atto Unico Europeo (1986). È appena il caso di sottolineare che, quanto meno tenuto conto dell’allora ristretto numero di paesi membri della Comunità, le classi governanti dell’epoca avrebbero potuto più agevolmente di oggi, se l’avessero voluto – se avessero avuto il coraggio e la lungimiranza che si richiedono a leaderships di qualità – accelerare il processo di integrazione politica.

A ricordo e sottolineatura dell’evento, l’Editore Giuffrè mi affidò la preparazione della “Strenna Giuffrè 1979”, che io intitolai: “L’Europa tra amici e nemici”. Il volume è impreziosito da quattro disegni originali del pittore Carlo Cattaneo intitolati: L’Europa dei Nove, Il sonno d’Europa, Il grido d’Europa, Il risveglio d’Europa. Quanta speranza, quanta fede, quanta poesia. Feci precedere le quattro sezioni della “Strenna” da versi di Saint-John Perse, Premio Nobel per la Poesia, pseudonimo di Alexis Léger, Segretario generale del Ministero degli Esteri francesi all’epoca del pacifista Aristide Briand. Li ripropongo anche nel presente volume (*Opere poetiche*, secondo volume, Lerici editori, 1965) insieme con la mia Introduzione a quella “Strenna”.

Approdato all’Università di Padova provenendo da quelle di Parma e di Catania, mi trovai, in qualità di Preside della Facoltà di Scienze Politiche, nella condizione di poter realizzare un mio ricorrente sogno civile: il conferimento della laurea *honoris causa* ad Altiero Spinelli. La cerimonia avvenne la mattina del 28 maggio 1982 e fu seguita, nel pomeriggio, da una Conferenza internazionale in onore dell’illustre neo-Dottore, i cui Atti sono contenuti nel volume intitolato “La sfida europea”, a cura di M.Mistri e A.Papisca, Padova, Cedam, 1983. Memoria

dettagliata di quell'evento, a parte i sibillini (e umoristici) cenni che lo stesso Spinelli ne fa nel suo "Diario europeo",¹¹ è nella mia relazione al Convegno organizzato dal Comitato Altiero Spinelli nel centenario della nascita del Nostro e che pubblico a chiusura del presente volume.

Da allora, il processo di integrazione europea è continuato, anche se, troppo spesso, con cadenza di processione sicula o spagnola: due passi avanti, uno indietro. Si è realizzata l'Unione economica e monetaria, abbiamo l'Euro (cosa avrebbe comportato la sua assenza in presenza del naufragio mondiale della finanza internazionale...), abbiamo la Pesc-Pesd, l'esperienza di due "Convenzioni europee", una per la preparazione del (dismesso) Trattato costituzionale, l'altra per la redazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Il Parlamento Europeo, in molte delicate materie, decide con il Consiglio. Esistono i cosiddetti Partiti Europei, ora previsti e finanziati in base a disposizioni di Trattato UE, anche se tuttora sudditi dei partiti politici nazionali. Abbiamo il Médiateur Europeo, il Comitato delle Regioni, il 'dialogo sociale' e (meno sviluppato) il 'dialogo civile', c'è la 'clausola diritti umani' nei Trattati con i paesi terzi, c'è il Rapporto annuale dell'UE sui diritti umani, c'è l'Agenzia Europea per i Diritti Umani con sede a Vienna, è nata l'"Unione per il Mediterraneo" (che nella originaria proposta di Nicolas Sarkozy avrebbe dovuto, più impegnativamente, chiamarsi "Unione del Mediterraneo" (l'Helsinki del Mediterraneo di Aldo Moro?). Disponiamo di documenti di altissima caratura morale e politica, per esempio quelli prodotti dal Consiglio UE con il titolo "Linee guida sui diritti umani" (in

¹¹ A. Spinelli, *Diario europeo (1976-1986)*, a cura di E. Paolini, Bologna, Il Mulino, 1992.

tema di pena di morte, tortura, bambini, difensori dei diritti umani, violenze e discriminazioni contro le donne, dialoghi sui diritti umani coi paesi terzi). Il funzionamento delle Istituzioni europee è alimentato mediante informazioni e pressioni prodotte da una miriade di gruppi d'interesse economico e di organizzazioni di società civile. Per essere più efficaci, queste formazioni di società civile *profit* e *non-profit* si moltiplicano e si organizzano in 'gruppi-ombrello' e in 'piattaforme'.¹²

A trent'anni dalla prima elezione diretta del Parlamento Europeo rimangono vizi d'origine, che potremmo anche chiamare del persistente richiamo della foresta, ovvero: interesse nazionale *über alles* che, tradotto nella pratica del business politico, è il conservatorismo del personale partitico di turno. L'occasione elettorale europea continua ad essere strumentalizzata a fini di salvaguardia di interessi 'interni' che non si armonizzano col comune interesse 'europeo'. Fatta salva ogni debita eccezione, classi governanti di mediocre levatura intellettuale e civica sviano, condizionano, distruggono, svisiscono: facendosi scudo di referendum "europei" strumentalizzati a fini di autoconservazione nazionale (nazionalistica) e di poltrone partitigarchiche, perfino ponendo il veto all'uso dell'aggettivo "costituzionale" per i trattati europei, osando riciclare 'in Europa' personale politico vecchio (culturalmente), incompetente, senza capacità né voglia di progettare, che si prende anche il lusso dell'euroscetticismo in un mondo interdipendente e globalizzato in cui c'è invece bisogno di un'Europa più unita e più democratica. Un personale politico che, fatta sempre salva ogni debita eccezione, non si

¹² Per questa realtà positiva e sulle potenzialità dell'UE v. di M. Mascia, *Il sistema dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2005 e *La società civile nell'Unione Europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004.

vergogna di puntare anche sullo astensionismo elettorale. Quanta miseria intellettuale, politica, civica.

Ma nell'era dello smarrimento e della confusione da globalizzazione senza governo, rimane, si fa anzi sentire più forte che mai, l'esigenza di rinnovare, con personale competente e civicamente onesto, la classe politica. Rimane l'esigenza di condurre la campagna elettorale su temi genuinamente europei, in un'ottica di corretta divisione del lavoro politico tra i livelli nazionali, subnazionali, europeo declinando con cura e lungimiranza il principio di sussidiarietà. È tempo di federalismo da realizzare nello spazio ampio del sistema istituzionale dell'integrazione europea, pena la sua condanna se limitato a gretti e rissosi localismi subnazionali.

Fortunatamente, il terreno dell'educazione, della formazione e della ricerca scientifica, continua ad essere arato e fecondato, si continua a lavorare per la diffusione della conoscenza dell'integrazione e del sistema politico UE. Si è attivi all'interno di reti comunitarie di cooperazione e mobilità quali Erasmus, Leonardo, Jean Monnet, e tanti altri. In particolare, si è sviluppata la rete delle Cattedre Jean Monnet e dei Centri d'eccellenza europei Jean Monnet nei paesi membri dell'UE, e anche in altri continenti. Sono attive associazioni universitarie di studi europei in 52 paesi nei vari continenti: in Italia, nel 1989 abbiamo fondato l'Associazione universitaria di studi europei, Ause, la quale fa parte di una più ampia confederazione che porta la denominazione di "European Community Studies Association", Ecsa-World. In Italia, in virtù della riforma universitaria, abbiamo istituito corsi di laurea triennale e corsi di laurea magistrale nello specifico settore dell'integrazione europea. Nell'Università di Padova ne sono stati proponenti i Professori Jean Monnet. Col supporto della Commissione e del Parlamento Europeo il

Centro diritti umani dell'Università dell'Ateneo Patavino ha istituito nel 1997 il Master europeo in diritti umani e democratizzazione, il cui diploma (giuridicamente è un "European Joint Degree in Human Rights and Democratisation") è stato finora conferito ad oltre 900 laureati di ogni parte del mondo. Sono oggi coinvolte in questa intrapresa formativa 41 prestigiose Università europee, coordinate dallo "European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation", Eiuc, (Associazione delle Università del Master, con personalità giuridica), che dal 2003 ha sostituito il Centro diritti umani di Padova nella gestione del Master e delle collegate attività formative.

Nonostante tutto, con testardaggine stiamo preparando nuove generazioni di cittadini competenti *in re* europea e con forte ancoraggio al paradigma universale dei diritti umani. La speranza di futuro europeo rimane viva sotto la cenere ed è costantemente alimentata appunto con l'investimento educativo, che prima o poi dovrà pur dare i suoi frutti. Nonostante tutto, c'è del nuovo anche in sede istituzionale: chissà come e perché, verrebbe da dire. Mi riferisco in particolare alla istituzione del "Gruppo Europeo di Cooperazione Territoriale", Gect, decisa con Regolamento (CE) n. 1082/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 5 luglio 2006. Si tratta della creazione di nuove entità territoriali a carattere transnazionale, formate da istituzioni di governo locale e regionale in paesi diversi dell'UE e dotate di personalità giuridica di diritto comunitario. È l'idea delle "Euroregioni" che, dallo stadio di meri "programmi" di collaborazione transfrontaliera, passano a quello del riconoscimento giuridico e della concreta istituzione di nuove figure territoriali, transnazionali appunto. In prospettiva ravvicinata e, cosa importante, col crisma della legittimazione giuridico-formale, si rompe il monopolio

della territorialità per secoli gelosamente gestita dagli stati-nazione nell'ottica del confine e dell'esclusione, e si ridisegna il territorio europeo per fini di coesione sociale, sviluppo di cittadinanza plurale, dialogo interculturale, inclusione. Il Gect si prefigura quale *container* di sicurezza democratica per i governi locali e regionali all'interno di una più ampia architettura di governance distribuita su più livelli (*multi-level governance*).

Ma anche per questa impresa, occorre personale politico e amministrativo adeguatamente motivato e competente, non improvvisato, non avventuristico, non cooptato, non meschinamente localistico.

Dal punto di vista identitario l'Occidente non esiste più in quanto tale. La parte positiva della sua identità storica è oggi tesaurizzata, e deve essere messa a profitto (parabola dei talenti...), dall'Unione Europea in termini di unificazione politica all'insegna di 'uniti nella diversità': la sfida per l'UE è di essere fiaccola sopra il monte, fonte di creatività umanocentrica, pacificatrice, dialogica, inclusiva. È la fiaccola della civiltà del diritto che si invera nel rispetto del valore assoluto della dignità umana, come recita l'articolo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, e che, coerentemente, dovrà indurre l'Unione a sempre più valorizzare il ruolo delle formazioni solidaristiche di società civile e il buon governo degli enti locali, a rispondere, con azioni positive e politiche pubbliche, alle sempre più incalzanti esigenze di un'"economia di giustizia" per sé e per il mondo intero, del dialogo interculturale, del disarmo reale, della salvaguardia dell'ambiente naturale, del potenziamento e della contestuale democratizzazione delle Nazioni Unite, insomma a perseguire tutti quegli obiettivi che fanno il contenuto multidimensionale della sicurezza umana. Come dire, l'Unione Europa quale esempio di fertile traduzione operativa del binomio stato

di diritto/stato sociale all'interno e all'esterno del suo spazio territoriale. La scelta preferenziale per l'effettività del Diritto internazionale dei diritti umani e per la centralità delle Nazioni Unite fa parte di questa identità civile-politica dell'Unione Europea. La quale ha ottime lezioni da impartire al resto del mondo (soprattutto quella della pacificazione), ma occorrono governanti che abbiano la capacità di impartirle e rendersi credibili dentro e fuori dell'Europa.

Le riflessioni critiche di trent'anni fa, coniugate con una rinnovata volontà di sperare, di progettare e di fare, potrebbero forse tornare di qualche utilità oggi. Anche per contribuire a far montare una fertile vergogna collettiva per l'uso/abuso delle elezioni europee e per le derive populiste e oligarchiche (infra e para-partitiche). Sempre, naturalmente, a fin di bene democratico.

La sequenza degli scritti non rispetta quella cronologica della loro pubblicazione. Faccio infatti precedere gli articoli pubblicati negli 1977-1978 dalla Introduzione che scrissi per la Strenna Giuffrè del dicembre 1979, quindi dopo l'elezione dell'11 giugno dello stesso anno.

Rileggendomi col distacco dei tre decenni trascorsi, trovo difetti che forse oggi non avrei o saprei meglio gestire. Trovo non poche oscurità, barocchismi espressivi, presunzioni di preveggenza...Mi scuso per il fatto di riprodurli tali e quali, *scripta manent*. Trovo anche entusiasmi e ingenuità prognostiche, imperdonabili da un punto di vista freddamente accademico: segnali del 'fanciullino' europeista che era e rimane in me. Di questi non credo di dover chiedere venia.

Antonio Papisca

Padova, aprile 2009, vigilia della 7a elezione europea

I

*Demain, ce continent largué ... et derrière nous encore tout
ce sillage d'ans et d'heures, toute cette lie d'orages vieillissants.*

Saint-John Perse

Introduzione a “L’Europa tra amici e nemici”

(Introduzione al libro-strenna “L’Europa tra amici e nemici”, Milano, Giuffrè, dicembre 1979, pp. 1-18)

“I problemi posti dalla costruzione dell’Europa non avanzeranno realmente se non a condizione di tentare di uscire dalle tradizionali formulazioni configurabili come una battaglia di argomenti schierati in due campi nettamente separati e con scarso ricambio al loro interno... Si ha l’impressione dell’esistenza di due gruppi i quali, dopo una guerra di venticinque anni, risultano tuttora composti dagli stessi combattenti i cui capelli sono divenuti bianchi e che ormai ripetono le stesse cose... La permanenza di queste opposizioni dovrebbe piuttosto indurre a comprendere perché esse sono riuscite a neutralizzare e a stabilizzare dei fronti come in una guerra di trincea”: così, recentemente, Georges Vedel*.

1. Effettivamente, l’Europa dei piccoli passi, cominciata ventotto anni fa con l’entrata in funzione della CECA, somiglia molto ad una guerra di trincea, mai esaltante, logorante per tutti, europeisti ed anti-europeisti, amici e nemici dell’unificazione europea.

L’idea d’Europa, quella originaria dei padri fondatori, i quali non ebbero però il coraggio dei grandi passi subito, continua ad aggirarsi come un fantasma attorno al troncone della costruzione europea, costretta a dileguarsi smarrita ogni qualvolta in seno al Consiglio dei ministri,

* *Intervento scritto al seminario del Circolo europeo su «I poteri e le competenze del Parlamento europeo», Atti a cura del Circolo europeo, Milano, Giuffrè. 1979, 41 (nostra trad. dal francese).*

o al Consiglio europeo o al Comitato dei rappresentanti permanenti o alla miriade di comitati intergovernativi, scatta – *flash* abbagliante e preclusivo – l’eccezione dell’«interesse fondamentale» di questo o quello Stato.

Continuando nel linguaggio polemologico, non c’è dubbio che anche la costruzione europea ha avuto la sua Caporetto: è il famoso «compromesso di Lussemburgo», che nel gennaio del 1966 ha posto fine, con un indietro-ggiamento dell’intero fronte dell’integrazione sopranazionale, alla crisi cosiddetta della sedia vuota provocata dal generale De Gaulle l’anno prima.

L’elezione diretta del Parlamento europeo, che obiettivamente non può non considerarsi come un salto di qualità nel processo di unificazione, dovrebbe ora segnare il balzo in avanti degli amici dell’Europa, tale da trasformare, irreversibilmente, la guerra di trincea in una rapida avanzata per il raggiungimento, se non ancora dell’obiettivo finale – la «Federazione europea» –, quanto meno dell’importante obiettivo intermedio dell’«Unione europea».

Ma, a voler essere sinceri, neppure il balzo, per quanto reale, è stato esaltante. In un modo o nell’altro, i nemici dell’Europa sono riusciti a togliergli mordente, ad attenuarne in qualche misura gli effetti immediati.

Com’è noto, i nemici dell’Europa tengono a dichiararsi preoccupati di assicurare alla costruzione europea ora il «consenso sociale» ora l’«orientamento progressista». Ebbene, due presunte verità collegate all’elezione europea parrebbero suffragare tali preoccupazioni: la relativamente bassa partecipazione degli elettori europei al voto del 10 giugno 1979 ed il presunto “scivolamento a destra” della rappresentanza politica a livello europeo.

A ben vedere, però, si tratta di verità molto parziali e chi le enfatizza cerca soltanto il pretesto per fare dell'anti-europeismo.

È vero che la media europea dei votanti è stata inferiore di circa 22 punti rispetto alla media dei votanti nelle ultime elezioni politiche: il 62,2% per il Parlamento europeo, contro l'85,1% per i nove parlamenti nazionali dei paesi membri della Comunità. Si tratta pur sempre, però, di una media rispettabile, anche se non entusiasmante, e che ha una giustificazione per così dire sotto-sistemica, prima ancora che sistemica-europea: la media dei votanti in due paesi su nove, Gran Bretagna (33%) e Danimarca (47,8%), ha pesantemente influito nell'abbassare la media europea di affluenza alle urne. Le differenze rispetto agli altri paesi, come per esempio il Belgio (91,4%) e l'Italia (85,9%), sono rilevanti.

La spiegazione della relativamente bassa percentuale di votanti non è difficile, sol che si faccia riferimento alla «novità» della prima elezione europea e alla scarsa informazione dell'opinione pubblica in materia: ancora nell'aprile 1979, soltanto il 51% degli intervistati dichiarava di aver avuto notizia di una campagna pubblica per l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo (72% in Italia, 29% in Gran Bretagna).

Se poi si tiene conto delle ambiguità di comportamento di molte classi politiche nazionali – miranti ad evitare, come in Italia, gli eventuali 'effetti referendum' di un'elezione europea *autonoma*, e cioè proteste e delegittimazioni nei confronti di *élites* e strutture partitocratiche –, nonché dell'accanimento dei gruppi anti-comunitari che, come in Gran Bretagna, si proponevano di togliere importanza (*saliency*) alla consultazione europea, il 62,2% dei votanti è da considerarsi tutt'altro che uno smacco per gli amici dell'Europa.

Per quanto concerne il cosiddetto scivolamento a destra del Parlamento europeo, anche qui occorre riferirsi ai dati reali e distinguere (e isolare) il fatto sottosistemico dal contesto sistemico europeo.

I comunisti, nel nuovo Parlamento elettivo, passano dal 9,09% al 10,73%, i socialisti scendono dal 33,33% al 27,32%, ma anche i liberali e democratici scendono dall'11,62% al 9,51%, i democratici-cristiani *dal* 26,77% al 26,34%, i democratici europei del progresso (gollisti e affini irlandesi) dall'8,08% *al* 5,37%, mentre i conservatori europei passano dal 9,09% nella precedente legislatura del Parlamento europeo al 15,61% dell'attuale. Anche in termini assoluti, non è dunque vero che tutta la destra (e tutto il centro) aumenta e che tutta la sinistra diminuisce.

La spiegazione del presunto scivolamento è fondamentalmente sotto-sistemica: è in Gran Bretagna che i laburisti scendono dal 9,09 al 4,39%, mentre i conservatori aumentano dall'8,08% al 14,88%, confermando un *trend* che ha una matrice prettamente infranazionale britannica – manifestatosi clamorosamente nell'elezione politica interna un mese prima di quella europea – e smentendo quanti collegano il calo dei suffragi elettorali dei laburisti con la bassa partecipazione al voto europeo in Gran Bretagna. In altre parole, il calo percentuale dei socialisti nel Parlamento europeo è imputabile esclusivamente al fortissimo calo dei laburisti inglesi, il quale è a sua volta imputabile non già all'Europa e al suo sistema sopranazionale ma alla evoluzione politica interna della Gran Bretagna.

Certamente, la democratizzazione del sistema comunitario europeo è appena agli inizi. Per ora, c'è la legittimazione formale della istituzione parlamentare. Deve ancora essere costruita, attraverso una costante e capilla-

re partecipazione politica popolare, la legittimazione sostanziale.

Non è comunque arbitrario parlare di un'Europa ritrovata agli ideali e alle regole della democrazia.

2. Qualcuno potrebbe obiettare che la visione di un'Europa tra amici e nemici è troppo manichea, che più che nemici la costruzione europea ha indifferenti attorno a sé, che anche i cosiddetti amici, tutto sommato, sono in molti casi essi stessi o tiepidi o indifferenti o reticenti.

A questa obiezione credo si possa rispondere distinguendo innanzitutto le *élites* politiche nazionali dai rispettivi corpi sociali. La costruzione europea è stata, fino a ieri, un fatto elitario e non di popolo. Su questo non ci sono dubbi. La contrapposizione tra amici e nemici non può quindi che riferirsi alla cerchia ristretta delle classi politiche.

Ma in questo ambito essa è pienamente giustificata. Data l'impossibilità *strutturale* di una partecipazione politica autenticamente 'dal basso', la presunta indifferenza delle masse -che sarebbe più corretto definire 'consenso permissivo' - nei confronti del processo di unificazione europea, ha punto o scarso rilievo. Rileva invece la responsabilità delle *élites* per non aver prima consentito di attivare, per il tramite di libere elezioni, normali processi di partecipazione politica popolare.

L'argomento della presunta o reale indifferenza dell'opinione pubblica viene in genere usato quale schermo dietro cui nascondere le precise responsabilità delle classi politiche nazionali. Chi ha tenuto congelata, per tanti anni, una disposizione qualificante come quella dell'articolo 138 del Trattato CEE e quanti, pur avendone il potere, non hanno denunciato e colmato questa 'o-

missione', non possono certamente definirsi amici dell'Europa.

Se i primi sono rei, i secondi sono correi di lesa democrazia.

Finora, ho sentito e letto di critiche, anche radicali, circa i ' modi " senza dubbio verticistici e tecnocratici, con cui è stata portata avanti la costruzione europea: anche nei programmi ufficiali di taluni partiti politici, nazionali ed " europei", tali critiche si ritrovano puntuali. Sacrosanto farle. Si criticano, anche violentemente, i gruppi d'interesse 'corporativi' che avrebbero in questi anni spadroneggiato a Bruxelles. Giusto criticarli.

Ma: e le *élites* politiche (partitiche e governative) che avevano tutti i poteri idonei a modificare e riequilibrare democraticamente il quadro comunitario?

I nemici dichiarati – prima, i Mendès France, i De Gaulle; dopo, i vari Debré, Marchais, o qualche sbiadito laburista britannico o qualche fanatico anti-comunitario danese – non avrebbero certamente avuto tutto il potere necessario per impedire, da soli e così a lungo, lo svolgimento della prima consultazione elettorale europea, se non avessero beneficiato di ampie connivenze in seno alle classi politiche dei vari paesi, appunto fra tutti quei nemici sotterranei dell'Europa che confluiscono nel più potente partito conservatore della nostra epoca, quello ' invisibile' degli antieuropeisti. I nemici dichiarati sono bersagli facili e ancor più facili capri espiatori. Ma da soli, ripeto, non avrebbero avuto la forza di tenere in scacco la costruzione europea, tra l'altro, ritardando di ben dieci anni l'effettuazione della elezione europea dopo l'uscita di scena del generale De Gaulle.

Vero è che gran parte delle classi politiche nazionali si sono dimostrate, culturalmente e politicamente, impreparate a gestire un processo di integrazione sopranazio-

nale che richiede, non soltanto una professionalità politica *ad hoc*, ma addirittura una conversione antropologica della tradizionale *leadership* statual-nazionale.

La prima elezione europea c'è comunque stata. In alcuni paesi, come in Francia, i nemici dell'Europa hanno sfiorato l'isteria, segno che l'encefalogramma della costruzione europea non è più piatto e che il processo di integrazione comincia a mordere nella sua irreversibilità. In altri paesi, come in Italia, pur nel pasticcio tutto italiano dello pseudo-abbinamento con le elezioni politiche nazionali e pur nel perdurare di genericismi e formulismi d'occasione, una qualche informazione in più sulle cose europee è stata divulgata e la risposta dei cittadini è stata sorprendentemente ampia.

È pertanto da prevedersi che i nemici dell'Europa ricompongano le file. E se, *more solito*, molti di loro continueranno a preferire le vie sotterranee e gli equivoci, allora i veri amici dell'Europa dovranno formalmente *provocare*, far di tutto perché le carte siano scoperte una volta per sempre.

Penso che mai come in questo momento di crisi globale sia necessario schierarsi dalla parte dell'Europa, recuperando a questo verbo un significato ed una portata veramente politici, operativi, non meramente ideologici, nominalistici, dogmatici com'è d'uso all'interno di molti sistemi politici nazionali.

Giacché con la prima elezione europea la democrazia comincia ad ampliare le sue frontiere proprio laddove più grandi sono le sfide e le carenze.

La democrazia rappresentativa ai macro livelli è senz'altro meno *naturale* di quella ai micro livelli, sul posto; ma non per questo essa è meno necessaria. Semmai, lo è ancor di più, oggi.

3. Cosa significa, dunque, essere europeisti oggi?

È europeista innanzitutto chi si preoccupa strategicamente della sorte della democrazia, cioè della qualità della vita politica e, insieme, della capacità di rendimento delle istituzioni politiche, della loro efficienza. Egli parte dalla constatazione che le istituzioni politiche dello stato-nazione non sono più, se mai lo sono state, né buone né capaci.

È europeista colui che riconosce che ad un ampliato o, comunque, più articolato ordine di grandezza dei bisogni, degli interessi e dei poteri -sociali e politici – devono corrispondere un ampliamento ed una maggiore articolazione nell'ordine di grandezza delle istituzioni, delle capacità di governo, dei processi politici.

È europeista colui che è disposto a riaprire i giochi per la distribuzione del potere ai vari livelli, dal comune al sistema comunitario europeo.

È europeista chi è disposto a riconoscere il superamento delle vecchie ideologie storiche e a trarne tutte le conseguenze, anche sul piano operativo, circa il modo di fare politica.

L'europeista è pertanto il contrario del conservatore e del dogmatico.

Dunque, l'europeista non è chi dice Europa Europa, perché 'Europa è bello', non chi dà una giustificazione meramente sentimentale o meramente letteraria dell'integrazione europea, bensì chi motiva razionalmente, strutturalmente, politicamente, la necessità di creare e rafforzare istituzioni sopranazionali nel quadro di una riorganizzazione dello 'spazio politico' europeo alla luce di una nuova e più corretta divisione del lavoro politico ai vari livelli, dalle micro comunità locali al macro sistema europeo.

Agire da europeista significa agire da vero politico: l'europeismo è oggi, per gli italiani come per i francesi o i tedeschi, la dimensione non mistificante della politica.

L'europeista è un realista perché sa che per confrontarsi, dialogare e negoziare con le superpotenze e col terzo mondo, in una logica diversa da quella paralizzante dei giochi a somma zero, occorre 'un potere in più', cioè un potere *differenziale*: quello che i nostri singoli stati nazionali non hanno e non potrebbero, da soli, mai acquisire.

Lo *status* naturale dell'economia, oggi, è quello dell'interdipendenza globale. Lo *status* naturale della politica, quanto meno della politica finalizzata a rendere sopportabile e a gestire l'interdipendenza, è quello della organizzazione sopranazionale regionale o, comunque, della macro aggregazione extra-nazionale.

Certo, la regionalizzazione internazionale è una grossa sfida alla democrazia, proporzionale all'entità del potere che consente di aggregare ai macro livelli e che sfugge, per sua natura, ai tradizionali controlli democratici. Il pericolo è quello di una delega sempre più in bianco dai governati ai governanti. È un pericolo reale, che *bisogna* peraltro correre senza indugi ed in piena consapevolezza.

Per noi europei, l'elezione diretta del Parlamento di Strasburgo costituisce una prima, parziale risposta a questa sfida, il presupposto, se si vuole, per riorganizzare il territorio politico europeo e dare un senso reale anche alle autonomie subnazionali, regionali e locali, in modo che la democrazia possa esprimersi in tutte le sue forme e contenuti.

Appare evidente che bisogna distinguere il vetero o proto-europeismo dall'europeismo *tout court*. Parafrasando una celebre distinzione, possiamo riferirci ad un europeismo degli antichi, cioè di ieri, e ad un europeis-

simo dei moderni, cioè di oggi. Il primo è prevalentemente una milizia culturale, che si qualifica per lo sforzo teso a dare testimonianza personale della «fede» nell'Europa unita. I movimenti europeisti sono (stati) associazioni di testimoni, raramente, o quasi mai, gruppi di pressione nel senso politologico del termine. Data la sua qualificazione personalista e profetica, l'europeismo degli antichi è (stato) funzione immediata delle qualità, anche caratteriali, dei singoli seguaci; è (stato) pertanto, di volta in volta, simpatico o antipatico nel suo insistere *opportune et inopportune*.

L'europeismo dei moderni, cioè la politica non mistificante, è essenzialmente un operare strategico il quale, dando per acquisito, in sintesi, quanto di valido c'è nell'europeismo degli antichi, ed attuandosi sotto l'impulso di una storia in rapidissima evoluzione, implica fatti più che parole, decisioni più che filosofie, coinvolge gruppi e masse oltre che singole persone e *leaders*, si gioca sul terreno del confronto del potere politico reale più che su quello della progettazione-proposizione di idealtipi.

Con la prima elezione europea, l'europeismo dei moderni si realizza prevalentemente nell'arena della politica "drammatica" cioè della lotta per il voto, per la legittimazione e per la conquista del potere. Ai tradizionali attori comunitari – esecutivi, burocrazie, gruppi d'interesse – se ne aggiungono di nuovi, con ruolo, o pretesa, di protagonisti: i partiti politici (e i sindacati).

L'europeismo dei partiti (ma non soltanto dei partiti, ovviamente) può qualificarsi ora come «ascritto» ora come «acquisito»: la distinzione è, in ultima analisi, fra europeisti nati ed europeisti divenuti.

Naturalmente, l'iscrizione, in termini reali, non è affatto sinonimo di genuinità e non può costituire una valida discriminante politica.

Ambedue i tipi di europeismo non sono esenti da rischi.

L'europeismo d'ascrizione corre quello di condividere, talora, certe connotazioni negative del veteroeuropeismo: nel suo rivendicare paternità e primogeniture europeistiche, nella sua ripetitività coranica, eccetera.

L'europeismo d'acquisizione – quello, tanto per intenderci, dei partiti che, nella preistoria, votarono contro la ratifica dei trattati comunitari – corre il rischio maggiore della strumentalizzazione: proclamare la scelta europea non perché sia necessaria a far progredire l'unificazione sopranazionale ma perché consente, insieme con la scelta atlantica, l'inserimento in maggioranze parlamentari o in coalizioni governative nazionali.

Rispetto a quello scritto, l'europeismo acquisito è normalmente più reticente – ma qualcuno potrebbe anche considerare questo aspetto come un opportuno antidoto a talune fughe escatologiche del primo – sul terreno delle proiezioni istituzionali della unificazione europea.

4. Si riallaccia alla precedente, pur differenziandosene per vari aspetti, l'ulteriore distinzione tra europeismo plenario ed europeismo a metà strada o di *surplace*.

La discriminante fondamentale è come si concepisce il «potere europeo».

Dev'essere, questo, un potere soltanto di controllo, o anche governativo, di decisione, anche partitico, anche sindacale?

Insomma, il potere europeo è un potere politico *reale*?

Se lo si concepisce (e lo si costruisce) come potere politico reale, esso è certamente la riduzione, se non ancora la negazione nel breve periodo, del potere nazionale.

Il «nazionale», politicamente, diventa una categoria residuale e, comunque, di transizione; culturalmente, tale categoria può risulterne invece liberata ed esaltata.

Il potere politico reale non può essere, allo stesso tempo, statual-nazionale e comunitario-europeo. Se si vuole, e si proclama, che sia contemporaneamente l'uno e l'altro, significa o che si vuoi fare soltanto del verbalismo politico o, più verosimilmente, che si vuole conservare il potere laddove, per quanto rosicchiato dalle penetrazioni esterne e dall'interdipendenza globale, tuttora risiede, ed è il potere appunto nazionale.

Il potere politico nella sua più intensa espressione è quello governativo *lato sensu*, cioè quello che fa le decisioni e le fa osservare. Il controllo, se e laddove è efficace, è il potere sul potere, quindi un sopra-potere, che postula logicamente e fattualmente il potere governativo (potere *tout court*) e che diventa invece o meta-potere o potere inutile nelle situazioni in cui manchi il potere governativo.

È la condizione, ben nota, della democrazia che gira a vuoto.

L'europeismo di *surplace* è quello, per esempio, di coloro che si preoccupano di propugnare per l'Europa la creazione di un sopra-potere, quello parlamentare di controllo, ma non anche di un potere governativo 'europeo' in senso proprio: sì alla democratizzazione della Comunità, sì al Parlamento europeo, sì al «controllo» democratico europeo, no (o ni) al «governo sopranazionale» europeo, e quindi no al «potere europeo». Per quest'ultimo, si preconizza la formula ora della *multinazionalità* (ahimè, quale assonanza) ora della *plurinazionalità*.

Plurinazionalità, anche a volere sforzarsi di individuarne un significato operativo, indica un gestire insieme, e *tutti insieme*, i singoli poteri statual-nazionali, cioè,

nella migliore delle ipotesi, la somma aritmetica di tali poteri, ed implica quindi la necessaria mediazione dei singoli governi nazionali: in ultima analisi, rinvia al criterio dell'unanimità – fondamentale per la prassi diplomatica –, come criterio unico di decisione.

Ripeto, non che il cosiddetto potere plurinazionale non possa essere un potere reale di decisione (ma è anche, più spesso, la paralisi o, appunto, il *surplace* decisionale), però non è il potere reale 'europeo', del sistema politico europeo, È il potere politico nazionale che, quando possibile, ove cioè non si tratti di pregiudicare l'«interesse fondamentale» dei singoli Stati, trova dei momenti di coagulo con altri poteri statual-nazionali di vertice sulla base di un minimo comun denominatore. Ed è vecchia esperienza.

Al più, la concezione della plurinazionalità potrebbe consentire di sfociare nella non originale formula della gestione 'confederale' del potere nazionale.

Sul piano extra-nazionale, il potere politico reale non si forma quale conseguenza automatica di eventuali disposizioni pattizie intergovernative, ma in base a concreti trasferimenti-conferimenti di potere dall'ambito in cui questo risiede *ab immemorabili*, dall'interno cioè degli stati-nazione, all'ambito che qui interessa e che è in fase di allestimento, cioè nel sistema della Comunità europea.

L'unificazione europea non si fa con le *interazioni* diplomatiche o intergovernative, ma con *l'integrazione* partitica, l'integrazione sindacale e, certamente, anche con l'integrazione governativa e burocratica. Se così è, non può non diminuire corrispondentemente il potere politico nazionale nelle sue varie articolazioni: partitica, sindacale, burocratica, eccetera.

Non è dunque la somma aritmetica dei singoli poteri statual-nazionali che deve gestirsi in Europa – plurina-

zionalmente o intergovernativamente che dir si voglia –, ma è un *quid* completamente diverso e nuovo, è il potere differenziale che si aggrega al livello europeo, in un ambito di capacità potenziate e che, come tale, esige *naturaliter* una gestione di tipo sopranazionale.

Se si conviene che occorre spostare in Europa le grandi scelte di politica economica e sociale – crescita e/o stabilità, occupazione e/o deflazione, eccetera –, è contro ragione pensare di poter operare le stesse scelte, cioè prendere decisioni concrete, eventualmente con orientamenti opposti, in sede statual-nazionale.

Il potere, in questi casi, o è sopranazionale o non è.

In altre parole, dato che i detentori in massimo grado del potere politico reale sono i partiti politici nazionali, occorre che questi trasferiscano ai «partiti europei» una quota non irrisoria del potere che effettivamente detengono. Parallelamente, se le autonomie subnazionali devono essere qualcosa di più del folklore politico, anche ai livelli subnazionali ci devono essere strutture partitiche con potere reale, ove reale sta per autonomo *in re propria*.

E così dicasi per i sindacati, per gli esecutivi, per le burocrazie, insomma per tutte le strutture che detengono potere politico.

La conseguenza logico-operativa è che tutte queste strutture devono esse stesse ristrutturarsi in senso autenticamente federale, alla luce dell'esigenza di una più corretta divisione del lavoro politico fra tutti quei livelli, territoriali e funzionali, in cui si verifichino assegnazioni di valori sociali per via di autorità coercitiva.

Lungi da me la pretesa di liquidare con qualche artificio semantico, più o meno valido, gli sforzi di quanti si trovano impegnati nel lungo e tormentato cammino verso la «scelta europea».

Non si può comunque non chiamare col suo nome l'europeismo di *surplace* né, tanto meno, accettarlo come europeismo plenario.

La «via europea» fa a pugni, logicamente e politicamente, con la «via nazionale», qualora si convenga che ambedue conducono, o dovrebbero condurre, alla conquista di un (maggiore) potere politico reale. Se si asserisce che c'è compatibilità fra le due, è segno certo che si strumentalizza e si subordina la prima alla seconda: cioè, non si fa l'Europa sul serio o, ciò che è lo stesso, la si tiene a mezz'aria.

L'europeismo dei moderni conosce, e non potrebbe essere altrimenti, la sua *Realpolitik*: il che non deve far gridare allo scandalo, se la si accetta quanto meno come cartina di tornasole dell'avvenuta «politicizzazione» in senso proprio (drammatico, elettorale) della costruzione europea.

I cultori del mito nazionalista o della ragion di partito o della ragion di sindacato o gli strateghi delle (più facili e perniciose) vie nazionali al potere o i tecno-burocrato-rutinieri della politica – identificabili, questi ultimi, negli esponenti sia di classi politiche furbastre e affariste sia di corporazioni burocratiche grette, neghittose e impreparate – non fanno però, certamente, gli interessi dei cittadini, i quali sono stati già da tempo espropriati, dalla situazione di fatto delle relazioni internazionali oltre che dall'iper-esecutivismo dei governi e dalla *lobby* delle multinazionali, del diritto di esercitare la sovranità popolare in termini che non siano meramente simbolici.

Se, prima dell'elezione del 10 giugno, i più accorti fra i difensori delle 'sovranità' nazionali *pro-quota* (sindacale, partitica, burocratica) potevano eccepire che non esisteva alcuna possibilità strutturale per l'esercizio della democrazia direttamente nel sistema politico della Co-

munità, oggi non possono più farlo. La difesa, sempre *pro quota*, della sovranità nazionale si appalesa, oggi, come un pretesto per fare della conservazione bella e buona.

È l'avveramento della profezia contenuta nel Manifesto di Ventotene: certe sinistre diventano nominali e si trasformano in destre reali.

5. Antologizzare la riflessione sull'Europa dei moderni comporta almeno tre grossi rischi: quello, comunque inevitabile, delle inclusioni/esclusioni arbitrarie; quello di riproporre, per l'ennesima volta, le 'massime eterne' dei padri fondatori e degli europeisti canonizzati; quello, opposto, di privilegiare personaggi meno noti o meno ortodossi, magari *outsiders*, deludendo o scandalizzando gli euro-risorgimentalisti, cioè coloro i quali fanno dell'idea d'Europa il sinonimo di eroico, grandioso, nobile, esaltante.

Il tentativo di questa strenna Giuffrè, nell'anno della prima elezione 'europea' della storia, è di ovviare quanto meno al secondo rischio, proponendo una breve raccolta di riflessioni, interventi e programmi di uomini politici, *leaders* religiosi, studiosi, gruppi associativi, per la maggior parte in chiave di attualità. Le citazioni 'antiche' sono pochissime e sono qui riportate, tra quelle dei 'moderni', soltanto in quanto profezie avverate o in fase di avveramento.

Abbiamo antologizzato sia le riflessioni filosofiche, diciamo pure assiologiche, sul destino dell'integrazione europea – e sono quelle di coloro che 'pensano' l'Europa –, sia le riflessioni istituzionali, strategiche, organizzative di quanti, singoli e gruppi, 'fanno' la politica attiva in Europa e per l'Europa.

Si noterà che, pur nell'urgenza e nella necessità della riflessione sul «fare europeo», insomma sull'Europa delle 'politiche comuni', non viene meno, anzi si arricchisce, la riflessione sull'«essere europeo», sull'«uomo europeo».

Comune ad ambedue i tipi di riflessione è una preoccupazione di fondo: far sì che il sistema politico europeo sia lo spazio politico-istituzionale, oltre che culturale, delle pluralità compatibili, delle diversità nell'unione.

L'identità europea negli anni a venire non potrà non caratterizzarsi, costitutivamente, per questo chiaro orientamento.

Ancora una precisazione, che potrebbe non essere del tutto ovvia.

Non è questione di gusti e, quindi, di scegliere tra le auliche riflessioni degli antichi e le prosastiche riflessioni dei moderni.

L'Europa-che-si-fa è essa stessa prosastica ed è tale nella misura stessa in cui si politicizza. Ciò che esiste, anzi che si impone, è una necessità razionale, strategica, cioè un complesso di istituzioni percepite (o ancora soltanto in parte sperimentate) come capaci di rispondere democraticamente a bisogni e interessi il cui ordine di grandezza supera la dimensione, e dunque la capacità di "processazione", dei singoli sistemi politici nazionali.

L'Europa è questa, oggi, e la si valuta e la si appoggia, o la si contesta, in base alle prestazioni, anche materiali, di cui è, o può essere, capace, tenuto conto dell'irreversibile deperimento delle istituzioni statual-nazionali.

L'Europa-sistema politico, oltre che oggetto di sfide dall'interno e dall'esterno, si presenta essa stessa quale soggetto di sfida, all'interno e all'esterno.

Per un verso, essa si presta *naturaliter* a strumentalizzazioni di politica interna ed estera; alimenta le diffidenze, al limite della paranoia, dei sovietici; è pietra di con-

traddizione per la politica economica (ed internazionale) degli americani; è al centro degli appassionati corteggiamenti dei cinesi; accresce le attese e riaccende le speranze dei paesi del terzo mondo.

Per altro verso, essa lancia le sue sfide al vecchio «ordine» internazionale, alle vecchie ideologie totalizzanti, alle vecchie lotte elettorali su principi maggiori, alle vecchie classi politiche nazionali cooptatorie e alle loro micro strategie.

L'Europa è soprattutto una sfida a rimettere in moto, creativamente, la riflessione sui valori politici e sul buon governo.

Ponendo in discussione l'organizzazione territoriale e l'intera processazione del *politico*, la sfida ingegneristica che essa lancia è a ricercare, a tutti i giusti livelli, un corretto rapporto di scala tra l'ordine di grandezza dei bisogni e degli interessi sociali e l'ordine di grandezza delle istituzioni politiche, in ossequio al principio fondamentale per cui le decisioni munite d'autorità vanno prese ad un livello quanto più possibile 'vicino' ai destinatari e con la loro partecipazione.

La sfida è anche, naturalmente, alle classi politiche e alla loro capacità-volontà di regenersi, mediante un ritorno alle origini, cioè alla società civile, col proposito di riattivare i canali di un reclutamento politico autenticamente democratico e genuinamente rappresentativo.

La riflessione, non meramente letteraria, sull'Europa oggi può suddividersi in almeno quattro parti: una *diagnostica*, sullo stato di crisi degli stati-nazione; una *prescrittiva*, sul dover essere del sistema dell'integrazione sopranazionale; una *funzionale*, sui primi passi del Parlamento europeo elettivo, quale perno e garante della macro democrazia sopranazionale; una, diciamo così,

diplomatica, sull'Europa fra amici e nemici «esterni» cioè nel contesto internazionale globale.

I brani scelti per l'antologia si succedono, ora per contrapposizione ora per consonanza, all'interno di questi capitoli ideali.

J'aime la Frontière -Ligne Maginot
J'aime la Frontière, car c'est un rempart sur;
Je l'aime, car elle est confortable.

J'aime le fractionnement national, HERITAGE historique.
J'aime la nation, LA capitale.
Mais je n'aime que MA nation, car j'y suis chez moi.

Nation, Nation par-dessus tout;
Chacun pour soi; les autres, on s'en fout.
Tel sera toujours mon hymne.

Surtout pas de Fédération;
Un Pouvoir fort dans chaque nation;
A chaque nation SA capitale; visitez le Désert français.

Brave douanier, tu me rassures
Quand tu me demandes, entre France et autres nations:
«Rien à déclarer?».

STUDENTE ANONIMO

*in volantino lanciato nell'emiciclo del Parlamento europeo,
a Strasburgo, durante la 'contestazione' europeista dell'11 marzo 1969*

II

*O frontière, ô mutisme! Aversion du dieu!
Et la saison de l'homme sur nos lèvres comme un thème
nouveau.*

Saint-John Perse

Nello spazio lasciato libero dalla crisi delle ideologie Elaborare un progetto di «pan-democrazia»

(Pubblicato nella rubrica "Opinioni" de "Il Popolo", mercoledì 5 gennaio 1977, p.3)

La crisi che investe le grandi ideologie storiche, della destra e della sinistra, e, con esse, le rispettive traduzioni politico-partitiche, è una crisi di identità che ha come comune punto di riferimento il sistema dello Stato-nazione. Con questo sistema, la destra si è (tutta) identificata, realizzata ed esaurita: l'impegno per forme di cooperazione e organizzazione internazionale, quando non suona pretestuoso come nell'attuale momento, ha sempre assunto lo Stato-nazione come il perno di qualsiasi agire politico ed ha coerentemente privilegiato le strutture di tipo intergovernativo. Lo stesso liberalesimo, a partire dal momento in cui è cominciata a venir meno la possibilità reale, oltre che analitica, di tenere distinto lo Stato dalla Società – sotto l'incalzare delle pretese di maggior controllo della seconda sul primo, in nome dei valori di partecipazione –, si è visto erodere il «suo» spazio politico naturale. Ha avuto così inizio una crisi di identità che si è andata trasformando in vera e propria alienazione man mano che le strutture partitiche collegate alle ideologie di destra, ed anche al liberalesimo più tradizionalista, perdevano colpi nell'*inseguire* lo Stato nella sua evoluzione verso forme nuove di più intensa interazione fra società e istituzioni politiche.

Dal canto suo il marxismo – come ammonisce Norberto Bobbio – non ha mai avuto una sua concezione dello Stato, essendosi invece preoccupato del Partito, della sua struttura e della sua azione, in funzione di mobilitazione permanente e di un sempre imminente intervento sul (o contro il?) sistema dello Stato nazionale. Mentre la destra si è identificata, diciamo per vocazione, con lo Stato, in un coniugio che le si è rivelato fatale nella misura in cui certe distinzioni fra il politico-statuale e il politico-societario non hanno più trovato riscontro nella coscienza «partecipativa» di ampi strati popolari, il marxismo partitico si è da sempre fatto percepire, se non proprio come l'anti-Stato, almeno come «movimento» insofferente a qualsiasi integrazione o riduzione a componente legittima(nte) di un determinato sistema statale-nazionale. Adesso, anche i partiti comunisti, quale più quale meno, si sono messi a «difendere» il sistema istituzionale dello Stato-nazione, con ciò rinunciando ad alcune loro caratteristiche essenziali. Ma, mentre la destra e il liberalesimo tradizionalista perdono la propria identità, anzi si alienano, inseguendo una realtà politico-istituzionale che li rifiuta «strutturalmente», il marxismo partitico perde la sua identità, almeno quella da sempre percepita dall'opinione pubblica, alla ricerca della successione *nello* (o *allo*?) Stato, sforzandosi di sostituire alla precedente immagine dell'anti-Stato l'immagine nuova dell'erede legittimo.

Il momento è propizio per un vigoroso rilancio dei partiti di ispirazione cristiana, di quei partiti cioè i quali – insieme con taluni partiti laici, d'ispirazione non marxista – sono accusati di non aver mai avuto una «forte» identità ideologica (ma se per «forte» intendiamo «messianica», non c'è da vergognarsi di non averla mai avuta «forte»). Beneficiari di larghi consensi popolari – talora,

purtroppo, interpretati come deleghe in bianco –, questi partiti hanno portato avanti programmi che possiamo chiamare di democrazia gestionale, in vista di impegni di media e breve scadenza (la «ricostruzione» prima, il faticoso ammodernamento della legislazione dopo, pezzo dopo pezzo, giorno dopo giorno), senza concezioni totalizzanti né dello Stato né della Società.

Oggi che le ideologie messianiche si stanno sgretolando in una spirale di trasformismi e di revisionismi – per cui la destra pretende di essere «progressista», il liberalesimo si «socializza», il comunismo si «liberalizza» immolandosi sull'altare delle libertà civili e politiche, cioè «borghesi» –; oggi che lo stesso socialismo si interroga sulla sua natura e sulla sua identità («quale socialismo?»): è sempre l'onesto Bobbio a richiamarci sulle confusioni e sugli equivoci che regnano nel campo delle sinistre), la Democrazia cristiana è sollecitata a riflettere senza indugio sul contenuto e sulla portata, anche strategica, del Suo «messaggio». Le si è aperto un grande spazio, che non è più quello soltanto della democrazia gestionale, del quotidiano amministrare, ma della elaborazione concettuale, della riflessione sui perché politici più profondi e sulle risposte istituzionali di lungo periodo e di più ampio respiro.

In campo autenticamente democratico, si è per natura sospettosi delle operazioni ideologiche e degli indottrinamenti, si è portati a esorcizzare la tentazione del messianismo totalizzante. Ed è bene che sia così. Ed è bene che continui ad essere così anche oggi, nel momento in cui la Democrazia cristiana non può e non deve più oltre sottrarsi alla sollecitazione, che le viene dall'opinione pubblica, non già di confezionare una «ideologia», ma di offrire un «programma» di ampio respiro, che ci collochi progettualmente (e non soltanto idealmente) nella pro-

spettiva «aperta» del mutamento per nuove conquiste democratiche a tutti i livelli politici e sociali, dal micro ambito del quartiere al macro ambito della integrazione europea. Se la gravità e la complessità della situazione economica interna impongono di non abbandonate, per il breve periodo, il prudentiale modello di democrazia gestionale, gli stimoli internazionali e lo spazio «progettuale» creatosi con la crisi di identità delle grandi ideologie storiche, dovrebbero indurre la Democrazia cristiana ad intensificare ed affinare il suo sforzo di rinnovamento e di creatività nell'ambito che può meglio riceverlo e valorizzarlo, a beneficio di tutti: quello appunto della costruzione europea.

La trasformazione dell'attuale Comunità in un sistema politico più integrato e più capace, quale dovrà essere quello dell'Unione europea, non è una operazione internazionalistico-diplomatica ma, a partire dal momento in cui la Convenzione per l'elezione diretta del Parlamento europeo sarà stata ratificata dai parlamenti nazionali, un fatto essenzialmente politico e culturale. Non si tratterà di avere più pace o meno concorrenza tra i paesi membri della Comunità; si tratterà invece di poter meglio conseguire taluni «beni politici» da far fruire, non già ai livelli elitari della diplomazia o della burocrazia governativa o della dirigenza industriale, ma direttamente ai livelli individuali e di gruppo dell'intero corpo sociale. Oltre che per un più alto livello di occupazione e di reddito, ci saranno spazio e mezzi, cioè capacità, per puntare su una migliore qualità della vita e, soprattutto, su una più genuina democrazia.

La democrazia genuina non è *una* forma di democrazia, ma è tutta la democrazia, cioè la possibilità «strutturale» di realizzare e sperimentare, in maniera anche personale e sul posto, ai giusti livelli, tutte le forme compos-

sibili di democrazia. Le ideologie messianiche fanno perno su una forma soltanto di democrazia: quella politica *oppure* quella economica, quella rappresentativa *oppure* quella diretta, quella cogestionale *oppure* quella autogestionale, quella territoriale *oppure* quella funzionale, quella micro *oppure* quella macro. Orbene, fra tutte queste forme non esiste incompatibilità; l'incompatibilità esiste soltanto fra la democrazia totalitaria e democrazia *tout court*. Le incompatibilità sono apparenti o, più correttamente, sono contingenti, dovute alla struttura e alle dimensioni dei sistemi politici entro cui l'esperienza democratica viene realizzata ed istituzionalizzata. La presunta incompatibilità è, in realtà, una compossibilità.

La realizzazione di tutte le forme compossibili di democrazia, cioè di un programma di pan-democrazia, esige un grande spazio politico ed insieme una minuziosa e ricca articolazione dei rapporti e delle strutture politiche all'interno di tale spazio. Lo stato-nazione, e per la sua dimensione geo-politica e per la sua tradizione storica, non è lo spazio adatto a recepire un progetto di pan-democrazia. Anche quando vi fosse la volontà sincera di portare avanti tale operazione, la maturazione della democrazia nell'ambito dello stato nazionale non potrebbe andare oltre certi limiti che sono appunto di natura geo-politica, istituzionale e storica.

Il programma di pan-democrazia nasce (o si sviluppa) dall'aprirsi di un grande spazio progettuale, quello lasciato libero dalla crisi ideologica della destra e della sinistra e si rivolge verso un grande spazio politico-istituzionale: quello dell'Unione europea. Questo programma non è una ideologia totalizzante, perfetta e quindi chiusa nella sua circolarità, ma è un progetto aperto, perché privilegia tutte le (com)possibilità di vita democratica e mobilita le forze politiche e sociali ad un

impegno di autentica ingegneria politica: l'impegno cioè di scoprire, creare e valorizzare tutti gli ambiti politici, territoriali o funzionali che siano, ove possa stabilirsi un giusto rapporto di scala fra l'ordine di grandezza delle aspirazioni e dei bisogni del corpo sociale da un lato e l'ordine di grandezza delle istituzioni politiche dall'altro. Il progetto di pan-democrazia è inoltre un progetto aperto perché tra i suoi valori ispiratori vi è quello della autonomia, cioè del rispetto della volontà libera e creativa di tutti gli ambiti comunitari, prima di tutto territoriali ma anche funzionali, in cui si crei o si voglia creare e rendere fertile il rapporto di scala di cui sopra.

Un invito dunque ad abbandonare il sistema dello Stato-nazione ai suoi destini, a lasciarlo cioè all'«inseguimento» della destra o alla «successione» alla sinistra marxista? No, giacché il progetto di pan-democrazia passa anche attraverso lo Stato fino ad investire le più intime e profonde articolazioni, naturalmente per trasformarle, secondo l'obiettivo essenziale del progetto che è quello, giova ripetere, non già del recupero dello stato nazionale in quanto tale, ma dello sviluppo della democrazia in tutte le sue espressioni.

Un Parlamento per l'unità europea

(Pubblicato nella rubrica "Opinioni" de "Il Popolo", venerdì 14 gennaio 1977, p.3)

Tra le competenze del nuovo Vice Presidente della Commissione della Comunità europea, on. Natali, figura quella dei rapporti con gli Stati membri e con l'opinione pubblica in vista dell'elezione, a suffragio universale e diretto, del Parlamento europeo. Trattasi di una competenza «speciale», non riconducibile cioè ad alcuna delle funzioni istituzionali ordinarie della Comunità.

Quali potrebbero essere i contenuti e la portata di questa funzione? Premesso che il contenuto di qualsiasi competenza, anche di quelle predeterminate o funzionali, si specifica strada facendo, cioè man mano che la relativa funzione si esercita, è innanzitutto da escludere che, nel nostro caso, si tratti di una funzione di mera «informazione», almeno nel senso che questa è venuta assumendo nel quadro istituzionale della Comunità. D'altro canto, l'«informazione» rientra nel ventaglio di competenze direttamente assunte dal Presidente della Commissione, Roy Jenkins. Ciò che va sotto il nome di «informazione», nella prassi recente della Comunità, è un servizio di carattere tecnico e funzionale. Il tentativo di orientarlo a fini di più intensa socializzazione sopranazionale dei cittadini all'interno degli stati membri della Comunità, – messo in atto dalla Commissione Hallstein nella prima metà degli anni '60 –, fu stroncato dal cosiddetto compromesso del Lussemburgo, del gennaio 1966. Com'è

noto, questo accordo di fatto risolse in qualche modo la crisi istituzionale della «sedia vuota» provocata dal Generale De Gaulle e, snaturando le regole del gioco «comunitario» stabilite dai Trattati di Parigi e di Roma, introdusse la prassi dell'unanimità in seno al Consiglio dei ministri della Comunità per tutte le decisioni su questioni considerate, dai governi interessati, di vitale importanza per i rispettivi stati.

Con la decisione di tenere elezioni dirette del Parlamento europeo, si allenta il filtro esercitato dall'apparato intergovernativo dei «Nove» sulle attività comunitarie e, con esso, viene meno la rigidità nell'esercizio delle funzioni del sistema comunitario. Attraverso il ricorso alle urne del corpo elettorale europeo, cioè mediante l'esercizio di un potere popolare sovrano che sta al di sopra di quello dei vari governi nazionali, il sistema comunitario riceve il crisma ufficiale della politicità: come dire che si riapre, e questa volta su un piano non meramente di fatto, la possibilità che le istituzioni comunitarie, più direttamente legittimate dal corpo sociale, perseguano nuovi obiettivi di integrazione ed in maniera più incisiva.

Qualcuno potrebbe eccepire l'inesattezza dell'espressione «corpo elettorale europeo», tenuto conto del fatto che, formalmente, vi saranno tanti corpi elettorali quanti sono gli stati membri della Comunità, disposti a consentire l'elezione diretta del Parlamento europeo: ciascuno Stato membro disciplinerà, infatti, con propria legge elettorale il ricorso alle urne. Ma se l'obiezione ha una qualche fondatezza dal punto di vista strettamente giuridico, non ne ha alcuna sotto il profilo socio-politico. Giacché l'elezione diretta del Parlamento europeo è un processo politico unitario, che sfocerà in una istituzione unica, il Parlamento europeo appunto; che si caratterizzerà per la contemporaneità delle operazioni elettorali;

che sarà influenzato dagli orientamenti ideologici e programmatici di partiti «europei» o, comunque, di partiti federati a livello europeo (l'isolamento nazionale – e nazionalista – del Partito comunista francese, e di qualche altra frangia partitica in questo o quel paese, costituirà l'eccezione).

Ma torniamo alla competenza speciale del Commissario Natali, che qui interessa. Avuto riguardo ai soggetti che saranno coinvolti dall'esercizio di tale competenza, cioè gli Stati membri della Comunità da un lato e l'opinione pubblica dall'altro, si può ipotizzare che la funzione del Commissario avrà un duplice carattere: diplomatico e socio-politico. Per quanto concerne i rapporti con gli Stati, si tratterà essenzialmente di seguire, attraverso contatti e consultazioni ai più alti livelli degli ambienti parlamentari e governativi nazionali, l'iter di ratifica della Convenzione del 20 settembre 1976 (quella che ha sancito l'accordo fra i governi della Comunità per l'indizione dell'elezione diretta del Parlamento europeo), nonché di premere affinché le procedure si esauriscano velocemente. Si tratterà altresì di adoperarsi affinché le leggi elettorali nazionali, che saranno adottate o «adattate» *ad hoc*, si uniformino ad un comune spirito europeo. Infine, occorrerà tentare, senza forzare la specifica situazione interna, che soprattutto la Danimarca sciolga le sue riserve circa l'opportunità di tenere alla data prevista la consultazione elettorale. Per il buon esito di questi passi, che si configurano in termini essenzialmente diplomatici, sarà opportuno che il Commissario CEE stabilisca efficaci collegamenti, oltre che con le presidenze dei parlamenti nazionali e dei diversi gruppi parlamentari, con le direzioni dei partiti politici nazionali e con quelle delle «federazioni» europee. L'esperienza, sia di partito che di

governo, dell'on. Natali non potrà che agevolare lo svolgimento di questo importante compito.

Più complessa si presenta la funzione dal punto di vista socio-politico, avuto cioè riguardo ai rapporti con l'opinione pubblica. Mentre esiste un corpo elettorale europeo (basterà attivarlo ufficialmente), c'è da dubitare che esista, in quanto tale, una opinione pubblica europea, distinta cioè rispetto alle singole opinioni pubbliche nazionali. Il compito del Commissario Natali è appunto quello di contribuire a stimolare la formazione di una opinione pubblica «europea». Si tratta indubbiamente di una impresa ardua, giacché formare una opinione pubblica europea significa creare, almeno in parte, il cittadino europeo e quindi fare veramente l'Europa unita. E questo non si può realizzare con un colpo di bacchetta magica. Non lo si è fatto neppure in venticinque anni di funzionamento della Comunità europea. Ma ora bisogna cominciare a farlo seriamente. L'impresa non è né velleitaria né impossibile, giacché esistono un obiettivo politico e una scadenza precisa: l'elezione diretta del Parlamento europeo, cioè un evento mobilitante e unificante. Non si tratta più soltanto di far «credere» all'Europa unita, di chiedere un atto di fede in bianco (lo sforzo generoso dei movimenti europeisti!). I cittadini saranno chiamati a votare per una istituzione sopranazionale che li rappresenterà in maniera diretta, non più mediata e, vorrei aggiungere, fin qui fiacca. Si tratterà di far capire, fondamentalmente, che la gamma di occasioni e di strumenti democratici, a disposizione dei cittadini, di ciascun cittadino, si allarga; che la democrazia, come ideale e come prassi istituzionale, conquista nuovi spazi e nuove dimensioni; che la sovranità del popolo si estende orizzontalmente e verticalmente, al di là e al di sopra delle frontiere nazionali.

In altri termini, quella che è stata affidata al Commissario Natali, nel quadro organico del nuovo esecutivo della Comunità, è una funzione di mobilitazione pre-elettorale nei confronti della fascia, territoriale e popolare, del corpo sociale europeo rimasta, fino ad oggi, estranea al funzionamento del sistema comunitario. Com'è noto, se si vuole parlare di partecipazione politica, nell'ambito della attuale Comunità europea, occorre procedere in maniera molto circostanziata e limitarsi ai cosiddetti «gruppi di interesse» (associazioni produttive e professionali), organizzati a livello europeo e dotati di tutti gli strumenti (comprese le pratiche di «lobbying») idonei ad influire sulla presa di decisioni degli organi comunitari.

Il significato più importante dell'elezione diretta del Parlamento europeo consiste nel fatto che sarà attivato politicamente, per l'attuazione dei valori di democrazia, l'intero corpo sociale della Comunità, in tutti i suoi strati, e non più soltanto in alcune sue espressioni verticali, più o meno corporativizzate, come per esempio le grosse organizzazioni industriali o agricole.

In questa fase di rinnovata politicità del quadro comunitario, l'azione mobilitante dell'opinione pubblica, quale sarà realizzata dalla Commissione, dovrà essere distinta e diversa rispetto a quella che sarà svolta dai partiti politici. Essa avrà un carattere più generale, vorrei dire istituzionale, dovrà cioè tendere a sensibilizzare i cittadini sul significato e sulla portata delle istituzioni sopranazionali in quanto tali (per es., far capire cosa comporterà la legittimazione popolare diretta del Parlamento europeo ai fini dello sviluppo politico democratico dell'intero sistema comunitario), piuttosto che sui contenuti e sui programmi delle singole istituzioni. A questo secondo compito provvederanno i partiti, elaborando ciascuno il proprio programma elettorale e propa-

gandandolo ai livelli più capillari. Dunque, anche la Commissione svolgerà la sua «campagna» per le elezioni europee, appunto chiarendo gli aspetti istituzionali generali dell'operazione attraverso un apposito programma, vorrei dire specialistico, di più intensa comunicazione politica. D'altronde chi, se non la Commissione, può far questo, in un'ottica autenticamente sopranazionale? Se la Commissione vi rinunciaste, i partiti politici avrebbero un motivo in più per limitare i loro sforzi di elaborazione ideologica e programmatica agli aspetti più generici e sloganistici della costruzione europea.

Non si tratterà, ovviamente, di far passare informazioni e notizie attraverso un più consistente numero di pubblicazioni ad hoc. La specialità della funzione del Commissario Natali consiste nella «immediatezza» della medesima, cioè negli obiettivi di animazione diretta – entro i limiti prima indicati – da esercitarsi, come prima sottolineato, nei confronti della fascia territoriale-popolare della Comunità. Tenuto conto del carattere stratificato (dal punto di vista culturale, sociale, politico ed economico) del corpo sociale europeo, si tratterà di individuarne subito gli ambienti e le espressioni più significative, per stabilire con esse canali di comunicazione diretta: enti regionali e locali (si pensi alla «Consulta per l'Europa» della Regione Piemonte e ad organismi analoghi di altre Regioni italiane), associazioni giovanili, organizzazioni sindacali, istituzioni culturali e artistiche, università, movimenti d'opinione e di promozione europeista, mass-media.

In un certo senso, la competenza speciale attribuita al Commissario Natali trova il suo precedente immediato nella missione affidata al Primo Ministro Tindemans, in occasione del vertice di Parigi del dicembre 1974, per l'elaborazione di un rapporto di sintesi sull'Unione eu-

ropea. Nel comunicato finale del vertice si faceva riferimento alle consultazioni che Tindemans avrebbe realizzato a livello di governi e di «ambienti rappresentativi» degli stati membri della Comunità. La differenza dei compiti è però sostanziale. Per Tindemans, a parte la diversa origine del mandato, si trattava di elaborare un progetto e, più che un progetto, una visione d'insieme sulla trasformazione dell'attuale Comunità in un sistema politico più organico e capace. Per Natali, si tratta di operare concretamente per l'attuazione di una parte qualificante dell'Unione europea: cioè, la democratizzazione delle strutture sopranazionali. Ciò che ci si attende dal Commissario Natali è, quindi, lo sforzo di favorire la messa in moto di un processo di identificazione politica tra la base popolare europea e le istituzioni comunitarie.

Integrazione europea e «sovranità limitata»

(Pubblicato nella rubrica "Opinioni" de "Il Popolo", venerdì 21 gennaio 1977, p.3)

La Democrazia Cristiana si è impegnata ad accelerare i tempi per la ratifica della convenzione per l'elezione diretta del Parlamento europeo. Il cittadino italiano, insieme ai cittadini degli altri stati membri della Comunità che avranno provveduto agli atti di ratifica, diverrà presto titolare di uno *status* «politico» più ampio, a dimensione sopranazionale. Data l'importanza eccezionale di questo avvenimento, occorre che vi si arrivi preparati, cioè pienamente consapevoli di quello che esso significa e, soprattutto, di quello che esso implica per gli anni a venire.

In un sistema democratico, il significato più profondo dell'«essere cittadini» è costituito dalla possibilità effettiva, per ciascuno, di partecipare liberamente al funzionamento delle pubbliche istituzioni, attraverso tutta una serie di strumenti e di occasioni e, fondamentale, mediante l'esercizio del voto elettorale, cioè di un potere «sovrano». Nella Comunità europea, fino ad oggi, i cittadini non hanno beneficiato di alcuno *status* politico attivo risultando semplici destinatari di provvedimenti decisi in un contesto istituzionale non sufficientemente legittimato dal punto di vista democratico. I «regolamenti» del Consiglio dei ministri e le decisioni della Commissione, pur vincolando direttamente le singole persone fisiche e giuridiche all'interno degli stati membri della

Comunità, scaturiscono infatti da un processo decisionale prevalentemente tecnocratico e di vertice intergovernativo.

Tra la volontà della base sociale (eccezion fatta per alcuni potenti settori corporativizzati) e l'esercizio, per quanto «illuminato», dei poteri sopranazionali europei esistono, allo stato attuale, troppi passaggi e troppe mediazioni, che si spiegano sulla base di esigenze di natura funzionale e diplomatica, ma non si giustificano con riferimento ai valori della prassi democratica. Le cosiddette «regole del gioco comunitario» (iniziativa della Commissione, parere del Parlamento, decisione del Consiglio, unanimità in caso di modifica della iniziale proposta della Commissione, ecc.) sono senza dubbio originali e intelligenti ma, anche a volerle lasciare in piedi, necessitano di una più ampia e diretta legittimazione da parte del corpo sociale, mediante l'attivazione di adeguati meccanismi di partecipazione politica popolare. È ben vero che nell'attuale sistema comunitario sono attuate forme di tutela giurisdizionale diretta degli individui e delle imprese, oltre che degli Stati in quanto tali, ad opera della Corte di giustizia delle Comunità europee: se ciò qualifica il sistema come garantista o, piuttosto, come sanzionatorio, non consente tuttavia di ascriverlo tra i sistemi di tipo democratico-partecipativo.

Orbene, lo *status* europeo – *status* «politico», ripeto, non culturale o amministrativo o folcloristico – che il cittadino acquisirà nei prossimi mesi (e che praticamente eserciterà subito, prima ancora dell'esercizio formale del voto, partecipando alla preparazione e allo svolgimento della campagna elettorale per il primo Parlamento «europeo» della storia), segnerà il passaggio da una situazione di vera e propria sudditanza, giuridica e pratica – per quanto ha attinenza alle questioni europee – ad una

in cui egli potrà svolgere ruoli politici attivi: di partecipazione, di legittimazione, di rappresentanza.

Tutto ciò significa che la sovranità popolare sta per estendersi, dal punto di vista sia formale che sostanziale, al di là delle tradizionali (e ormai chiaramente obsolete) frontiere nazionali. Non tutti sono d'accordo con questa interpretazione. Per esempio, la stampa sovietica è già ripetutamente intervenuta sull'argomento, sostenendo che le elezioni europee costituirebbero, non già una estensione, ma un vero e proprio attentato alla sovranità nazionale dei popoli. È, questa, una tesi pretestuosa e contraddittoria con la stessa dottrina social-imperialista della cosiddetta «sovranità limitata»: se ne deduce infatti, paradossalmente, che, le limitazioni alla sovranità nazionale dei singoli paesi si giustificherebbero in un contesto organizzativo «etero-diretto» (ad opera della potenza egemone o del partito-guida), mentre non si giustificherebbero affatto in un contesto di integrazione sopranazionale «auto-diretta». Ma le elezioni europee costituiscono un processo a doppio titolo «liberatorio»: perché aumentano le occasioni di partecipazione politica popolare per i corpi sociali coinvolti, e perché rafforzano (o trasformano) nel senso dell'auto-direzione l'apparato funzionale del sistema comunitario europeo.

La posizione del PCF

Anche il partito comunista francese si è attestato sulla tesi dell'«attentato» alla sovranità nazionale: «Sulla questione dell'indipendenza della Francia – ha recentemente dichiarato Georges Marchais – non cederemo e non scenderemo a patti». Questa tesi è confutabile sulla base di alcune constatazioni di fatto. Primo: l'interdipendenza delle situazioni economiche, e non soltanto economiche, dei vari paesi, soprattutto a livello continentale-regionale

è tale che, di *fatto*, la cosiddetta sovranità nazionale non esiste più nella sua integrità (come «indipendenza»), e ormai da tempo. Secondo: questo stato di cose, fatto di obblighi e di limiti reciproci, talora molto consistenti, fra i vari Stati nazionali, ha favorito e continua a favorire la creazione di robusti apparati decisionali, per la gestione di politiche extra e sopra-nazionali intese a soddisfare, in un contesto di più ampie capacità, gli interessi comuni. Terzo: l'attività politica extra e sopra-nazionale, esclusivamente affidata ad apparati di tipo «esecutivistico», di vertice, sfugge per sua natura al controllo dei singoli parlamenti nazionali: questi ultimi sono normalmente messi di fronte al «fatto compiuto» e non resta loro che un controllo meramente ratificatorio, mentre gli apparati di potere extra e sopra-nazionale continuano ad agire al di fuori di ogni valida legittimazione democratica.

Ci si chiede: dal punto di vista dei valori di democrazia, è meglio che le cose continuino ad andare avanti in questo modo, fino al momento in cui tutte le più grandi questioni si decideranno ai livelli extra e sopra-nazionali, sulla testa dei cittadini e delle masse, e il popolo si troverà completamente, ed effettivamente, desovranizzato; oppure, è meglio democratizzare, in senso partecipativo-popolare, questi processi, sì da trasformarli, da processi di ipo-sovrannizzazione, in processi di effettiva sovranizzazione del corpo sociale? La risposta, quella in buona fede, non può che essere nella seconda direzione. A questo punto, però, si corre il rischio di fare della metafisica o, addirittura, della mistica della integrazione soprannazionale, se non si chiariscono con maggior precisione (e tenuto conto del fatto che si tratta di processi fondamentalmente evolutivi e, quindi, non completamente prevedibili e controllabili) gli obiettivi delle varie operazioni, attraverso le quali si innescherà la dinamica dello *status*

politico europeo dei cittadini: dal dibattito parlamentare per la ratifica della Convenzione del 20 settembre 1976 alla elaborazione dei programmi elettorali, dalla formazione delle liste dei candidati al Parlamento europeo al voto vero e proprio.

Il primo voto europeo

Certamente, ogni effettivo aumento di sovranità popolare è da considerarsi un bene – «bene politico» –, nella misura in cui costituisca una tappa nel processo di emancipazione dei cittadini dalle prevaricazioni e dagli eccessivi condizionamenti dei vari «leviatani» statualnazionali che si succedono nel tempo.

Occorre pertanto fare attenzione a che si tratti di una operazione genuina, non strumentalizzata a fini di mera legittimazione formale, e quindi di potenziamento di ciò che preesiste (e che andrebbe invece cambiato) a livello di assetto istituzionale. È un pericolo che può corrersi, inconsapevolmente, anche con le elezioni europee, le quali finirebbero per tradursi in un'operazione sostanzialmente conservatrice.

Allora, va subito chiarito che, con l'esercizio del primo voto «europeo», non si intende legittimare l'attuale sistema della Comunità europea così com'è, bensì dar vita, mediante un atto di investitura diretta, ad una ben precisa istituzione: il Parlamento sopranazionale, appunto. (Sotto questo profilo, tra l'attuale Parlamento europeo e quello che sarà direttamente eletto da decine di milioni di cittadini, sarà difficile riconoscere una chiara linea di successione). Ed ecco il punto. Il cittadino, nell'esercizio del suo ruolo politico europeo, deve essere consapevole che vota non per un sistema – che ha, sì, tante capacità, ma che deve però compiere un salto di qualità alla luce dei valori di democrazia – bensì per una

singola istituzione la quale a sua volta, almeno inizialmente, si identificherà non con il precostituito sistema, ma direttamente con il corpo sociale europeo che l'avrà espressa. Dovrà trattarsi di una istituzione dinamica e vivace: il suo potenziale di trasformazione dell'attuale sistema comunitario non sarà infatti funzione diretta dei poteri formali di cui si troverà in un primo tempo investita, e che saranno ben pochi, se comparati con quelli «naturali» di qualsiasi assemblea parlamentare; piuttosto, esso sarà funzione della carica di «rappresentatività» di cui il singolo parlamentare europeo saprà farsi portatore (per il numero di suffragi ricevuti, per la loro spontaneità, per la capacità innovativa del suo programma elettorale, ecc.).

Quanto più il nuovo Parlamento europeo sarà «rappresentativo», tanto più esso sarà capace di erigersi in corpo «costituente» per la trasformazione democratica della Comunità (e degli Stati membri). Se gli si disconoscesse questa funzione, significherebbe che si vuole, in concreto, un aumento non di sovranità popolare effettiva, ma soltanto di sovranità popolare «chiacchierona» (è questo l'aggettivo con cui Voltaire qualificava i parlamentari del suo tempo). Il voto europeo costituisce quindi una formidabile occasione, popolare e democratica, per cominciare a dar corpo istituzionale ai nuovi valori di cui taluni leaders politici vanno parlando in questi tempi di crisi strutturale. Occorre essere conseguenti: se la crisi è di struttura, e non di mera congiuntura, allora la terapia non può che essere di intervento ingegneristico sulle istituzioni. O si dà questo significato «ingegneristico» al voto europeo, cioè lo si considera come una importantissima occasione di esercizio della sovranità popolare proprio sul terreno in cui la sovranità stessa si sta giocando – ciò che implica la graduale, ma non lenta,

trasformazione istituzionale dell'attuale sistema comunitario e, contemporaneamente, degli stati membri, nel senso di una più spinta integrazione sopranazionale e di più articolati processi autonomistici ai livelli territoriali sub-nazionali – o, come si dice, si menerà il can per l'aia.

Per quanto concerne in particolare l'Italia, il discorso all'elettore europeo, fatto in questi termini alternativi, non può arrecare alcun disturbo, data la naturale disponibilità europeista della nostra opinione pubblica. Sui contenuti specifici del voto europeo si giocherà però la credibilità «europeista», e quindi democratica, dei partiti politici italiani. Le elezioni europee saranno infatti la cartina di tornasole circa la vera natura dei loro obiettivi strategici: il potere per il potere, nell'ambito tatticamente più comodo, o il potere per la democrazia, per tutta la democrazia?

L'Europa unita e le due «superpotenze» Un nuovo sistema di rapporti fra i popoli

(Pubblicato nella rubrica "Opinioni" de "Il Popolo", martedì 15 febbraio 1977, p.3)

L'ottica con cui si affrontano le questioni relative all'unificazione europea è, quasi sempre, parziale o, come si dice in scienza politica, di tipo «sottosistemico»: cioè, ci si preoccupa della dinamica interna all'area comunitaria (le vicende dell'asse Parigi-Bonn, la vocazione tedesca alla leadership economica e monetaria, la presunta Europa a due velocità del rapporto Tindemans, l'eurocomunismo nelle sue versioni infra-nazionali, ecc.), mentre si prescinde dal più ampio contesto di relazioni internazionali globali e dai rapporti fra tale contesto e l'area comunitaria europea.

Non so se questo approccio sia dovuto ai limiti di una cultura legata alle vicende accentuatamente nazionalistiche delle nostre società o, piuttosto, all'incapacità-timore di affrontare in maniera chiara quello che è uno dei nodi fondamentali dell'unificazione europea e che può sintetizzarsi nel seguente quesito: che spazio ha l'unità europea nella logica e nella struttura dell'attuale sistema politico globale?

Di tanto in tanto si sente parlare della necessità che la Comunità europea si presenti all'esterno «con una voce sola»; si è tentato, in via di prima approssimazione, di definirne l'identità in occasione del vertice di Copenaghen nel 1973; più esplicitamente, i movimenti europei-

sti invocano l'«indipendenza» del sistema europeo rispetto alle super-potenze. Ma come stanno realmente le cose dal punto di vista del sistema internazionale? Qual è il grado di tollerabilità che esso manifesta nei confronti dell'impresa europea?

L'assetto del sistema politico internazionale è, in atto, di tipo essenzialmente diarchico: sovraordinata ai vari tipi di relazioni fra gli stati e fra altri attori politici (organizzazioni internazionali, imprese multinazionali, movimenti di guerriglia, fondazioni culturali), esiste all'interno di tale sistema una struttura di potere co-gestita da Stati Uniti e Unione Sovietica.

Nell'era di Kissinger, ci si era domandati, soprattutto sulla base delle affermazioni verbali del Segretario di Stato nonché di certe apparenze di diplomazia «mobile» (e, se si vuole, «disinvolta»), se il sistema di relazioni internazionali stesse trasformandosi da bipolare in multipolare o addirittura in un sistema tipo «bilancia di potere» (sul modello, tanto per intenderci, di quello consacrato nel celebre Congresso di Vienna nel 1815). In realtà, nessuna di queste trasformazioni è avvenuta: si è «razionalizzato», invece, nell'interesse primario delle due super-potenze, l'assetto bipolare. Anzi, a partire dalla fine degli anni 60 si è realizzata una sorta di legittimazione multilaterale di tale assetto, attraverso l'adesione, anche formale, di un numero considerevole di attori internazionali ad una certa «divisione del lavoro politico», a livello globale e cosmico, stipulata dalle due massime potenze.

Intendo riferirmi alla sottoscrizione, tra l'altro, del Trattato sui principi relativi all'esplorazione e all'uso dello spazio extra-atmosferico; del Trattato contro la proliferazione degli armamenti nucleari; dell'Atto finale della Conferenza di Helsinki sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Il negoziato SALT per la limitazione delle

armi strategiche costituisce la manifestazione più significativa e diretta del governo diarchico: esso funziona quale regolatore omeostatico nell'ambito dell'intero sistema internazionale, svolge cioè un ruolo equilibratore che va ben al di là del rapporto bilaterale USA-URSS. Più che una forma episodica di diplomazia di vertice, il negoziato SALT deve pertanto considerarsi come una struttura istituzionalizzata, cioè permanente, dell'attuale sistema internazionale, attraverso cui si sviluppa appunto, e si consolida, la co-gestione diarchica delle massime potenze.

Ineguaglianza

La situazione di sostanziale ineguaglianza tra le due super-potenze (che chiamerò 'legittimanti') e gli altri paesi, emerge chiaramente, oltre che dallo spirito, dalla lettera, per esempio, del Trattato sullo spazio extra-atmosferico e dell'Atto finale di Helsinki, laddove in ambedue si sancisce, paradossalmente, il principio di reciprocità. L'articolo 12 del Trattato cosmico stabilisce che «tutti gli scali, le installazioni, equipaggiamenti e veicoli spaziali sulla luna e sugli altri corpi celesti saranno aperti ai rappresentanti degli altri Stati, che siano parti contraenti del Trattato, su base di reciprocità». Allo stato attuale delle cose, per chi può valere la reciprocità se non per le super-potenze? Nella parte dell'Atto finale di Helsinki dedicata alle «misure miranti a rafforzare la fiducia e a taluni altri aspetti della sicurezza e del disarmo», a proposito della notifica preventiva di manovre militari di rilievo, si stabilisce in via generale che gli Stati «notificheranno le loro manovre militari di rilievo a tutti gli Stati partecipanti attraverso i consueti canali diplomatici»; più oltre si precisa, però, che «nel caso di uno Stato partecipante il cui territorio si estenda al di là dell'Europa, occorre dare notifica preventiva soltanto delle manovre

che si svolgono in un'area entro 250 chilometri dal suo confine che fronteggi o che sia in comune con un qualsiasi altro Stato partecipante europeo...».

Riconoscere che esiste un assetto globale diarchico significa allora che «i giochi sono fatti» per l'eternità, sopra le nostre teste, e che non ci sono valide prospettive di mutamento nel sistema internazionale? Fortunatamente, l'orizzonte non è così chiuso come a prima vista potrebbe apparire: esistono infatti, già in atto, elementi di trasformazione. Ne cito qualcuno. La Cina è fuori dal sistema diarchico, non è tra i suoi legittimanti, non perde anzi occasione per manifestare vivacemente la sua opposizione a ciò che essa chiama l'«imperialismo» di Mosca e di Washington. La capacità nucleare è, di fatto, acquisita da una rosa piuttosto ampia di paesi: è di questi giorni la polemica fra Stati Uniti e Germania Federale circa la fornitura al Brasile di tecnologia nucleare. La crisi dell'energia ha dato, oltre che un forte potere negoziale ai paesi produttori di petrolio, un rinnovato vigore all'intero «gruppo dei 77» paesi in via di sviluppo la cui azione, finalizzata al mutamento (se non addirittura al capovolgimento radicale) dei tradizionali «terms of trade» col mondo industrializzato (in cui sono ricompresi anche l'URSS e gli altri paesi dell'Est, insieme con gli USA, il Giappone, il Canada e i paesi dell'Occidente europeo), si sta rivelando ben più incisiva che non quella fiaccamente portata avanti a titolo di «non-allineamento».

Logica diarchica

Ma la struttura di co-gestione diarchica del sistema internazionale non fa niente per neutralizzare questi fattori destabilizzanti? Per rispondere, occorre tenere conto di un dato importante. Pur essendo venuta meno, ormai da tempo, la cosiddetta «sovranità esterna» della mag-

gior parte degli stati, continuano tuttavia a sussistere, nel sistema internazionale, «aree di autonomia relativa», che i teorici di relazioni internazionali chiamano «discontinuità» del sistema: queste «aree» sono il prolungamento di situazioni di indipendenza (preesistenti all'assetto diarchico) o aggregazioni politiche emergenti per l'utilizzazione di risorse naturali strategiche. Esse costituiscono altrettanti buchi o maglie larghe del sistema, che il governo diarchico non è in grado di annullare (ammesso che riuscisse a trovare, al suo interno, il consenso necessario per annullarle) se non mediante l'uso della coercizione armata. Ciò non significa che le superpotenze non cerchino di intervenire con altri mezzi, economici per esempio, al fine di ridurre lo spazio delle autonomie o per orientare queste ultime a loro favore.

Orbene, tenuto conto dell'assetto internazionale del potere politico, qual è la collocazione del sistema di unificazione europea? Certamente, il sistema europeo non risponde agli interessi egemonizzanti delle superpotenze. Primo, perché nel suo insieme costituisce il potenziamento di un'area di autonomia relativa, o di discontinuità, del sistema internazionale, e va quindi contro la logica diarchica delle «autonomie decrescenti»; secondo, perché il controllo dall'esterno, nei suoi confronti, diventa sempre più difficile man mano che la struttura verticistica e tecnocratica della Comunità europea si trasforma in struttura di partecipazione politica popolare, mediante l'attivazione della fascia territoriale-elettorale del corpo sociale europeo.

Le superpotenze hanno ben presenti i possibili sviluppi di questa situazione. L'URSS è decisamente contraria all'elezione diretta del Parlamento europeo, Gli Stati Uniti, durante le presidenze Nixon e Ford, hanno ripetuto

tamente interferito nel precario processo decisionale comunitario europeo.

Cosa è dato prevedere per il futuro? Nella misura in cui la strategia della deterrenza (costantemente «calibrata» nell'ambito del negoziato SALT) continuerà a presentarsi come l'unico strumento valido ai fini dell'equilibrio militare globale, è da escludere l'ipotesi dell'uso della coercizione materiale nei confronti del sistema europeo. L'Alleanza atlantica continuerà a sussistere, almeno fino a quando costituirà parte integrante dell'equilibrio strategico, e sarà una garanzia obiettiva per il sistema europeo. Sotto questo profilo, il processo di unificazione europea non costituisce un fattore destabilizzante rispetto all'equilibrio militare globale. Esso si colloca in uno dei «buchi» del sistema internazionale, come dire che è strutturalmente tollerato. Deve dunque profittare a suo vantaggio di questa tolleranza, chiedendo innanzitutto agli alleati d'oltreoceano che la *partnership* di kennediana memoria trovi finalmente attuazione. L'amministrazione Carter potrebbe essere sensibile ad una richiesta veramente unitaria in tal senso. A questo punto, entrano in gioco le variabili interne all'area comunitaria, e in primo luogo la volontà dei singoli stati in ordine alla loro effettiva unificazione.

III

Grand âge, nous venons de toutes rives de la terre. Notre race est antique, notre face est sans nom. Et le temps en sait long sur tous les hommes que nous fumes.

.....

Grand âge, nous voici. Rendez-vous pris, et de longtemps, avec cette heure de grand sens.

Saint-John Perse

Le elezioni europee Per democratizzare o soltanto per legittimare?

(Pubblicato nella Rivista "L'Europa", anno XII, n. 1 nuova serie, giugno 1978, pp. 59-68)

Nella prospettiva ravvicinata dell'elezione diretta del Parlamento europeo, non è ozioso chiedersi se, tramite tale elezione, si raggiunga effettivamente lo scopo di democratizzare le attuali istituzioni comunitarie e i relativi processi decisionali, anche prescindendo da un ulteriore incremento, a breve termine, dei poteri in capo alle istituzioni medesime.

Senza voler fare della facile demagogia d'occasione, non è un mistero per nessuno che il sistema politico della Comunità europea si sia fin qui caratterizzato, fondamentalmente, in modo verticistico, corporativo e scarsamente partecipativo, ciò che ha precluso, oltre che il rispetto di alcune elementari regole di democrazia, il coinvolgimento non simbolico delle grandi forze politiche e sociali per il varo di imprese improcrastinabili quale, in primo luogo, l'unione economica e monetaria.

Ci si domanda oggi se, ad un ampliamento dell'«arena politica» al livello sopranazionale, già in atto per il fatto stesso di aver deciso l'indizione dell'elezione europea, farà riscontro un adeguato grado di *partecipazione* politica popolare al medesimo livello. Se così non avvenisse, l'elezione europea avrebbe reso un pessimo servizio alla causa della democrazia, oltre che alla stessa causa dell'unificazione europea: giacché avrebbe fornito una più ampia *legittima-*

zione formale ad un sistema che, alle connotazioni verticistiche ed elitarie, rischia ora di aggiungere anche quella partitocratica. Si realizzerebbe in tal modo il paradosso per cui, ad un balzo in avanti del processo di «politicizzazione» sul piano sopranazionale (provocato in particolare dallo strutturarsi di un vero e proprio sistema dell'integrazione partitica europea o dall'irruzione di comportamenti politico-drammatici accanto ai tradizionali comportamenti politico-tecnici delle strutture comunitarie), non corrisponderebbe un adeguato grado di sviluppo politico democratico ma addirittura si arretterebbe su questo terreno, contribuendosi in qualche misura a potenziare, attraverso la legittimazione popolare, una più avanzata forma di «esecutivismo» sopranazionale. In questo caso, solo formalmente si passerebbe dalla Europa dei vertici (e dei mercanti) all'Europa dei popoli; sostanzialmente, all'Europa dei vertici e dei gruppi d'interesse si aggiungerebbe l'Europa degli stati maggiori dei partiti.

Le due principali variabili che incideranno sul voto europeo sono la «cultura politica» degli elettorati dei nove paesi membri della Comunità e la «struttura politica» – in primo luogo, i sistemi elettorali e i sistemi partitici, nazionali e sopranazionale –, entro cui tali elettorati si esprimeranno e che troveranno più o meno saldamente precostituita. Queste variabili, pur essendo ambedue importanti, non hanno tuttavia eguale peso, almeno nel breve periodo e specialmente nel nostro paese ove il grado di cultura politica *cognitivamente* orientata (cioè razionale, critica, de-passionalizzata) è ancora relativamente basso ed è anzi inversamente proporzionale all'alto grado di mobilitazione politica, voluta e pilotata dalla struttura politica in questi anni.

La cultura politica «europea», cioè «cosa e come si pensa» del, e «cosa e come si vuole» dal, sistema politico della

Comunità europea, si inserisce evidentemente nel più ampio contesto della cultura politica generale e ne ripete i caratteri essenziali, con alcune peculiarità dovute alla specifica natura dei problemi e delle istituzioni europee.

Dell'Europa si conosce poco e con imprecisione, si parla poco e in maniera del tutto inadeguata. Secondo i dati del'«Eurobarometro», il 55% degli intervistati nell'area comunitaria ritiene di non ricevere sufficiente informazione sul Parlamento europeo e sulla sua elezione: in Italia, solo una persona su quattro dice di aver letto o udito qualcosa al riguardo (in Francia e Lussemburgo quattro persone su dieci, in Irlanda una su sei). L'inadeguatezza del discorso europeo si manifesta essenzialmente in due forme: l'estremo tecnicismo, col risultato di dar luogo ad un sistema di comunicazioni per iniziati, oppure l'estremo genericismo (per non dire la ovvietà, la ripetitività, la sloganistica) ai livelli più diffusi. Da una parte, c'è il discorso elitario, che corrisponde allo elitarismo, di fatto, delle attuali strutture comunitarie; dall'altra, c'è un discorso vago e quasi irrilevante, cui si è accompagnato il cosiddetto «consenso permissivo» dell'opinione pubblica nei confronti delle istituzioni europee.

Il problema, sotto questo profilo, è come allargare il discorso reale sull'Europa e come «recuperarlo» dal genericismo e dalla ovvietà alla specificità e alla rilevanza. Obiettivamente, il discorso sugli sviluppi dell'integrazione europea è popolare e ricco: popolare, perché gli interessi che il funzionamento del sistema comunitario investe, in atto o potenzialmente (dal campo della politica agricola e della politica sociale a quello dello sviluppo regionale, dall'unione economica e monetaria alla tutela dei diritti e libertà fondamentali), ineriscono alla dimensione orizzontale-solidarista del corpo sociale, e non soltanto a quella verticale-corporativa delle burocrazie e dei gruppi d'interesse; ricco, perché la

tematica Europa è estremamente articolata dal punto di vista sia istituzionale sia sostanziale, e suscita problemi di ingegneria politica costituzionale, di valorizzazione e sperimentazione delle varie forme di democrazia, di potenziamento delle capacità di prestazione dei sistemi politici, di valorizzazione delle autonomie territoriali e funzionali, ecc.

Si tratta di capire, e far capire, non già l'Europa-escatologia e l'Europa-panacea o l'Europa-mito, bensì l'Europa *politica* dell'oggi. Preliminarmente, si tratta di rendersi conto della natura e portata dei processi che sono «indotti» dall'elezione europea già prima che essa abbia luogo. Sono convinto che la tempestiva conoscenza di questa realtà in movimento servirebbe, tra l'altro, a più rapidamente falsificare la perentorietà di certi *aut-aut*, che vengono proclamati in questo o quel paese, e soprattutto nel nostro. Alla luce di questa realtà, certe presunte «alternative» e, con esse, certe forze che sembravano fino a ieri immense e travolgenti, si ridimensionano in termini di maggiore accettabilità per il gioco democratico. Tra i processi «indotti» dell'elezione europea, ve n'è uno di eccezionale rilievo e portata, che è possibile cogliere, con sufficiente chiarezza, dall'analisi comparata delle piattaforme elettorali dei primi tre «partiti europei» (Unione dei partiti socialisti, Partito popolare europeo, Federazione dei partiti liberali e democratici): la tendenza alla *sintesi assiologica*, cioè la tendenza alla riformulazione e alla riaggregazione dei grandi valori sociali (libertà, personalismo, comunitarismo, partecipazione, ecc...) in direzione non già, come avrebbero voluto gli stati maggiori di tali partiti, di determinati «specifici» *partitici*, e quindi di una più nitida identità ideologica di ciascuno di essi, bensì di un unico e comune «specifico» *europeo*.

Probabilmente, non si tratta del declino dell'ideologia *sic et simpliciter*, ma di qualcosa di più complesso, cioè del

superamento delle ideologie più accentuatamente circolari e totalizzanti attraverso la convergenza, favorita da tutta una serie di fecondazioni incrociate ai livelli nazionali, subnazionali e sopranazionale, su una medesima concezione di società personalistica, comunitaria, pluralistica e partecipativa.

Nell'attuale fase dell'integrazione politica europea, che si caratterizza soprattutto per l'integrazione partitica, si sta manifestando una sorta di crisi di rigetto per la circolarità totalizzante di certe proposte politiche insieme con la propensione, più o meno consapevole (nel PPE appare più consapevole che in altre formazioni partitiche) verso la pluriformità, la compostibilità, i sistemi delle pluralità compatibili. È quello che possiamo chiamare l'«effetto Europa».

Ebbene, come volgarizzare e diffondere un discorso che, avviato negli ambiti della riflessione politologica e filosofica, esige di essere conosciuto e verificato almeno fra i 180 milioni di elettori europei? È qui chiamata in causa la responsabilità dei mezzi di comunicazione di massa, degli intellettuali che hanno potere mobilitante nonché, ovviamente, delle organizzazioni politiche, sociali e culturali: dai partiti ai sindacati alle associazioni professionali alla scuola.

Un punto che merita di essere particolarmente approfondito in questa fase riguarda la «domanda politica europea», cioè quell'insieme di richieste di tutela e di provvedimenti che, in maniera più o meno specifica, più o meno manifesta, si indirizzano alle istituzioni comunitarie.

Prima che la prospettiva dell'elezione europea divenisse concreta, riusciva difficile impostare un discorso realistico al riguardo, per il semplice motivo che non esistevano, a monte, i presupposti «strutturali» per la formulazione di una domanda politica europea di tipo e origine popolare, in provenienza cioè dagli strati orizzontali del corpo sociale a tutela dei rispettivi bisogni-interessi. Mancavano, tra

l'altro, le strutture specializzate idonee a stimolare, raccogliere e trasmettere una domanda politica di questa dimensione, e in primo luogo i partiti politici.

Ora che la prospettiva del potere ha creato, anche nell'ambito della Comunità europea, la premessa per l'esercizio di ruoli specificatamente partitici, è venuto il momento di «chiedere» all'Europa.

Il problema è dunque di «saper chiedere».

Tenuto conto del basso livello di informazione e della natura generica del (vecchio) discorso europeo, il primo flusso di domanda politica europea di dimensione popolare corre il rischio di essere fortemente generico e frammentario esso stesso. A meno che le strutture specializzate cui si è fatto riferimento non sopperiscano nel breve periodo alle carenze culturali, svolgendo in maniera tempestiva e scrupolosa i loro compiti istituzionali. Il pericolo è, ovviamente, che la priorità della «struttura» sulla «cultura» soprattutto in un campo presunto specialistico come quello delle questioni europee, accentui la capacità (e, prima ancora, la tentazione) di manipolazione nei confronti dell'opinione pubblica.

Perché la domanda politica europea possa validamente formarsi ed esprimersi, occorrono due condizioni essenziali: la consapevolezza dei bisogni-interessi, di cui si chiede soddisfacimento (e tutela) nel quadro funzionale della Comunità, e la percezione, quanto più chiara possibile, di uno schema di divisione del lavoro politico ai vari livelli e, fondamentalmente, fra le istituzioni sopranazionali e quelle nazionali. Interessa, qui, specialmente la seconda condizione. Ancora una volta è questione di cultura politica ma anche, e soprattutto in questo momento di avvio della partecipazione politica popolare sul piano europeo –, di responsabilità e funzionalità dei partiti politici i quali sono tenuti a «smistare» la domanda europea nella giusta direzione

istituzionale. Saper chiedere all'Europa significa chiedere all'Europa non *tutto*, ma ciò di cui essa è istituzionalmente capace, pena il collasso del sistema comunitario per sovraccarico di *input* e la frustrazione di quanti speravano nell'Europa come in un albero dei miracoli.

Che idea hanno i partiti politici, quelli europei in particolare, circa la «divisione del lavoro politico» fra i vari sistemi?

Una concezione, diciamo così, estensiva figura nelle piattaforme elettorali del PPE e della Federazione dei liberali e democratici. Lo schema di divisione che si ricava da questi due documenti è di tipo flessibile ed evolutivo, in ossequio al principio, fondamentale per la dottrina federalista, secondo cui le decisioni vanno prese al livello giusto, ove per tale si intende quello in cui è possibile instaurare un corretto rapporto di scala fra l'ordine di grandezza delle decisioni e l'ordine di grandezza dei bisogni-interessi.

Il criterio generale è quello della maggiore «vicinanza» possibile fra cittadini e pubbliche istituzioni. I livelli territoriali previsti nelle due piattaforme sono quelli della Comunità, dello stato nazionale, della regione (o entità analoga), delle amministrazioni comunali e locali, oltre che un più generale livello funzionale. Ambedue le piattaforme sembrano comunque privilegiare, già nella prospettiva di medio termine, il livello sopranazionale e quelli subnazionali-regionali, partendo da un giudizio di incapacità (più esplicito nel documento liberale che in quello democratico-cristiano) nei confronti dello stato nazionale. Lo schema di divisione risulta molto meno articolato nel documento (progetto) dei socialisti. Qui, i livelli indicati sono sostanzialmente due, sopranazionale e nazionale, e il primo appare piuttosto sussidiario rispetto al secondo, anche perché si continua a ritenere possibile, e auspicabile, la realizzazione del socialismo anzitutto all'interno dei sistemi politici nazionali.

«Poter chiedere» è uno degli aspetti fondamentali del processo di democratizzazione della Comunità. «Poter partecipare politicamente», cioè potere influire, in maniera continuativa e non simbolica, sulla presa di decisioni e sui comportamenti della classe politica in sede europea, è l'altro aspetto, essenziale e qualificante, del medesimo processo. Tra i presupposti della partecipazione politica europea, due sono particolarmente rilevanti nell'imminenza della prima elezione europea: la possibilità che tutte le forze politiche legittimamente organizzate abbiano una adeguata rappresentanza in seno al Parlamento europeo e negli altri organi comunitari (problema del proporzionalismo) e la possibilità che la classe politica europea sia reclutata, non già per via di cooptazione operata dalla preesistente classe politica nazionale, ma per libera scelta espressa dagli elettori nei confronti, oltre che dei partiti, anche dei singoli candidati (problema delle preferenze).

Per quanto concerne il primo punto, c'è da prendere atto con soddisfazione che, eccezion fatta per la Gran Bretagna, ove si è deciso per il sistema maggioritario (è tuttavia previsto un seggio per la rappresentanza dei cattolici dell'Ulster), ci si è orientati negli altri otto paesi verso il proporzionalismo, più o meno «corretto» (in Germania, anche per la rappresentanza al PE, è richiesto almeno il 5% di suffragi elettorali).

Non altrettanto soddisfacenti sono le decisioni, o le proposte, che si stanno facendo qua e là circa il problema delle preferenze. Un po' dappertutto, c'è la tendenza ad adottare il macro-collegio unico nazionale (Francia, Danimarca, Paesi Bassi, Irlanda, Lussemburgo). In Italia, soltanto la DC si è esplicitamente pronunciata per i collegi regionali o inter-regionali, mentre i cosiddetti partiti minori, ed esponenti qualificati dello stesso PSI, vi si oppongono. In Germania, il *Bundesrat* ha respinto la proposta go-

vernativa di collegio unico; in Belgio, sono invece previste tre circoscrizioni, corrispondenti alle regioni linguistiche e all'agglomerato di Bruxelles.

Gli interessi che in questo momento paiono dominanti in seno alle classi politiche (governative e partitiche) nazionali, sono di segno chiaramente conservatore ed elitario. Vi è innanzitutto la preoccupazione dell'auto-perpetuazione, da perseguire attraverso l'instaurazione di forme di «unione personale» fra il potere all'interno dei sistemi politici d'origine e il potere all'interno del sistema comunitario. Si spiega in questo modo come la «facoltà» del doppio mandato parlamentare, nazionale ed europeo, semplicemente prevista dall'Atto relativa all'elezione diretta del PE, sia di fatto riguardata come «regola» all'interno dei paesi membri della Comunità. Parimenti si spiega l'orientamento, altrettanto generalizzato a livello di élites politiche, a favore del semplice voto di lista, senza preferenze. La tendenza che si va delineando è quella di un trasferimento armi-e-bagagli o, più precisamente, di una espansione della sfera di potere delle attuali classi politiche nazionali verso il sistema comunitario europeo. L'altra preoccupazione, apparentemente più «obiettiva» della precedente, è in ordine al mantenimento degli attuali equilibri di forze all'interno dei singoli paesi.

Insomma, l'elezione europea non dovrebbe turbare l'attuale *status quo* governativo e partitico e non dovrebbe neppure consentire scelte di tipo personalizzato: *quieta non movere*, dunque, come parola d'ordine, e mera ratifica delle scelte «proposte» dagli stati maggiori dei partiti. Quale, allora, il significato «politico-europeo» e «democratico» dell'elezione europea?

È lecito chiedersi, ed è bene farlo subito, fino a che punto le preoccupazioni e gli interessi della classe politica, quanto meno in materia europea, coincidano con quelli della generalità dei cittadini. Per quanto concerne l'Italia,

non è difficile intuire che l'elezione europea potrebbe caricarsi di un significato politico molto più grande che negli altri paesi: primo, perché da noi gli *aut-aut* cui si è prima accennato vengono sbandierati in maniera più perentoria che altrove (e l'opinione pubblica dimostra ormai di volere sottrarsi alla «compressione» delle alternative); secondo, perché c'è una larga adesione sentimentale agli ideali dell'unificazione europea (il tasso di europeismo è di gran lunga più alto in Italia che negli altri paesi); terzo, perché è chiaramente percepibile un'aspirazione diffusa al ricambio degli uomini che fanno parte della classe politica (che è cosa evidentemente diversa dall'alternativa di sistema o di regime) ed è naturale che il rinnovamento lo si pretenda con speciale riferimento ai detentori dei ruoli politici europei, di ruoli cioè che sono obiettivamente nuovi ed originali.

Prima a ratificare l'Atto relativo all'elezione del PE, l'Italia rischia di essere tra gli ultimi ad approvare la legge elettorale a causa dell'opposizione di una parte rilevante della sua classe politica a quelle che sono regole elementari di democrazia partecipativa. Le argomentazioni a favore di una gestione verticistica, cioè partitocratica, della prima elezione europea sono decisamente meno numerose e consistenti di quelle contrarie. Sinceramente, non vedo come il collegio regionale o inter-regionale, in un sistema elettorale che consenta, da un lato, il pieno recupero dei resti in sede nazionale, dall'altro, la manifestazione del voto di preferenza, possa danneggiare i partiti minori a vantaggio dei maggiori. Il rischio, semmai, e un altro, ed è collegato a quello che abbiamo chiamato l'«effetto Europa»: la convergenza delle forze politiche sostanzialmente affini, al di là di nominalismi e denominazionismi, nell'ambito della integrazione partitica europea. Per cui, ad esempio, riuscirà difficile all'elettore italiano capire come mai il PSI e il PSDI si apprestino a fare campagne elettorali distinte dal

momento che aderiscono, ambedue, alla medesima Unione dei partiti socialisti della Comunità europea.

Sia chiaro, questa convergenza, *vista in chiave europea*, non significa affatto compromesso storico, o qualcosa di simile, tra DC e PC. Nel sistema europeo c'è spazio per giochi ben più ampi, più naturali e più corretti: in tale sistema, oltre all'area democratico-cristiana, in fase di assestamento dopo la costituzione di quello «strano animale» (come lo ha definito *l'Agence Europe*) che è l'Unione Democratica Europea (conservatori più democristiani austriaci, CDU-CSU e altri), c'è un forte polo di aggregazione socialista, c'è un importante polo liberal-democratico destinato a crescere, e c'è un'area comunista, tutta o quasi da scoprirsi in attesa di eventualmente organizzarsi in polo eurocomunista (o mediterraneo-comunista).

L'«effetto Europa» dovrebbe tradursi, da noi, nello stimolo a chiarire gli schieramenti in termini reali, cioè di differenziazione delle «opzioni» politiche, non già in termini di «formule». E siccome, *sulle questioni europee*, risulta effettivamente arduo differenziarsi quanto ad opzioni, si lasci all'elettore la possibilità di operare egli stesso le distinzioni che, in questo caso, possono risultare efficaci ed utili e che rispondono alle sue istanze di rinnovamento: quelle basate appunto sul giudizio di capacità e di merito dei candidati ai ruoli europei.

In altri paesi, ove si è per tradizione più gelosi della sovranità nazionale, collegio unico e voto di lista possono anche spiegarsi con la preoccupazione di non cedere, con l'elezione europea, ulteriori porzioni di sovranità. In Italia, ove praticamente non esiste questo tipo di «sensibilità», collegio unico e liste bloccate risultano macroscopicamente pretestuosi per operazioni di marca conservatrice.

In che modo voteremo per l'Europa

(Pubblicato nella Rivista "L'Europa", anno XII, n. 3 nuova serie, agosto 1978, pp. 5-16)

Nel comunicato stampa della Presidenza del Consiglio che ha reso noto il testo dello schema di disegno di legge per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, molto realisticamente si ammette che il testo è «la risultanza di una mediazione tra posizioni contrapposte, che si è cercato di avvicinare con un risultato che non soddisfa e non poteva soddisfare in pieno alcun gruppo politico» (per l'«Avanti!» del 22 luglio questa osservazione è «incomprensibile»). Il governo dichiara esplicitamente di essersi ispirato «quasi integralmente» ad un «suggerimento» del Movimento Federalista Europeo. E non ha fatto male ad agire così. Il riferimento ad una forza politico-ideologica, che da sempre si colloca al di sopra dei partiti, non può non essere considerato opportuno, anzi naturale.

In questa prima fase, è stato dunque un «movimento», – per usare un'espressione ricorrente nel linguaggio di Francesco Alberoni –, a prevalere sulle «istituzioni» partitiche e sui loro contrasti. Il Movimento federalista viene premiato per la sua costante, paziente, illuminata azione a favore di un certo tipo, profondamente democratico, di integrazione europea. Rinresce dover notare come la stampa quotidiana non abbia dato sufficiente risalto al ruolo di questo movimento. Ma la vittoria, per ora soltanto parziale, dei «federalisti» deve essere valuta-

ta alla luce anche di un più generale fenomeno: l'inquietudine e l'insofferenza dell'opinione pubblica nei confronti di taluni comportamenti e procedure accentuatamente *partitocratiche*. I risultati del voto di Trieste e dei recenti referendum hanno certamente influito sul provvedimento del governo il quale, accortamente, facendo riferimento ad un Movimento, – come dire, ad una struttura più vicina all'opinione pubblica che ai pubblici poteri –, ha posto una grossa ipoteca per l'adozione integrale, o quasi, del suo disegno di legge. Le Camere si assumerebbero una grossa responsabilità se non si inserissero nella medesima logica «ricettiva» del governo. Gli stessi partiti politici, nell'affrontare il dibattito parlamentare (ed extra-parlamentare) non potranno ignorare i segni premonitori cui si è fatto cenno. Giacché la consultazione elettorale europea, oltre che un impatto diretto sull'assetto istituzionale comunitario, potrebbe anche assumere un rilievo, quanto meno *strumentale*, a fini di mutamenti interni nel nostro sistema politico. In altre parole, l'opinione pubblica italiana, sulla scia dei precedenti che abbiamo ricordato, potrebbe approfittare dell'elezione europea per accentuare certe indicazioni e proteste nei confronti di questo o quell'aspetto del sistema politico nazionale, soprattutto nei confronti della sua classe politica. L'elezione europea, proprio per i significati *deontologici* che la impregnano, si presta per affermazioni di opinione pubblica, le quali saranno tanto più ampie e costruttive quanto più capillare ed obiettiva si sarà dimostrata l'informazione sulle questioni europee. Lo schema di disegno di legge governativo, che si compone di 56 articoli e di tre allegati ed è accompagnato da una relazione illustrativa, contiene alcune precise «scelte» di politica elettorale le quali, nel loro insieme, qualificano positivamente il governo che le ha compiute. Mi

riferisco alle scelte *dell'interregionalismo* (o regionalismo corretto), del *proporzionalismo puro*, del *voto di preferenza*, del *voto agli emigrati*.

La prima scelta non ha comportato problemi. C'è consenso generale in Italia sul fatto che il sistema proporzionale garantisce, meglio di quello maggioritario, la rispondenza tra istituzione parlamentare e paese reale o, più precisamente, tra istituzione parlamentare e assetto pluri-partitico. Da un punto di vista generale, e tenuto conto delle prospettive di breve e medio periodo della Comunità, caratterizzate per l'inesistenza di un «gabinetto» europeo effettivamente legato al funzionamento del Parlamento europeo e, quindi, per l'inesistenza di un problema di stabilità dell'Esecutivo, la scelta del proporzionalismo (fatta, in maniera più o meno integrale, da tutti i paesi membri della Comunità, eccezion fatta per la Gran Bretagna), si impone come quella che meglio risponde alle peculiari esigenze di «rappresentatività», in funzione anche costituente, del primo Parlamento europeo elettivo.

L'interregionalismo – o, come lo abbiamo chiamato, il regionalismo corretto –, ha invece costituito una scelta cruciale per il governo, giacché comporta il disconoscimento di una vivace aspirazione di taluni partiti minori e di quanti desiderano togliere il maggior numero possibile di ostacoli al voto degli emigranti. La scelta del governo che, come esso stesso dichiara, recepisce pressoché integralmente le indicazioni federaliste, è a metà strada fra gli orientamenti della DC, dichiaratasi a favore di circoscrizioni regionali (v. l'intervista di Granelli su «II Popolo» del 20 maggio), e quelli dei partiti minori, preoccupati del fatto di non poter raggiungere, in sede subnazionale, alcun valido quoziente elettorale.

Anche il voto di preferenza, nonostante la sua apparente «naturalità», è frutto di una scelta precisa, al di sopra delle indicazioni di parte. Ancora una volta, sul terreno partitico si ha da un lato la DC, favorevole a che la scelta dei parlamentari europei sia affidata all'elettore, dall'altro i partiti minori e singoli esponenti del PSI, propensi per le liste bloccate: la preoccupazione di costoro è di compensare col prestigio dei candidati il minor numero di seggi conseguibili e, quindi, di sottrarre la sorte di queste personalità agli umori e agli interessi degli «elettorati locali».

Il voto *in loco* agli emigranti costituisce un'altra scelta cruciale, innanzitutto perché è un fatto assolutamente nuovo nella prassi elettorale italiana. La praticabilità della scelta è peraltro condizionata, come vedremo più avanti, ad intese bilaterali con gli stati interessati.

Dovremmo inserire, tra le scelte, anche quella della compatibilità fra mandato europeo e mandato nazionale. Trattasi però di una scelta quasi obbligata, dal momento che dispone già in questo senso l'art. 5 dell'Atto relativo all'elezione europea: «La carica di rappresentante all'Assemblea (comunitaria) è compatibile con quella di membro del Parlamento di uno Stato membro». Sarebbe forse stato opportuno, per le ragioni che esporremo tra poco, che nel testo governativo fosse contenuto almeno un «auspicio» per un uso restrittivo della facoltà del doppio mandato.

Circoscrizioni elettorali

Esaminiamo ora specificamente le singole «scelte» sulla base delle previsioni contenute nello schema governativo, cominciando da quelle relative alle circoscrizioni elettorali. Ai sensi dell'art. 2, il territorio della Repubblica è suddiviso in nove circoscrizioni elettorali: 1) Pie-

monte-Valle d'Aosta-Liguria; 2) Lombardia; 3) Veneto-Trentino-Alto Adige-Friuli-Venezia Giulia; 4) Emilia-Romagna-Marche; 5) Toscana-Umbria; 6) Lazio-Sardegna; 7) Abruzzi-Molise-Puglia; 8) Campania-Basilicata; 9) Sicilia-Calabria. Nella relazione illustrativa, è precisato che la suddivisione risponde a criteri di contiguità (evidentemente geografica) e di un relativo equilibrio demografico tra le circoscrizioni. Come ogni criterio, anche questi non possono non essere in certa misura arbitrari. Il problema, anche in questo caso, è di vedere se siano meno arbitrari di altri. Effettivamente, i criteri della contiguità geografica e dell'equilibrio demografico, in quanto criteri «fisici» e «quantitativi», sono più accettabili di altri. Mi sembra però che, in via d'eccezione, andrebbe aggiunto un terzo criterio «qualitativo», da applicarsi nei confronti di alcune importanti minoranze etniche. L'entità demografica delle nove circoscrizioni varia da un massimo di 8.711.765 abitanti per la Lombardia ad un minimo di 4.313.209 per la Toscana-Umbria (per questi dati, e per i successivi, ci riferiamo ad un documento del Consiglio italiano del Movimento Europeo). Il territorio elettorale nazionale si «riunifica» come «Collegio unico nazionale» a fini di integrale applicazione del metodo proporzionale e cioè per la utilizzazione dei voti residuati.

La ripartizione degli 81 seggi *tra* le nove circoscrizioni si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica per 81 e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti: si andrebbe pertanto da un massimo di 13 seggi per la Lombardia ad un minimo di 6 seggi per la Toscana-Umbria. La ripartizione dei seggi *nelle* singole circoscrizioni si effettua con il quoziente naturale, dividendo cioè il totale delle cifre

elettorali di tutte le liste per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione (la cifra elettorale delle singole liste si ricava a sua volta dalla somma dei voti di lista ottenuti da ciascuna lista nella circoscrizione). A ciascuna lista vanno tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risulta contenuto nella cifra elettorale individuale di ciascuna lista. I seggi che dopo questa operazione di riparto non sono attribuiti vengono trasferiti al collegio unico nazionale. L'art. 21, par. 3, dello schema governativo precisa che la determinazione della somma dei voti residuali di ogni lista va fatta *anche nel caso in cui tutti i seggi assegnati alla circoscrizione vengano attribuiti*, e che si considerano voti residuali *anche quelli di liste che non abbiano raggiunto alcun quoziente* ed i voti che, pur raggiungendo il quoziente, rimangono «inefficienti» per mancanza di candidati. In sede di collegio unico nazionale, la ripartizione avviene egualmente col metodo del quoziente naturale, ciò che consente di realizzare il più ampio e capillare recupero dei resti. In tale sede, si provvede anzitutto al computo del quoziente elettorale nazionale, che risulta dividendo la somma dei voti residuali di tutte le liste per il numero dei seggi da attribuire. Si divide quindi la somma dei voti residuali di ogni singola lista per tale quoziente e il risultato rappresenta il numero dei seggi da assegnare a ciascuna lista. I seggi non ancora assegnati dopo questa operazione sono rispettivamente attribuiti alle liste per le quali queste ultime operazioni hanno dato maggiori resti e, a parità di resti, a quelle liste che abbiamo avuto maggiori voti residuali. Il comma 3 dell'art. 22 fa un'importante precisazione: e cioè che si considerano resti anche i totali dei voti residuali di quelle liste che non sono riuscite a raggiungere il quoziente nazionale. I seggi spettanti a ciascuna lista vengono attribuiti alla lista stessa nelle singole circoscrizioni seguendo la gra-

duatoria decrescente dei voti residuali espressi in percentuale del relativo quoziente circoscrizionale (e a tal fine si moltiplica per cento il numero dei voti residuali e si divide il prodotto per il quoziente circoscrizionale). Nel caso in cui ad una circoscrizione risultasse attribuito un seggio in più di quelli spettanti, il seggio assegnato alla lista che nella circoscrizione ha il più basso rapporto voti residui/quoziente circoscrizionale viene attribuito alla stessa lista in un'altra circoscrizione seguendo la graduatoria decrescente dei voti residuali (espressi in percentuale del relativo quoziente alla circoscrizionale), sino ad arrivare alla circoscrizione cui è stato attribuito un numero di seggi inferiore a quello spettante. Proporzionalismo puro, dunque. Anche in questo caso, si tratta dell'applicazione di criteri, che obiettivamente, paiono meno arbitrari di altri (come, per esempio, nel caso del sistema elettorale tedesco ove, per l'attribuzione di seggi alle liste, si richiede il superamento della soglia minima del 5% di suffragi elettorali).

Certamente, le formazioni partitiche «quantitativamente» minori avrebbero interesse ad un proporzionalismo «corretto» a loro favore: ciò che potrebbe avvenire, per esempio, facendo funzionare il collegio unico nazionale, sempre per il recupero dei resti, esclusivamente per i partiti che non abbiano ottenuto *seggi* in sede circoscrizionale e ripartendo soltanto fra questi i rispettivi voti residui. Sarebbe tuttavia una «correzione» non facilmente comprensibile per l'opinione pubblica ed obiettivamente più arbitraria di quella eventualmente disposta a favore di talune rilevanti formazioni etniche. I partiti minori paventano inoltre gli effetti psicologici del recupero dei resti in sede nazionale (l'impressione delle «briciole»..). Ma ancora più controproducente deve essere considerata l'ipotesi di liste precostituite in un unico col-

legio nazionale, risultando «facilmente dissuadente per i loro potenziali elettori, – cito dal comunicato stampa del governo –, la certezza che *in loco* non vi è possibilità di raccogliere un successo».

I partiti minori

Stando ai calcoli della apposita Commissione del Movimento Europeo, incaricata di studiare il complesso dei problemi connessi alla elaborazione della legge elettorale italiana per l'elezione europea, il metodo di scrutinio indicato nello schema governativo, tenuto conto dei risultati delle elezioni politiche del 20 giugno 1976, dovrebbe portare ad una ripartizione degli 81 seggi così articolata: 32 alla DC; 28 al PCI; 8 al PSI; 3 al PSDI; 2 al PRI; 5 al MSI (ma non si tiene conto della scissione di Democrazia Nazionale); 1 rispettivamente a PLI, DP, RAD.

Il danno reale per i partiti minori non deriva dal metodo di scrutinio dei quozienti naturali, che abbiamo sommariamente descritto e che è il più onesto ed obiettivo dal punto di vista di una «fedele» rappresentazione degli esiti elettorali, bensì dall'entità numerica che tali quozienti assumono nella fattispecie dell'elezione europea: considerato che sono 81 i seggi riservati all'Italia e che la popolazione è di 55.155.993 unità, il rapporto per ogni deputato europeo da eleggere è di 680.938. Ripeto, se una qualche correzione deve essere apportata, essa deve giocare a favore delle minoranze etniche. Nell'ambito del sistema politico europeo hanno senz'altro più «senso» e più «futuro» *politico* (oltre che culturale e sociale) le rappresentanze minoritarie etniche, che si caratterizzano per la stabilità e la naturalezza delle rispettive strutture, che non certe atomizzate rappresentanze partitiche, le cui strutture sono fluide e aleatorie: beninteso, non perché queste ultime non siano, quanto meno contingentemente, impor-

tanti, ma perché è lo stesso sistema partitico europeo (in formazione) a fornire già, in via tendenziale, i correttivi e le compensazioni naturali.

Mi riferisco alle macro-aggregazioni di famiglie partitiche che si riconoscono in comuni matrici ideologiche e in comuni piattaforme programmatiche sul piano europeo. Per es., PSI e PSDI aderiscono al medesimo «partito europeo», l'Unione dei partiti socialisti della Comunità; parimenti, PLI e PRI aderiscono alla Federazione dei partiti liberali e democratici della Comunità, cui aderiscono anche i partiti radicali di altri paesi europei (Francia e Danimarca, in particolare), ma non i radicali italiani. Dal canto suo, la DC fa parte del Partito popolare europeo, PPE. Molti problemi e inquietudini dei nostri partiti minori sarebbero risolti se, conformemente alle rispettive affiliazioni europee, tali partiti facessero assieme la campagna elettorale europea e presentassero liste comuni, esprimendosi in un modo più «europeo» degli altri. Non dimentichiamo che quelle che sono da noi piccole o medie formazioni partitiche proprio sul piano europeo hanno una consistenza ed un rilievo di tutto rispetto. Va da sé che, in questa ipotesi, l'elezione europea anticiperebbe certe conseguenze importanti per il futuro assetto partitico interno. Probabilmente, si arriverà comunque a questo stato di cose in occasione della seconda tornata elettorale europea, ma gioverebbe sicuramente a tutti – e tranquillizzerebbe le coscienze di quanti paventano la fine del ruolo, per tantissimi versi salutare, dei partiti minori –, il tempestivo avveramento di una simile prospettiva.

Ai sensi dell'art. 14 dello schema governativo, l'elettore può esprimere una sola preferenza nelle circoscrizioni nelle quali il numero dei rappresentanti da eleggere è fino a otto (e cioè, in Emilia Romagna-Marche,

Toscana-Umbria, Lazio-Sardegna, Abruzzi-Molise-Puglia, Campania-Basilicata), non più di due nelle altre circoscrizioni. Questa limitazione, che non intacca evidentemente il principio della libera scelta degli elettori, si giustifica tenuto conto delle alte cifre elettorali individuali che i singoli candidati devono conseguire per risultare eletti. Una norma importante del testo governativo è quella che prevede che il medesimo candidato (per essere eleggibili occorre avere compiuto il 25° anno di età) non possa essere ricompreso in liste di partiti diversi né in più di tre liste circoscrizionali, pena la nullità della sua elezione. Il numero dei candidati per ciascuna lista non può superare quello dei rappresentanti da eleggere nella circoscrizione ed essere inferiore ad un terzo: si avranno così liste con un massimo di 13 candidati per la Lombardia e liste con un massimo di 6 candidati per la Toscana-Umbria.

Il voto di preferenza

Quali i vantaggi e gli svantaggi del voto di preferenza? I vantaggi sono ovviamente più dell'elettorato che degli stati maggiori dei partiti. Il potere oligarchico e cooptatorio di questi si ferma infatti alla formazione delle liste. Col metodo delle liste bloccate, il potere cooptatorio sarebbe invece stato assoluto, con la conseguenza di un indisturbato trasferimento armi-e-bagagli nel sistema comunitario europeo di una tra le più vecchie classi politiche (vecchia dal punto di vista della scarsa mobilità delle sue fasce più alte e rappresentative). La scelta operata dal governo, pur costituendo una sfida ai partiti politici, è una scelta naturale dal punto di vista degli *standards* di una genuina democrazia rappresentativa ed è una scelta opportuna sotto il profilo politico. Il governo dimostra di aver lucidamente interpretato l'attuale momento allorquando motiva la sua scelta asse-

rendo che «l'abolizione del voto di preferenza in questo momento potrebbe invero produrre un distacco psicologico, agendo nel senso inverso da quello che la situazione generale e le circostanze consigliano». Da parte socialista, non si è mancato di cogliere il senso di tale preoccupazione: «Si potrebbe eludere il nodo della utilizzazione dei resti ritornando alla lista unica nazionale bloccata, senza preferenze, ma dopo il voto di Trieste e dopo i referendum c'è ancora qualcuno che avrà il coraggio di proporre tale soluzione, con i rischi che comporta? Come reagirebbe l'elettore di fronte a liste da accettare a scatola chiusa?» (Liberio Della Briotta su l'«Avanti!» del 22 luglio).

Con l'aria che spira, i partiti dovranno porre molta cura, e onestà, nel preparare liste accettabili agli elettori, pena la loro punizione in termini di diniego di suffragi. Il rischio della penalizzazione sarà tanto più grande quanto maggiori saranno l'informazione e la consapevolezza dell'opinione pubblica che, con il voto europeo, non si destabilizza immediatamente l'equilibrio politico-governativo interno (quindi, niente avventure al buio), ma si possono invece dare ulteriori, salutari avvertimenti ai partiti politici. Tenuto conto del fatto che non si può presentare il medesimo candidato in più di tre circoscrizioni, tutti i partiti (ma soprattutto i minori) si troveranno notevolmente limitati nei loro intenti di far riuscire vittoriosi, costi quel che costi, certi nomi.

C'è inoltre il pericolo di non avere sufficiente (e adeguata) *leadership* da presentare nelle singole circoscrizioni. Insomma, un problema di ricambio della classe politica o, quanto meno, di un suo ampliamento e arricchimento, si pone in maniera concreta. Come ho già detto nei recedenti interventi, l'occasione dell'elezione europea è propizia per una espressione più «societaria» che «politico-partitica» del corpo elettorale italiano: questo si-

gnifica che le liste dovranno comprendere, accanto ai più reputati leaders politici, esponenti qualificati del mondo culturale, sindacale ed economico. Circa il doppio mandato, realisticamente c'è da ammettere la sua utilità contingente ai fini di un potenziamento delle istituzioni comunitarie: la contemporanea presenza di importanti leaders nel PE e nei parlamenti nazionali assicura il necessario coordinamento fra i due livelli istituzionali. Ma, come dicevo prima, il doppio mandato, – che è una semplice «facoltà», e non un «obbligo» in senso proprio –, deve trovare una circostanziata e limitata applicazione: è certamente utile che un Willi Brandt sieda nel PE e nel Bundestag. Non è affatto utile che un comune *routinier* della politica goda del medesimo privilegio-onere. Nei casi diciamo così ordinari, il doppio mandato presenta più rischi che vantaggi: esso è contrario ad una razionale divisione del lavoro politico (chi non conosce le lagnanze degli attuali parlamentari europei circa gli *stress* da «ubiquità?»); può dar luogo a pericolosi inquinamenti, di tipo clientelare, della politica comunitaria europea; è contrario ad uno dei parametri dello «sviluppo politico», quello cioè della differenziazione (e autonomizzazione) delle strutture e dei ruoli politici ai vari livelli.

Il problema di un efficace coordinamento coi parlamenti nazionali può essere risolto con espedienti meno equivoci del doppio mandato: per es., attraverso un meccanismo che assicuri la partecipazione, a titolo consultivo, dei parlamentari europei alle sedute di talune commissioni e a sedute plenarie *ad hoc* dei rispettivi parlamenti nazionali.

Il voto agli emigranti

Per quanto concerne il voto agli emigranti, la scelta del governo appare senza dubbio la migliore possibile *sic*

stantibus rebus. Nel testo governativo si distingue tra residenti nei paesi dell'area comunitaria e residenti nei paesi extra-comunitari. Il voto *in loco* è consentito soltanto ai primi, mentre per i secondi è prevista la consueta possibilità, agevolata da misure di vario tipo, di rientrare per l'occasione in patria. L'organizzazione materiale del voto nei paesi comunitari è affidata agli uffici consolari: le sezioni all'estero dovranno comprendere un numero di votanti non superiore a 1000 e non inferiore a 400. Possono votare all'estero anche coloro che vi si trovano per motivi contingenti. Sono comunque previste misure per evitare, e penalizzare, i casi di doppio voto. Gli emigranti voteranno per le liste ricomprese nella circoscrizione alla quale appartiene il comune nelle cui liste elettorali sono iscritti. Questo significa che presso le singole sezioni all'estero dovranno essere disponibili nove tipi di schede, quante sono appunto le circoscrizioni elettorali nazionali. I problemi che sorgono da questa previsione normativa sono molteplici e complessi e riguardano, in particolare, la possibilità effettiva di propaganda e di informazione politica, oltre che la segretezza e la libertà di voto. L'art. 26 del testo governativo precisa, anzi premette, che la disciplina del voto degli elettori italiani residenti nei paesi della Comunità avrà effetto quando, mediante intese del governo italiano con quelli dei singoli paesi comunitari, «saranno garantite le condizioni necessarie per la loro completa attuazione nel rispetto dei principi della libertà di riunione di propaganda politica e dei principi della segretezza e della libertà del voto».

Il terreno per queste intese è già in parte preparato. Esiste una risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 1977 che approva un documento illustrato dall'on. le Patjin (il socialista olandese al cui nome è legato il progetto di convenzione per l'elezione europea), col

quale si raccomanda ai governi e ai parlamenti nazionali di garantire a tutti i cittadini la possibilità di votare in occasione dell'elezione europea e si chiede ai paesi interessati di darsi mutua assistenza affinché i rispettivi cittadini possano votare per le liste dei paesi d'origine. Sempre lo scorso anno, il sottosegretario agli Esteri on. Foschi dichiarava, di fronte alla Commissione Esteri della Camera, di avere accertato che gli altri paesi comunitari sono favorevoli al voto degli emigranti, nei luoghi di lavoro, per le liste italiane (v. «Corriere della Sera» del 13 luglio 1977). Si tratta ora di verificare concretamente questa disponibilità e di procedere celermente alla stipula delle «intese bilaterali». Il poco tempo disponibile costituisce, a questo riguardo, il maggior problema.

Altri punti del disegno di legge meriterebbero di essere illustrati: per es., quello relativo alle cause di ineleggibilità (alle cause già previste dall'art. 6 della convenzione europea ne sono aggiunte altre tre: non sono eleggibili al PE i presidenti e gli assessori delle giunte regionali e i sindaci dei comuni con più di 200 mila abitanti) o quello relativo ai requisiti per la presentazione delle liste (nessuna sottoscrizione di firme è richiesta nei casi in cui la presentazione è fatta dai partiti politici costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura in corso).

Valutazione complessiva

Ci limitiamo per ora ad una valutazione complessiva del progetto del governo. Alla luce dei parametri di democrazia rappresentativa, - in particolare, rigorosa proporzionalità della rappresentanza popolare e «giusta» dimensione dei collegi elettorali, ove per tale si intende quella che consente la non simbolica espressione del voto di preferenza -, il testo governativo italiano appare fra i migliori, se non il migliore in assoluto, tra quelli già a-

dottati dagli altri paesi membri della Comunità. Com'è noto, in Gran Bretagna, dopo un non convinto tentativo del governo di introdurre il sistema proporzionale, la Camera dei comuni è ritornata al tradizionale sistema maggioritario: e ciò, nonostante le vivaci insistenze dei liberali che reclamavano il diritto ad una adeguata rappresentanza a Strasburgo. In Francia è stato adottato il sistema proporzionale (abbandonato dunque il sistema maggioritario uninominale a doppio turno), ma secondo una formula «corretta» e col collegio unico nazionale a liste bloccate. In Germania, dopo il tentativo del governo di fare adottare il collegio unico nazionale (nel quadro del proporzionalismo «corretto»), il Bundesrat si è pronunciato a favore della suddivisione per Länder. Proporzionalismo e collegi unici nazionali anche in Olanda, Danimarca e Lussemburgo. In Belgio, proporzionalismo e circoscrizioni regionali «etniche».

Rimane, isolato ed emblematico per il futuro, l'esempio dell'Irlanda dove, anche per l'elezione europea, troverà applicazione il sistema del «voto singolo trasferibile», che consente praticamente di votare per più candidati appartenenti a liste diverse e di ridurre al minimo la dispersione dei voti. È un sistema profondamente democratico e personalizzato e costituisce un buon antidoto contro la partitocrazia. Si discuterà certamente molto di esso in sede di PE, allorquando si tratterà di adottare la legge elettorale uniforme per la seconda consultazione elettorale europea.

Il progetto governativo italiano è da considerare soddisfacente, nelle sue grandi linee, per i motivi di fondo già in parte illustrati. Tale progetto va giudicato, oltre che alla luce di parametri astratti, soprattutto in base agli obiettivi che si ritiene debbano conseguirsi con l'elezione europea. Questi obiettivi, fondamentalmente, si riferi-

scono a due ambiti o sistemi politici distinti: quello sopranazionale europeo e quello nazionale. Con riferimento al primo, si tratta di dar vita (anzi, di trasformare) una istituzione parlamentare nel modo più *rappresentativo* e *legittimato* possibile. Sotto questo profilo, dobbiamo parlare di rappresentatività e legittimazione complessive del Parlamento europeo, e di rappresentatività e legittimazione *pro quota* di esso, avuto riguardo alle singole rappresentanze nazionali. Le caratteristiche complessive non sono evidentemente la mera somma aritmetica delle caratteristiche delle singole porzioni, tanto più che le legislazioni elettorali interne, in materia europea, differiscono da paese a paese. Tali legislazioni rispondono a situazioni politiche differenti e a *diversi* atteggiamenti (delle classi politiche, delle élites economiche, dell'opinione pubblica) nei confronti della Comunità e del processo di integrazione sopranazionale. In Francia, per esempio, è in atto una sorta di offensiva anti-comunitaria da parte dei comunisti che, nei toni attuali, supera perfino le punte più accese del nazionalismo gollista. In Danimarca, è stato addirittura costituito un «Fronte nazionale contro la Comunità».

Collegio unico nazionale e liste bloccate rispondono in questi casi a precise esigenze delle *leaderships* politiche nazionali in ordine ad una più incisiva rappresentanza (e tutela) «nazionale» sul piano europeo. L'elettorato francese o danese potrà premiare o punire i partiti anti-comunitari, ma non scegliere tra i candidati. Questa limitazione del voto di preferenza comporterà, di fatto, una minore legittimazione sostanziale delle rispettive rappresentanze all'esercizio del ruolo europeo: un modo ineccepibile, questo, per sminuire in certa misura la portata sopranazionale dell'elezione europea e per condizionare gli ulteriori sviluppi dell'integrazione.

Con riferimento all'ambito interno dei sistemi politici nazionali, l'obiettivo principale da conseguirsi con l'elezione europea dovrebbe essere quello di rafforzare la prassi democratica, tipica dei regimi occidentali, mediante l'incentivazione della partecipazione politica popolare. Non, dunque, l'ennesima consultazione che si aggiungerà a numerose altre (ai vari livelli sub-nazionali e sub-regionali), ma una occasione in più per migliorare lo *status* dei cittadini: da «sudditi» a «partecipanti» direbbe il politologo G. Almond.

A questo che possiamo considerare l'obiettivo infranazionale *comune* dell'elezione europea, se ne aggiungono altri, variabili da paese a paese: confermare maggioranze di governo e posizioni di potere personali (come in Francia), verificare certe linee di tendenza verso la trasformazione dei sistemi partitici (com'è il caso dell'Italia, per quanto concerne la concentrazione dei suffragi nei partiti maggiori), ricambio della classe politica (ancora in Italia), ecc.

Una preoccupazione di fondo

A questo punto, non può farsi a meno di interrogarsi più specificamente sulla sorte del nostro sistema politico: se è vero che i sistemi elettorali (e dunque, in primo luogo, le leggi elettorali) influiscono sui sistemi politici e sui sottosistemi partitici, – per cui il sistema maggioritario favorirebbe il bipartitismo e quello proporzionale il pluripartitismo –, quale sarà l'impatto della nostra legge elettorale “europea”, ammesso che sia approvata nell'attuale testo governativo? La risposta è che non ci saranno, in via immediata, conseguenze di rilievo per l'assetto partitico e che, comunque, l'«effetto Europa» di cui abbiamo parlato nei precedenti interventi (n. 1 e 2 di *L'Europa*) discenderà direttamente nel nostro sistema

politico dai processi già in atto sul piano europeo. Giacché il progetto governativo non soltanto non si discosta dalla legislazione vigente, ma addirittura la migliora per quanto concerne il metodo di scrutinio.

Le reazioni di esponenti qualificati dei partiti minori, – come quella del repubblicano Battaglia, il quale vede nel progetto governativo «un autentico tentativo di colpire i partiti intermedi» –, vanno interpretate come indici di una preoccupazione crescente per l'andamento (ma sarebbe più corretto parlare di «linee di tendenza spontanee») del nostro sistema politico, cui si vorrebbe in qualche misura porre argine *anche* mediante la legge elettorale europea. Orbene, il disegno di questa legge, nel testo che conosciamo, se è vero che non ostacola tali linee di tendenza, è altrettanto vero che non le esaspera. Le reazioni dei partiti minori sottendono, a nostro avviso, intenzioni che vanno *ultra vires* di qualsiasi onesta legge elettorale europea.

Questi partiti, della cui funzione e utilità nessuno dubita, temono che la legge elettorale europea (ma, diciamolo chiaramente, il proporzionalismo puro) amplifichi, per via dei maggiori quozienti elettorali *naturali* richiesti, la tendenza alla macroconcentrazione dei suffragi in senso bipolare: ma non è facendo eccezione agli *standards* consolidati della nostra prassi elettorale che possono sperare di invertire le tendenze in atto. Di fronte ad atteggiamenti chiaramente verticistici, per quanto non privi di giustificazione, l'elettorato italiano non mancherebbe di esprimere, come ha d'altronde già dimostrato in recenti occasioni, la sua volontà punitiva. Ai partiti minori, ma anche a tutti gli altri, resta la via difficile e impegnativa (e naturale) di una campagna elettorale intelligente e della presentazione di liste con candidature valide. Invece di chiedere – ciò che suonerebbe stonato agli

italiani in questa fase evolutiva della vita politica – il collegio unico nazionale, le liste bloccate o comunque una qualche forma di «correzione» del proporzionalismo, ci si sforzi piuttosto di far conoscere all'opinione pubblica, capillarmente, la realtà dell'integrazione europea e il contenuto delle piattaforme elettorali dei «partiti europei». Oltre che pensare all'affermazione-trasferimento dei grandi leaders, ci si preoccupi di formare, sulle questioni europee, i quadri politici intermedi da utilizzare nella campagna elettorale europea e nella vita politica quotidiana. La costruzione europea, nonostante la macro simbologia che suscita, esige una classe politica preparata anche per i micro livelli.

A proposito di campagna elettorale europea: il progetto governativo prevede che i comizi elettorali per l'elezione europea siano convocati 50 giorni prima della data fissata per la consultazione (che, com'è noto, cadrà tra il 7 e l'11 giugno 1979). È da sperare che una campagna *d'informazione* preceda la campagna più propriamente *elettorale*, magari cominciando, all'inizio del prossimo autunno, con la «giornata d'azione» in tutti i paesi della Comunità proposta dal Presidente del Parlamento europeo, on. Colombo.

Il voto di giugno Che cosa sarà l'uropeismo in mano ai partiti?

(Pubblicato nella Rivista "L'Europa", anno XII, n. 4 nuova serie, settembre 1978, pp. 41-51)

Le varie feste dell'Unità, dell'Amicizia, dell'Avanti, riservano un posto marginale al tema dell'Europa e dell'unificazione europea. Il medesimo tema ricorre però nei discorsi dei leaders politici, nei confronti ideologici, nei vertici partitici transnazionali come, per esempio, quello recente di Cortona fra Mitterand e Craxi. Insomma, i partiti paiono comunque riscoprire l'Europa dopo anni, anzi decenni, di disinteresse, ma è forse più esatto parlare di sottovalutazione.

La causa prossima di tanto aumento d'attenzione deve evidentemente ricercarsi nella prospettiva, non più escatologica, dell'elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo, il cui svolgimento è previsto tra il 7 e il 10 giugno 1979. Elezione politica significa, in sostanza, occasione di competizione reale per la conquista di voti e di potere: come dire, una sfida allettante, gratificante per i partiti, in grado di snidarli dal loro lungo letargo in materia europea. Ciò induce a guardare con rinnovato ottimismo agli sviluppi del processo integrativo, anche se l'entrata in scena di attori politico-drammatici, quali appunto sono i partiti, potrà inizialmente disturbare l'«ordine» con cui si è fin qui realizzata la gestione tecnocratica degli affari comunitari.

Tenuto conto del fatto che la prima delle tre Comunità funziona dal 1952, è lecito chiedersi perché i partiti politici siano rimasti così a lungo estranei o quasi alla dinamica «quotidiana» del sistema politico soprannazionale. È altresì lecito domandarsi se, pur in assenza di una prospettiva elettorale immediata sul piano europeo, non ci fosse proprio niente da fare per i partiti in un sistema il cui funzionamento ha coinvolto, fin dall'origine, gli interessi di larghe fasce del corpo sociale europeo. È bene dire subito che non basta, qui, rivendicare «primogeniture» e «fedeltà costanti» agli ideali dell'integrazione europea: anche i partiti che possono vantarsi di essere da sempre favorevoli agli ideali europeistici, non sfuggono ad un giudizio di disinteresse o, quanto meno, di allentata tensione europeista per un periodo, non breve, della nostra storia politica.

Recentemente, Altiero Spinelli ha affermato, con indubbia cognizione di causa, che le macchine dei partiti hanno più influenza nei parlamenti nazionali che sui rappresentanti inviati a Strasburgo «*perché in fatto di politica europea le idee non sono ancora ben chiare*». Alla buon'ora!

Ma rinfacciare ai partiti la lunga assenza *operativa* negli affari europei serve a poco; anzi, potrebbe al limite accentuare il qualunquismo strisciante dei nostri giorni. Più proficuo è invece andare alla ricerca delle cause di questo comportamento dei partiti, nel tentativo, non già di evidenziare colpe, bensì di delineare con maggior chiarezza il ruolo «europeo» che attende i partiti nell'immediato futuro. A questo scopo, torna ancora una volta utile aver presente la distinzione fra il piano comunitario europeo (livello *sistemico*) e quello dei singoli stati nazionali che fanno parte della Comunità (livello *sottosistemico*). Quando si asserisce che i partiti, in quanto

tali, hanno poco o nulla contribuito al funzionamento (e, beninteso, alla trasformazione qualitativa) della Comunità, bisogna infatti precisare, in via preliminare, se si guarda ai partiti direttamente al livello delle strutture sopranazionali oppure all'interno dei diversi sistemi d'appartenenza.

Cominciamo dal «vecchio» sistema della Comunità, definendo per tale quello che ha funzionato fino alla decisione di indire l'elezione diretta del PE, e cioè fino all'insediamento del primo, e più trainante, dei processi di sviluppo politico democratico del sistema. Si impone a questo riguardo una breve precisazione, con riferimento anche allo stimolante intervento di Chiti-Batelli sul numero 3 di questa Rivista. Quando si assegna alla elezione europea, – vista ovviamente nella sua luce ottimale, cioè di processo *partecipativo* e *informativo* ai più ampi livelli possibili –, un ruolo innovatore e trainante, autonomamente (o distintamente) rispetto alla pur indispensabile proposizione di una formale «Costituzione» europea, non si fa del «funzionalismo»: ci si richiama semmai alle «teorie» cosiddette dello sviluppo politico. Com'è noto, il funzionalismo, che è una vera e propria «dottrina», assegna un ruolo essenziale (ed in via automatica, o quasi) ai meccanismi di *spill-over*, o di debordamento-espansione, dagli iniziali processi di integrazione *economica* a quelli di integrazione più propriamente *politica*. Alla base di tale dottrina stanno dunque la distinzione fra «economico» e «politico», palesemente arbitraria (cos'altro è la macroeconomia se non «politica»?; l'auspicato sistema monetario europeo è un fatto economico o un fatto politico?) e la fede nel taumaturgico *spill-over*, ripeto, *dall'economico al politico*. Nel nostro caso, oltre che ripudiare tale distinzione, si parte già dal «politico», si opera con categorie «politiche» e si resta

nel campo degli «sviluppi politici». Nessuno può negare che al fatto stesso di indire l'elezione europea si colleghino, per via di induzione diretta, processi strategici quale quello dell'integrazione partitica europea, di cui parleremo più avanti: l'induzione è comunque, sempre, *dal politico al politico*. È appena il caso di ricordare come la dottrina del funzionalismo applicata all'integrazione fra attori internazionali, nulla abbia a che vedere con le accezioni sociologiche del funzionalismo. Tornando al «vecchio» sistema comunitario, diciamo subito che esso non era fatto per ospitare partiti politici o analoghe strutture «orizzontali», né tantomeno per stimolarne la crescita. Era invece adatto ad ospitare vertici governativi, diplomazie, burocrazie e gruppi d'interesse privati: entità associative, queste ultime, sostanzialmente corporative, strutturate verticalmente per la promozione e la tutela degli interessi settoriali dei rispettivi affiliati. La connotazione corporativa esiste in questi casi – indipendentemente dalla volontà degli associati e dei dirigenti dei gruppi –, per il fatto stesso della inesistenza, nel sistema comunitario europeo, di strutture orizzontali di aggregazione degli interessi di base, preposte cioè alla armonizzazione e composizione degli interessi di settore in più comprensivi programmi politici. In altre parole, la dimensione «solidarista» è pressoché inesistente nella struttura del vecchio sistema comunitario. Chi raccoglie le «domande» particolari della base sono direttamente gli organi di governo del sistema – la Commissione, il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), i vari Comitati specializzati –: al culmine di questo processo di aggregazione stanno le «proposte» che la Commissione confeziona, in maniera *formalmente* autonoma, e che indirizza al Consiglio dei ministri per la decisione finale. Tali «proposte» si configurano come veri e propri

«programmi politici», che sono, sì, generali, ma che non sono affatto pluralistici e alternativi (o, quanto meno, competitivi) così come avviene, e deve avvenire, nei sistemi politici autenticamente democratici, ove ogni partito opera la «sua» aggregazione della domanda politica di base in maniera (relativamente) autonoma rispetto, non soltanto agli organi decisionali governativi, ma anche agli altri partiti e alle altre strutture aggregative (sindacati, per esempio).

Ma nella Comunità vi è un altro apparato istituzionale che, a seconda dei casi e delle opportunità, «propone» e «delibera», con ben altra autorità di quella della Commissione: mi riferisco al sistema detto «della cooperazione politica» il quale, – attraverso il Consiglio europeo, la riunione dei Ministri degli esteri dei Nove, il Comitato politico dei direttori generali per gli affari politici dei nove ministeri degli esteri –, funziona ora in via sopraordinata ora in via parallela rispetto al sistema più propriamente «comunitario».

Riassumendo sul punto, può dirsi che, così come i trattati disciplinano il processo decisionale comunitario, manca il momento della aggregazione degli interessi sociali ad opera di strutture distinte ed autonome rispetto agli organi di governo della Comunità: si parla in questi casi di «*indifferenziazione strutturale*», come di un aspetto del sottosviluppo politico (ed è spesso una connotazione dei regimi autoritari o, comunque, non partecipativi).

Stando così la situazione, cosa avrebbero potuto fare i partiti politici nella Comunità? Scartata, per il momento, la funzione di aggregazione, dovremmo riferirci alle altre funzioni tipiche dei partiti ed obiettare che, così come i governi hanno ampiamente modificato, di fatto, i trattati comunitari (dal «compromesso» di Lussemburgo del

gennaio 1966 all'allestimento della «cooperazione politica», tanto per fare degli esempi macroscopici), altrettanto avrebbero potuto fare le grandi forze politiche e, in primo luogo, i partiti: tanto più se si considera l'ufficialità e l'importanza dello status di cui questi beneficiano all'interno dei singoli sistemi politici nazionali dell'area comunitaria. L'obiezione attiene, evidentemente, al mancato ruolo dei partiti quali «costituenti materiali» europei. Ma la risposta è relativamente agevole, e cioè che ai partiti era *strutturalmente* preclusa la possibilità di presentarsi, sul piano europeo, con la stessa carica di legittimazione *diretta* con cui agiscono all'interno dei rispettivi sistemi nazionali. C'è da dire inoltre che un'«elezione politica europea» non soltanto li avrebbe abilitati (legittimamente) all'esercizio del ruolo partitico europeo, ma li avrebbe costretti a fare preliminarmente ciascuno il proprio programma politico, cioè a svolgere la funzione di aggregazione degli interessi in modo distinto e autonomo rispetto agli organi decisionali comunitari. È appunto quanto sta avvenendo, ma soltanto adesso, nella prospettiva dell'elezione del giugno 1979.

L'aver riconosciuto che, a motivo della particolare natura del vecchio sistema comunitario e senza la preliminare attivazione del processo elettorale europeo, era difficile, anzi impossibile, trovare direttamente sul piano europeo lo spazio strutturale necessario per l'esercizio di ruoli partitici (non fittizi), trasferisce automaticamente l'analisi dal livello del sistema comunitario a quello dei singoli sistemi nazionali, al cui interno, come ognuno sa, i partiti agiscono da attori protagonisti.

Ci si chiede allora qual è stato il rapporto partiti-Europa prima che fosse decisa, in sede intergovernativa, l'elezione diretta del PE.

Riferendoci all'Italia e limitandoci ai partiti dell'arco costituzionale, – giacché per gli altri ci sarebbe ben poco da dire quanto ad impegno europeo –, c'è subito da osservare come si tratti di un rapporto antico, quasi storico, ma di tipo più *culturale-ideologico* che *politico-operativo*. È appena il caso di ricordare come, già nel periodo della Resistenza, molti esponenti politici auspicassero forme avanzate di integrazione in Europa. Ma nell'immediato dopoguerra, la scelta europea serve ai partiti più per stare in Italia che per stare in Europa, più per fare un certo tipo di sistema nazionale che per fare un certo tipo di sistema sopranazionale; serve soprattutto per autoqualificarsi e autoidentificarsi ideologicamente e, praticamente, per discriminarsi l'un l'altro, senza che ciò si traducesse in un impegno costante e coerente sul terreno della quotidianità politica, dentro e fuori del Parlamento. In via generale, la scelta europea è servita strumentalmente, per la gestione evolutiva delle coalizioni di governo e, più a valle, per la delimitazione dell'area del potere «legittimo». Scelta europea (e atlantica) e appartenenza legittima al sistema politico italiano, a *questo* sistema, hanno coinciso. Sia il PSI che il PCI dovranno infatti compiere la scelta europea prima di entrare in maggioranze parlamentari o in coalizioni governative.

Ciò premesso, resta da individuare meglio l'atteggiamento dei singoli partiti in materia europea. A questo scopo, giova considerare l'Europa (ovvero, l'integrazione europea) sotto il duplice profilo di *Europa-valore*, cioè come obiettivo autonomo («cosa buona in sé»), e di *Europa-strategia*, cioè come mezzo per il conseguimento di altri obiettivi quali, per esempio, l'inserimento nell'area governativa o in quella della maggioranza parlamentare.

Vi sono infatti partiti, come la DC, il PLI, il PRI e lo stesso PSDI, la cui scelta preliminare e fondamentale, è

stata quella dell'Europa-valore, mentre quella dell'Europa-strategia (obiettivi: difesa dei principi dell'economia di mercato, potenziamento dei regimi centristi, ecc...) è, o successiva, o, comunque, complementare alla prima. Nel PSI, fatta eccezione per alcuni leaders e rispettivi gruppi (Lombardi e Zagari, esemplarmente), la scelta dell'Europa-strategia, ad opera del partito in quanto tale, ha preceduto quella dell'Europa-valore e segna una tappa importante nel processo di autonomizzazione nei confronti dei comunisti. Anche nel PCI ma con una decina d'anni di ritardo rispetto ai socialisti, avviene per prima l'opzione per l'Europa-strategia. Il fatto che in questo partito, considerato nel suo insieme non sia ancora avvenuta, in modo chiaro ed esplicito, la scelta dell'Europa-valore, nulla toglie all'importanza dell'evoluzione europeistica tuttora in pieno svolgimento al suo interno.

Un altro modo utile di analizzare il rapporto partiti-Europa in Italia sarebbe quello di riferirsi a tre distinti periodi o fasi della storia «europea» del partiti: per esempio, ad un periodo della *divisione*, ad uno della *convergenza*, ad uno del «*fronte dell'Europa*». I limiti del presente articolo impongono, anche in questo caso, soltanto brevissimi cenni. Durante il primo periodo, che va dal 1947 (anno di esclusione dei socialisti e dei comunisti dal governo) al 1957 (anno in cui avviene la ratifica dei trattati comunitari; i socialisti votano per la prima volta, in materia di politica estera, in modo difforme dai comunisti: sì all'Euratom e astensione per la Cee), matura la progettazione delle istituzioni comunitarie (ed avviene l'ingresso nella NATO) con la decisa opposizione socialcomunista. Nel secondo periodo, della convergenza, delimitabile fra il 1957 e il 1969, la riflessione europeistica matura nel PSI (è appena da ricordare che già nel 1962 il programma del primo gabinetto di centro-sinistra, e

quindi anche la sua parte europeistica, era stato concordato coi socialisti) e compie passi importanti nel PCI. Nelle analisi compiute dal vertice di quest'ultimo, la critica alla Comunità si sposta dal piano strettamente economicistico (i comunisti avevano prima sostenuto che l'integrazione avrebbe costituito un fatto pernicioso per l'economia italiana) a quello politico (critica alla «qualità» delle istituzioni sopranazionali). Questo periodo si conclude con l'ammissione-ingresso del socialisti e dei comunisti al Parlamento europeo, auspice il PRI: è curioso notare come La Malfa abbia svolto una funzione di «levatrice» nei confronti del PCI, contribuendo a farlo venire alla luce prima in seno al Parlamento europeo, poi in seno all'area para-governativa italiana.

Il periodo che chiamiamo del «fronte dell'Europa», è tuttora in corso e vede i partiti dell'arco costituzionale tutti ufficialmente schierati a favore del rafforzamento (e preliminarmente, della democratizzazione) delle istituzioni comunitarie.

Ma concretamente, al di là delle discussioni dottrinali e delle strategie di breve respiro, cosa hanno fatto i nostri partiti per l'integrazione europea in quanto tale, per qualificarla democraticamente, oltre che per potenziare la posizione dell'Italia nel sistema comunitario? Spinelli dice che neppure oggi i partiti hanno le idee chiare in questo campo. Cerchiamo di vedere se si tratta soltanto di ignoranza e confusione oppure anche di cattiva o fiacca volontà. È qui utile richiamare brevemente le funzioni tipiche dei partiti: fare programmi politici e competere per la conquista del suffragio popolare; formare governi; controllare, nell'ambito, soprattutto dell'istituzione parlamentare, il funzionamento dell'esecutivo; reclutare personale per i ruoli politici. Per quanto concerne la prima funzione, bisogna ammettere che la tematica europea non ha fin qui

costituito una parte sostanziosa delle campagne elettorali, ma soltanto un richiamo d'uso, mediante la proclamazione coranica di generici atti di fede negli ideali europei. Nelle stesse sedi congressuali nazionali il rilievo dato alla problematica dell'integrazione europea è raramente andato al di là delle formule di rito e della (eventuale) rivendicazione di primogeniture nella scelta europea: in generale, ha prevalso la sloganistica. Questo stato di cose sta cambiando, principalmente sotto l'influsso di due fattori: l'emergere dell'eurocomunismo, con tutto il dibattito ideologico e politico che gli si accompagna, e, naturalmente, la decisione di tenere la prima elezione europea.

Quanto alla formazione dei governi, la problematica europea ha invece influito sulla condotta dei partiti: ma non nel senso di condizionare l'appoggio di questi alla maggiore o minore qualificazione europeista dei gabinetti, bensì di condizionare l'eventuale appartenenza (*recitius*: cooptazione) alle compagini governative ad una preventiva scelta a favore dell'integrazione europea. Per quanto riguarda il controllo parlamentare sull'esecutivo, ciò che troviamo è una serie di deleghe in materia di «gestione comunitaria» (attraverso le leggi del 1957, 1965, 1969) e cioè, sostanzialmente, una serie di abdicazioni al controllo politico. Passando dalla fase iniziale, più accentratamente politica, a quella, apparentemente più tecnica e gestionale, della costruzione europea, i partiti hanno consentito a che le camere subissero la «sostituzione» degli esecutivi (nazionali e comunitari) nell'esercizio delle loro funzioni ed hanno in buona misura contribuito a potenziare quella che è stata chiamata (Massimo Panebianco) la «burocrazia ministeriale di spola».

Un'altra funzione, molto importante anche se meno ufficiale e pubblica delle precedenti, e cioè il reclutamento di personale nei ruoli politici europei ai vari livelli

(dai «quadri» partitici agli uffici comunitari veri e propri), è stata esercitata dai partiti con notevole dose di negligenza. In questo campo, un cenno particolare merita la «preparazione europea», quale criterio di scelta per l'esercizio di ruoli europei. Non risulta che nei partiti, specie in quelli più chiaramente europeisti, ci si sia preoccupati, fino a ieri, di fornire una formazione specializzata ai quadri destinati a gestire gli affari comunitari. Nei corsi di formazione per il personale dirigente, la tematica europea si esauriva in tavole rotonde (per far fare bella figura ai leaders nazionali), in accenni di rito e in rinvii alla mistica europea di questo o quel padre dell'Europa, cadendo in quell'«europeismo idiota» che tanto irritava Guido Piovene (v. il numero 3 di questa Rivista).

Non è un mistero per nessuno il fatto che la dirigenza periferica dei partiti italiani, per quanto istintivamente interessata ai problemi della costruzione europea, è ignorante in materia. Negli stessi uffici centrali dei partiti, agli «affari europei» (considerati distintamente dagli «affari internazionali») è stato fino a ieri distaccato un numero irrilevante di addetti, con tutte le conseguenze negative che ognuno può immaginare (per esempio, la mancanza di un elementare servizio di documentazione sulle questioni comunitarie).

Le cose, come dicevo prima, stanno cambiando: una competizione elettorale, per quanto priva, a breve termine, della prospettiva di un gabinetto europeo, non è cosa da prendersi sottogamba. E poi, vi è la diffusa percezione di una maggiore «convenienza» dell'Europa: non soltanto tra i partiti, ma anche tra i sindacati, le associazioni imprenditoriali, le banche. I comunisti hanno interesse a portare avanti il «movimento» dell'eurocomunismo, che significa soprattutto comunismo mediterraneo, e quindi favoriscono l'ampliamento della Comunità e il suo raf-

forzamento istituzionale in quelle strutture che potranno consentirle un maggior spazio all'azione dei partiti (e il gioco eurocomunista sarà, ancora a medio termine, tutto *partitico*). Al recente festival dell'Unità di Genova, Giorgio Napolitano ha confermato «la coerenza della nostra autonoma scelta europeistica, che è d'altronde parte integrante di quel più vasto e complesso discorso strategico cui si è dato il nome di eurocomunismo». Dal canto loro, gli altri partiti hanno interesse a «favorire» l'eurocomunismo, non soltanto perché questo è a sua volta favorevole alla costruzione europea, ma anche e soprattutto perché aiuta ad allontanare dal capo di tutti la spada di Damocle del leninismo. Una più spinta integrazione europea conviene a tutti perché a nessuno giova una più accentuata polarizzazione del sistema politico nazionale, cui si accompagnerebbe un irrigidimento delle volontà di pervenire, il più rapidamente possibile, ad una «tregua sociale», – se non ancora ad un vero e proprio patto sociale –, per «stare in Europa» ed arginare così la spirale inflazionistica e gli squilibri territoriali. Tutti hanno interesse ad allargare lo spazio politico per riaprire i giochi in Europa ed uscire dalla situazione di *surplace* che la superata dimensione dello stato nazionale ha determinato: a nessuno sfugge che le «formule» politiche, al pari delle vecchie ideologie, rivelano segni non equivoci di asfissia all'interno degli stati «sovrani».

È interesse di tutti ritrovare nuova linfa, dal punto di vista operativo e anche da quello dottrinale, in seno alle famiglie partitiche che si stanno costituendo nella Comunità europea. Alcuni leaders ammettono esplicitamente di puntare sull'elezione europea per un ampio recupero di consenso popolare: «le elezioni europee, ha dichiarato Craxi in occasione dell'incontro con Mitlerand, sono per noi socialisti italiani un traguardo impor-

tante per verificare una tendenza che appare in ascesa. Rispetto agli altri partiti socialisti europei che raccolgono già la grande maggioranza dei lavoratori, noi possiamo oggi sembrare la cenerentola, ma abbiamo solide speranze di ritornare a livelli di consenso popolare che siano degni della grande tradizione del socialismo italiano».

Si dimostra ormai chiaramente di credere più nelle potenzialità politiche, anche di breve periodo, dell'integrazione europea, che nella prospettiva ingannatrice di questa o quella «alternativa»: con onestà ed autorevolezza, anche Norberto Bobbio ha recentemente ribadito l'inesistenza di una mitica «terza via».

Esistono tuttavia nuovi pericoli per l'affermazione di un sano e proficuo europeismo dei nostri partiti. Innanzitutto, che si dica coralmemente sì all'Europa senza che ci si sforzi di conoscere esattamente il proprio ruolo nell'Europa e senza che si investano risorse (umane, organizzative) per la gestione degli affari europei. C'è il pericolo dell'euro-donchisciottismo, incarnato da questo o quel leader che presume di avere un abbondante carisma «europeo», e c'è il pericolo dell'euro-partitocrazia nella gestione del sistema dell'integrazione partitica, in fase di allestimento nella Comunità.

Quest'ultimo è, nell'immediato futuro, il pericolo più grave, anche se ci sarà poco da gestire direttamente sul piano delle istituzioni europee (sicché è fuori strada chi configura, già a breve scadenza, una strategia da «spartizione delle spoglie» nel Parlamento europeo). Ci sarà invece molto da «rappresentare» e, ancora prima, da «aggregare», da «proporre», da «reclutare», da «informare». In termini cibernetici, potremmo dire che il ruolo a breve e medio termine per i partiti in Europa è essenzialmente un ruolo di *input*, più che di *output*. Una delle condizioni fondamentali per esercitare con efficacia que-

sto ruolo è di disporre della «dimensione» e dei mezzi adeguati. Il sistema dell'integrazione partitica europea sta appunto costituendosi per più adeguatamente far «stare in Europa» i partiti nazionali.

Com'è noto, non tutti i partiti che contano a casa si sono (ancora) inseriti in tale sistema: il PCI, senza menzionare DP e i Radicali, non hanno ancora una famiglia organizzata in Europa. Sull'eventuale sviluppo, in senso organizzativo, dell'eurocomunismo pesano alcuni importanti ostacoli tra i quali, oltre alla non compiuta riflessione dottrinale, il timore che le formule organizzative di tipo transnazionale possano in qualche misura intralciare le eventuali «vie nazionali» (il ricordo del Cominform è sempre vivo) e, contingentemente, ma fino a quando?, l'opposizione del PCF a forme più avanzate di soprana-zionalità: significative, a questo riguardo, le allusioni di Napolitano alle «affinità» tra PCI e socialisti di Mitterrand. È appena il caso di osservare come la mancata costituzione di un «partito eurocomunista» nulla tolga al ruolo internazionale, e prima di tutto, al ruolo «europeo» del PCI, pur se rende difficili le previsioni circa la reale incidenza dei comunisti direttamente sul piano comunitario.

Gli altri partiti italiani hanno invece tutti una «famiglia» comunitaria europea: per la DC è il Partito popolare europeo; per il PSI e il PSDI è l'Unione dei partiti socialisti della Comunità; per il PLI e il PRI è la Federazione dei partiti liberali e democratici, sempre della Comunità. Il MSI dialoga magniloquentemente con corrispondenti, più o meno affini, in Spagna e in Francia nell'ambito di una nebulosa (e povera di idee) Eurodestra. La SVP, che ufficialmente fa parte della delegazione italiana nel PPE, ha partecipato alla costituzione dell'Unione democratica europea, una formazione parti-

tica transcomunitaria sorta per iniziativa di alcuni partiti democratici cristiani orientati verso il centro o il centro-destra (austriaci e tedeschi) e dei conservatori. Questo caso è rilevante non tanto in sé, quanto perché evidenzia le difficoltà dell'integrazione (dello stare insieme) all'interno, nonché del PPE, di tutte le altre confederazioni partitiche europee.

Esistono infatti delle divisioni, in seno a ciascuno degli attuali «partiti europei», che, come ha fatto notare Altiero Spinelli, più che sulla linea della nazionalità, passano su quella degli «immobilisti» e degli «innovatori». Nell'Unione socialista, questa linea passa tra socialdemocratici tedeschi da un lato e socialisti italiani e francesi dall'altro (ma ve n'è qui un'altra e divide in tre la *membership* dell'Unione, quella che passa attraverso le «anime» – marxista, laburista e libertaria – del socialismo). Nel PPE, la linea immobilisti-innovatori divide da un lato i democratici cristiani tedeschi, dall'altro gli italiani e, in parte, i belgi e i francesi. In casa liberaldemocratica, la stessa linea separa i liberali tedeschi e inglesi da quelli italiani e, tutti insieme, dai radicali di sinistra francesi.

Accanto ai comprensibili malesseri dell'adattamento e dell'integrazione (ogni partito deve rinunciare a qualcosa della sua storia individuale), vi sono comunque i vantaggi di questi processi: strutture partitiche europee organizzate allo stesso livello delle altre istituzioni comunitarie e, quindi, più idonee ad interagire con queste; aumento complessivo delle risorse umane e materiali; effetti benefici delle fecondazioni incrociate fra ideologie ed esperienze politiche che, pur derivando dal medesimo ceppo, hanno subito «incarnazioni» diverse e talora contrapposte. Come si è più volte ripetuto, in questo e in precedenti interventi su «L'Europa», le vecchie ideologie hanno il fiato grosso,

sono come paralizzate negli stereotipi che la teologia partitica nazional-statuale ha fissato. Anche su questo terreno, è conveniente per tutti che il rinnovamento dottrinale non suoni come un ripudio unilaterale di identità e di tradizione, ma piuttosto come la conseguenza di una, identità nuova, «scoperta» all'interno dell'integrazione partitica europea. È importante che, nella percezione generale, non sia il PSI a rigettare il leninismo, e altri aspetti del marxismo, ma sia invece l'Europa a far scoprire o recuperare la parte essenziale delle concezioni libertarie, sicché il PSI, agendo da attore «europeo», non fa che agevolare il coro della storia.

Ciò che l'opinione pubblica attende dai nostri partiti è, appunto, che tutti agiscano da attori europei, evitando la tentazione della doppia vita: un ruolo di aperti innovatori sul piano comunitario – ed, in genere, su quello extranazionale –, distinto da un ruolo di gretti «gestori» all'interno del sistema politico nazionale. Cosa fare, dunque, nei partiti per essere veramente «europei» anche in patria? Innanzitutto, preoccuparsi di divulgare l'informazione europea con tutti i mezzi consentiti (cosa non è consentito ai nostri partiti?) e di socializzare in senso comunitario europeo le periferie dei partiti. Ci sono partiti che hanno periferie meno europeiste dei vertici, come il PCI, e partiti che hanno periferie altrettanto sensibili dei vertici ma abbondantemente disinformate, com'è, per la gran parte degli altri partiti. Il problema è quello della mobilitazione politica in vista dell'elezione europea ed è un problema principalmente di «quadri». I comizi elettorali europei saranno fatti dai soli leaders informati dei vertici partitici? Se sì, in base a quale carisma dell'ambiguità? Se no, chi ci garantirà contro le melensaggini (e i danni) degli «europeisti idioti»? Non voglio con questo asserire che la cultura politica di molti

comizi «nazionali» sia meno idiota: più semplicemente, in questi casi, il fatto è quasi irrilevante, ci siamo abituati. Non così per l'elezione europea, per una iniziativa-pilota attorno alla quale si tratta di accendere entusiasmi e, prima ancora, convinzioni. Invece di bizantineggiare sull'opportunità del proporzionalismo più o meno corretto e sulle dimensioni più o meno ampie dei collegi elettorali per l'elezione europea – nella preoccupazione, malamente nascosta, che certi uomini di vertice possano non risultare eletti –, i partiti farebbero bene a preoccuparsi di individuare subito, nei rispettivi entroterra culturali e professionali, il maggior numero possibile di persone che impieghino la propria *expertise* in materia europea per la mobilitazione dell'opinione pubblica. Cosa si aspetta per dedicare, *sistematicamente*, una (intera) pagina dei quotidiani di partito ai problemi europei? Qualcuno, come « Il Popolo», lo fa già ma bisogna contentarsi di mezza pagina.... Manca l'informazione oppure manca chi la sappia trattare? Cosa si aspetta a far conoscere le «piattaforme elettorali» dei partiti europei? Non importa se si è ancora in fase progettuale: a maggior ragione bisognerebbe informare e far partecipare l'opinione pubblica alla loro elaborazione.

C'è voluto un membro del governo, Pandolfi e il suo piano, per dire «ingegneristicamente» (qualcuno precisa: «diagnosticamente») che è indispensabile stare in Europa e cosa bisogna fare, *operativamente*, per starci.

Ancora una volta, partiti politici a rimorchio. È da augurarsi che ci sia un recupero di iniziativa propositiva (scendendo dalla stratosfera dei dibattiti ideologici) in occasione della campagna elettorale europea. Ma occorre allora mettere da parte le tentazioni della doppia vita, nazional-indigena da un lato, euro-metropolitana dall'altro, della nostra classe politica.

Qualche esempio di tentazioni di tipo nazional-indigeno in materia europea: tirare per le lunghe il dibattito parlamentare sul disegno di legge elettorale europea presentato dal governo (proprio noi, gli italiani, che per primi abbiamo ratificato l'Atto comportante l'obbligo di tenere l'elezione europea e che, ancor prima, nel vertice europeo di Roma del dicembre 1975, ci siamo rifiutati di chiudere i lavori se una decisione al riguardo non fosse stata adottata); oppure, ma si tratta di una tentazione da partito... intermedio, fare campagne elettorali europee «separate», pur appartenendo al medesimo «partito europeo»...

L'atteggiamento del PCI per le elezioni europee I partiti europei nell'idea di Giorgio Amendola

(Pubblicato nella Rivista "L'Europa", anno XII, n. 5 nuova serie, Natale 1978, pp. 52-57)

A fronte degli insufficienti risultati fin qui conseguiti dal processo di unificazione europea, è quasi d'obbligo, per gli europeisti convinti, invocare il trasferimento di più robusti poteri decisionali in capo alle istituzioni comunitarie. Si insiste quindi nel parlare della necessità di un potere federale, cioè «sopranazionale», esercitato da un autentico governo europeo e da un parlamento europeo direttamente eletto, i quali dispongano di un adeguato bilancio federale e di una moneta europea.

Raramente, però, ci si sforza di portare il discorso più a valle, dal piano delle istituzioni a quello delle forze reali, per individuare (o ammettere) dove realmente risiede il potere politico da trasferire in Europa. Non è un mistero per nessuno che i governi, e gli stessi parlamenti, dei paesi membri della Comunità siano, quale più quale meno, condizionati, anzi determinati, dai rispettivi sistemi partitici nazionali. E non è un mistero per nessuno che dal comportamento dei sindacati, più o meno autonomo rispetto a quello dei partiti politici, dipenda la sorte dei vari «patti sociali» (o situazioni analoghe) cui sono direttamente collegate la stabilità e l'efficienza dei governi e degli stessi regimi politici.

Riconoscere questo stato di cose non equivale, di per sé, a qualificare di partitocrazia o sindacatocrazia, cioè di

prevaricazioni nell'uso del potere politico, i sottosistemi partitici e sindacali. Significa soltanto indicare la più importante fonte di potere politico in tutti quei paesi, come il nostro, nei quali il pluralismo associativo e le differenze e i conflitti che ne derivano postulano, nel quadro di un razionale (e democratico) schema di divisione del lavoro politico, l'esistenza di strutture specializzate nella raccolta del consenso popolare, nell'aggregazione degli interessi di base e nella mediazione dei conflitti.

Orbene, l'unificazione europea si fa effettivamente, e le istituzioni comunitarie funzionano efficacemente, nella misura in cui le strutture che tengono il potere politico *reale* all'interno dei singoli paesi sono disposte a trasferire in alto, cioè in Europa, una porzione non irrisoria di tale potere. Una dimostrazione, o quanto meno una presentazione, di tale volontà è la partecipazione dei partiti politici nazionali a strutture partitiche europee. È quanto sta avvenendo in campo democratico-cristiano, socialista e liberaldemocratico.

L'eccezione al processo, già avviato, di integrazione partitica europea è costituito, oltre che dai gollisti, dai partiti comunisti i quali, – è ormai definitivo, dopo la recente riunione di Bruxelles dei partiti comunisti della Comunità –, si presenteranno separatamente all'appuntamento dell'elezione europea.

Obiettivamente, non può disconoscersi che questa separazione («autonomia», nel linguaggio degli interessati) impedisce il trasferimento, sul piano dell'unificazione europea, di una dose importante di potere politico.

Nell'editoriale di «Rinascita» del 6 ottobre scorso, intitolato «I partiti europei», Giorgio Amendola avanza una giustificazione «teorica» del fatto che il PCI si presenta all'elezione europea come partito «nazionale». La tesi che egli sostiene è abbastanza paradossale: «proprio

perché l'eurocomunismo esalta l'autonomia di ciascun partito comunista e rispetta i caratteri propri di ciascun partito in relazione alle diverse situazioni nazionali, alla sua storia, alla sua struttura organizzativa ed anche alla sua forza elettorale, esso non si traduce nella formazione di un partito comunista europeo, con identico programma». Coerentemente con questa premessa, «ciascun partito parteciperà alle elezioni con un proprio autonomo programma». In precedenza, Giancarlo Pajetta, escludendo la possibilità di una intesa elettorale fra i comunisti europei, aveva dichiarato: «Abbiamo punti di vista diversi, non vedo perché confondere un dibattito e un approfondimento con parate pubblicitarie».

Dunque, è in nome dell'eurocomunismo, cioè di una dottrina e di una strategia essenzialmente «transnazionali», che i partiti comunisti della Comunità *non* si aggregano in «partito europeo». Per il PCI, la struttura del potere partitico resta dunque nazionale e si eserciterà – è sempre Amendola che scrive – «sul terreno concreto dei problemi comunitari e della difesa degli interessi nazionali». È interessante notare la precisa distinzione fra «problemi» comunitari e «interessi» nazionali, come tra il fumo e l'arrosto: si capisce che, se gli interessi reali sono soltanto quelli nazionali, non v'è ragione di creare strutture partitiche ad un livello diverso da quello nazionale!

Quella che possiamo definire la parte prescrittiva, o normativa, della importante presa di posizione di Amendola, appare chiaramente contraddittoria rispetto alla parte diagnostica. Amendola ammette esplicitamente che si vive in un mondo fondato sull'«interdipendenza», nel quale «ogni sovranità è già praticamente condizionata e basta una oscillazione del dollaro o del prezzo del petrolio a determinare chiusure di fabbriche e disoccupazione».

ne». Egli riconosce altresì che gli stati nazionali non riescono più a risolvere, «con palese evidenza» taluni fondamentali problemi come quelli che attengono a «moneta, credito, energia, sanità, ricerca scientifica». Ma cosa propone Amendola per il piano europeo? La creazione di un «potere nuovo» di tipo *multinazionale* e, coerentemente con questa impostazione, – ma incoerentemente con la diagnosi di interdipendenza e desovranizzazione degli stati nazionali –, il riconoscimento di un sistema di partiti anch'esso multinazionale. Però Amendola, il quale è, personalmente, un sincero europeista, auspica per il Parlamento europeo una dinamica evolutiva e, implicitamente, l'assunzione di poteri costituenti: «molto dipenderà, scrive Amendola, dalla sua forza rappresentativa, dalla sua composizione politica, dalla volontà politica che lo animerà, dall'autorità e dall'impegno degli uomini che lo comporranno, se la nuova assemblea potrà conquistarsi i poteri che oggi le sono negati».

Affermare, allo stesso tempo, che bisogna potenziare il Parlamento europeo e che i partiti politici devono restare «nazionali» se vogliono essere autentici è una palese contraddizione sotto il duplice profilo teorico e funzionale. Teorico, se si considera che una nuova struttura, per la quale si auspica, come fa Amendola, un ampio grado di sviluppo, cioè di «istituzionalizzazione», e addirittura un potere costituente, abbisogna di un congruo grado di autonomia. Funzionale, perché una pletora di partiti e partitelli nazionali trasferirebbe all'interno del Parlamento europeo le esigenze, gli interessi e i problemi specifici dell'integrazione partitica europea (le diatribe e le contraddizioni che Amendola denuncia), intralciando l'esercizio di più tipiche e naturali funzioni parlamentari: in altre parole, l'integrazione partitica si avvierebbe egualmente (perché risponde ad esigenze naturali del più

comprensivo processo di unificazione europea), però a detrimento della funzionalità del Parlamento. Se si vogliono istituzioni comunitarie non ridicole, non feudalizzate dalle strutture partitiche e dai centri di interesse nazionali, bisogna trasferire potere al loro stesso livello: e a far questo non possono che essere, per primi, i veri detentori del potere politico, e cioè i partiti. Ma torniamo al punto centrale delle prescrizioni di Amendola. Non è ben chiaro cosa egli intenda per potere «multinazionale». Per esempio, un'unione economica e monetaria europea gestita da un effettivo centro decisionale europeo, con efficaci poteri di intervento per quanto concerne, tra l'altro, la fissazione dei limiti dei bilanci dei singoli paesi membri o i tempi e i modi di regolazione dei cambi, è compatibile con la sua concezione di «potere multinazionale» e di «difesa degli interessi nazionali»? E che differenza passa tra il potere «multinazionale» e il potere «intergovernativo» (metodo dell'unanimità), di cui abbiamo fin qui sperimentato i limiti sia quantitativi sia qualitativi?

L'aggettivo «multinazionale» non è nuovo nel linguaggio, peraltro sempre puntuale e circostanziato, di Amendola: lo si ritrova, per esempio, nel suo intervento al convegno, organizzato dal Cespe e dai gruppi parlamentari comunisti nel novembre del 1971, sul tema «I comunisti italiani e l'Europa».

L'Europa che Giorgio Amendola ipotizza, sempre in tale occasione, è quella «in cui si affermi un sistema di sicurezza collettiva, basato sul *riconoscimento dell'indipendenza* e dell'eguaglianza di tutti gli Stati piccoli e grandi, sulla rinuncia all'uso della forza, sulla riduzione – concordata, bilanciata e progressiva – degli armamenti, sulla eliminazione delle basi militari straniere, sul *principio del non intervento negli affari interni* di cia-

scun paese, sul diritto di ciascun paese a decidere del proprio avvenire, senza interventi estranei, né a favore della rivoluzione né della controrivoluzione» (*Ibidem*, p. 9; corsivo aggiunto).

Con ogni buona volontà, riesce difficile cogliere il *quid novum* che caratterizzerebbe la via multinazionale ipotizzata da Amendola rispetto alla più nota via intergovernativa. I principi di indipendenza nazionale e di non intervento sono infatti tipici dell'approccio intergovernativo. Non suoni irriverente per l'uropeismo del PCI ricordare come uno dei capisaldi del «Programma democratico avanzato» del Partito comunista francese nel 1972 fosse costituito da «una politica di *indipendenza nazionale* e di *larga cooperazione internazionale*».

Il recente editoriale di Amendola ripropone l'antica tematica alla luce di due fatti nuovi: l'elezione diretta del Parlamento europeo e la costituzione dei primi «partiti europei». Il favore del PCI per l'elezione diretta rientra nel quadro dell'eurocomunismo: «abbiamo confermato la coerenza della nostra scelta europeistica, che è d'altronde parte integrante di quel più vasto e complesso discorso strategico cui si è dato il nome di eurocomunismo» (Giorgio Napolitano al Festival dell'Unità di Genova). La circostanza che il PCI, pur essendo eurocomunista, si presenti all'elezione europea come partito «nazionale», viene da Amendola giustificata in due modi: dottrinalmente, facendo discendere lo status di «separazione» dei partiti comunisti dall'essenza stessa dell'eurocomunismo; tatticamente, criticando e screditando ciò che gli altri partiti fanno, – coerentemente del resto con la posta in gioco e con la loro proclamata fede europeistica –, per unirsi sul piano europeo. Amendola nega che il solo fatto di far parte di un partito europeo sia indice di europeismo. E in questo ha ragione. Però è altrettanto vero che

l'adesione a un partito europeo comporta la rinuncia alla propria autonomia e il trasferimento di potere alla struttura partitica europea, cioè il fare veramente l'unificazione politica sopranazionale. Sul terreno dei fatti, è questo l'europeismo che conta.

Sia l'uno che l'altro tipo di giustificazioni addotte da Amendola risultano palesemente pretestuosi. Se, come chiarisce Amendola, l'eurocomunismo indica «una scelta generale di valori», è l'idea di «condivisione» e di «aggregazione» attorno a tali valori, in vista di impegni operativi coerenti con tale scelta e quindi unitari (o quanto meno coordinati), ciò che lo qualifica, non già l'idea di «separazione». Sul piano tattico, Amendola lancia accuse, non senza toni di sarcasmo, nei confronti dei partiti che tentano faticosamente di aggregarsi sul piano europeo. Amendola parla di «chiasso» e di «fragore propagandistico» e, tanto per cambiare, allude alle ambizioni elettorali «europee» del Segretario del PSI sfidandolo ad accogliere nelle liste elettorali del PSI anche i candidati del PSDI, visto che ambedue i partiti fanno parte della medesima «Internazionale» e del medesimo «partito europeo». Le accuse di Amendola sono essenzialmente due: opportunismo e ideologismo. Si farebbero i partiti europei, non per intima convinzione europeista dei leaders politici o per necessità obiettiva dell'unificazione politica europea, ma per sfruttare un'occasione in più a proprio vantaggio. In questa accusa di Amendola c'è una parte di fondatezza. Certamente, nell'intenzione di molti esponenti politici nazionali, anche di coloro che fanno ampie professioni di europeismo, c'è la strumentalizzazione di breve periodo delle strutture partitiche europee in funzione di crescita o conservazione del proprio potere personale. Il favore per il collegio unico nazionale e il voto senza preferenza per l'elezione europea esprimono

inequivocabilmente tale intenzione. Nel precedente articolo su questa Rivista abbiamo parlato di tentazione di doppia vita, nazional-indigena ed euro-metropolitana, per la nostra classe politica. Ma, altro è denunciare questo pericolo, altro è negare l'evidente utilità e «naturalità» del processo di integrazione partitica sul piano europeo.

L'accusa di ideologismo e di astrattezza è basata, da Amendola, su di una premessa ovvia, e cioè che la formazione dei partiti europei è «permessa dall'adozione di programmi generali, fondati su considerazioni di principio, scelte di campo, ecc...». Ma da cosa dovrebbero cominciare i partiti europei se non da una ricerca-proposta di identità comune per le unità aggregate? E l'eurocomunismo non è forse, per ammissione dello stesso Amendola, «una scelta generale di valori», cioè un programma, fondato su considerazioni di principio e scelte di campo? Con una aggravante obiettiva: che non riesce a diventare partito europeo.

E poi non è vero che le piattaforme elettorali (in fase di avanzata progettazione) dei primi partiti europei siano soltanto ideologia e affermazioni di principio: un'ampia parte di esse è dedicata alle politiche *concrete*, dall'unione economica e monetaria alla politica industriale a quella regionale, della pesca, dell'istruzione permanente... A meno che, coerentemente con la distinzione fra «problemi» (comunitari) e «interessi» (nazionali), Amendola non intenda per politiche *concrete* soltanto quelle nazionali. Proposte di questo genere non figurano certamente nei programmi dei partiti europei! Paradossi a parte, perché far discendere il rischio della mancanza di concretezza dalla nascita dei partiti europei in quanto tali? Forse che il rischio sarebbe assente o minore se i partiti nazionali rimanessero privi dell'aiuto e dello stimolo

dell'organizzazione confederale partitica europea? Sarebbero evitati in questo modo la sloganistica e il genericismo frutto dell'«europeismo idiota» cui si è spesso fatto riferimento nei precedenti numeri di questa Rivista?

Ad Amendola non sfugge certo che, proprio attraverso i particolari sforzi aggregativi di natura anche ideologica in casa democratico-cristiana, socialista e liberaldemocratica, sta emergendo una tendenza di grande portata e cioè la convergenza, – favorita dalle «fecondazioni incrociate» fra partiti che pur appartenendo alla medesima «famiglia», sono portatori di differenti esperienze ed incarnazioni nazionali –, su una comune, superiore sintesi di valore (personalismo, comunitarismo o solidarismo, pluralismo, partecipazione). Qualificando di opportunismo e ideologismo il tentativo degli altri partiti popolari di ritrovarsi sulla base di comuni piattaforme programmatiche, col rischio (felice) di essere tutti coinvolti in un medesimo processo di sintesi assiologica profondamente democratica, si vuole forse esorcizzare la possibilità che il medesimo «effetto Europa» si realizzi nei confronti anche dei partiti comunisti europei?

L'integrazione partitica europea sta effettivamente attentando alla eternità (cristallizzazione, teologizzazione) delle ideologie. Si capisce che, addentrandosi in tale processo, bisogna essere disposti a «stare insieme» e quindi a lasciare da parte talune cose che hanno fatto la propria storia individuale per decenni o addirittura per secoli. La conservazione si esprime anche con l'attaccamento alla propria versione o incarnazione (e gestione) dell'ideologia. Stare in Europa comporta «disponibilità ideologica» o, ciò che fa lo stesso, riconoscimento della libertà delle ideologie, se non ancora della liberazione dalle (vecchie) ideologie; il che non significa, ovviamente, disconoscimento dei «valori» ma, al contrario, pre-

messa per la loro riformulazione ed accettazione in un ambito di più ampio consenso.

Il PCI parte dunque «in solitaria», anzi separato, nella campagna elettorale europea. Una posizione certamente anomala rispetto alle tendenze, più naturali, dell'integrazione politica (e partitica) europea. Il fatto, di per sé, nulla toglie alla dimensione democratica e «internazionale» del PCI. Stupisce invece che il PCI, adottando la tattica dell'attaccare prima di essere (eventualmente) attaccato e dando una giustificazione ideologica al suo status di «separato», ribalti il giudizio di anomalia sui partiti europei e su quanti si sforzano di starvi dentro.

L'Europa alla finestra (e il “nuovo ordine internazionale”)

(Pubblicato nella Rivista “L'Europa”, anno XIII, n. 6 nuova serie, gennaio 1979, pp.45-50)

Le necessarie prese di posizione sui fatti indonesiani o iraniani hanno un senso, per l'Europa, soltanto se inserite in un progetto e in una strategia europei per il nuovo ordine internazionale. Se non c'è, o non si vuole, né la strategia né il progetto, meglio rimanere alla finestra e astenersi anche dallo starnutire.

La guerra nella penisola indocinese, gli sconvolgimenti interni in Iran, il perdurare di inquietanti tensioni nel vicino Oriente, la diffida rivolta da Breznev ad alcuni paesi dell'Europa occidentale (tra cui l'Italia) a non fornire aiuti militari alla Cina, esigerebbero, oggi più che mai, che i paesi appartenenti all'area comunitaria rispondessero «con una sola voce» ed agissero quindi unitariamente sul piano internazionale.

Si tratta di far fronte a problemi e situazioni che hanno una portata veramente «sistemica», che investono cioè le strutture fondamentali del sistema internazionale globale e ne condizionano gli sviluppi.

Ci troviamo in presenza non di azioni «congiunturali» o di tattiche di assaggio, ma di strategie di lungo respiro il cui obiettivo è una ben precisa distribuzione del potere politico sul piano internazionale.

I singoli paesi membri della Comunità europea, separatamente, non sono in grado di inserirsi nel gioco delle trasformazioni strutturali in atto.

Il fatto che la Francia, la G. Bretagna e la Germania occidentale partecipino ai super-vertici occidentali, non solo non contribuisce a promuovere l'iniziativa e a tutelare gli interessi dell'insieme dei paesi della Comunità, ma ne evidenzia ancor più lo stato di inerzia e di sterilità complessiva. Per quanto non inutili sotto il profilo della comunicazione, i super-vertici occidentali del tipo di quello di Giamaica restano degli episodi elitari, *old-fashioned*: il parteciparvi è una sorta di *status-symbol*, espressione di una divisione del lavoro politico internazionale decisamente superata dalle situazioni di fatto. È probabile che agli avvenimenti prima richiamati i paesi della Comunità diano una qualche risposta nel quadro intergovernativo della cosiddetta «cooperazione politica» dei Nove. Si avranno quindi prese di posizione «comuni», verbalizzate nei comunicati finali delle riunioni dei ministri degli esteri e in quelle del Consiglio europeo, sulla scia di altre prese di posizione «comuni», più o meno sterili, come quelle su Cipro o sul conflitto medio-orientale. È noto che queste dichiarazioni ufficiali sono considerate dai destinatari «terzi» per quello che effettivamente valgono: *sustanzia di cose sperate...* I terzi sanno che sono frutto di mere consultazioni, per quanto «intensive», non già di decisioni vincolanti adottate nel quadro di una (inesistente) politica estera comunitaria.

Orbene, la posta in gioco è enorme: per l'Europa, non si tratta tanto di recuperare prestigio e iniziativa «culturale» quanto, soprattutto, di inserirsi attivamente, con una propria identità (e adeguato peso politico), all'interno dei mutamenti strutturali in corso, per non trovarsi di fronte al fatto compiuto e dover subire nuovi

assetto e nuovi equilibri non rispondenti ai suoi reali interessi.

Beninteso, non è questione di pretendere un sistema internazionale a nostra immagine e somiglianza. A parte la stupidità di una eventuale pretesa eurocentrica, si tratterebbe di una logica da gioco a somma zero (*vita mea, mors tua*) incompatibile con gli attuali giochi «negoziali» (da distinguere dagli episodi di violenza armata), orientati verso una (re) distribuzione del potere politico in senso multipolare. All'Europa interessa, evidentemente, proprio il gioco negoziale il quale si caratterizza, in questa fase di trasformazione, per la interconnessione, deliberatamente operata dalla maggior parte degli attori coinvolti (non soltanto da quelli appartenenti al Gruppo dei 77), tra aspetti commerciali, finanziari e politici delle relazioni internazionali.

Alla luce di queste strategie dei collegamenti (*linkages*), o della globalizzazione dei problemi, gli stati europei, singolarmente presi, sono fuori gioco; uniti, riuscirebbero invece ad acquisire ed esercitare quello che viene chiamato un «meta potere» o «potere differenziale». Nel caso dell'OPEC, tale potere (specificamente chiamato «petropotere») scaturisce dalla cartelizzazione del settore petrolifero; nel caso del più ampio Gruppo dei 77, il potere differenziale deriva, oltre che dalla solidarietà dei paesi OPEC, dal fatto stesso del numero degli aggregati e dell'intesa sugli obiettivi di fondo, cioè dal presentarsi con richieste e proposte precise nei vari contesti negoziali. Nel caso degli europei, un analogo potere scaturirebbe direttamente dal fatto dell'«integrazione» soprannazionale e dalla conseguente «spendibilità» unitaria degli importanti attributi di posizione di cui sono muniti i singoli stati.

Si diceva, fino a ieri, del Giappone: gigante economico, nano politico.

Il Giappone è oggi riuscito a trasformare in potere differenziale la sua statura economica – soprattutto a seguito delle intese commerciali con la Cina – ed a livellare in alto le due dimensioni, economica e politica.

Per l'Europa si prospetta la stessa opportunità: il partner non è la Cina ma il Gruppo dei 77 e soprattutto i paesi africani e medio-orientali; gli strumenti non sono quelli militari, o della *power politics*, ma quelli economici, commerciali e finanziari; la logica negoziale, idonea ad agevolare le intese, è quella dei «collegamenti» fra i vari aspetti dei problemi. Fino ad oggi, si è storto il naso di fronte alle pretese «globalizzanti» dei paesi in via di sviluppo sulla base, più che di interessi reali, di una cultura «cartesiana» e «funzionalista», che impone di distinguere nettamente, sul piano delle relazioni internazionali, fra economia e politica e, all'interno dell'economia, fra questioni commerciali, questioni finanziarie, questioni energetiche, ecc.... Ma dietro questa «cultura», sta probabilmente una grossa ipocrisia: quella degli stati i quali, pur avendo abbondantemente «corretto» al loro interno l'economia di mercato, difendono i principi liberistici per il sistema internazionale ben sapendo che esistono all'interno di questo squilibri strutturali non meno gravi di quelli che nelle giurisdizioni domestiche hanno esigito pubblici interventi...

Il pacchetto negoziale del confronto Nord-Sud, così come emerge in sede di Nazioni Unite. UNCTAD, UNIDO, ecc...., è chiaramente onnicomprensivo: la soluzione di un problema (per esempio, il rifornimento energetico dei paesi industrializzati) è strettamente collegata a quella di altri problemi (per esempio, la stabilizzazione dei proventi da esportazione e la riduzione, o la cancella-

zione, dei debiti verso l'esterno dei paesi in via di sviluppo). Questa onnicomprensività non deriva soltanto dalla strategia 'deliberata' dei collegamenti, ma innanzitutto dal fatto (diremo involontario) della «interdipendenza» globale, cioè dalla mutua sensibilità (e vulnerabilità) dei sistemi economici e sociali (oltre che politici) dei vari paesi del mondo. La soluzione dell'interdipendenza non sta nel cancellarla (e come? Con l'autarchia o, forse, con la sopraffazione armata?), ma nel renderla accetta, cioè legittima, e quindi nel gestirla, e preventivamente, nel negoziare per accordarsi su come gestirla. Occorre convincersi che i negoziati per «gestire» l'interdipendenza non sono meno importanti dei negoziati SALT, dal momento che devono assolvere ad una medesima funzione di omeostasi, cioè di regolazione costante degli equilibri del sistema internazionale nel suo complesso. Il negoziato Nord-Sud, perché non resti intrappolato in una sorta di parallelogramma delle forze, dovrà trovare rapidamente una propria struttura, sulla base di regole comunemente accettate. I paesi europei non hanno nulla da perdere se accettano la logica della globalizzazione e dei collegamenti; anzi, aumenterebbero di gran lunga il loro potere negoziale qualora se ne facessero essi stessi asseritori.

In fondo, la strategia dei collegamenti, che oggi si rinfaccia al Gruppo dei 77, ha una storia abbastanza remota e ci riguarda direttamente. È appena il caso di ricordare che la Gran Bretagna cominciò a costruire il proprio impero navale utilizzando proprio questa strategia nei confronti del Portogallo. Anche gli Stati Uniti sono diventati maestri in questo campo: nei negoziati per gli accordi di Bretton Woods essi impiegarono la strategia degli «*issues linkages*» nei confronti soprattutto della G. Bretagna (nemesi storica...), collegando il problema degli aiuti bel-

lici agli inglesi con la struttura dei nascenti organismi finanziari internazionali (che la keynesiana delegazione britannica voleva più «interventisti»). Gli Stati Uniti continuano ad impiegare questa stessa strategia nei confronti della Germania federale, operando un *linkage* tra la copertura militare americana e la posizione neo-liberista dei tedeschi nei negoziati economici internazionali. Com'è noto, su questo piano la Germania propugna il criterio della «separazione degli obiettivi» e quello della «effettività», in quasi perfetto allineamento con la posizione degli Stati Uniti.

Gli altri paesi europei paiono più disposti ad accettare il criterio della globalità e ad utilizzare essi stessi la strategia dei collegamenti.

L'accordo fra i paesi comunitari non sarà facile. L'esperienza della conferenza Nord-Sud di Parigi insegna che il metodo cosiddetto della «klebérisation» (dalla Rue Kleber in cui si sono svolti i negoziati tra il 1976 e il 1977), inteso a coordinare «sul posto» le posizioni dei singoli paesi comunitari, non è sufficiente. Occorre una politica estera comunitaria alla base. Oltre che dai progressi istituzionali dell'integrazione soprannazionale, l'intesa unitaria dei paesi europei potrebbe venire facilitata da un più ampio ed esteso dibattito – culturale, scientifico, politico e, perché no? elettorale – su questi problemi. Manca, in Europa, una cultura di base sui problemi del nuovo ordine internazionale. L'opinione pubblica, pur essendo sensibile all'interdipendenza globale – e non potrebbe non esserlo, dato che la subisce in termini di inflazione, di erosione del potere d'acquisto del salario familiare e di abbassamento dei livelli occupazionali –, non è ancora riuscita a sostituire l'approccio del veteroterzomondismo, più o meno caritatevole e ideologizzato, frutto di quella che possiamo chiamare la

sindrome penitenziale della società metropolitana nei confronti dei popoli ex coloniali, con l'approccio del «Nuovo Ordine Internazionale». Né la scuola né i *mass media* né le *leaderships* politiche l'aiutano a capire che, proprio a causa della accresciuta interdipendenza globale, non è più questione dello «sviluppo» e della «promozione» degli *altri* nel sistema internazionale ma anche, e contestualmente, del *nostro* sviluppo, della *nostra* promozione e quindi della trasformazione dell'intero sistema.

Le *élites* politico-diplomatiche, imbevute del solito realismo, guardano con sospetto, anzi con disprezzo, non soltanto alle proclamazioni «populiste» e agli «schiamazzi propagandistici» del Gruppo dei 77, ma anche a quanti, sul piano scientifico, si fanno assertori dell'approccio del nuovo ordine internazionale. I presunti, coltissimi realisti non si accorgono di confondere, molto spesso, speculazione utopistica, analisi previsionale e ingegneria politica, finendo col restare intrappolati in un pernicioso conservatorismo strisciante. Si fa presto a liquidare i riferimenti ai «valori» che dovrebbero ispirare la costruzione del nuovo ordine internazionale (pace, giustizia sociale, benessere economico, salvaguardia dei diritti e libertà fondamentali, equilibrio ecologico, partecipazione), come altrettanti «*laudatory symbols*» (e definendo «*automatic majority*» quanti li propugnano): tanto, da che mondo è mondo la guerra, l'ingiustizia, i governanti e i governati sono sempre esistiti...

Si potrà certamente discutere su quanto di propagandistico, di ideologico e di passionale esiste nei dibattiti Nord-Sud e nelle pretese del Gruppo dei 77; si potrà criticare l'impianto «assiologico», per esempio, del lavoro scientifico che l'Istituto per l'Ordine Mondiale sta conducendo sotto il nome di «World Order Models Project» (WOMP); si potrà sorridere di fronte al fervore

«missionario» del Club di Roma (però anche lo «scienziato» Timbergen è tra i missionari); ecc.

Ma non si potrà fare a meno di riconoscere, a proposito del dibattito sul nuovo ordine internazionale, ciò che un realista e uno scettico del peso di Stanley Hoffmann ha scritto, e cioè che «1) non c'è argomento più importante di questo, 2) non c'è alternativa, 3) è il momento buono per trattarlo».

Dopo aver «chiosato» spiritosamente l'espressione letterale «Nuovo Ordine (Economico) Internazionale», F. Hirsch non può che giungere alle stesse conclusioni: «Si è irresistibilmente portati a citare la famosa «liquidazione» del Sacro Romano Impero sancita da Voltaire – né sacro né romano né impero. I cambiamenti in atto nell'economia internazionale sono lungi dall'essere nuovi; essi sono contro-internazionali, almeno in parte; sono politici così come economici e tutto sono tranne che ordinati. *Ciononostante, si stanno verificando*».

Ebbene: le necessarie prese di posizione sui fatti indocinesi o iraniani hanno un senso, per l'Europa, soltanto se inserite in un progetto e in una strategia europea per il nuovo ordine internazionale. Se non c'è, o non si vuole, né la strategia né il progetto, meglio rimanere alla finestra ed astenersi anche dallo starnutire.

Chi deve andare al Parlamento europeo? (si restituisca alla società civile l'iniziativa politica)

(Pubblicato nella Rivista "L'Europa", anno XIII, n. 7-8 nuova serie, febbraio-marzo 1979, pp. 39-44)

Condividiamo pressoché tutte le osservazioni del nostro illustre collaboratore. Su alcune abbiamo le nostre perplessità. Ne facciamo cenno nella nota che segue l'articolo. Ritorneremo sull'argomento (Nota del Direttore).

Nel momento in cui scrivo, l'abbinamento dell'elezione diretta del Parlamento europeo con quella, anticipata, del Parlamento nazionale appare molto probabile, anche se la repentina scomparsa dell'on. le La Malfa e prese di posizione contrarie all'abbinamento come, tra le altre, quella dell'on. le Granelli al Consiglio nazionale della DC del 23 marzo scorso, potrebbero in qualche misura contrastare la linea di tendenza in atto.

Pur con ogni buona volontà, non si riesce a fugare la sensazione che si stia giocando il solito gioco delle parti, così italiano ma anche così scoperto e inutile, incentrato sulle preoccupazioni conservatrici di una parte cospicua della nostra (vecchia) classe partitocratica. L'elezione europea, alla resa dei conti, imbarazza e disturba lo stanco sistema italiano dei partiti. Si ha paura degli umori dell'elettorato; non si è tutti preparati a gestire cinquanta giorni di campagna elettorale soltanto europea; si temo-

no le interferenze delle variabili europee nelle strategie di potere infra-nazionale.

Ora, non c'è dubbio che, a volerla considerare obiettivamente, l'elezione europea si presenti come un'occasione, oltre che di novità, anche e soprattutto di mutamento per la vita politica nazionale. Sotto il profilo dell'innovazione, appare chiaro che con il voto del 10 giugno le supreme istanze d'autorità del paese, quelle in cui risiede la cosiddetta sovranità, cessano di essere le destinatarie ultime ed esclusive della legittimazione popolare; quest'ultima travalicherà infatti i confini del sistema politico nazionale e si indirizzerà verso una istituzione, il Parlamento europeo appunto, che si colloca al di fuori e al di sopra del nostro sistema e che pertanto non è da questo controllabile. Il fatto, di per sé, potrebbe provocare una irritazione soltanto metafisica nei cultori del mito della sovranità nazional-statuale, se ad esso non si ricollegassero importanti conseguenze di ordine politico e pratico: al travaso di legittimazione in direzione delle istituzioni soprannazionali potrebbe infatti accompagnarsi un processo di (sostanziale) delegittimazione delle istituzioni nazionali, percepite come incapaci o inadeguate a fronteggiare le crisi e le sfide del nostro tempo. E tuttavia l'irritazione provocata sarebbe ancora, tutto sommato, relativa, se la non improbabile de-legittimazione si limitasse ad investire soltanto le istituzioni «governative» e non coinvolgesse anche quelle cosiddette (eufemisticamente) della partecipazione e del consenso e cioè, in prima persona, i partiti politici nazionali e i rispettivi stati maggiori. Chiaramente, partiti e classe politica rischiano grosso nell'ipotesi di una elezione europea «autonoma». L'opinione pubblica non è stolidità al punto da non percepire il nesso esistente tra la capacità e la qualità delle prestazioni del sottosistema

governativo, da un lato, e la qualità e le capacità del sottosistema partitico, dall'altro.

C'è da aggiungere un'ulteriore considerazione, più pertinente, questa, alla funzione di mutamento insita nell'elezione europea. Diversamente dalle consultazioni politiche interne, quella europea non ha come obiettivo la conferma o il cambiamento di un determinato quadro politico basato su questo o quel tipo di compagine governativa. Com'è noto, almeno a medio termine non esiste per la Comunità alcuna prospettiva di governo europeo in senso proprio. È una elezione diciamo così «pura»: si designano «rappresentanti» dei popoli più che potenziali «governanti»... È pertanto l'occasione, – che possiamo considerare tipica in base alla linea di tendenza avviata con i referendum e con le ultime elezioni regionali –, in cui l'elettorato italiano dimostra di volere e sapere distinguere tra due ordini di obiettivi, assegnando un ruolo diverso alle elezioni politiche nazionali e agli altri tipi di consultazione. Nelle prime, ci si dimostra preoccupati di non dar luogo a salti nel buio o a destabilizzazioni selvagge, senza sbocchi realistici, con ciò riconfermando la fiducia nella utilità, anzi nella indispensabilità, del sistema democratico pluralista; nelle seconde, si manifesta disapprovazione per i comportamenti partitocratici e si esprime una volontà non equivoca in ordine al miglioramento della qualità della vita politica e dei suoi uomini. Ebbene, l'elezione europea è una di quelle occasioni, anzi la più importante, che non destabilizzano immediatamente il quadro politico interno ma che si prestano per ampie manifestazioni di volontà popolare orientata nella seconda direzione.

Tenuto conto di questa linea di tendenza, ci si domanda chi e cosa presumibilmente boccherà l'elettorato italiano in occasione dell'elezione europea. Boccherà le

candidature della conservazione gretta e partitocratica, quelle che sottendono l'applicazione di un assurdo e antidemocratico diritto ereditario o cooptatorio, a fini di auto-perpetuazione, della vecchia classe politica nazionale. Boccherà le candidature di vertice e quelle di copertura delle candidature di vertice. Boccherà quei programmi elettorali che non siano sostanzialmente innovativi, pur nel quadro delle garanzie democratiche che la società italiana nel suo insieme dimostra di esigere e di sapere difendere anche nelle prove più dolorose; boccherà i vecchi schemi di interesse e di potere nazionali nonché i *revivals*, sempre più stanchi e stancanti, di motivi ideologici ampiamente superati. E qui i partiti stiano attenti. L'elettorato non premierà l'europesismo, trionfalista e retorico, e neppure quello amletico che fa il *surplace* in attesa che certi processi di revisionismo ideologico raggiungano il giusto punto di cottura, ma premierà l'europesismo autenticamente «politico», fatto cioè di interpretazioni operative, di proposte e progetti concreti, in risposta ad aspirazioni, interessi e domande concrete della base sociale. La società italiana è stanca di ideologismi, di verbalismi, di tatticismi, di immobilismi, di giri di poltrone, di quasi perpetuità, di *leaderships* storiche. Dall'Europa e dall'europesismo delle forze politiche vuole il contrario di tutto questo, e cioè capacità, pragmatismo, razionalità, programmazione, merito, sincera motivazione all'esercizio dei ruoli politici. I problemi del sistema politico italiano sono tanti, ma è convincimento dell'uomo della strada che quello fondamentale riguardi la sua classe politica prima ancora che (direttamente) le istituzioni formali. Si vuole, si pretende una classe politica nuova, dotata di capacità innovativa, di freschezza culturale, di verginità (o quasi) clientelare, di senso della misura, di ricettività nei confronti della società civile, di

professionalità autentica, non carrieristica (e professionalità civile, prima ancora che politica). Si vuole una classe politica che sappia interpretare i segni dei tempi, a cominciare da quello che attesta, con evidenza emergente, del superamento delle vecchie ideologie storiche – circolari e totalizzanti – e della necessità di operare nuove sintesi di valori laddove ciò è necessario e possibile come, fondamentalmente ed esemplarmente, nel quadro dell'integrazione politica europea.

Al Consiglio nazionale della DC, già richiamato, l'on.le D'Arezzo, responsabile dell'ufficio elettorale centrale, ha manifestato preoccupazione per il reperimento di 6.331 candidati suddivisi per elezioni europee, politiche, regionali, provinciali, ecc. (v. «Il Popolo» del 24 marzo 1979, p. 4). La medesima preoccupazione, anche se non quantificata con altrettanta precisione, risulta essere condivisa dalla grande maggioranza dei nostri partiti. Donde il «doloroso» ripiegamento sul cumulo dei mandati elettorali, pur in un quadro di «rigorose» eccezioni autorizzate dalle direzioni centrali dei partiti...

Ma è proprio vero che la società italiana non è capace di esprimere, a ritmi fisiologici, generazioni nuove – e valide – di classe politica? È proprio vero che rifugge dal «politico» e rifluisce nel «privato»? Che la si metta alla prova e, tanto per cominciare, che le commissioni periferiche per le candidature al Parlamento europeo siano affidate a fior di galantuomini «civili» e non ai soliti quadri irreggimentati di partito. È in commissioni di questo genere che risiede uno dei principali (e finora negativi) filtri della partecipazione politica popolare. Mi pare che si debba insistere su un punto. Il nostro paese non può permettersi il lusso di umiliare e sprecare il valore simbolico e politico dell'elezione europea. Al primo Parlamento europeo elettivo della storia non si va, se non

in casi eccezionali, per concludere una carriera politica, magari con quattro e più legislazioni nazionali alle spalle bensì per, eventualmente, cominciarla o potenziarla. È un compito costituente e di rifondazione, anche per la politica nazionale, quello che attende in particolare gli europarlamentari di nazionalità italiana: ed è tale sia sotto il profilo obiettivo (non c'è bisogno che sia Debré a ricordarcelo acrimoniosamente, né Marchais), sia sotto il profilo delle aspettative dell'opinione pubblica. Il sistema politico europeo, pur in un contesto di necessarie interdipendenze con le singole realtà politiche nazionali, è un sistema autonomo, che deve acquisire ulteriore autonomia per poter meglio funzionare: maggiore autonomia per il reclutamento della sua classe politica e maggiore autonomia per il processo di professionalizzazione politica della medesima. L'autonomia dell'elezione europea rispetto a quella nazionale, – anche nella malaugurata ipotesi di una loro coincidenza –, è esigita dalla necessità di instaurare e salvaguardare una corretta divisione del lavoro politico fra le istituzioni comunitarie europee e le istituzioni nazionali: nella Comunità devono perseguirsi obiettivi e tutelarsi interessi i quali sono distinti – ma altrettanto reali e importanti – rispetto agli obiettivi e agli interessi che hanno ancora una propria dimensione (e ragion d'essere) nazionale. Soltanto una campagna elettorale europea «autonoma» consente di mettere in piena luce gli obiettivi e gli interessi europei degli italiani, liquidando una volta per tutte i genericismi e gli europeismi d'occasione.

Sulla base di tre parametri vanno dunque giudicati i partiti politici all'appuntamento europeo del 10 giugno: 1) la volontà di reclutare la maggioranza dei candidati al Parlamento europeo direttamente in seno alla società civile facendo tacere, almeno in parte, le tentazioni eredi-

tarie o cooptatorie della vecchia classe politica: una prima prova di questa volontà sarà fornita dal grado di «rappresentatività civile» e di reale autonomia delle commissioni periferiche per la formazione delle liste di candidati; 2) la capacità di individuare specificamente gli interessi e gli obiettivi «europei» del nostro paese (dal settore agricolo a quello degli sviluppi istituzionali della Comunità) e di proporre programmi coerenti e concreti; 3) la disponibilità al superamento delle vecchie storie ideologiche individuali, allo scopo di più efficacemente integrarsi con le forze politiche affini degli altri paesi comunitari.

Quella di perdere voti in assenza di «grossi nomi» (politici, ovviamente) in lista è una falsa preoccupazione, anzi un pretesto, dei partiti politici nostrani. I grossi nomi non appartengono soltanto al mondo della politica militante. È ora di finirla con la presunzione del «carisma diffuso» tra i capi politici. La gente non crede alle epifanie carismatiche prolungate. Ripeto, la misura della propria democraticità o, più realisticamente, della propria volontà di recupero democratico, i partiti la forniranno attingendo direttamente al serbatoio della società civile. Anche se con notevole ritardo, con l'elezione europea potrebbe compiersi, *ancora democraticamente*, il ciclo di potere della classe politica che ha influito, al governo o fuori di esso, sulle vicende della nostra Repubblica fin dalla sua costituzione. A suo tempo, tale classe è stata espressione diretta, onorevole e onorata, della società civile. Che restituisca a quest'ultima l'iniziativa politica in un'occasione, quella appunto dell'elezione europea, che è ancora sostanzialmente costituente, anzi ricostituente.

(Postilla del Direttore della Rivista)

L'articolo di Papisca tocca, con veemenza, un argomento che agita gli animi di molti europeisti militanti e non. Chi deve andare al Parlamento europeo? Papisca, che è un europeista militante e uomo di grande probità morale e di seria e aggiornata cultura politica, ha un giudizio assai severo – per usare un'espressione debole – nei confronti della nostra classe politica. È un giudizio che urterà e addolorerà alcuni nostri amici di vecchia militanza europeista e di lunga esperienza politica che si preparano – con gli appoggi dei singoli partiti, peraltro sempre scarsi e sovente ambigui – ad affrontare la campagna elettorale per il Parlamento europeo. Ma non è soltanto per una ragione di amicizia che vogliamo aggiungere queste poche righe in nota all'articolo di Papisca. È, se così possiamo dire, per una ragione che riguarda – a nostro avviso – un giudizio secondo verità. Certo, nello scritto del nostro autorevole collaboratore c'è una parte di verità – si tratta purtroppo di una verità crudele che è sempre necessario non velare – ma non tutta la verità. D'altra parte è sempre difficile, a volte perfino ambiguo, pretendere di giungere alla completa verità.

Ma non tutta la nostra classe politica è da condannare, come non lo è tutta l'esperienza di questa nostra Repubblica. Il passato della Repubblica non è tutto un fallimento. Se Papisca ha una così grande fiducia nella nuova «società civile», è anche perché essa si è formata in un lungo periodo di libertà mantenuta, difesa, a volte accresciuta per tutti, dalla «vecchia» classe politica. Ci sono stati errori e le colpe sono grandi, ma la classe politica non è stata tutta indegnamente dirigente. In realtà, alla base delle nuove elezioni nazionali, dovrebbe esserci un ripensamento critico su tutta la storia del nostro passato repubblicano, un ripensamento severo, non fazioso. Noi italiani siamo ecces-

sivamente propensi a denigrare il nostro passato, nel senso del vento che tira. In Papisca questo atteggiamento assolutamente non esiste. C'è sempre, però, chi vuoi fraintendere. Il nostro passato repubblicano, nel bene come nel male, è fatto di uomini che ancora agiscono sul terreno politico. Sarebbe una ingiustizia fare di ogni erba un fascio. Le segreterie dei partiti non sono affatto esenti dal nostro vizio nazionale di denigrare il passato: lo fanno, spesso, strumentalmente, secondo una lotta di potere all'interno dei partiti. Della nostra classe politica ci sono esponenti che, se le segreterie dei singoli partiti non si impegnassero lealmente ed efficacemente per portarli al Parlamento europeo, sarebbe una infamia. Si tratta di trovare un equilibrio, in questo caso non difficile, nella formazione delle liste, tenendo conto della «società civile» e, nello stesso tempo, senza avvilire la classe politica quando non se lo merita. Ma chi ci assicura? In questo senso lo scritto di Papisca è illuminante. Dobbiamo fare in modo che i partiti, i loro stati maggiori, gli «apparati» non si impadroniscano totalmente delle elezioni europee.

Ne saremo capaci? Indubbiamente nella «società civile» ci sono oggi segni che potrebbero confortarci. Ma sulla grande stampa e sui mezzi audio-visivi i partiti hanno la mano lunga e pesante. Come si comporteranno le radio e le televisioni private? Esse potrebbero avere un ruolo significativo. È inutile esprimere qui tutto il mio personale pessimismo. Non è detto che il mio pessimismo sia giustificato. Anzi, io stesso lo rifuggo, quando posso. Ogni iniziativa, anche piccola, in senso contrario va nel senso giusto. Siamo in ritardo. I tempi tipografici mi consentono solo di fare un piccolo accenno ad un tema che mi sta molto a cuore. È tutto dire, forse più a cuore di queste elezioni europee.

Tra le righe, nello scritto di Papisca, mi è sembrato di intravedere una qualche stanchezza, se non proprio una

avversione per le ideologie. Forse sbaglio. Su questo punto la mia sensibilità diventa facilmente un sensibilismo deviante. Una certa polemica contro le ideologie, mi allarma. Ci sono come «spezzoni» di ideologie che devono essere tagliati, come quei rami secchi che impediscono la crescita della pianta. Ma con il discernimento che il contadino ha. Anche l'europesismo è, in un certo senso, ideologia. Ideologia sono il liberalismo, il socialismo, il comunismo. Se a questa nostra società, secolarizzata com'è, togliamo anche il calore di quelle ideologie – pur nella loro relatività che di volta in volta deve essere messa in luce e riadeguata alle nostre realtà – che cosa ci rimane? Non è certo una Europa unicamente dei «tecnici», degli «esperti», dei «diplomati» che vogliamo.

Raramente interveniamo su ciò che scrivono i nostri più stretti collaboratori. Ne discutiamo prima tra di noi, in una amicizia intellettuale che si rinnova e si accresce (almeno è così per me). Siamo abituati a farlo direttamente a voce, con calma. L'articolo di Papisca ci ha preso, in un certo senso, di sorpresa in relazione ai nostri lunghi tempi tipografici. Questa noticina, scritta in fretta, vuole, solo in parte, esprimere i pensieri che l'articolo, che abbiamo pubblicato con grande piacere, ci ha suscitato. Speriamo che la discussione su questi argomenti si possa ampliare e approfondire.

(Angelo Magliano)

Il voto del 10 giugno Il passato europeista dei Partiti italiani

(Pubblicato nella Rivista "L'Europa", anno XIII, n. 9
nuova serie, maggio 1979, pp. 11-16)

Per capire meglio qual è stato l'atteggiamento dei partiti politici italiani di fronte ai problemi dell'integrazione europea, è opportuno considerare l'Europa sotto il duplice profilo di *Europa-valore* e di *Europa-strategia*.

Esistono partiti, come la DC, il PLI, il PRI, lo stesso PSDI, i quali hanno innanzitutto «creduto» nell'unificazione europea perché era «cosa buona in sé» (dunque, Europa-valore) e, poi, sul piano operativo, perché favoriva il perseguimento di certi obiettivi quali il rafforzamento della democrazia di tipo pluralista, la promozione dell'economia di mercato, la difesa dei regimi liberisti, il consolidamento dell'alleanza atlantica, il contenimento del comunismo (Europa-strategia). Il PCI ha invece fatto come prima scelta – dopo aver abbandonato l'iniziale, ferma opposizione al «principio» e al «fatto» dell'integrazione europea –, quella dell'Europa-strategia, perché essa avrebbe agevolato il definitivo inserimento (legittimazione) del partito nell'area della democrazia occidentale e, insieme, l'ulteriore sviluppo della strategia delle vie nazionali al socialismo in un clima di maggiore autonomia rispetto alle superpotenze.

La scelta europea del PSI *in quanto partito*, ha un contenuto per così dire misto. Diversamente dai democristiani e dai partiti laici di centro che, almeno sul piano

delle pubbliche professioni, hanno anteposto l'Europa-valore all'Europa-strategia, i socialisti, eccezion fatta per alcuni singoli leaders (esemplari, sotto questo profilo, Lombardi e Zagari) e per alcuni gruppi chiaramente federalisti fin dall'inizio, hanno accettato prima l'Europa-strategia (attorno al 1957) per giungere, in grande numero oggi, all'adesione all'Europa-valore.

La storia del rapporto partiti politici-Europa negli ultimi trent'anni¹³ può essere suddivisa in tre fasi: il periodo della divisione, il periodo della convergenza, il periodo dell'accordo che possiamo chiamare del «fronte dell'Europa». Qualche cenno, brevemente, su ciascuno di essi.

Il periodo della divisione copre gli anni quaranta e buona parte del decennio successivo. Il disaccordo tra i partiti, in materia europea, è massimo allorquando la scelta europea dei partiti di maggioranza diventa operativa e colloca l'Italia nel più ampio (e, allo stesso tempo, più impegnativo) quadro delle scelte «occidentali» ed atlantiche.

È stato asserito che, «dati gli obiettivi generali della politica europea seguita dal governo dopo il 1947, si può difficilmente trovare sorprendente che il PCI e il PSI si

¹³ Su questo argomento, mancano ancora degli studi approfonditi. Per una lucida introduzione, v. M. PANEBIANCO, *La politica europea dalla Costituente al Mercato Comune*, «paper» presentato al Convegno del Movimento per l'Integrazione Universitaria Europea, MIUE, su «Partiti e governi di fronte all'elezione europea». (Capri, 27-29 aprile 1978). Vedi in specie R. WALKER, *Dal confronto al consenso. I partiti politici italiani e l'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 1976; R. E.M. IRVING, *Italy's Christian Democrats and European Integration*, in «International Affairs», July 1976, p. 400 ss.; IDEM, *The European Policy of the French and Italian Communists*, *ibidem*, July 1977, p. 405 ss.

opponessero totalmente alla loro realizzazione»¹⁴. Diciendo questo, però, non si tiene conto del fatto che l'opposizione dei comunisti e dei socialisti era antecedente alla loro esclusione dal governo nel 1947 ed era nei confronti dell'Europa-valore prima ancora che contro l'Europa-strategia.

Per quanto concerne il PCI, è appena il caso di ricordare che su «Rinascita» del giugno 1944 si citava integralmente una frase di Lenin: «Il metodo della rivoluzione socialista con la parola d'ordine abbasso le frontiere è un gran pasticcio... Che cosa significa questo metodo? Noi sosteniamo la necessità dello Stato e lo Stato presuppone le frontiere...». La posizione comunista, ulteriormente chiarita da Togliatti¹⁵, si colloca esattamente agli antipodi, non soltanto di una parte qualificante della dottrina dei cattolici italiani, ma di ciò che il Manifesto di Ventotene, dovuto alla ispirazione laica di Spinelli, Rossi e Colorni, proclamava nel giugno del 1941: «la contraddizione essenziale, responsabile delle crisi, della guerra, delle miserie e degli sfruttamenti che travagliano la nostra società, è l'esistenza di stati sovrani, geograficamente, economicamente, militarmente individuati, consideranti gli altri stati come concorrenti e potenziali nemici, viventi gli uni rispetto agli altri in una situazione di *perpetuum bellum omnium contra omnes*»¹⁶.

¹⁴ V. R. WALKER, op. cit.

¹⁵ Di Togliatti v. l'articolo «*Federalismo europeo*», su Rinascita del novembre 1948 e, soprattutto, *Discorsi ai giovani*, Roma, Editori Riuniti, 1971, p. 102 ss. (per questi v. il brano riportato in M. PANE-BIANCO, *Il Mercato comune europeo*, Napoli, Ed. Ferraro, 1977, p. 46 ss.).

¹⁶ Sull'impegno dei federalisti nella Resistenza, v. ampia bibliografia indicata nell'ultimissimo volume a cura di A. CHITIBATELLI, *L'unione politica europea. Proposte, sviluppi istituzionali, elezioni dirette*, Roma, Segretario generale del Senato della Repubblica, 1978, p.

Da parte loro i socialisti, con l'eccezione dei leaders che ho prima menzionato e di quanti confluiranno nel PSDI, condividono le posizioni di politica estera del partito comunista soprattutto in sede di dibattiti e votazioni parlamentari. L'opposizione all'integrazione europea è motivata da ragioni sia politiche (accusa, nei confronti della maggioranza governativa, di asservimento agli americani in funzione antisovietica e anticomunista) sia economica (previsione di danni rilevanti per la debole economia italiana, strutturata sulla piccola e media industria e su di un'agricoltura in gran parte arcaica, e denuncia della natura capitalistica dell'integrazione). Si ricorda in proposito come per il senatore socialista Rizzi il trattato istitutivo della CECA rappresentasse «lo sforzo più brutale e più serio del capitalismo per impadronirsi del potere politico»¹⁷.

Per quanto concerne la DC, non v'è dubbio che l'atteggiamento assunto nei confronti dell'unificazione europea risulti via via influenzato dagli sviluppi della situazione politica internazionale nell'ultimo scorcio degli anni quaranta: il rifiuto sovietico di partecipare al sistema dello «*European Recovery Programm*», i colpi di stato nei paesi dell'Est, la costituzione dell'OECE, ecc..

Esiste certamente un nesso tra gli aiuti americani a titolo di Piano Marshall e l'atteggiamento benevolo di Washington durante il negoziato per il Trattato di pace, da un lato, e l'esclusione dei comunisti e dei socialisti dal

78 s. Vedi in particolare, H. MICHEL B. MIRKINE-GUETZEWICH, *Des idées politiques et sociales de la Résistance*, Paris, P.U.F., 1954; S. PISTONE, *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione L. Einaudi, 1975; e anche E. PAOLINI (a cura di), *Storia del federalismo europeo*, Torino, E.R.I., 1973.

¹⁷ Cfr. R. WALKER, *op. cit.*, p. 41.

governo italiano nel 1947, dall'altro. Non può negarsi che la DC abbia visto nell'integrazione europea un mezzo per rafforzare i partiti e i regimi di centro (beninteso, anche negli altri paesi europei occidentali) e per tentare di diluire l'influenza, di cui disponevano i comunisti italiani, all'interno delle classi operaie, più orientate in senso socialdemocratico, dell'Europa continentale.

L'impegno europeista della DC, e soprattutto del governo, si intensifica infatti negli anni che seguono immediatamente la ratifica del Patto atlantico, con ciò evidenziando la stretta correlazione, nel frattempo maturata, fra scelta europea e scelta atlantica. Rimane tuttavia incontestabile la preliminare scelta dell'Europa-valore, che affonda le sue radici nella riflessione *internazionalista-universalista* di Luigi Sturzo, dei gruppi democristiani di Milano e di Firenze negli anni della Resistenza e dell'immediato dopoguerra, nonché nella riflessione più specificamente *internazionalista-regionalista* di De Gasperi esplicitata già nel 1943¹⁸.

Ancora nell'aprile del 1950, il riferimento all'Europa-valore precede quello all'Europa-strategia: «la sola difesa contro il bolscevismo non basta... la missione dei democratici cristiani è il rinnovamento della vita europea sul piano dei rapporti fra gli stati, delle strutture interne e dei rapporti economici e sociali» (risoluzione delle «*Nouvelles Equipes Internationales*», NEI, ispirata so-

¹⁸ Di L. STURZO v. il saggio «*La Comunità internazionale e il diritto di guerra*», pubblicato a Londra nel 1929 e ripubblicato in Italia nel 1954. Su questi aspetti della riflessione e democristiana v. M. PANEBIANCO, *La politica europea dalla Costituente al Mercato Comune*, cit., p. 5 ss. e bibliografia ivi citata; C. RAMACCIOTI, *I cattolici e l'unità europea*, Roma, Ed. Acc. Ateneo, 1954; «*I cattolici e il federalismo*», atti pubblicati a cura del Centro di azione europea dell'Istituto Cattolico di Attività Sociali, ICAS, 1961.

prattutto dalla delegazione italiana). Nel medesimo testo, rilevato che «questo rinnovamento esige la realizzazione dell'unità dell'Europa», si chiede che il Consiglio d'Europa istituisca una «autorità politica europea, dotata di un potere effettivo». Anche in sede parlamentare, è determinante l'impegno della DC per l'adozione di un ordine del giorno del Senato nel luglio 1948, col quale il governo viene sollecitato a promuovere «la fondazione di un organismo politico europeo, preparatore della federazione, al quale i singoli stati possano trasferire una parte della propria sovranità per esercitarla in comune»¹⁹.

Insieme con la DC, ma autonomamente e nel quadro di una riflessione forse ancor più puntuale e «tecnica» (v. la lunga meditazione di L. Einaudi e le prese di posizione di taluni prestigiosi esponenti del Partito d'Azione), fanno la loro scelta europea sia il PLI che il PRI e, dopo la scissione socialista, l'attuale PSDI. La scelta europea di questi partiti (in particolare, quella del PLI) costituisce un fatto ben più rimarcabile e coraggioso se si considera che tanto l'industria privata quanto l'industria di stato²⁰ erano vivacemente contrarie all'integrazione sopranazionale, pur se per motivi di carattere prevalentemente economicistico.

Il periodo che chiamiamo della convergenza, va dal 1957 al 1969, cioè dalla scelta dell'autonomia da parte dei socialisti fino all'ingresso di comunisti e socialisti al Parlamento europeo. In questa fase, un ruolo, «europeo» di tutto rilievo viene svolto dai leaders degli attuali partiti intermedi, segnatamente da Ugo La Malfa e Gaetano Martino. Con essi, si realizza una sorta di successione

¹⁹ Cfr. R. WALKER, *op. cit.*.

²⁰ Cfr. R. WALKER, *op. cit.*, p. 37 *ss.*, per le prese di posizione del mondo industriale.

nella leadership europeista di De Gasperi, dunque all'esterno della DC. Il rinnovato impegno europeista dei «laici», insieme con la presenza di talune variabili internazionali (avvenimenti d'Ungheria, denuncia dei crimini staliniani) e di altre più specificamente europee (soprattutto, la buona prova della CECA), contribuisce a far definitivamente maturare la scelta europea del PSI. Il partito socialista accetta ora il principio dell'integrazione europea, anche se critica l'ispirazione conservatrice dei negoziatori dei trattati comunitari e l'assenza di meccanismi di coordinamento delle programmazioni nazionali. In occasione della ratifica dei trattati CEE ed EURATOM, i socialisti, per la prima volta nel dopoguerra, votano in modo difforme dai comunisti su una questione di politica estera: sì all'EURATOM e astensione per la CEE. L'antieuropeismo di talune parti del PSI (ma sarebbe più corretto parlare di «anticomunitarismo») viene definitivamente superato a partire dal 1962, anno di debutto del primo gabinetto di centro-sinistra.

La scelta europea ha dunque funzionato, insieme con la scelta atlantica – che avverrà anch'essa, ma in forma molto circostanziata nello stesso periodo –, quale patente di legittimazione per l'ingresso del PSI nell'area del potere governativo.

L'atteggiamento del PCI comincia a mutare pur se lentamente, all'inizio degli anni sessanta, sotto l'influenza di una duplice serie di variabili, interne ed internazionali. Prima di tutto il cosiddetto *boom* economico italiano di cui non restava che prendere atto. Anche a non volere immediatamente ammettere (ciò che, peraltro, verrà fatto dopo) una precisa correlazione fra crescita nazionale e integrazione europea, si finisce quanto meno per riconoscere che quest'ultima non ha danneggiato l'economia italiana. Nel 1961 Luigi Longo e Giorgio Amendola am-

mettono il fallimento dell'analisi «economica» dell'integrazione originariamente fatta al partito²¹.

La riflessione del PCI trova uno stimolo in quella del sindacato, al cui interno ci si era, già in precedenza, resi conto della necessità dell'integrazione europea per lo sviluppo del paese. C'è da ricordare come negli ambienti sindacali si facesse sempre più forte, in direzione europea, la pressione della componente socialista. Si ricorda inoltre come la delegazione italiana alla Conferenza mondiale dei sindacati, svoltasi a Mosca nel 1961, non avesse sottoscritto la condanna dell'integrazione europea pronunciata in quell'occasione. Sarà l'inizio di un lungo cammino, che si concluderà con l'ingresso della CGIL nella Confederazione europea dei sindacati nel 1974 e con il recente definitivo distacco dalla Federazione sindacale mondiale, di osservanza comunista-moscovita.

L'evoluzione della riflessione comunista risulta favorita anche dal momentaneo orientamento dei partiti di centro sinistra in direzione di una maggiore autonomia nei confronti degli Stati Uniti.

Per quanto concerne il piano delle variabili internazionali, c'è da registrare la fine dell'epoca del Cominform e l'inizio di quella delle conferenze internazionali dei partiti comunisti; si entra cioè nella fase in cui si tenta di dare un seguito operativo alla dottrina delle vie nazionali al socialismo²². Si intensifica il processo di distensione fra Est e Ovest ed è lo stesso Kruscev, nel 1962, ad

²¹ Cfr. R. WALKER, *op. cit.*, p. 68 ss. Come testimonianza dell'iniziale revisione, v., tra gli altri, L. PAVOLINI, *L'azione e la critica dei partiti comunisti verso la piccola Europa*, in «Rinascita», 1963, n. 11.

²² V. sul punto, utilmente, L. BONANATE, *L'Eurocomunismo, ovvero: il gioco delle parti*, «paper» presentato alla riunione della Sezione Italiana di Scienza Politica, Torino, novembre 1977, p. 32 ss.

avanzare l'idea di un programma di collaborazione fra CEE e COMECON.

La scelta europea del PCI appariva necessaria non tanto in vista di una cooptazione del partito nell'area del potere governativo, quanto piuttosto, e in via preliminare, per la sua legittimazione nel quadro più generale del sistema politico italiano.

Significativamente, questa preliminare legittimazione avverrà, *in via formale*, prima nel sistema politico della Comunità, con l'ammissione dei comunisti al Parlamento europeo, e poi, rapidamente, nel sistema politico nazionale. C'è da ricordare che la DC era rimasta contraria, fino all'ultimo, all'ammissione dei comunisti al Parlamento europeo nel 1969, diversamente dal PRI il quale reputava tale atteggiamento contraddittorio rispetto al programma del governo Moro del 1963, concordato anche col PSI, che conteneva il fermo proposito di chiedere la rapida attuazione delle disposizioni del par. 3 art. 138 del trattato CEE, concernente l'elezione diretta dei membri del Parlamento europeo. Curiosamente, La Malfa ha esercitato una funzione di «levatrice» nei confronti del PCI aiutandolo a venire alla luce, prima nell'aula di Strasburgo, poi nell'area parlamentare e paragonata italiana. L'ingresso nel Parlamento europeo, la necessità di presentarsi, sul terreno europeo, con giudizi e proposte precise (i parlamentari comunisti erano «attesi alla prova», nell'aula di Strasburgo) nonché la maggiore autonomia da Mosca e dal PCUS²³, accelerano la scelta europea del PCI.

²³ BONANATE, *op. cit.*, p. 3 ss., riferendosi al periodo della guerra fredda, fa osservare come nei partiti comunisti ci fosse stata una «relativa indifferenza nei confronti dell'analisi politica internazionale, una sorta di primato della politica interna».

I comunisti o, più precisamente, gli organi centrali del PCI, riconoscono, in fatto e in diritto, la Comunità europea, pur criticandone l'ideologia ispiratrice (capitalistica), e reclamano la democratizzazione delle attuali strutture verticistiche e sostanzialmente corporative, soprattutto mediante l'elezione diretta del Parlamento europeo.

Con l'elezione diretta del Parlamento europeo, l'ora della verità si avvicina per tutti i partiti italiani. Fino ad oggi, l'Europa è «servita» ai nostri partiti sia come segno di identità ideologica, sia come strumento politico per fare maggioranze e coalizioni, sia come patente di legittimazione «sistemica». L'Europa insomma è servita, in patria, a vari usi. Adesso è l'Europa che, *in casa sua*, si impone ai partiti e li sollecita, anzi li sfida, nella loro vocazione naturale alla competizione per il potere *direttamente sul piano europeo*, anche se questo sarà pienamente vero soltanto in occasione della seconda elezione europea, allorquando vi sarà un'unica (ed uniforme) disciplina elettorale in tutti i paesi membri della Comunità e, soprattutto, quando ci sarà la prospettiva reale di un «governo europeo» da formare, sostenere o contrastare. La sfida che l'Europa lancia ai partiti politici è veramente grande, quasi a volersi vendicare dell'uso strumentale cui è stata sottoposta per lungo tempo: infatti, nella prima elezione europea i partiti dovranno spendere risorse e lottare per guadagnare voti, all'interno dei rispettivi sistemi politici nazionali ma relativamente ad un oggetto istituzionale, il Parlamento europeo, che si colloca in un distinto sistema, quello comunitario appunto, e che essi, i partiti, non potranno controllare con la stessa facilità con cui controllano (e, talora, egemonizzano) i rispettivi parlamenti nazionali.

IV

*Enlèvement de clotures, de bornes ... Apaisement au cœur du
Novateur ... Et sur le cercle immense de la terre, un même
cris des hommes dans le vent, comme en chant de tuba ... Et
l'inquiétude encore de toutes parts ...
O monde entier des choses ...*

Saint-John Perse

Altiero Spinelli e l'Università di Padova

(Relazione tenuta da Antonio Papisca nell'Aula Magna dell'Università di Padova il 4 ottobre 2007, in occasione del convegno "Il contributo delle università alla costruzione dell'Unione Europea", organizzato dal "Comitato Nazionale per le celebrazioni del centesimo anniversario della nascita di Altiero Spinelli")

Ringrazio il Magnifico Rettore Vincenzo Milanese e il "Comitato Nazionale Altiero Spinelli" nella persona del suo Segretario generale, Prof. Francesco Gui, per l'occasione che mi offrono di ricostruire, pur se velocemente, un evento che merita di essere letto con la grammatica dei 'segni dei tempi', cioè con il discernimento e la disponibilità a cogliere, nella fedeltà a valori universali, le opportunità che la provvidenza nella storia offre per costruire strutture e percorsi di bene.

Il 28 maggio del 1982, in questa prestigiosa Aula Magna, Altiero Spinelli veniva insignito della Laurea *honoris causa* in Scienze politiche, indirizzo politico-internazionale. La proclamazione avveniva per bocca del Rettore Magnifico, Luciano Merigliano, preceduta dalla lettura del verbale del Consiglio della Facoltà di Scienze politiche del 3 marzo 1982 da me fatta in qualità di Preside in carica della Facoltà. Da quel verbale estraggo e leggo la motivazione:

"La Facoltà, considerato l'imponente e qualificato contributo che Altiero Spinelli ha dato allo studio dei problemi dell'integrazione europea, riconoscendogli la qualità di precursore nella progettazione di un sistema

sopranazionale atto a preservare i popoli europei dall'endemico flagello della guerra nonché ad assicurare nuove frontiere alla democrazia e alla partecipazione politica popolare, riconoscendogli altresì il merito di un costante, tenace impegno nel tradurre, sul terreno dell'azione, quanto egli è andato elaborando con grande originalità sul piano delle idee e dei programmi, delibera a voti unanimi di proporre Altiero Spinelli per la laurea *ad honorem* in Scienze politiche, indirizzo politico-internazionale”.

Nel breve lasso di tempo dal 3 marzo alla cerimonia del 28 maggio si perfeziona l'iter formale: nella competente sede ministeriale a Roma si procedette con la massima celerità.

In concomitanza con la cerimonia, nei giorni dal 27 al 29 maggio 1982, per iniziativa della Facoltà di Scienze politiche si svolge un Convegno internazionale al quale partecipano personalità insigni del mondo dell'università e della cultura europeista: cito, tra gli altri, Jean Paul Jacqué, Presidente dell'Università Robert Schuman di Strasburgo, poi Direttore del Servizio legale del Consiglio della Comunità Europea, Gaetano Arfè, Fabrizio Onida, Fausto Pocar, John Pinder, Carlo Secchi, Gian Piero Orsello, Nicola Catalano, Sergio Alessandrini, Andrea Chiti Batelli. Durante il Convegno, si svolgono anche due tavole rotonde, rispettivamente dedicate a “Cultura e unificazione europea” e a “Movimenti pacifisti e unificazione europea”. La prima moderata da Luigi Firpo, con la partecipazione di Luigi Pedrazzi, Mario Isnenghi, Sergio Pistone e Carlo Ripa di Meana; la seconda moderata da Enrico Opocher con la partecipazione di Ernesto Balducci, Danilo Dolci, Silvio Lanaro, Adolfo Battaglia, Lucio Levi, Romano Ledda.

In relazione a questi eventi, si era prospettata la possibilità che alla cerimonia di conferimento della Laurea intervenisse il Presidente della Repubblica, Sandro Pertini. Il Preside della Facoltà era in stretto contatto con l'Ambasciatore Cesidio Guazzaroni, Consigliere per gli affari comunitari del Presidente della Repubblica. Conoscevo da anni l'Ambasciatore Guazzaroni, fervente europeista, partecipavo a sue iniziative, tra le altre a quella che si prefiggeva l'ambizioso obiettivo di dar corpo ad una legge elettorale uniforme per l'elezione dei membri del Parlamento europeo. Per una malcapitata avventura che mi mise letteralmente fuori gioco nelle settimane che immediatamente precedettero la data del 28 maggio (ricovero in ospedale, dopo essere stato investito da un motociclista sotto casa), la comunicazione con il Quirinale si interruppe bruscamente: Ma egualmente il Presidente Pertini volle essere presente con un vibrante Messaggio indirizzato alla Facoltà di Scienze politiche. Nel Messaggio, dopo aver ricordato "il continuo, eccezionale contributo di idee e di azione al processo di unificazione dell'Europa", Pertini tiene a sottolineare che Spinelli "è stato l'iniziatore ed il realizzatore dell'iniziativa che il Parlamento europeo ha deciso di assumere, e che merita l'appoggio di tutte le forze sinceramente europee, per proporrre riforme e modifiche atte ad assicurare l'avvenire delle Comunità Europee".

Mi si diceva, in quei giorni, che Sandro Pertini intendeva, anche così, esprimere la sua postuma adesione al Manifesto di Ventotene del 1941. Ebbi modo di avere contezza di questi sentimenti dalla viva voce del Presidente quando fui ricevuto al Quirinale prima della presentazione pubblica del volume *"La sfida europea"*, da me curato insieme con il collega Maurizio Mistri, conte-

nente gli Atti del simposio prima ricordato (Cedam, 1984, pp.500).

Nel “*Diario europeo 1976-1986*” di Altiero Spinelli (a cura di E.Paolini, Il Mulino, 1992) si leggono riferimenti agli eventi di Padova (1982, 4 marzo, p.737; 16 maggio “metto a punto il mio discorso di Padova”, p.761; 27 e 28 maggio, pp.766, 767, 768), tra l’altro si fa cenno ad un episodio di inciviltà, non infrequente peraltro in quegli anni: la Facoltà di Scienze politiche, che avrebbe ospitato il simposio, fu letteralmente imbrattata di scritte farneticanti. Cito dal “*Diario europeo*”, p.768 (“1982, 28 maggio venerdì”: “Ieri a mezzogiorno ho perso il rotolo della laurea. Per fortuna Renata ha pensato di andare a vedere nel ristorante dove siamo stati a mezzogiorno e l’ha ritrovato in un canto del salone (...) Sarei stato in un bell’imbarazzo se l’avessero trovato e mandato a Papisca e al Rettore, i quali avrebbero inevitabilmente pensato che assai poco peso davo alla loro laurea, se la perdevo così facilmente (...) Vale la pena di ricordare qui che gli studenti sono stati numerosi e attenti, ma che fuori dalle aule del convegno non sono mancate manifestazioni dei famosi autonomi di Padova, mediante graffiti vari. Mentre mi consegnavano la laurea nell’Aula Magna, i muri dell’aula nella quale dovrebbe tenersi il convegno nel pomeriggio sono coperti di scritti. Non li vedo, perché la riunione ha luogo altrove e nel frattempo si pittano i muri. Mi dicono che c’erano insulti di ogni genere, e che si poteva leggere anche ‘a noi piacciono gli spinelli’, il che mostra un minimo di umorismo in quei tetri proclamatori di frasi tonitruanti. All’ingresso dell’Università c’è anche un lungo manifesto scritto a mano, nel quale si denunciano tutti i partecipanti all’incontro come cospiratori, decisi a preparare il massacro dei poveri proletari, e assicurano che mi hanno laureato affinché io possa esse-

re un buon funzionario di questa opera di distruzione. A cosa si è ridotto il pensiero rivoluzionario”.

I muri, esterni e soprattutto interni, della Facoltà furono disinfestati a tempo di record per diretto intervento del Rettore e in segno di solidarietà con il Preside della Facoltà appena dimesso dall'ospedale. La Conferenza internazionale ebbe pertanto luogo (anche se, come ricorda Spinelli, per la sessione inaugurale si dovette far uso di locali esterni alla Facoltà) e, come prima ricordato, i contributi degli illustri conferenzieri, preceduti dalla *Lectio magistralis* di Altiero Spinelli, sono contenuti nel citato volume “*La sfida europea*”.

I rapporti con Altiero Spinelli non si limitarono a quell'evento. Ci fu un seguito importante, tra gli altri, nei primi mesi del 1986, l'anno della morte di Spinelli. Ma prima di proseguire su questo punto, tengo umilmente a ricordare che il mio incontro con Spinelli risale a oltre venti anni prima della laurea *honoris causa*. Come responsabile di una Organizzazione internazionale giovanile (non partitica), partecipavo attivamente alla ‘Campagna Europea della Gioventù’, consistente in una serie di iniziative miranti a diffondere l'idea dell'unificazione europea negli ambienti giovanili. Appunto in quel contesto conobbi Altiero Spinelli e lo invitai ad una Conferenza internazionale, organizzata a Roma nel 1960 dalla mia “Fédération Internationale de la Jeunesse Catholique” in collaborazione con l'UNESCO che aveva da poco lanciato il ‘Progetto Maggiore Oriente-Occidente’, per il dialogo interculturale fondato sulla condivisione di valori universali. Altiero Spinelli venne a tenere una lezione ai giovani provenienti dai vari continenti sul tema dei valori ispiratori della costruzione europea. I contatti successivi avvennero soprattutto nell'ambito delle attività dell'Istituto Affari Internazionali, IAI, fondato dallo

stesso Spinelli e dotato di giovani, fertili risorse intellettuali, tutte segnate, e naturalmente accomunate, dalla tensione federalista europea: intendo dire Gianni Bonvicini, Stefano Silvestri, Giacomo Luciani, Riccardo Perissich, quest'ultimo diventato Capo di gabinetto di Spinelli-Commissario Europeo.

Ritorno al 1986. Avevamo concordato una intervista telefonica per il 7 febbraio, nel pomeriggio. Di questo appuntamento c'è traccia nel citato *"Diario europeo 1976-1986"*, sotto l'indicazione 1986, 7 febbraio, venerdì' (p.1300 s). Per oltre un'ora si protrasse la conversazione con Altiero Spinelli, il quale rispose alle domande parlando dell'Europa e del ruolo che si aspettava che le università esercitassero per dare ulteriori impulsi al processo di unificazione. Conservo la cassetta con la registrazione di quel lungo colloquio come una preziosa reliquia. Ho curato la trascrizione di quanto Spinelli ci disse con la schiettezza, la lucidità e la determinazione che lo hanno caratterizzato (il testo è nella Rivista *"Schema"*, n.1, 1986, pp.7-1, riprodotto nel volume a cura di M.Mascia, *"L'Università raccoglie la lezione dei Padri dell'Europa"*, Padova, Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli, 2007). Il Nostro si diceva profondamente ferito dal fatto che il suo progetto di Costituzione europea, formalmente approvato dal Parlamento Europeo nel 1984, non avesse trovato seguito e l'iniziativa "costituente" fosse stata surrettiziamente assunta dalla Conferenza intergovernativa che avrebbe prodotto l'Atto Unico Europeo.

Il testo del dire di Spinelli inizia con questa tranciante affermazione: "L'Atto Unico Europeo è una grossa sconfitta del Parlamento Europeo e dell'iniziativa che avevamo preso". Alla domanda "cosa possiamo fare noi universitari per l'Europa", Spinelli risponde: "C'è un com-

pito anche per voi universitari. L'Università italiana può ancora fare molto per la causa europea, perché continua in essa un'ampia ed autorevole presenza federalista europea. E questa presenza c'è anche nelle università degli altri paesi europei ... Vi consiglio quindi di attivare un piccolo comitato italiano che prenda l'iniziativa di instaurare e coltivare rapporti di collaborazione con le università degli altri paesi. Guardate e andate fuori dall'Italia. Gli umanisti italiani andavano in giro per il mondo, con rischio di farsi bruciare, e alcuni vennero effettivamente bruciati. Adesso non correte più questo rischio, muovetevi dunque, nella convinzione che avete qualcosa da dire agli altri e che volete trovare chi la pensa come voi. Occorre che non si resti isolati. Un'iniziativa che partisse dall'Italia beneficerebbe di un più ricco humus federalista, che è il frutto in parte di una situazione di fondo più favorevole, in parte dell'azione più forte che ha saputo fare, sempre in Italia, in quarant'anni di attività, il Movimento federalista europeo”.

La risposta patavina a questo invito verrà poco dopo, e sarà di tipo strutturale, anche grazie ad una fertile congiuntura creatasi in seno alla Comunità Europea. L'idea di Spinelli di gruppi transnazionali di docenti universitari impegnati nella costruzione europea era, sostanzialmente, la stessa che stava maturando nella mente di Jacques Delors e del Segretario Generale della Commissione Europea, Emile Noël, e che assunse la forma della cosiddetta “Action Jean Monnet” per la diffusione e il radicamento dell'insegnamento europeo nelle università. Nel 1988 vengono a Padova Emile Noël e Jacqueline Lastenouse, della Commissione Europea (Direzione generale educazione e cultura), chiedendomi di dar vita in Italia ad una associazione di docenti universitari, in analogia a quanto già esistente in alcuni paesi membri della

Comunità, segnatamente in Germania e in Francia. Insieme con il Prof. Marco Mascia, e con il coinvolgimento di un ristretto gruppo di illustri colleghi tra i quali Carlo Secchi, Dario Velo e Fausto Pocar, diamo vita all'AUSE, Associazione Universitaria di Studi Europei. L'Associazione, che ha docenti patavini quali presidente e segretario generale (Papisca e Mascia), organizza la sua prima Conferenza nazionale nell'Università di Siena nel 1989. Ne sortirà un volume, da me curato insieme con Valerio Grementieri e pubblicato presso l'Editore Giuffrè, 1989, col titolo "Europa 1992: le sfide per la ricerca e l'università".

Nel 1990 prende il via il suddetto programma "Action Jean Monnet", con l'obiettivo di co-finanziare Cattedre Europee Jean Monnet, Corsi Jean Monnet, Moduli Jean Monnet. Il presidente dell'AUSE viene chiamato a far parte del "Conseil Universitaire Européen pour l'Action Jean Monnet", formato da quattro Rettori, designati dalla Conferenza europea dei Rettori, e da quattro Professori, designati dalla "European Community Studies Association", federazione delle associazioni nazionali di studi europei, con acronimo ECSA-Europe. Il componente patavino resterà nel "Conseil Universitaire Européen" per dieci anni e sarà anche, per un biennio, presidente di ECSA-Europe e ECSA-World (2002-2004).

In seno all'Università di Padova, per decisione e con il co-finanziamento della Commissione Europea, vengono istituite due Cattedre Europee Jean Monnet, rispettivamente dedicate a "Sistema politico dell'Unione Europea" (Prof. Marco Mascia) e a "Politica commerciale dell'Unione Europea" (Prof. Francisco Leita), e attivati Corsi e Moduli. In virtù del buon funzionamento delle Cattedre Jean Monnet, l'Ateneo viene successivamente

dotato di un Centro Europeo d'Eccellenza Jean Monnet e di due ulteriori Cattedre Jean Monnet, rispettivamente in "Storia dell'integrazione europea" (Prof. Antonio Varsoi) e in "Globalizzazione e inclusione nell'Unione Europea" (Prof. Léonce Bekemans).

Le ricadute della "lezione Spinelli" assumono dunque carattere di strutturalità nell'Università di Padova e si riverberano anche – sempre *strutturalmente*, come prima accennato – in ambito sia nazionale sia europeo.

In sede nazionale, si sviluppa la rete delle Cattedre, dei Corsi, dei Moduli e dei Centri d'eccellenza Jean Monnet, e si consolida l'attività dell'AUSE.

In un cantiere di fertile elaborazione culturale che, sulla scia della lezione spinelliana e degli sviluppi della "Action Jean Monnet", vede appunto Padova come '*focal point*', accade un altro incontro con la Commissione Europea, questa volta nello specifico campo dei diritti umani. Occorre qui ricordare che nel nostro Ateneo, per iniziativa della Facoltà di Scienze politiche, nello stesso anno della Laurea *honoris causa* di Altiero Spinelli veniva istituito il Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli. *L'humus* era lo stesso, riassumibile in: valori universali, dignità umana, unificazione europea. Per iniziativa del Centro, nel 1988, nel 40° della Dichiarazione Universale dei diritti umani, veniva istituita con Decreto del Presidente della Repubblica la Scuola (triennale) di specializzazione in "Istituzioni e tecniche di tutela dei diritti umani". La Commissione Europea era a conoscenza di questo percorso organico, tra i primi al mondo, intrapreso dall'Università di Padova. Alla fine del 1996 viene a Padova la Dr.ssa Daniela Napoli, responsabile della "Unità diritti umani e democratizzazione" della Commissione Europea, con l'invito a farci carico di una iniziativa formativa, a raggio europeo, in mate-

ria di diritti umani. La fiducia riposta nell'Ateneo patavino viene ricambiata da noi con l'istituzione del Master europeo in diritti umani e democratizzazione, a partire dall'anno accademico 1997-1998. Padova assume il ruolo di "università coordinatrice" all'interno di un progetto europeo. Partiamo con una rete di 10 università europee e poniamo la sede del Master a Venezia. Il 23 settembre 2007 è stato inaugurato l'11 Corso di Master Europeo, che coinvolge oggi 41 università europee-partners ed è gestito da una struttura permanente da noi pervicacemente voluta per essere in più corretto rapporto di scala con l'ordine di grandezza del Corso di Master Europeo: mi riferisco allo "European Inter-University Centre for Human Rights and Democratisation", EIUC, associazione di università con personalità giuridica. Il Diploma di Master Europeo, per sei anni conferito unilateralmente dall'Università di Padova, è diventato lo "European Joint Degree in Human Rights and Democratisation": l'Università di Padova ne rimane la capo-fila, quale '*first enrolment university*'.

È di tutta evidenza la fertile resa della iniziale "relazione al valore" europeo, che ha il 1982 come formale data d'inizio.

È quindi naturale, verrebbe da dire "*noblesse oblige*", che, allorché si trattò di dare attuazione alla riforma universitaria, la Facoltà di Scienze politiche di Padova deliberasse, su proposta dei professori Jean Monnet, di istituire e attivare corsi di laurea specificamente dedicati al tema dell'integrazione europea. Non ci sarebbero, oggi, questi corsi se non ci fosse stata la feconda semina-gione di quanto ho velocemente fin qui riassunto. Va inoltre ricordato che nel 2006 la Commissione Europea ha affidato al Centro diritti umani e al Centro d'eccellenza Jean Monnet dell'Università di Padova la

realizzazione di un progetto maggiore europeo di ricerca su “Dialogo interculturale per una nuova (plurale, democratica) cittadinanza”, coinvolgente docenti di università europee e di altri continenti. La ricerca si è conclusa nel 2007 con la pubblicazione del volume *“Intercultural dialogue and citizenship. Translating values into actions. A common project for Europeans and their partners”* (Marsilio, Venezia, 2007).

Passione europeista: la ‘relazione al valore’ è una componente essenziale di qualsiasi valida intrapresa. Quanto fin qui realizzato nell’Unione Europea – laboratorio di pace positiva e di raffinata, nuova, capace *governance, semper perficienda* ovviamente – è di per sé “valore”, patrimonio comune, non soltanto degli europei, ma del mondo intero, che guarda al processo d’integrazione e al relativo sistema UE come ad un modello.

Il mio fervido auspicio è che gli ulteriori sviluppi dell’insegnamento europeo dentro l’Ateneo patavino rimangano innestati nell’*humus* che è stato fertilizzato dalla lezione spinelliana, e che quindi, in particolare, l’attuale Centro d’Eccellenza Jean Monnet si arricchisca di ulteriori risorse mantenendo la sua originaria identità, visibilità e credibilità rigorosamente scientifica e genuinamente europeistica.

Il centenario della nascita di Altiero Spinelli coincide con altri anniversari che sono particolarmente significativi per l’Università di Padova: oltre al 25° del conferimento a Spinelli della laurea *ad honorem*, il 25° della istituzione del Centro interdipartimentale sui diritti della persona e dei popoli, il 50° della morte di Concetto Marchesi, Rettore dell’Ateneo patavino negli anni della seconda guerra mondiale. La simbologia che queste coincidenze sprigionano è forte: diritti umani, democrazia, pace, impegno civile e politico, tensione educativa, responsabilità

sociale. In questo momento della storia, segnato dalla globalizzazione delle opportunità positive e, allo stesso tempo, dalla globalizzazione dell'insicurezza, delle guerre facili, del precariato, è importante raccogliere, e non può non scuoterci, la consonanza di pensiero e di profezia riscontrabile nel Rettore Marchesi e nel Dottore *honoris causa* Altiero Spinelli. Dicevo all'inizio: cogliere i segni dei tempi che si presentano anche nella forma arcaica del *mysterium coniunctionis*. Nell'inaugurare l'anno accademico 1943-1944, "in un'ora di prolungato travaglio", Concetto Marchesi ammoniva:

"L'Università è sicuramente la più alta palestra intellettuale della gioventù: dove sorgono lenti o impetuosi i problemi dello spirito, dove gli animi sono più intenti a conoscere o a riconoscere quelle che resteranno forse le verità fondamentali dell'esistenza individuale. E noi maestri abbiamo il dovere di rivelarci interi, senza clausure né reticenze, a questi giovani che a noi chiedono non solo quali siano i fini e i procedimenti delle particolari scienze, ma che cosa si agita in questo pure ampio e infinito e misterioso cammino della storia umana. ... In queste ore di angoscia, tra le rovine di una guerra implacata ... in nessuno di noi manchi, o giovani, lo spirito della salvezza; quando questo ci sia, tutto risorgerà, quello che fu malamente distrutto, tutto si compirà, quello che fu giustamente sperato".

Due anni prima, nel "Manifesto di Ventotene" c'è la stessa pervicace speranza, articolata in un disegno strategico di superamento delle sovranità statuali-nazionali-confinarie-bellicose da perseguirsi mediante l'unificazione europea. Nel 1982, a conclusione della sua *lectio magistralis* in questa stessa Aula Magna, Altiero Spinelli ammoniva, profeticamente:

“A quasi quarant’anni dal crollo della vecchia Europa la scelta definitiva non è ancora compiuta ... Può darsi che gli imperi siano un fenomeno transeunte, che il cammino federale risulti impervio, e che per noi valga la mefistofelica maledizione “guai a te poiché sei un nipote” ... Può darsi che la contraddizione fra la dimensione dei problemi e quella degli strumenti nazionali di azione imponga, sì, un’unità superiore, ma che la capacità di costruzione politica degli europei sia talmente fiacca che solo vigorosi domini imperiali possano realizzarla. Oscillando fra rivolte o scantonamenti impotenti ed assimilazioni umilianti la storia dell’Europa come centro di civiltà autonomo si avvierebbe a spegnersi. Ma può anche accadere che gli europei siano infine capaci di portare a termine la lunga marcia sul cammino più arduo, perché fondato non sulla pigra ripetizione del passato né sulla altrettanto pigra accettazione del dominio del più forte, ma sulla volontà di rispondere in modo ragionevole e fiero alle sfide dinnanzi alle quali siamo posti, per dare in comune e nella libertà uno slancio creativo nuovo a quel che i nostri antenati ci hanno lasciato in eredità non per conservarlo imbalsamato ma per farlo fruttificare. Fin qui, si può meditare e descrivere. Oltre questo punto l’azione, sempre per sua natura avventurosa e rischiosa, prende il posto della meditazione”.

Il duplice consonante monito di Concetto Marchesi e di Altiero Spinelli – *mysterium coniunctionis* – mantiene intatta la sua attualità.

Stampato nel mese di maggio 2009 presso la CLEUP sc
“Coop. Libreria Editrice Università di Padova”
Via G. Belzoni, 118/3 – Padova (Tel. 049 650261)
www.cleup.it