Sovranità nazionale e istituzioni comunitarie

di Nilde Iotti

Nel corso di quest'ultimo quarto di secolo, dalla fine della seconda guerra mondiale, il problema della sovranità nazionale ha assunto significati e dimensioni nuove nel complesso del mondo intiero. Siamo di fronte all'affermarsi di processi tra loro diversi e per qualche aspetto contraddittori. La fine della seconda guerra mondiale ha segnato, in una parte dell'Europa, l'affermazione di nazioni fino a quel momento mantenute in condizioni subalterne e di inferiorità. Parlo in primo luogo dei paesi divenuti poi paesi socialisti e facenti parte di quella grande comunità di Stati che va dall'Unione Sovietica alla Germania orientale. La stessa trasformazione da regimi capitalistici, molto spesso arretrati, a regimi socialisti, in quanto liberatrice della personalità umana, ha portato allo sviluppo vivacissimo del sentimento nazionale. La sovranità nazionale cessa di essere un concetto astratto e diventa qualcosa di profondamente vissuto dalle masse popolari di questi paesi. Nel 1949 la vittoria della rivoluzione cinese ha liberato da una oppressione feroce il più grande Stato del continente asiatico creando una situazione del tutto nuova in questa parte del mondo, sempre, fino a quel momento, insidiata dall'avido dominio degli imperialisti europei e asiatici. La creazione della Repubblica popolare cinese e la conquistata indipendenza dell'India dall'antica dominazione coloniale inglese hanno posto le condizioni per la conquista della libertà nazionale e per uno sviluppo moderno di tutti i paesi di uno sterminato continente quale l'Asia. È questo un elemento non reversibile dei processi di trasformazione del vecchio mondo. A questi grandi avvenimenti, nel corso degli anni '50 si è aggiunta la progressiva liberazione di quasi tutti i popoli dell'Africa nera. Oggi possiamo affermare di essere di fronte ad un nuovo intiero continente che ha trovato la via dell'indipendenza e della sovranità nazionale. Negli anni '60 infine in un altro continente, quello dell'America latina, trovano, sia pure più faticosamente, momenti di affermazione delle sovranità nazionali paesi e popoli. In primo luogo Cuba, attraverso la costruzione del primo Stato socialista del continente americano. Negli anni seguenti con processi molto complessi e difficili, attraverso movimenti di liberazione e affermazioni di governi nazionali, anche nel continente più direttamente collegato all'influenza dell'imperialismo americano e al dominio dei grandi monopoli statunitensi viene affermandosi la libertà e sovranità nazionale. Da questi rapidissimi accenni si potrebbe affermare che questa epoca, questo particolare periodo storico nel quale viviamo, pur con grandi zone di ombra che ancora permangono — basti pensare alla dominazione coloniale fra le più feroci in alcuni paesi dell'Africa e allo sfruttamento inumano dei paesi dell'America latina, compiuto dai monopoli americani — questo periodo può apparire come quello in cui è prevalente nello sviluppo della coscienza dei popoli la conquista della nazione, in cui il problema della sovranità nazionale trova uno dei momenti di massima espansione e affermazione. Non può perciò neppure stupire, poiché si tratta in generale di paesi che hanno a lungo sofferto la dominazione straniera e spesso coloniale, se di frequente ci si trova di fronte a manifestazioni esasperate di vero e proprio nazionalismo.

Contemporaneamente a questo fenomeno, nel corso di questi venticinque anni, si è cominciata ad affermare una tendenza del tutto opposta. L'economia mondiale uscita dal grande urto della seconda

965

guerra mondiale ha trovato ritmi di sviluppo del tutto diversi dal passato. Dalle richieste stesse dei nuovi popoli e paesi avanzati sulla scena della storia, che pretendono giustamente di assurgere al ruolo di paesi partecipi del grande processo di sviluppo del mondo, di fronte alla necessità per i paesi ex coloniali di dare consistenza economica a una sovranità nazionale conquistata a un livello economico ancora estremamente basso, sorge per l'economia mondiale una necessità di sviluppo che supera necessariamente l'angustia dei limiti nazionali e tende, per il grado stesso di sviluppo delle forze economiche e della tecnologia ad accordi sovrannazionali e a forme di integrazioni capaci di rispondere ai problemi economici del mondo moderno. È evidente che all'interno di questo processo generale si collocano ben diversamente gli Stati capitalistici e i loro gruppi dirigenti e gli Stati socialisti. È evidente che gli stessi processi di integrazione assumono sul piano politico ed economico ben diverso significato se essi avvengono fra paesi socialisti o con la collaborazione di paesi socialisti o se al contrario essi avvengono sotto la spinta dei grandi gruppi monopolistici internazionali. Tuttavia sarebbe errato se noi comunisti non sapessimo vedere in questa tendenza dell'economia moderna a superare l'angustia dei limiti nazionali una tendenza oggettiva che sarebbe vano contrastare e che di per se stessa è un fatto positivo.

Sovranità nazionale e processi d'integrazione

All'origine di questo processo e a loro volta condizionati da esso stanno fattori politici che hanno determinato la situazione del mondo moderno nel corso di questi venticinque anni. All'indomani della guerra e soprattutto nel corso di questi venticinque anni, l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti d'America sono divenuti le due maggiori potenze mondiali sul piano economico e politico. Se questo è vero, ciò torna incontestabilmente ad onore dell'Unione Sovietica e del suo sistema socialista. Alla fine della seconda guerra mondiale la sola potenza economica capace di porsi il problema di una egemonia erano gli Stati Uniti d'America. Non bisogna infatti dimenticare che l'Unione Sovietica aveva sopportato in modo diretto l'invasione delle truppe hitleriane, la distruzione di buona parte del suo apparato economico e produttivo e si trovava alla fine della seconda guerra mondiale vittoriosa, ma duramente provata. È da questa situazione dell'immediato dopoguerra che ha tratto forza l'imperialismo americano ed è questa situazione che per lunghi anni ha alimentato la sua aggressività. Per qualche tempo il monopolio delle armi nucleari, detenuto dagli Stati Uniti d'America, ha consentito di mantenere l'incubo dello sterminio atomico e la minaccia di una guerra che l'imperialismo americano poteva far pesare sul capo dei popoli di tutto il mondo. Tuttavia nel momento in cui questo monopolio veniva a cessare e l'Unione Sovietica poteva annunciare di possedere armi atomiche e nucleari, lo stesso carattere della guerra veniva modificato dando ad un ipotetico conflitto futuro i caratteri di un cataclisma dal quale le sorti della intiera umanità e non di una parte sola di essa sarebbero uscite molto incerte.

Questo fatto, decisivo per la storia del mondo, se da un lato alimentava la volontà aggressiva degli Stati Uniti e li spingeva alla costruzione dei blocchi militari, gravemente lesivi delle sovranità nazionali — la Nato ne è l'esempio primo —, dall'altro imponeva alla stessa aggressività dell'imperialismo americano la necessità di accordi internazionali che progressivamente limitassero gli armamenti atomici e nucleari e ponessero le basi della loro interdizione.

Occorre infine ricordare che gli Stati dell'Europa occidentale usciti prostrati dalla seconda guerra mondiale senza alcuna possibilità di mantenere i loro imperi coloniali e rapidamente coinvolti nella politica aggressiva americana, in modo particolare quelli che avevano esercitato un ruolo di dominio politico ed economico, ad esempio la Francia, il Belgio, l'Olanda, la Germania, man mano che riassestavano la loro economia, tendevano a riprendere in qualche modo il loro ruolo egemonico, sia nei confronti degli ex paesi co-

loniali, attraverso le forme di neo-colonialismo che tutti conosciamo, sia attraverso la ricerca di strumenti di accordo, capaci di riaffermare in qualche modo un loro ruolo di protagonisti.

Da questo quadro, per quanto sommario e approssimativo, si ricava la convinzione che, nell'attuale situazione del mondo moderno, il problema della sovranità nazionale si presenta con aspetti assai diversi dal passato. Ci sembra lecito affermare che viviamo in un mondo, dove, malgrado la conquista avvenuta da tanta parte dei popoli della loro indipendenza e libertà nazionale, oggi la sovranità nazionale è sempre più condizionata da reciproche influenze, dalla necessità di accordi che superano i confini dei singoli paesi, da un oggettivo processo di interdipendenza dei paesi e dei popoli che solo una nuova guerra mondiale potrebbe rompere. L'affermarsi di nuove grandi potenze, quali la Cina, accentua ancora questo processo e l'automatica limitazione della sovranità nazionale che ne deriva. In altri termini il concetto di sovranità nazionale nel mondo moderno, per le spinte che in esso operano, assume in qualche modo un significato meno assoluto, proprio nel momento in cui più viva e profonda diviene l'aspirazione delle masse popolari a essere libere e indipendenti.

I processi di integrazione sono dunque momenti dello sviluppo del mondo moderno, fanno parte delle contraddizioni della complessa e drammatica realtà nella quale viviamo.

Non sarebbe corretto perciò che proprio noi comunisti che crediamo in uno sviluppo del mondo in cui l'internazionalismo proletario sia capace di unire tutti i popoli, proprio noi comunisti possiamo rispondere a questa innegabile realtà del mondo moderno chiudendoci nell'affermazione di un assoluto e intransigente principio di sovranità nazionale del resto da noi stessi sempre considerato condizionato dal complesso gioco dei rapporti di forza. Certamente spetta a noi in primo luogo esprimere e difendere lo spirito nazionale, ma piuttosto per indirizzarlo alla visione di necessari processi integrativi che si realizzino con prudenza e gradualità nel segno dell'interesse e dell'eguaglianza dei popoli. In caso contrario, sembra a noi, negheremmo la realtà che tuttavia finirebbe ugualmente per passare.

L'intervento comunitario nella politica degli Stati nazionali

Si tratta, dunque, non di chiudersi in un chiuso nazionalismo, ma di vedere sotto quale segno sono avvenuti e avvengono i processi di integrazione europei, quali contraddizioni si manifestino al loro interno e in che modo noi comunisti possiamo agire all'interno di queste contraddizioni per modificarne il segno. Del resto nel momento in cui noi comunisti italiani prendevamo posizione contro l'Unione europea occidentale, primo atto per la formazione della Comunità europea, partivamo da una affermazione convinta di europeismo e non solo dalla pura affermazione dei valori nazionali. Diceva allora il compagno Togliatti nel dibattito alla Camera dei deputati: « Il vero e solo europeismo è il nostro, quello che dice che occorre superare i solchi che dividono i popoli e gli Stati europei creando tra di loro uno stabile regime di convivenza e di collaborazione economica ».
Allora noi fummo aspramente contrari per ragioni politiche molto precise che riteniamo assolutamente valide.
L'unione economica europea si presentava infatti come la sostituzione della Ced (Comunità europea di difesa) che altro non era se non l'emanazione europea del Patto atlantico, ed animata da un chiaro spirito di guerra fredda e di preparazione militare contro l'Unione Sovietica e gli Stati socialisti. Questa nostra posizione era la risposta ad un atto di politica estera del nostro paese che tendeva a legare sempre più l'Italia alle sorti dell'imperialismo degli Stati Uniti d'America, ma non ha mai voluto significare il rifiuto di ogni forma di collaborazione internazionale. Del resto, noi siamo stati e restiamo fedeli allo spirito della Costituzione repubblicana. Nella Costituzione repubblicana, all'art. 11, dopo il solenne impegno al ripudio della guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controver-

967

sie internazionali, si afferma che, in condizioni di parità con gli altri Stati, l'Italia acconsente alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le nazioni. A distanza di venticinque anni dalla sua proclamazione questa affermazione costituzionale mantiene per noi intatto tutto il suo valore.

Sovranità nazionale e istituzioni comunitarie

Ed è alla sua luce che prendiamo in esame il complesso rapporto fra la sovranità nazionale del nostro paese e le istituzioni comunitarie. Dall'esame complessivo dei trattati costitutivi della Comunità e dell'attività concreta svolta nel corso di questi tredici anni di vita, appare manifesta una rilevante limitazione della sovranità nazionale dei singoli paesi che la compongono. Va innanzitutto sottolineato a questo proposito il valore del regolamento comunitario che costituisce di per sé e in linea di principio la più forte limitazione di sovranità degli Stati nazionali che concorrono alla formazione della Comunità. Secondo i princìpi del diritto comunitario, il regolamento è automaticamente valido in tutti gli Stati membri e acquista vigore di legge ordinaria dello Stato. Non voglio qui soffermarmi sulle questioni di natura giuridica e dottrinaria che questa questione ha sollevato anche in sede degli organismi comunitari. Ricordo soltanto la relazione a questo proposito svolta dall'on. Fernand Dehousse a nome della commissione giuridica del parlamento europeo nella seduta del 25 maggio 1965 circa la preminenza del diritto comunitario sul diritto dei singoli Stati membri. In essa dopo aver ribadito il carattere specifico e il campo particolare di azione del diritto comunitario si afferma la sua supremazia sui diritti nazionali in quanto il diritto comunitario è derivato dal generale diritto delle genti, cioè da trattati internazionali il cui valore è vincolante per gli Stati che li hanno liberamente assunti.
Non è nostra intenzione entrare nel merito di questa tesi, peraltro sostenuta con solidità di argomentazioni giuridiche dal relatore, on. Dehousse, attualmente ministro socialista del governo del suo paese. Ci limiteremo a dire soltanto che sul terreno dei princìpi l'esperienza comunitaria è ancora troppo recente per poter produrre una dottrina sicura, nella misura almeno in cui su tali questioni una dottrina sicura possa esistere.

Ci interessano vivamente invece i campi di azione e i modi concreti con cui i regolamenti comunitari hanno agito.

Indicheremo sommariamente i fondamentali terreni di azione di essi:

1) Dazi doganali con l'introduzione della tariffa doganale comune, principio base dell'attività del Mercato comune europeo e di tutto il susseguente sviluppo della Comunità.

2) Politica agraria comune dove i regolamenti comunitari hanno avuto una netta prevalenza sulle legislazioni nazionali creando spesso situazioni di fatto e contrasti che hanno inciso profondamente nell'economia agricola delle singole nazioni e determinato problemi umani di non facile soluzione.

3) Libera circolazione dei lavoratori dipendenti nei paesi della Comunità a cui si è aggiunto, in data più recente, il diritto di stabilimento nei paesi dove per un determinato periodo di tempo i lavoratori abbiano prestato il loro lavoro.

4) Mercato dei capitali, regime della concorrenza e processi di concentrazione. Su questo terreno l'intervento dei regolamenti comunitari è stato più debole e se ne comprendono facilmente i motivi. In questo caso la Comunità europea si scontra con forti formazioni economiche che sfuggono alla imposizione del diritto comunitario, quando spesso non lo determinino e che nei fatti regolano da sé le loro questioni.

5) Regime dei prelievi e delle risorse proprie. Siamo qui di fronte ad uno dei casi più delicati e gravi di limitazione delle sovranità nazionali in materia finanziaria e di bilancio, senza parlare del settore fiscale con la destinazione alle casse comunitarie di una percentuale del gettito Iva. Si può anzi affermare che si sono venuti creando ex novo veri poteri sovra-

ni particolarmente con l'attribuzione delle risorse proprie alla Comunità.
È sufficiente indicare sommariamente i fondamentali campi di intervento dell'azione comunitaria per rendersi conto di quanta importanza essi rivestano nella vita economica e sociale dei singoli Stati, di quanto essi concorrano a determinare lo stesso orientamento politico generale di un paese.
Siamo dunque di fronte ad un intervento comunitario, in settori chiave. Ma occorre fare due altre considerazioni per avere chiaro il quadro dei problemi che l'azione della Comunità ha aperto sul terreno dell'esercizio della sovranità dei popoli e della democrazia.
Sotto quale « segno » si è sviluppata l'imponente azione della Comunità? La risposta non è dubbia. Sotto il segno dei grandi gruppi monopolistici europei e sotto il segno della prevalenza dei paesi più forti a danno dei paesi più deboli.
Basta del resto guardare alla politica agraria comune per rendersi chiaramente conto di questo processo dove i più forti sono riusciti a imporre i loro interessi ai più deboli. Da questo punto di vista l'Italia è forse uno degli Stati della Comunità che ha più duramente pagato la sua partecipazione alla Comunità economica europea e più duramente l'hanno pagato le popolazioni agricole dell'Italia meridionale che hanno dovuto scontare insieme l'arretratezza della loro economia e la concorrenza delle progredite agricolture degli altri paesi europei.
È dunque sotto un segno negativo che questo processo di integrazione economica è avvenuto. La stessa libera circolazione della mano d'opera, che costituisce innegabilmente un fatto positivo all'interno dell'Europa ha anche un suo risvolto negativo, particolarmente per il nostro paese dove è il risultato di una emigrazione drammatica e lacerante per milioni di lavoratori, emigrazione che ha costituito e costituisce una potente valvola di sicurezza per i gruppi dirigenti capitalistici nazionali consentendo loro di continuare a non affrontare problemi secolari come quello del Mezzogiorno.
Si può tuttavia obiettare che i terreni su cui ha agito la Comunità europea e quindi la limitazione della sovranità nazionale, sono terreni normalmente sottratti alla iniziativa dei parlamenti nazionali e oggetto invece di accordi internazionali. I prezzi agricoli, per esempio, le concentrazioni, il movimento dei capitali, l'ecologia sono questioni regolate attraverso accordi e trattati da governi nazionali e su cui i parlamenti esercitano soltanto un potere di controllo e di ratifica.

Per un controllo popolare sugli organismi comunitari

Ma proprio qui si pone la prima importante questione di principio. Attualmente gli organismi comunitari che pervengono alla formazione dei regolamenti, obbligatori per gli Stati membri, non subiscono alcun controllo da parte di organismi rappresentanti la sovranità popolare. Infatti, come è noto a tutti, il parlamento europeo è puramente consultivo e non ha alcun potere di controllo sull'azione del governo o sull'operato della commissione delle Comunità. Soltanto di recente, col passaggio al regime delle risorse proprie gli è stato attribuito il potere di controllo su una minima parte di esse, riguardanti appunto il bilancio interno del parlamento europeo. Basti pensare che tale controllo investe soltanto il 3,5 per cento del totale delle risorse proprie. Non solo dunque vengono sottratti al controllo dei parlamenti nazionali intieri settori della politica economica e finanziaria, ma non esiste neppure nella configurazione delle istituzioni comunitarie alcun mezzo di controllo da parte di organi di sovranità popolare. I veri organismi deliberativi della Comunità europea sono infatti il consiglio dei ministri e la commissione della Comunità, entrambi espressione dei governi. Ci troviamo dunque in una situazione che a lungo andare può divenire estremamente pericolosa. Si pone dunque un primo problema.
Dato per certo l'esistenza e la forza della Comunità economica europea — basta ricordare a questo proposito che essa si presenta come la più forte potenza commerciale del mondo intiero — si apre il problema di come le masse popolari dell'Europa occidentale e le loro organizza-

969

zioni politiche e sindacali, tutte le organizzazioni politiche e sindacali, riescano a intervenire nella decisione a livello degli organismi comunitari e comunque a esercitare quel potere di controllo che è uno degli attributi fondamentali dell'esercizio della sovranità popolare.
Problema assai difficile e complesso, che si intreccia con il superamento della fase transitoria della Comunità e quindi in qualche modo con il suo sviluppo sul piano politico e istituzionale. Problema tuttavia che si pone con urgenza. L'Europa occidentale e in particolare i paesi che fanno parte della Comunità sono caratterizzati da una forma di organizzazione politica e sociale che trova il suo centro nel parlamento, come espressione della sovranità popolare. Ma l'articolazione democratica dei paesi della Comunità non si esprime soltanto nelle strutture politiche che culminano nel parlamento. Essa è inoltre espressa dalle grandi organizzazioni sindacali e contadine che costituiscono una delle assi portanti del carattere della democrazia nei paesi dell'Occidente.

Un parlamento che sia lo specchio dell'Europa

In che modo questa realtà politica dell'Europa occidentale e delle sue masse popolari può riflettersi all'interno delle istituzioni comunitarie? Attualmente nel parlamento europeo sono presenti le forze politiche che contano maggiormente nell'Europa occidentale: democratici cristiani, socialisti, liberali. Ma nella realtà dell'Europa occidentale una grande forza è rappresentata dal partito comunista. Nel parlamento europeo tale forza è presente soltanto da tre anni e attraverso la sola rappresentanza italiana. Essa non costituisce, quindi, una forza rappresentante più nazioni, ma una sola nazione, quella italiana, e in virtù del regolamento del parlamento europeo, non potendo raggiungere il prescritto numero di membri per formare un gruppo parlamentare, essa si trova nello stesso parlamento in una condizione di minorità che la priva di alcuni dei diritti fondamentali che spettano agli altri gruppi politici. Ufficialmente neppure il nome di comunista ci è riconosciuto, poiché negli atti del parlamento europeo esistiamo con l'assurdo, e persino ridicolo, nome di raggruppamento dei non iscritti ai gruppi. Ci si trova in tal modo in una situazione paradossale, per cui una delle grandi forze politiche che si muovono sulla scena dell'Europa occidentale e che è parte non ultima di quel movimento politico di lavoratori che nel corso degli ultimi cinquanta anni ha cambiato la faccia del mondo, è esclusa persino dalla partecipazione alla organizzazione dei lavori del parlamento europeo, dai suoi gruppi di studio, dalle sue delegazioni e così via. Lo si voglia o no attraverso questa esclusione è una notevole parte di lavoratori europei che si raccolgono intorno ad una grande forza politica, quale quella comunista, protagonista delle vicende politiche in due dei tre grandi paesi della Comunità, che viene umiliata mantenendola in una sorta di ghetto.
Rivendicando una presenza della forza politica comunista da tutti i paesi della Comunità ove essa opera e ha seguito fra le masse popolari, non poniamo una questione che riguarda soltanto noi. Questa questione riguarda la capacità di uno degli organismi della Comunità europea di rappresentare la realtà dell'Europa così come essa è. E perciò in qualche modo di rappresentare davvero tutto l'arco delle forze politiche attraverso le quali si manifesta la sovranità dei popoli che compongono la Comunità. Si pone quindi un primo problema, di un parlamento europeo che sia davvero lo specchio dell'Europa, che rappresenti nel suo seno le grandi forze politiche che nell'Europa trovano l'appoggio e il seguito delle grandi masse dei lavoratori. Si apre dunque la questione dei modi di formazione del parlamento europeo. Attualmente, secondo il Trattato di Roma, esso è formato, come è noto, da delegazioni dei parlamentari nazionali e cioè da deputati che assolvono insieme il compito di deputati nazionali e di deputati al parlamento europeo. Si tratta dunque di una espressione di sovranità di secondo grado. Gli stessi Trattati di Roma, del resto, prevedono con lo sviluppo della Comunità economica europea, la elezione del parlamento a suffragio universale e diretto. Tuttavia la soluzione con-

creta di questo problema è apparsa, anche per l'accrescersi, nel corso di questi anni, di vecchi spiriti nazionalistici, estremamente difficile. Nessun paese vuole rinunciare al suo sistema elettorale neppure se si tratta della elezione di un parlamento sovranazionale. Né ci pare possa essere considerata possibile e valida la proposta avanzata da alcuni parlamentari italiani secondo la quale si dovrebbe da soli procedere alla elezione a suffragio universale e diretto dei 36 deputati italiani che fanno parte del parlamento europeo. Con questa proposta si creerebbe un assurdo giuridico oltreché politico per cui i membri di uno stesso parlamento avrebbero fonti diverse di elezione. Pare a noi comunisti che l'elezione a suffragio universale e diretta e, a nostro avviso, proporzionale, con legge unica per tutti i paesi della Comunità, sia uno dei mezzi che consentono di introdurre nella dialettica della Comunità un elemento nuovo che valga a far sentire la voce delle grandi masse popolari. Sappiamo assai bene quante difficoltà si frappongono al raggiungimento di un accordo per una legge elettorale comune per l'elezione del parlamento europeo a suffragio universale e diretto. Esso tuttavia, lo ripetiamo, è un obiettivo non rinunciabile, se si vuole introdurre all'interno della Comunità europea un elemento reale di democrazia.

Si pone a questo punto la seconda questione politica: il problema dei poteri del parlamento europeo. È certo che un parlamento eletto dai popoli dei paesi che compongono la Comunità può esercitare una funzione che oggi è negata al parlamento europeo che, lo ricordiamo ancora, ha soltanto compiti consultivi. Sia nei confronti della commissione della Comunità, sia nei confronti del consiglio dei ministri. Qualora si giungesse alla elezione a suffragio universale diretto del parlamento europeo, ad esso non potrebbero non essere demandati quei compiti di controllo sull'attività della commissione e del consiglio dei ministri e sui bilanci che attualmente sono del tutto assenti. Ciò significherebbe introdurre nella dinamica della Comunità il controllo della sovranità popolare, tanto più necessario man mano che aumenta l'area di attività della Comunità e si vengono creando veri poteri sovrani, del tutto diversi da quelli nazionali. Il raggiungimento di un obiettivo di questa natura sarebbe destinato, a nostro avviso, a creare un rapporto nuovo, di maggiore fiducia fra le istituzioni comunitarie e le grandi masse popolari dell'Europa occidentale. Questo sarebbe naturalmente soltanto un primo passo, ma della cui importanza noi siamo profondamente consapevoli.

Criterio di unanimità ed elettività dei commissari

Più complesso appare affrontare il discorso sugli organismi deliberativi della Comunità: consiglio dei ministri e commissione della Comunità. Sono organismi di diretta derivazione dei governi dei paesi membri e come tali rispondono di fatto del loro operato solo ad essi. Un futuro parlamento europeo eletto a suffragio universale e diretto potrebbe avere nei loro confronti una funzione di controllo di grande rilevanza politica. Allo stato dei fatti, una maggiore azione di controllo e di indirizzo potrebbe essere esercitata dai parlamenti nazionali. Fino a poco tempo fa, solo la Germania federale aveva dotato il suo parlamento nazionale di strumenti regolamentari tali da consentire non solo un controllo a posteriori, ma un dibattito precedente alle riunioni del consiglio dei ministri sugli argomenti iscritti all'ordine del giorno pubblicato sulla Gazzetta della comunità.

Attualmente anche il parlamento italiano è dotato, attraverso la riforma dei regolamenti della camera dei deputati e del senato, di simili strumenti ed è augurabile che le forze politiche ne facciano uso con rigore e perseveranza.

Ci sembra inoltre utile sottolineare l'importanza del criterio della unanimità nel consiglio dei ministri. Ci rendiamo ben conto che l'unanimità è un dato di fatto, che non può essere la soluzione democratica nel funzionamento del consiglio dei ministri. Tuttavia pare a noi che essa garantisca, in un momento in cui all'interno della Comunità sono prevalenti le spinte dei paesi che economicamente rivestono un ruolo di particolare importanza, gli in-

971

teressi dei paesi più deboli e più poveri nei confronti dei più forti.
L'unanimità, malgrado i suoi limiti, costituisce per paesi come l'Italia una garanzia e lo costituirà ancora di più, in un prossimo futuro, quando la Comunità europea accoglierà nuovi aderenti come l'Inghilterra la cui forza politica ed economica è ben nota.

Già da ora il discorso sulla commissione delle Comunità si pone in un modo diverso. Attualmente i commissari sono di nomina esclusiva dei singoli governi della Comunità. Pare a noi che la commissione acquisterebbe maggiore prestigio e autorità, se essa fosse in qualche modo collegata con gli organismi rappresentativi dei singoli paesi, se i commissari fossero eletti dai singoli parlamenti nazionali con maggioranza qualificata, su proposta dei governi e con la convalida del parlamento europeo. Una riforma di questo genere introdurrebbe un elemento di controllo nelle persone che costituiscono l'organismo deliberativo della Comunità, di grande valore dal punto di vista della rappresentatività e del loro legame con gli organi della sovranità nazionale.

Una simile riforma consentirebbe alla stessa commissione di collocarsi nei confronti del consiglio dei ministri con una autorità che attualmente non ha e le consentirebbe di sviluppare un diritto di iniziativa che teoricamente possiede, ma che praticamente, allo stato attuale, è posta nelle condizioni di non poter esercitare o almeno di esercitare assai scarsamente, soggetta com'è, in quanto pura espressione dei governi, alle decisioni del consiglio dei ministri.

Le nostre proposte tendono complessivamente a introdurre negli organismi comunitari forme di rappresentatività reale dei popoli che compongono la Comunità e insieme un sistema di garanzie e di controllo democratico.

Un discorso altrettanto importante riguarda il rapporto fra gli organismi comunitari e le grandi organizzazioni sindacali e contadine nelle quali si articola la vita democratica dell'Occidente europeo.

Diciamo non a caso si articola la vita democratica dell'Occidente europeo, poiché queste grandi formazioni collettive dei lavoratori, che hanno una così accentuata vivacità di iniziativa e tanto peso nella vita sociale e politica dei paesi della Comunità, hanno cessato da tempo di essere organizzazioni di categoria, sorte per difendere esclusivamente gli interessi dei lavoratori. Su un terreno specifico e autonomo, esse rappresentano uno dei momenti più salienti e attuali della vita democratica, capaci, con la loro forza di mobilitazione, di far intervenire le masse popolari nella determinazione stessa degli orientamenti politici. Si tocca qui uno degli aspetti, ancora alle prime esperienze, dell'affascinante problema della partecipazione popolare e della costruzione di un società pluralistica.

Carattere della riforma proposta dai comunisti

Occorre dire che gli organismi deliberativi della Comunità, commissione e consiglio ed anche parlamento europeo, sono rimasti assai lontani dalla ricerca di un dialogo anche dialettico con le grandi organizzazioni sindacali e contadine dell'Europa occidentale. Solo negli ultimi tempi si è avuto qualche « haering » per altro molto formale e a livello delle centrali internazionali dei sindacati e delle organizzazioni contadine, più che delle organizzazioni nazionali.
Vi è qui tutto un campo nuovo di azione, di ricerca di una nuova misura democratica che noi comunisti sollecitiamo, e in cui ravvisiamo uno degli indirizzi indispensabili per uno sviluppo democratico della Comunità. Né serve, a nostro avviso, affermare che ciò che può essere sviluppato utilmente a livello nazionale, risulta estremamente difficile e persino non possibile a livello di una Comunità sovranazionale. Che anzi è proprio a questo livello che tale forma di rapporto rileva tutta la sua utilità, ai fini di una presenza dialettica delle masse all'interno della politica comunitaria.
Una riforma delle istituzioni comunitarie del tipo di quella che noi proponiamo, cambierebbe di segno alla attività della Comunità, cioè cambierebbe il suo carattere di integrazione capitalistica? Rispon-

diamo senz'altro di no, ma è anche altrettanto vero che in tutti i paesi che compongono la Comunità europea, le grandi masse popolari non sono ancora giunte a creare un sistema economico e sociale che si ispiri ai criteri della giustizia sociale e a essere forza dirigente del paese. La riforma che noi proponiamo tende a ricreare a livello della Comunità le stesse condizioni politiche che si verificano all'interno dei singoli paesi, e quindi a far compiere alle grandi masse popolari e a tutte le forze politiche che le rappresentano, senza discriminazione, una funzione dialettica di stimolo e di controllo democratico.

Si tratta per noi di aprire un nuovo terreno di battaglia per le masse popolari e in modo particolare per la classe operaia e per i suoi partiti. Non ci illudiamo che questo sia un compito facile. Siamo anzi ben consapevoli che è compito difficile e che non è certo il successo. Pare a noi, tuttavia, che questa sia la sola strada possibile per una battaglia anche là dove più forte è l'azione dell'avversario, dove più agguerrita, anche perché rispondente a processi reali del mondo moderno, è l'iniziativa del capitalismo internazionale. Scegliere un'altra strada sarebbe ignorare la realtà nella illusoria speranza di una ora X che potrebbe cambiare il volto dell'Europa.

La funzione politica dell'Europa e la tensione con gli Stati Uniti

Riteniamo importanti gli obiettivi che abbiamo posto anche ai fini di una battaglia sugli orientamenti politici generali della Comunità, dall'interno stesso degli organismi e della vita comunitaria. Se la Comunità europea è sorta per opera dei gruppi dirigenti capitalistici come strumento della guerra fredda, nella sua prima manifestazione come emanazione europea di un patto militare quale la Nato che ha costituito la prima spaccatura del mondo dopo la seconda guerra mondiale, le esigenze che si pongono oggi all'Europa, al suo sviluppo, al ruolo di protagonista, cui essa deve aspirare, sono tali che richiedono la presenza delle grandi forze politiche e la costante dialettica delle masse popolari. In una parola si pone oggi in tutta la sua acutezza il problema della funzione politica dell'Europa nel mondo moderno.

È questo il problema centrale e in rapporto ad esso va determinato l'atteggiamento nostro di comunisti.

Nel corso degli ultimi anni si sono venuti manifestando in Europa fenomeni nuovi. Da un lato, per lo sviluppo economico della Comunità, per l'estendersi dei suoi rapporti commerciali verso i paesi in via di sviluppo, la tensione con gli Stati Uniti d'America, intrinseca ad ogni processo di sviluppo dell'Europa, ha raggiunto limiti così alti da autorizzare a parlare di incompatibilità ormai manifesta fra la subordinazione all'imperialismo americano e l'affermarsi di un ruolo politico autonomo e positivo dell'Occidente europeo.

La crisi del dollaro, preceduta nel tempo dalle crisi di alcune delle monete europee (sterlina, franco, marco) diverse fra di loro, forse, ma aventi tutte la stessa matrice, ha posto in luce, addirittura con crudezza, la necessità per la Comunità di trovare una sua area di autonomia e di sicurezza, pena sconvolgimenti economici e politici la cui portata sarebbe difficile valutare.

La tensione con gli Stati Uniti d'America già latente a proposito dell'allargamento della Comunità ai Quattro (Gran Bretagna, Norvegia, Irlanda e Danimarca) è esplosa nei giorni scorsi con la nota verbale americana alla Comunità per diffidarla dal concludere l'accordo con i paesi dell'Efta (Svezia, Svizzera, Austria, Irlanda, Portogallo, e Finlandia) perché « contrari alle regole del commercio internazionale ».

Dunque la tensione dal terreno monetario e finanziario in genere si è allargata al terreno della politica commerciale, cuore della politica comunitaria. È facilmente prevedibile che il passaggio al regime delle « preferenze generalizzate » già in cantiere da tempo e che allargherà gli scambi della Comunità a numerosi paesi dell'America latina, oltre che del mondo arabo è destinato a rendere ancora più acuto il contrasto.

Si aprono qui i due fondamentali banchi di prova della capacità di autonomia dell'Europa occidentale.

Gli stretti legami finanziari fra Stati Uniti

973

e Comunità, se hanno consentito che le spese militari dei singoli paesi della Comunità siano state relativamente basse, favorendo nello scorso decennio, per questo aspetto, lo sviluppo della economia europea, hanno creato una situazione tale per cui le risorse dei paesi della Comunità hanno servito in questi anni da grande riserva del dollaro americano, da sostegno alla avventuristica politica di guerra degli Stati Uniti, di cui l'aggressione al Vietnam continua sciaguratamente ad essere lo specchio, da mezzo per la penetrazione del capitale americano negli stessi paesi della Comunità. Gli aiuti militari, moneta di ricatto tanto cara agli imperialisti, sono stati, anche economicamente parlando, ampiamente ripagati, attraverso un vero e proprio rastrellamento delle risorse comunitarie a favore dell'economia degli Stati Uniti.

Si pone dunque come primo terreno di costruzione di una solida autonomia della Comunità il problema della liberazione dalla sudditanza al dollaro e alla economia americana.

Nel corso degli ultimi due anni questo problema ha dominato a più riprese la vita degli organismi comunitari. La decisione di giungere, in un periodo di dieci anni, ad una moneta europea comune, che costituisca moneta di riserva è senza dubbio un passo importante sulla via della autonomia finanziaria e politica, anche se i passi concreti in questa direzione sono al contrario estremamente lenti e difficili.

Ad essi non fanno ostacolo soltanto le antiche rivalità nazionali, ma la consapevolezza che una simile misura richiede una volontà politica di rottura con l'imperialismo americano che la borghesia europea è ancora lungi dal possedere.

Naturalmente l'obiettivo di una moneta europea comune pone anche ai partiti della classe operaia problemi non facili.

Tuttavia essa può essere anche un fatto positivo se si inserisce in un processo di liberazione dell'Europa dalla subordinazione americana e come primo passo verso una generale trasformazione dei rapporti monetari che trovi il suo centro in una moneta unica mondiale.

Le forze capitalistiche che dirigono il processo di integrazione europea e le forze politiche che ne rappresentano gli interessi pensano in modo evidente alla moneta europea comune come mezzo sul terreno finanziario, per la formazione di un nuovo blocco di forza, quello dei paesi dell'Europa occidentale, in grado, in primo luogo, di contrapporsi all'Unione Sovietica e ai paesi socialisti e di garantire al contempo un'area di influenza politica e di autonomia economica dagli Stati Uniti d'America.

È inutile nasconderci che serpeggia all'interno della Comunità e particolarmente nei vecchi paesi dominatori e per i loro imperi coloniali o per l'aggressività del loro spirito nazionalistico e della loro sforza economica, una aspirazione a ricreare in Europa occidentale una potente forza militare autonoma che faccia di essa un nuovo polo della potenza militare mondiale.

Una simile via sarebbe esiziale per l'Europa e noi comunisti l'osteggeremo nei nostri paesi e in sede comunitaria con tutte le nostre forze.

Funzione della Cee e sicurezza europea

L'Europa occidentale può svolgere una sua funzione positiva se i suoi gruppi dirigenti comprenderanno che l'Europa, se vuole tornare a contare nel mondo moderno, non può che farlo nella sua interezza, in una ricerca unitaria dell'Occidente e dell'Oriente europeo, con la diversità di apporti che provengono dalla sua ricca e articolata organizzazione politica e sociale.

Bisogna comprendere fino in fondo che i paesi dell'Europa occidentale fino al '39 dominatori odiati di tanta parte del mondo, potenti determinatori della politica mondiale e dai cui contrasti sono sorte le due guerre mondiali che hanno sconvolto l'umanità, questi paesi non hanno più aperta la strada della guerra, né da soli, né attraverso aggregazioni fra di loro. Una illusione di questo genere ha spinto certamente la borghesia europea alla formazione dell'Ueo e poi della Cee. La stessa successione del sorgere e dello sviluppo degli organismi comunitari e il loro legame con lo spirito della guerra fredda è a questo proposito estremamente indicativa.

Ma il risultato è stato necessariamente una sudditanza agli Stati Uniti, che se ieri apparivano nella veste di potenti protetto-

ri, oggi sempre più appaiono e non possono non apparire agli occhi della stessa borghesia europea come pesanti condizionatori dell'autonomia e della libertà di azione della Comunità.
Bisogna dunque battere strade nuove: superare le barriere ciecamente volute alla fine della seconda guerra mondiale, guardare all'Europa, a tutta l'Europa, così come essa è.
Certamente nessuno di noi può pensare che ciò che è stato costruito ai fini della guerra fredda, con tanta tenacia e per tanti anni, possa cadere di colpo. Quello che importa è lavorare per farlo cadere e la Comunità può trovare in questo obiettivo la strada di un suo autonomo sviluppo. Del resto l'Europa nel corso degli ultimi tre anni è cambiata. La ostpolitik del cancelliere Brandt, l'accordo fra la Germania federale e l'Unione Sovietica, fra la Germania federale e la Polonia e l'accordo quadripartito su Berlino hanno creato una nuova situazione di fatto, difficilmente reversibile.
Non è uno spirito nuovo e insieme la ricerca di una strada di sviluppo reciproco che hanno reso possibile ciò che fino a qualche anno fa sembrava impossibile?
Il problema della sicurezza europea è dunque preminente per la conquista di un nuovo ruolo politico positivo dell'Europa nel suo insieme, e della Comunità in particolare, che da un processo di superamento dei blocchi militari che dividono l'Europa, da una riduzione bilanciata degli armamenti, dall'eliminazione di tutte le basi straniere, dal ritiro da tutti i paesi europei delle truppe straniere non può che trarre forza, autorità e prestigio.
Negativa e gravemente lesiva degli interessi degli stessi paesi della Comunità sarebbe ogni tendenza a rinviare il discorso della sicurezza europea alla ricerca di un punto di forza da cui trattare.
La sicurezza europea e l'impegno per essa è dunque per noi il metro di misura della capacità della Comunità ad affermare la sua autonomia. Non nascondiamo che la decisione dei sei ministri degli esteri dei paesi della Cee e dei quattro paesi candidati, nella recente riunione di Bracciano, di riunirsi entro il '72 per trovare una linea di condotta comune, in rapporto alla convocazione della conferenza europea, quando la data del '72 era stata indicata dagli incontri di Parigi fra Breznev e Pompidou come impegnativa per la conferenza stessa, suscita il dubbio che l'allargamento della Comunità agli altri paesi e le procedure necessarie per espletarla possano servire di utile paravento a rinviare una questione tanto vitale per il ruolo stesso dell'Europa.
Questo obiettivo politico preminente si accompagna e si associa alla necessità di scambi commerciali sempre più intensi con i paesi dell'area socialista.

I rapporti Mec-Comecon e Mec-paesi del Terzo Mondo

Attualmente sono venuti aumentando in misura imponente e non pensabile ancora qualche anno fa i rapporti commerciali e culturali fra i singoli paesi della Comunità e gli Stati socialisti, l'Unione Sovietica in particolare.
Questa fitta rete di scambi e di interessi è senza dubbio una delle componenti politiche che hanno portato alla modifica della situazione europea e reso possibile l'apertura del discorso sulla sicurezza europea.
Tuttavia i rapporti fra il Mercato comune europeo e il Comecon quasi non esistono, malgrado alcune affermazioni di volontà espresse nel corso dell'ultimo anno in sede comunitaria. Anzi si deve notare che è ancora prevalente all'interno della Cee la tendenza a cercare accordi con i singoli paesi dell'area socialista, col non simulato intento di condurre un'opera di disarticolazione delle aggregazioni economiche dell'Europa orientale.
Va da sé che nessuno di noi pensa a negare la possibilità di accordi fra il Mec e i singoli paesi socialisti. Il punto sta che essi non devono essere considerati alternativi a rapporti diretti fra Mec e Comecon. Sono questi rapporti diretti che, se riusciranno ad affermarsi, costituiranno una pietra miliare nella costruzione di un autentico regime di sicurezza europea e perciò di unità dell'Europa.
Una funzione nuova, autonoma e positiva, dell'Europa si misura inoltre con la necessità di rapporti basati sulla parità e sulla uguaglianza verso i paesi terzi in generale e in modo particolare verso i paesi in via di sviluppo.

975

Nel corso di questi anni la politica della Comunità si è indirizzata in modo particolare verso i paesi africani, e in maniera più specifica verso quei paesi che costituivano l'impero coloniale francese. Non si può non riconoscere che il tipo di rapporti stabilito con i paesi africani è stato in un primo tempo di netta marca neocolonialista. Va aggiunto che nel corso degli anni 60 alle scelte della Comunità ha presieduto un criterio nettamente discriminatorio per cui i paesi del bacino del Mediterraneo che avevano conquistato duramente la loro indipendenza in atroci guerre contro i loro dominatori (Algeria) o i paesi che si presentavano come animatori dell'unità araba (Egitto e Rau) ne hanno subito le conseguenze, come del resto i paesi dell'America latina. Occorre però anche riconoscere che, non senza contrasti negli organismi comunitari e fra le forze politiche rappresentate nella Comunità, si è venuta affermando recentemente nei rapporti con i paesi in via di sviluppo una linea non ancora libera del tutto dai limiti del neocolonialismo, ma assai diversa dal passato. Il secondo trattato di Yaoundé con i paesi africani e malgasci rappresenta quanto di più avanzato sia stato fino ad oggi stipulato fra paesi ex dominatori e paesi coloniali, naturalmente nell'ambito delle attuali strutture del mercato mondiale.

L'avvio del regime delle « preferenze generalizzate » che estende l'area dei rapporti commerciali e degli scambi della Comunità ad altri paesi africani, ai paesi arabi del bacino del Mediterraneo, e a numerosi paesi dell'America latina, costituisce un nuovo terreno di azione comunitaria che presenta notevolissima rilevanza ai fini di un ruolo autonomo e positivo della Comunità.

I comunisti e l'unità dell'Europa

È facile prevedere che su questo terreno il problema dei rapporti con l'America diverrà acuto e si misurerà anche qui la capacità della Comunità di trovare insieme la sua autonomia e le vie di un rapporto con i paesi terzi che si svolga senza discriminazioni e sulla base di una assoluta parità e uguaglianza. Si tratta, in una parola, di far giocare alle Comunità un ruolo positivo nella inevitabilmente lenta soluzione di uno dei problemi più drammatici del mondo moderno: il divario sempre crescente fra paesi in via di sviluppo e paesi ad alto sviluppo industriale.

Chiare sono dunque per noi le grandi linee della affermazione di una politica positiva e autonoma della Comunità.

— Impegno tenace per la sicurezza europea, nella consapevolezza che l'Europa divisa in blocchi contrapposti non può sviluppare in modo positivo e saliente la sua influenza nel mondo moderno.

— Autonomia dagli Stati Uniti d'America sul terreno monetario e finanziario, base indispensabile per una politica autonoma e libera della Comunità.

— Rapporti commerciali e culturali con i paesi socialisti intesi sia nella loro identità nazionale, sia nelle loro aggregazioni economiche.

— Regime di uguaglianza e di parità nei rapporti con i paesi terzi ed abbandono di ogni forma di neocolonialismo nei rapporti con i paesi in via di sviluppo.

Per una linea di questa natura vale la pena di impegnare le grandi masse popolari che nell'Occidente europeo seguono gli ideali del progresso sociale e del socialismo?

Noi riteniamo di sì, e, anzi, pensiamo che questo sia parte del nostro compito di comunisti. Sappiamo bene che non è un compito facile, sia per le difficoltà oggettive degli obiettivi che abbiamo posto, sia perché le masse popolari dell'Europa occidentale non solo non sono aggregate in formazioni politiche che si ispirino agli stessi ideali, ma sono divise fra di loro, e spesso contrapposte.

Le grandi formazioni politiche popolari dell'Europa occidentale sono comuniste, socialiste, democratico-cristiane. Rappresentano queste formazioni politiche grandi correnti ideali che non solo in Europa hanno lasciato una impronta nella storia dei singoli paesi. Crediamo che l'ideale di un'Europa unita, non più divisa in blocchi militari contrapposti, non più alla inutile ricerca di una potenza militare atta a opprimere altri popoli, capace invece di divenire nel mondo polo di influenza determinante per la costruzione di una comunità di popoli e di Stati liberi e indipendenti, attraverso la forza dei suoi commerci, la ricchezza della

sua cultura, la sperimentazione avvenuta nel corso della sua storia di forme di organizzazioni sociali diverse, è ideale di progresso e di pace che può parlare al cuore delle grandi masse popolari europee. Anche per questa strada, forse, passa uno dei momenti della faticosa e lunga marcia di una unità delle masse popolari dell'Europa occidentale.

Ci si può obiettare, che, anche se fosse possibile per tutti i comunisti dell'Europa occidentale convenire su questo obiettivo, essi sarebbero troppo deboli nell'insieme dei paesi occidentali per poter condurre questa battaglia. Ci si potrebbe obiettare che potrebbe essere migliore cammino puntare sulla lotta all'interno dei singoli paesi per il successo della giustizia sociale e del socialismo e *dopo soltanto* pensare all'unità dell'Europa.

Noi non crediamo a questa ipotesi. Certo nessuno può presumere di sapere quali strade batterà concretamente la storia. Ma siamo convinti che mantenere l'area della lotta dei comunisti solo all'interno dei singoli Stati nazionali, significa non solo chiudere gli occhi a una realtà, ma condannare una grande forza politica come la nostra a restare, lo si voglia o no, « fenomeno regionale » e perciò in qualche modo marginale nella complessa dinamica politica dell'Europa occidentale.

Farla al contrario uscire fuori dei limiti nazionali, farla pesare, seppure in misura più limitata, nell'ambito dell'Europa occidentale, significa portarla ad incidere sulla sua realtà.

È questa l'ipotesi che noi avanziamo. Sappiamo bene quanto difficile sia questa battaglia, ma ad essa ci sospinge la fede che l'avvenire dell'Europa e perciò anche nostro, dipende in larga misura dal posto che in essa sapranno conquistarsi le grandi masse dei lavoratori.

977