

Dusan Sidjanski

La dimensione dei processi sociali e la democrazia europea

(Intervento alla tavola rotonda «Avvenire dell'Europa»)

L'integrazione europea tende a dare una nuova dimensione alle attività dei paesi europei. Infatti questi hanno accettato di impegnarsi su questa strada perché ognuno di essi non è più in condizione da solo di svolgere una funzione vitale nel campo dell'economia, della tecnologia o della difesa. Date le finalità da essa perseguite e le sue inerenti possibilità, l'integrazione non si presta alla interpretazione secondo cui si distingue la società civile dalla società politica. Al contrario di quanto si osserva in particolare in Italia, la creazione delle istituzioni comunitarie pur rispondendo a bisogni reali, ha provocato una trasformazione nei processi socio-economici e di comportamento nell'ambito della Comunità europea. In questo caso la spinta parte da una decisione politica fondamentale. Come le Comunità europee risentono degli squilibri per via delle loro limitazioni e della mancanza di un potere politico generale, le strutture organizzative che vanno comparando a livello comunitario soffrono di gravi lacune. In primo luogo, non avendo i partiti politici una reale influenza sulle decisioni comunitarie, la loro azione prin-

cipale — ad eccezione dei propri gruppi al parlamento europeo — rimane nei limiti del potere politico nazionale. Si tratta di farli uscire da queste ristrettezze e di dotare i partiti di strumenti adatti per compiti d'avvenire: organizzare la contestazione e l'opposizione, orientare e controllare decisioni tecniche, formare équipes di ricambio e definire programmi e piani globali in un'ottica di partito. Nella democrazia europea i partiti hanno la responsabilità di integrare funzioni e interessi specializzati in un programma e in una azione politica.

Gruppi socio-economici e gruppi d'affari

L'azione dei gruppi di promozione europea che hanno lanciato il movimento unitario è stata sostituita da quella dei gruppi socio-economici. Attualmente questi sono in primo piano con più di 350 organismi e numerosi gruppi d'affari. Queste strutture professionali ed economiche costituiscono la risposta ai poteri comunitari. Di fronte a questa spinta dell'Europa delle realizzazioni concrete, i gruppi che cercano di promuovere dei progetti o

delle idee hanno perduto la loro importanza ad eccezione del comitato Monnet. Ma il loro compito è lontano dall'essere terminato: i clubs di riflessione, i centri di promozione hanno una funzione essenziale da compiere nella costruzione della società europea. Stabilizzando i rapporti sociali, l'autorità comunitaria ha provocato un movimento di adattamento dei gruppi professionali e economici. A loro volta queste formazioni nascenti risentono di anomalie per la debolezza delle organizzazioni dei lavoratori e dei consumatori e per l'inesistenza di organismi culturali e sociali. In tal modo, i contrappesi alla potenza crescente dei gruppi padronali sono più deboli che sul piano nazionale, mentre quella si sviluppa in modo organizzato in uno spazio economico allargato e al riparo da un controllo politico europeo. Da parte loro i gruppi d'affari — costellazioni d'affari e di imprese che hanno un centro di decisione che definisce la loro strategia comune — si sono lanciati sulla via della concentrazione e della collaborazione. Stimolati dall'ampiezza del mercato comune e dalla penetrazione di capitali americani, i gruppi europei ricercano sia una collaborazione dei gruppi americani — e spesso sotto il segno della dominazione di fatto di questi su quelli; sia un legame con altri gruppi e paesi europei o una concentrazione a livello nazionale. Gli esempi di fusioni su piano comunitario sono rari: al caso spesso citato di Agfa-Gaevert si aggiunge adesso un accordo di dieci gruppi petroliferi — francesi, tedeschi e italiani — che prevede la creazione di una società comunitaria. In compenso il movimento di concentrazione si sviluppa a un ritmo rapido sul piano nazionale. Certo i gruppi dispongono di una più ampia dimensione e di una grande libertà di azione nella Comunità europea: ma la loro collaborazione va incontro a ostacoli giuridici e a una certa diffidenza; inoltre, se essi sfuggono di più,

a livello europeo, alla sorveglianza delle autorità pubbliche essi non godono ancora della sicurezza tale quale essa è garantita dai poteri politici nazionali che per di più arrecano loro la propria protezione e il proprio sostegno. In caso di crisi gli appoggi più solidi rimangono gli Stati nazionali, finché la Comunità non avrà saputo rafforzarsi con una struttura politica.

« Americanizzazione » dell'economia del mondo occidentale

Di fronte a questa crescita di alcuni gruppi americani ed europei si deve forse parlare di mondializzazione delle imprese? Noi non lo crediamo. La mondializzazione o l'internazionalizzazione lascia intendere che si tratta di una tendenza generale delle imprese e dei gruppi. Ora, se è vero che una più grande concentrazione e una più ampia dimensione caratterizza l'economia moderna, attualmente la mondializzazione non interessa che un numero ristretto di gruppi; imprese medie e piccole conservano una parte maggioritaria nell'insieme delle attività economiche. Non è per questo meno vero che i gruppi che sono impegnati in questo movimento di mondializzazione occupano delle posizioni chiave nei settori più dinamici e presiedono al ritmo di sviluppo economico e con il loro peso premono fortemente sui poteri politici e gli altri centri di decisione. Prendendo una posizione dominante e a livello mondiale questi gruppi giganti acquistano una capacità di pressione e di comando internazionale. Se la loro capacità d'azione si mondializza non è affatto certo che le loro strutture, i loro centri di decisione, la composizione del loro capitale e dei loro dirigenti seguano lo stesso processo. Inoltre questi elementi costitutivi restano strettamente connessi con una o più società politiche (ad esempio Unilever, compagnia anglo-olandese). Perciò è necessario distinguere fra la dimensione mon-

diale della loro azione o la disseminazione delle loro succursali sul pianeta e la natura di questi gruppi che è molto spesso nazionale o regionale. In realtà ci sembra più corretto riferirci ai campi d'azione mondiali dei gruppi americani e più raramente europei. Infatti la maggioranza dei gruppi giganti sono americani e le loro succursali o centri d'azione dispersi nel mondo obbediscono a una strategia ossia a una politica nazionale comune. Sarebbe sbagliato parlare, in queste condizioni, di internazionalizzazione dei gruppi quando la loro composizione e le loro sedi sono localizzate, le loro azioni sono sorrette dalla potenza politica « protettrice ». Fatti tutti i conti noi preferiamo parlare a rigore, di « americanizzazione » (eventualmente di « europeizzazione ») dell'economia del mondo occidentale piuttosto che della mondializzazione delle imprese.

Dimensioni della società politica e soluzioni europee

Non bisogna dedurre che questi gruppi economici e professionali siano potentissimi. Certo, si impongono reciprocamente certi limiti, si urtano alla potenza dei sindacati — la cui azione è ancora insufficiente a livello regionale e internazionale — o all'autorità politica; ma è soprattutto significativo constatare che nei campi da loro preferiti gli interventi e il sostegno degli Stati sono spesso decisivi, in particolare quando si tratta della ricerca della fase sperimentale. Nei settori come quelli dell'aviazione, dell'energia nucleare, dell'esplorazione spaziale o dell'informazione, i rischi sono talmente elevati che i gruppi privati si rifiutano o non sono in grado di addossarseli senza un appoggio efficace da parte dei poteri pubblici¹. Paradossalmente i ri-

schì e le iniziative nei settori di punta sono in larga misura a carico della comunità politica tutta intera. A causa del costo elevato del progresso tecnologico, il ruolo di questo si trova rivalorizzato nel campo economico-scientifico. Nello stesso tempo viene posto il problema della dimensione: quali sono le comunità che possono sostenere la promozione di attività vitali, controllare la potenza dei gruppi privati e la distribuzione delle ricchezze così avvenute? Per svolgere queste funzioni di sostegno e di controllo la dimensione della società politica e i suoi mezzi devono essere a livello della potenza dei gruppi. Vale a dire che un potere politico europeo deve essere istituito alla dimensione del mercato comune.

Se il gigantismo appare talvolta desiderabile o necessario non costituisce una panacea. Gli europei non dovrebbero copiare ciecamente il modello americano né ricercare il gigantismo a ogni costo. Se i gruppi giganti godono di vantaggi conosciuti in alcuni settori dinamici, ciò non toglie che essi risentano della rigidità delle proprie strutture e del peso delle proprie burocrazie che riducono la loro adattabilità. D'altra parte, se alcune attività di punta sono avvantaggiate dalle dimensioni continentali è possibile che le dimensioni nazionali quando non addirittura locali costituiscano l'optimum per molti settori. La questione fondamentale è di giungere a dare ad ogni attività la dimensione che, in condizioni concrete, gli assicurerà l'ottimo di efficacia. E' dunque essenziale ottenere, nel quadro dell'integrazione europea, i vantaggi che procura la dimensione senza cadere automaticamente nei difetti del gigantismo. A questo fine molte possibilità sembrano aperte: si possono costituire delle grandi unità duttili, dotate di molteplici centri di decisione o di azione inseriti in una strategia comune; oppure creare delle costellazioni di piccole o me-

¹ Nel 1961 il finanziamento pubblico della ricerca era del 66% negli Stati Uniti, del 60% in Gran Bretagna, del 55% in Germania e del 78% in Francia. Il finanziamento totale rappresentava, sempre per questi stessi paesi, in percentuale del reddito nazionale: 3,31%, 2,93%, 1,61% e solamente l'1,47% per la Francia.

die unità di ricerca e di produzione che, pur conservando la propria dimensione umana e la propria adattabilità siano capaci di utilizzare più razionalmente i propri mezzi in comune e di allargare la propria dimensione finanziaria (al colloquio di Caen 1966 è stato suggerito di creare delle federazioni di centri universitari di insegnamento e di ricerca per evitare il gigantismo delle università); oppure progettare delle divisioni del lavoro formando dei gruppi finanziari che avrebbero per compito la promozione di invenzioni e la loro valorizzazione. Nella ricerca delle soluzioni più adatte a diversi tipi di attività occorre tener conto delle forze disponibili ma anche dello spirito europeo; senza dimenticare che la realtà mutevole di oggi — il ritmo delle invenzioni, dei procedimenti di produzione e di diffusione — esige una più grande adattabilità e malleabilità non solo delle strutture conoscitive (recyclage e educazione permanente) ma anche delle strutture economiche e professionali. Vale a dire che a nostro parere gli europei debbono ricercare delle soluzioni proprie che corrispondano insieme alle loro capacità e mentalità e alle esigenze scientifiche e tecniche d'avvenire. E' questa una occasione per essi di ritrovare il proprio spirito di avventura e d'innovazione.

Il problema della democrazia: il piano europeo e la partecipazione

Un'ultima questione si pone: come concepire dei contrappesi ai poteri dei gruppi di pressione e costruire una democrazia europea?

I partiti politici modernizzati e adattati alle dimensioni nuove possono, organizzando la partecipazione dei cittadini al controllo e all'esercizio del potere, contribuire a orientare e a canalizzare le forze economiche. E' ne-

cessario inoltre rafforzare nello stesso tempo altri contrappesi sociali: i sindacati operai, facilitando soprattutto la formazione dei loro dirigenti; i gruppi di promozione o di innovazione; le organizzazioni dei consumatori, dotandole dei servizi tecnici; i rappresentanti di altre attività sociali (scientifiche, culturali, sociologiche, psicologiche, ecc.) associandole più largamente ai processi di consultazione e financo di formazione delle decisioni.

La Comunità europea ha già una certa esperienza in materia di consultazione.

Questa ha conosciuto un grande sviluppo nella fase di elaborazione delle proposte della Commissione (con una predominanza degli esperti nazionali convocati a titolo personale) così come nella fase di esecuzione (Comitati consultivi agricoli, del Fondo sociale, ecc.).²

Ma questa partecipazione rimane spesso pragmatica e ristretta. D'altra parte le funzioni fondamentali quale la pianificazione e la consultazione permanente e generale sono ancora allo stato embrionale. Il primo programma comunitario, elaborato con un minimo di partecipazione degli interessati, non ha che una portata limitata; da parte sua il Comitato economico e sociale non associa alla consultazione che alcune categorie di interessi o di attività direttamente implicati nell'integrazione economica.

Sull'esempio del Piano francese, il Piano europeo sarà costruito intorno a un nodo amministrativo ristretto ma efficace, coadiuvato da diverse commissioni orizzontali e verticali. Oltre alla rappresentanza per paesi e per regioni dovrà assicurare la partecipazione, accanto ai rappresentanti socio-economici, dei tecnici e degli scienziati, dei sociologi, degli uomini di cultura e persino degli « eclettici » (généralistes). Concepito come un programma

² Cfr. per maggiori dettagli la comunicazione fatta in collaborazione con Jean Meynaud al Colloquio internazionale di Roma sui gruppi dirigenti in Europa (Tm 27-28).

generale — e non solo unicamente economico — dovrà integrare delle proiezioni parziali in un tutto coerente e vertere sulle attività essenziali di una società politica. Potrà garantire così una crescita più equilibrata delle diverse attività sociali — senza privilegiare il settore economico — e assolvere a una funzione di orientamento globale. In questo modo contribuirà a progettare una concezione generale della società europea e attribuire a ciascuna funzione il posto che gli compete in questa visione d'insieme. In questo caso stimolerebbe lo sviluppo di contrappesi ed eviterebbe formazioni troppo grandi delle strutture e delle mentalità a profitto delle forze economiche. Per controbilanciare gli accessi nuovi e molteplici che offre la consultazione ai gruppi di pressione si potrebbe rinforzare la regolamentazione e il controllo politico sui comportamenti di questi gruppi, condurli a darsi delle strutture democratiche e a praticare la partecipazione dei quadri e dei lavoratori. In questo modo la contraddizione profonda tra democrazia politica e autocrazia economica potrebbe essere attenuata se non eliminata.

Né per i poteri pubblici, né per i gruppi esiste una soluzione unica. L'ottimo che si inserisce in un'ottica globale deve essere ricercato secondo ogni funzione e in ragione di diversi fattori — economico, sociale, tecnico, umano, psicologico — e a diversi livelli — Comunità europea, nazioni, regioni, federazioni di comuni. Così, per esempio, saranno svolti in comune al livello europeo le funzioni che le nazioni non possono più assumersi separatamente o quelle la cui efficacia è fortemente accresciuta da questa messa in comune. A tutti i gradini, nazionale, regionale o comunale, saranno esercitate le funzioni che questi centri sono in grado di compiere efficacemente. L'applicazione di detti principi implica un riadattamento delle strutture governative e amministrative. Spesso bu-

rocratici e sclerotizzati i poteri politici dovranno adattarsi alle condizioni e alle funzioni nuove (promozione, innovazione, sostegno) e alla mobilità delle strutture sociali. Non è il caso di cercare di descrivere la forma che assumeranno queste reti di potere che al di là di certi aspetti che si profilano nella Comunità europea, resta largamente da scoprire.

Si può anticipare che non si tratterà probabilmente di strutture e organizzazioni rigide ma piuttosto di costellazioni di centri di potere e di attività.

Le tecniche di comunicazione sembrano consentire l'istituzione di queste reti di potere politico sostenute da nodi amministrativi e circondati da numerosi organi di studio e di consultazione che uniscono gli attori delle diverse attività sociali. Questa configurazione dinamica e malleabile suppone un governo comune e governi membri forti e stabili.

Questo aspetto della democrazia europea di domani è costituito intorno all'asse della partecipazione: partecipazione dei cittadini e dei partiti politici, ma anche quella dei gruppi, degli interessi, delle personalità e della maggior parte delle attività sociali. Al di fuori delle sue funzioni di coesione, di difesa e di relazioni esterne, l'autorità politica è chiamata a esercitare un ruolo fondamentale di promozione e di sostegno, così come di programmazione globale. Essa assolverà così la funzione di catalizzatore delle attività, degli interessi parziali e particolari polarizzandoli e inserendoli in una politica globale. Per mantenere il dialogo all'interno del corpo politico, i partiti avranno il compito di organizzare la contestazione e di proporre opzioni e uomini nuovi. Senza trasportare il modello americano, sovietico o cinese, ma tenendo conto di queste esperienze, gli europei devono cercare una via propria e autentica. E' tempo che essi si impegnino in questa nuova impresa comune.