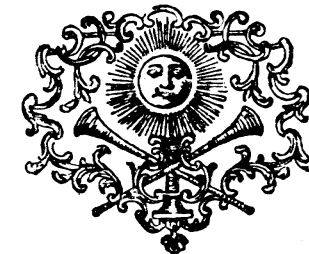


IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist

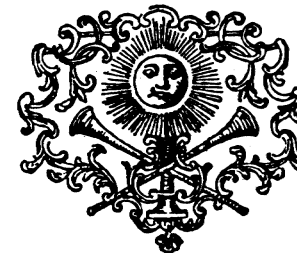


IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era soprannazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici del CESFER, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Comunità europea lire 20.000; altri paesi lire 30.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XXVI, NUMERO 3, DICEMBRE 1984

INDICE

<i>Una battaglia decisiva</i>	pag. 183
JOHN PINDER, <i>L'Unione economica e il progetto di Trattato</i>	» 187
NOTE	
<i>La nascita di Federal Union</i> (Sir Charles Kimber)	» 206
<i>Identità territoriale e democrazia</i> (Francesco Rossolillo)	» 213
<i>La Gran Bretagna e la Comunità: un dibattito aperto</i> (Alberto Majocchi)	» 220
PROBLEMI DELLA PACE	
<i>I benefici della riduzione della spesa militare</i> (Lucio Levi)	» 227
<i>L'involuzione del generale Löser in direzione del nazionalismo</i> (Sergio Pistone)	» 232
L'AZIONE FEDERALISTA	
<i>La lotta federalista in Gran Bretagna</i> (Ernest Wi-strich)	» 239
<i>I giovani e il federalismo</i> (Guido Montani)	» 250
<i>L'orientamento politico del MFE</i>	» 275
LE DISCUSSIONI	
<i>Un intervento di Rosario Romeo sulla riunificazione tedesca</i>	» 279
<i>Pace e politica: per un loro nuovo rapporto</i> (Antonio Longo)	» 283
<i>Una lingua per l'Europa?</i> (Andrea Chiti-Batelli)	» 293
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO	
<i>Alexander Hamilton</i>	» 297
<i>Indice dell'anno XXVI (1984)</i>	» 320

Una battaglia decisiva

La prospettiva della distruzione del genere umano attraverso la guerra nucleare ha gettato il seme del federalismo nell'animo di molti in tutti i continenti. Non si può non rimanere stupiti e ammirati nel constatare quanti uomini e donne coraggiosi e tenaci, al di fuori dell'Europa occidentale, dedichino oggi le loro energie ad una battaglia — quella per la federazione mondiale — destinata a rimanere a lungo una pura testimonianza ideale, per quanto di altissimo valore.

Il federalismo si realizza soltanto a livello mondiale. Ma la sua realizzazione non può avvenire che attraverso un processo, che deve incominciare in un luogo determinato e in quel luogo deve creare un modello che abbia il potere di diffondersi nel resto del mondo come nel resto del mondo si è diffuso il modello dello Stato nazionale, nato in Europa; fino al momento in cui la lotta per la federazione mondiale diventi essa stessa progetto politico, e non soltanto ideale morale.

È soltanto in Europa occidentale che, dalla fine della guerra, il federalismo è diventato, da pura idea della ragione, progetto politico. È qui che la forma storica dello Stato nazionale ha consumato la sua crisi; è qui che l'ideale dell'Unione è penetrato — anche se in modo per ora soltanto passivo — nell'opinione pubblica; è qui che la necessità quotidiana della collaborazione al di sopra delle frontiere — per quanto ostacolata dal permanere di molte sovranità distinte — ha portato la divisione nella coscienza della classe politica, che l'interesse e l'inerzia spingono a conservare la sovranità dello Stato e l'evidenza della dimensione europea e mondiale dei problemi costringe a riconoscere la necessità di superarla.

È questo concorso di circostanze che ha reso possibile l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo. Grazie alla

legittimità conferitagli dal voto popolare, il Parlamento ha acquisito il ruolo storico di motore del processo di integrazione europea. Con l'approvazione del progetto di Trattato istitutivo della Unione europea, esso ha avviato il coraggioso tentativo di costruire la prima democrazia internazionale della storia.

Non molti invero se ne accorgono. Jean Monnet lo aveva detto: là dove si prepara l'avvenire non arrivano le luci della ribalta. Ma ciò non toglie che il problema sia stato posto, e che i governi si trovino ormai di fronte alla responsabilità storica di decidere se fare un decisivo passo sulla strada dell'unità e dare un esempio al mondo, approvando il progetto del Parlamento europeo, o scegliere la strada della divisione, e quindi della decadenza e della servitù, respingendolo o insabbiandolo.

Richiamiamo gli elementi essenziali della situazione. Il 14 febbraio 1984 il Parlamento europeo ha approvato un testo che, se adottato dagli Stati membri o da una parte di essi sufficientemente grande, non darebbe certo all'Europa la struttura di una federazione, ma le garantirebbe gli strumenti istituzionali indispensabili per proseguire sulla strada della propria unità. Si tratta di quello che usiamo chiamare il « minimo politico-istituzionale »: trasformazione della Commissione in un esecutivo dotato di poteri limitati, ma reali, e sottoposto al controllo del Parlamento; partecipazione del Parlamento al processo di formazione delle leggi su di un piano di sostanziale parità con il Consiglio dei Ministri; regola della maggioranza in seno allo stesso Consiglio dei Ministri.

Il progetto del Parlamento europeo è stato fatto proprio dal Presidente francese Mitterrand che, nel suo discorso di Strasburgo del 24 maggio 1984, ha dichiarato che la Francia è disposta a difenderlo. In più di un'occasione il Cancelliere Kohl ha dimostrato di avere un orientamento favorevole alle proposte del Parlamento. Si è quindi profilata quella che altre volte abbiamo chiamato « la leadership occasionale » del processo: la disponibilità di uno o più grandi leaders a cogliere l'occasione che si presenta e a scommettere su di essa il proprio destino storico. Se ciò non accade, le forze politiche non vengono coinvolte nel dibattito, gli organi di informazione non reagiscono, l'opinione pubblica si trova priva di un interlocutore e non ha punti di riferimento rispetto ai quali schierarsi. La « leadership occasionale » del processo di unificazione europea si era manifestata per la prima volta con Adenauer, De Gasperi e Schuman al tempo della CED. Sembra che essa si possa manifestare ancora oggi con il Capo dello Stato francese e il Capo del governo tedesco.

Tutto ciò ha già prodotto comunque un risultato. Il Comitato dei rappresentanti personali dei Capi di Stato e di governo (Comitato Dooge), nominato dopo il Consiglio europeo di Fontainebleau, ha redatto un rapporto, che è stato presentato al Consiglio europeo di Bruxelles del 29-30 marzo e che sarà discusso al Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno. In questo rapporto il « minimo politico-istituzionale » identificato nel progetto del Parlamento europeo viene sostanzialmente preservato, malgrado le molteplici riserve dei rappresentanti inglese, danese e greco.

La procedura proposta dal Comitato Dooge prevede tra l'altro: I) che venga riunita prossimamente una conferenza dei rappresentanti dei governi degli Stati membri per negoziare un progetto di Trattato di Unione europea ispirandosi, tra l'altro, allo spirito e al metodo che improntano il progetto di Trattato votato dal Parlamento europeo; II) che la Commissione della Comunità partecipi ai negoziati; III) che il Parlamento europeo sia strettamente associato ai lavori della conferenza e IV) che i risultati di tali lavori gli siano sottoposti.

In questo modo la battaglia da intraprendere è definita nei suoi elementi essenziali. Esistono i presupposti per tentare di reclutare le forze potenzialmente disponibili e per schierarle sul terreno. L'obiettivo è ben visibile. La linea di divisione tra chi è per e chi è contro il progetto si va facendo sempre più netta di mano in mano che il succedersi delle scadenze fa cadere gli alibi dei finti amici dell'Europa. Ed è certo che, con il definirsi degli schieramenti, molti di coloro che sembravano alleati quando non c'erano impegni precisi da assumere si toglieranno la maschera e passeranno nel campo del nemico. Ma ciò è inevitabile e non fa che confermare che ci troviamo di fronte ad una battaglia decisiva.

Si tratta di una battaglia il cui esito dipende da tre fattori:

I) la volontà da parte dei governi che oggi si dichiarano favorevoli al progetto di andare avanti, a prezzo, all'occorrenza, di dolorose lacerazioni, anche senza i governi contrari, la cui tattica sarà senz'altro quella di rimanere agganciati con ogni mezzo al carro delle trattative per insabbiarle o per pilotarle verso risultati inconsistenti. Ciò richiederà, da parte di uno almeno dei capi di Stato o di governo, una forte consapevolezza della propria responsabilità storica, che gli dia la forza di imporsi a quelli tra i suoi partners che, pur essendo, o dicendosi, favorevoli, saranno propensi a far prevalere lo spirito di compromesso sulla volontà di realizzare l'Unione;

II) il coraggio da parte del Parlamento europeo di difendere fino in fondo il proprio progetto, accantonando le polemiche tra i partiti e facendo emergere al proprio interno il largo schieramento unitario che il suo ruolo costituente comporta;

III) la mobilitazione, da parte dei federalisti e delle forze vive della società europea, dell'opinione pubblica, senza il cui sostegno attivo difficilmente un uomo di Stato potrebbe trovare la forza di giocare il proprio destino storico su di un progetto grandioso ma difficile da realizzare, come quello dell'Unione, e la stessa legittimità del Parlamento rimarrebbe soltanto formale.

Si tratta di tre condizioni non facili da creare. Ma nessuno ha mai pensato che sia facile dare inizio al processo di superamento della sovranità di Stati nazionali che hanno una storia unitaria secolare o plurisecolare e creare al loro posto l'embrione di un nuovo Stato dando così l'avvio alla fase federalistica della storia dell'umanità. La sola cosa di cui si può essere certi è che non esistono ormai più, sulla strada dell'Unione, ostacoli costituiti da forze storiche impersonali, che la volontà degli uomini sia impotente a controllare. Oggi ci troviamo in uno di quei momenti di libertà della storia, nei quali gli esiti della vicenda cruciale dipendono proprio ed esclusivamente dalla volontà degli attori del processo.

Vi sono quindi le condizioni per battersi. Ad ognuno assumersi le proprie responsabilità.

Il Federalista

L'Unione economica e il progetto di Trattato

JOHN PINDER

Con il massiccio voto del 14 febbraio 1984 a favore del progetto di Trattato, i membri del Parlamento europeo hanno espresso il loro malcontento nei confronti della Comunità europea nella sua presente struttura. Parte di questo malcontento aveva origine nell'impotenza dei paesi membri nelle loro relazioni strategiche con le superpotenze. Ma esso rifletteva, soprattutto, l'insuccesso della Comunità nel dominare la crisi dell'economia contemporanea.

La delusione dei deputati europei nei confronti della Comunità era anche un riflesso delle loro speranze nei risultati che essa avrebbe potuto conseguire. La prosperità e il dinamismo dei paesi membri negli anni '60 erano collegate alla liberalizzazione del commercio interno, alla creazione di una tariffa comune esterna e — con soddisfazione, allora, di tutti gli Stati membri — alla politica comune agricola. Insieme a queste misure, i trattati della CEE avevano eretto una struttura istituzionale e delineato ulteriori competenze che sembravano promettere una continua crescita della politica d'integrazione.

Ma dopo gli anni '60, questa crescita della politica di integrazione è apparsa vacillante. Malgrado la rimozione delle tariffe doganali, il mercato interno della CEE rimane frammentato da distorsioni di natura non-tariffaria, specialmente in alcune industrie ad alta tecnologia. Il Sistema monetario europeo è una scorlita immagine del sistema monetario comune proposto nel 1970 dal rapporto Werner (1). Le politiche strutturali della Comunità

(1) Rapporto al Consiglio e alla Commissione sulla graduale realizzazione dell'Unione economica e monetaria nella Comunità (Rapporto Werner), Supplemento al Bollettino 11-1970 delle Comunità europee, Lussemburgo, 8 ottobre 1970.

sono troppo deboli per favorire riadattamenti nei settori che ne hanno urgente bisogno. Questa congiunzione di debole integrazione e di stagnazione appare in netto contrasto con la combinazione di forte integrazione e di crescita dinamica del periodo immediatamente precedente.

È indubbio che la stagnazione sia stata causata da mutamenti della reale situazione economica non ancora seriamente affrontati dal sistema di direzione dell'economia ed ai quali il sistema stesso dovrà essere adeguato. È plausibile che nell'Europa occidentale, colpita dalla stagnazione in misura maggiore di altre economie industrialmente avanzate, un elemento di questo adeguamento dovrà essere un rafforzamento della direzione economica comune, o della politica d'integrazione, per tener testa alla crescente integrazione delle economie reali tra i paesi dell'Europa occidentale. È comprensibile che, nella loro posizione, i deputati europei considerino questa misura come la chiave di volta del successo dell'economia comunitaria; ed è giusto informare il lettore che l'autore di quest'articolo considera ciò come almeno una delle chiavi in mancanza delle quali è improbabile che venga aperta la porta che conduce alla nuova prosperità europea.

Deboli istituzioni comunitarie e mancanza di strumenti.

Il passaggio della scienza economica dall'economia politica alla econometrica ha distolto l'attenzione degli economisti dallo studio delle istituzioni nelle quali la politica economica si realizza e anche, in qualche misura, dagli strumenti mediante i quali essa è messa in atto. Questa propensione non è naturalmente condivisa dai parlamentari europei che quotidianamente operano sul terreno delle istituzioni politiche e degli strumenti della politica applicata; molti di essi hanno infatti identificato nella debolezza delle istituzioni la causa centrale dell'insuccesso della Comunità nella creazione di una potente unione economica (2).

L'essenza di questa debolezza è individuata nella ricerca dell'unanimità tra i governi membri prima di prendere decisioni significative, unitamente ad una sorta di « deficit democratico » per cui, mancando il Parlamento europeo di poteri legislativi, le scelte che sono alla base di tali decisioni sono affidate a ministri

(2) Che questa sia l'opinione di Altiero Spinelli, il principale promotore del progetto di Trattato, è chiaro in: ALTIERO SPINELLI, *Verso l'Unione europea, Sesta Conferenza Jean Monnet*, Firenze, Università Europea, 13 giugno 1983. Vedasi anche MICHAEL BURGESS, « Federal Ideas in the European Community: Altiero Spinelli and 'European Union' », 1981-1984 », *Government and Opposition*, Estate 1984, p. 340.

occupatissimi, che si incontrano a Bruxelles per poche ore, o a comitati di funzionari statali che rappresentano i governi membri.

L'attuale Comunità è così accusata di non riuscire a sfruttare le potenzialità dei trattati che l'hanno istituita perché i governi membri, seguendo la procedura adottata dal generale de Gaulle a metà degli anni '60, hanno esteso la prassi del veto molto al di là dei limiti previsti dai trattati. Nello stesso tempo si ritiene che i trattati stessi abbiano fatto eccessivo affidamento sulla unanimità delle votazioni inter-governative per l'introduzione di nuove politiche o la creazione di nuovi strumenti esecutivi.

La moneta e la politica monetaria sono paradigmatiche. La creazione di una moneta comune rientrava nei progetti iniziali di integrazione europea (3). Ma il Trattato di Roma, pur mirando esplicitamente ad istituire una Comunità economica europea, limitò i suoi provvedimenti in materia monetaria a una mezza dozzina di innocui articoli che prevedevano consultazioni sulle politiche congiunturali e della bilancia dei pagamenti. Evidentemente i padri fondatori, essendo stati sconfitti nel 1954 i loro tentativi di integrare i sistemi di difesa grazie alla Comunità europea di difesa, non erano disposti ad affrontare le altre cittadelle della sovranità nazionale, i ministeri delle finanze e le banche centrali. L'integrazione monetaria rimase peraltro sull'agenda per l'unione economica, agenda rimasta però ben nascosta fino a quando de Gaulle fu Presidente della Francia. Subito dopo la scomparsa di de Gaulle, il rapporto Werner propose un'unione monetaria nel cui ambito avrebbe operato « la totale ed irreversibile convertibilità delle valute, l'eliminazione dei margini di fluttuazione dei tassi di cambio, l'irrevocabile fissazione delle parità monetarie e la completa liberalizzazione dei movimenti di capitali » (4).

Il rapporto Werner era molto preciso nel definire il concetto di unione monetaria, ma piuttosto vago sulle implicazioni istituzionali. Una moneta comune (oppure parità irrevocabilmente stabilite con convertibilità totale, che è la stessa cosa) sottrae dalle mani degli Stati membri il principale strumento di politica economica. È pertanto indispensabile che tale fondamentale strumento sia gestito collegialmente e cioè, per parlar chiaro, da un governo comune. Tuttavia il rapporto Werner, indubbiamente nella speranza di evitare di provocare reazioni gaulliste in Fran-

(3) Vedasi per es. WALTER LIPGENS, *A History of European Integration 1945-1947: the Formation of the European Unity Movement*, Oxford, Clarendon Press, p. 110, 578.

(4) *Op. cit.*, p. 10.

cia, affermava semplicemente la necessità di un « centro decisionale per la politica economica » senza alcuna indicazione che ciò implicasse una radicale riforma politica (5). Questa ambiguità risultò fatale per il successo del progetto poiché il governo francese non intendeva trasferire la sovranità monetaria a effettive istituzioni comunitarie, mentre altri governi membri, soprattutto quello tedesco, rifiutavano di bloccare in modo permanente le parità in mancanza di tale trasferimento (6). I successivi metodi di cooperazione in materia di tassi di cambio, incluso il Sistema monetario europeo nella sua forma presente, non sono stati adeguati al punto di vista secondo cui si dovrebbe realizzare un'unione economica, che esige il trasferimento dagli Stati membri alla gestione comunitaria di essenziali strumenti di politica monetaria.

La storia dell'« Unione economica e monetaria » è stata ampiamente raccontata perché essa illustra perfettamente i motivi per cui il progetto di Trattato intende provvedere sia alla trasformazione delle istituzioni comunitarie in un sistema di governo europeo (e di governo parlamentare, essendo questo l'assetto prevalente nei paesi membri), sia all'ampliamento delle competenze e degli strumenti comunitari. L'esperienza ha infatti mostrato ai promotori del Trattato quello che il buon senso aveva probabilmente già insegnato loro: senza istituzioni efficaci dotate di adeguati strumenti, è improbabile che si sviluppi un'unione economica e monetaria.

Competenze e strumenti.

L'unione economica prospettata nel progetto di Trattato riguarda cinque grandi aree di intervento pubblico: completamento del mercato interno; politica del commercio estero; politiche strutturali; politica monetaria e politica economica; bilancio dell'Unione.

Il mercato interno.

Il Trattato di Roma prevedeva libertà di movimento dei beni, dei servizi e dei capitali nell'ambito della Comunità, assicurando ai cittadini di ogni Stato membro il diritto di lavorare e di svol-

(5) *Ibid.*, p. 12.

(6) Questo punto morto è stato analizzato in JOHN PINDER and LOUKAS TSOUKALIS, « Economic and Monetary Union Policy », in G. IONESCU (ed.), *The European Alternatives*, Alphen an del Rijn, Sijthoff and Noordhoff, 1979, p. 482 e segg.

gere attività economiche negli altri Stati membri. L'immagine era quella di una Comunità nella quale i movimenti fossero, come nei singoli Stati membri, liberi e non soggetti a distorsioni. Tuttavia, come abbiamo visto, una delle ragioni di delusione nei confronti della Comunità è che quella immagine non è stata tradotta nella realtà. Nell'economia moderna, dove specializzazione e dimensione assumono rilevanza crescente, quest'insuccesso diviene un ostacolo sempre maggiore per le industrie dei paesi membri in concorrenza con grandi e più omogenee economie come quelle degli Stati Uniti e del Giappone.

Quest'insuccesso è dovuto in parte alla difficoltà di raggiungere l'unanimità di consensi nell'eliminare una data distorsione, sia quando l'unanimità è prevista dal Trattato di Roma (per es. nell'omogeneizzazione di leggi che distorcono il funzionamento del Mercato comune), sia quando essa è semplicemente praticata con maggior frequenza di quanto il Trattato sembrava giustificare (per es. al fine di garantire libertà nella prestazione di servizi in tutto l'ambito della Comunità). Un sostanziale passo avanti verso la creazione di un unico mercato privo di distorsioni, previsto dal progetto di Trattato (vedi art. 47), potrebbe essere compiuto quando sarà possibile combinare il « patrimonio comunitario » (7), che l'Unione erediterà, con le nuove istituzioni.

Mentre l'applicazione al patrimonio comunitario delle nuove istituzioni dell'Unione offrirebbe la soluzione più semplice al problema di eliminare barriere e altre distorsioni esistenti nell'ambito dell'Unione, gli estensori del Trattato varato dal Parlamento europeo hanno avvertito l'esigenza urgente di procedere oltre, al fine di garantire che l'opera fosse portata completamente a termine e senza ingiustificati ritardi. Essi hanno perciò oltrepassato l'ambito del patrimonio comunitario negli art. 47-49 relativi alla libertà di movimento, alla politica della concorrenza e alla « omogeneizzazione di leggi inerenti alle imprese e alla imposizione fiscale ».

L'art. 47 non si limita infatti a stabilire che l'Unione gode di competenza esclusiva « per completare, sviluppare e salvaguar-

(7) L'articolo 7 del progetto di Trattato stabilisce che « l'Unione fa proprio ciò che è acquisito sul piano comunitario » e procede specificando « le disposizioni dei trattati che istituiscono le Comunità europee nonché delle convenzioni e dei protocolli relativi a dette Comunità » e « gli atti delle Comunità europee, nonché le misure prese nel quadro del Sistema monetario europeo e della Cooperazione politica » purché questi non siano modificati dal progetto di Trattato o siano incompatibili con il progetto stesso, oppure siano rettificati o sostituiti in conformità delle procedure stabilite nel progetto di Trattato.

dare la libera circolazione delle persone, dei servizi, dei beni e dei capitali nel territorio dell'Unione; esso esige che l'autorità legislativa dell'Unione disponga « programmi e tempi dettagliati e vincolanti » per il processo di liberalizzazione e che la libera circolazione delle persone e dei beni sia realizzata nel giro di due anni, quella dei servizi nello spazio di cinque anni e quella dei capitali in un periodo di dieci anni. Appare evidente che la riluttanza mostrata da vari governi nell'accettare la libertà di circolazione dei servizi e dei capitali, per esempio, ha indotto gli estensori del progetto a sospettare che le istituzioni da loro proposte, persino quelle più decisive, avrebbero potuto non conseguire i risultati voluti in mancanza di questi dettagliati obblighi istituzionali.

Inoltre, piuttosto che fare affidamento sulle istituzioni della Unione per perseguire la politica della concorrenza definita negli articoli 85 e 86 del Trattato di Roma, il progetto di Trattato conferisce all'Unione, art. 48, « competenza esclusiva per completare e sviluppare la politica della concorrenza al livello dell'Unione » precisando un « sistema di autorizzazioni delle concentrazioni di imprese » basato sull'art. 66 del Trattato della Comunità del carbone e dell'acciaio, nonché « la necessità di vietare qualsiasi forma di discriminazione tra imprese pubbliche e private ».

Allo scopo di rafforzare le misure del Trattato di Roma volte ad eliminare le distorsioni legali e fiscali nel Mercato comune, l'art. 49 del progetto di Trattato chiede all'Unione di « rendere omogenee le leggi, i regolamenti e le misure amministrative relative alle imprese... in quanto tali misure abbiano diretto effetto sull'azione comune dell'Unione » e di « eseguire il ravvicinamento » delle leggi relative alla tassazione « in quanto necessario ai fini dell'integrazione economica nell'ambito dell'Unione ». Sebbene la propensione degli estensori a far piazza pulita dei grovigli burocratici che deturpano il Mercato comune sia indubbiamente salutare, dovrebbe anche essere tenuto presente che alcune delle difformità legali, amministrative e fiscali esistenti tra i paesi membri rispecchiano diversità culturali e sociali la cui eliminazione può essere sconsigliabile o perfino impossibile. Differenti equilibri tra tassazione diretta e indiretta in Aberdeen e a Palermo possono aver origine in profonde diversità nell'atteggiamento verso lo Stato o verso il suo ruolo in relazione alla giustizia sociale; e gli obiettivi, le procedure, le competenze dell'Unione europea esigono di essere definiti tenendo sufficientemente conto di tali distinzioni. Ci ripromettiamo di tornare sulla questione se il Trattato possa essere migliorato sotto questo aspetto.

Politica commerciale verso l'esterno.

La politica commerciale esterna (o politica commerciale comune, secondo il gergo comunitario) rappresenta il successo più vistoso dell'azione politica comunitaria. Negli altri importanti settori delle relazioni internazionali, come moneta e difesa, la Comunità rimane, nei suoi rapporti con gli Stati Uniti, un nano politico. Ma nei negoziati commerciali la CEE dimostrò di essere divenuta, non appena il Trattato di Roma divenne operativo, l'eguale degli Stati Uniti. Ciò fu reso evidente quando il Presidente Kennedy, per fronteggiare l'emergere di questa nuova potenza commerciale dotata di una sua tariffa comune verso i paesi terzi, diede avvio al « Kennedy round » per i negoziati tariffari del GATT. La situazione è rimasta immutata, sin da allora, in tutti i negoziati di natura commerciale.

La differenza tra la situazione anteriore e quella posteriore all'istituzione della Comunità economica europea sta proprio nella creazione della tariffa comune comunitaria, che impedì la conclusione di intese nazionali separate con le controparti commerciali sulla base di tariffe nazionali separate. Il potere di uno strumento di politica comune difficilmente avrebbe potuto essere evidenziato in modo più convincente. Tuttavia le istituzioni della CEE, pur essendo riuscite ad utilizzare tale strumento nei negoziati tariffari, sia pure in modo goffo e penosamente lento, hanno registrato deprimenti insuccessi per quanto riguarda la creazione di nuovi strumenti. La stessa forza centrifuga dei sistemi nazionali politici e burocratici degli Stati membri, che era alla base della loro incapacità di aggregazione del potere negoziale quando mantenevano tariffe separate, rese caduche le buone intenzioni di creare ulteriori strumenti comuni. È proprio questa sterilità, in un'epoca nella quale nuovi strumenti comuni appaiono indispensabili per dirigere l'interdipendente economia comunitaria e per difendere i suoi interessi nei confronti del duro mondo esterno, che ha indotto gli artefici del progetto di Trattato ad attribuire un peso rilevante a procedure istituzionali miranti ad abbattere gli attuali ostacoli che impediscono non soltanto l'impiego efficace degli strumenti esistenti, ma anche la creazione di nuovi.

La breve norma del progetto di Trattato relativa alla politica commerciale esterna contiene un potere assai più robusto di quanto la sua brevità sembri implicare. « Nel caso della politica commerciale esterna, l'Unione avrà competenza esclusiva » (art. 64.2). Essa conferisce alle istituzioni dell'Unione, nettamente più decisive di quelle della Comunità, il potere sia di utilizzare i già sostanziali strumenti della Comunità in materia di politica

commerciale sia di forgiare quegli ulteriori strumenti resi sempre più necessari dalla crescente influenza delle misure non-tarifarie sullo sviluppo del commercio internazionale.

Politica strutturale.

La Comunità non è priva di competenza per produrre politiche strutturali e strumenti di esecuzione. La sua politica agricola è rinomata o famigerata, a seconda del punto di vista. Il Trattato di Roma conteneva più articoli sul trasporto che sull'agricoltura, ma senza un effetto equivalente; la CECA svolge la politica strutturale per il carbone; l'Euratom per l'energia atomica. La Comunità possiede inoltre parecchi strumenti di politica industriale.

Per molti paesi il protezionismo ha storicamente costituito lo strumento privilegiato di politica industriale; e l'efficacia della tariffa comune della CEE, nonché i procedimenti proposti nel progetto di Trattato per rafforzare la politica commerciale comune, sono stati già descritti. L'altra faccia della medaglia era la rinuncia degli Stati membri all'uso di tariffe e di quote nel commercio intercomunitario. Malgrado la sua incompletezza, lo sviluppo del mercato interno della Comunità è stato uno dei più grandi atti di politica industriale in questo secolo; e la continua battaglia della Comunità per realizzare completamente un unico mercato liberalizzato rimane al centro delle politiche industriali. Il progetto di Trattato, come abbiamo visto, fornisce all'Unione gli strumenti atti ad assicurare la vittoriosa conclusione di questa battaglia.

Nel campo della politica strutturale la prassi dei sussidi ha recentemente posto in discussione il primato del tradizionale metodo protezionistico. La CEE dispone di « uno stuolo di fondi finanziari » (8) utilizzabili per la sua politica industriale, comprendenti il Fondo sociale, finanziamenti ottenibili in forza del Trattato istitutivo della CECA, il Fondo regionale per lo sviluppo, la Banca europea per gli investimenti e il Nuovo strumento comunitario (sportello Ortolì) grazie al quale può procurarsi fondi per finanziare progetti di investimento. Peraltro, « tutto considerato, i fondi finanziari della Comunità sono di modesta entità » (9), e una delle più importanti misure economiche del progetto di Trattato è costituita dal potere, conferito all'Unione (art.

(8) JACQUES PELKMANS, *Market Integration in the European Community*, L'Aia, Martinus Nijhoff, 1984, p. 275.

(9) *Ibid.*, p. 277.

71.2), di procurarsi le entrate necessarie al bilancio comunitario nella misura che le sue istituzioni decideranno, con voto maggioritario. L'Unione non soffrirebbe quindi delle limitazioni che affliggono la Comunità nell'utilizzo di strumenti finanziari per lo sviluppo della politica industriale.

Data la modestia delle risorse finanziarie della Comunità, il suo maggior potere nel settore dei sussidi all'industria è stato quello, negativo, di controllare i sussidi concessi dai governi membri (nel gergo comunitario, aiuti statali). In linea di principio il Trattato di Roma considera tali sussidi « incompatibili con il Mercato comune » in quanto essi distorcono o « minacciano di distorcere la concorrenza favorendo certe imprese o la produzione di certi beni » (art. 92). Ma lo stesso articolo successivamente rende compatibili i sussidi con il Mercato comune quando hanno lo scopo di promuovere lo sviluppo di regioni con basso tenore di vita o con disoccupazione, di importanti progetti di interesse europeo o di certe attività economiche o di aree, laddove ciò « non influisca negativamente sulle condizioni degli scambi commerciali in misura contraria all'interesse comune ». La Commissione della CEE ha così potuto usare il proprio potere non soltanto per opporsi a sussidi destinati a distorcere la concorrenza, ma anche per autorizzare quelli in grado di « sollecitare l'interesse del sistema imprenditoriale privato nei nuovi investimenti e nelle opportunità tecnologiche... nonché di favorire la ristrutturazione di industrie che avevano bisogno di ridimensionare e reimpiegare diversamente le risorse » (10). Il potere negativo di vietare sussidi nazionali è così stato trasformato in una capacità di favorire riadattamenti positivi; e il progetto di Trattato non propone alcuna modifica dei poteri della Comunità in materia di aiuti statali, anche se l'Unione, disponendo di maggiori fondi per i propri sussidi, potrebbe grandemente potenziare la propria capacità di indirizzare la politica industriale in una direzione positiva.

La politica della concorrenza può del pari servire a promuovere adattamenti nei settori che esigono di essere ristrutturati mediante riduzioni di capacità; e infatti, dopo aver condotto la politica della concorrenza nella CEE ispirandosi a principi neoliberali abbastanza ortodossi — che, come dimostrato dalla legislazione *anti-trust* americana, possono esercitare una notevole influenza sulla struttura industriale — la Commissione ha cominciato

(10) DENNIS SWANN, *Competition and Industrial Policy in the European Community*, Londra, Methuen, 1983, p. 51.

a promuovere ristrutturazioni di questo tipo più positivo in un ramo dell'industria chimica. Il progetto di Trattato ha peraltro cercato di rinsaldare questa linea di azione chiedendo che l'Unione sviluppasse la sua politica della concorrenza « tenendo presente... la necessità di ristrutturare e rafforzare l'apparato industriale dell'Unione in vista delle profonde perturbazioni che possono essere provocate dalla concorrenza internazionale » (art. 48).

Il patrimonio comunitario relativo alla politica commerciale verso terzi, al mercato interno, alla politica dei sussidi e della concorrenza è stato qui ricapitolato perché l'utilizzo, da parte delle istituzioni dell'Unione, delle competenze che già appartengono al patrimonio stesso, rappresenterà il contributo più importante del progetto di Trattato alla politica strutturale ove si tenga conto delle più ampie risorse finanziarie previste negli art. 71, 75 e 76 (vedasi sotto). Si potrebbe invero sostenere che non fosse necessario includere nel progetto di Trattato ulteriori norme in materia di politica strutturale. Ma l'art. 53 si addentra in dettaglio nelle politiche settoriali, l'art. 58 definisce provvedimenti di grande portata ai fini della politica regionale, mentre l'art. 73 sancisce « un sistema di perequazione finanziaria... per attenuare eccessivi squilibri economici tra le regioni ». Ambedue gli articoli 53 e 58 conferiscono all'Unione competenza concorrente, cioè « l'azione degli Stati membri si esercita nei casi in cui l'Unione non ha legiferato » (art. 12) ma cessa dopo tale intervento legislativo.

Nel settore dell'agricoltura e della pesca, il progetto di Trattato chiede all'Unione di « perseguire una politica destinata a realizzare gli obiettivi definiti » nell'art. 39 del Trattato di Roma: il che è superfluo, dal momento che ciò fa parte del patrimonio comunitario ereditato dall'Unione. Nel settore dell'energia si precisano obiettivi di più larga portata di quelli inseriti nei Trattati istitutivi della Comunità europea, che includono non soltanto la sicurezza di approvvigionamento, la stabilità del mercato e una politica dei prezzi armonizzata, ma anche « lo sviluppo di risorse energetiche alternative e rinnovabili... norme tecniche standardizzate per la produttività e per la sicurezza, la protezione dell'ambiente e della popolazione e... l'utilizzazione delle fonti europee di energia ». La politica strutturale implicita in tali traguardi è, inoltre, quella di coprire tutte le fonti di energia mentre i trattati esistenti stabiliscono obiettivi strutturali specifici soltanto in riferimento al carbone e all'energia atomica. Il Parlamento europeo, evidentemente frustrato dalla debole e frammentaria politica energetica della Comunità, ha voluto attribuire

all'Unione la capacità di attuare una decisa politica globale in questo settore.

Nel settore dei trasporti, il progetto di Trattato ribadisce l'obiettivo di porre fine alle distorsioni e discriminazioni, il che è già esplicitamente dichiarato nel Trattato di Roma, ma aggiunge l'importante obiettivo di creare « una rete di trasporti adeguata alle esigenze europee ». L'intento di creare « una rete di telecomunicazioni con standard comuni » apre del pari nuove e significative strade.

Nel settore della ricerca e dello sviluppo, il progetto di Trattato si esime dal definire traguardi particolari ma conferisce alla Unione il potere di coordinare l'azione degli Stati membri in forma densa di conseguenze, in quanto l'Unione « coordina e guida le attività nazionali », il che potrebbe indurre a pensare che si sia voluto aprire la porta al controllo, da parte dell'Unione, non soltanto dei dettagli delle politiche dei governi membri ma anche, a seconda di come venga interpretato il termine 'nazionale', delle attività di ricerca e di sviluppo finora svolte negli Stati membri in forme indipendenti dai governi. Il progetto di Trattato conferisce all'Unione anche il potere di « fornire sostegno finanziario alle ricerche comuni... e... intraprendere ricerche nei propri istituti », compiti che la Comunità già assolve nei limiti delle sue attuali risorse.

Nel settore industriale, il controllo dell'Unione è limitato alle « politiche degli Stati membri nei rami industriali particolarmente importanti per la sicurezza economica e politica dell'Unione ». Per quanto riguarda gli altri rami industriali il patrimonio comunitario, unito al maggior potere finanziario dell'Unione, è evidentemente e giustamente ritenuto in grado di offrire adeguati campi di azione alla politica industriale dell'Unione. Laddove sono in giuoco « sicurezza economica e politica », sembra legittimo che l'Unione intervenga più incisivamente all'interno delle competenze degli Stati membri in rapporto, forse, a quanto ampia sia la definizione di tale sicurezza.

Politica monetaria ed economica globale.

Il provvedimento più significativo del progetto di Trattato in materia di politica economica generale, in verità la chiave di tutte le sue proposte economiche, è contenuto nell'art. 52 che conferisce all'Unione la competenza « per la realizzazione della piena unione monetaria ». Tutti gli Stati membri devono partecipare al Sistema monetario europeo; il FME (Fondo monetario europeo) deve essere istituito (in conformità con l'art. 33) con « l'autonomia atta a garantire la stabilità monetaria »; « quote »

delle riserve degli Stati membri saranno trasferite al FME; l'ECU (*European Currency Unit*) deve divenire una valuta di riserva e un mezzo di pagamento e l'Unione deve promuoverne il più ampio impiego. Più in generale, l'Unione deve stabilire « le modalità e le tappe di realizzazione dell'Unione monetaria ». Nei primi cinque anni, i capi di governo possono, in sede di Consiglio europeo, sospendere queste disposizioni monetarie, ma dopo questo periodo quinquennale non c'è ostacolo all'instaurazione, da parte delle istituzioni dell'Unione, di un'unione monetaria del tipo definito nel rapporto Werner.

Questo articolo, unitamente alle più incisive istituzioni dell'Unione, è sufficiente a trasferire dagli Stati membri all'Unione il potere di attuare la politica economica generale. Il progetto di Trattato aggiunge tuttavia che l'Unione ha competenza concorrente « riguardo alle politiche monetaria e del credito europee, in particolare allo scopo di coordinare il ricorso al mercato dei capitali mediante la creazione di un comitato europeo per il mercato dei capitali e di un'autorità europea di sorveglianza sulle banche ». La competenza in materia di politica monetaria e del credito appare comunque implicita secondo il dettato dell'art. 52. Ma la dizione « coordinare il ricorso al mercato dei capitali » potrebbe essere interpretata nel senso di una forma diretta di controllo sul mercato dei capitali piuttosto che dell'istituzione di un quadro di riferimento, come probabilmente si voleva intendere.

Parte dell'art. 50, che attribuisce all'Unione competenza concorrente « in materia di politica congiunturale al fine di facilitare segnatamente il coordinamento delle politiche economiche nell'ambito dell'Unione », sembra del pari superflua alla luce dell'art. 52, poiché di pari passo con la progressiva istituzione dell'Unione monetaria, la responsabilità della politica monetaria viene inevitabilmente trasferita all'Unione. L'art. 50 sembra tuttavia conferire all'Unione anche il potere di controllare i bilanci interni degli Stati membri che includono l'altro principale strumento delle politiche economiche e congiunturali. Le leggi dell'Unione devono definire i principi secondo cui « la Commissione definisce gli orientamenti e gli obiettivi cui deve attenersi l'azione degli Stati membri » e « le condizioni alle quali la Commissione vigila sulla conformità delle misure adottate dagli Stati membri agli obiettivi da essa definiti ». Tutto ciò può creare lo spettro di un governo dell'Unione che tratta i bilanci degli Stati membri alla stregua del trattamento riservato dal governo britannico ai bilanci locali nell'ambito del Regno Unito, cioè in con-

trasto con il principio valido in tutte le federazioni democratiche, che esclude i bilanci statali dal controllo federale.

L'argomentazione a favore del controllo dell'Unione sopra i bilanci degli Stati membri è che, mentre il bilancio federale è, in gran parte degli Stati federali, di entità maggiore dei bilanci degli Stati, l'Unione prenderebbe il via con un bilancio pari a circa il 2% della spesa pubblica globale degli Stati membri. Il bilancio dell'Unione avrebbe quindi scarso peso, paragonato alla entità dei bilanci statali e locali, come strumento di politica economica congiunturale o generale. Quest'argomentazione venne enunciata all'epoca del rapporto Werner, che proponeva, analogamente, il controllo comunitario sui bilanci degli Stati membri precisando « spese ed entrate globali, ripartizione della spesa in investimenti e consumi, nonché direzione e grandezza del bilancio » (11). Ma quando quel rapporto fu scritto, la fede nell'efficacia della gestione della domanda mediante manipolazioni fiscali era più profonda di quanto non sia ora e, d'altra parte, il gruppo Werner, come già osservato, era straordinariamente incurante delle implicazioni politiche delle proprie proposte. La manipolazione fiscale, anche se offrisse un grosso contributo al successo di una politica di gestione della domanda (il che potrebbe essere tuttora vero malgrado lo scetticismo corrente), dovrebbe essere valutata alla luce delle conseguenze politiche di una così pesante mole di centralizzazione in una Unione che dovrà stimolare vitalità politica non soltanto al centro ma anche all'interno degli Stati membri. Imposizione fiscale e spesa sono tra i principali strumenti della politica sia economica sia sociale e la democrazia difficilmente prospera senza sottoporle ad adeguato controllo. Ne consegue che, mentre spetta alle istituzioni dell'Unione il controllo del bilancio dell'Unione, il controllo dei bilanci statali dovrebbe restare affidato agli Stati. Il problema relativo alla struttura politica dovrebbe essere attentamente ponderato in rapporto all'opportunità di controllo, da parte dell'Unione, della politica economica generale. Sarebbe sorprendente se l'esito finale fosse quello di conferire all'Unione un potere sui bilanci statali al di là del diritto, forse accettabile, di fissare i limiti superiori e inferiori del saldo di bilancio quando esista chiara evidenza che ciò sia necessario per garantire la stabilità economica dell'Unione.

Quale che sia l'esito in fatto di controllo sui bilanci degli Stati membri, da parte dell'Unione, il diritto di quest'ultima di « utilizzare i meccanismi di bilancio e finanziari dell'Unione a

(11) *Op. cit.*, p. 19.

fini congiunturali » (art. 50.4), oppure ai fini della politica economica più in generale, può difficilmente essere negato. Sebbene il punto di partenza sia il piccolo bilancio della Comunità europea, il progetto di Trattato non pone limiti alle entrate che l'Unione può procurarsi e le procedure legislative previste dal Trattato sembrano destinate ad alimentare, con il passar del tempo, bilanci di entità sostanzialmente più considerevole. È stato suggerito prima che questo avrebbe rappresentato il più importante contributo del Trattato allo stuolo di strumenti per una politica congiunturale; il bilancio può in verità essere considerato, insieme all'unione monetaria e all'efficace utilizzo del patrimonio comunitario da parte di istituzioni opportunamente riformate, come il tritico basilare dell'Unione economica che emergerà dal Trattato.

Il bilancio dell'Unione.

L'insistenza comunitaria sulle « risorse proprie » della Comunità europea non è espressione di un vacuo dogma ma di una pratica necessità della Comunità se essa deve esistere come entità reale. Il potere di uno strumento comune è stato già illustrato nel caso della tariffa esterna. La Comunità potrebbe realizzare ben poco se non fosse in grado di pagare il costo di una qualsiasi attività senza il consenso unanime dei governi per procurare le necessarie entrate. Ciò spiega perché il progetto di Trattato apre la sezione sul bilancio affermando esplicitamente che « l'Unione dispone di finanze proprie » le quali saranno « gestite dalle sue istituzioni » sulla base di un bilancio adottato « dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione » (art. 70).

Il progetto di Trattato prosegue provvedendo al controllo efficace e regolare del bilancio. Tutte le spese saranno « soggette alla medesima procedura di bilancio » ed è previsto un rapporto annuale al Parlamento e al Consiglio sulla « efficacia delle azioni intraprese » (art. 72). È previsto altresì un programma pluriennale delle entrate e delle spese da revisionare annualmente e « utilizzato come base per la preparazione del bilancio »; la Commissione deve riferire sulla « ripartizione fra l'Unione e gli Stati membri delle responsabilità di realizzazione delle azioni comuni e degli oneri finanziari che ne derivano » (art. 74). Il bilancio deve « stabilire ed autorizzare tutte le entrate e le spese dell'Unione per ciascun anno civile »; il bilancio adottato « deve essere in pareggio », sebbene ciò includa « l'assunzione e l'erogazione di prestiti », nonché la fissazione del livello delle entrate; gli stanziamenti « sono ripartiti in capitoli specifici che raggruppano le spese secondo la loro natura e destinazione » (art. 75). Il bilancio è « messo in esecuzione dalla Commissione » (art. 78)

che deve annualmente sottoporre al Parlamento e al Consiglio « il conto di gestione » (art. 80), accompagnato dalla relazione della Corte dei Conti cui spetta il controllo sulla esecuzione del bilancio (art. 79). Infine « il Parlamento decide di accordare, di rinviare e di rifiutare il discarico » (art. 81).

Il bilancio al quale tutte queste appropriate procedure sono applicate è dichiarato adottato dal Presidente del Parlamento dopo la sua approvazione da parte delle autorità di bilancio, cioè in conformità con un complesso rapporto procedurale tra il Parlamento ed il Consiglio dell'Unione stabilito dall'art. 76. Questo rapporto è molto simile a quello valido per l'approvazione delle leggi. Nella improbabile eventualità che Consiglio e Parlamento accettino con maggioranza semplice (cioè una maggioranza dei voti ponderati espressi nel Consiglio e dei voti espressi nel Parlamento) il bilancio proposto dalla Commissione, o se Consiglio e Parlamento approvino con maggioranze semplici gli stessi emendamenti, il bilancio deve considerarsi adottato. È tuttavia più probabile che Commissione e Parlamento raggiungano l'accordo su un bilancio emendato dal Parlamento (il quale dovrà votare a maggioranza assoluta dei propri membri per modificare gli emendamenti proposti dal Consiglio), nel qual caso il bilancio verrebbe adottato, a meno che una maggioranza qualificata del Consiglio si opponga (cioè, in una seconda lettura del bilancio, tre quinti dei voti ponderati espressi e una maggioranza delle rappresentanze degli Stati membri). Guardando dal lato opposto, un bilancio concordato tra Parlamento e Commissione verrà adottato anche nel caso in cui fosse approvato soltanto da due quinti più uno dei voti ponderati espressi nel Consiglio e da una minoranza delle rappresentanze.

Questa procedura è stata descritta un po' dettagliatamente a causa del carattere che conferisce alla questione della dimensione del bilancio dell'Unione. L'Unione « può modificare, con legge organica, la natura o la base imponibile delle entrate esistenti o crearne delle nuove » (art. 71). Una legge organica può essere approvata, se Parlamento e Commissione sono concordi, con soltanto un terzo più uno dei voti ponderati del Consiglio (art. 38). Sebbene una maggioranza qualificata nel Parlamento (maggioranza di tutti i suoi membri e di due terzi dei voti espressi) sia egualmente richiesta in tali circostanze, non sembra improbabile che l'Unione acquisisca una base di imponibile tale da consentire il realizzo di sostanziali entrate. L'importo ricavabile da questa base di imponibile sarebbe deciso in base alla procedura su indicata, la quale richiede una maggioranza sem-

plice o assoluta nel Parlamento e due quinti più uno dei voti espressi nel Consiglio.

Non dovrebbero insorgere serie difficoltà, con tali procedure, per procurarsi i fondi necessari per finanziare le politiche decise dalle istituzioni dell'Unione: un contrasto netto con la precarietà del bilancio dell'attuale Comunità. Ciò non è di scarsa rilevanza in un'epoca in cui, malgrado i tagli della spesa pubblica, il bilancio giuoca un ruolo così grande nella politica economica e sociale. Nel caso di maggioranze centralizzatrici in seno alla Commissione e al Parlamento potrebbe semmai porsi il problema se tali procedure possano aprire la strada ad un aumento del bilancio dell'Unione a livelli che limiterebbero in modo iniquo il potenziale di bilancio e quindi la vita politica degli Stati membri.

Quale dovrebbe essere un'equa ripartizione delle entrate e delle spese tra l'Unione e gli Stati è un quesito cui si possono dare molteplici risposte, a seconda del peso attribuito ad una varietà di valori politici, economici e sociali. Il rapporto MacDougall alla Commissione (12) suggeriva che un bilancio « prefederale » incentrato sulle politiche occupazionali, regionali, strutturali e cicliche, potrebbe assorbire il 2-2,5% del prodotto interno lordo della Comunità ed elevarsi forse fino al 5-7%. Quale che sia la giusta ripartizione, rimane pur sempre aperta la questione di quali disposizioni in materia di bilancio siano accettabili per i parlamenti degli Stati membri che devono ratificare il progetto di Trattato. Sembra dubbio che una procedura la quale attribuisca così scarso peso alle rappresentanze degli Stati membri, mentre non pone limiti alla dimensione del bilancio che potrebbe essere determinato da maggioranze prevalenti nel Parlamento e nella Commissione, sia accettabile almeno per quei parlamenti, in particolare quelli britannico e tedesco, inclini a considerare con ostilità l'impatto dei bilanci europei sui loro paesi.

Unione economica e Stati membri.

Il problema di una giusta ripartizione dei poteri tra l'Unione e gli Stati e la correlata, seppur meno nobile, questione dell'accettabilità del progetto di Trattato da parte dei parlamenti degli Stati membri sorgono non soltanto nei confronti del bilancio dell'Unione, ma anche rispetto alle proposte del Trattato per l'unione economica nel suo insieme.

(12) *The Role of Public Finance in the European Communities* (MacDougall Report), Bruxelles, Commissione della CEE, aprile 1977.

L'autore di questa nota plaude alla determinazione mostrata dal Parlamento europeo nel volere istituire una reale unione economica, nel creare una struttura nella quale l'economia europea possa realizzarsi in tutto il suo potenziale invece di procedere claudicando dietro le orme del Giappone e degli Stati Uniti, come fa attualmente la Comunità. Il progetto di Trattato contiene gli elementi essenziali di tale struttura, in particolare l'unione monetaria, un adeguato bilancio dell'Unione ed il patrimonio comunitario, sottoposti al governo di istituzioni liberate dai vincoli che attualmente le opprimono.

Procedendo al di là di questi elementi essenziali, gli estensori del Trattato possono forse essersi spinti troppo avanti sulla via della centralizzazione e dell'uniformità. Abbiamo già menzionato la potenzialità, insita nel Trattato, di uniformare l'imposizione fiscale tra gli Stati membri, di aumentare la dimensione del bilancio dell'Unione oltre i limiti ragionevoli e di controllare i bilanci o lo sviluppo/ricerca all'interno degli Stati membri. In ciascuno di questi casi sarebbe possibile applicare un freno modificando il progetto di Trattato: per esempio escludendo dall'armonizzazione la tassazione personale diretta, fissando un massimo — diciamo il 5% del PNL dell'Unione — al di sopra del quale il bilancio dell'Unione non può essere elevato senza una rettifica del Trattato, non conferendo all'Unione il potere di interferire nei bilanci degli Stati membri o di vietare programmi di sviluppo/ricerca all'interno di essi.

Il progetto di Trattato può essere facilmente migliorato da qualche specifico emendamento di questo tipo. Inoltre la flessibilità è un grande merito in una costituzione (quale è in realtà il progetto di Trattato per l'Unione europea) e ciò dovrebbe indurre ad affidarsi, per quanto possibile, a provvedimenti di natura più generale onde salvaguardare l'autonomia degli Stati membri da forze eccessivamente centralizzatrici.

Il progetto di Trattato contiene già il principio di « sussidiarietà », in base al quale « l'Unione agisce esclusivamente per svolgere i compiti che in comune possono essere svolti più efficacemente che non dai singoli Stati membri separatamente » (art. 12). Questo principio potrebbe dar luogo ad una più efficace salvaguardia contro una centralizzazione ingiustificata ove fosse sancito che i compiti in questione non dovrebbero essere di per sé eccessivamente centralistici (per es. l'armonizzazione delle imposte limitata all'indispensabile per garantire una ragionevole equità nel commercio tra gli Stati membri).

L'interferenza del potere centrale nella regolamentazione delle attività economiche è stata limitata in qualche misura negli Stati

Uniti dalla garanzia costituzionale che nessuno sia privato « della vita, della libertà e della proprietà senza il dovuto procedimento di legge »; un principio analogo è stato osservato nella Costituzione canadese escludendo il governo centrale dal potere di legiferare in materia di industria e commercio « quando ciò entri in conflitto con la proprietà ed i diritti civili in una provincia ». Ma in ogni vertenza si è constatata « molta incertezza sui rispettivi poteri del Governo centrale e di quelli degli Stati a causa del linguaggio contraddittorio ed ambiguo di solito adottato » (13). Il progetto di Trattato invoca i diritti derivanti dalle costituzioni degli Stati membri, la Convenzione europea di salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali nonché la Carta sociale europea (art. 4); varrebbe forse la pena di considerare se il ricorso a tali diritti civili potrebbe eliminare alcune delle incertezze sorte in Canada e negli Stati Uniti.

La procedura che potrebbe consentire l'approvazione delle leggi dell'Unione, bilancio incluso, con l'appoggio di una minoranza degli Stati membri e dei loro voti ponderati, potrebbe far propendere la legislazione dell'Unione troppo pesantemente contro il mantenimento di un'entità politica degli Stati membri. Una forma di salvaguardia contro questo pericolo, in linea del resto con le costituzioni di altre unioni, potrebbe consistere nell'esigere almeno una maggioranza delle rappresentanze statali per qualsiasi tipo di legislazione, ed una maggioranza qualificata per le più fondamentali leggi organiche.

Siffatte modifiche del progetto di Trattato potrebbero assicurare una più equa distribuzione dei poteri tra l'Unione e gli Stati e, in conseguenza, rendere gli Stati più propensi a ratificare. Può anche essere consigliabile prendere in esame i problemi particolari che potrebbero nascere negli Stati membri il cui sostegno sia indispensabile per realizzare l'Unione europea secondo gli orientamenti del progetto di Trattato. In Gran Bretagna e forse in Francia sono probabilmente più importanti i dubbi relativi alla struttura politica; vogliamo considerare qui i dubbi di natura economica che possono prevalere in Germania.

Avendo subito due gravi ondate inflazionistiche in questo secolo, i Tedeschi sono particolarmente esposti al timore di una ricorrenza del malanno, e sono sensibili al pericolo che l'unione monetaria con i paesi vicini, attualmente afflitti da accessi inflazionistici, finisca con attirarli nella stessa orbita. I Tedeschi sono

(13) K.C. WHEARE, *Federal Government*, Londra, Oxford University Press, 1951 (prima edizione 1946), p. 149.

anche acutamente consci di essere « gli ufficiali pagatori » della Comunità e cauti nell'esporsi a più elevati contributi netti al bilancio comunitario. Essi sono altresì consapevoli dei meriti dell'unione politica delineati dal progetto di Trattato. Ma desiderano probabilmente essere anche rassicurati prima di impegnarsi irrevocabilmente per una unione monetaria e per procedure di bilancio che potrebbero risolversi in obblighi finanziari di entità assai maggiore di quelli attuali. Questa rassicurazione potrebbe forse essere fornita da una procedura prevista dal Trattato di Roma, laddove la transizione dalla prima alla seconda fase doveva aver luogo a condizione che « si constataste il conseguimento sostanziale degli obiettivi specificatamente indicati nel Trattato come prima fase » (art. 8.3). Qui gli obiettivi in questione potrebbero essere una sicura stabilità monetaria ed un'equa distribuzione dei costi e dei benefici di bilancio.

Il Parlamento europeo, nella sua risoluzione sul progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, manifestò il desiderio di « prendere in considerazione le opinioni ed i commenti dei parlamenti nazionali » (14) rispetto al progetto. Nelle pagine precedenti è stata posta in rilievo l'opinione che le misure relative all'unione economica potrebbero essere migliorate e che alcune parti non essenziali potrebbero essere lasciate cadere. Ma esiste anche il pericolo che nel corso delle discussioni politiche, la visione di una reale unione economica sia smarrita. Piuttosto che giungere a compromessi sui punti essenziali, il Parlamento europeo dovrebbe mantenere al centro del suo disegno i tratti caratteristici come la moneta comune, un bilancio adeguato e istituzioni determinanti. Soltanto così esso può contribuire a persuadere gli Stati membri ad accettare, se non ora in una fase successiva, quel che è indispensabile per il futuro economico dell'Europa.

(14) Parlamento europeo, progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea, febbraio 1984.

Note

LA NASCITA DI FEDERAL UNION

Federal Union fu figlia degli anni trenta. Nacque in un mondo così diverso da quello di oggi che — per spiegare come prese forma, conseguì il successo che si sa, per poi morire in quanto organizzazione — bisogna descrivere come appariva quel mondo a quelli di noi che le dettero l'avvio.

Le due superpotenze che dominano il mondo di oggi erano fuori scena. Tutte e due si erano ritirate dopo la Grande Guerra — come la si chiamava allora — entro le loro frontiere. Le nazioni che oggi costituiscono il Terzo mondo erano colonie senza alcuna voce. Quattro nazioni europee avevano effettivamente il potere di mantenere la pace o di scatenare un'altra guerra mondiale. Quelli che erano sopravvissuti a quello squallido e tuttavia eroico massacro o che, come noi, erano cresciuti nel dopoguerra, avevano creduto che doveva veramente essere stata la guerra che avrebbe messo fine a tutte le guerre, e avevano posto la loro fiducia nella Lega delle Nazioni. Noi la vedevamo quasi come un sacro memoriale per i nostri padri, i nostri fratelli, i nostri amici. Già verso la metà degli anni trenta l'avevamo vista deliberatamente sabotare da tutte e quattro le nazioni. Alcuni, come Churchill, vedevano che la guerra era inevitabile. La maggior parte, qualsiasi cosa Hitler potesse dire, trovava impossibile credere o, come avviene oggi con la guerra nucleare, «impensabile» che qualcuno potesse provocare un'altra guerra. Un forte senso di colpa, provocato dal sentimento che il Trattato di Versailles era stato gravemente ingiusto, fece sì che l'occupazione della Renania e dell'Austria fosse scusata. Altri vedevano Hitler e Mussolini come un baluardo contro il comunismo. Eppure, col passare dei mesi e degli anni, si scivolava sempre più velocemente verso la

guerra. Nessuno la voleva, eppure sembrava non esservi rimedio. Fu in quest'atmosfera che fu ideata Federal Union.

Derek Rawnsley ed io eravamo stati insieme ad Eton e Oxford, eppure non ci eravamo conosciuti bene. Dopo Oxford, ci trovammo tutti e due a occuparci di relazioni pubbliche per delle compagnie petrolifere — nel mio caso, come preparazione ad una carriera politica. Prendemmo l'abitudine di far colazione insieme più o meno una volta alla settimana; e quando Derek lasciò il suo lavoro per iniziare due imprese per suo conto, cominciò a portare con sé tre o quattro suoi colleghi. Queste colazioni non erano assolutamente formali e non si parlava di politica. Ma avevamo tutti poco più di vent'anni, sentivamo tutte le cose allo stesso modo e inevitabilmente la situazione internazionale si profilava sempre più grave. Perché aveva fallito la Lega delle Nazioni, ci domandavamo? La risposta era troppo facile: perché gli Stati membri l'avevano lasciata cadere — ma non l'avrebbero fatto sempre? Scopriamo che non avevamo più nessuna fiducia, là dove era implicato l'interesse nazionale, in gentlemen's agreements, trattati, alleanze, solenni dichiarazioni o patti. Ciò di cui vi era bisogno, concludevamo, non era una lega bensì un'assemblea eletta dagli abitanti degli Stati membri, che non solo potesse prendere decisioni per conto di tutti ma avesse anche l'autorità e il potere di renderle effettive. Non ricordo se la parola federazione fu mai pronunciata.

Tale era la posizione che avevamo raggiunto al momento della crisi di Monaco. Un giorno, nel bel mezzo di questa, Derek mi telefonò. «Dobbiamo fare qualcosa» mi disse. Se io avessi lasciato il mio lavoro, lui mi avrebbe dato una stanza nei suoi uffici e avremmo potuto dare l'avvio a un'organizzazione. E fu così che mi ritrovai con un tavolo, una sedia, un telefono e tanti fogli di carta bianca in un salotto del 18° secolo, peraltro vuoto, al 44 di Gordon Square.

Il nostro primo compito era di mettere per iscritto ciò che noi realmente proponevamo e di vedere quello che gli altri ne pensavano. È a questo punto che fummo presentati a Patrick Ransome. Aveva poco più di trent'anni; aveva studiato diritto internazionale a Cambridge con il professor Lauterpacht ed era poi andato alla London School of Economics dove aveva studiato con Harold Laski. Purtroppo era gravemente paralizzato sin dalla nascita e aveva sempre vissuto su una sedia a rotelle; possedeva però una bella intelligenza ed era un piacevole parlatore. Aveva la possibilità di concederci il suo tempo e contribuì alla formulazione delle nostre idee attraverso una conoscenza delle istituzioni federali che né io né Derek possedevamo.

Mentre discutevamo tutti e tre dei vari schemi che io avevo preparato, feci delle indagini su tutte le organizzazioni per la pace che potei trovare. Ve ne erano, grosso modo, due di qualche importanza. Una era la League of Nations Union (Unione per la Società delle Nazioni), piena di persone autorevoli e molto bene organizzata, con ramificazioni in tutto il paese, ma ora mi sembrava demoralizzata; l'altra era la Peace Pledge Union (Unione per l'impegno per la pace), i cui membri avevano sottoscritto la promessa di non partecipare mai ad una guerra e si opponevano alla LNU sulla questione delle sanzioni militari, come anche alle nostre proposte se la federazione fosse stata armata. A parte queste due, vi era una moltitudine di piccole organizzazioni che andavano da quelle basate su una ragionevolezza sensata ma comodamente inefficiente, a gruppi di fanatici, ognuna di esse con il suo rimedio unico per tutti i mali del mondo. Il National Peace Council (Consiglio nazionale per la pace), in quanto organizzazione che le comprendeva tutte, cercava di coprirle tutte; poteva però solo produrre risoluzioni e lettere alla stampa, con lunghe liste di firmatari. Ma esse erano redatte con molta prudenza, per nascondere le differenze inconciliabili che esistevano tra la LNU e la PPU, che non aveva nessun peso.

Ci sembrava chiaro che vi era bisogno di una nuova organizzazione. Fu concordata una dichiarazione che conteneva le nostre proposte, e copie di questa furono fatte circolare tra tutti i nostri amici che pensavamo potessero esservi interessati, invitandoli a un dibattito. Colpimmo nel segno e si presentarono in ottanta. Ci diedero il loro appoggio entusiasta per continuare e abbastanza denaro per stampare un opuscolo da far circolare.

Redigemmo poi di nuovo il memorandum dandogli la forma di un opuscolo, cambiammo il nome, che, da Pax Union (Unione per la pace) come era all'origine, divenne Federal Union (Unione Federale) e lo facemmo stampare. Poi io selezionai da un annuario i nomi di 500 persone importanti, con interessi in affari istituzionali, e scrissi personalmente ad ognuna, accludendo una copia dell'opuscolo, e invitando quelli che erano interessati a scriverci a Gordon Square. La reazione fu estremamente incoraggiante e nel marzo del 1939 si riunì un piccolo gruppo per decidere come procedere. Esso era composto da Barbara Wootton, allora professore di Studi sociali all'università di Londra ed ora Baronessa Wootton, vicepresidente della Camera dei Lords; Kingsley Martin, direttore del « New Statesman », un settimanale di sinistra molto letto; Wickham Steed, già direttore del « Times »; Lionel Curtis e Lord Lothian, da tempo promotori dell'idea di una federazione del Commonwealth britannico.

Fu convenuto che avrei dovuto redigere una pagina di Dichiarazione d'intenti per la quale ognuno dei presenti avrebbe potuto sollecitare delle firme — le firme potevano essere apposte per appoggiare i nostri obiettivi, ma non significavano necessariamente una adesione alla nostra organizzazione. Mentre tutto ciò era in atto, Patrick Ransome ed io continuavamo a interpellare quelli che avevano risposto alla mia lettera e all'opuscolo. Fu a quel punto, mentre stavamo parlando con Harold Butler, che era allora (oppure era appena andato a riposo) direttore dell'Organizzazione internazionale del lavoro a Ginevra, che venimmo a conoscenza dell'imminente pubblicazione di « Union Now » di Clarence Streit.

Cominciammo allora a ricercare l'appoggio dell'opinione pubblica mandando lettere alla stampa. Ancora una volta la reazione fu sorprendente. Era chiaro che avevamo espresso ciò che molta gente — e specialmente molti giovani — pensava. Le lettere e il denaro affluirono. Alcuni ci chiesero di lavorare per noi e assumemmo quindi del personale; altri ci chiesero quello che potevamo fare e suggerimmo loro di fare ciò che avevamo fatto noi: sollecitare degli amici, scrivere alla stampa locale, indire un dibattito pubblico e formare una sezione. Pubblicammo più opuscoli, preparammo note per eventuali oratori, bozze di lettere che avrebbero potuto mandare alla stampa. Lanciammo il « Federal Union News » che io feci stampare come settimanale. W.B. Curry scrisse: « The case for Federal Union » che fu pubblicato da Penguin in edizione tascabile e divenne un best seller.

La primavera e l'estate del 1939 furono tumultuose. La corrispondenza, della quale io mi occupavo, aumentava sempre più; mi fu chiesto inoltre di parlare alle riunioni che si tenevano in lungo e in largo nel paese, a volte in case private per le sezioni nuovamente formate, più spesso in sale pubbliche davanti a vasti uditori. Formammo un gruppo di oratori e ogni mattina sul mio tavolo c'era una pila di nuovi ritagli di stampa. Quando alla fine, in settembre, scoppiò la guerra ma non cadde nessuna bomba, la vita in Gran Bretagna ritornò normale — eccetto per l'oscuramento — e l'organizzazione continuò a svilupparsi. Le sezioni attive arrivarono a 200, le riunioni pubbliche aumentarono e il loro culmine fu un'affollata riunione al Queen's Hall — forse l'ultima che vi si tenne prima che fosse distrutto dalle bombe.

La guerra procurò un importante vantaggio a Federal Union. Derek Rawnsley aveva studiato all'University College di Oxford di cui Sir William Beveridge era rettore. Egli era stato ministro delle Munizioni durante la Grande Guerra e sarebbe diventato l'autore del rapporto sul quale si sarebbero fondati i servizi so-

ciali britannici dopo la seconda guerra mondiale. Derek l'aveva avvicinato sin dall'inizio per averne aiuto: Beveridge lo aveva promesso nel caso che la guerra fosse scoppiata. Mantenne questa promessa. Fu costituito un Istituto di ricerca con Patrick Ransome come segretario e Beveridge soprintendente. Furono convocati gruppi di specialisti e fu decisa la pubblicazione di una serie di opuscoli sul federalismo. Lord Lothian aveva già scritto un opuscolo; altri seguirono. Beveridge stesso ne scrisse uno proponendo una federazione iniziale di democrazie dell'Europa occidentale; Barbara Wootton scrisse sulla Federazione e il Socialismo; H.N. Brailsford sulle discussioni che avevano avuto luogo durante la Grande Guerra; l'economista J.H. Meade sui problemi economici della federazione; il prof. Ivor Jennings sui problemi giuridici e Lord Lugard sulle conseguenze che essa avrebbe avuto per le popolazioni coloniali; il prof. K.C. Wheare sulle questioni costituzionali.

Quando la Francia cadde e cominciò il bombardamento dell'Inghilterra, riunirsi divenne sempre più difficile, dato che aumentava il numero dei nostri membri che erano chiamati per il servizio attivo o per altri servizi. Le mie manchevolezze in quanto amministratore erano state largamente responsabili di una crisi finanziaria e benché ce ne fossimo ripresi, sentii che era tempo di dare le dimissioni dal posto di segretario generale — decisione che fu rafforzata dalla mia sensazione che, essendo io obiettore di coscienza, si potesse credere che il movimento fosse pacifista. R.W.G. Mackay mi subentrò. Era un giurista ed era l'autore di «*The Federation of Europe*». Era anche un eccellente amministratore. Ma troppa gente era presa dai servizi per la guerra perché un'organizzazione popolare fosse possibile. Il nostro settimanale «*Federal Union News*» cessò le pubblicazioni e le sezioni locali si sciolsero. L'Istituto di ricerca divenne il Federal Trust, e tale è rimasto sino ad oggi. Derek Rawnsley era stato ucciso.

Possiamo, penso, affermare di aver parlato a nome di una cospicua parte della nostra generazione — la gran massa dei nostri membri aveva partecipato alla Grande Guerra oppure, come noi, era cresciuta negli anni immediatamente successivi — e di aver inserito l'idea federale nel dibattito sull'assetto post-bellico. Ma il non essere riusciti a realizzare il nostro obiettivo ed a fare di noi stessi i successori della League of Nations Union, era dovuto ad un certo numero di cause.

Il nostro opuscolo originale non conteneva la proposta di una federazione di determinati paesi: esso proponeva soltanto una unione volontaria di Stati democratici come primo nucleo e promessa per ulteriori sviluppi. Come ho già detto, l'Europa, per

noi, possedeva le chiavi della guerra e della pace e pensavamo solo alle democrazie europee. La nostra speranza era che l'idea avrebbe attratto in Germania e in Italia un numero abbastanza grande di persone da permettere a un certo punto a questi due paesi di partecipare. Prima di aver avuto il tempo di elaborare questo concetto, fummo superati dalla vasta pubblicità ottenuta da «*Union Now*» di Clarence Streit. Egli era molto conosciuto in quanto era responsabile per le questioni di politica estera del «*New York Times*»; il suo libro era una chiara ed energica argomentazione in favore di una federazione di 17 paesi, tra cui anche gli Stati Uniti. Esso contribuiva molto validamente a sostenere la tesi della federazione in quanto contrapposta alla lega; ma come proposta politica sembrò, a noi che eravamo i tre iniziatori di Federal Union, alquanto irrealistica e, a Patrick Ransome e a me, certamente non auspicabile: noi eravamo europei. Per secoli l'Inghilterra non aveva saputo se facesse parte o no dell'Europa e l'effetto del libro di Streit fu di portare a Federal Union un gran numero di membri che decisamente preferivano l'idea di un'unione anglo-americana piuttosto che un'unione europea di cui la Gran Bretagna avrebbe fatto parte.

Vi erano altre ragioni. Una caratteristica rilevante delle lettere ricevute, scritte da persone che divennero membri della nostra organizzazione, consisteva nel fatto che gran parte di loro sosteneva che il nostro opuscolo aveva espresso ciò che da molto tempo pensavano. Ma poi risultò che un'alta percentuale di essi apparteneva a scuole di pensiero assai varie. Molti erano stati influenzati da filosofi quali Bertrand Russell e H.G. Wells che avevano chiaramente diagnosticato i mali della sovranità nazionale ma non avevano fatto nessuno sforzo per collegare la loro diagnosi con il contesto politico del momento. I loro seguaci erano spesso idealisti che sognavano un utopistico governo mondiale e consideravano qualsiasi altro progetto del tutto inutile. Ve ne erano altri come Brailsford, Kingsley Martin, Leonard Woolf che erano stati membri della Union of Democratic Control (Unione del controllo democratico) durante la prima guerra mondiale (o che erano stati influenzati da essa) i quali avevano affrontato il problema di come assicurare il voto di maggioranza nelle assemblee internazionali. Lionel Curtis aveva ancora qualche seguace a Chatham House che pensava in termini di federazione imperiale. All'origine, Lothian era stato uno di questi, ma il suo pensiero si era concentrato molto sul problema europeo di placare la Germania andando incontro a rivendicazioni che, a suo avviso, le ingiustizie del Trattato di Versailles rendevano ragionevoli. Sebbene, dopo Monaco, avesse realizzato

che non sarebbe stato possibile mettere un freno a Hitler, egli era sempre visto come un appeaser e rimase sospetto, per questo motivo, anche dopo essere stato nominato Ambasciatore negli Stati Uniti. Accolse con interesse il libro di Streit, ma non è possibile dire a che cosa si sarebbe poi rivolta la sua mente duttile se fosse vissuto più a lungo e avesse potuto assistere al rissetto post-bellico.

Sebbene, dunque, fossimo tutti d'accordo che la sovranità nazionale doveva lasciare il posto alla federazione, esistevano ampi punti di disaccordo tra i membri di Federal Union sulla questione delle nazioni che avrebbero preso parte alla federazione. L'ultimo opuscolo che io scrissi per Federal Union cercava, in qualche modo, di riassumere le idee del movimento. Fu scritto mentre gli Inglesi stavano evacuando Dunkerque e fu pubblicato quasi contemporaneamente alla disperata offerta fatta da Churchill di unione con la Francia. L'opuscolo si chiamava « How we shall win ». Esso si basava sulla constatazione che la conquista nazista dei Paesi Bassi era stata molto aiutata dalla loro « quinta colonna ». Esso inoltre conteneva un'aperta denuncia degli scopi della guerra al fine di sollecitare i popoli dell'Europa ad unirsi in un movimento di resistenza che avrebbe avuto come sbocco una federazione democratica.

Churchill, tuttavia, insistette tenacemente fino alla fine per una capitolazione senza condizioni; e, quando la guerra finì, l'Europa non possedeva più le chiavi della pace nel mondo. La sua sistemazione era solo una parte della sistemazione mondiale, e la dipendenza dagli Stati Uniti per la sua ricostruzione fece sì che l'esigenza della propria indipendenza sembrasse meno importante.

Le Nazioni Unite fallirono nel loro ruolo di mantenere la pace ancor prima e ancor più vergognosamente della Lega delle Nazioni. Ancora una volta un'assemblea di nazioni indipendenti era degenerata in una lotta per il potere tra le nazioni più forti, mentre quelle più deboli si schieravano da una parte o dall'altra. Gli argomenti in favore di una federazione europea sono ora gli argomenti per l'indipendenza europea; per una distinta voce europea nella trattazione delle nostre relazioni estere, dei nostri affari e delle nostre finanze; e per dimostrare quello che noi intendiamo con la parola « democrazia ».

Sono spiacevole se questo racconto della breve e pur reale vita di Federal Union può sembrare inopportuno personale. Sia Derek Rawnsley che Patrik Ransome sono morti, e sono quindi l'unico sopravvissuto. È incontestabile che avemmo molta pubblicità per alcuni anni; è possibile che sia stata questa pub-

blicità a indurre, come ora sappiamo, il ministero degli Affari Esteri britannico a continuare ad elaborare questa idea; e si può sostenere che se non ci fosse stata questa pubblicità e il lavoro del ministero degli Esteri, Churchill non avrebbe suggerito l'unione con la Francia. Ma in Gran Bretagna oggi, eccetto qualche anziano cittadino che ebbe una parte in essa, Federal Union è completamente dimenticata; e l'offerta di unione di Churchill è vista non come la direzione più logica e concreta perché alcune nazioni si preparassero a lavorare insieme, bensì come lo sforzo disperato per impedire alla flotta francese di cadere nelle mani dei nazisti.

Per quello che può contare, devo dire che secondo me, se gli argomenti per la federazione europea diventano una proposta seria, ciò porta gli Inglesi dinanzi allo stesso dilemma nel quale il libro di Streit « Union Now » pose Federal Union. Noi, britannici, siamo europei? Oppure facciamo parte di un mondo separato di lingua inglese?

Sir Charles Kimber

IDENTITÀ TERRITORIALE E DEMOCRAZIA

A partire dall'inizio degli anni '70 è andata affermandosi una letteratura che si preoccupa di studiare i fenomeni politici in una prospettiva territoriale. L'intensificarsi dell'interesse per questo tipo di indagine è legato alla crescente internazionalizzazione delle economie, dell'informazione e dei modi di vita. Si tratta infatti di una tendenza che, togliendo ai centri tradizionali della vita politica, economica e culturale nazionale l'importanza preponderante che essi avevano fino a pochi decenni orsono, ha consentito il ricupero di identità territoriali obliterate, ha incoraggiato l'emergenza di ogni genere di rivendicazioni delle periferie nei confronti delle regioni centrali e, in generale, ha reso più visibile la complessa differenziazione territoriale di quella che nell'ottica tradizionale si tende a presentare come « la » realtà politica, economica e culturale nazionale.

Questo indirizzo tende ad assumere, nelle preoccupazioni di sociologi, politologi, economisti e storici, il posto che avevano fino a non molti anni fa, sotto l'influenza di una cultura marxista legata al quadro stato-nazionale e tradizionalmente insensibile

ai problemi del territorio, le ricerche incentrate sui problemi connessi con la stratificazione sociale.

È in questa prospettiva che si colloca un interessante volume apparso recentemente, la cui preparazione è stata diretta dal defunto Stein Rokkan, uno dei pionieri di questo genere di ricerche, e da Derek W. Urwin (*The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, SAGE Publications, London-Beverly Hills-New Delhi, 1982, pp. 438). Di questo libro sono da segnalare in primo luogo due lunghi saggi, nei quali Urwin sviluppa un'ampia analisi dei rapporti tra politica e struttura territoriale in Gran Bretagna e in Germania. Si tratta di due scritti che forniscono spunti di riflessione di notevole interesse, anche se la mancanza di una prospettiva globale impedisce ad entrambi di essere qualcosa di più di una serie disorganica di suggestioni staccate.

I dati raccolti da Urwin mettono in evidenza soprattutto, nella storia di entrambi i paesi, l'aspetto territoriale della dialettica tra i partiti. In Gran Bretagna, paese nel quale una lunga storia unitaria ha prodotto una società particolarmente omogenea dal punto di vista territoriale, la contrapposizione tra Whigs e Tories — e poi tra Liberali e Conservatori — nel corso del XIX secolo non era soltanto un riflesso della contrapposizione di classe tra aristocrazia terriera e grande capitale da un lato, gentry e media e piccola borghesia (alle quali si aggiunse come forza di supporto, prima dello sviluppo del Labour Party, la classe operaia) dall'altro. Essa era anche l'espressione della tensione tra centro e periferia. I Conservatori avevano infatti il nucleo della loro base elettorale nelle regioni centrali dell'Inghilterra vera e propria, e ne rappresentavano gli interessi, mentre i Liberali erano soprattutto presenti in Scozia, nel Galles e nelle regioni periferiche dell'Inghilterra e si facevano portavoce delle loro istanze.

Si può quindi affermare, sulla base dei dati forniti da Urwin, che la linea di divisione tra le classi come criterio decisivo dell'appartenenza politica dei cittadini del Regno Unito acquistò un carattere esclusivo soltanto all'inizio del quarto decennio di questo secolo, quando il Partito Laburista soppiantò definitivamente il Partito Liberale come secondo polo della vita politica britannica. Fu quello il momento in cui la home rule cessò di essere uno dei temi dominanti del dibattito politico e in cui quindi il sistema dei partiti acquistò una dimensione veramente nazionale (aiutato in questo dall'acquisizione dell'indipendenza da parte della Repubblica d'Irlanda).

A risultati non dissimili Urwin giunge esaminando in una prospettiva territoriale la storia tedesca. Anche qui, e con evi-

denza ben maggiore che in Gran Bretagna, fino alla presa del potere da parte di Hitler, il sistema dei partiti (con la parziale eccezione del Partito socialdemocratico) è stato caratterizzato da un marcato grado di segregazione territoriale (anche se l'adozione della proporzionale, negli anni della Repubblica di Weimar, consentendo a tutte le formazioni politiche di presentarsi alle elezioni con qualche prospettiva di successo anche nelle regioni in cui erano fortemente minoritarie, ha favorito il tendenziale sviluppo di un sistema partitico nazionale). La Germania ha avuto comunque bisogno di Hitler per affermare definitivamente la sua unità.

L'analisi di Urwin è interessante e utile perché dimostra che la storia della formazione dei popoli nazionali nel corso dell'800 e dei primi decenni del '900, è stata assai più lenta e travagliata di quanto abitualmente non si pensi, e che la tensione tra centro e periferia, anche se in modo meno evidente della lotta di classe, con la quale peraltro si è intrecciata in modo inestricabile, ha giocato un ruolo importante nella dialettica politico-sociale degli Stati dell'Europa occidentale dall'inizio della rivoluzione industriale. In realtà il fondamento sociologico delle nazioni appare in questa luce più recente e meno solido di quanto un approccio limitato alla storia delle idee, o ispirato all'ottica marxista, potrebbe indurre a ritenere.

I due saggi di Urwin mettono anche in luce le interessanti differenze che la storia dei due paesi, sempre considerata sotto il profilo della dimensione territoriale della politica, presenta nei decenni più recenti. La Gran Bretagna ha visto la nascita (in forme non più mediate attraverso i partiti nazionali) di una tensione tra centro e periferie, mentre la Repubblica Federale è stata il solo grande paese europeo nel quale queste tensioni sono state quasi del tutto assenti. Ciò è certo stato dovuto in parte alla separazione dalla Prussia, ma anche, e in parte ancora maggiore, al fatto che nella Repubblica Federale di Germania la raggiunta omogeneità delle condizioni di vita in tutto il paese si è combinata con un marcato grado di decentramento territoriale e istituzionale, che ha consentito ai particolarismi tradizionali di esprimersi nel quadro locale e regionale, anziché scaricarsi sul quadro nazionale, mettendone in pericolo l'unità. Se ne può trarre la conclusione apparentemente paradossale che, in una situazione di crisi dei poteri nazionali, le spinte a mettere in discussione l'unità della nazione sono tanto più forti quanto più accentrata è la struttura dello Stato.

* * *

Certo è che la Germania presenta anche un panorama etnico apparentemente assai omogeneo. Questo elemento potrebbe essere invocato da qualcuno come spiegazione dell'attuale assenza di spinte separatistiche nella RFdG. Ma qui si pone il problema della natura della etnicità. Ed è proprio a questo problema che tentano di dare una risposta Jaroslav Krejci e Vitezslav Velimsky nel volume *Ethnic and Political Nations in Europe*, Croom Helm, London, 1981, pp. 279. In questo libro emerge una volta di più l'inermità del tentativo di definire in termini oggettivi un fatto che è prima di tutto ideologico.

Gli autori assumono come criteri di classificazione delle etnie il territorio, la situazione politica (il fatto di essere uniti o meno in uno Stato, e in quale tipo di Stato), la storia, la cultura, la lingua e la consciousness, intesa come non meglio qualificato sentimento di appartenenza etnica o politica. I risultati della classificazione appaiono ampiamente arbitrari, anche se l'analisi presentata dagli autori è ricca di motivi di interesse. Krejci e Velimsky individuano in Europa 73 etnie, ma l'impressione che il lettore riceve è che se ne sarebbero potute individuare, con lo stesso grado di attendibilità, la metà o il doppio. Il fatto è che nessuna etnia ha confini definiti, secondo nessuno dei criteri indicati, che tutte potrebbero essere considerate parti di etnie di maggiore estensione e che ciascuna di esse potrebbe essere suddivisa in più etnie di estensione minore. Lo stesso elemento della consapevolezza di appartenere ad un gruppo definito fornisce uno strumento analitico di estrema fragilità, solo che si pensi all'elevato numero di comunità diverse alle quali ognuno di noi si sente di appartenere. La verità è che il sentimento di identificazione territoriale, o di appartenenza ad una comunità, varia in funzione del contesto politico-istituzionale in cui è sollecitato a manifestarsi. È così che, a seconda dei contesti, può essere sentito come prevalente il sentimento di appartenenza alla propria città, o alla propria regione, o alla propria nazione senza che peraltro nessuna di queste entità si presenti con confini chiaramente definiti, tranne quelli — artificiali — tracciati una volta di più dalla politica.

* * *

Ciò che pare di poter concludere è che tutti i simboli di identificazione etnica si ritrovano al loro massimo grado di intensità nel centro del territorio che si conviene che far coincidere con l'etnia in questione, mentre la loro presenza diventa sempre più evanescente di mano in mano che si passa dal centro alla periferia. È questa la ragione della crisi di identità di cui soffrono

strutturalmente, nel quadro nazionale, le regioni di confine. Assai interessante è a questo proposito la lettura del saggio di Solange Gras contenuto nel volume di Rokkan e Urwin precedentemente citato e che ha come tema la situazione dell'Alsazia, una regione che si è sempre trovata costretta, dalla Rivoluzione francese in avanti, a identificarsi alternativamente con la nazione francese o con quella tedesca, pur sentendo intimamente di non appartenere né all'una né all'altra. Di qui un permanente senso di frustrazione culturale, dal quale essa sta lentamente emergendo soltanto negli ultimi decenni, grazie all'approfondimento del processo di integrazione europea.

È proprio stato il processo di integrazione europea che ha trasformato alcune delle aree periferiche degli Stati nazionali (quelle in particolare che confinano con altri Stati della Comunità) da regioni economicamente derelitte, culturalmente alienate e spesso politicamente oppresse, in essenziali aree-cerniera nei rapporti intracomunitari. È così che sono nati in alcune zone cruciali di confine interessanti casi di transfrontier regions, al cui studio è dedicata una raccolta di saggi diretta da Malcolm Anderson (*Frontier Regions in Western Europe*, London, Frank Cass, 1983, pp. 135).

Il successo del Mercato comune ha sottratto rilevanza ai tradizionali centri di potere nazionali e ha spostato il baricentro politico, economico e culturale della vita europea verso la storica Lotaringia, cioè verso il centro geografico della Comunità. Ne è derivata in molte regioni, di diverse dimensioni (la Renania, l'arco alpino, la regione di Basilea, quella di Aquisgrana, ecc.) la necessità di organizzare i rapporti a cavallo delle frontiere secondo nuovi schemi. Ciò ha fatto emergere la consapevolezza che i bisogni della programmazione impongono la creazione di regioni al di sopra delle frontiere nazionali: si tratta di regioni che presentano già una propria identità culturale che non si identifica con quella di nessuna delle « nazioni » di cui fanno parte e della quale soltanto ora esse possono incominciare a prendere coscienza, grazie al progressivo venir meno dell'impermeabilità delle frontiere. Esse stanno abbandonando il loro ruolo di periferie, ed acquistando quello di nuovi centri di vita politica, economica e culturale.

Si tratta peraltro di un processo che non potrà concludersi prima che l'Europa riceva un assetto federale. Per ora le transfrontier regions stanno ad indicare più l'esistenza di un problema che quella di una soluzione. In effetti l'esigenza di una programmazione al di sopra delle frontiere viene tuttora frustrata dalla naturale tendenza dei governi nazionali a trattare i problemi rela-

tivi come problemi di politica estera e la buona volontà delle amministrazioni locali dai diversi lati delle frontiere non può ovviare alla mancanza di un meccanismo per la formazione della volontà politica su tutta l'estensione del territorio, né al dato di fatto dell'esistenza di sistemi giuridici, amministrativi e fiscali diversi.

Il carattere particolarmente sensibile che le zone di cerniera tra Stati diversi stanno acquistando in Europa occidentale pone anche l'interessante problema dell'adeguatezza di una struttura federale classica a valorizzarne la funzione. La complessa vicenda del distacco del cantone del Giura dal cantone di Berna nella Confederazione Elvetica sta a dimostrare che il problema della tensione tra centro e periferia (di cui si occupa David B. Campbell in un interessante saggio pubblicato nel volume di Rokkan e Urwin) si può manifestare anche nell'ambito di un sistema federale. Il modo più adeguato di affrontare il problema è in realtà quello di strutturare il sistema federale in diversi livelli di governo definiti in modo che una stessa area geografica sia sempre periferica rispetto ad un livello e centrale rispetto ad un altro. Ciò implica evidentemente che i diversi livelli di governo non siano contenuti l'uno nell'altro ma si intersechino.

* * *

Indicazioni istituzionali utili in una prospettiva più vicina — sempre in un'ottica territoriale — possono essere tratte anche dalla lettura di un bel saggio del politologo americano Arend Lijphart, dal titolo *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven and London, Yale University Press, 1984, pp. XV+229. Lijphart individua un criterio analitico che mi pare di particolare interesse per la classificazione delle democrazie: la polarità tra quelli che egli chiama *Westminster model* e *Consensus model of democracy*. Il *Westminster model*, che ha le sue espressioni più pure nella struttura costituzionale della Gran Bretagna, e ancor più della Nuova Zelanda, presenta tra le sue caratteristiche essenziali la tendenza al bipartitismo, la conseguente concentrazione del potere esecutivo per la durata di un'intera legislatura nelle mani di un solo partito, un forte grado di dominanza dell'esecutivo sul Parlamento, la tendenza all'unicameralismo, l'esistenza di un'unica fondamentale linea di opposizione tra i partiti (tra destra e sinistra su una tematica essenzialmente economica e sociale), l'adozione del sistema uninominale maggioritario per l'elezione dei deputati al Parlamento. Il *Consensus model* presenta le caratteristiche opposte: governi di coalizione, prevalenza

del legislativo sull'esecutivo, bicameralismo equilibrato e rappresentanza delle minoranze, multipartitismo e carattere multidimensionale (quindi anche religioso, etnico, ecc. oltre che socio-economico) delle linee di divisione tra i partiti, impiego di sistemi elettorali basati sulla proporzionale.

Lijphart ricorda che i due modelli molto raramente si presentano nella realtà in forme che si avvicinino allo stato puro. L'indicazione che comunque emerge con chiarezza dalla sua indagine è la correlazione esistente tra la prevalenza del *Westminster model* e il grado di omogeneità della società. D'altra parte, la maggiore o minore omogeneità della società in una democrazia avanzata di oggi — nella quale la dialettica tra le classi non mette più in gioco i fondamenti del consenso — presenta comunque una dimensione territoriale. I caratteri del *Westminster model* sono quindi tanto più presenti in un paese quanto più in esso è forte il consenso sulle regole fondamentali della convivenza e sulla legittimità della comunità politica. È proprio questo consenso, cioè la garanzia che la dialettica tra i partiti non investirà mai le radici profonde dell'identificazione politica e culturale dei cittadini, e che di conseguenza le decisioni del governo, qualunque esso sia, non saranno mai, per quanto poco gradite, inaccettabili per una parte della società, che costituisce il fondamento sociologico della tradizionale capacità di decidere del governo britannico.

Al contrario, nelle società poco omogenee, il consenso deve essere creato dalle istituzioni. Ciò significa evidentemente che il *Consensus model* — che realizza una minore efficienza decisionale — non è un prodotto dell'insipienza dei costituenti, ma è un sistema di governo che, nelle sue varie forme, è il solo adatto ad evitare che le tensioni esistenti in società fortemente disomogenee possano esplodere non disponendo dei canali necessari ad esprimersi politicamente.

L'analisi di Lijphart fa giustizia di molte sciocchezze che sono state dette dentro e fuori il Parlamento europeo in occasione del dibattito che ha preceduto l'approvazione del progetto di Trattato. Molti allora, trasferendo con scolastica meccanicità alla Comunità i problemi dei singoli Stati membri, o piuttosto di alcuni di essi, avevano come massima delle preoccupazioni quella di mettere il futuro governo europeo al riparo dai capricci del Parlamento e dall'instabilità delle maggioranze, e quindi guardavano con sospetto a qualunque formula istituzionale che consentisse al Parlamento di esercitare un forte controllo sull'esecutivo. Si tratta del resto di un atteggiamento che ha lasciato una traccia nello stesso testo approvato dal Parlamento: infatti

una delle disposizioni più discutibili che esso contiene (e che del resto non fa che confermare una disposizione già contenuta nei Trattati di Roma) stabilisce che la sfiducia alla Commissione può essere votata dal Parlamento soltanto con una maggioranza di due terzi.

La realtà è che l'Unione prevista dal progetto di Trattato si inquadra con particolare chiarezza nel Consensus model of democracy. Ciò significa che il compito primordiale delle istituzioni, per potersi consolidare e per continuare nel cammino dell'unità politica, è quello di mobilitare e di aggregare intorno a sé tutto il consenso potenziale disponibile in una società, come quella europea, fortemente differenziata dal punto di vista territoriale. Ciò rende il requisito della rappresentatività delle istituzioni (beninteso nel quadro di un assetto che preveda l'esistenza di un governo dotato di poteri reali) più importante di quello della loro efficienza o, per essere più precisi, fa dipendere l'efficienza dalla rappresentatività.

Tutto ciò significa un governo nel quale la grande maggioranza degli Europei di tutti gli Stati membri e di molte tendenze politiche diverse si possa riconoscere. E significa che questo governo deve essere strettamente controllato da un Parlamento eletto su base proporzionale: quel Parlamento che è e rimane, in quanto titolare della legittimità che gli viene conferita dal suffragio universale, il motore del processo di unificazione.

Francesco Rossolillo

LA GRAN BRETAGNA E LA COMUNITÀ: UN DIBATTITO APERTO

Mentre il processo di costruzione dell'Unione europea, dopo l'approvazione del progetto di Trattato da parte del Parlamento di Strasburgo, è entrato nella fase della collaborazione intergovernativa con i lavori del Comitato Dooge, ancora una volta si ha l'impressione che un ruolo importante di freno possa essere esercitato dalla Gran Bretagna, nel senso che, per ottenere il consenso inglese, sembra inevitabile diluire in modo significativo il contenuto innovativo del progetto, rischiando così di perdere il minimo politico-istituzionale indispensabile per garantire alla Comunità un'effettiva capacità di governo dell'economia europea.

Ma occorre ricordare che in passato le cose, spesso, sono andate diversamente. Senza risalire all'epoca fra le due guerre, quando il gruppo di Federal Union ha rappresentato l'avanguardia federalista (1), anche nel secondo dopoguerra, durante la fase della politica americana di unità europea, l'elemento di autonomia fu anticipato proprio da Churchill che in quel periodo parlò a nome dell'Europa e lanciò persino l'idea di un esercito europeo, garantì insomma un certo spirito europeo a una politica decisa fuori dall'Europa, nell'America del Nord. Ma quando, nella fase successiva del processo, si pose il problema di inquadrare la Germania nel sistema dell'unità atlantica e dell'unità economica europea, e la CECA e la CED vennero proposte anche alla Gran Bretagna, che era rimasta nel gioco durante la fase precedente, questa rifiutò di sottomettersi ai vincoli sovranazionali troppo cogenti, e l'avvio dell'effettiva unificazione economica si fece senza gli Inglesi. E anche successivamente, dopo l'ingresso tardivo della Gran Bretagna nel Mercato comune, essa non seppe più ritrovare la posizione di leadership del processo che aveva avuto in passato.

È quindi molto importante che in questa fase, decisiva per il ruolo futuro che la Gran Bretagna potrà giocare in Europa, siano apparsi due libri, Britain and the EEC, a cura di Roy Jenkins, e Britain Within the European Community. The Way Forward, a cura di A. El-Agraa, che aprono un dibattito approfondito sugli effetti dell'appartenenza inglese alla Comunità e sulle cause capaci di spiegare l'atteggiamento di reticenza diffuso nell'opinione pubblica e nella classe politica di questo paese (2).

Northedge individua così cinque fattori che possono giustificare questo atteggiamento: « In primo luogo, almeno per due secoli la Gran Bretagna è stata la potenza marittima per eccellenza, capace di proteggere il suo sparso impero e il suo commercio mondiale con una flotta pari, fino al 1921, al complesso delle altre due flotte più forti. La Gran Bretagna aveva, come potenza navale e commerciale di primo rango, interessi troppo estesi per essere confinati in Europa (...). In secondo luogo, a memoria d'uomo, il governo di Westminster ha sempre lavorato per la divisione, e non per l'unità dell'Europa. La tradizionale politica inglese verso l'Europa, naturale per una piccola isola

(1) Su questo punto si veda, in questo numero della Rivista: C. KIMBER, *La nascita di Federal Union*, pp. 206-213.

(2) Cfr. R. JENKINS (ed.), *Britain and the EEC*, Macmillan, London, 1983; A.M. EL-AGRAA (ed.), *Britain Within the European Community. The Way Forward*, Macmillan, London, 1983.

separata da un continente turbolento, era l'equilibrio di potenza, ovvero l'organizzazione di coalizioni internazionali contro lo Stato più minaccioso dell'epoca, la Francia di Luigi XIV e di Napoleone, la Germania del Kaiser e di Hitler. L'unificazione dell'Europa non poteva costituire un progetto caro agli Inglesi, in quanto l'Europa unita sarebbe stata in grado di disarmare le proprie forze terrestri per investire i risparmi conseguenti nella potenza marittima, mettendo così in pericolo l'indipendenza della Gran Bretagna (...). Il fatto che dal 1918 in poi molti progetti di unificazione europea abbiano avuto la loro origine in Francia rappresenta una terza ragione per spiegare la mancanza di entusiasmo inglese in proposito (...). In quarto luogo, la Gran Bretagna ha avviato alla fine della seconda guerra mondiale un programma di ricostruzione economica e sociale (...). La ricostruzione implicava la creazione di un nuovo sistema di servizi sociali per proteggere i disoccupati, i malati e in generale i socialmente deboli; implicava inoltre la garanzia della piena occupazione e il passaggio sotto la mano pubblica di settori chiave dell'economia come strumento per raggiungere questi obiettivi (...). Infine, vi era il problema della sovranità. Gli Inglesi hanno trovato più difficile della maggior parte dei popoli accettare l'idea che la sovranità può essere suddivisa, mantenendone una parte in patria e trasferendone il resto a Bruxelles o in altro luogo » (3).

Il ruolo particolare dell'Inghilterra è stato sottolineato soprattutto da Dehio (4), che ha messo in evidenza come la storia del sistema europeo degli Stati, da Carlo V alla seconda guerra mondiale, sia stata caratterizzata dalla continua alternanza di fasi di equilibrio o di tentativi egemonici, sempre frustrati dalla coalizione degli Stati minacciati nella loro indipendenza dalla potenza egemone. In questa coalizione un ruolo decisivo spettava all'Inghilterra che, in quanto potenza insulare, poteva garantire la sua assoluta sicurezza con la disponibilità di una flotta adeguata, senza dover ricorrere all'esercito permanente e all'accentramento amministrativo — i principali strumenti con i quali fu costruito lo Stato assoluto del XVII e XVIII secolo. L'Inghilterra ha potuto sviluppare così pienamente la rivoluzione liberale, ma a questo fine ha dovuto battersi volta a volta contro la potenza più forte del continente, e in particolare contro la Francia.

(3) Cfr. F.S. NORTHEGE, *Britain and the EEC: Past and Present*, in R. JENKINS, *cit.*, p. 20.

(4) Cfr. L. DEHIO, *Gleichgewicht oder Hegemonie*, Scherpe, Krefeld, 1948.

Per quanto riguarda il quarto motivo indicato da Northedge, è vero che in Gran Bretagna, nell'immediato dopoguerra, la costruzione del Welfare State è avanzata più rapidamente che non sul Continente. È pur vero che la filosofia dominante del Trattato di Roma è sostanzialmente liberista. Ma da questo non segue che nel quadro della progettata Unione europea si debba necessariamente realizzare un livellamento verso il basso delle conquiste sociali già realizzate da qualche Stato membro. In realtà, con la costruzione dell'Unione europea, dotata di poteri di governo efficaci nel campo economico e monetario, si determinerebbe una situazione del tutto nuova per quanto riguarda gli Stati moderni, in quanto le politiche tipiche del Welfare State — sanità, tutela dei disoccupati, degli anziani e degli invalidi, istruzione — rimarrebbero di competenza dei livelli inferiori di governo (gli Stati membri), mentre l'Unione avrebbe la responsabilità di definire le linee generali della politica economica (il piano europeo di sviluppo) e di attuare una redistribuzione delle risorse al fine di garantire condizioni di partenza simili anche per le aree più deboli. Nel quadro dell'Unione risulterebbero quindi compatibili scelte diverse per quanto riguarda il livello di protezione sociale e, d'altra parte, ogni Stato dovrebbe finanziare il proprio sistema con imposte nazionali, in quanto non disporrebbe più della sovranità monetaria. In questo modo si potrebbe realizzare un risanamento del Welfare State, che ha visto una degenerazione assistenzialistica dovuta al fatto che, al fine di acquisire consenso, la classe politica può aumentare le prestazioni pubbliche ricorrendo al finanziamento monetario dei disavanzi, senza dover procedere ad un contestuale inasprimento delle imposte. E, nello stesso tempo, i cittadini dell'Unione, voting with the feet (5), potrebbero scegliere il paese la cui combinazione di livelli di prestazioni sociali e di imposizione meglio corrisponde alle proprie preferenze, realizzando così le condizioni concorrenziali tipiche di uno Stato federale.

Per quanto riguarda infine il dogma dell'intangibilità della sovranità assoluta dello Stato, è chiaro che esso può essere più facilmente superato in quei paesi in cui la sovranità « fu in un momento o in un altro espropriata nel corso della seconda guerra mondiale. Una volta che la sovranità è stata persa, è meno diffi-

(5) Questa espressione, che indica come i cittadini possano scegliere localizzazioni diverse tenendo conto anche delle scelte che si manifestano attraverso il bilancio pubblico, è stata inizialmente introdotta da C.M. TIEBOUT, « A Pure Theory of Local Government Expenditure », in *Journal of Political Economy*, ottobre 1956.

cile assuefarsi all'idea di perderla di nuovo. La Gran Bretagna, invece, è rimasta una virgo intacta durante la seconda guerra mondiale » (6). Viene qui implicitamente messo in evidenza quel fattore di unità dell'Europa che Albertini ha definito 'il declino della sovranità nazionale' (7) e che si esprime nel fatto che i paesi europei non sono più in grado di far fronte efficacemente ai due compiti fondamentali di ogni Stato: la promozione dello sviluppo economico e la garanzia della sicurezza per i propri cittadini.

In effetti, gli Stati europei, incapaci di provvedere autonomamente alla propria difesa, si sono affidati alla protezione americana nel quadro dell'alleanza atlantica. Ma « le teorie positive dell'alleanza dimostrano che i suoi membri hanno un forte incentivo a limitare l'offerta del bene pubblico difesa prima che sia stato raggiunto il livello desiderabile di produzione per l'intero gruppo (dal momento che i costi marginali per un paese sono maggiori dei benefici marginali per il paese stesso). Tuttavia, il modello riconosce che gli aumenti opportuni nella produzione del bene pubblico difesa possono essere realizzati sostituendo un'unione all'alleanza. In questo modo è possibile richiedere alle varie parti dell'unione di contribuire nella misura necessaria sulla base del loro interesse comune. Nel caso della Comunità europea, l'analisi implica che un'unione politica europea è il mezzo per conseguire l'obiettivo di un livello ottimale di difesa europea » (8). Su questa base, Hartley sostiene l'inefficacia di ogni tentativo di conseguire una struttura difensiva ottimale a livello europeo in un quadro confederale. « Senza una agenzia centrale incaricata di prendere le decisioni in materia di difesa tenendo conto delle esigenze di sicurezza collettiva della Comunità, ogni sforzo da parte della CEE di ridistribuire gli oneri militari difficilmente modificherebbe gli incentivi per ciascun paese di scegliere la combinazione di spesa militare e di forze che massimizza i benefici nazionali ». Si può procedere soltanto sulla strada della standardizzazione degli armamenti, che da un lato ridurrebbe il costo complessivo della difesa in misura significativa (in uno studio citato da Hartley si stima che la duplicazione degli sforzi nel settore militare fra i paesi europei ha un costo pari a 4,4 miliardi di dollari, a prezzi 1975) e d'altro lato costituirebbe un forte incentivo allo sviluppo tecnologico dell'industria europea: ma

(6) Cfr. F.S. NORTHEGE, *cit.*, p. 24.

(7) Cfr. M. ALBERTINI, *L'integrazione europea e altri saggi*, Il Federalista, Pavia 1965, p. 89.

(8) Cfr. K. HARTLEY, *EC Defence Policy*, in A.M. EL-AGRAA, *cit.*, pp. 306 segg.

anche questo obiettivo non è facilmente conseguibile, in quanto « le proposte per il varo di un'agenzia centralizzata per le commesse pubbliche in questo settore implicano un grado di unità politica che è possibile soltanto nel lungo periodo ».

Anche se i problemi della politica estera e della difesa non rientrano nelle competenze della Comunità definite ai sensi del Trattato di Roma, si è nel tempo sviluppata una prassi di coordinamento dell'attività dei paesi europei in questi settori nel quadro della c.d. cooperazione politica. Ma « il sistema della cooperazione politica europea è ancora ben lungi dal penetrare in quell'area essenziale della politica estera rappresentata dai problemi della difesa militare e della sicurezza » (9). E, più in generale, come osserva Morgan, « la cooperazione politica, nonostante la sua definizione pretenziosa, rimane essenzialmente un sistema di coordinamento diplomatico fra i ministri degli Esteri dell'Europa occidentale (...) ed è ancora molto lontana dall'obiettivo ambizioso di creare l'Unione europea, che i governi della Comunità si sono proposti fin dal 1972 ».

E di fatto l'Unione europea, che il declino della sovranità nazionale rende storicamente possibile, non è stata ancora realizzata, anche se il tentativo di fondarla è attualmente in corso in seguito all'iniziativa del Parlamento europeo. E l'assenza di un'Unione compiuta è il motivo di fondo per cui le politiche che la Comunità gestisce risultano inadeguate per promuovere lo sviluppo economico e garantire così il superamento del divario che sempre più si allarga fra l'Europa da un lato e gli Stati Uniti e il Giappone dall'altro. E quindi opportuno che, anche in Gran Bretagna, queste politiche siano poste in discussione, mettendone in evidenza sia gli aspetti negativi che quelli positivi — anche se questi vengono troppo spesso sottostimati (10).

La conclusione generale che emerge da questo dibattito è che, pur ponendosi soltanto dal punto di vista dell'interesse inglese, in Europa devono essere sviluppate nuove politiche e devono essere rafforzate le politiche già esistenti. Infatti, « gli Stati membri non saranno in grado di controllare la stagflazione e di rimettere in ordine le loro economie accoppiando la stabilità dei prezzi con la piena occupazione e con uno sviluppo equilibrato se essi non doteranno la Comunità di strumenti efficaci, come un

(9) Cfr. R. MORGAN, *Political Cooperation in Europe*, in R. JENKINS, *cit.*, pp. 238-240.

(10) Per un'efficace ed analitica valutazione di questi aspetti positivi si veda, in particolare: A.M. EL-AGRAA, *Has Membership of the EEC Been a Disaster for Britain?*, in A.M. EL-AGRAA, *cit.*, pp. 319 segg.

Fondo comune di riserve, e di mezzi finanziari adeguati per la politica industriale comune » (11): si tratta, in altre parole, di portare a compimento l'Unione economico-monetaria.

Il raggiungimento di questo obiettivo presuppone tuttavia la fondazione dell'Unione europea, perché è impensabile che le decisioni di grande rilievo, che sono indispensabili per conseguire l'Unione economico-monetaria, possano essere assunte senza una effettiva partecipazione delle forze politiche e sociali e senza una adeguata capacità di governo a livello europeo. È quindi giusto che anche in Gran Bretagna il dibattito in corso sulla riforma delle politiche comuni si colleghi sempre di più al dibattito, non ancora pienamente sviluppato, sulla riforma delle istituzioni. E opportunamente Pinder, dopo aver ricordato il contributo dato dai federalisti inglesi intorno agli anni '40, e dopo aver rilevato che una teoria federalista oggi dovrebbe mostrare « quali strumenti minimi siano necessari per la gestione dell'economia nella Comunità nello stadio attuale di integrazione dei mercati, quali cambiamenti minimi siano necessari nelle istituzioni comunitarie per assicurare l'uso adeguato di quegli strumenti, e in quali condizioni si possano trasferire alla Comunità gli strumenti e si possa realizzare la riforma istituzionale », conclude affermando che « una di tali condizioni è una chiara riflessione su questo tema. Si deve sperare che gli intellettuali inglesi siano capaci di emulare, sotto questo profilo, i loro predecessori di quarant'anni fa » (12).

Alberto Majocchi

(11) Cfr. J. PINDER, *History, Politics and Institutions of the EC*, in A.M. EL-AGRAA, cit., p. 37.

(12) Cfr. J. PINDER, *The Political Institutions of the EEC: Functions and Future*, in R. JENKINS, cit., p. 227.

Problemi della pace

I BENEFICI DELLA RIDUZIONE DELLA SPESA MILITARE

La macchina bellica di ogni Stato, e in particolare delle grandi potenze, che sono la sede dell'innovazione nella tecnologia militare, è cresciuta a dismisura. La quantità di risorse umane e materiali destinate a mantenerla e a svilupparla è enorme, come enorme è il numero di uomini impiegati negli eserciti o nelle attività produttive e commerciali collegate ai bisogni militari.

Il costo degli apparati militari sta diventando sempre più assurdo e inaccettabile se si considerano le conseguenze militari ed economico-sociali della corsa agli armamenti. Da una parte, il potenziale delle armi nucleari è in grado di distruggere parecchie volte tutto il mondo. D'altra parte, la spesa militare appare intollerabile se si considera che essa impedisce di soddisfare i bisogni relativi alle condizioni più elementari della sopravvivenza (a cominciare dai bisogni alimentari) delle popolazioni dei paesi emergenti del Terzo mondo e quelli relativi al miglioramento della qualità della vita nei paesi industrializzati.

I dati forniti da un recente lavoro di Wassily Leontief e Faye Duchin (1) sono impressionanti. Il 6% del volume della produzione mondiale ha carattere militare. In altri termini, « la spesa militare è, ogni anno, pari a un terzo circa degli investimenti produttivi e degli stock di beni strumentali » (p. 19). Essa « nel mondo è raddoppiata nel periodo tra il 1951 e il 1970,

(1) *Military Spending*, Oxford University Press, 1983; trad. it. *La spesa militare*, Mondadori, Milano, 1984.

passando da circa 100 miliardi di dollari USA a oltre 200 miliardi di dollari USA del 1970 a valore costante » (p. 22) e negli anni successivi è aumentata con lo stesso ritmo. Di conseguenza, se si proiettano nel futuro le attuali tendenze economiche, nel 2.000 la spesa militare raggiungerà i 646 miliardi di dollari.

D'altra parte, la produzione di beni militari è concentrata in un piccolo numero di paesi: in primo luogo gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica e i loro alleati della NATO e del Patto di Varsavia. Nell'insieme di questi paesi nel 1957 era concentrato l'86% della spesa militare mondiale, che nel 1978 era scesa al 71% del totale. Nello stesso periodo è mutata profondamente la distribuzione percentuale della spesa militare: negli Stati Uniti si è ridotta dal 44,9% al 25,6% della spesa complessiva, nei paesi europei della NATO si è ridotta dal 19,2% al 17,2%, mentre in Unione Sovietica è passata dal 20,2% al 25,5% e nei paesi del Patto di Varsavia è salita dall'1,7% al 3,1%. I tre gruppi di paesi che hanno aumentato in misura più rilevante la spesa militare sono il Medio Oriente, che è salito dallo 0,6% al 6,1%, l'Estremo Oriente (compresi Cina e Giappone), che è passato dall'8,2% al 14,4%, e l'Africa, che è passata dallo 0,2% al 2%. L'America del Nord e l'Unione Sovietica hanno esportato quantitativi pressoché equivalenti di armi verso le stesse regioni, in primo luogo i paesi del Medio Oriente e quelli africani produttori di petrolio e poi gli alleati europei delle superpotenze.

Lo studio di Leontief è dedicato all'analisi degli effetti economici della spesa militare. In particolare esso dimostra che una consistente riduzione della spesa militare nel mondo avrebbe un effetto stimolante sull'economia mondiale, poiché favorirebbe in tutte le regioni l'aumento della produzione e dei consumi. Ne trarrebbero giovamento soprattutto i paesi in via di sviluppo e in particolare quelli più poveri di risorse (i paesi aridi dell'Africa, i paesi dell'America Latina poveri di risorse, i paesi asiatici a basso reddito e l'Africa tropicale), i quali avrebbero così la possibilità di ridurre le distanze rispetto ai paesi industrializzati. In effetti, una riduzione della spesa militare consentirebbe a questi paesi « di sostituire alle importazioni di materiale militare importazioni di macchinari o altri beni strumentali che favoriscano direttamente la crescita economica » (p. 75). Ma ne trarrebbero anche vantaggio i maggiori paesi produttori di beni militari, se si considera ad esempio che il maggior aumento del consumo pro capite subito dopo i paesi aridi dell'Africa si registrerebbe nell'Unione Sovietica e nell'Europa orientale.

Inoltre, se una parte delle risorse rese disponibili dalla riduzione della spesa militare sarà impiegata per l'aiuto allo sviluppo delle regioni più povere, ne risulterà non solo « un'espansione dell'economia mondiale » (p. 81) nel suo insieme, ma anche della maggior parte delle economie regionali. I maggiori benefici riguarderanno naturalmente i paesi arretrati, i quali potranno disporre di risorse aggiuntive per aumentare le importazioni soprattutto nel settore dei beni di consumo primari. Anche la forza lavoro nei paesi industrializzati potrà essere impiegata in modo più efficace nella produzione civile piuttosto che in quella militare.

Una teoria economica molto in voga all'epoca della contestazione giovanile nel 1968, quella di Baran e Sweezy (*Monopoly Capital*, New York, 1968), aveva accreditato la tesi, ancora oggi molto diffusa, secondo cui solo la spesa pubblica a carattere militare può permettere al sistema capitalistico di funzionare. Di modo che una riduzione significativa della spesa militare determinerebbe un effetto depressivo sull'economia mondiale. Favorendo un alto livello di occupazione, le spese militari attenuerebbero i conflitti sociali e finirebbero con l'essere accettate dalle stesse forze operaie, sulle quali si dovrebbe fondare la spinta rivoluzionaria.

Il lavoro di Leontief rappresenta un'importante e documentata analisi sugli aspetti positivi in termini di sviluppo della produzione, dei consumi e dell'occupazione di un uso alternativo delle risorse oggi destinate alla spesa militare. È infatti facile dimostrare che un progetto di esplorazione dello spazio, un programma di investimenti per lo sviluppo del Terzo mondo, un programma organico di restauro conservativo dei centri storici delle città o il miglioramento della rete delle comunicazioni e dei trasporti costituirebbero scelte alternative alle spese militari, che potrebbero stimolare efficacemente lo sviluppo economico, garantendo, nello stesso tempo, la piena occupazione.

Né d'altra parte la teoria di Baran e Sweezy permette di spiegare il prodigioso sviluppo del capitalismo giapponese con un bilancio militare ridotto e una scarsa produzione militare. Secondo i dati della ricerca di Leontief, i paesi asiatici ad alto reddito sono infatti quelli che spendono in assoluto di gran lunga di meno negli acquisti militari governativi rispetto alla percentuale del prodotto interno lordo (p. 46).

Dal punto di vista del metodo, questo lavoro è significativo soprattutto per il fatto di aver adottato uno schema di analisi basato su un modello dell'economia mondiale rispetto al quale le economie nazionali sono prese in considerazione come sottosi-

stemi tra di loro interdipendenti. Uno dei contributi più importanti di Leontief alla teoria economica consiste infatti nell'aver dato un impulso decisivo al superamento della centralità del punto di vista nazionale.

L'analisi econometrica di Leontief si fonda su un modello dell'economia mondiale intesa come un sistema di elementi interdipendenti. Il mondo è diviso in quindici regioni secondo il livello di sviluppo economico e le sue linee di sviluppo sono analizzate attraverso le relazioni reciproche tra i vari settori produttivi. L'economia mondiale è descritta sulla base dei dati disponibili nel 1970 e aggiornati con quelli degli anni successivi fino alla soglia degli anni Ottanta. Su questa base sono formulate ipotesi alternative circa il suo sviluppo nei decenni successivi fino al 2.000. Lo scopo della ricerca è di analizzare le conseguenze delle spese militari sull'economia mondiale. Lo scenario base si fonda sulla proiezione delle tendenze in atto attualmente. Altre due ipotesi alternative si fondano sulla previsione dell'aumento della spesa militare. Infine altre tre ipotesi prevedono una riduzione della spesa militare.

Grazie al metodo sofisticato dell'analisi delle interdipendenze settoriali (input-output analysis) e all'enorme quantità di dati empirici raccolti e coordinati, la ricerca ha permesso di ottenere una conoscenza precisa della realtà attuale, nonostante le incertezze derivanti dalla segretezza che copre la maggior parte dei dati relativi alla spesa militare. Tuttavia, per quanto riguarda la previsione delle tendenze future, essa si limita a formulare ipotesi sulla base di scenari, che costituiscono proiezioni, con alcune varianti, delle tendenze prevalenti nel presente. Le varianti sono presentate come possibili sviluppi dell'economia mondiale da parte di un osservatore neutrale. È ovvio che a una simile prospettiva sfuggono i grandi cambiamenti qualitativi e l'analisi delle condizioni che li rendono possibili. Leontief si limita a illustrare le positive conseguenze economiche e sociali di una riduzione della spesa militare, ma non si occupa del contesto internazionale che la renderebbe possibile, né dei cambiamenti nella direzione della politica mondiale, che sono necessari per avviare il mondo verso la pace e la giustizia internazionale.

La sicurezza occupa indubbiamente una posizione di vertice nella scala delle priorità delle scelte degli Stati. E quando le tensioni internazionali sono forti, come avviene attualmente, il costo della sicurezza militare tende a crescere. Il modo in cui sono distribuite le spese militari riflette fedelmente il ruolo egemonico che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica esercitano sul resto del mondo. Le variazioni nella distribuzione della spesa

militare indicano che i rapporti di forza tra le superpotenze si sono spostati progressivamente a favore dell'Unione Sovietica (mentre la spesa militare degli Stati Uniti nel 1957 era più che doppia rispetto a quella dell'Unione Sovietica, oggi è equivalente), che le aree di forte tensione internazionale sono in aumento, come è messo in luce dalla corsa agli armamenti, oltre che in Europa, in Medio Oriente, in Estremo Oriente e in Africa e che infine i costi sociali della crescita della spesa militare sono più gravi nei paesi in via di sviluppo, in Unione Sovietica e nell'Europa orientale.

Bisogna considerare che la decisione di aumentare o diminuire la spesa militare è una scelta di natura politica e non economica, che ha a che fare con la sopravvivenza dei popoli e può giungere a imporre sacrifici, che in tempi normali parrebbero insostenibili in relazione al reddito medio e al prodotto interno lordo. La risposta al problema posto, ma non risolto, da Leontief non si trova dunque a livello dell'evoluzione del sistema economico mondiale, ma a livello delle trasformazioni del sistema mondiale degli Stati.

Il cambiamento di cui ha bisogno il mondo consiste in un nuovo modo di affrontare i problemi della difesa e della sicurezza, che oggi, malgrado lo sviluppo delle armi nucleari, continuano a essere intesi in termini di ricerca degli equilibri militari a un livello sempre più alto. Ma le armi nucleari, che sono state immesse nel sistema anarchico delle sovranità statali, non sono strumenti di difesa, che assicurano la sopravvivenza dello Stato nella lotta contro gli altri Stati, ma strumenti di sterminio, perché hanno una capacità distruttiva tale da minacciare l'estinzione della specie. Lo Stato, che era nato per garantire la conservazione della vita, sta perdendo la sua funzione essenziale, minacciando di far cadere l'umanità in una nuova barbarie.

Il terreno sul quale si può operare positivamente per evitare la catastrofe nucleare è quello della costruzione dell'unità europea. Essa permetterebbe in primo luogo di superare la rigida contrapposizione tra i due blocchi, dovuta alla mancanza della funzione mediatrice esercitata da altri poli autonomi del sistema mondiale degli Stati e di avviare il mondo verso un sistema di potere multipolare più aperto, più pacifico e più flessibile di quello attuale e nel quale si potrebbe abbassare il costo della sicurezza.

In secondo luogo, essa aprirebbe la via all'affermazione della prima forma di democrazia internazionale, offrendo così al mondo il primo esempio del superamento pacifico di nazioni consolidate dalla storia. La Federazione europea si presenta come la prima

tappa di un processo di unificazione che inizia in una parte del pianeta, ma che interessa gli altri continenti, che aspirano alla unificazione, e in prospettiva tutto il mondo. Il progetto del controllo popolare della politica internazionale si presenta come l'alternativa all'antagonismo tra Stati Uniti e Unione Sovietica, tra i principi della democrazia e del comunismo e all'unificazione del mondo sotto l'egemonia di ciascuno di questi Stati. Esso apre la possibilità di superare il mito della sovranità nazionale esclusiva e la logica dei rapporti di forza nella politica internazionale, che impediscono un governo razionale del mondo, e di intraprendere la marcia verso l'unità politica del genere umano, cioè verso la pace perpetua, il disarmo universale e l'uguaglianza di tutte le nazioni.

In terzo luogo, essa consentirebbe di sperimentare una forma di difesa che si collochi, secondo la formula di Albertini, « al di là della guerra ». La difesa nucleare dell'Europa dovrebbe limitarsi alla semplice funzione dissuasiva esercitata dai sottomarini lancia-missili, con la conseguenza di togliere al governo europeo ogni capacità di aggressione e di denuclearizzare il territorio europeo. La difesa convenzionale dovrebbe essere di carattere territoriale sul modello svizzero o jugoslavo, allo scopo di scongiurare una guerra convenzionale sul territorio europeo, di impedire qualsiasi iniziativa di carattere aggressivo da parte dell'Europa e di ridurre le spese militari. D'altra parte, il governo europeo potrà usare il proprio potere negoziale per realizzare il disarmo, dichiarandosi disposto a trasferire all'ONU il controllo del proprio armamento nucleare, a condizione che le altre potenze nucleari facciano altrettanto, avviando così la riforma democratica dell'ONU. Nello stesso tempo, il governo europeo potrà usare la propria influenza internazionale per spingere le superpotenze ad adottare un piano di sviluppo del Terzo mondo, utilizzando le risorse rese disponibili dalla riduzione della spesa militare.

Lucio Levi

L'INVOLUZIONE DEL GENERALE LÖSER IN DIREZIONE DEL NAZIONALISMO

Il generale in pensione della Bundeswehr, Jochen Löser, è conosciuto come uno dei più brillanti critici dell'attuale dottrina strategica della NATO imperniata sulla difesa avanzata e sul

ricorso alle armi nucleari tattiche per respingere un attacco convenzionale in Europa che non si sia in grado di contenere con i soli mezzi convenzionali. L'alternativa da lui proposta consiste nella difesa di tipo territoriale sul modello svizzero o jugoslavo (1). Egli ha dimostrato in maniera molto convincente che in questo modo l'Europa occidentale sarebbe in grado non solo di difendersi molto più efficacemente, ma anche di evitare sia una guerra convenzionale classica, che produrrebbe distruzioni spaventose sul suo territorio, sia di dover ricorrere per prima alle armi nucleari, il che significherebbe assumersi la tremenda responsabilità di innescare la scalata all'olocausto dell'umanità. Egli ha altresì chiarito che un'Europa occidentale dotata di un sistema difensivo come quello territoriale, strutturalmente incapace di iniziative aggressive, potrebbe svolgere un'azione veramente efficace a favore della distensione e della riduzione degli armamenti fra Est e Ovest.

Questo orientamento ha avuto altri importanti sostenitori (2) in Europa nella fase della crisi della distensione in cui tuttora ci troviamo, ma Löser ha avuto il merito di sottolineare un elemento a cui i sostenitori della difesa territoriale non prestano normalmente una adeguata attenzione: la necessità di un decisivo rafforzamento dell'integrazione europea come premessa insostituibile della capacità da parte dell'Europa occidentale sia di difendersi efficacemente, sia di contribuire in modo incisivo e duraturo alla attenuazione delle tensioni Est-Ovest e Nord-Sud. Per questo il Movimento federalista europeo ha considerato le sue tesi, e in particolare quelle sulla difesa territoriale, come un importante contributo alle proprie riflessioni e proposte sul tema del ruolo che l'Europa può svolgere nella costruzione della pace (3). Dati questi precedenti, è con grande delusione e anche con sorpresa che dobbiamo prendere atto che Löser è passato dalla parte dei nazionalisti. Ciò emerge dal suo ultimo libro, scritto in col-

(1) Cfr. J. LÖSER, *Weder rot noch tot. Überleben ohne Atomkrieg. Eine Sicherheitspolitische Alternative*, Olzog, München, 1981.

(2) Cfr. in particolare: G. BROSOLETT, *Essai sur la non-bataille*, Belin, Paris, 1975; H. AFHELDT, *Verteidigung und Frieden. Politik mit militärischen Mitteln*, Hanser, München, 1976; C.F. VON WEIZSÄCKER, *Wege in der Gefahr. Eine Studie über Wirtschaft, Gesellschaft und Kriegsverhütung*, München, 1976; R. CLOSE, *L'Europe sans défense*, Arts et Voyages, Bruxelles, 1977; A. MECHTERSHEIMER, *Rüstung und Frieden. Der Widersinn der Sicherheitspolitik*, Wirtschaftsverlag Langen-Müller/Herbig, München, 1982.

(3) Cfr. S. PISTONE, « Alcune considerazioni sul rapporto fra la difesa territoriale dell'Europa e la costruzione della democrazia internazionale e della democrazia partecipativa », in *Il Federalista*, XXV, 1983, 3.

laborazione con Ulrike Schilling, intitolato *Neutralität für Mitteleuropa. Das Ende der Blöcke* (C. Bertelsmann Verlag, München, 1984).

Questo libro ha come tema centrale la proposta della creazione di una « confederazione dell'Europa centrale, intesa come comunità neutrale di Stati sovrani », la quale dovrebbe comprendere le due Germanie, gli Stati del Benelux, la Cecoslovacchia, l'Austria, la Polonia, l'Ungheria, la Romania e la Jugoslavia. Il territorio di questa comunità dovrà essere denuclearizzato, sgombrato dalle truppe straniere e protetto militarmente con un sistema difensivo di tipo territoriale; le superpotenze dovranno essere le garanti della sua neutralità negli stessi termini in cui ciò avviene per l'Austria. Secondo i due autori è questa, per quanto assai ardua, l'unica strada attraverso cui si può giungere al superamento dei blocchi in Europa e, quindi, a una reale e duratura distensione fra Est e Ovest, che aprirebbe la prospettiva di sviluppi pacifici di importanza decisiva su scala mondiale. In questo quadro diventerebbero possibili progressi reali in direzione del superamento della divisione tedesca e si potrebbe perseguire, nel lungo termine, l'ampliamento della confederazione centroeuropea fino a comprendere l'intera Europa dall'Atlantico agli Urali.

Gli argomenti portati a sostegno di questa tesi sono, con variazioni marginali, quelli tipici del cosiddetto « nuovo patriottismo tedesco », sul quale ci siamo già soffermati su questa rivista (4). A quanto già detto in proposito aggiungiamo qui alcune brevi considerazioni.

La divisione dell'Europa in blocchi egemonizzati dalle due superpotenze, la quale ha come conseguenza sia la divisione della Germania, sia l'impossibilità della liberalizzazione dei regimi dei paesi satelliti dell'URSS, ha il suo fondamento nell'equilibrio bipolare formatosi in seguito al crollo nel 1945 dell'equilibrio europeo delle potenze. L'equilibrio bipolare è strutturalmente rigido poiché manca in esso la funzione di ago della bilancia esercitata da altri poli autonomi del sistema politico internazionale, e, quindi, ogni rafforzamento o indebolimento di uno dei due poli comporta un automatico indebolimento o rafforzamento dell'altro polo. Da qui l'organica tendenza di questo sistema a produrre un livello particolarmente alto e duraturo di tensione e una particolarmente accentuata corsa agli armamenti, con l'ulte-

(4) Cfr. S. PISTONE, « Riunificazione tedesca e unificazione europea », in *Il Federalista*, XXVI, 1984, 1.

riore conseguenza di rafforzare le spinte imperialistiche, militaristiche e autoritarie presenti (anche se con caratteristiche molto diverse) in entrambe le superpotenze. Da qui la tendenza a ostacolare qualsiasi cambiamento sostanziale all'interno delle zone di influenza delle potenze egemoniche, poiché ne deriverebbero alterazioni di un equilibrio strutturalmente precario. Per superare i blocchi in Europa si deve dunque anzitutto spezzare il bipolarismo, ma ciò richiede la formazione di un polo autonomo europeo che può nascere solo nell'Europa occidentale, la quale, pur facendo parte del blocco occidentale, ha la possibilità oggettiva (a differenza dei satelliti dell'URSS) di dar vita a una solida unione economica, politica e militare e, quindi, di emanciparsi dall'egemonia americana. In tal modo si aprirebbe realmente la strada al superamento della divisione della Germania e dell'Europa nel suo complesso.

Al di fuori di questa prospettiva ci sono soltanto o delle illusioni o il pericolo di un ritorno all'anarchia dei nazionalismi contrapposti in Europa. In effetti non si può escludere del tutto che, nell'attuale situazione di crisi del sistema bipolare e di crescente incapacità da parte delle superpotenze di tenere sotto controllo l'evoluzione del mondo, possa prodursi una grave crisi del sistema dei blocchi in Europa. Ma se una tale crisi non coincidesse con un rafforzamento dell'integrazione europeo-occidentale e l'avvio della sua estensione graduale verso l'Europa orientale, si ritornerebbe in Europa a una situazione analoga a quella fra le due guerre mondiali, in cui l'anarchia degli Stati nazionali sovrani non era attenuata né dal processo di integrazione europea, né dalla pax americano-sovietica. Il risultato sarebbe una catena di conflitti nazionalistici, con il nazionalismo tedesco, alimentato dalla questione della divisione nazionale, in primo piano, e con conseguenze catastrofiche per l'Europa e per il mondo.

Ciò detto, occorre soffermarsi sulle motivazioni per cui un uomo come Löser, che alla luce dei suoi precedenti scritti sembrava abbastanza consapevole dell'importanza decisiva del rafforzamento dell'integrazione europea ai fini di una evoluzione positiva della situazione internazionale, ha mutato in modo così drastico il proprio punto di vista. Il punto decisivo è qui il suo giudizio sulle prospettive dell'integrazione dell'Europa occidentale.

Löser parte dall'affermazione pienamente condivisibile che la Comunità attuale, che si è ridotta in sostanza a essere nulla più che un organo di compensazione di interessi nazionali particolari di natura economico-commerciale, non può dare alcun contributo al superamento della divisione della Germania e dell'Europa nel

suo complesso, né può svolgere un ruolo positivo ed efficace su scala mondiale. Da questa constatazione non trae però la conclusione che è indispensabile andare al di là dell'integrazione economica e giungere all'integrazione politica e militare, perché possa diventare politicamente attiva la solidarietà degli Europei occidentali verso gli Europei orientali, tedeschi e non tedeschi. Al contrario, l'integrazione europeo-occidentale deve, a suo avviso, cessare di essere l'impegno prioritario della RFdG, e questa deve invece rivolgere i suoi sforzi in modo prioritario, come si è visto, alla costruzione della confederazione centro-europea. Questa tesi viene fondata su due argomentazioni di natura logicamente eterogenea relative all'obiettivo del rafforzamento della integrazione europeo-occidentale.

La prima riguarda la possibilità oggettiva di questo rafforzamento. A giudizio di Löser lo sviluppo dell'integrazione europeo-occidentale in direzione di uno Stato federale è una pura chimera per la fondamentale ragione che nessun governo francese (ma ciò vale anche per gli altri governi, con la differenza che essi non lo dicono altrettanto apertamente) è disposto ad accettare istituzioni comunitarie che gli impongano di subordinarsi alle decisioni di una maggioranza di cui esso non faccia parte. A questa affermazione molto drastica si può dare una immediata risposta sul piano dei fatti, ricordando lo storico discorso di Mitterrand al Parlamento europeo del 24 maggio 1984 (il libro di Löser doveva già essere in stampa a quella data), nel quale fu espressa sia l'adesione al principio del voto a maggioranza nel Consiglio dei ministri della Comunità, sia l'appoggio al progetto di Trattato di Unione europea approvato dal Parlamento europeo, che prevede uno sviluppo in senso federale della Comunità. Questa dichiarazione non significa certo che la realizzazione dell'Unione europea è ormai acquisita, ma indica comunque che una battaglia per questo obiettivo ha effettive possibilità di essere vinta e che ciò dipende in definitiva dall'impegno delle forze favorevoli al rafforzamento dell'integrazione europea. Al di là del fattore favorevole costituito dall'attuale atteggiamento dei vertici della politica francese, non si deve dimenticare la situazione generale dell'Europa che deve fronteggiare la sfida della rivoluzione tecnico-scientifica e che deve quindi unire le proprie forze se non vuole accettare passivamente un destino di fatale decadenza.

La seconda argomentazione riguarda non la fattibilità ma la stessa auspicabilità del rafforzamento dell'integrazione europeo-occidentale, ed è qui che emerge in modo scoperto l'adesione da parte di Löser a un punto di vista nazionalistico. In sostanza la trasformazione in senso federale della Comunità non corrisponde,

a suo avviso, all'interesse della RFdG, poiché in tal modo essa sarebbe costretta a finanziare lo sviluppo delle zone arretrate della Comunità, e in particolare dei paesi mediterranei. Se già gli attuali meccanismi comunitari impongono gravi oneri finanziari a Bonn, il passaggio al voto a maggioranza e il conseguente decisivo aumento del bilancio comunitario porterebbero questi oneri a dimensioni intollerabili.

Non occorrono molte parole per dimostrare l'inconsistenza di questo ragionamento, che costituisce uno dei fondamentali cavalli di battaglia della critica nazionalistica all'integrazione europea in Germania. Basterà qui ricordare che il calcolo dei vantaggi economici derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea non può tener conto soltanto del dare e dell'avere rispetto al bilancio comunitario, ma deve soprattutto tener conto del fatto di avere a disposizione un vasto mercato che, in mancanza dell'integrazione europea, sarebbe diviso in compartimenti stagni (5). Proprio questo fatto è la ragione decisiva dell'eccezionale progresso economico realizzato in questo dopoguerra dai paesi membri della Comunità, e che ha permesso di superare la situazione di ristagno caratterizzante il primo dopoguerra e avente la sua causa di fondo nelle chiusure protezionistiche. L'integrazione europea, producendo, oltre a un eccezionale progresso economico, la fine della rivalità militare fra le nazioni dell'Europa occidentale, ha d'altra parte reso possibile il consolidamento del regime democratico in paesi come l'Italia e la Germania, che altrimenti non avrebbero potuto superare la loro cronica instabilità.

Se sono evidenti i vantaggi economici e politici dell'integrazione europea, altrettanto evidente dovrebbe essere l'esigenza di una seria politica diretta a superare i gravi squilibri fra regioni forti e deboli che caratterizzano l'Europa. Non è soltanto una questione di giustizia, ma anche di utilità economica, poiché un maggiore sviluppo delle aree arretrate della Comunità amplierebbe automaticamente il suo mercato interno con vantaggio generale. Inoltre verrebbero eliminate le pericolose spinte disgregatrici della integrazione derivanti dalle tendenze protezionistiche che inevitabilmente si manifestano nei paesi con problemi di arretratezza, se non vengono sostenuti dai paesi più ricchi nei loro sforzi per venire a capo di questi problemi. Per questo un trasferimento di

(5) Questa linea di analisi è sviluppata in modo approfondito e sistematico da B. MAY, *Kosten und Nutzen der deutschen EG-Mitgliedschaft*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1982 e R. HRBECK-W. WESSELS (Hrsg.), *EG-Mitgliedschaft: ein vitales Interesse der Bundesrepublik Deutschland?*, Europa-Union Verlag, Bonn, 1984.

risorse dalle regioni forti verso quelle deboli della Comunità (analogamente a quanto avviene all'interno dei singoli paesi) non può essere considerato uno svantaggio per le regioni forti, bensì un investimento per il futuro, un perseguire i loro interessi più generali e di lungo periodo invece che gli interessi immediati e di gruppi particolari.

Che i nazionalisti siano impermeabili a questo tipo di considerazioni non ci ha mai stupito. Chi vuol difendere una istituzione, come lo Stato nazionale sovrano, che è ormai morta sul piano della storia, ha inevitabilmente una visione deformata della realtà ed è portato a negare la stessa evidenza. Piuttosto deve dar da pensare il fatto che da qualche tempo, in Germania come negli altri paesi della Comunità, le deformazioni nazionalistiche tendano a guadagnare terreno. E il caso di Löser è in questo senso emblematico. Alla radice di questo trend c'è chiaramente lo stallo del processo di integrazione europea che tende a indebolire le forze della ragione e a far riapparire i fantasmi del passato. Una ragione di più per impegnarsi senza risparmio nella lotta per l'unificazione politica europea, in modo da ottenere un'inversione di tendenza prima che sia troppo tardi.

Sergio Pistone

L'azione federalista

LA LOTTA FEDERALISTA IN GRAN BRETAGNA

La nascita di Federal Union a Londra nel 1938 e la straordinaria storia del suo vastissimo successo pubblico nei mesi che hanno preceduto la seconda guerra mondiale è già stata raccontata altrove. E sarà oggetto di un libro che verrà pubblicato quest'anno. Esso mostrerà come alcune fra le migliori intelligenze, attive nella vita pubblica inglese, si piegarono all'idea di subordinare una sovranità nazionale illimitata ad un controllo sovranazionale. L'idea federale accese l'immaginazione di coloro che « fanno opinione » e diede origine ad un corpo considerevole di letteratura, che circolò clandestinamente tra i movimenti della Resistenza nell'Europa occupata. Non vi è dubbio che le idee pubblicate nei libri di Lord Lothian, Lionel Robbins, Ivor Jennings, James Meade, William Beveridge, Ronald Mackay, William Curry, Kenneth Wheare, Friedrich von Hayek, Barbara Wootton, Harold Wilson e altri ancora in Gran Bretagna favorirono lo sviluppo del federalismo nel continente durante e dopo la guerra.

Il federalismo ha avuto senza dubbio qualche influenza sul pensiero di Winston Churchill. Esso era alla base dell'iniziativa elaborata da Arnold Toynbee, Jean Monnet, Arthur Salter e Robert Vansittart per l'Unione franco-inglese, che il gabinetto inglese propose al governo francese di Paul Reynaud nel giugno 1940. Queste idee federaliste costituivano il tema di discussioni, svoltesi a Londra durante la guerra, fra governi in esilio, in cui Spaak e Van Zeeland hanno giocato un ruolo molto importante. Nel 1942, nel mezzo della guerra, Churchill scrisse una nota ai suoi colleghi di governo, sostenendo che si doveva pensare alla creazione, dopo la guerra, di qualcosa sul tipo di un Consiglio

d'Europa, in cui godessero di eguali diritti sia i paesi vittoriosi che quelli sconfitti.

Non vi è dubbio che il discorso di Churchill a Zurigo del 1946, che proponeva la creazione di una sorta di Stati Uniti d'Europa, ha portato decisamente l'unità europea sul terreno politico. In un breve spazio di tempo videro la luce numerose organizzazioni a sostegno di questo obiettivo, ivi inclusa l'Unione dei federalisti europei, il cui Congresso a Montreux del 1947 vide la partecipazione di numerosi federalisti inglesi, fra cui Duncan Sandys, genero di Churchill. Sandys divenne il promotore del tentativo di riunire i vari movimenti per l'unità europea al primo Congresso d'Europa all'Aja nel 1948. Ottocento delegati vennero da ogni parte del continente e decisero di lavorare per la creazione di un'unione politica, economica e culturale in Europa. Essi fondarono il Movimento europeo, che elesse Duncan Sandys come suo primo presidente internazionale.

L'ambiguità inglese.

Uscita dalla seconda guerra mondiale come una delle tre grandi potenze mondiali e ancora a capo di un impero, la Gran Bretagna rimase incerta circa il suo ruolo futuro. I politici non si resero conto che il potenziale economico del paese non era più adeguato per la loro ambizione politica di tenere il passo con le due superpotenze. La fede nel suo ruolo mondiale non consentì alla Gran Bretagna di assumere la *leadership* in Europa, che era disponibile per chi la pretendesse. L'ampiezza dell'automistificazione fu ben dimostrata dalle diffuse proteste che si levarono contro un discorso del Segretario di Stato americano Dean Acheson nel 1952. Critico del rifiuto inglese di aderire alla Comunità europea per il carbone e l'acciaio, egli rimproverò agli Inglesi di aver perso un impero, ma di non aver ancora trovato un proprio ruolo. In realtà, dovettero trascorrere circa quindici anni dopo la fine della guerra prima che la Gran Bretagna iniziasse a riconoscere che il suo posto era in un'Europa in via di unificazione.

Se si vogliono esaminare le cause dell'ambiguità inglese verso l'Europa si deve risalire alla situazione dell'immediato dopoguerra. Churchill fu sconfitto e un governo laburista assunse il potere, impegnato all'interno a realizzare un programma di ampie nazionalizzazioni e all'esterno, sotto la guida di Ernest Bevin come Segretario agli esteri, alla difesa, con assoluta priorità, delle relazioni speciali anglo-americane. Alcuni esponenti della sinistra laburista come Michael Foot, Barbara Castle e Richard Crossman si pronunziarono nel 1947 a favore di un'unione europea, soprat-

tutto al fine di creare una terza forza neutrale fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica. Ma essi costituivano allora una minoranza. Paradossalmente, essi divennero in seguito i *leaders* dell'opposizione laburista all'adesione della Gran Bretagna alla Comunità.

La proposta di Schuman di sottoporre il carbone e l'acciaio ad un controllo sovranazionale era del tutto antitetica rispetto alle scelte laburiste di prelevare queste industrie dalle mani private e di nazionalizzarle. Nessun governo laburista avrebbe voluto cederne il controllo, dopo averlo appena conquistato. Alcuni membri influenti dell'opposizione conservatrice criticarono il rifiuto laburista di rispondere favorevolmente alla dichiarazione di Schuman. Tuttavia la politica del governo non si modificò dopo che i Conservatori tornarono al potere alla fine del 1951.

Churchill stava invecchiando. Duncan Sandys e Harold Macmillan, i più strenui sostenitori dell'Europa all'interno del gabinetto, assunsero responsabilità di governo assai importanti, che li tennero lontani dagli affari esteri. Anthony Eden, il Segretario agli esteri, ebbe le mani libere e si vide collocato sulla scena mondiale, con poche simpatie per coloro che cercavano di condurre la Gran Bretagna più vicina all'Europa. L'incapacità di rispondere all'invito di unirsi alla Comunità europea di difesa e il rifiuto dei tentativi di creare una Comunità politica segnarono la fine definitiva di questi progetti sul continente. Il loro fallimento persuase i *leaders* inglesi che anche Messina e le proposte di creare una Comunità economica sarebbero probabilmente fallite.

L'avvicinamento.

È stato il disastro di Suez nel 1956, e la presa di coscienza del fatto che ormai la Gran Bretagna non poteva più considerarsi una potenza mondiale, che segnò un mutamento graduale nel suo atteggiamento verso l'Europa. Harold Macmillan, un europeo impegnato, divenne primo ministro nel 1957. Sotto la sua guida la Gran Bretagna prese consapevolezza della sua forza effettiva e della sua posizione nel mondo. Egli capì che il futuro della Gran Bretagna stava nell'Europa e la politica inglese iniziò a modificarsi per tener conto di questo fatto.

I federalisti europei in Gran Bretagna si resero conto di questa occasione e decisero di influenzare coloro che « fanno opinione » a favore della partecipazione inglese alla Comunità economica europea. Essi diedero incarico all'Economist Intelligence Unit, allora diretta da John Pinder, di sviluppare un progetto di ricerca sugli effetti di un'area di libero scambio e del mercato comune per l'industria manifatturiera inglese. Pubblicato nel

1957 con il titolo *Britain and Europe*, esso stimolò un notevole interesse nel pubblico e convinse larghi strati dell'industria e del commercio in Gran Bretagna dei vantaggi economici di un avvicinamento all'Europa. Tuttavia vi erano ancora forti dubbi sugli effetti di un tale legame nei confronti delle relazioni economiche della Gran Bretagna con il Commonwealth. L'Economist Intelligence Unit fu perciò incaricata di uno studio anche su questo aspetto. Essa pubblicò un libro su questo tema nel 1960, che eliminò molti timori sul fatto che un legame con l'Europa avrebbe significato voltare le spalle al Commonwealth.

Il primo negoziato.

La risposta inglese al successo dei negoziati per il Trattato di Roma fu di creare un'area europea di libero scambio fra i sette paesi europei che non avevano aderito alla CEE. L'obiettivo era di convincere i Sei ad accordarsi per dar vita ad una più ampia area di libero scambio, che coinvolgesse tutti e tredici i paesi. Quando gli sforzi inglesi si dimostrarono vani, Harold Macmillan decise nel 1961 di proporre che la Gran Bretagna diventasse un paese membro della CEE a pieno titolo. I negoziati, condotti da Edward Heath, si conclusero nel 1963 a seguito del primo veto imposto da de Gaulle contro l'adesione inglese.

L'opinione pubblica, che era divenuta molto favorevole alla idea di un'adesione, subì un notevole contraccolpo e per alcuni anni la scelta europea cessò di giocare un ruolo significativo nella politica inglese. Tuttavia, quando alla fine del 1964 i laburisti ritornarono al potere, molti dei più giovani deputati nella Camera dei Comuni ripresero in mano con entusiasmo la causa dell'Europa. Un comitato laburista per il Mercato comune, molto attivo nel partito, presieduto da Roy Jenkins con Shirley Williams alla segreteria, giocò un ruolo di primo piano nell'assicurare un sostegno all'Europa all'interno del partito laburista. Roy Hattersley, l'attuale *deputy leader* del partito, divenne il direttore della Campagna per una Comunità politica europea con un forte impegno federalista.

Quando George Brown divenne Segretario agli esteri nel 1966, egli diede un'altissima priorità al secondo tentativo di aderire alla CEE. Dopo un viaggio esplorativo nelle capitali dei Sei, la seconda richiesta inglese di adesione fu sottoposta al Parlamento. Nel maggio 1967, dopo un lungo dibattito, essa fu approvata dalla più larga maggioranza mai registrata su una questione di vitale interesse, ottenendo l'appoggio dell'85% dei votanti, di tutti i partiti politici. Questo secondo tentativo fallì

quando il presidente de Gaulle impose il suo veto ancor prima che i negoziati avessero inizio.

L'aggiramento del veto.

I due anni seguenti furono dedicati dai federalisti al tentativo di trovare il modo di superare il veto francese. Sulla base di un suggerimento di Altiero Spinelli durante un seminario di Federal Trust tenutosi in Gran Bretagna nel 1968, fu avviata un'iniziativa per convocare una seconda conferenza di Messina, per creare, con la partecipazione a pieno diritto della Gran Bretagna, una Comunità politica europea, che avrebbe dovuto agire parallelamente alla Comunità economica. Per George Brown, che aveva allora appena lasciato il governo, furono organizzate visite presso i governi dei Sei e presso la Commissione europea. Si pensava di render pubblica la richiesta di una nuova Messina a Londra durante una visita ufficiale del governo italiano nel marzo 1969. Mentre fra i ministri inglesi e italiani venivano elaborati i dettagli, giunse notizia della sconfitta del governo francese nel referendum sulla regionalizzazione e delle dimissioni del presidente de Gaulle. La dichiarazione di Londra fu rapidamente modificata, con la richiesta di un allargamento della Comunità, di elezioni dirette del Parlamento europeo e di uno sviluppo di un ruolo politico della Comunità.

Le dimissioni del presidente de Gaulle furono il segnale che le porte erano ormai aperte per una partecipazione a pieno titolo della Gran Bretagna, e il governo laburista si preparò per i negoziati che dovevano iniziare nel giugno 1970. Questi dovevano essere condotti da George Thomson, destinato a diventare uno dei primi Commissari inglesi presso la Commissione europea. Ma in quel mese si verificò la sconfitta del governo laburista in una elezione generale e il ritorno di Edward Heath a capo di una amministrazione conservatrice. Il suo profondo impegno per una Europa unita testimoniava la determinazione del governo affinché i negoziati per l'adesione avessero successo.

Il secondo negoziato.

L'opinione pubblica inglese, dopo il secondo veto, aveva perso gran parte del residuo entusiasmo per un impegno della Gran Bretagna all'interno della Comunità. I sondaggi di opinione, alla fine del 1970, mostravano che il 70% si opponeva all'adesione, mentre solo il 18% era favorevole. Sulla base di questa ostilità era assai improbabile che un negoziato coronato da successo avrebbe ottenuto l'approvazione parlamentare. Il governo si tro-

vava così di fronte ad un dilemma. Esso non poteva dimostrare che stava negoziando duramente con la Comunità e nello stesso tempo condurre una campagna presso l'opinione pubblica per persuaderla dei vantaggi della partecipazione.

Questo compito ricadde allora sul Movimento europeo, che intraprese una massiccia campagna pubblicitaria nei primi mesi del 1971, spendendo per questo scopo più di un milione di sterline. La pubblicità attraverso la stampa, accompagnata da centinaia di incontri pubblici e dalla distribuzione di milioni di volantini informativi in tutto il paese, conseguì il suo obiettivo. Quando i negoziati stavano arrivando a conclusione nel maggio 1971, l'opinione pubblica mostrava una lieve maggioranza a favore della partecipazione. La decisione finale spettava tuttavia al Parlamento. Con un'opinione pubblica equamente divisa, i parlamentari si sentirono in grado di esprimere la loro valutazione.

La battaglia per l'adesione si trasferì allora alla Camera dei Comuni, cui dovevano essere sottoposti per l'approvazione i risultati dei negoziati, se coronati da successo. Profondamente diviso su questo tema, il partito laburista, in un congresso speciale, decise di opporsi alla partecipazione sulla base degli accordi negoziati, considerandoli pregiudizievoli degli interessi inglesi. Si pensava che questa posizione avrebbe unito i filo-europei e gli anti-europei all'interno del partito. Nel partito conservatore vi era anche una minoranza che tuonava contro l'adesione. Le prime valutazioni mostravano chiaramente che i laburisti, insieme con i conservatori ribelli, erano in grado di ripudiare gli accordi negoziati dal governo e di respingere l'adesione inglese.

Fu l'ala europeista del partito laburista, guidata dal *deputy leader* del partito Roy Jenkins, che salvò la situazione. In un voto di importanza cruciale sul principio dell'adesione nell'ottobre del 1971 sessantanove laburisti sfidarono la disciplina di partito e votarono insieme con il governo. Di conseguenza, il governo ottenne una larga maggioranza di 112 voti sul principio dell'adesione sulla base degli accordi negoziati. Nei mesi che seguirono i ribelli laburisti ritornarono all'ovile, ma un numero sufficiente di loro continuò ad astenersi o a votare insieme con il governo per assicurare che fosse approvata la legislazione specifica richiesta dall'adesione.

La partecipazione alla Comunità.

La Gran Bretagna entrò nella Comunità il 1° gennaio 1973 con molte speranze, ma il paese rimase diviso. Fra i laburisti vi erano crescenti timori che il partito si potesse spaccare su questo tema, specialmente nella corsa verso le successive elezioni

generali. Ma Harold Wilson seppe escogitare una soluzione che evitò questa spaccatura. Essa consisteva nel fatto che un governo laburista avrebbe cercato di rinegoziare le condizioni della partecipazione e avrebbe sottoposto i risultati direttamente, al di sopra del Parlamento, all'elettorato inglese attraverso un referendum. Questo sarebbe stato il primo referendum nazionale nella storia costituzionale britannica. Roy Jenkins si oppose a questa soluzione e diede le dimissioni da *deputy leader* del partito, quando essa fu adottata.

I laburisti tornarono al potere nel marzo 1974. Sebbene non avessero raggiunto la maggioranza assoluta, sembrava probabile che avrebbero migliorato la loro posizione in un'altra elezione generale, il che fecero nell'ottobre 1974. Furono allora avviati dal governo i negoziati per modificare le condizioni della partecipazione in modo tale da soddisfare le richieste laburiste. Alla fine i mutamenti effettivi furono insignificanti, e quando furono sottoposti all'attenzione del gabinetto, questo si divise sul tema. In seguito a ciò, mentre il governo raccomandava di accettare le condizioni, fu concessa piena libertà di far propaganda contro questa soluzione a coloro che si opponevano all'interno del gabinetto e del Parlamento.

La crisi petrolifera del 1973 e il successo dello sciopero dei minatori per ottenere salari molto più elevati, che provocò la caduta del governo Heath nel 1974, stimolarono una forte inflazione. La campagna di coloro che si opponevano al Mercato comune durante i negoziati per l'adesione si era concentrata sui prezzi, in particolare dei generi alimentari, sostenendo che essi sarebbero saliti alle stelle dopo l'ingresso nella Comunità. Per quanto riguarda i prezzi questo avvenne effettivamente, ma per ragioni diverse rispetto alla partecipazione alla Comunità. L'opinione pubblica tuttavia ritenne la Comunità responsabile. Così, un anno prima del referendum, i sondaggi di opinione mostravano una maggioranza di 2 a 1 per il ritiro dalla Comunità.

Il referendum.

A causa dell'ambiguità laburista su questo tema, ricadde ancora una volta sul Movimento europeo l'onere di organizzare la campagna pubblica, e la pianificazione della campagna iniziò nel maggio 1974, ben un anno prima di quando si effettuò il referendum. Circa sette milioni di volantini furono distribuiti nella maggior parte delle famiglie in tutto il paese durante l'estate del 1974 per reclutare aiuti per la campagna. Circa 12.000 persone si offrirono di collaborare volontariamente e nei mesi seguenti misero in piedi 475 gruppi locali per la campagna. La strategia

adottata fu di garantire la continuità della partecipazione attraverso l'aggregazione di un gran numero di diversi gruppi di interesse. Ogni partito politico aveva il suo gruppo che faceva campagna. Il Movimento europeo, sotto l'insegna di 'Britain in Europe', creò gruppi che facevano campagna filo-europea nella maggior parte delle professioni, nel mondo dello sport, fra gli attori, gli artisti, ciascuno sostenendo l'opportunità di votare sì fra i membri del proprio gruppo. I cristiani per l'Europa mobilitarono le chiese e attraverso di esse le loro congregazioni. I comunisti per l'Europa imbarazzarono il partito comunista ufficiale, che era contrario. Le organizzazioni giovanili tennero *meetings*, manifestazioni pubbliche e azioni spettacolari. Il commercio e l'industria condussero campagne di informazione fra i loro addetti, con l'aiuto di sindacalisti filo-europei.

La strategia adottata era del tutto opposta a quella di coloro che si opponevano al Mercato comune. Mentre i filo-europei si esprimevano con molte voci diverse, ma tutte in favore della partecipazione, l'opposizione proveniva in larga misura dalla estrema destra o dall'estrema sinistra dello schieramento politico e tentava di parlare con una sola voce, e quindi divenne priva di credibilità agli occhi dell'opinione pubblica.

L'entusiasmo suscitato presso i gruppi filo-europei fu strabiliante. Esponenti politici, che da tempo si fronteggiavano fra di loro, lavorarono insieme con armonia per la loro causa comune. Questo era vero sia a livello nazionale, dove la campagna era guidata da Roy Jenkins, sia nei 475 gruppi locali, che erano deliberatamente composti in modo tale da assicurare, nella loro direzione, un equilibrio politico fra tutti i partiti.

La campagna si concluse con un rovesciamento dell'ostilità dell'opinione pubblica. In una votazione caratterizzata da una partecipazione del 60%, alta per la Gran Bretagna se si escludono le elezioni generali, vi fu una solida maggioranza per restare nella Comunità di 2 a 1.

Le elezioni europee.

Il passo successivo più importante nell'evoluzione della Comunità verso una federazione sembrò essere l'elezione diretta del Parlamento europeo. In Gran Bretagna l'iniziativa fu assunta dal Movimento europeo, che preparò un rapporto attraverso un gruppo di lavoro di alto livello, composto da rappresentanti di tutti i partiti, che cooperò strettamente con Schelto Patjin, il *rapporteur* olandese al Parlamento europeo sulle elezioni dirette. Fu fatta un'intensa pressione sul governo e sul Parlamento. Nel

luglio 1977 la Camera dei Comuni approvò lo svolgimento delle elezioni dirette con 394 voti a favore e 147 contro.

Tuttavia il governo laburista dovette pagare un prezzo per indurre i suoi seguaci a votare a favore. Fu assunto infatti l'impegno di non aumentare i poteri del Parlamento e il governo sostenne esplicitamente la sua opposizione al federalismo europeo.

Molto più difficile fu tuttavia arrivare ad un sistema uniforme di elezione. Sia i laburisti che i conservatori temevano l'introduzione della rappresentanza proporzionale in occasione delle elezioni europee, in quanto si sarebbe potuto giungere in questo modo all'introduzione di un tale sistema anche in occasione delle elezioni nazionali, ponendo termine al loro duopolio nella gestione del potere. In quel periodo i liberali decisero di sostenere il governo, che aveva perso la sua maggioranza complessiva. Il prezzo per questo sostegno fu l'impegno da parte del governo di presentare alla Camera dei Comuni proposte che prevedessero la rappresentanza proporzionale. Ma consentendo la libertà di voto, queste proposte furono naturalmente respinte grazie ad un'alleanza tra i deputati laburisti e conservatori.

Si rese perciò necessario un processo molto più lungo per definire circoscrizioni europee con un solo deputato e si provocò così un ritardo di un anno nelle elezioni europee. Quando esse finalmente si tennero nel giugno 1979, il risultato distorse grossolanamente le tendenze del voto. Con meno del 50% dei voti i conservatori guadagnarono il 75% dei seggi, mentre la maggior parte dei seggi residui venivano attribuiti al partito laburista. I liberali, con circa il 13% dei voti, non ebbero alcun seggio.

Il governo della signora Thatcher.

Un mese prima delle elezioni europee i conservatori vinsero un'elezione generale e la signora Thatcher divenne primo ministro. La sua battaglia, condotta a lungo, « per riavere indietro il nostro denaro », è ormai parte della storia stessa della Comunità. Mentre l'opposizione della Gran Bretagna verso le eccessive contribuzioni nette al bilancio era corretta, i metodi adottati produssero un effetto profondo sull'opinione pubblica e originarono una forte impressione, anche se scorretta, che la partecipazione alla Comunità fosse contraria agli interessi inglesi. Ancora una volta si attizzarono così i sentimenti contrari al Mercato comune. E si consentì, all'interno del partito laburista, a coloro che si opponevano al Mercato comune di ottenere una massiccia maggioranza, nel Congresso del partito del 1980, a favore di un ritiro incondizionato della Gran Bretagna dalla Comunità europea.

Gli europeisti all'interno del partito laburista si ritrovarono completamente isolati. La maggior parte di loro si collocava alla destra di un partito che si era spostato fortemente a sinistra. L'insoddisfazione per questo spostamento a sinistra e l'elezione di Michael Foot, che si opponeva al Mercato comune, alla *leadership* del partito, convinsero molti di loro che era giunto il momento di rompere. Così, quando Roy Jenkins, ritornando da Bruxelles al termine del periodo trascorso alla Presidenza della Commissione, lanciò un appello per la creazione di una terza forza nella politica britannica, egli trovò un'eco immediata presso la maggior parte degli europei laburisti.

Sebbene fossero molti i motivi per cui i laburisti si divisero, l'Europa fu senza dubbio uno dei più importanti. Il nuovo partito socialdemocratico mise l'impegno a favore della Comunità europea in testa al suo programma e, insieme con i liberali, ha da allora rappresentato, fra tutti i partiti politici britannici, l'ap-proccio più federalista al futuro della Comunità.

La lotta per la continuazione della partecipazione.

Privo della sua frazione filo-europea il partito laburista rimase solidamente impegnato per il ritiro dalla Comunità. Questo divenne uno dei punti più importanti nella sua piattaforma elettorale, quando si avvicinarono le successive elezioni generali. Giudicando sulla base dei sondaggi di opinione che mostravano una variabile, ma chiara, maggioranza contro la partecipazione, il partito vide la sua piattaforma anti-europea come uno strumento per guadagnare voti.

I federalisti si resero conto che la continuazione della partecipazione inglese era di nuovo seriamente in pericolo. Era necessaria una nuova campagna per evitare questo rischio. Questa volta fu sviluppata un'indagine sulla misura in cui l'economia britannica dipendeva dalla Comunità. Stime autorevoli mostrarono che circa 2,5 milioni di posti di lavoro dipendevano direttamente dal commercio con la Comunità. Le esportazioni inglesi verso la Comunità e verso i suoi associati europei erano cresciute enormemente e rappresentavano circa il 60% di tutto il commercio estero. Si dimostrò anche che gli investimenti stranieri in Gran Bretagna erano cresciuti enormemente dal momento dell'ingresso nella CEE, specialmente dagli USA e dal Giappone, che utilizzavano la Gran Bretagna come una base conveniente per produrre beni da destinare al Mercato comune.

Una intensa campagna di informazione fu lanciata dal Movimento europeo in cooperazione con l'industria e il commercio e con gli altri tre partiti politici più importanti. Dal momento che

la crescita della disoccupazione giocava un ruolo sempre più rilevante nella lotta politica, si dimostrò che il ritiro dal Mercato comune avrebbe messo in pericolo milioni di posti di lavoro. Così il partito laburista, che aveva concentrato il tiro sulla disoccupazione e aveva promesso una massiccia creazione di nuovi posti di lavoro, si rese conto che la sua politica di ritiro, con le prospettive di perdite più massicce di posti di lavoro, era controproducente.

La campagna di informazione fu coronata da successo. Circa otto mesi prima delle elezioni generali del giugno 1983, i sondaggi dell'opinione pubblica mostravano una chiara maggioranza a favore del ritiro. Mentre le elezioni si avvicinavano, questa maggioranza scomparve e al tempo delle elezioni i risultati mostrarono una maggioranza di 2 a 1 a favore della continuazione della partecipazione.

Le elezioni generali del 1983 videro una massiccia sconfitta dei laburisti, che ottennero soltanto il 28% dei voti contro il 43% dei conservatori e il 26% dell'alleanza dei socialdemocratici e dei liberali. Questa massiccia sconfitta ha provocato un profondo ripensamento dell'attitudine dei laburisti verso l'Europa. Il partito laburista sta gradualmente accettando la partecipazione inglese e l'idea che il ritiro non è più un'opzione credibile.

Verso l'Unione europea.

Ora che le interminabili dispute intorno all'adesione della Gran Bretagna alla CEE sono finalmente accantonate, i federalisti inglesi hanno potuto rivolgere la loro attenzione alla trasformazione della Comunità in un'Unione europea. Una pressione consistente sui membri del partito conservatore al Parlamento europeo ha portato al voto sorprendente del Gruppo in favore del progetto di Trattato per l'Unione europea nel febbraio 1984. Dei 60 conservatori inglesi, 22 hanno votato a favore, 5 contro e 6 si sono astenuti, mentre gli altri, consapevoli della disapprovazione del governo conservatore, si sono assentati al momento del voto. La signora Thatcher si era impegnata a sostenere la solenne dichiarazione in favore dell'Unione europea approvata al vertice di Stoccarda del 1983, ma il governo non è ancora convinto della necessità di un nuovo Trattato, ovvero della soppressione del diritto di veto.

La prossima battaglia per i federalisti britannici è quindi sul punto di essere avviata al più presto. La dichiarazione di Stoccarda e il progetto di Trattato sono stati considerati complementari ed essi vengono collegati con una campagna *ad hoc* per il completamento del Mercato comune, a cui il governo conserva-

tore è irrevocabilmente impegnato. Nello stesso tempo una pressione crescente verrà esercitata sul governo per aderire pienamente al Sistema monetario europeo.

È chiaro, tuttavia, che la Gran Bretagna difficilmente sarà alla testa della lotta per l'Unione europea. Come diceva solitamente Jean Monnet, gli Inglesi non amano le idee, ma rispondono ai fatti. Se la maggioranza degli altri governi della Comunità si dichiarerà pronta a formare l'Unione europea, senza la Gran Bretagna se necessario, è improbabile che la Gran Bretagna ripeterà gli errori del passato, quando si rifiutò di aderire alla Comunità europea per il carbone e l'acciaio o alla Comunità economica europea.

Il compito per i federalisti in Gran Bretagna sarà allora di dimostrare chiaramente al governo e all'opinione pubblica i pericoli dell'esclusione inglese dalla nascente Unione, e il suo isolamento dalla corrente principale degli avvenimenti. Tutta la storia della Gran Bretagna mostra che questa non è una scelta che il paese non ha mai fatto. Quindi, se vi sarà una pressione da parte del continente, la Gran Bretagna sarà presente quando l'Unione verrà finalmente creata.

Ernest Wistrich

I GIOVANI E IL FEDERALISMO *

I giovani e la politica.

Tutti i giovani scelgono, implicitamente o esplicitamente, un orientamento politico, perché è impossibile vivere in una comunità (dalla comunità di quartiere a quella mondiale) senza decidere quale impegno si vuole in essa assumere, per difenderla nella sua integrità oppure per modificarla e migliorarla. Bisogna occuparsi di politica, non foss'altro che per essere sicuri di « coltivare il proprio giardino » in tranquillità.

Ma non si tratta solo di questo. Vi è un rapporto spontaneo fra i giovani e la politica che è connaturato alla loro stessa condizione esistenziale. Il giovane non può fare a meno di pensare al futuro, per sé e per gli altri. E la politica è proprio uno specifico

(*) Si tratta della *Introduzione* allo Stage per giovani militanti federalisti, organizzato a Ventotene nei giorni 1-8 settembre 1984.

campo dell'attività umana in cui ciascuno può contribuire alla definizione dei grandi progetti di trasformazione della società e battersi per la loro realizzazione. Nell'attività politica l'individuo si assume le proprie responsabilità nei confronti del processo storico. Nella misura in cui esiste la libertà, che non è mai una libertà assoluta, gli uomini possono tradurla in realtà attraverso il loro impegno politico.

La politica è dunque anche il terreno sul quale, in forma cosciente, la libertà dell'uomo si scontra con la necessità storica. E il primo vincolo che incontra chi si vuole impegnare in un'azione politica è quello di agire in raggruppamenti, siano essi associazioni, leghe, sindacati, movimenti, partiti o Stati. Gli individui possono avere in comune interessi ed ideali, anche se una concezione volgare dell'agire politico vorrebbe ridurre le motivazioni della politica al solo interesse. In verità, ciò che tiene uniti i membri di un gruppo politico è l'appartenenza alle medesime idee. L'interesse materiale può naturalmente interferire, ma non costituisce mai il fondamento ultimo di un atteggiamento politico, anche quando apparentemente la politica degenera e sembra ridursi a scontro di interessi contrapposti. Basta riflettere sul fatto che in occasione di contrasti importanti fra partiti o fra Stati si è giunti, e si giunge ancora purtroppo, sino a sacrificare la vita non solo dei nemici, ma quella propria e dei propri compagni, per comprendere che il significato profondo dell'impegno politico consiste nella lotta per l'emancipazione umana (ciò che nel linguaggio ottocentesco si definiva Rivoluzione in relazione a mutamenti istituzionali significativi) e che solo nelle sue forme degenerate e conservatrici la politica si riduce a « conquista del potere per il potere », cioè a mera gestione dell'esistente, del presente senza futuro, dell'interesse senza ideale.

Eppure viviamo in un'epoca in cui bisogna constatare con rammarico che la politica ha perso in gran parte questa sua capacità di comunicare ai giovani l'entusiasmo per un ideale. È un fatto indiscutibile che i partiti tradizionali riescono sempre meno a reclutare giovani e che le strutture organizzative di partito si appesantiscono di funzionari stipendiati, a causa dell'incapacità di mobilitare del lavoro volontario per una politica che non appassiona più. D'altro canto, si deve anche ammettere che non è affatto vero che i giovani abbiano perso la passione per la lotta politica. Negli anni sessanta si sono manifestati negli Stati Uniti ed in Europa dei grandi movimenti giovanili di protesta contro la guerra del Vietnam e nel 1968 il mondo intero ha dovuto far fronte alla grande ondata di contestazione delle vecchie istituzioni autoritarie, nella scuola e nella società. Attualmente il movi-

mento per la pace, che ha avuto il merito di sollevare la coscienza collettiva contro la minaccia della morte nucleare, è alimentato principalmente da giovani. Non è dunque vero che i giovani non si interessano alla politica, anche se, purtroppo, una larga frangia di essi subisce il disorientamento collettivo e finisce preda del nichilismo (terrorismo, droga, ecc.). È vero però che il « vecchio modo di fare politica » non li interessa più. L'impegno di chi vuole sinceramente battersi per un ideale resta latente per lunghi periodi di tempo ed esplode poi fragorosamente sotto forma di movimenti di protesta contro le istituzioni della conservazione, del privilegio e della violenza. Viviamo dunque in un'epoca potenzialmente rivoluzionaria in cui sono messe in discussione le radici stesse dell'antico ordinamento civile.

Di fronte ad una crisi di tali dimensioni è facile smarrirsi e avventurarsi in direzioni sbagliate e improduttive. L'epoca dei grandi mutamenti apre anche occasioni di successo ad ondate reazionarie, come insegna tristemente la storia compresa fra le due guerre mondiali. Nell'Europa attuale, quasi rassegnata ad una perpetua spartizione fra le due superpotenze, la prospettiva di una generale « pacificazione imperiale » nel benessere non è poi tanto lontana dal vero. Nonostante le illusioni del contrario, già oggi gli Europei, dell'est e dell'ovest, si comportano come popoli colonizzati, anche se i gradi di libertà d'azione variano ancora all'interno dei due imperi mondiali.

È necessario pertanto accostarsi alla lotta politica bandendo ogni facile entusiasmo. Non si cambia la vita politica europea senza mettere in discussione l'intero ordinamento mondiale e non si intraprende una lotta di questa portata senza un serio impegno personale di lavoro e di critica del pensiero politico dominante.

La crisi della politica contemporanea consiste, in ultima istanza, nella incapacità delle ideologie tradizionali — il liberalismo, la democrazia e il socialismo (comunismo e marxismo inclusi) — di dare una risposta soddisfacente ai grandi problemi della nostra epoca. In breve, le radici della crisi contemporanea vanno ricercate, secondo i federalisti, nella contraddizione esistente fra la dimensione mondiale dei problemi e la dimensione nazionale della vita politica. Non vi è chi non veda che le meravigliose conquiste della scienza e della tecnologia, che mettono potenzialmente l'uomo in condizione di dominare l'universo, si stanno ritorcendo contro l'uomo stesso a causa della divisione politica del genere umano, che costringe gli Stati a ricorrere alla politica di potenza e alla violenza delle armi per gestire gli affari del mondo. La politica si svuota dunque progressivamente della sua capacità di progettazione del futuro, perché nell'epoca delle armi atomi-

che il sistema mondiale degli Stati è diventato il principale fattore di insicurezza permanente, di terrore e di morte. Lo Stato contemporaneo, la più elevata forma di convivenza a cui sia giunta l'umanità, non è più in grado di incanalare le forze produttive e sociali verso il progresso e la stessa conservazione della vita.

Inoltre, la divisione del mondo in Stati nazionali rende impossibile l'attuazione di una efficace politica internazionale di difesa dell'ambiente naturale ed urbano contro i guasti della società industriale. Ed è sempre la divisione del mondo in Stati nazionali che è all'origine dello scontro fra paesi ricchi e poveri, rendendo praticamente insolubile il problema della giustizia internazionale, vale a dire dell'emancipazione del Terzo mondo dalle sue spaventose condizioni di miseria e di sottosviluppo.

Gli Stati nazionali, che nel secolo scorso hanno rappresentato un fattore importante di progresso, sono ormai diventati il principale ostacolo ad una effettiva politica di emancipazione del genere umano. Il pensiero politico tradizionale, accettando acriticamente un ordinamento internazionale fondato sul principio delle sovranità nazionali assolute, di fatto finisce col giustificare la politica imperialistica degli Stati più forti e la conseguente subordinazione degli ideali di libertà, eguaglianza e giustizia alla logica della politica di potenza.

La crisi delle ideologie tradizionali e l'alternativa federalista.

La cultura politica europea, che si è sviluppata nell'età moderna dal grembo della tradizione universalistica cristiana, non poteva non recepire il valore del cosmopolitismo. Le lotte dei liberali contro il potere assoluto ed i privilegi politici ed economici dell'aristocrazia affermarono nella storia il valore della libertà per tutti gli uomini, senza alcuna discriminazione. Similmente, i democratici pretesero l'eguaglianza politica per ogni cittadino ed i socialisti la giustizia universale. Gli uomini che propugnarono questi valori erano più o meno consapevoli delle infinite difficoltà che avrebbero incontrato e della necessità di concepire la loro impresa come un compito affidato all'impegno di più generazioni. Ma essi non prevedero e non seppero impedire che a queste grandi correnti ideali della storia europea si sovrapponesse, nel secolo scorso, il movimento per l'unificazione nazionale, con la sua ideologia che pretende un idealismo assoluto del cittadino all'idolo nazionale e in ultima istanza all'idea di razza. Ben presto, come accade ad un corpo aggredito da un tumore, si avviò un lavoro di demolizione della componente cosmopolitica delle grandi correnti ideologiche europee, compreso il cristia-

nesimo, nella misura in cui esso si era trasformato in movimento politico.

Progressivamente, liberali, democratici e socialisti accettarono l'idea dello Stato nazionale chiuso, cioè l'idea che la sola comunità per cui valeva la pena di battersi per realizzare la libertà e l'eguaglianza politica e sociale fosse quella nazionale. Il problema dei rapporti internazionali venne considerato come del tutto secondario: pace e guerra dipendevano, così si pensava ingenuamente, dalla buona o cattiva disposizione dei governi. Ciò che importava era la lotta per la conquista del potere nazionale. Una armoniosa e pacifica convivenza fra le nazioni sarebbe stata la naturale conseguenza della vittoria del liberalismo, della democrazia e del socialismo all'interno delle nazioni. L'internazionalismo divenne in questo modo una vera e propria ideologia che giustificava il potere sovrano degli Stati nazionali e, dunque, anche la politica di potenza, quando gli Stati non hanno altra possibilità che il ricorso alle armi per regolare le controversie internazionali. In questo modo, l'internazionalismo si trasformò nell'opposto del liberalismo, della democrazia e del socialismo perché, giustificando il ricorso alla forza e la distruzione reciproca fra comunità umane ormai profondamente unite da una medesima civiltà, negava nei fatti il valore del cosmopolitismo, che pur pretendeva di difendere in linea di principio. L'orrore che suscitò nei contemporanei la prima guerra mondiale, che fu anche la prima guerra di massa, perché coinvolse l'intera popolazione e non solo i combattenti al fronte, fu provocato proprio dalla coscienza del tradimento della comune civiltà. Uomini della stessa fede, in nome della difesa dei « sacri » confini nazionali, si trucidavano sui campi di battaglia.

È, tuttavia, sulla base di questa infausta dottrina dei rapporti internazionali che ci si illude di governare il mondo contemporaneo. La crescente interdipendenza dei rapporti economici e sociali, unita all'accresciuta capacità di intervento dello Stato nella vita produttiva, ha fatto aumentare enormemente il rischio di conflitti internazionali. Il mondo, nel bene o nel male, è governato da USA e URSS che hanno ormai ammassato un arsenale nucleare in grado di distruggere più volte l'umanità. Ma la capacità delle superpotenze di dare una soluzione evolutiva ai grandi problemi contemporanei si riduce progressivamente. Il Terzo mondo è abbandonato al suo destino di miseria e ogni mutamento politico o sociale che metta in discussione l'ordine imperiale viene prontamente sopito, come è accaduto nell'America latina, nei paesi dell'Est europeo ecc. L'immobilismo e la conservazione non dipendono da forze occulte e misteriose. Non si

cambia il mondo contemporaneo con le idee del passato. Oggi la politica ha una dimensione mondiale: chi vuole di nuovo battersi per la libertà, per la democrazia e la giustizia deve concepire un progetto mondiale di trasformazione, che renda partecipe della sua lotta, in prospettiva, tutti gli uomini e tutti i popoli della Terra. Nel nostro secolo, continuare a fare politica sulla base della vecchia dottrina internazionalistica equivale a progettare un viaggio interplanetario fondando i calcoli sul sistema tolemaico.

Solo attraverso il federalismo è possibile far recuperare alla politica la sua dimensione cosmopolitica. Il federalismo consente di eliminare l'anarchia internazionale garantendo effettiva autonomia, libertà ed eguaglianza alle nazioni. Solo un patto costituzionale universale, accettato liberamente da tutti i popoli e che affidi ad un potere sovranazionale il compito di far rispettare il diritto, può assicurare la pace perpetua e la giustizia internazionale. Per liberare la politica dalla necessità di ricorrere alla violenza — nella sua massima espressione, cioè la violenza legalizzata degli eserciti e l'educazione dei giovani all'uso delle armi e all'odio dello straniero — è necessario sottomettere la selvaggia libertà degli Stati sovrani ad un ordinamento federale.

Questa via è praticabile. La scelta che fecero le tredici colonie americane nel 1787 fra il mantenimento della Confederazione — cioè di una unione provvisoria, senza che ciascuna di esse rinunci ad una difesa autonoma — ed una Federazione, mostra che alcuni uomini, in circostanze storiche favorevoli, hanno saputo trarre il giusto insegnamento dalla storia. Come scriveva Hamilton nel *Federalist* a commento della Costituzione proposta dalla Convenzione di Filadelfia ai coloni: « Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo ».

Tuttavia, due secoli fa, i tempi non erano ancora maturi affinché le conquiste della Rivoluzione americana diventassero un patrimonio comune a tutta l'umanità. Gli europei stavano proprio allora per lanciarsi verso l'avventura della rivoluzione industriale e il contemporaneo consolidamento, o la formazione, delle grandi unità nazionali, gettando così implicitamente anche le basi per nuovi e più sanguinosi conflitti. Il progresso nella storia non procede attraverso sentieri rettilinei e quasi sempre gli uomini apprendono le lezioni solo dai tragici avvenimenti scatenati dalle passioni e dagli interessi che essi non hanno ancora saputo sottoporre alla legislazione della ragione. Ma nel XVIII secolo, ciò che l'umanità si rifiutava ancora di comprendere poteva almeno

essere pensato come una congettura filosofica ragionevole. Con Immanuel Kant il federalismo acquisì una dimensione storica universale. Gli uomini, osservava Kant nella *Idea di una storia universale da un punto di vista cosmopolitico* (1784), si sono dati un ordinamento politico internazionale in cui gli Stati vivono in una condizione di selvaggia libertà, come vivevano gli individui prima della formazione dello Stato civile. La situazione internazionale corrisponde dunque ad uno stato di barbarie, perché solo mediante la guerra, e non il diritto, si può decidere delle controversie fra Stati. Non è tuttavia irragionevole sperare che la storia nella sua evoluzione spinga il genere umano a riconoscere la necessità di entrare a far parte di un ordinamento politico universale. « Quella stessa insocievolezza — scriveva Kant — che obbligava gli uomini a darsi una costituzione, è di nuovo la causa per cui ogni comunità nei rapporti esterni, cioè come Stato in rapporto a Stati, si mantiene in libertà illimitata e quindi deve aspettarsi dagli altri i mali che opprimevano i singoli uomini e li costrinsero a entrare in uno Stato civile regolato dal diritto ». La ragione dovrebbe dunque spingere gli uomini ad « uscire dallo Stato eslege di barbarie ed entrare in una federazione di popoli nella quale ogni Stato, anche il più piccolo, possa sperare la propria sicurezza e la tutela dei propri diritti non dalla propria forza o dalle proprie valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande *federazione di popoli*, da una forza collettiva e dalla deliberazione secondo leggi della volontà comune ».

La pace è lo specifico valore del federalismo. Nel corso della storia europea e mondiale il valore della pace, sebbene accettato da tutti, è sempre stato subordinato nei fatti alla lotta politica per altri obiettivi, come la conquista della libertà, della giustizia o dell'indipendenza nazionale. Nei secoli scorsi non sono certo mancate le voci in favore del federalismo e in particolare degli Stati Uniti d'Europa. Basti qui ricordare quelle di Saint Simon, Mazzini, Cattaneo, Proudhon, Hugo, Trotskij, Einaudi, ecc. Ma essi non furono che dei precursori perché non seppero mai portare il federalismo sul terreno della lotta politica, cioè sul terreno della realizzabilità. Solo a partire dalla seconda guerra mondiale prese corpo, nel corso della Resistenza al nazi-fascismo, il progetto di ricostruire l'Europa liberata sulla base di un ordinamento federale, come alternativa al vecchio ordine degli Stati sovrani che aveva trascinato i cittadini europei nel più orrendo dei conflitti.

Per esaminare la storia del federalismo europeo dalla sua nascita sino agli sviluppi più recenti è necessario individuare alcune semplici linee di svolgimento. Si prenderà dunque in esame, in

primo luogo, il federalismo come progetto politico, cioè la lotta dei federalisti contro i poteri nazionali e per la costruzione del primo governo sovranazionale della storia. In secondo luogo, si esaminerà la storia del federalismo come progetto culturale, cioè l'impegno dei federalisti per affermare la loro concezione del processo storico nei confronti del pensiero politico del passato. Si cercherà infine di far scaturire da queste osservazioni qualche immediata indicazione di lotta.

Il federalismo come progetto politico.

Nel *Manifesto di Ventotene* (1941), atto di nascita del federalismo militante, si individua con grande chiarezza l'obiettivo di lotta all'ordine del giorno della storia: la federazione europea. « Il problema — si dice — che in primo luogo va risolto e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani ». Questa impresa sarà fatta propria da « uomini nuovi » cioè da un Movimento (il Movimento federalista europeo verrà fondato a Milano il 27-28 agosto 1943) capace di sfruttare la situazione rivoluzionaria creata dal disfacimento dei vecchi e screditati regimi europei del passato, travolti dai disastri della guerra. « Il partito rivoluzionario — come viene denominato nel Manifesto il nuovo Movimento — non può essere dilettantesca-mente improvvisato nel momento decisivo, ma deve sin da ora cominciare a formarsi almeno nel suo atteggiamento politico centrale, nei suoi quadri generali e nelle prime direttive d'azione ».

Le previsioni del Manifesto di Ventotene non si avverarono. Il vuoto di potere causato dalla fine dei vecchi regimi non venne colmato attraverso la creazione degli Stati Uniti d'Europa, come sarebbe stato auspicabile, ma dagli eserciti vittoriosi delle grandi potenze, che si preoccuparono di rivitalizzare le vecchie istituzioni nazionali e di spartirsi l'Europa in zone di influenza. Uno spirito di rassegnazione si impadronì allora della classe politica europea e gli ideali di un'Europa unita, che sembravano tanto ragionevoli ed a portata di mano nella Resistenza, svanirono all'orizzonte. Tuttavia, la storia provvede a riproporre ostinatamente agli uomini ciò che la loro insipienza ed inerzia inducono a far dimenticare. La ricostruzione si rivelò presto un compito difficilissimo o impossibile per un'Europa divisa e già pronta, come in una tragica replica teatrale, a far rinascere le antiche controversie di frontiera. Si ripropose la rivalità franco-tedesca e si ritornò all'atmosfera tipica dell'Europa decadente, della diplomazia e delle astute alleanze. Ma il destino dell'Europa non era ormai più solo nelle mani degli Europei. Il confronto bipolare fra le due superpotenze

per il predominio mondiale cominciava ad imprimere una nuova direzione di marcia a tutta la politica internazionale. Non era più possibile né per gli USA né per l'URSS lasciare sprofondare l'Europa nell'anarchia e la cortina di ferro rappresentò la triste ma inevitabile conseguenza dello sgretolamento dell'Europa.

Fu in questo clima che maturarono nuove possibilità di azione per i federalisti. Nel 1947 gli Americani proposero agli Europei il Piano Marshall per tentare di avviare insieme alla ripresa economica un processo di unificazione europea, in funzione del contenimento delle mire staliniane. Ridiventava dunque attuale il progetto federalista. Fu il problema tedesco a mettere gli Europei di fronte alla necessità di compiere una scelta cruciale. La rinascita economica della Germania era ostacolata dalle limitazioni di sovranità imposte dagli Alleati sulla regione della Saar, e senza il carbone e l'acciaio l'industria tedesca non poteva rimettersi in moto. La Francia si opponeva alla ricostruzione della potenza tedesca, ma senza una Germania in grado di sostenersi con le proprie forze l'intero assetto europeo vacillava. Fu Jean Monnet a trovare una soluzione all'*impasse*. « Si può uscire in un solo modo — scriveva Monnet nel suo *Memorandum* del 3 maggio 1950 — con un'azione concreta e risoluta su di un punto limitato ma decisivo che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini dell'insieme dei problemi ». La proposta era quella di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), come primo passo verso una Federazione europea. La creazione della CECA, grazie alla pronta adesione di Schuman e Adenauer, venne annunciata a Parigi nella storica riunione del 9 maggio 1950. Le attese non furono deluse. Come aveva previsto Monnet, veniva mutato un intero corso degli avvenimenti europei e mondiali. Alle crescenti tensioni politiche europee, si sostituivano l'intesa franco-tedesca e la cooperazione comunitaria.

Tuttavia, il problema tedesco era ben lungi dall'essere risolto, perché quando gli Stati Uniti e la Gran Bretagna proposero di ricostruire l'esercito tedesco e dare quindi alla Germania una piena sovranità politica, la Francia si irrigidì di nuovo in un netto rifiuto e di nuovo fu Monnet che tentò di superare l'ostacolo proponendo una Comunità europea di difesa (CED). La proposta della CED (*Memorandum Pleven*, 1950) venne in effetti presa in esame dai sei paesi fondatori della CECA, ma ne uscì un progetto di natura confederale, in cui si proponeva semplicemente di formare un esercito europeo attraverso la somma degli eserciti nazionali. La proposta sarebbe ben presto naufragata senza una nuova efficace iniziativa. Altiero Spinelli, allora segretario gene-

rale del MFE, inviò al governo italiano un *Pro-memoria* in cui si faceva notare che con una semplice coalizione di eserciti nazionali si sarebbe proprio ottenuto quello che si voleva evitare, cioè la ricostituzione dell'esercito tedesco. Ma, cosa ancora più grave, gli Europei, creando una struttura militare, senza proporre anche la costruzione di uno Stato federale per il suo controllo, avrebbero di fatto rinunciato all'indipendenza: « non avendo voluto — scriveva Spinelli — fare un organo sovrano europeo, la Conferenza tacitamente propone che il sovrano europeo sia il generale americano ».

La proposta di Spinelli di completare la CED con una Comunità politica europea (CEP), dotata di un Parlamento eletto a suffragio universale e di un governo, venne accolta, con grande saggezza, da De Gasperi che riuscì anche a farla accettare da Schuman e Adenauer. Finalmente, l'Assemblea comune della CECA, trasformata in Assemblea ad hoc, fu incaricata di elaborare un nuovo progetto di Trattato istitutivo della Comunità politica europea. Lo statuto, approvato nella sua forma finale il 10 marzo 1953, sebbene non soddisfacesse completamente i federalisti, poteva venir considerato un passo decisivo verso la Federazione europea.

A questo punto la storia cominciò a volgere le spalle ai federalisti. Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo ratificarono subito il progetto, ma Italia e Francia esitarono. Intanto la morte di Stalin introdusse nella politica mondiale una generale illusione di distensione che rendeva meno pressante la necessità di provvedere ad una difesa europea. Il 30 agosto 1954 il Parlamento francese, che già si era espresso in linea di principio in favore della CED, la respinse. Terminava così con un fallimento il primo tentativo di fondare lo Stato europeo.

La cocente sconfitta della CED provocò una salutare riflessione dei federalisti sulla loro strategia, che Spinelli battezzò « nuovo corso ». Sin dal suo III Congresso (Strasburgo, 1950), il MFE aveva indicato con chiarezza il metodo necessario per fondare la federazione europea. « Per pervenire a questo fine — si affermava — è indispensabile che gli Stati disposti a unirsi con un vincolo federale s'impegnino a convocare un'Assemblea federale costituente europea composta di rappresentanti del popolo e non dei governi, e incaricata di votare un Patto di Unione federale europea, che entrerà in vigore allorché sarà stato accettato da un numero minimo di paesi indicato nel Patto stesso, e che resterà aperto all'accettazione degli altri Stati ». Questo metodo era stato fatto proprio, su proposta dei federalisti, dai governi europei, nel corso della battaglia per la CED, con la creazione

dell'Assemblea ad hoc (che qualche deputato, in effetti, propose di denominare « Costituente »). Ma una volta fallito il progetto della Comunità politica, essi ripiegarono su obiettivi meno ambiziosi, come la creazione del Mercato comune europeo e l'Euratom, nella illusione che l'integrazione economica potesse condurre prima o poi all'unificazione politica. Per questo i federalisti, fedeli al metodo costituente, che è il solo democratico perché consente la partecipazione del popolo al processo di unificazione europea, denunciarono il metodo funzionalistico e iniziarono un'azione per demistificare le istituzioni comunitarie come ultimo baluardo della conservazione nazionale. Come era avvenuto per i minuscoli Stati tedeschi che diedero vita allo *Zollverein*, nella speranza che con un'unione doganale fosse possibile mantenere in vita delle forme statuali ormai condannate dalla storia, così i vecchi Stati nazionali europei diedero vita alla Comunità europea per l'incapacità di garantire ai loro cittadini, autonomamente, un minimo di benessere economico e di indipendenza.

La politica di opposizione al Mercato comune comportò l'elaborazione di un nuovo quadro concettuale e di nuovi strumenti di lotta. La base della nuova azione dei federalisti divenne il concetto di popolo europeo. Esisteva un popolo, il popolo delle nazioni europee, ma non esisteva ancora uno Stato. Il MFE si propose di sviluppare un'azione per far emergere questa contraddizione e per rivendicare il potere costituente del popolo europeo. Si trattava, dunque, di affrontare con determinazione, anche se in passato tentativi analoghi erano già stati effettuati, la costituzione di un Movimento federalista organizzato veramente su scala sovranazionale, con organi dirigenti europei eletti direttamente da un congresso democratico europeo. Infatti, l'esistenza di un Movimento sovranazionale costituiva la premessa di un'efficace azione costituente europea, che non poteva ridursi alla semplice somma di azioni nazionali mal coordinate. A questo risultato si giunse nel 1959. La vecchia UEF (Unione dei federalisti europei), originariamente strutturata sul modello internazionalista, si trasformò nel MFE sovranazionale. Ma questo risultato fu ottenuto al prezzo della scissione dei federalisti tedeschi ed olandesi, che non accettarono le radicali critiche dei federalisti italiani al metodo funzionalista.

Tuttavia, il successo organizzativo conseguito fu sufficiente per lanciare una importante campagna popolare, il *Congresso del popolo europeo* (CPE), la cui finalità era quella, attraverso l'organizzazione di elezioni primarie nelle principali città d'Europa, di dar corpo alla rivendicazione popolare dell'Assemblea costituente europea. « Il Congresso del popolo europeo — così lo ha definito

Spinelli — nato da una meditazione sulle ragioni del fallimento dei movimenti europei di questi ultimi dieci anni, che si proponevano di 'pregare' invece di 'forzare' gli Stati nazionali ... fa appello a tutti coloro che sentono la necessità di rivendicare i propri diritti di cittadini d'Europa. Le sue elezioni primarie sono il mezzo che permette di suscitare questa coscienza e che le dà la possibilità di esprimersi ». Questa iniziativa e quella successiva del *Censimento volontario del popolo federale europeo* non raggiunsero un potenziale critico sufficiente a scuotere i governi europei dal loro immobilismo nazionale, ma vanno comunque ricordate come il primo serio tentativo della storia di sviluppare un'azione politica di base in un quadro internazionale.

Verso la metà degli anni sessanta, il federalismo organizzato si orientò verso nuovi obiettivi di lotta. Si stava infatti per completare il periodo transitorio del Mercato comune. L'abbattimento delle barriere doganali aveva consentito alle economie europee uno sviluppo straordinario, mettendo l'Europa in condizione di rivaleggiare, sul terreno economico, con gli Stati Uniti. Ma i nodi politici dovevano prima o poi venire al pettine. Un Mercato comune senza una moneta comune e senza un governo democratico si sarebbe rivelato incapace, come successe nei fatti, di far convergere le varie economie nazionali verso obiettivi omogenei, di far fronte agli squilibri regionali e al problema dell'occupazione, di reggere la sfida delle economie tecnologicamente più avanzate e della finanza internazionale. Infine, non sarebbe stato in grado di realizzare una efficace politica di cooperazione per lo sviluppo del Terzo mondo, da cui dipendeva per le forniture delle sue materie prime. A queste considerazioni, occorre poi aggiungere che la crisi del bipolarismo avrebbe costretto l'Europa a riprendere in esame il problema della sua difesa e del futuro del Patto Atlantico. Il terreno era dunque favorevole per una iniziativa dell'avanguardia federalista che facesse emergere apertamente la contraddizione esistente fra la dimensione europea del processo economico-sociale e la anacronistica determinazione dei governi nazionali di mantenere l'Europa politicamente divisa.

L'azione progettata e intrapresa allora dai federalisti non mirava più a provocare direttamente la convocazione di un'Assemblea costituente, ma ad avviare un processo che avrebbe avuto come suo punto d'arrivo quell'obiettivo: si trattava cioè di mettere in crisi i poteri nazionali sul terreno della rivendicazione della democrazia europea. Questo nuovo orientamento di lotta si concretizzò nella campagna per l'elezione diretta del Parlamento europeo. Ecco come la formulò Mario Albertini in un rapporto presentato al Comitato centrale del MFE tenutosi a Parigi il 1°

luglio 1967: « L'Europa non è più, come all'inizio della nostra lotta, una semplice previsione storica. È una realtà economica con una complessa amministrazione comunitaria, oltre che una necessità politica sempre più evidente. Ma a fianco di questa imponente realtà europea c'è un Parlamento europeo ancora privo di base elettorale. Se si chiede che venga eletto si chiede una cosa che tutti, salvo i nemici dell'Europa trovano giusta. Si tratta di sfruttare questo sentimento. In effetti i partiti democratici nella misura in cui ammettono l'economia — ossia la società — europea, non possono, senza rinnegare sé stessi, rifiutare la democrazia europea. Qui sta il punto di contatto tra il MFE e i partiti democratici. Presi dall'ingranaggio della lotta per il potere nazionale, questi partiti, pur riconoscendo il principio della democrazia europea, non fanno nulla per realizzarla. Ma non potranno restare inerti se il MFE li obbligherà, con una campagna tenace e paziente, a rispondere ... Per quanto riguarda la sua portata, bisogna osservare che l'obiettivo finale, il fatto elettorale europeo, non è una delle tante cose che si possono fare in direzione dell'Europa, ma la cosa che ci può dare l'Europa ... Basta tener presente che la prima elezione europea obbligherà i partiti a schierarsi a livello europeo e a battersi per il consenso europeo, per rendersi conto che questo schieramento e questa lotta, non sono altro che la forma concreta del trasferimento del potere dal livello nazionale a quello europeo. Una volta spostata la lotta politica dai quadri nazionali a quello europeo, gli ostacoli sostanziali che ci separano dalla democrazia europea risulterebbero superati. Tutti gli altri obiettivi, ivi compresi la costituzione e la costituente, non sarebbero che i temi di ciò che, nella strategia militare, si chiama lo sfruttamento del successo ».

Inizialmente, l'azione per l'elezione europea consistette nella rivendicazione dell'elezione unilaterale dei deputati nazionali al Parlamento europeo, per l'ovvia ragione che la richiesta di una immediata elezione generale poteva venir contrastata da qualche governo particolarmente contrario (De Gaulle era ancora al potere in Francia). In Italia, grazie ad una efficace mobilitazione dei militanti, il MFE riuscì a presentare nel 1969 un progetto di legge di iniziativa popolare al Parlamento italiano. Iniziative analoghe si svilupparono in Germania, nel Benelux e in Francia. Negli anni successivi la rivendicazione venne sostenuta con una serie di iniziative di piazza, dibattiti, convegni, ecc. Fra di esse va almeno ricordata la grande manifestazione organizzata a Roma il 1° dicembre 1975 in occasione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo, che avrebbe dovuto prendere l'impegno di fissare, come in effetti fece, la data della prima elezione europea.

Per la prima volta numerosissime rappresentanze di partiti, sindacati, consigli di fabbrica, agricoltori, ecc. si schierarono in piazza a fianco dei federalisti per rivendicare la democrazia europea.

Un risultato non secondario di questa nuova fase della strategia federalista fu la riunificazione di tutti i federalisti europei in un'unica organizzazione democratica sovranazionale. Il 13-15 aprile 1973 nacque a Bruxelles l'Unione dei federalisti europei (UEF), che mantenne la vecchia denominazione per segnare la continuità con l'esperienza dell'immediato dopoguerra.

Nel frattempo, con l'approssimarsi dell'elezione europea, i federalisti lanciarono una nuova azione per sostenere il progetto dell'unificazione monetaria dell'Europa, come alternativa alla disgregazione del Mercato comune, al declino del dollaro come moneta internazionale e alla crisi economica mondiale. Alla vigilia della prima elezione europea (giugno 1979) il MFE fu così in grado di sviluppare una vigorosa « Azione sui partiti per un programma europeo democratico ed efficace » chiedendo che nel loro programma elettorale venissero inclusi i tre obiettivi prioritari di un governo europeo, della moneta europea e di una politica estera comune.

Gli avvenimenti della prima legislatura europea hanno confermato pienamente le attese dei federalisti. Il Parlamento europeo, per merito di Altiero Spinelli, ha avviato con successo la lotta per la riforma dei Trattati e per dare alla Comunità un governo democratico ed efficace, anche se con poteri limitati. Si è aperta così una vera e propria fase costituente in cui, grazie alla mobilitazione popolare e all'impegno di tutti i partiti democratici europei, sarà possibile compiere un passo decisivo verso la Federazione europea. È dunque in corso il secondo tentativo della storia di realizzare lo Stato europeo.

Il federalismo come progetto culturale.

Mentre l'idea di progetto politico è facilmente intuibile e, nel nostro caso, significa il modo con cui i federalisti hanno cercato di confrontarsi coi poteri nazionali esistenti al fine di creare la federazione europea, quando si parla di progetto culturale è bene fare alcune precisazioni. Si userà qui l'espressione progetto culturale come, grosso modo, i filosofi della scienza parlano di « paradigmi » o di « programmi di ricerca » per le teorie scientifiche. In un modo molto più complesso anche le dottrine politiche svolgono, o dovrebbero svolgere, una simile funzione. Esse forniscono agli uomini dei criteri con cui orientarsi nella azione e nella comprensione della realtà storico-sociale. Il mondo della cultura consiste di tutte le idee, le credenze, le istituzioni,

ecc. che servono da fondamento all'organizzazione della vita associata e che con altra espressione potrebbero venir definite civiltà, quando si parla di concrete realizzazioni storiche. Una dottrina politica, in particolare una ideologia, si pone dunque in relazione al mondo della cultura per il suo atteggiamento critico e per il suo programma di trasformazione del vecchio mondo. Vi è tuttavia una differenza che non va trascurata rispetto al metodo della conoscenza scientifica in senso stretto. Lo scienziato esaurisce il suo compito quasi interamente nel momento in cui ha condotto al successo la sua ricerca. È vero che una scoperta scientifica può trovare ostacoli di varia natura per la sua affermazione e che anche il mondo accademico, che dovrebbe essere così aperto al nuovo, spesso si oppone con tenacia agli innovatori, tanto che si è sentito il bisogno di parlare di Rivoluzioni scientifiche. Tuttavia, queste sono circostanze secondarie. Il processo di conoscenza vero e proprio ha una sequenza puramente logica ed a-storica.

Non altrettanto avviene nella politica. Nessuna nuova teoria politica si è mai affermata come un fatto istantaneo e senza lotte, cioè senza che maturassero le condizioni storiche per una sua completa affermazione e senza che il suo significato emergesse progressivamente nel corso di questo processo. Infatti, resta persino problematico affermare, nei confronti delle grandi ideologie, come il liberalismo, la democrazia e il socialismo, in quale misura esse si siano realizzate. In definitiva, in politica il problema dell'affermazione di una ideologia non è meno rilevante della sua elaborazione concettuale. Non si tratta solo di conoscere una certa realtà storica, ma soprattutto di affermare un nuovo assetto della società e del potere. Conoscenza ed azione non possono, in politica, venir disgiunte. Senza un impegno per la trasformazione, resta incerta la distinzione tra pensiero utopico e pensiero scientifico. Ne deriva che, a differenza delle scienze naturali, il pensiero ideologico ha sempre una natura globale, deve cioè mirare ad una comprensione dell'intero processo storico. Ogni pensiero politico vitale che miri ad una trasformazione globale della realtà storico-sociale deve quindi possedere anche un progetto culturale che chiarisca progressivamente alla coscienza del soggetto storico le successive fasi delle trasformazioni possibili.

Se queste considerazioni sono corrette, allora la storia del federalismo come progetto culturale inizia con la fondazione del federalismo come esperienza politica autonoma, cioè con il Manifesto di Ventotene. Solo allora, infatti, il federalismo europeo diventa un atteggiamento teorico-pratico e non soltanto una ideale aspirazione di qualche pensatore illuminato. Nel Manifesto di

Ventotene vengono indicati due importanti principi di azione: 1. è prioritario l'obiettivo della costruzione di « un solido Stato internazionale », cioè della Federazione europea, su qualsiasi altro obiettivo politico o sociale; 2. la nuova linea di divisione tra progresso e reazione non cade più tra chi vuole più o meno libertà, democrazia o socialismo all'interno degli Stati esistenti, ma tra chi vuole e chi non vuole lo Stato internazionale. Sulla base di questi principi è possibile confrontarsi con la realtà politica, che consiste nella lotta per la conquista e il mantenimento del potere nazionale. Con il loro progetto politico alternativo, i federalisti entrano in relazione con il processo storico. « Ne segue — afferma Mario Albertini a commento dei Principi del Manifesto — che anche rispetto al futuro il pensiero assume la forma della realtà (l'azione è il futuro in germe); e, più precisamente, della realtà che si può costruire con la ragione perché i nuovi principi d'azione, se sono davvero tali e non automistificazioni, collegano il presente al futuro secondo un ordine stabilito dalla ragione ».

Lo sviluppo di questi principi, in una prima fase della vita del MFE, consistette principalmente nella elaborazione di prese di posizione sui grandi problemi contemporanei. Attraverso i suoi organi ufficiali, prima l'*Unità europea* (1943-1949) e poi *Europa federata* (1949-1960), e altri mezzi di stampa, il MFE si esprime sul problema della riunificazione tedesca, sulla insufficienza dei programmi politici nazionali dei partiti nei confronti dell'unificazione europea, sulla natura della politica estera statunitense e sovietica, sulle rinascenti tentazioni autarchiche, ecc. In sostanza, la lotta federalista in questi anni si arricchì di importanti prese di posizione che costituirono poi un punto di riferimento per le lotte del MFE negli anni successivi. Spinelli esprime questa esigenza con molta lucidità nell'introduzione alla sua raccolta di saggi *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa* (1950). « Una opinione corrente non condivisa dall'autore — scrive Spinelli — è che il federalismo consista nella semplice formulazione di un obiettivo e che non incida nella problematica politica interna e perciò nella mentalità dei vari partiti politici nazionali. Il problema della federazione modifica in modo radicale il piano in cui si muovono i partiti, le loro ideologie, i loro programmi a orizzonte nazionale. Non appena si passa dal piano dell'organizzazione dello Stato nazionale a quello dell'organizzazione dello Stato federale, tutti i termini in cui si è abituati ad esaminare i vari problemi politici, economici e sociali si modificano radicalmente. Credo che sia ancora scarsa la consapevolezza della forza rivoluzionaria insita nel pensiero federalista ».

Vi è una seconda linea di sviluppo del pensiero federalista che si trova solo accennata nel Manifesto di Ventotene, ma che viene più estesamente esplorata da Spinelli nel saggio *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche*, scritto contemporaneamente al Manifesto, dove il federalismo viene messo a confronto con le dottrine politiche del nazionalismo, della democrazia e del socialismo. Esse vengono esplicitamente criticate per la loro incapacità di risolvere il problema della convivenza pacifica fra Stati. L'esame di questo problema porta ad una prima importante conclusione: il federalismo non si contrappone ai grandi ideali della libertà individuale, della eguaglianza politica e della giustizia sociale, ma ritiene che essi siano realizzabili solo come conseguenza della creazione della Federazione europea, mentre sarebbero finii illusori se perseguiti nel quadro dei vecchi Stati nazionali. Questo punto di vista costituisce in effetti la parte ideologica centrale delle *Tesi politiche* di fondazione del MFE, dove si afferma che « Il MFE non si presenta come una alternativa alle correnti politiche che desiderano l'indipendenza nazionale, la libertà politica, la giustizia economica. Ai dirigenti e ai seguaci di questi movimenti, che abbracciano quasi tutto quel che vi è di vivo e di progressivo nella nostra civiltà, esso non dice: l'indipendenza nazionale, la libertà, il socialismo sono ideali che occorre metter da parte per occuparsi solo dell'unità europea. Il MFE è anzi composto esclusivamente da uomini seguaci di queste correnti, ed intende vederne realizzati i fini che sono consensi coi valori supremi della nostra civiltà ». Nel primo decennio di vita del MFE, questo orientamento dottrinale si tradusse anche in efficaci direttive d'azione. La lotta per la CED venne combattuta da un MFE i cui quadri coincidevano in gran parte con i quadri dei partiti di orientamento europeistico e la loro complementarietà ideologica con il federalismo consentì una efficace collaborazione alla base ed al vertice fra federalisti e uomini di partito. In quella fase, la concezione prevalente del federalismo consisteva nella dottrina dello Stato federale, vale a dire il modello istituzionale che veniva proposto come soluzione al problema della divisione dell'Europa. La nascita degli Stati Uniti d'America, con il limpido esempio della Convenzione di Filadelfia, costituì il punto di riferimento costante delle riflessioni dei federalisti europei. In quegli anni, il federalismo poteva dunque venir definito semplicemente come la teoria dello Stato federale.

Queste posizioni e questi orientamenti dovevano profondamente mutare dopo la caduta della CED. Il « nuovo corso » non rappresentò solo una svolta politica, ma anche culturale. Ormai l'europeismo dei partiti, che accettavano supinamente la prospet-

tiva funzionalistica e governativa dell'unificazione europea, divergeva sempre più dalle posizioni dei federalisti che non cessavano di rivendicare, con coerenza, l'assemblea costituente europea. Diventava dunque evidente e vitale portare il pensiero federalista su posizioni culturalmente autonome rispetto a quelle dei partiti. L'elaborazione di una specifica autonomia ideologica del federalismo, che è una esperienza ancora in corso di svolgimento, venne in quegli anni intrapresa da Mario Albertini.

La prima iniziativa consistette nello sviluppare una politica di reclutamento di nuovi quadri giovanili, a fianco della Campagna per il Congresso del popolo europeo. « Per i federalisti il problema è decisivo — scriveva Albertini in occasione degli *stages* di Salice del 1957 — perché la loro possibilità di fare la lotta per l'Europa è condizionata dalla capacità di sviluppare e formare un numero crescente di militanti ... Naturalmente, i militanti si formano nella lotta, non in cenacoli di studio. Tuttavia non si nasce militanti, e non si è buoni militanti senza un carattere politico ben definito. Di conseguenza, bisogna farsi in via preliminare un'idea chiara su due questioni: quella del reclutamento dei militanti, e quella del fondamento della loro personalità ». Albertini specificava poi che il reclutamento non poteva avvenire che attraverso strumenti organizzativi direttamente predisposti dai federalisti, perché « non esistono ambienti nei quali si formi spontaneamente il desiderio di divenire militanti dell'Europa ». Per quanto riguarda la loro personalità è necessario che i militanti siano « persone che sappiano differenziarsi dai politici nazionali e che vogliano conquistare un modo europeo di vedere ed un modo europeo di agire ». Il primo compito del militante è quello di organizzare i simpatizzanti ed i cittadini per rafforzare l'azione federalista. « Tuttavia questa scienza del militante, questa capacità di raggruppare gli uomini su un certo cammino — continua Albertini — non servirebbe a nulla se il militante non esercitasse, oltre a questa scienza, un'arte. Si tratta dell'arte del pilota. I militanti formeranno un gruppo e lo metteranno in cammino applicando le regole organizzative del CPE con le riunioni e le elezioni. Ma essi potranno ingrossare il gruppo strada facendo soltanto se sapranno, ad ogni crocevia, scegliere la strada giusta, e dare a coloro che li seguono l'impressione che c'è una direzione di marcia ».

Lo sviluppo della politica di reclutamento comportò una serie di approfondimenti sui grandi problemi contemporanei e non più solamente delle prese di posizione politiche. Il gruppo di « autonomia federalista » affrontò così le questioni del rapporto fra Stato e chiesa, del Mezzogiorno come problema europeo, del

futuro della condizione operaia in relazione alla rivoluzione scientifica e tecnologica, del problema della democrazia nella scuola, del significato delle armi atomiche per il futuro dell'umanità, della fine dell'equilibrio bipolare e dell'emergere del multipolarismo, dei limiti del centro-sinistra e del riformismo nazionale, ecc. Inoltre, si approfondirono e si precisarono alcuni concetti cruciali per l'acquisizione di una coscienza del federalismo come alternativa storica. Si sviluppò così un intenso dibattito sull'idea di corso della storia, sulla ragion di Stato e sui suoi rapporti con l'imperialismo e, infine, sul significato stesso dell'azione politica. Non è naturalmente possibile in questa sede accennare ai contenuti di queste elaborazioni teoriche. Ma va almeno segnalata, fra le opere di Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, che per i federalisti assunse la stessa importanza del *Capitale* per i socialisti, nel senso che *Lo Stato nazionale* si proponeva di identificare e demistificare il nemico, vale a dire l'ideologia nazionale. Inoltre, in *Il federalismo. Antologia e definizione*, Albertini definì i caratteri specifici del federalismo come ideologia politica: esso consiste in un aspetto di valore, la pace (nel senso precisato da Kant); un aspetto di struttura, lo Stato federale (le cui principali caratteristiche istituzionali sono delineate da Hamilton); e un aspetto storico-sociale, vale a dire la fase dello sviluppo dei mezzi materiali di produzione in cui l'integrazione della società sia giunta al punto in cui sia superabile la divisione dell'umanità in nazioni. Con questa precisazione teorica diventa allora possibile avviare anche su basi scientifiche, per quanto lo possono essere le scienze storico-sociali, il confronto fra il federalismo e le grandi ideologie del passato, il liberalismo, la democrazia e il socialismo.

Da questi brevi cenni si può intuire che si tratta di un programma culturale di enorme portata e che ha potuto e potrà essere sviluppato solo come un impegno collettivo. Per questo, nel 1959 venne fondata la rivista *Il Federalista*, pubblicata in francese negli anni in cui si produsse lo sforzo di fondare un MFE sovranazionale e che consentì di allargare la base dei militanti culturalmente impegnati, oltre che di mantenere il confronto con il mondo della cultura non federalista. Lentamente, questa attività di approfondimento teorico consentì anche di trasformare radicalmente la struttura del Movimento. I militanti di partito che ai tempi della CED avevano ancora una funzione dirigente decisiva nel MFE o si allontanarono o ridussero il loro ruolo a quello di semplici simpatizzanti. Si verificò una emorragia di iscritti, ma in compenso si formò un solido nucleo dirigente temprato alla lotta e soprattutto cosciente della priorità della identità federalista e della propria autonomia ideologica.

Il militante federalista — così lo definiva Albertini nel 1966 — è colui che fa « della contraddizione tra i fatti e i valori una questione personale » e « l'avanguardia federalista è la coscienza teorico-pratica del carattere europeo dell'alternativa politica di fondo ». E sarà questa avanguardia federalista che si assumerà il difficile compito di guidare il MFE e l'europeismo organizzato nella lotta per la conquista del diritto elettorale europeo.

Attualmente, il federalismo europeo si trova di fronte ad una nuova e decisiva sfida. Dopo la vittoria per l'elezione diretta del Parlamento europeo, si è aperto nel MFE un dibattito che è sfociato in una seconda svolta politico-culturale. Una volta agganziato il processo di unificazione politica dell'Europa al robusto motore della volontà popolare, si è posto per i federalisti il problema di cominciare a mostrare le implicazioni mondialistiche — che sono sempre esistite sul piano delle formulazioni teoriche — della lotta per la Federazione europea. Per questo il Congresso di Bari (febbraio 1980), che ha lanciato la parola d'ordine « Unire l'Europa per unire il mondo », ha approvato una serie di Tesi di cui vale la pena di citare per esteso la prima: « Una nuova epoca ha avuto inizio, un nuovo pensiero deve prendere forma. Il corso della storia generato dalla formazione del mercato mondiale e sostenuto dalle rivoluzioni scientifica, politica, economica e sociale è ormai giunto al suo culmine con la fine dell'egemonia del sistema europeo degli Stati, l'avvento del sistema mondiale degli Stati, il risveglio di tutti i popoli della Terra, la crescente partecipazione dello spirito religioso alla vita moderna e lo sviluppo enorme della capacità tecnologica, non ancora controllata, tuttavia, dalla volontà generale. Per questa ragione è ormai necessario — ed anche possibile a patto di rivolgere il pensiero e la volontà a questo compito supremo — pianificare a livello mondiale la soluzione di alcuni problemi fondamentali per la sopravvivenza e il futuro del genere umano ».

Nuovi problemi, nuovi orientamenti e nuove lotte sono dunque all'ordine del giorno nel dibattito federalista. Con la svolta mondialistica, l'attenzione dei federalisti si è concentrata sempre più sul problema della pace « come obiettivo supremo della lotta politica » e sulle strategie per poter cominciare a controllare, anche se imperfettamente, la transizione verso la democrazia internazionale e il governo mondiale. In relazione a questa seconda svolta culturale, si è sentita l'esigenza di rinnovare la politica di formazione e di reclutamento dei nuovi militanti e di dar vita ad una nuova edizione della rivista *Il Federalista*, che viene pubblicata anche in inglese e in francese per avviare un dibattito su queste prospettive a livello internazionale. Significativamente,

l'editoriale del primo numero della nuova serie si intitola « Verso un governo mondiale » e cerca di definire i primi orientamenti politici per un'articolazione mondiale della strategia federalista.

Prime direttive d'azione per il militante federalista.

In questa fase della storia europea e mondiale il militante federalista deve far proprio un duplice impegno: quello politico, di battersi per la Federazione europea, e quello culturale, di affermare il federalismo come cultura della pace.

Non si acquisiscono queste capacità di lotta che con un duro impegno personale. Militanti si diventa se si affronta il primo dei compiti — quello che trasforma una semplice simpatia per la causa federalista in un concreto atteggiamento politico — cioè l'organizzazione della vita della locale sezione del MFE o della Gioventù federalista europea (GFE). I compiti organizzativi sono spesso sottovalutati in politica, ma basta riflettere sul fatto che organizzare non significa altro che raggruppare uomini che condividono le stesse idee, per rendersi conto che chi rinuncia al lavoro organizzativo in verità rinuncia alla stessa lotta per l'affermazione delle sue idee. La fondazione di una sezione del MFE, per quanto modesto sia il numero degli iscritti, costituisce l'atto di nascita del federalismo in città e mette subito in relazione le forze politiche e culturali con un fatto nuovo ed un nuovo punto di vista che, per conto loro, così occupate nella gestione quotidiana della politica locale o nazionale, non terrebbero minimamente in considerazione. Le grandi idee ed i grandi progetti politici non si sono mai affermati nella storia per merito di qualche forza mitica (la nazione, la classe, ecc.), ma perché degli individui si sono presi la responsabilità di difenderli e farli trionfare, contro mille avversità, con l'aiuto dei loro compagni di lotta.

L'organizzazione è un fatto che dipende dalla volontà di ciascuno e che avviene sulla base di specifiche tecniche che devono corrispondere al tipo di lotta che si vuole condurre e alle condizioni storiche esistenti. Ad esempio, nelle prime esperienze del liberalismo europeo si è formato il comitato di notabili, mentre il partito moderno, con la sua struttura delle sezioni democratiche di base, è sorto solo nell'epoca delle lotte operaie per il socialismo; con il comunismo si è introdotta l'esperienza della cellula, ecc. Non è qui possibile approfondire questa problematica. Importa solo rilevare che la scelta dell'organizzazione a sua volta orienta e condiziona le forme del dibattito e le possibilità di lotta politica. Occorre riconoscere e valutare l'importanza di una relativa autonomia dell'organizzazione. Qualche esempio può forse servire meglio di una discussione teorica.

Il fallimento della II Internazionale fu in gran parte dovuto ad una cattiva scelta organizzativa, che è dipesa, a sua volta, da una mancata comprensione del nazionalismo come ideologia capace di pretendere un assoluto lealismo delle masse, a dispetto della solidarietà internazionale di classe tanto proclamata a parole. Di fatto, l'organizzazione dell'Internazionale è consistita (e l'internazionalismo viene ancora così concepito dai partiti contemporanei) nella somma di tante organizzazioni nazionali indipendenti, coordinate da un *Bureau*, a cui partecipano esclusivamente i dirigenti nazionali. È stato dunque inevitabile che la socialdemocrazia europea, nella misura in cui riusciva a partecipare con successo alle elezioni ed a rafforzare la struttura interna del partito, si « nazionalizzasse » nel senso che i quadri intermedi (ed in particolare quelli delle associazioni sindacali) sentivano sempre più la loro esistenza, il loro potere ed il loro prestigio come dipendenti strettamente dal destino dello Stato. Con l'approssimarsi della guerra, anche se la base operaia aveva dato più volte la sensazione di essere disponibile per una mobilitazione di massa contro la guerra (ed uno sciopero generale, paralizzando la produzione, avrebbe certamente impedito lo scatenarsi del conflitto), i dirigenti ed i quadri intermedi « tradirono »: essi non dovevano affatto rispondere di fronte ad una organizzazione europea di base (se fosse stato convocato un Congresso operaio europeo, come avrebbero giustificato le loro posizioni bellicistiche?) e così, ciascun partito, nel proprio parlamento votò a favore dei crediti di guerra in nome della difesa del « supremo » interesse della nazione.

Un secondo esempio può essere attinto dalla stessa storia del federalismo europeo. Fra le due guerre mondiali sorse e si sviluppò in Gran Bretagna un importante movimento federalistico, *Federal Union*. Ad esso parteciparono eminenti personalità culturali come Lord Lothian, Lionel Robbins, Barbara Wootton, William Beveridge, ecc. ed alcuni di essi diedero anche dei contributi importanti alla stessa teoria del federalismo. *Federal Union* riuscì a raggiungere una ragguardevole dimensione organizzativa. Immediatamente prima del secondo conflitto mondiale si formarono centinaia di sezioni e venne reclutato complessivamente un migliaio di iscritti. Si deve quasi certamente alla influenza di *Federal Union* la proposta di Churchill al governo francese, ormai in preda al panico di fronte agli eserciti di Hitler, di congiungere il Regno Unito e la Francia in una sola federazione, che avrebbe certamente costituito il nucleo, nel dopoguerra, di una più ampia federazione europea.

Nonostante ciò, *Federal Union* scomparve dalla scena politica inglese non appena si dileguò la speranza di contenere l'espan-

sione nazi-fascista attraverso l'unione federale delle democrazie e diventò evidente che anche la seconda guerra mondiale sarebbe stata risolta dall'intervento delle grandi potenze extra-europee. L'agonia di *Federal Union* rese così problematica e precaria l'esistenza, nel Regno Unito, di altre organizzazioni federalistiche nel dopoguerra. Di conseguenza le posizioni dei partiti inglesi hanno potuto essere molto più antieuropee ed antifederalistiche di quanto è avvenuto in quei paesi in cui è esistita una organizzazione federalistica forte e combattiva.

La spiegazione più convincente di queste vicissitudini del federalismo inglese forse sta nel fatto che i dirigenti di *Federal Union* non avevano la stessa concezione del federalismo che si è affermata nel MFE dopo la svolta autonomistica. Il loro impegno federalistico si è limitato a combattere la minaccia nazi-fascista incombente sull'Europa. Essi non hanno saputo scorgere nel federalismo una risposta al problema della crisi del sistema europeo degli Stati e alla fase sovranazionale del corso della storia. Ciascuno di essi avrebbe certamente indicato il federalismo come la sola risposta ragionevole al problema dell'anarchia internazionale e della pace. Ma ciascuno si sentiva nel suo intimo ancora liberale, socialista, ecc., prima che federalista. Fu così che quando gli avvenimenti politici relegarono dietro le quinte il problema dell'unità europea, nessuno dei dirigenti di *Federal Union* si impegnò in prima persona per tenere in vita l'organizzazione federalistica e ciascuno ritornò « entro gli antichi stampi » ad occuparsi degli affari correnti, che per definizione vanno nella direzione del mantenimento, e non del superamento, dei poteri nazionali esistenti.

L'esempio di *Federal Union* può essere di una certa utilità per chiarire i difficili compiti che dovranno affrontare, molto presumibilmente, la presente e la prossima generazione di militanti federalisti. Bisogna sfruttare la relativa autonomia dell'organizzazione, rispetto al processo politico e culturale, per far iniziare al federalismo un nuovo ciclo di vita. Non possiamo oggi certamente sapere se il secondo tentativo di fondare lo Stato europeo avrà successo. Possiamo però dire che esso è ben avviato, che è possibile riuscire e che ciascuno di noi ha il dovere di impegnare tutte le proprie energie per contribuire alla fondazione della Federazione europea. Ma l'Europa non è il mondo e, soprattutto, una Europa chiusa su se stessa e sui suoi meschini interessi costituirebbe una sciagura per gli Europei e per il mondo intero. Noi dobbiamo batterci non solo per unire l'Europa, ma anche per fare di questa unione un modello di convivenza per il mondo intero, perché solo adottando il modello federale tutti i popoli della

Terra potranno assicurarsi la pace e la giustizia internazionale. Se i popoli europei hanno saputo trovare la via della pace dopo secoli di guerre, di odi e di massacri, perché non potranno adottare le medesime soluzioni i popoli del Medio Oriente, dell'America Latina, dell'Africa, ecc.? E se questa è la via che l'umanità trova ragionevole seguire, è forse del tutto privo di fondamento pensare che un giorno gli Stati affideranno il potere di controllare e detenere gli armamenti a un governo mondiale? I tempi sono maturi per porre queste domande. Lo sono dunque anche per trovare delle risposte. La battaglia per l'Unione europea sarà fatta propria da un numero crescente di simpatizzanti se si sapranno mostrare le implicazioni cosmopolitiche del federalismo europeo.

Questo compito, per il momento, può essere assolto principalmente attraverso l'umile lavoro di rafforzamento della nostra organizzazione, cioè attraverso il reclutamento di nuovi militanti che condividano questa prospettiva e che si impegnino a loro volta nella fondazione di nuove sezioni. Tutto ciò che si fa per rafforzare il MFE contribuirà immediatamente al successo della lotta per la Federazione europea e, nel lungo periodo, a fare della Unione europea un laboratorio del federalismo mondiale.

Per concludere, occorre mettere in guardia i nuovi timonieri contro i pericoli che incontreranno nel pilotare il loro vascello nel tormentato oceano della vita politica. Una sezione ben organizzata deve proporsi di diventare: a) un centro di agitazione dell'opinione pubblica sui problemi dell'unità europea e del federalismo; b) un centro di elaborazione culturale. Ciò discende abbastanza logicamente da quanto si è detto sinora, ma è difficile a realizzarsi. Si può far svolgere bene alla propria sezione il compito di centro di agitazione dell'opinione pubblica applicando scrupolosamente le direttive di azione degli organi dirigenti del Movimento. Ma ciò richiede anche un'assidua partecipazione alle riunioni regionali, nazionali, ecc. perché si può, nel MFE, acquisire un corretto orientamento solo discutendo di persona con gli altri amici federalisti. Occorre poi tradurre questo orientamento in azione. Le difficoltà diventano a questo punto numerosissime e il carattere del militante è messo a dura prova. Egli è sovente costretto a impegnarsi da solo o con pochi amici e non può contare che sulle poche risorse materiali derivanti dall'auto-finanziamento. Ma ciò basta. Sono ormai molti gli esempi, nella storia del MFE, di militanti che con tenacia ed orgoglio sono riusciti per lunghi periodi a tener alta la bandiera del federalismo nella loro città.

In secondo luogo, occorre che la decisione di far vivere la sezione come un centro di elaborazione culturale si traduca in precisi impegni organizzativi: un incontro settimanale in cui qualcuno si assume l'incarico di fare una relazione su un tema di interesse generale o su di un libro che vale la pena di commentare, a discutere di un articolo preparato per la pubblicazione sulla stampa federalista o esterna, o quelli comparsi sull'ultimo numero della rivista *Il Federalista*, ecc. È indispensabile mantenere un giusto equilibrio fra l'impegno politico e quello culturale. Ogni radicalizzazione unilaterale di una di queste due polarità conduce a pericolose deviazioni. I federalisti non hanno un potere da conquistare. La loro forza è la forza delle loro idee. I partiti esistenti, che si ripromettono molto spesso solo l'obiettivo di mantenere l'esistente, possono anche ridurre la politica alla mera conquista del potere, senza compromettere, almeno nel breve periodo, la loro sopravvivenza. Ma per i federalisti un simile atteggiamento sarebbe catastrofico. Chi separa arbitrariamente il federalismo dal suo potenziale culturale non fa altro che ridurre le capacità di successo dell'azione federalista. Altrettanto catastrofica sarebbe la pretesa di trasformare il MFE in una accademia o in club di cultura privo di agganci con l'attività politica. Vi sono, sfortunatamente, già numerosi centri di questo tipo che prosperano attraverso pseudo-attività culturali europeistiche. Essi, come i parassiti, sottraggono linfa vitale alla causa europea, perché vivono *di* Europa e non *per* l'Europa.

Il MFE è dunque un movimento in senso tecnico: raggruppa uomini che non si propongono di conquistare un potere o di gestire interessi. Il MFE è costituito da un'avanguardia cosciente di fare politica « in modo nuovo » e di rappresentare un'alternativa alla crisi della civiltà contemporanea. Il MFE non si presenta alle elezioni per non dividere le forze favorevoli al superamento della divisione politica dell'Europa e del genere umano. È l'interlocutore di tutti coloro che vogliono seriamente battersi per la pace universale garantita da un governo mondiale. Rifiuta come metodo di lotta la violenza. Garantisce la sua autonomia attraverso l'autofinanziamento dei militanti.

Nel lasciare il confino di Ventotene nel 1943, Spinelli racconta nelle sue memorie di aver provato una « solitaria fierezza » nei confronti dei propri compagni di prigionia, « perché nessuna formazione politica esistente mi attendeva né si preparava a farmi festa, ad accogliermi nelle sue file. Sarei stato io a suscitare dal nulla un movimento nuovo e diverso per una battaglia nuova e diversa ... Con me non avevo per ora, oltre a me stesso, che un Manifesto, alcune Tesi e tre o quattro amici, i quali attendevano

me per sapere se l'azione della quale avevo con loro tanto parlato sarebbe veramente cominciata ». La stessa fierezza di Spinelli deve oggi colmare l'animo del militante federalista, perché ciascuno, nella sua città, ha la responsabilità di far vivere un movimento nuovo e diverso. Ma da allora un lungo cammino è stato percorso. Ogni militante è oggi cosciente di continuare una gloriosa tradizione di pensiero e d'azione e sa che, per quanto difficile sia l'impegno a lui chiesto, può contare sull'aiuto di una forza organizzata e in crescita, perché i giovani non hanno affatto rinunciato a rinnovare il mondo e progettare il futuro.

Guido Montani

L'ORIENTAMENTO POLITICO DEL MFE *

Il Congresso del Movimento federalista europeo, riunito a Cagliari il 2-4 novembre 1984, *afferma* che la causa prima dei mali delle nostre società è la pessima distribuzione del potere. Un solo livello della vita sociale, quello nazionale, ha un governo indipendente. Tutti gli altri livelli della vita sociale ne sono invece privi. Ciò vale tanto per l'ONU, quanto per la Comunità europea — che è governata da un Consiglio di ministri nazionali e non da un esecutivo democratico europeo come sarebbe naturale — quanto per le regioni, cui fa ancora difetto una vera autonomia costituzionale. Questo stato di cose, che distorce con la visione nazionale i fatti mondiali, quelli europei, e quelli locali e regionali, si riflette pesantemente nella vita stessa dei quartieri e dei comuni, subordinandoli al sistema centralizzato del potere e soffocandone la spontaneità.

Constata che in questa situazione di potere, subita passivamente da gran parte delle *élites* politiche e culturali, le energie sociali di ogni genere che si formano a tutti i livelli diversi da quello nazionale, prive come sono di propri governi indipendenti, non possono né manifestarsi con il loro vero carattere, né assumere il controllo del processo storico-sociale al fine di affrontare e risolvere i grandi problemi del nostro tempo, quelli

(*) Si tratta della mozione approvata dal XII Congresso del Movimento federalista europeo e che riteniamo opportuno pubblicare per il suo interesse teorico.

della disoccupazione, delle nuove tecnologie, della salvaguardia dell'ambiente naturale e urbano, della qualità della vita, della libertà e dello sviluppo di tutti i popoli, della pace universale e del disarmo generale e controllato; che, a causa di ciò, prendono invece il sopravvento delle tendenze negative che si manifestano come selezione sempre peggiore della classe politica, come crescente distacco dei cittadini dalla vita pubblica e persino come veri e propri fenomeni di degenerazione e di emarginazione, specialmente nel mondo giovanile schiacciato dalla mancanza di prospettive circa il proprio futuro e il proprio lavoro; che, in questo quadro politico malsano, i quartieri e i comuni, che sono i soli ambiti territoriali nei quali si potrebbe manifestare in modo spontaneo la solidarietà umana, e nei quali, con l'intervento pubblico degli organismi locali, si potrebbero realizzare le premesse ambientali per le nuove forme del lavoro e dell'occupazione nei settori dei beni culturali, dei beni naturali e della protezione sociale, stanno invece diventando, anche a causa del disordine urbanistico, gli ambiti nei quali cresce l'incuria per tutto ciò che è pubblico, alligna la violenza in tutte le sue forme, si diffonde la droga e vacillano persino le regole fondamentali della convivenza sociale; che in questo quadro le regioni, ancora sottoposte all'accentramento statale e al conseguente centralismo dei partiti, non possono né sviluppare una vera vita politica regionale, né elevare, su una solida base democratica di questo genere, degli argini per contenere la corruzione politica che proviene dal centro del potere, né mobilitare le energie indispensabili per una autentica pianificazione democratica del territorio, cioè fatta anche e soprattutto da coloro che lo conoscono perché ci vivono; che in questo quadro i governi nazionali, scavalcati dalla dimensione europea e mondiale dei maggiori problemi, non sono più in grado né di assicurare lo sviluppo, né di combattere la disoccupazione, né di promuovere la distensione internazionale, né di offrire una collaborazione efficace ai paesi del Terzo mondo. Ostinandosi a mantenere nelle loro mani tutto il potere, anche se non possono più esercitarlo in modo autonomo, essi lasciano di fatto i loro cittadini in balia delle decisioni delle superpotenze le quali, a loro volta, non hanno più la capacità di governare il mondo facendo avanzare tutti i paesi, e riescono a mantenere ancora la loro *leadership* solo facendola valere sempre più pesantemente sul terreno militare.

Afferma che per costruire la nuova società è necessario che tutti i livelli della vita di relazione, dal quartiere all'intero pianeta, si esprimano: a) con la maggiore autonomia possibile, b) con una coordinazione costituzionale di carattere federale, cioè

non gerarchica ma paritaria. Ciò richiede una grande riforma delle istituzioni, che faccia vivere in modo autonomo il quartiere nell'ambito del comune, il comune nell'ambito della regione, la regione nell'ambito della nazione, la nazione nell'ambito del continente, il continente nell'ambito del mondo. Ne seguono due necessità: a) quella del bicameralismo a tutti i livelli, con un senato dei quartieri nel comune, un senato dei comuni nella regione, un senato delle regioni nella nazione, un senato delle nazioni nel continente e un senato dei continenti nel mondo, cioè in seno all'ONU trasformata nella democrazia mondiale; b) quella di un sistema elettorale integrato, che abbia inizio con le elezioni di quartiere, e si svolga, senza cesure, nel contesto di un ciclo temporale unitario, sino alla elezione europea e, in futuro, sino a quella mondiale. In questa prospettiva ogni livello sociale, esprimendo liberamente e pienamente le sue caratteristiche, collaborerebbe *ipso facto* al bene comune di tutta l'umanità.

Osserva che per rendere possibile questo nuovo ciclo di vita storica è necessario distruggere tutti i condizionamenti internazionali in materia di sicurezza, difesa, moneta ed economia che soffocano la libertà dei popoli ed impediscono pertanto alle nuove capacità di vita attiva e intelligente che si formano nel nostro tempo di crescere e di affermarsi; che questo è un compito circa il quale tutti, a tutti i livelli della vita sociale, devono fare la stessa cosa: battersi per liberare il mondo dalla egemonia delle superpotenze e dalla sovranità assoluta degli Stati, cioè dall'imperialismo e dall'accentramento del potere al livello nazionale; che questa lotta è ormai possibile a tutti i livelli sociali perché il Parlamento europeo, adottando il progetto di Trattato per l'Unione — che contiene le prime forme di un vero e proprio governo europeo — ed imponendolo all'attenzione dei governi nazionali, ha mostrato che sa esercitare, per la parte che gli compete, il potere costituente europeo: si tratta dunque di sostenerlo, battendosi per la ratifica del Trattato in un numero sufficiente di paesi; che l'Unione europea disporrebbe di un potere contrattuale sufficiente — sin dall'inizio sul terreno economico e monetario, e in prospettiva su quello della sicurezza e della difesa — per far crollare l'equilibrio bipolare, e per aprire così un'era di nuove possibilità di vita per l'intera Europa, per tutti i suoi popoli, e per tutti i popoli della Terra, ivi compresi quelli nord-americano e sovietico, che non traggono alcun vero beneficio dalla politica egemonica dei loro governi.

Ricorda che il potere costituente deriva dal popolo, e può essere gestito efficacemente dai suoi rappresentanti solo se essi sono costantemente sostenuti dal consenso e dalla critica costrut-

tiva del popolo. Questo è l'elemento che manca ancora nella vita politica europea, sia per quanto riguarda il potere costituente, sia per quanto riguarda il potere di governo.

Osserva che nel caso dei governi degli Stati nazionali, che sono pienamente sviluppati e non ancora in costruzione come la Comunità europea, non c'è solo, a sostegno delle scelte del governo, il fatto elettorale, ma c'è anche, tra una elezione e l'altra, l'intervento costante dell'opinione pubblica, e delle grandi correnti della vita spirituale, politica, economica e sociale della nazione; che nel caso dell'Europa, invece, proprio perché il controllo politico della Comunità è ancora nelle mani dei governi nazionali, questo intervento diretto e costante non si manifesta spontaneamente; che è questa la ragione della mancanza di una efficace volontà politica europea, e che è su questo terreno che i federalisti devono prendere l'iniziativa della mobilitazione del popolo europeo.

Decide di organizzare una grande manifestazione di massa a sostegno del progetto costituzionale del Parlamento europeo in occasione della riunione del Consiglio europeo che si terrà in Italia nella primavera prossima con questa parola d'ordine: *Un milione di cittadini in piazza per l'Unione europea*; di chiedere a tutte le forze spirituali, politiche e sociali che affermano di volere l'unità dell'Europa di mostrarlo con i fatti aderendo alla manifestazione del MFE; di rivolgere un appello in questo senso alla Chiesa cattolica e alle altre confessioni, ai comuni, alle province e alle regioni, alle associazioni culturali, economiche e sociali, e in particolare ai partiti e ai sindacati invitandoli a organizzare la partecipazione dei loro aderenti e dei loro simpatizzanti; di invitare tutti i cittadini favorevoli all'unità europea — ricordando che in Italia sono circa l'ottanta per cento della popolazione — a sostenere, anche finanziariamente, la lotta del MFE in questa ora cruciale.

Le discussioni

UN INTERVENTO DI ROSARIO ROMEO SULLA RIUNIFICAZIONE TEDESCA *

Signor Direttore,
nel numero del *Federalista* uscito nel luglio del 1984 vedo le considerazioni di Sergio Pistone su 'Riunificazione tedesca e unificazione europea'; e vorrei chiederLe di autorizzarmi a intervenire con qualche parola di commento, non solo e non tanto perché l'autore mi fa l'onore di un breve riferimento polemico a p. 53, nota 2, del suo saggio (dove peraltro la citazione bibliografica andrebbe rettificata: il saggio di Dino Cofrancesco apparve in *Storia contemporanea*, 1983, n. 2; e a esso fece seguito nello stesso fascicolo, pp. 281-86, una mia replica che non sarebbe stato impossibile citare), ma soprattutto perché in quelle pagine vengono riprese posizioni che sono bensì antiche nel Movimento federalista, ma che a mio modo di vedere sono tutt'altro che utili ai fini della lotta per l'integrazione europea.

(*) Nel pubblicare questa lettera del nostro illustre interlocutore vorremmo precisare che egli ci attribuisce degli orientamenti che non crediamo di avere. Noi non pensiamo in termini di « colpa storica » della Germania perché crediamo che i fatti della vita tedesca (come delle altre vite nazionali) debbano essere imputati, in ultima istanza, non all'entità « nazionalità tedesca », ma all'entità « sistema degli Stati ». In ogni caso, noi pensiamo che, sul piano pratico, bisogna essere aperti a qualunque forma efficace di unità tedesca (in un quadro europeo solido), e quindi anche a quella che risulterebbe dal solo fatto di costituire la Federazione europea con la prospettiva (storica) sia di uno, sia di due, sia di tre (Austria) Stati tedeschi come Stati-membri. Abbattendo le barriere fra i popoli, la federazione unifica gli uomini senza la necessità di far coincidere Stato e nazione.

Pistone riferisce con approvazione, e rafforza con nuovi argomenti, la tesi di Eberhard Schulz, *Die deutsche Nation in Europa* (1982), che aspicca un completo abbandono della politica di riunificazione da parte del governo di Bonn. Questa politica, ripete Schulz sulla scia dei tanti che lo hanno preceduto, suscita timori e sospetti al di là dell'Elba, mette in crisi i risultati pratici concreti della *Ostpolitik*, è vista con risoluta avversione anche dagli alleati occidentali della Repubblica Federale, a cominciare (ma non finire) dalla Francia. Riunificazione significherebbe infatti egemonia tedesca in Europa, inaccettabile dagli altri paesi della Comunità europea; e persino ridiscussione potenziale della linea Oder-Neisse, con i connessi pericoli di guerra e di sterminio nucleare.

In sostanza ai Tedeschi si chiede: 1) di rinunciare a metà del territorio che lo stesso trattato di Versailles riconobbe come territorio nazionale tedesco; 2) di abbandonare al proprio destino i 17 milioni di connazionali della RDT, in attesa, e nella speranza (quanto fondata!) che l'URSS si decida ad accordare ad essi i diritti democratici, senza però che ciò significhi la dissoluzione della RDT in un nesso nazionale più vasto. Che cosa possa mai persuadere l'URSS a fare una simile concessione, che metterebbe in crisi il sistema politico vigente in tutti i paesi dell'Est, a cominciare dall'Unione Sovietica, non è chiaro né comprensibile. E se poi tutto questo dovesse sboccare nell'adesione della RDT alla Comunità europea, come auspica l'autore, l'ipotesi diventa ancora meno plausibile se alla Comunità ci si riferisce come entità politica, mentre non ha senso se il discorso si arresta al livello economico, poiché la RDT già gode in buona parte dei vantaggi spettanti ai membri della CEE.

Rinunce come queste non si chiedono a nessuno degli Stati e dei paesi chiamati a far parte della Comunità. Se si crede che invece esse possano essere sollecitate dai Tedeschi, ciò dipende almeno da due premesse. Una premessa tacita è la colpa storica della Germania, in nome della quale si giustificerebbe una sua condizione di permanente minorità internazionale; e una seconda premessa, apertamente dichiarata, è che la Germania è troppo forte, demograficamente ed economicamente (e dunque, in potenza, militarmente e politicamente), perché gli altri paesi europei, memori del passato, possano vedere senza preoccupazione i pericoli di rinnovata egemonia germanica che nascerebbero da una piena reintegrazione del paese nella sua consistenza prebellica.

Appare dunque chiaro il senso e il contenuto della proposta « europeista » che la linea di pensiero a cui Pistone si richiama rivolge all'opinione pubblica e alla classe dirigente della Germa-

nia occidentale: accettare una integrazione nell'Europa destinata ad agire come una sorta di letto di contenzione per la Germania, che ne garantisca in perpetuo la minorazione e la mutilazione nazionale, e che impedisca alla comunità nazionale tedesca di esplicitare tutte le energie di cui è capace, per evitare che ciò turbi i sonni della Francia e degli altri paesi alleati. Una proposta che nella sua giustificazione interna rovescia da cima a fondo tutta la logica della proposta europeista: la quale si rivolge alle collettività che vivono sul nostro continente sulla premessa che le loro energie dall'unione verrebbero non repressi e umiliate, ma esaltate e potenziate: e che Europa significa un più grande e più degno avvenire per tutte le forze, individuali e collettive, che formano il contesto europeo.

Ho detto altra volta e ripeterò anche qui che impostazioni di questo tipo sono infirmate alla radice da una totale mancanza di aderenza alla realtà, e da una non minore mancanza di coerenza europeista. Con la gigantesca potenza dell'Unione Sovietica accampata sull'Elba ogni timore di una rinnovata egemonia tedesca di tipo militare e politico è solo un pretesto per giustificare da una parte la supremazia continentale acquistata con la seconda guerra mondiale dall'Unione Sovietica, e dall'altra la tendenza a primeggiare in seno alla Comunità europea coltivata dalla Francia e, in qualche misura, dalla Gran Bretagna. Che se poi il sospetto si rivolge alle energie che la Germania mostra tuttora di possedere a livello economico e organizzativo, volerle comprimere varrebbe quanto voler comprimere la forza espansiva della cultura francese, la tecnologia britannica e lo spirito creativo degli Italiani. E questo è veramente un tipo di europeismo che nessuno vorrà accettare. Gli Europei devono augurarsi che la Germania, come le altre nazioni, dia all'Europa tutto ciò che può dare: e faranno bene a volgere i loro timori contro le rinascenti tentazioni egemoniche là dove esse sono in atto, non dove esse furono un tempo e non esistono più da quarant'anni.

Il risultato politico delle posizioni alla Pistone sta davanti agli occhi di tutti. La pretesa di considerare nulli e perenti i valori nazionali moltiplica dovunque, e soprattutto nelle nazioni più forti e più avanzate, le resistenze legate alla coscienza della diversa identità dei vari paesi. In particolare, in Germania si è riusciti per questa strada a distruggere l'iniziale entusiasmo di gran parte dell'opinione pubblica per la causa dell'unità europea, e ad alimentare le tendenze neutralistiche che suscitano tante preoccupazioni. E in effetti, come contestare chi nella RFG ritiene che, davanti ad alleati non meno ostili e non meno timo-

rosi della Germania di quanto non sia l'Unione Sovietica, una politica ragionevole è quella di cercare l'accordo con l'avversario che, quanto meno, potrebbe assicurare quei migliori rapporti con la RDT che l'Ovest non può dare, e soprattutto garantire il paese da quei rischi di guerra che l'alleanza con l'Occidente inevitabilmente presenta? Concepita in tal modo, la causa dell'europeismo accumula sulla propria strada ostacoli enormi e non necessari, alimentando contro di sé l'ostilità di tutti coloro, e sono tanti, che non sono affatto persuasi che la cancellazione delle storie e delle identità nazionali sia un'operazione così facile come taluni pretendono.

E allora? La linea è quella già indicata a suo tempo da Adenauer e dagli altri padri dell'europeismo, da intendere nei suoi motivi più veri e nel significato che essa ebbe nella realtà, e non secondo le fantasie di taluni interpreti. Adenauer volle la Germania occidentale nell'Europa libera perché ciò salvava al tempo stesso la libertà di una parte del paese e la possibilità che in avvenire la riunificazione avvenisse appunto su basi di libertà, e non della soggezione allo stalinismo. L'europeismo di Adenauer contava per questo sulla forza della pressione civile ed economica che l'Europa unita poteva esercitare col tempo sull'Impero sovietico. E davanti alla sempre più evidente superiorità delle soluzioni occidentali e alla crisi manifesta di tanta parte del mondo comunista, questa prospettiva appare tutt'altro che lontana dalla realtà. Senza, naturalmente, che ciò significhi affatto iniziative militari e guerre nucleari, a meno di atti di aggressione che certo non verranno dall'Occidente. Chi ritiene tutto ciò utopistico dovrebbe dimostrare molte cose difficili da dimostrare: e prima di tutto dovrebbe rendere credibile la tesi che si possa attendere la spontanea dissoluzione dei due blocchi ad opera della distensione senza resistenze da parte sovietica. Se d'altronde si ritiene che i due blocchi possano sciogliersi solo sul comune terreno della democrazia, e dunque della libertà politica, come evitare che in quel giorno i Tedeschi dell'Est si pronuncino per l'unità nazionale? Si chiederà, allora, ai Tedeschi dell'Ovest, di affiancarsi ai Sovietici nell'opera di repressione contro i loro connazionali?

So bene che vi sono molti, moltissimi, ai quali discorsi del genere riescono inaccettabili nel ricordo delle atrocità perpetrate dagli eserciti tedeschi nella seconda guerra mondiale. Anche qui ci si può chiedere quale Europa si vuole costruire, se dietro a uno dei maggiori *partners* si è pronti a vedere risorgere a ogni istante il profilo del torturatore e dell'aguzzino. Ma, infine, ciascuno ha diritto alla propria memoria. Solo mi chiedo come

si vuole che di tutto ciò i Tedeschi non abbiano coscienza; e dunque quale Europa vogliamo costruire su basi così equivocate e infirmate da riserve mentali così gravi. Come sperare che i Tedeschi della prospera Germania occidentale siano disposti a considerare come problemi che appartengono anche a loro le miserie e i ritardi economici del mio Mezzogiorno, quando noi diciamo che i problemi di chi ha lasciato tante vittime ai piedi del muro sono problemi che non ci riguardano, e che anzi in materia noi siamo per lo *statu quo*, cioè sulle posizioni dei Sovietici che ad ogni istante ci ricordano la *realtà* tracciata dalla spada e dal diritto di conquista? Certo, ci sono coloro che così pensano: ma si chiamano Giulio Andreotti.

Rosario Romeo

PACE E POLITICA: PER UN LORO NUOVO RAPPORTO

Il saggio di Mario Albertini su « Cultura della guerra e cultura della pace » (in *Il Federalista*, 1984, n. 1) mi sembra che fornisca, per la sua struttura interna e per il suo livello analitico, il quadro teorico adeguato ad una corretta impostazione del problema della pace nel dibattito politico-culturale attuale.

Il tentativo di saldare in un unico processo storico e teorico i valori tipici delle ideologie classiche (la libertà, la democrazia, la giustizia sociale) con il valore del federalismo (la pace) può dirsi sostanzialmente riuscito, presentando un livello di organicità e di logica interna indubbiamente superiore a quello di precedenti riflessioni (1).

Questo saggio può diventare, proprio per il suo carattere di saggio d'inquadramento della questione della pace in maniera del tutto nuova rispetto al modo usuale, un'occasione proficua di confronto con i diversi filoni della cultura contemporanea che, proprio su questo problema, mostrano un ritardo francamente preoccupante. Saggio-base, saggio-cornice, anche nel senso che stimola la riflessione per approfondire alcune tematiche solo ab-

(1) Mi riferisco, in particolare, per la sola parte che concerne il problema in questione, al suo saggio « Vers une théorie positive du fédéralisme », in *Le Fédéraliste*, 1963, n. 4.

bozzate, per andare avanti lungo un tracciato teorico già individuato. Un saggio che può far storia, dunque.

Ecco, io vorrei porre due questioni. La prima è, forse, solo una richiesta di precisazione che, però, credo sia importante perché è troppo importante la questione che vi è sottesa. La seconda, invece, è una riflessione che, partendo dall'analisi albertiniana della famosa frase di Clausewitz (« la guerra è la continuazione della politica con altri mezzi ») e proprio adottandone la stessa categoria interpretativa (cioè, il comportamento politico nazionale come anello di congiunzione tra la politica e la guerra), sfocia su uno dei problemi cruciali della cultura politica contemporanea: la cosiddetta crisi della politica.

I - Giustizia sociale e pace. Socialismo e federalismo.

A. « ... c'est une donnée de fait que la division des sociétés évoluées en classes antagonistes a déjà été dépassée ou est sur le point de l'être. Bien entendu, si l'on désigne par le terme de classe ce que Marx désignait par le même terme: une catégorie d'individus condamnés par l'état des rapports matériels de la production à une espèce d'esclavage, à un status économique, social et politique qui les excluait de la sphère du bien être, de la culture et de la liberté... » (2).

A quell'epoca si diceva: nelle società industriali avanzate non c'è più l'antagonismo tra le classi (tra la classe operaia e la classe capitalista), perché la classe operaia, un tempo esclusa, è ormai 'riconosciuta' legalmente in quanto tale, è pienamente legittimata a giocare il proprio ruolo nel conflitto sociale unanimemente accettato, ha pieno accesso alla sfera del benessere, della cultura e della libertà (3).

(2) Ivi, p. 281, nota 9, a.

(3) Un'impostazione — mi sembra — che si rifà all'interpretazione keynesiana del rapporto nuovo che, a partire dalla crisi del '29, occorre instaurare tra classe operaia e Stato, in alternativa alla soluzione che ne aveva dato il fascismo. Qual era il problema che il capitale si trovava innanzi in quel periodo e che Keynes percepì, primo fra tutti, con estrema lucidità? Era che: 1) con il '17 la classe operaia era diventata una forza storica non più eliminabile politicamente; 2) essa andava sempre più a cozzare contro il sistema del vecchio Stato liberale, sfaldandolo e minacciando così il potere della borghesia; 3) tutto ciò poteva essere evitato solo se il capitale fosse riuscito a far giocare alla classe operaia un ruolo di trasformazione dello Stato e del sistema, cioè fosse riuscito ad utilizzare la forza della classe operaia per ricreare un sistema di comando capitalistico ad un livello più elevato che contemplasse la classe operaia tra le forze fondamentali del sistema (la classe operaia dentro il capitale).

La chiave politica di interpretazione della *General Theory* è tutta qui. Keynes, dunque, 'riconosce' che c'è un antagonista (la classe operaia) e che

Se l'antagonismo storico tra capitale e lavoro era allora finito, potevamo dire (con Marx) che il rapporto di produzione, attorno al quale le classi sociali si costruiscono, si fosse ormai modificato nella direzione del superamento della scissione tra chi detiene i mezzi della produzione e chi non li detiene? Potevamo dire, già allora, che c'era già il socialismo? Francamente, anche oggi, mi sembra difficile che si potesse allora sostenerlo, anche perché non si sarebbe più saputo come interpretare i conflitti sociali (operai) che proprio in quel periodo stavano riprendendo quota a Detroit, a Francoforte, a Torino, se non come 'imperfezioni' nella distribuzione del reddito prodotto, cosa chiaramente discutibile.

Al contrario, il decennio che va dalla seconda metà degli anni '60 alla prima metà degli anni '70, mostrò che la lotta della classe operaia dei paesi avanzati, probabilmente per l'ultima volta nella propria storia (4), tornava ad essere antagonista al capitale: il salario non accettava più di seguire l'andamento degli aumenti di produttività (era la critica pratica della teoria marginalista) (5), come pure metteva in crisi la funzione dello Stato come supremo regolatore del ciclo economico (era la fine del keynesismo).

l'unico modo per impedire la rivoluzione è quello di far funzionare questo antagonismo in un meccanismo che trasforma la lotta di classe in un elemento dinamico del sistema. Il sistema è in grado, così, di allargare la propria base sociale, la lotta di classe lo 'rinova' continuamente purché esso sappia trovare, ogni volta, nuovi equilibri tra le diverse classi che lo sostengono. Il capitale si fa 'marxista', nel senso che impara a leggere *Das Kapital* e scopre la sua rivoluzione permanente.

(4) È un problema troppo grosso perché possa essere qui trattato. Mi limito, perciò, a dire quanto segue. Con il processo di ristrutturazione industriale, di decentramento produttivo e di automazione spinta che il capitale ha iniziato a partire dalla metà degli anni '70, il soggetto sociale che aveva personificato un decennio di lotte (l'operaio-massa) è entrato in una crisi irreversibile, di fatto è stato distrutto socialmente (oltre che politicamente) e sostituito da una serie di figure produttive completamente nuove (controllore, operatore, tecnico-operativo, tecnico-impiegato, ecc.). Questo, però, non vuol dire che non c'è, né ci sarà più lotta di classe perché ormai la condizione operaia è finita o sta per finire, ma solo che essa non potrà più avere la classe operaia come asse centrale dell'opposizione al capitale.

(5) A livello della teoria economica chi interpretò una situazione del genere fu Pietro Sraffa (*Produzione di merci a mezzo di merci*, Milano, Einaudi, 1960 - tit. or. *Production of Commodities by Means of Commodities, Prelude to a Critique of Economic Theory*, Cambridge University Press, 1960), per il quale i lavoratori lottano con il capitale per appropriarsi di una parte del *surplus* globale, indipendentemente dalla produttività. Il salario da *surplus* è una sorta di salario politico che non è determinabile sulla base dei rapporti tecnici di produzione. Nella costruzione

B. « Un risultato sta nella possibilità di distinguere — per ciascuna delle ideologie in questione — la sua 'affermazione storica' (già ottenuta) dalla sua 'realizzazione completa' (non ancora iniziata), e nella conseguente possibilità di chiedersi se l'intero sviluppo di queste ideologie passa attraverso fasi identificabili. Il secondo risultato consente di rispondere in modo affermativo a questa domanda. Esso deriva dalla relazione (già stabilita) tra piano internazionale liberale e/o socialista ('realizzazione completa') e governo mondiale (pace)... cioè tra la pace e l'ultima fase di sviluppo di queste ideologie... » (6).

Questa nuova formulazione del concetto mi sembra, oltre che più analitica e più idonea ad interpretare la realtà, anche abbastanza diversa da quella del '63.

La prima fase, quella dell'affermazione storica dei valori, è quella in cui la classe deve lottare contro la forzata e legale esclusione dalla sfera del benessere, della cultura e della libertà, deve lottare per essere 'riconosciuta' come classe, legittimata nella sua azione politica e sociale ed essere accettata nella legalità. Bene, questa fase è già compiuta.

C'è, poi, una fase intermedia, nella quale il valore della giustizia sociale (come pure della libertà e della democrazia) tenta di avanzare in ambito legale verso livelli sempre più elevati, sia pure con forti rischi di ricaduta nella precedente illegalità, a causa delle possibili involuzioni autoritarie degli Stati. Bene, questa è la fase attuale ed il socialismo, evidentemente, non è ancora realizzato.

C'è, infine, una fase futura, quella della completa realizzazione del valore della giustizia sociale (della libertà e della democrazia), che può essere ottenuta solo a partire dal raggiungimento del nuovo valore della pace (governo mondiale). La libertà, la democrazia e la giustizia sociale sono *premesse* per la pace e questa, a sua volta, è la *premessa* per la completa realizzazione di quei valori.

È importante che Albertini abbia tenuto ferma la distinzione tra *premesse* e *mezzi*. Infatti, così come la libertà, la democrazia e la giustizia sociale non sono mezzi (ma solo premesse) per rag-

teorica di Sraffa la classe operaia ha rotto il legame con la produttività, il salario ed il profitto sono strettamente antagonisti e la quantità prodotta dalle macchine non è più proporzionale alla quantità di lavoro sottratta alla classe operaia: il salario diventa indipendente dal lavoro. Dunque, salario e profitto non sono più la 'giusta remunerazione', rispettivamente, del lavoro e del capitale: tutto deve essere conquistato dalla lotta.

(6) M. ALBERTINI, « Cultura della pace e cultura della guerra », in *Il Federalista*, 1984, n. 1, p. 28 (nota 11).

giungere la pace, così questa non è un mezzo (ma solo una premessa) per raggiungere quelli. Ne deriva che, a partire da una situazione di pace (governo mondiale), rimane aperto il discorso sui *mezzi* da impiegare per sviluppare interamente i valori della libertà, della democrazia, della giustizia sociale (7).

Mi sembra, dunque, provato che ci sia una differenza importante tra le due formulazioni e che la seconda sia più aderente all'evoluzione del corso storico (e condividibile).

II - Comportamento politico nazionale e crisi della politica.

Lavorando sulla famosa frase di Clausewitz, Albertini dimostra chiaramente che la coincidenza della politica con la guerra si gioca solo su un punto specifico, il 'comportamento politico nazionale', quel comportamento, cioè, che nella prassi salda il mondo della politica con il mondo della guerra.

Infatti, non si può dire che la politica è sempre, in tutti i suoi aspetti, collegata alla guerra: lo diventa solo quando essa ha come punto di riferimento, come quadro della sua azione, il potere nazionale che, come si sa, è la condizione sufficiente per alimentare continuamente il mondo della guerra. Questa impostazione permette anche di comprendere immediatamente quale deve essere il punto a partire dal quale ci può essere l'inversione del *trend* politico che può finalmente spezzare il legame che unisce la politica alla guerra: questo punto consiste nel superamento del comportamento politico nazionale.

Ebbene, penso che questa impostazione, con la quale concordo, sia assai feconda perché permette di spingere avanti l'analisi in diverse direzioni e permette di acquisire nuovi ed importanti risultati. Mi permetto di evidenziarne uno solo, dei tanti possibili: il concetto di 'crisi della politica' alla luce del legame concettuale 'comportamento politico nazionale/mondo della guerra'. Cerco di spiegarli.

Negli ultimi sei o sette anni diversi filoni culturali italiani ed europei (francesi, soprattutto) hanno scoperto la cosiddetta crisi

(7) Ciò non significa affatto che il federalismo, in quanto ideologia della pace, sia in posizione subordinata rispetto al liberalismo, alla democrazia, al socialismo. La libertà, la democrazia, la giustizia sociale e la pace sono valori che, in sé, non sono collocabili su piani diversi: è solo la contingenza storica che li differenzia e privilegia ora l'uno ora l'altro. Di più: sono valori che si completano a vicenda. Infatti, così come la democrazia politica ha allargato la sfera delle libertà individuali e la giustizia sociale quella della democrazia politica, così la pace allargherà infinitamente tutte le precedenti sfere, ponendo le basi per la loro completa realizzazione.

della politica (8), espressione ambigua quanto mai, che nasce, probabilmente, dalla mancata definizione o ridefinizione del concetto di politica. Se, infatti, per politica intendiamo quell'attività umana specifica orientata verso il potere, nel senso della sua acquisizione o del suo mantenimento (9), ne deriva che, finché ci sarà il potere politico (cioè fino a che la società umana sarà organizzata in modo da presentare un potere che trascende quello dei singoli individui e che regola coercitivamente la distribuzione dei valori, dei ruoli, della ricchezza, dei micropoteri, ecc.), ci sarà sempre un'attività umana specifica diretta verso di esso, cioè ci sarà sempre 'politica' in senso specifico. Quindi, per definizione, non ci può essere crisi della politica.

In realtà, però, coloro che usano impropriamente questa espressione intendono un'altra cosa, anzi due.

a) La crisi della politica è la crisi del 'politico', cioè di quel modello generale di interpretazione di tutti i fatti umani socialmente rilevanti che vede, appunto, nella politica la chiave di ogni realtà sociale: basti ricordare le affermazioni-verità di qualche tempo fa del tipo « tutto è politico », « il personale è politico » o, per altri versi, « l'autonomia del politico ». Da questo punto di vista la crisi del 'politico' può essere una crisi salutare (10) perché lo ridimensiona alla sfera dei comportamenti politici veri e propri, sottraendolo alla sfera dei comportamenti pre-politici (11).

b) La crisi della politica è la crisi del 'valore' politica, cioè di tutto quell'universo di idee, di credenze, di sentimenti, di comportamenti, ecc. che, tra la fine degli anni '60 e la fine degli anni '70, aveva forgiato un'intera generazione di giovani sulla convinzione che la politica fosse il mezzo per mutare le condizioni individuali e collettive dell'umanità. La politica era improvvisamente diventata uno dei valori più importanti (come l'amore o il benessere materiale), in certi frangenti anche il più importante.

(8) Si può far riferimento alla pubblicistica di autori come M. Foucault, J.F. Lyotard, J. Habermas, J. Baudrillard, S. Veca, M. Maffesoli, ecc. Per una rassegna abbastanza rappresentativa delle posizioni cfr. *Sapere e potere*, Atti del Convegno (omonimo) in Genova, 27/30-11-1980, Multipla Ed., 1984.

(9) Cfr. M. ALBERTINI, « La politique », in *Le Fédéraliste*, 1962, n. 2.

(10) Anche se bisogna dire che coloro i quali hanno fatto precipitare il 'politico' dall'altare alla polvere, si sono poi affrettati a sostituirlo con il 'sociale', nuova categoria egemone (presunta tale), alla quale dovrebbero inchinarsi l'economico, il politico, ecc.

(11) M. ALBERTINI, « La politique », *cit.*, pp. 143-146.

Oggi non è più così, indubbiamente. La crisi della politica, in quanto valore, non è evidenziata soltanto dalla ricerca in massa di soluzioni 'non politiche' ai problemi individuali e collettivi (il gioco, la fortuna, l'arrivismo, la droga, ecc.), ma anche da una caduta verticale della militanza politica (12).

Si è così arrivati ad un rifiuto della politica, anche perché si è visto che, nel suo concreto manifestarsi, si riproducevano le stesse strutture e gli stessi meccanismi del potere che si intendeva combattere: il comportamento politico era speculare al potere, sicché la politica perpetuava il rapporto di potere dell'uomo sull'uomo, anche laddove questo veniva negato nelle enunciazioni e negli obiettivi politici.

Certo, questa impostazione è viziata alla base dal fatto che c'è una visione ideologica (nel senso marxiano del termine) della politica, proprio perché questa non viene definita in termini di lotta per il potere in sé, ma viene definita con l'obiettivo della ideologia che si professa, sicché si aspira ad un 'nuovo' modo di far politica, laddove il 'nuovo' dovrebbe già prefigurare l'obiettivo politico che si persegue. Che il problema sia mal impostato non c'è dubbio, ma ciò non toglie che sia reale, che tocchi soprattutto ampi strati giovanili (certamente più in modo inconsapevole che consapevole), i quali sono nuovamente investiti da effetti devastanti di spolticizzazione.

Nata sulla base del rifiuto di massa della politica, la nuova domanda che viene posta è la seguente: *è possibile praticare una forma della politica che non sia la forma del potere?*

A questa domanda da un milione di dollari o viene data una risposta negativa (con conseguente rifiuto della politica) oppure si risponde cercando discutibili strade di politica 'alternativa', quali il rifiuto di codificare i conflitti, il rifiuto di porsi obiettivi strategici, la ricerca della trasgressione fine a se stessa, ecc., in

(12) La crisi della militanza è la spia, oltre che del forte indebolimento del 'valore' politica, anche e soprattutto della crisi parziale che ha colpito la struttura di comando/obbedienza insita nel rapporto di potere interno al 'fare politica'. Questa crisi è parziale perché: a) il fare politica comporta sempre attività di comando e di obbedienza, nel quadro di strutture rigide di potere; quindi, da questo punto di vista crisi non ci sarebbe; b) queste strutture però non sono più così rigide come una volta, il rapporto comando/obbedienza non si dà più per scontato una volta per tutte, bensì deve essere conquistato volta per volta, viene imposto con maggiori difficoltà. Questo spiega perché le nuove formazioni politiche tendono ad assumere, anziché la forma del partito, quella del 'movimento', cioè di una struttura elastica in cui il rapporto comando/obbedienza, pur continuando a sussistere, è stemperato da una partecipazione maggiore al processo di presa delle decisioni.

altre parole, la ricerca di comportamenti sociali non normati che sfuggano al controllo politico di strutture performative rigide (13).

Ebbene, io credo che, proprio a partire dall'impostazione albertiniana del nesso « comportamento politico nazionale/guerra » è possibile dare una risposta, parziale ma positiva, alla domanda che abbiamo posto, se si tiene presente che:

1) il rifiuto del comportamento politico normale (nazionale) significa il rifiuto del potere *dato*. Condurre una politica che non abbia come obiettivo la conquista del potere dato vuol dire, entro certi limiti, non essere colpiti dagli effetti perversi del potere, non subirne (o subirne solo entro certi limiti) i condizionamenti, non introiettarne le regole, le procedure, ecc. Lottare contro il potere dato non per sostituirlo con un altro, ma per spostare in avanti la dimensione dell'organizzazione politica dell'umanità fino alla sua unità mondiale, vuol dire recuperare ad una connotazione positiva il concetto di politica, come strumento di lotta per il mutamento, nella misura in cui lo si scarica di uno dei suoi aspetti negativi (« la guerra come proseguimento della politica con altri mezzi »). Se è vero, come è vero, che il comportamento politico e la politica sono speculari al potere, allora si deve dire che, con il governo mondiale, il potere sarà privato degli aspetti più diabolici che storicamente lo hanno caratterizzato: il potere di decidere della vita e della morte degli individui, il potere di irreggimentarli ideologicamente in funzione della difesa dal nemico esterno, ecc. Ne deriva che, sotto questo aspetto, anche la politica sarà meno diabolica e meno oppressiva perché alcuni obiettivi « storici » del potere non saranno più perseguibili;

2) a partire da una situazione di pace (governo mondiale) si indebolirà anche l'altro aspetto negativo della politica (cioè la politica come mezzo per esercitare il potere sugli uomini). Infatti, da una parte avremo la fine della ragion di Stato e di tutto ciò che ne deriva (fine del primato della politica estera sulla politica interna, fine del confronto politico-economico tra gli Stati, ecc.), dall'altra avremo una dinamica della « ragion sociale » che imporrà, per la forza delle cose (gli squilibri enormi tra le regioni-continenti, la salvezza dal disastro ecologico, l'allocazione ottimale delle risorse, ecc.), livelli sempre maggiori di giustizia sociale, di libertà e di democrazia, relegando la ricerca del profitto economico ad un barbaro retaggio del passato, così come

(13) Cfr. anche J.F. LYOTARD, *La condizione postmoderna*, Milano, Feltrinelli, 1981 (ed. or. *La condition postmoderne*, 1979, Les Editions de Minuit, Paris).

oggi la maggior parte degli uomini considera tale l'origine divina della monarchia.

Tutto ciò farà emergere pienamente i due poli del comportamento sociale federalista: il comunitarismo ed il cosmopolitismo. Diviso tra questi due lealismi, il comportamento politico del 'novus homo politicus' avrà una mutazione fondamentale: la sua linea di condotta sarà sempre meno ispirata dalla « morale della responsabilità » (Weber) che impone di raggiungere fini giusti anche con la forza, e sempre più ispirata dalla « morale della convinzione » (Weber) che, invece, pone l'accento sulla verità come mezzo per raggiungere fini giusti (14).

Qualche conclusione (si fa per dire).

Credo che questo filo di discorso, solo abbozzato, non debba essere lasciato cadere. Dalla scoperta del nesso teorico e storico tra politica e guerra alla prospettiva di una politica 'nuova', in cui l'aspetto della guerra è sparito del tutto, mentre l'aspetto del potere, come dominio, si affievolisce, muta natura: questo può essere un tracciato di percorso teorico su cui cimentarsi.

Sparito l'aspetto della guerra, per la prima volta l'uomo sarà in grado di dominare il processo storico, sarà in grado di controllare l'uso delle risorse a livello mondiale, di sconfiggere il problema della fame, di salvaguardare l'equilibrio ecologico della Terra.

Con la fine del principio di scarsità, il potere avrà perduto la più antica delle sue giustificazioni ideologiche, quella di essere il regolatore ed il garante della distribuzione della ricchezza, dei ruoli e dei valori nella società e, pertanto, la politica ed il comportamento politico non potranno non essere modificati di conseguenza: cessa la politica come esclusiva arte del comando e della mediazione ed inizia l'era della politica come arte di organizzare e sviluppare la massima libertà creativa e produttiva dell'uomo, la sua piena autovalorizzazione.

Inoltre, con la fine della legge del valore (15), il lavoro cesserà di essere quella maledizione che ha sempre accompagnato

(14) M. ALBERTINI, « Vers une théorie... », *cit.*, p. 281, nota 9, b.

(15) « Ma nella misura in cui si sviluppa la grande industria, la creazione della ricchezza reale viene a dipendere meno dal tempo di lavoro impiegato che dalla potenza degli agenti che vengono messi in moto durante il tempo di lavoro, e che a sua volta — questa loro *powerful effectiveness* — non è minimamente in rapporto al tempo di lavoro immediato che costa la loro produzione, ma dipende invece dallo stato generale della scienza e del progresso della tecnologia... In questa trasformazione non è né il lavoro immediato, eseguito dall'uomo stesso, né il tempo che egli

la fatica dell'uomo e può, finalmente, tramutarsi in forza-invenzione.

« Non appena il lavoro in forma immediata ha cessato di essere la grande fonte della ricchezza, il tempo di lavoro cessa e deve cessare di essere la sua misura, e quindi il valore di scambio deve cessare di essere la misura del valore d'uso. Il pluslavoro della massa ha cessato di essere la condizione dello sviluppo della ricchezza generale, così come il non lavoro dei pochi ha cessato di essere condizione dello sviluppo delle forze generali della mente umana. Con ciò la produzione basata sul valore di scambio crolla, e il processo di produzione materiale immediato viene a perdere la forma della miseria e dell'antagonismo. [Subentra] il libero sviluppo delle individualità, e dunque non la riduzione del tempo di lavoro necessario per creare pluslavoro, ma in generale la riduzione del lavoro necessario della società ad un minimo, a cui corrisponde poi la formazione e lo sviluppo artistico, scientifico, ecc. degli individui grazie al tempo divenuto libero e ai mezzi creati per tutti loro » (16).

Ecco, io credo che, anche e soprattutto su queste tematiche, la cultura federalista debba uscire allo scoperto, debba misurarsi con la cultura politica contemporanea, uscendo definitivamente dallo *status* di cultura minoritaria, quasi clandestina, dal quale finora è stata caratterizzata.

Sicuramente, finora, non poteva che essere così: i processi culturali hanno tempi lunghi, si muovono nel profondo del corso della storia, scavano lentamente lungo la sua linea di tendenza principale, per poi, improvvisamente, emergere (ben scavato, vecchia talpa!), quando le condizioni storico-politiche lo consentono.

Bene, il corso storico è arrivato al punto in cui la contraddizione fondamentale è quella tra la divisione politica dell'umanità in Stati sovrani e la necessità assoluta della sua unità politica per la sua stessa salvezza: la pace è, pertanto, il valore prio-

lavora, ma l'appropriazione della sua produttività generale, la sua comprensione della natura e il dominio su di essa, attraverso la sua esistenza di corpo sociale — in una parola, è lo sviluppo dell'individuo sociale che si presenta come il grande pilone di sostegno della produzione e della ricchezza » (K. MARX, *Lineamenti fondamentali della critica dell'economia politica*, La Nuova Italia, Firenze, 1970, vol. II, p. 400 - ed. or. *Grundrisse der Kritik der politischen Oekonomie* (Rohentwurf) 1857-1858, Dietz Verlag, Berlin, 1953).

(16) *Ivi*, pp. 401-402. È il Marx profetico, il punto più alto della analisi e della sua immaginazione-volontà rivoluzionaria, a patto di non interpretarlo in modo deterministico.

ritario del nostro tempo, così come il controllo del corso della storia da parte dell'uomo deve diventare il campo d'applicazione della politica.

Tutto questo impone, allora, un salto della cultura (e della politica) federalista, che le consenta di calarsi pienamente nella cultura politica contemporanea, di essere parte attiva dei processi culturali del nostro tempo: la stessa battaglia politica per la Federazione europea non la si vince solo con l'astuzia della ragione (che ci vuole), ma anche con la capacità di stimolare l'emergere di nuovi valori culturali, i soli che possano dare corpo a quel sentimento popolare che è, proprio oggi, necessario per superare gli ostacoli che ancora si frappongono.

« Antichissimo errore è che le idee potenzino il mondo. L'attuale scienza dell'anima, più profonda, non esita ad affermare che sono i sentimenti a potenziarlo. Tutte le idee che non vengono accolte dal fertile terreno dei sentimenti possono bensì germogliare come i semi di erbe seminati sul cartone, ma appassiscono anche non meno rapidamente ». (Robert Musil, dai *Diari*).

Antonio Longo

UNA LINGUA PER L'EUROPA?

I.

Il pericolo più immediato per i gruppi etnici e i loro linguaggi è costituito dalle lingue degli Stati dominanti: il francese per il bretone o l'alsaziano; l'italiano per il friulano o il dialetto della Val d'Aosta o quello tirolese; lo spagnolo (e il francese) per il catalano ed il basco. Si può pertanto pienamente comprendere che i sostenitori di queste etnie siano stati consapevoli, finora, solo di questo pericolo.

Ma entro pochi decenni sia le lingue dominanti che quelle dominate saranno minacciate da un pericolo molto più grave e radicale: quello della progressiva affermazione dell'inglese come lingua franca *de facto* nel mondo intero. Il destino delle lingue autoctone europee sotto l'Impero romano, e cioè la loro scomparsa e sostituzione con il latino, e quella delle lingue dell'America del Nord e del Sud, sostituite, dopo la scoperta del nuovo mondo, dallo spagnolo, dal portoghese, dall'inglese e dal francese, non lasciano dubbio alcuno. La sola differenza è che men-

tre questo processo richiese, allora, secoli, ora sarà compiuto in una o due generazioni, giacché l'inglese ha a sua disposizione non solo la forza politica ed economica dei paesi che usano questa lingua, e in modo particolare degli Stati Uniti, ma anche la forza ancor più decisiva dei *mass media* e specialmente della televisione (e fra breve, minaccia ancora più grave, quella della televisione via satellite).

Una lingua viva, infatti, non è uno strumento neutro ed asettico di comunicazione. Essa è l'espressione, il *Träger* di una *Weltanschauung*, ed è quindi di necessità intollerante e tenderà a sostituire tutte le altre *Weltanschauungen* con la propria.

II.

La sola risposta razionale a questo pericolo è una risposta radicale: quella di introdurre l'uso, come lingua franca, di una lingua che non abbia la capacità distruttiva dell'inglese.

Il fatto che il latino perse la sua forza distruttiva dopo essere divenuto una lingua morta; il fatto che allora esso poté restare — lungo tutto il Medio Evo e il Rinascimento — la lingua franca dei dotti e degli scienziati, della *élite*, e, *last but not least*, della Chiesa, senza minacciare il francese, il tedesco, lo spagnolo, ecc., ci mostra (*historia magistra vitae*) quale dovrebbe essere la soluzione adatta: e cioè una lingua che non sia la madre lingua di nessuno e non abbia quindi la forza politica e culturale di un popolo che le stia dietro o, peggio, di un gruppo di potenti popoli e Stati presenti in tutti e cinque i continenti della terra.

Poiché oggi non è più una piccola *élite* o *intelligentia* ad aver bisogno di comunicare a livello internazionale, e viviamo invece in un'epoca di comunicazione di massa, soltanto una lingua che sia da un lato « morta » o « neutrale », e dall'altro molto facile è adatta ai bisogni del nostro tempo. Solo una lingua pianificata ha queste caratteristiche. E solo l'esperanto è stato usato per un tempo abbastanza lungo, ed ha una sufficiente « infrastruttura » (e cioè un'ampia letteratura e un numero considerevole di persone che già lo parlano) per esser pronto *hic et nunc* a svolgere quella funzione. E, ciò che più conta, esso costituisce la sola lingua che appaia conforme alla « ragion di Stato » della Federazione europea, voglio dire alla sua aspirazione di indipendenza, e alla sua funzione di guida nell'aiutare il Terzo mondo a raggiungere un'analoga indipendenza, sia politica che culturale.

III.

Disgraziatamente appare utopistico, nell'attuale situazione, sperare che l'Europa compia subito tale scelta. L'ostacolo principale

non è costituito, probabilmente, dalla forza sociologica dell'inglese, già oggi in gran parte lingua franca *de facto*. L'ostacolo principale è psicologico: la sensazione inconscia, largamente diffusa e angosciata, che l'uso di una lingua inventata, totalmente priva di tradizioni storiche, significherebbe, tanto per gli individui come per la collettività, una radicale « perdita d'identità », che non si è in alcun modo disposti ad accettare.

IV.

Il problema sembra a prima vista insolubile, ma una via d'uscita è offerta dalla moderna cibernetica linguistica (*Sprachkybernetik*), studiata specialmente dal professor Helmar Frank, dell'università di Paderborn (Repubblica Federale di Germania). Le ricerche ivi condotte hanno portato alla scoperta che lo studio dell'esperanto, sia per la sua facilità che per la sua razionalità, costituisce il modo migliore e più pratico per preparare allo studio di una lingua viva in generale, delle lingue indo-europee in particolare, e soprattutto dell'inglese.

La nostra proposta pertanto è che l'esperanto venga studiato nelle scuole elementari in tutta l'Europa per almeno due anni, non come un fine in se stesso (il che oggi non sarebbe approvato) ma semplicemente come il mezzo più facile e pratico per iniziare lo studio dell'inglese (o di qualsiasi altra lingua viva) con il minimo sforzo e con i massimi risultati.

V.

Se questo fosse realizzato in tutti gli Stati della Comunità europea, vi sarebbe, in dieci o venti anni e in ciascuno di questi paesi, una vasta conoscenza « endemica » dell'esperanto; e poiché questa lingua è dieci volte più facile da imparare e, ciò che più conta, da ricordare che non l'inglese (o qualsiasi altra delle lingue dominanti), potrà succedere che, se una Federazione europea verrà nel frattempo costituita, e *quando* essa debba scegliere una lingua ufficiale federale, essa sia spinta da questo fatto e forse addirittura obbligata a scegliere l'esperanto (ciò che certamente non farebbe oggi, anche se già esistesse).

VI.

Tre cose sono necessarie per realizzare e facilitare questo progetto: 1) dobbiamo incoraggiare lo studio propedeutico dell'esperanto per le ragioni indicate sopra; 2) dobbiamo promuovere la fondazione, nelle nostre università, di Istituti interdisciplinari (se possibile con la collaborazione di università di diversi

paesi europei) i quali studino i problemi della comunicazione internazionale, visti sotto il punto di vista delle scienze politica, sociologica, pedagogica, linguistica e cibernetica; 3) dobbiamo promuovere la fondazione dell'unità politica dell'Europa e sostenere quindi il progetto di riforma della Comunità elaborato dal Parlamento europeo.

Ciò è naturalmente nell'interesse di tutti, ma forse ancor più dei gruppi etnici e delle lingue minoritarie e dei loro sostenitori.

Andrea Chiti-Batelli

Il federalismo nella storia del pensiero

ALEXANDER HAMILTON

Com'è noto, le colonie inglesi dell'America settentrionale, divenute tredici repubbliche indipendenti dopo la guerra contro la Gran Bretagna, crearono un'Unione senza attribuirle però un potere al di sopra degli Stati. Il principio sul quale si fonda questa forma di organizzazione internazionale, che, secondo una tradizione ormai consolidata nel linguaggio politico, è denominata « confederazione », è la subordinazione degli organi centrali al potere degli Stati. Di conseguenza, il Congresso continentale, nel quale si riunivano i rappresentanti degli Stati, non poteva far altro che registrare le divergenze e i conflitti tra gli Stati, ma non era in grado, in mancanza di un potere proprio, di dominarli.

Se le divisioni non fossero state superate con la creazione di un governo, dotato di poteri limitati, ma reali, il continente nord-americano sarebbe divenuto il terreno delle tensioni internazionali e delle guerre che hanno caratterizzato la storia dell'Europa. La sua unità, e la pace che ne conseguì, non furono il prodotto spontaneo dell'evoluzione storica, ma il risultato della lotta di un gruppo di uomini, che seppero far prevalere una nuova forma di organizzazione politica, mai sperimentata prima nella storia: la federazione. Il teorico più geniale di questa nuova forma di governo fu Alexander Hamilton, autore, con John Jay e James Madison, del Federalist, una raccolta di saggi scritti tra il 1787 e il 1788 per sostenere la ratifica della costituzione federale, approvata dalla Convenzione di Filadelfia il 17 settembre 1787.

Nei brani di Alexander Hamilton, tratti da questa opera, che qui riproduciamo, sono illustrate le strutture fondamentali della

federazione (1). Il principio costituzionale sul quale essa si fonda è la divisione del potere tra due livelli di governo: quello dello Stato federale e quello degli Stati federati. Questi due ordini di poteri sono indipendenti e coordinati tra di loro, in modo tale che al governo federale, competente per l'intero territorio della federazione, sia conferita una quantità minima di poteri indispensabile a garantire l'unità politica ed economica, e ai governi degli Stati federati, competenti ciascuno per il proprio territorio, siano assegnati i poteri residui. L'attribuzione al governo federale del monopolio delle competenze relative alla politica estera e alla difesa permette di eliminare le frontiere militari tra gli Stati, di modo che i rapporti tra gli Stati perdono il carattere violento e acquisiscono un carattere giuridico e tutti i conflitti possono essere composti davanti a un tribunale. Il trasferimento al governo federale di alcune competenze nel campo economico ha lo scopo di eliminare gli ostacoli di natura doganale, fiscale e monetaria, che impediscono l'unificazione del mercato, e di attribuire al governo federale un'autonoma capacità di decisione nel settore della politica economica.

Questa distribuzione del potere su base territoriale è ben più efficace di quella su base funzionale (legislativo, esecutivo e giudiziario) nel garantire il controllo diviso del potere, la principale garanzia della libertà politica, in quanto sia il governo federale sia gli Stati membri possono fondare la propria indipendenza su una distinta base sociale, consentendo nello stesso tempo di ampliare la sfera del governo democratico.

L'equilibrio costituzionale federale, che permette di conciliare il principio dell'unità della comunità politica con quello dell'indipendenza delle sue parti, si riflette nella composizione del potere legislativo, un ramo del quale (la Camera dei rappresentanti) rappresenta il popolo della federazione in misura proporzionale al numero degli elettori, mentre l'altro ramo (il Senato) è composto da due rappresentanti per ogni Stato, indipendentemente dalle differenze di popolazione. Di conseguenza le leggi devono ottenere non solo il consenso della maggioranza dei rappresentanti del popolo della federazione, ma anche quello della maggioranza dei rappresentanti degli Stati.

Quanto al potere esecutivo, esso è affidato a una sola persona: il Presidente. I ministri sono nominati dal Presidente e sono responsabili verso di lui. Egli riunisce nelle sue mani i poteri di

(1) Come il lettore potrà notare, nel *Federalist* i termini « federazione » e « confederazione » sono usati in modo promiscuo, anche se la distinzione tra le due forme di organizzazione politica è netta.

Capo dello Stato e di Capo del Governo, risponde della propria azione non verso il potere legislativo, ma verso il popolo, che lo elegge e gli può confermare o revocare la propria fiducia ogni quattro anni. Nel contesto storico-sociale dell'America all'epoca di Hamilton era corretto affermare che questi requisiti del potere esecutivo gli conferiscono la forza e la stabilità necessarie a svolgere efficacemente la funzione riequilibratrice della vita sociale e a realizzare in modo organico e coerente il programma di governo. In effetti, attribuire il potere esecutivo a un collegio di più persone, da una parte, avrebbe esposto il governo al pericolo di divergenze di opinione e quindi di paralisi, e d'altra parte, avrebbe reso difficile l'identificazione delle responsabilità e incerto il controllo popolare sul governo. Nello stesso tempo, l'attribuzione di un potere indipendente agli Stati federati avrebbe costituito la più solida garanzia contro gli abusi di potere da parte del governo centrale.

D'altra parte, poiché il modello federale attua una divisione del potere su base territoriale, l'equilibrio costituzionale non può mantenersi senza il primato della costituzione su tutti i poteri. Questo obiettivo si realizza con l'attribuzione ai tribunali del potere di annullare le leggi non conformi alla costituzione. In effetti, l'autonomia del modello costituzionale federale si traduce nel fatto che il potere di decidere in concreto, in caso di conflitto, quali siano i limiti che il governo federale e i governi degli Stati non possono oltrepassare non spetta né al potere centrale (come avviene nello Stato unitario, dove le collettività territoriali più piccole hanno un'autonomia delegata) né agli Stati federati (come avviene nel sistema confederale, il quale non limita la sovranità assoluta degli Stati), ma a un'autorità neutrale: il potere giudiziario.

* * *

*Federazione e confederazione.**

È ben vero, come si è dianzi osservato, che i fatti, troppo prepotenti per poter essere ribattuti, hanno creato una specie di atmosfera generale di consenso all'astratta asserzione che la nostra struttura nazionale presenta delle manchevolezze, ma l'utilità della concessione, da parte degli antichi avversari di soluzioni a carattere federale, è svuotata di ogni valore dalla loro strenua opposizione ad un possibile rimedio in base a quei principi che potrebbero dare ad esso una qualche speranza di successo. Nel

(*) Il *Federalista*, n. 15.

momento stesso in cui essi ammettono che il governo degli Stati Uniti è privo d'ogni energia, essi si oppongono a concedergli quei poteri necessari a dotarlo di tale energia. Essi sembrano ancora tendere a cose che sono tra loro inconciliabili. Ad un'espansione dell'autorità federale che non diminuisca l'autorità statale; ad una sovranità dell'Unione e ad una completa indipendenza dei singoli membri. Per ultimo essi sembrano ancora accarezzare, con cieca devozione, quella mostruosità politica costituita dall'*imperium in imperio*. Ecco quanto rende indispensabile una particolareggiata descrizione delle principali manchevolezze della Confederazione, perché si possa dimostrare come i mali che oggi subiamo non siano il risultato di piccole e parziali imperfezioni, ma come essi, invece, siano la conseguenza di errori fondamentali in quella che è la struttura stessa dell'edificio, ai quali non si poteva ovviare se non modificando gli stessi principî basilari e le stesse colonne di sostegno della costruzione.

Il difetto grande e sostanziale dell'attuale struttura confederativa è rappresentato dal principio di un *potere legislativo* da esercitarsi nei confronti di *Stati* o di *Governi* in quanto tali, e non riferendosi agli *individui* che li compongono. Per quanto questo principio non si riferisca a tutti i poteri deferiti all'Unione, pure esso pervade e determina tutti quei poteri da cui dipende l'efficacia dei rimanenti. A parte i criteri della divisione in quote, gli Stati Uniti hanno poteri illimitati per quanto riguarda le requisizioni di uomini e di denaro, ma essi non possono esigere né gli uni né l'altro in base a norme che si applichino direttamente ai singoli cittadini americani. Risultato di questo è che, sebbene i loro deliberati in materia costituiscano, in teoria, delle leggi che impegnano costituzionalmente tutti i membri dell'Unione, in pratica essi si risolvono in pure e semplici raccomandazioni, che i singoli Stati osservano o meno, a loro piacimento.

Ed il fatto che, dopo tutti gli ammonimenti che l'esperienza ci porge al proposito, vi siano ancora coloro che si oppongono alla nuova Costituzione perché si discosta da un principio che si è dimostrato la rovina della Costituzione precedente, un principio in sé stesso evidentemente incompatibile con l'idea di governo, un principio, per farla breve, che, se applicato, deve necessariamente sostituire alla mite azione della magistratura, l'intervento violento e sanguinario della spada — questo fatto costituisce, senza meno, una singolare riprova della stranezza dell'animo umano.

Non v'è nulla di inattuabile o di inconcepibile nell'idea di una lega o di un'alleanza tra delle nazioni indipendenti ai fini di assicurare determinati obbiettivi ben definiti in un trattato che

fissi tutti i particolari di tempo, di luogo, di circostanze e di quantità e che non lasci nulla di indeterminato da decidersi in futuro, un trattato che, per la sua attuazione, debba contare sulla buona fede delle parti contraenti. Accordi del genere esistono tra ogni nazione civile e sono soggetti alle normali vicissitudini di pace e di guerra, di osservanza e di inosservanza, determinate dagli interessi e dalle passioni delle parti contraenti.

Nei primi anni di questo secolo, in Europa vi fu una specie di passione epidemica per questo tipo di trattati dai quali gli uomini politici dell'epoca si attendevano, ansiosamente, benefici che non furono mai ottenuti. Nella speranza di costituire un equilibrio di potenze e di instaurare la pace in quella parte del mondo, si esaurirono tutte le risorse della diplomazia, e si strinsero triplici e quadruplici alleanze, ma a malapena erano state formate che esse si spezzavano, con ciò fornendo all'umanità una lezione preziosa quanto triste, e ammonendo che ben poca fede si deve riporre in trattati che non hanno altra garanzia che la reciproca lealtà e che, all'impulso immediato di un interesse o di una passione, oppongono delle considerazioni generiche di pace e di giustizia.

Se i singoli Stati di questo nostro Paese sceglieranno di stringere dei reciproci rapporti di questa fatta e abbandoneranno il progetto di una *superiore autorità discrezionale*, il risultato sarebbe invero pericoloso e ci attirerebbe sul capo le sventure che si sono elencate poco sopra; ma almeno avrebbe il merito di essere logico ed attuabile. Se si abbandonasse ogni idea di governo federale, ciò ci porterebbe ad una semplice alleanza difensiva ed offensiva, e ci porrebbe nella situazione di divenire, di volta in volta, alleati o nemici nei nostri reciproci confronti, a seconda di quanto ci detteranno le nostre reciproche gelosie o rivalità, fomentate dagli intrighi di potenze straniere.

Ma se noi non vogliamo esser messi in una posizione così precaria, se accettiamo ancora l'idea di un governo nazionale o anche, il che è poi la stessa cosa, quella di un potere superiore, guidato da un'assemblea comune, dobbiamo ben deciderci a incorporare nel nostro progetto tutti quegli elementi che possono costituire le caratteristiche differenti di una lega e di un governo: dovremo estendere l'autorità dell'Unione ai singoli cittadini — che costituiscono l'unico effettivo oggetto dell'attività di governo.

Il governare implica il potere di emanare leggi. Ed è implicito nell'idea stessa di legge, il fatto che essa debba essere accompagnata dalla sanzione, o, in altre parole, da una punizione o pena in caso di inosservanza. Se non si collega alcuna pena alla disobbedienza, allora i deliberati o i comandi che pretendono

di essere legge non sono, in effetti, niente di più che consigli o raccomandazioni.

E la pena, qualunque essa sia, può essere inflitta soltanto in due modi: o per mezzo delle corti e dei giudici, o con l'uso della forza militare; con la *coazione* fatta valere dal magistrato o con la *coazione* delle armi. La prima può evidentemente soltanto applicarsi agli individui, la seconda si applica invece necessariamente nei riguardi dei governi, o comunità o Stati. È ovvio come non esista procedimento penale che possa, in quest'ultimo caso, imporre il rispetto delle leggi. Si potranno bensì pronunciare sentenze contro gli Stati perché sono venuti meno ai propri doveri, ma l'unico modo di far sì che tali sentenze vengano eseguite è quello di far uso della spada. In un sistema politico in cui l'autorità sia nelle mani degli organi collettivi delle comunità che lo compongono, ogni violazione di legge dovrà significare uno stato di guerra, e il ricorso all'esercito sarà l'unico modo di assicurare il rispetto delle leggi. Un tale stato di cose non è certo degno del nome di governo, e nessun uomo prudente sarebbe mai disposto ad affidare ad esso il proprio benessere e felicità.

Vi fu un tempo in cui ci si diceva che non era da attendersi alcuna infrazione alle leggi federali da parte degli Stati, che il sentimento della comunità d'interessi avrebbe informato la condotta dei singoli membri della Confederazione, imponendo la piena osservanza di quelli che sarebbero stati gli ordini di requisizione dell'Unione emanati secondo la Costituzione. Un simile linguaggio appare oggi stonato, proprio come avverrà per gran parte di quanto andiamo oggi ascoltando da parte delle medesime persone, allorquando noi avremo ricevuto ulteriori lezioni dalla esperienza, il migliore oracolo della saggezza.

Un tal linguaggio ha sempre tradito ignoranza di quelle che sono le fonti più vere delle forze determinanti dell'umana condotta ed ha mistificato le premesse stesse che stanno alla base del potere civile. Perché mai si è istituito un qualunque governo? Perché le passioni degli uomini non si piegheranno dinanzi a ciò che la ragione o la giustizia impongono, a meno che non ne siano costrette. Si è venuto forse a scoprire che i gruppi di individui agiscono con maggior rettitudine e maggior disinteresse di quanto non avvenga per i singoli? Tutti i più cauti ed accurati osservatori del corso delle umane cose hanno notato il contrario, e tale conclusione si basa su ragioni assai ovvie. Il senso di rispetto per la propria reputazione finisce per avere assai minor peso quando il biasimo per una cattiva azione si rifletta su vari individui, che non quando tale biasimo si appunti su uno solo. La faziosità, che tende a mischiare il suo veleno in tutti i deli-

berati di gruppi organizzati, spingerà spesso le persone che li compongono a commettere ingiustizie e scorrettezze di cui arrossirebbero nella loro veste di privati cittadini.

Oltre a tutto questo, va aggiunto che il potere sovrano implica, nella propria stessa natura, una certa insofferenza di controlli esterni, per cui coloro che ne sono investiti, non guardano con benevolenza i tentativi compiuti dall'esterno per dirigere o limitare la propria azione. Da ciò deriva che in ogni struttura politica basata sul principio di unire degli enti sovrani per mezzo di un comune interesse, si risconterà una spinta eccentrica degli astri di minor grandezza, una spinta che tenderà perennemente a distaccare ciascuno dal centro comune.

Una tendenza, questa, che non è difficile spiegare. Essa ha origine nell'amore per il potere. Una potenza controllata o limitata è sempre nemica e rivale di chi la controlla o la limita. Questa semplice affermazione ci insegnerà come ci si possa attendere ben poco che coloro, cui è demandata la cura degli affari dei singoli Stati-membri di una confederazione, siano sempre, ad ogni istante, disposti, con perfetta buona volontà e assoluto rispetto del bene di tutti, ad eseguire decreti e deliberati dell'autorità centrale. È proprio della natura dell'uomo che avvenga, invece, esattamente il contrario.

Se, pertanto, le misure della confederazione, per essere attuate, avranno bisogno della mediazione delle singole amministrazioni, esse non avranno troppe probabilità di attuazione.

I governanti dei singoli Stati-membri, cominceranno ad entrare nel merito delle misure stesse e a giudicarle, sia che ne abbiano diritto da un punto di vista costituzionale, sia che non lo abbiano. Essi vorranno considerare la questione che viene loro proposta o imposta alla luce dei propri immediati interessi e dei propri scopi particolari, ed alla luce dei vantaggi o degli svantaggi contingenti che sarebbero determinati dall'adozione del provvedimento. Tutto ciò avverrebbe in uno spirito di egoistica e sospettosa inquisizione, senza quella conoscenza delle circostanze d'indole nazionale o delle ragioni di Stato che sarebbero essenziali ad un equo giudizio, e con quella particolare attenzione, invece, alle questioni di carattere locale che non può fare a meno di sviare la decisione. Lo stesso modo di vedere si ripeterà per ogni membro componente la Confederazione suddetta, onde la esecuzione dei provvedimenti, elaborati dalle assemblee generali, sarà sempre alla mercé delle opinioni prevenute o male informate di ciascuna parte. Coloro che ben conoscono i procedimenti delle assemblee popolari, che hanno visto come sia spesso difficile, allorché non sussista una qualche situazione oggettivamente

impellente, che esse giungano ad accordarsi su deliberazioni relative ad argomenti di capitale importanza — comprenderanno assai facilmente come debba essere del tutto impossibile il riuscire a far sì che un certo numero di assemblee del genere, che operano e deliberano in luoghi ben distanti l'uno dall'altro ed in momenti diversi e sotto la spinta di diverse impressioni, possano cooperare a lungo in una unanimità di intenti e di principi.

Nel nostro caso occorre che ben tredici volontà sovrane e separate si trovino d'accordo, in seno alla Confederazione, perché si possa dar corso ad un provvedimento di qualche importanza che venga deciso dall'Unione.

In effetti è avvenuto proprio quel che si sarebbe dovuto prevedere. I deliberati dell'Unione non sono stati eseguiti, la disubbidienza degli Stati, poco per volta, è giunta a tali estremi da finir per inceppare completamente le ruote del governo centrale, riducendole in condizioni miserevoli. Il Congresso, nell'attuale momento, possiede a malapena i mezzi per mantenere una evanescente amministrazione, fino a che gli Stati non avranno avuto tempo di mettersi d'accordo, per sostituire, nel modo più efficace, quello che attualmente è l'ombra di un governo federale.

Né le cose sono giunte a simili estremi tutte in una volta. Le cause di cui ci siamo occupati dettagliatamente, in un primo tempo, hanno solo determinato delle disparità e delle sproporzioni nell'ubbidienza agli ordini di requisizione dell'Unione, da parte degli Stati. Le più grandi mancanze di alcuni Stati servirono di pretesto agli interessi degli Stati ubbidienti, o meno disubbidienti. Perché mai dovremmo fare, in proporzione, più di quanto viene fatto da coloro che ci sono compagni nel nostro viaggio politico? Perché dovremmo mai consentire a caricarci di una soma più pesante del comune fardello che ci spetterebbe?

Questi erano suggerimenti a cui l'egoismo umano non poteva resistere e che non potevano essere combattuti senza esitazioni, nemmeno da coloro che erano abituati a pensare ed a proporsi problemi di conseguenze remote. Ciascuno Stato, obbedendo alla voce persuasiva del proprio interesse o del proprio vantaggio contingente, ha, poco per volta, smesso di pagare le proprie quote fino a che, oramai, l'edificio fragile e tremolante è sul punto di cadere sulle nostre teste e di travolgerci nelle sue rovine.

*Il governo dell'Unione e il governo degli Stati.**

Gli scopi principali che un'Unione è chiamata ad assolvere sono i seguenti: la comune difesa dei suoi membri, il manteni-

(*) *Il Federalista*, n. 23.

mento della pace pubblica, sia nei confronti di attacchi esterni, sia nei riguardi di possibili rivolte interne, la regolamentazione del commercio con gli altri paesi ed anche tra Stato e Stato, il controllo generale di tutte le nostre relazioni politiche o commerciali con paesi stranieri.

L'autorità necessaria a garantire una comune difesa comprende: possibilità di reclutare un esercito, di costruire e di armare delle flotte, di emanare delle norme per regolare le operazioni, l'attività di entrambi e curarne il sostentamento. Questi poteri non dovranno essere in alcun modo limitati, *dacché è assolutamente impossibile prevedere o definire quale possa essere la entità o la varietà delle esigenze nazionali, o le corrispondenti entità e varietà di mezzi necessari a soddisfarle*. Le circostanze che possono compromettere seriamente la sicurezza di un determinato paese sono infinite, e, proprio per questa ragione, a norma di logica non si potranno imporre vincoli costituzionali di sorta all'autorità cui la salvaguardia di tale sicurezza è commessa.

Questo potere dovrà essere in grado di fronteggiare qualsiasi evento o concomitanza di simili circostanze e dovrà essere detenuto dai medesimi organi chiamati a presiedere alla comune difesa.

Quanto abbiamo affermato, rappresenta una di quelle verità che sono di per sé stesse evidenti a menti sane e scevre da pregiudizi, e l'argomentarvi o il ragionarvi sopra, lungi dal renderla più chiara, non farebbe che oscurarla. Tale verità si basa su assiomi semplici quanto universali, che i mezzi debbono essere proporzionati al *fine*, e che coloro ai quali è demandato il conseguimento di un qualsivoglia *fine* devono possedere i *mezzi* per farlo.

Si può sempre discutere, in linea preliminare, se debba esistere un governo federale incaricato di assicurare la comune difesa, ma una volta che si decida in senso affermativo, ne conseguirà, naturalmente, che tale governo dovrà essere investito di tutti i poteri necessari a portare a termine il proprio compito. E se non si dimostra che le circostanze, che possono mettere a repentaglio la sicurezza pubblica, sono riducibili in certi determinati limiti, e non si trova il modo di confutare in maniera onesta e ragionevole la tesi opposta a questa, si dovrà anche ammettere, come conseguenza diretta e necessaria, che non si possono configurare delle remore all'autorità chiamata a proteggere ed a difendere la comunità, in tutte quelle funzioni che sono determinanti per la sua stessa esistenza — vale a dire in tutto quanto è essenziale alla *formazione*, alla *direzione* ed al *mantenimento di forze armate nazionali*.

Per quanto l'attuale Costituzione possa essere dimostrata inadeguata, pure appare ovvio come coloro che la stesero avessero condiviso appieno questo principio, anche se essi non presero i provvedimenti adeguati ed adatti ad assicurarne l'applicazione. Il Congresso ha piena facoltà discrezionale per il reclutamento di uomini e per l'imposizione di contributi in denaro, per il comando dell'esercito e della marina, e per la direzione delle loro operazioni.

E dato che le requisizioni da esso ordinate sono rese costituzionalmente obbligatorie per i singoli Stati, i quali sono, in effetti, impegnati, in maniera assoluta e solenne, a fornire le quote richieste, l'intenzione doveva essere, evidentemente, che gli Stati Uniti potessero imporre la consegna di tutte le risorse che essi ritenessero necessarie alla « difesa comune ed al benessere generale ».

Si presumeva, dunque, che una considerazione dei propri più veri interessi, ed un certo riguardo ai principi della buona fede sarebbero stati ritenuti garanzie sufficienti, perché i vari membri adempissero, puntualmente, ai propri obblighi nei riguardi del governo federale.

L'esperienza ha, tuttavia, dimostrato come questa supposizione fosse, ad un tempo, illusoria e destituita di ogni fondamento; mentre le osservazioni che abbiamo fatto poco sopra, avranno, almeno spero, sufficientemente convinto ogni lettore, imparziale e ragionevole, dell'assoluta necessità di provvedere ad un cambiamento radicale di quelli che sono i principi informatori dell'attuale sistema. Infatti, se noi pensiamo seriamente di fare dell'Unione uno strumento energico e duraturo, dovremo tralasciare il folle progetto di governare gli Stati in quanto tali o dovremo indirizzare ad ogni singolo cittadino d'America le leggi confederali; e dovremo eliminare, infine, il sistema delle quote e delle requisizioni come, a un tempo, ingiusto e di impossibile attuazione. Come risultato di queste radicali riforme, l'Unione dovrebbe essere investita di pieni poteri per il reclutamento delle truppe, per la costruzione e l'armamento delle navi, e per l'esazione delle imposte necessarie a costituire e a mantenere un esercito ed una marina, nei modi tradizionali che sono comunemente praticati dagli altri governi.

Se la situazione obbiettiva del nostro paese è tale da richiedere l'esistenza di un governo composto piuttosto che semplice, di tipo confederale, più che unitario, il punto che rimarrà sempre essenziale accertare, sarà quello di individuare, per quanto sarà possibile, quali siano le competenze dei vari ordinamenti tra i quali il potere è suddiviso, lasciando che ciascuno di essi possa

usufruire, per il conseguimento di quanto viene ad esso demandato, della più ampia autorità. Vogliamo fare dell'Unione la salvaguardia della comune sicurezza? Le flotte e gli eserciti e le imposte sono sufficienti a garantire ciò? Allora, il governo dell'Unione deve essere anche in grado di fare tutte le leggi e di formulare tutti i regolamenti che si riferiscono a quei settori.

Lo stesso si dica per il commercio e per ogni altro campo al quale gli fosse permesso di estendere la propria giurisdizione. I governi locali continuano a rimanere gli enti cui spetta l'amministrazione della giustizia tra i cittadini di un medesimo Stato? Essi devono, allora, essere in possesso di tutti i poteri che si riferiscono a questa funzione, oltre a quelli che si riferiscono ad ogni altro eventuale compito, che fosse lasciato alla loro particolare preparazione e direzione.

Il non conferire, in ogni caso specifico, l'autorità adeguata al compito che si è prefisso, significherebbe violare le regole più elementari della prudenza e della ragionevolezza, e significherebbe affidare, stoltamente, i grandi interessi della nazione in mani inadatte a trattarli con vigore e successo.

Chi altro sarà in grado di adottare misure utili alla pubblica difesa, se non quell'organo che è stato eletto guardiano della sicurezza nazionale, che, per le sue caratteristiche di centro verso cui convergono le informazioni, sarà, meglio di ogni altro, idoneo ad intendere l'entità e l'urgenza di eventuali pericoli che ci possano minacciare, e che, quale rappresentante del *tutto*, si sentirà interessato, nella maggior misura, alla salvaguardia di ogni parte? E chi, se non quell'organo, per la responsabilità stessa inerente al compito affidatogli, sarà più particolarmente sensibile ad esigenze di adeguate misure fiscali, ed, infine, estendendo attraverso tutti gli Stati la propria autorità, potrà costituire l'unico mezzo atto a garantire la necessaria uniformità ed armonia nei piani e nelle misure con i quali si tutela la comune sicurezza?

Non v'è forse una ovvia incongruenza nell'affidare il compito della comune difesa al governo federale, lasciando poi nelle mani dei governi statali tutti i poteri effettivi, indispensabili a questo scopo?

Non è forse vero che la mancanza di cooperazione rappresenterebbe una diretta conseguenza di un sistema del genere? Ed elementi naturalmente ed inevitabilmente concomitanti, non sarebbero il disordine, la debolezza interna, una sperequazione nella distribuzione dei carichi e dei disastri portati dalla guerra, nonché un aumento della spesa pubblica addirittura intollerabile?

Non abbiamo forse potuto sperimentare, e in maniera inequi-

vocabile, le conseguenze durante il corso della Rivoluzione da cui stiamo appena uscendo?

Sotto qualsiasi punto di vista noi intendiamo considerare l'argomento, purché con animo onesto, alla ricerca del vero, dobbiamo convincerci di come sia insieme stolto e pericoloso il negare al governo confederale i più ampi poteri, per quanto riguarda tutte le materie che ad esso sono affidate.

*La divisione del potere tra Stati e Federazione e la libertà.**

Gli ostacoli alla tirannide e le possibilità di resistenza aumentano, invece, con l'ingrandirsi dello Stato, se i cittadini comprendono quali sono i propri diritti e se sono disposti a difenderli. La forza naturale del popolo, rispetto a quella artificiale del governo, è di gran lunga maggiore nelle grandi comunità anziché nelle piccole, ed è naturalmente più idonea a lottare contro l'eventuale tirannia di un governo.

In una confederazione, poi, si può dire, senza tema di esagerare, che il popolo è effettivamente e pienamente padrone del proprio destino. Dato che un potere è sempre avverso ad un altro potere, il governo centrale sarà sempre pronto a contenere l'eccesso di potere dei governi statali, mentre questi, dal canto loro, terranno un identico comportamento nei riguardi del governo centrale.

Il popolo, gettandosi dall'una o dall'altra parte della bilancia, ne determinerà, poi, la preponderanza. Se poi i suoi diritti verranno negletti da uno dei due poteri, esso potrà sempre contare sull'altro come strumento di restaurazione dell'ordine. Esso si dimostrerà ben saggio se, appoggiando l'Unione, saprà conservarsi un vantaggio che non potrà mai essere troppo apprezzato!

Si può senz'altro considerare come assiomatico, nel nostro sistema politico, che i governi statali offriranno, in ogni possibile evenienza, una garanzia assoluta contro gli eventuali attentati alla pubblica libertà perpetrati dal governo nazionale. Le macchinazioni degli usurpatori potranno, forse, essere nascoste sotto pretesti tali che potrebbero sfuggire al popolo preso nel suo insieme, ma non alla penetrante sorveglianza delle assemblee composte di uomini selezionati. Gli organi legislativi potranno contare su più efficaci mezzi d'informazione. Essi potranno individuare, sin dall'inizio, il pericolo, e, controllando tutti gli organi che esercitano il potere civile, forti della fiducia popolare, po-

(*) *Il Federalista*, n. 28.

tranno senza indugi adottare un vero e proprio piano di resistenza, in cui vengano coordinate tutte le risorse della comunità. Essi avranno i mezzi per comunicare rapidamente gli uni con gli altri nei diversi Stati e potranno unire le forze comuni a salvaguardia delle comuni libertà.

*Il potere legislativo.**

Se infatti è giusto che in uno Stato unitario, ciascun distretto, in cui il paese si divide, debba avere una partecipazione *proporzionale* nella formazione del governo, e che, invece, tra Stati indipendenti e sovrani, organizzati tra loro in una semplice lega, le varie parti, anche se di diversa entità, debbano avere una rappresentanza paritetica in seno ai comuni consessi, — non appare senza fondamento che in una repubblica mista, che unisce in sé caratteristiche unitarie e federali, il governo debba fondarsi su di una combinazione dei principi di rappresentanza paritetica e proporzionale.

Ma è superfluo mettere in discussione col metro della pura teoria una parte della Costituzione che tutti ammettono essere il risultato non di logiche e conseguenti premesse teoriche, bensì « di quello spirito di amicizia e di quel mutuo rispetto e arrendevolezza che era reso indispensabile dalla peculiarità stessa della nostra situazione politica ». Un governo centrale, con prerogative adeguate ai propri compiti, è richiesto a gran voce dal popolo americano e ancor più dalla nostra situazione politica.

È difficile che gli Stati minori accettino un governo che si basi sui principi più vicini ai desideri degli Stati più grandi. Per i primi, pertanto, l'unica alternativa possibile è tra il governo che ci viene proposto ed uno che potrebbe essere ancora più discutibile. In questa alternativa la prudenza insegna ad abbracciare il male minore, considerando i risultati positivi che potrebbero giustificare il sacrificio, piuttosto che perdersi in una sterile previsione dei possibili danni che da esso potrebbero provenire.

In questo spirito si dovrà notare come l'aver concesso voto paritetico a ciascuno Stato rappresenti, ad un tempo, il riconoscimento costituzionale di quella sovranità di cui è ancora investito il singolo Stato, e la garanzia e lo strumento per cui questa parte di sovranità potrà essere ulteriormente preservata. Fin qui la pariteticità non dovrebbe, dunque, essere meno accettabile ai grandi che ai piccoli Stati, ché essi non sono meno solleciti a premu-

(*) *Il Federalista*, n. 62.

nirsi, in qualunque modo, contro l'eventuale illegale consolidarsi degli Stati in una repubblica unitaria.

Altro vantaggio offerto da questo elemento che interverrebbe nella costituzione del Senato, è quello che esso dovrà rappresentare un'ulteriore garanzia contro eventuali soprusi degli organi legislativi.

Non potrà, d'ora innanzi, passare legge o deliberazione alcuna che non abbia, dapprima, l'assenso della maggioranza del popolo, e, poi, quello della maggioranza degli Stati. Si deve riconoscere che questo laborioso sistema di controllo dell'operato degli organi legislativi può apportar danni, oltre che benefici, e che anche la particolarissima garanzia offerta in questo modo agli Stati minori, sarebbe più razionale e giustificata qualora, in mancanza di essa, venisse a correre serio pericolo un interesse ad essi comune ed invece estraneo agli altri Stati.

Ma dacché gli Stati più grandi saranno sempre in grado, a causa del potere in materia di stanziamenti, di rintuzzare eventuali abusi di questa prerogativa da parte degli Stati minori, e dacché la tendenza a legiferare con facilità ed oltre il necessario, sembra essere il male cui i nostri governi sono più esposti, non è poi impossibile che questa parte della Costituzione debba riscontrarsi, in pratica, più conveniente di quanto non parrebbe a molti che la esaminano sul piano puramente teorico.

Bisogna poi occuparci del numero dei senatori e della durata del loro mandato. Ma per poter giudicare seriamente di questi due punti, occorrerà indagare su quelle che sono le funzioni alle quali un Senato dovrebbe adempiere: e per accertarci di tali compiti sarà bene esaminare gli inconvenienti cui una repubblica potrebbe andare incontro per l'assenza di un simile istituto.

Può sfortunatamente avvenire, anche in regime di governo repubblicano, pur se in misura minore di quanto non avvenga in diversi regimi, che coloro cui è demandata l'amministrazione della cosa pubblica dimentichino i doveri che essi hanno nei riguardi dei propri elettori, tradendo l'alto compito loro affidato. Da questo punto di vista, l'esistenza di un Senato, una delle due branche in cui si articola l'assemblea legislativa, e che con l'altra condivide il potere pur rimanendo da essa separata e distinta, deve comunque rappresentare una garanzia di controllo sull'azione di governo.

Essa raddoppia le garanzie offerte al popolo dacché fa sì che debba verificarsi l'accordo di due corpi diversi per la perpetrazione di scopi tirannici e perfidi, laddove, altrimenti, potrebbe bastare l'ambizione o la corruzione di uno solo.

*Il potere esecutivo.**

Esiste indubbiamente l'idea, e coloro che l'abbracciano non son pochi, che un forte Esecutivo possa essere in contrasto con lo spirito della Costituzione repubblicana. Gli illuminati fautori di questo tipo di governo devono quanto meno sperare che tale supposizione sia destituita d'ogni fondamento; giacché essi non potrebbero mai ammettere la sua validità senza condannare, al medesimo tempo, anche i propri principî.

L'energia dell'Esecutivo rappresenta una caratteristica principale di buon governo. Essa è qualità essenziale a proteggere la comunità da attacchi dall'esterno; ed altrettanto essenziale a garantire una costante ed uniforme applicazione delle leggi; a proteggere la proprietà contro i tirannici complotti che intralciano talora il corso regolare della giustizia; a salvaguardare la libertà contro le macchinazioni e gli attacchi dell'ambizione, della fazione e dell'anarchia. Chiunque conosca, anche superficialmente, la storia romana sa come quella Repubblica fosse spesso costretta a trovare scampo nel potere assoluto di un solo individuo, che assumeva il formidabile titolo di dittatore, per difendersi così dagli intrighi di ambiziosi che aspiravano alla tirannide, come dalle ribellioni di intere classi della comunità la cui condotta insidiava l'esistenza stessa dello Stato, come dalle invasioni di nemici esterni che minacciavano la conquista e la distruzione di Roma.

Non può essere, tuttavia, necessario continuare a svolgere argomenti e portare esempi su questa materia. Un Esecutivo debole implica azione di governo parimenti debole. E debole azione di governo non è che un altro nome per cattiva azione di governo; e un governo che si conduca male, sarà, in pratica, comunque esso possa essere in teoria, un cattivo governo.

Dando dunque per assunto che tutti gli uomini di buon senso si trovino d'accordo nell'auspicare un Esecutivo energico, rimarrà solo da chiedersi: quali sono gli elementi che costituiscono questa forza, in che modo e fino a qual punto essi potranno combinarsi con tutti gli altri elementi che, in un regime repubblicano, implicano garanzia di libertà? E fino a qual punto, infine, il progetto che la Convenzione ci ha presentato è caratterizzato da una simile combinazione?

Gli elementi che costituiscono la forza dell'Esecutivo sono i seguenti: primo, unità; secondo, durata; terzo, sufficiente autonomia di appannaggi; quarto, poteri adeguati.

(*) *Il Federalista*, n. 70.

Gli elementi che costituiscono garanzia di libertà repubblicana sono: primo, una giusta dose di sottomissione ai voleri del popolo; secondo, un giusto senso di responsabilità!

Tutti gli uomini politici e gli statisti che, per la saggezza dei principî da loro propugnati, e la giustezza delle loro opinioni si son coperti di maggior fama e gloria, si sono espressi in favore di un potere esecutivo affidato alle mani di una sola persona, e di una numerosa assemblea legislativa. Essi, bene a ragione, hanno ritenuto che l'energia e la decisione fossero gli attributi più essenziali del primo, attributi che meglio avrebbero potuto riscontrarsi, qualora il potere fosse concentrato nelle mani di una sola persona; mentre, altrettanto ragionevolmente, essi hanno considerato che la seconda fosse più idonea a prendere ponderate deliberazioni, e più atta ad attirarsi la fiducia del popolo, nonché a difenderne i privilegi e gli interessi.

Che l'unicità della persona rappresenti un elemento di garanzia di energia, non è cosa da essere troppo discussa. Le azioni di un unico individuo saranno generalmente caratterizzate da maggiore decisione, efficienza, segretezza e rapidità che non quelle di un più numeroso gruppo di persone; anzi tali qualità tendono a diminuire in ragione inversamente proporzionale all'aumento del numero delle persone in questione...

Ovunque esistano due o più persone impegnate in un compito e in un'impresa comuni, esiste sempre il pericolo di una divergenza di opinioni. Qualora poi si tratti di carica o ufficio pubblico, per cui essi siano investiti di pari dignità ed autorità, sopravviene l'ulteriore pericolo dell'emulazione e perfino dell'animosità personali. I dissensi più amari ed atroci potranno nascere da una di queste cause, ovvero da un insieme di queste cause.

Ogniquale volta simili dissensi si verifichino, potranno diminuire il rispetto, indebolire l'autorità e sconvolgere i piani e l'attività di coloro che ne sono divisi. E se, sfortunatamente, una simile eventualità si dovesse verificare nella suprema carica dello Stato, quando essa fosse affidata a più di una persona, ciò varrebbe a paralizzare o a frustrare le più importanti misure di governo nelle situazioni più critiche di emergenza del paese. E ciò che è peggio potrebbe dividere la comunità nelle fazioni più violente ed irconciliabili, che si schiererebbero, una contro l'altra, a fianco dei vari individui ai quali sarebbe affidato l'ufficio della magistratura suprema.

Gli uomini, spesso, si oppongono a qualcosa, soltanto perché non è stata proposta da loro ovvero perché potrebbe essere stata proposta da persone che essi non amano. Ma qualora essi siano stati consultati ed abbiano espresso parere negativo, allora l'op-

porsi diviene per loro un sacro dovere di auto-rispetto. Essi sembrano ritenersi obbligati, sul proprio onore, da tutti i vincoli dell'infallibilità personale, a negare il successo di misure che siano state adottate in dispregio dei loro sentimenti. Persone di carattere equilibrato e sereno hanno avuto spesso agio di rilevare, e con orrore, a quali terribili estremi venga talora portata una tal tendenza, e quanto spesso i più alti interessi della comunità siano sacrificati alla vanità, alle stranezze ed alla ostinazione di individui che hanno, purtroppo, sufficiente credito da rendere importanti per l'umanità tutta i propri capricci e le proprie passioni. Forse la questione stessa di cui oggi si tratta può, nei suoi risultati ultimi, fornire le tristi prove degli effetti di tanta fragilità, o meglio di così detestabile pecca nell'umana natura.

In base ai principî che informano un governo democratico, nel costituire gli organi legislativi si devono necessariamente subire tutti gli inconvenienti che si sono or ora citati, ma è perfettamente superfluo, e come tale dannoso, introdurli anche nella formazione dell'Esecutivo.

È qui, inoltre, che essi divengono più dannosi. In seno alle assemblee legislative, infatti, la prontezza di decisione è più spesso un male che un bene. Le differenze d'opinione ed i conflitti dei partiti in seno a quel settore del sistema costituzionale, anche se talora intralciano l'attuazione di piani preziosi, più spesso favoriscono decisioni ponderate e circospette, e servono ad esercitare un freno sugli eccessi della maggioranza. Allorché si giunge ad una risoluzione, dovrà anche cadere ogni opposizione. Quella decisione è, infatti, legge, ed il resistervi espone a punizioni. Ma non esistono circostanze favorevoli a controbilanciare o sminuire gli svantaggi del dissenso in seno all'Esecutivo. Essi, in questo caso, sono assolutamente allo stato puro. Non v'è un certo limite, oltre il quale il loro effetto si arresti. La discordia non può che intralciare ed indebolire l'attuazione del progetto o della misura su cui è sorta, dal primo all'ultimo istante. Essa non può che contrapporsi a tutte quelle qualità dell'Esecutivo che ne rappresentano gli elementi più essenziali — vale a dire forza e speditezza — senza per questo presentare alcun vantaggio.

Ad esempio nella condotta di una guerra, laddove un forte Esecutivo rappresenterebbe in modo particolarissimo il baluardo della sicurezza del paese, si potrebbe temere ogni cosa se questo dovesse essere formato da più di una persona...

Comunque una delle più forti obiezioni sollevate contro un Esecutivo composto da più di una persona, e tale da applicarsi con ugual forza così all'uno come all'altro caso, è che tale pluralità tende a nascondere gli errori e a distruggere la responsa-

bilità personale. La responsabilità è di due tipi: quella che espone a semplici censure e quella che può esporre a punizione. La prima è anche la più importante, specie quando si tratti di cariche elettive. Un individuo che ricopra una carica del genere potrà più facilmente agire in maniera tale da perdere la fiducia di chi lo ha eletto, che non in modo da esporsi ad una condanna legale. La pluralità nell'Esecutivo rende, comunque, in entrambi i casi, assai difficile l'identificazione delle responsabilità.

Diviene spesso impossibile, in mezzo alla ridda di reciproche accuse, determinare a chi debba imputarsi una decisione dannosa, ovvero una serie di tali decisioni, o chi debba essere, per esse, punito. La responsabilità viene rimbalzata dall'uno all'altro con tanta destrezza e tanta plausibilità, che l'opinione pubblica rimane incerta circa l'identità del responsabile.

Le circostanze che possono condurre a qualche calamità nazionale, sono talora così complicate che ove esistano un certo numero di persone che abbiano, sia pure in vario modo, contribuito all'errore, diviene praticamente impossibile additare colui o coloro ai quali si può effettivamente far risalire il danno in cui si sia incorsi, anche se, nel complesso, si può chiaramente individuare il gruppo degli atti governativi che hanno danneggiato la nazione.

« Sono stato posto in minoranza dal consiglio. Il consiglio era così diviso che è stato impossibile ottenere una migliore decisione in materia ». Questi ed altri analoghi pretesti sono sempre a portata di mano, veri o falsi che siano. E chi vorrà prendere la pena o rischiare gli odî per indagare più dappresso, nelle fonti segrete dell'affare? Anche qualora si potesse trovare un cittadino così zelante e volenteroso da accingersi all'ingrato compito, come sarebbe facile, qualora esistesse complicità tra le varie parti in causa, rivestire le circostanze ed i particolari di tanta nebulosa ambiguità, da lasciare completamente all'oscuro quale sia stata l'esatta linea di condotta seguita da ciascuno in tutta la faccenda!

Abbiamo, del resto, visto, all'atto pratico, il verificarsi di tutte queste tristi conseguenze, nell'unico caso in cui, nel nostro Stato, all'azione del Governatore si affianca quella di un Consiglio, vale a dire nella questione delle nomine.

Si sono effettuate delle nomine addirittura scandalose per cariche di primo piano. Taluni casi sono stati, anzi, così manifesti che *tutti i partiti* hanno gridato allo scandalo. Al momento dell'indagine, il Governatore ha gettato la colpa sui membri del Consiglio, i quali, a loro volta, l'hanno fatta ricadere tutta sulla scelta da lui effettuata; cosicché il popolo non è in grado di conoscere

chi sia responsabile del fatto che i propri interessi siano stati affidati a mani così incapaci e manifestamente inadatte al compito. Per uno spirito di carità nei confronti di determinate persone, evito di scendere in particolari.

È, dunque, ovvio, e ciò appare dalle considerazioni fin qui fatte, che una pluralità di membri nell'Esecutivo tende a privare il popolo delle due grandi garanzie sulle quali esso può contare per assicurarsi un fedele esercizio di qualsivoglia potere delegato; vale a dire, da una parte, il controllo della pubblica opinione che verrà a perdere la sua efficacia, sia perché il biasimo per le misure inopportune dovrà essere diviso tra un certo numero di persone, sia perché rimarrà sempre nel vago chi siano coloro sui quali tale biasimo dovrà cadere; dall'altra, la possibilità di scoprire facilmente e chiaramente la cattiva condotta di persone che godano della sua fiducia, così da poter provvedere vuoi a rimuoverle dalla loro carica, vuoi addirittura a punirle, qualora questo sia il caso...

Mi trovo perfettamente d'accordo con quanto è affermato da un autore che il famoso Junius non esita a definire « profondo, solido, abile », vale a dire che « Il potere esecutivo può essere delimitato più facilmente quando sia nelle mani di *una* sola persona » (1); è molto meno pericoloso che esista un solo oggetto su cui punti tutta la guardinga sorveglianza dell'opinione pubblica, e, in poche parole, ogni moltiplicazione dell'Esecutivo si tramuta piuttosto in un pericolo che in una garanzia di libertà.

Basterà pensare appena un poco per convincersi che il tipo di sicurezza che si cercherebbe di raggiungere ponendo il potere esecutivo in molte mani, non è, in effetti, raggiungibile. I gruppi di più persone dovrebbero essere tanto numerosi da escludere o da render difficile l'intrigo e la manovra, altrimenti essi si rivelano piuttosto dei potenziali pericoli. Allorché, pertanto, il potere sia affidato ad un numero così ristretto di individui che i loro interessi possano venire amalgamati da un qualche abile manovratore allo scopo di attuare un'impresa comune, esso diviene più soggetto ad abusi, e qualora ciò avvenga, diviene fonte di più gravi pericoli che non qualora esso sia riposto nelle mani di un unico individuo, il quale, per il solo fatto d'esser solo, potrà essere sorvegliato più da vicino e sarà, più facilmente, guardingo, e che, poi, non potrà raggiungere tutta la popolarità e l'influenza che raggiungerebbe, qualora si unisse ad altri.

(1) De Lolme. - Publius. (N.d.A.)

*Il potere giudiziario.**

Chiunque consideri attentamente i vari settori dei pubblici poteri dovrà accorgersi che in una costituzione in cui essi siano rigorosamente separati l'uno dall'altro il meno pericoloso per i diritti politici sanciti dalla Costituzione sarà sempre quello giudiziario, per la natura stessa delle funzioni da esso svolte, giacché esso avrà le minori possibilità di ostacolarli e colpirli. L'Esecutivo, infatti, non solo dispensa gli onori, ma impugna anche la spada. Il Legislativo non soltanto governa la borsa ma, addirittura, stabilisce le norme che fissano i diritti e i doveri di ciascun cittadino.

Il Giudiziario, invece, non può influire né sulla spada né sulla borsa, non può dirigere né la forza né la ricchezza della società e non può addivenire ad alcuna decisione veramente risolutiva. Si può, a ragione, dire che esso non ha *forza né volontà*, ma soltanto giudizio e dovrà ricorrere all'aiuto del governo perfino per dare esecuzione ai propri giudizi.

Questa semplice impostazione della questione suggerisce parecchie conseguenze di non trascurabile rilievo. Essa prova infatti, in modo incontestabile, che il potere giudiziario è, senza paragone alcuno, il più debole dei tre poteri dello Stato (2); che esso non potrà mai attaccare con qualche successo uno degli altri due; che è invece necessario prendere ogni possibile precauzione affinché esso sia messo in grado di difendersi contro i loro possibili attacchi. Ne discende inoltre che, anche se talora le Corti di Giustizia potessero ledere i diritti di singoli cittadini, esse non potrebbero mai, comunque, mettere a repentaglio la libertà del popolo tutto. Naturalmente mi limito a parlare del caso in cui il potere giudiziario riesca a rimanere completamente distinto da quello legislativo ed esecutivo. Dacché io sono d'accordo che « *non potrà esservi libertà se il potere giudiziario non sarà separato da quello legislativo e da quello esecutivo* » (3).

E prova, infine, che, se è vero che la libertà non avrà nulla a che temere dal solo potere giudiziario (essa avrebbe invece da temere fortemente qualora esso si unisca con uno degli altri due organi); se è vero che gli effetti di una tale unione dipenderanno da una possibile soggezione del primo ai secondi, nonostante una separazione puramente nominale e apparente; se è vero che il

(*) *Il Federalista*, n. 78 e n. 81.

(2) Il Montesquieu parlandone, dice: « Dei tre poteri che si sono menzionati poc'anzi quello *giudiziario* è quasi nullo », *Lo spirito delle Leggi*, vol. I, p. 186. - Publius. (N.d.A.)

(3) *Idem*, p. 181. - Publius. (N.d.A.)

potere giudiziario per la sua stessa intrinseca debolezza corre continuamente il pericolo di venire intimorito, costretto o influenzato dai due poteri gemelli; e se è vero, inoltre, che nulla più della *inamovibilità* delle cariche può contribuire a garantirne la fermezza e l'indipendenza, — allora questo requisito dovrà essere considerato un elemento giustamente indispensabile della sua Costituzione e addirittura quasi la *cittadella* della giustizia e della sicurezza di tutti.

Una Costituzione rigida richiede in modo particolarissimo che la Corti di Giustizia siano indipendenti in maniera assoluta. Per Costituzione rigida intendo riferirmi a quel tipo di Costituzione che prevede delle specifiche limitazioni al potere legislativo quali, ad esempio, che esso non possa deliberare *bills of attainder* (4) né leggi *ex post facto* (5) ed altre consimili.

Le limitazioni del genere non possono in pratica ottenersi che facendo uso delle Corti di Giustizia, il cui compito sarà quello di dichiarare nulli tutti gli atti contrari all'evidente intendimento della Costituzione. Senza di ciò tutte le riserve di particolari diritti o privilegi non avrebbero più alcun valore.

Si è voluto riguardare, con qualche dubbio, questa attribuzione delle Corti di dichiarare nulli gli atti legislativi in quanto essi siano contrari alla Costituzione, a causa di una immaginaria supposizione che una tal dottrina implicherebbe una superiorità del potere giudiziario su quello legislativo. Si sostiene, infatti, che un'autorità in grado di dichiarare nulli i deliberati di altra autorità dovrà essere necessariamente superiore a quella le cui decisioni possono venire così infirmate. Dacché, tuttavia, questa dottrina è di particolare importanza per le costituzioni vigenti in America, non sarà forse del tutto inutile discutere brevemente dei motivi che la informano.

Non esiste, infatti, affermazione alcuna che discenda da più ovvi presupposti, di quella che sostiene come ogni deliberato di un'autorità delegata, che sia contrario allo spirito dell'atto di delega in virtù del quale essa viene esercitata, è nullo. Pertanto, nessun atto legislativo contrario alla Costituzione può essere valido. Il negarlo varrebbe ad affermare che colui che è delegato a determinate funzioni ha maggiore importanza di chi lo delega, che il servitore è al di sopra del padrone, che i rappresentanti del popolo sono superiori al popolo stesso; che, infine, coloro che deliberino in virtù di determinati poteri non solo possono fare

(4) Leggi restrittive dei diritti civili. (N.d.T.)

(5) Leggi retroattive. (N.d.T.)

ciò che non è autorizzato da questi poteri, ma addirittura ciò che sarebbe da essi proibito.

Se poi si decidesse che gli organi legislativi sono essi stessi i giudici costituzionali dei propri poteri e che pertanto la interpretazione data da loro dovrà essere risolutiva rispetto agli altri organi statali, si potrà rispondere che questa presunzione non può essere quella più ovvia e naturale, perché non la si può trarre da alcun articolo specifico della Costituzione. Né è d'altronde possibile supporre che la Costituzione intendesse mettere i rappresentanti del popolo in grado di sostituire la loro *volontà* a quella dei propri elettori. È assai più ragionevole supporre che le Corti siano state designate ad essere un organo intermedio tra il popolo ed il corpo legislativo al fine, tra l'altro, di mantenere quest'ultimo nei limiti imposti al suo potere.

L'interpretazione delle leggi è compito preciso e specifico delle Corti. Una costituzione è, in effetti, e così deve essere considerata dai giudici, una legge fondamentale. Spetta pertanto a loro precisarne i veri significati, così come le conseguenze specifiche di ogni atto che provenga dagli organi legislativi. Qualora dovesse verificarsi discordanza insanabile fra la legge costituzionale e quella ordinaria, si dovrà, naturalmente, dar preferenza a quella verso cui siamo legati da obblighi maggiori: in altre parole alla legge ordinaria si dovrà preferire la Costituzione, ai voleri dei delegati del popolo quelli del popolo stesso.

Né, d'altronde, una conclusione siffatta implica comunque una superiorità del potere giudiziario rispetto a quello legislativo. Essa presuppone soltanto che i poteri del popolo siano superiori ad ambedue; e che laddove la volontà del Legislativo, manifestatasi nelle leggi, dovesse contrastare quella del popolo, espressa nella Costituzione, i giudici dovranno essere ossequienti a questa ultima piuttosto che alla prima.

Essi dovranno basare le proprie decisioni sulle leggi fondamentali e non su quelle che non sono fondamentali...

Non esiste una sola sillaba in tutto il progetto di Costituzione che autorizzi *esplicitamente* le corti nazionali a interpretare le leggi alla luce della Costituzione, e che comunque conferisca loro, sotto questo aspetto, un'autorità maggiore di quella di cui godono le varie corti dei singoli Stati.

Naturalmente, ammetto senz'altro che la Costituzione debba essere il canone di interpretazione delle leggi e che, ovunque possa esistere un contrasto tra queste e quella, essa abbia diritto di precedenza assoluta. Ma questa convinzione non si trae da alcuna circostanza o caratteristica tipica del progetto costituzionale, ma

dal principio fondamentale della Costituzione rigida, e, in quanto sia ritenuta valida, dovrà applicarsi anche alla maggior parte se non a tutti i sistemi costituzionali statali.

Non potrà, dunque, esistere alcuna obiezione, in proposito, contro la magistratura federale che non possa essere mossa anche contro la magistratura dei singoli Stati in genere, e che non possa servire a condannare qualsiasi Costituzione che imponga limiti alla discrezionalità degli organi legislativi.

INDICE ANNO XXVI (1984)

EDITORIALI

<i>Verso un governo mondiale</i>	pag. 3
<i>I problemi della pace e il Parlamento europeo</i>	» 97
<i>Una battaglia decisiva</i>	» 183

SAGGI

MARIO ALBERTINI, <i>Cultura della pace e cultura della guerra</i>	» 10
JOHN PINDER, <i>Le relazioni Nord-Sud e la svolta europea</i>	» 33
LORD LOTHIAN, <i>La sovranità nazionale e la pace</i>	» 103
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Il federalismo nella società post-industriale</i>	» 122
JOHN PINDER, <i>L'Unione economica e il progetto di Trattato</i>	» 187

NOTE

<i>Sull'inglese come lingua universale</i> (Francesco Rossolillo)	» 44
<i>Riunificazione tedesca e unificazione europea</i> (Sergio Pistone)	» 48
<i>La riforma del Consiglio: il modello del Bundesrat</i> (Richard Corbett)	» 55
<i>Thurrow e il problema dell'equità</i> (Alberto Majocchi)	» 66
<i>Spinelli, « uomo dell'opera »</i> (Francesco Rossolillo)	» 138
<i>La nascita di Federal Union</i> (Sir Charles Kimber)	» 206
<i>Identità territoriale e democrazia</i> (Francesco Rossolillo)	» 213
<i>La Gran Bretagna e la Comunità: un dibattito aperto</i> (Alberto Majocchi)	» 220

PROBLEMI DELLA PACE

<i>La III Convenzione europea per il disarmo nucleare</i> (Nicoletta Mosconi)	» 146
<i>Che cosa significa « educare alla pace »</i> (Marita Rampazi)	» 149
<i>I benefici della riduzione della spesa militare</i> (Lucio Levi)	» 227
<i>L'involuzione del generale Löser in direzione del nazionalismo</i> (Sergio Pistone)	» 232

L'AZIONE FEDERALISTA

<i>I rapporti fra politica e cultura nell'esperienza del MFE italiano</i> (Francesco Rossolillo)	» 73
<i>La lotta federalista in Gran Bretagna</i> (Ernest Wistrich)	» 239
<i>I giovani e il federalismo</i> (Guido Montani)	» 250
<i>L'orientamento politico del MFE</i>	» 275

LE DISCUSSIONI

<i>Un intervento di Rosario Romeo sulla riunificazione tedesca</i>	» 279
<i>Pace e politica: per un loro nuovo rapporto</i> (Antonio Longo)	» 283
<i>Una lingua per l'Europa?</i> (Andrea Chiti-Batelli)	» 293

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

<i>Albert Einstein</i>	» 80
<i>Lionel Robbins</i>	» 156
<i>Alexander Hamilton</i>	» 297