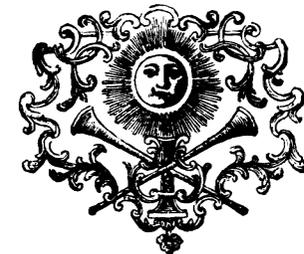


# IL FEDERALISTA

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

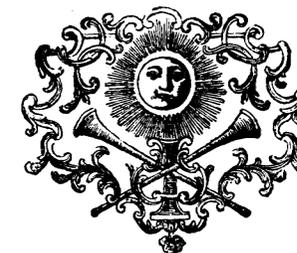


# IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Direttore:* Mario Albertini

*Il Federalista* è stato fondato a Milano nel 1959 da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e dal 1984 viene pubblicato in inglese, francese e italiano. 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 25.000; altri paesi lire 35.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

---

ANNO XXX, 1988, NUMERO 3

## INDICE

<i>Distensione tradizionale e distensione innovativa</i>	pag.	167
GUIDO MONTANI, <i>La Rivoluzione bolscevica e il federalismo</i>	»	171
NOTE		
<i>Referendum sull'Unione europea e costituzioni nazionali</i> (Francesco Rossolillo)	»	203
<i>Bolscevismo, nazionalsocialismo e crisi dello Stato nazionale</i> (Sergio Pistone)	»	205
<i>Unione europea e Comunità europea: due assetti istituzionali incompatibili?</i> (Antonio Padoa Schioppa)	»	210
INTERVENTI		
<i>Gli Stati nazionali e il nuovo ordine economico internazionale</i> (Tibor Palankai)	»	218
DISCUSSIONI		
<i>Un passo concreto verso il governo mondiale</i> (Ira Straus)	»	229
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Un appello WAWF UEF a Gorbaciov e Reagan</i>	»	238
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>Jean Monnet</i> (a cura di Giovanni Vigo)	»	241

## *Distensione tradizionale e distensione innovativa*

*L'assunzione della presidenza degli Stati Uniti da parte di George Bush e la prevista realizzazione del mercato unico in Europa il 1° gennaio 1993 spingono molti commentatori a prevedere un peggioramento dei rapporti tra Europa e Stati Uniti e un orientamento più marcato della politica estera americana verso l'area del Pacifico.*

*Da parte di alcuni si giunge a sostenere che in America si va affermando la visione di un'area privilegiata di libero scambio tra Stati Uniti e Giappone che, inglobando anche i paesi dell'America latina, consentirebbe, tra l'altro, di avviare a soluzione il problema del debito estero di questi ultimi, orientando le loro esportazioni verso il Giappone stesso e gli altri paesi dell'area del Pacifico con bilance dei pagamenti attive.*

*D'altra parte, l'avvicinarsi della scadenza del 31 dicembre 1992, unito all'interesse vitale che gli Europei hanno per le proposte di riduzione delle armi convenzionali e di collaborazione economica e tecnologica avanzate da Gorbaciov, tiene vivo il fantasma dell'«Europa-fortezza», cioè di una Comunità chiusa e protezionista, concentrata esclusivamente sulla tutela dei propri interessi mercantili, in nome dei quali essa sarebbe disposta a giocare un ruolo ambiguo nei rapporti con gli Stati Uniti e con l'Unione Sovietica, affidandosi alla protezione ora degli uni ora dell'altra a seconda delle circostanze. In questo contesto Kissinger è giunto a sostenere che «gli Europei sono troppo sensibili alla suggestione di un'Europa che estenda i propri confini dall'Atlantico agli Urali», avanzando il dubbio che essi non si rendano conto «che questo vorrebbe dire la finlandizzazione dell'Europa».*

*In questa prospettiva — si dice — diventerebbero sempre più forti le spinte verso un crescente disimpegno militare degli Stati Uniti nei confronti dell'Europa e le pressioni per l'assunzione da parte degli*

*Europei di una parte crescente delle spese necessarie per la loro difesa convenzionale.*

\* \* \*

*Queste sono le dicerie. I fatti certi, invece, sono: a) che lo spostamento dell'asse della politica degli USA dall'Atlantico al Pacifico è impossibile perché nel quadro atlantico c'è l'Europa, ed è soprattutto in Europa che si può mantenere o modificare l'attuale equilibrio di potere USA-URSS (che è ancora il fattore primario della bilancia mondiale del potere, anche se il bipolarismo sta scivolando lentamente verso il multipolarismo); b) che la politica atlantica degli USA sarà tuttavia condotta con minore coerenza rispetto al passato perché la spinta verso il Pacifico è, in ogni caso, molto pressante. A questo riguardo il dato di fondo è che gli USA (52% del prodotto mondiale nel 1950, ora 22%) «sono ancora la nazione più forte del mondo, ma non possono più assicurare da soli l'equilibrio delle forze» (Kissinger). Di qui il peso dell'Europa per ragioni strategiche, in quanto tali prevalenti. Di qui il peso del Giappone per ragioni economiche.*

\* \* \*

*Un punto è chiaro. Il problema maggiore che — sia pure in diversa misura — deciderà della soluzione di tutti gli altri, è quello della distensione. Ma, proprio a questo riguardo, è necessaria una distinzione di carattere concettuale tra distensione tradizionale e distensione innovativa. Si può, analiticamente, considerare «tradizionale» una distensione che resti, come visione e come prassi, nel vecchio contesto della politica di potenza e del fondamento della sicurezza sulla forza, sia pure cercando di farla valere con moderazione e prudenza, e di tener conto non solo dei suoi aspetti militari, ma anche dei suoi aspetti economici, politici, culturali, morali, ecc. Il limite teorico e pratico di questo tipo di distensione è che non sa vedere, né sviluppare, con nuove concezioni politiche e nuove istituzioni, ciò che vi è di radicalmente nuovo nell'evoluzione umana circa il fattore della forza nella determinazione della condotta politica. E' perfettamente vero infatti che l'invenzione delle armi nucleari — come, d'altra parte, il rischio di catastrofe ecologica — ha mutato in modo drastico la base sulla quale si sono retti sinora la politica e il diritto.*

*Si può invece considerare come «innovativa» una distensione che*

*cerchi di superare sin d'ora, per quanto è già possibile, la politica di potenza mediante la sostituzione della difesa tradizionale (difensiva e offensiva) con una «difesa difensiva» (incapacità strutturale di offendere); e, in correlazione con ciò, di fondare la sicurezza degli Stati sul perseguimento della sicurezza altrui mentre si provvede alla propria (sicurezza reciproca). Ciò che si intravede, con questo tipo di distensione, è l'alba, ancora vaga, eppure già delineata, della più grande rivoluzione della storia umana (in quanto tale capace di portare a compimento, e di unificare, tutte le rivoluzioni precedenti): la pace fondata sul diritto e sull'uguaglianza di tutti gli esseri umani.*

\* \* \*

*Pur comportando due orientamenti diversi — che possono già farsi valere — questa distinzione non comporta due realtà storiche che si escluderebbero a vicenda. Fino all'avvento di un governo mondiale non potrà non esserci, in effetti, che una sorta di mescolanza — fondata su obiettivi parzialmente comuni — fra questi due modi di concepire e di attuare la distensione. La ragione è ovvia. Fino a quando esisteranno eserciti nazionali — e quindi la sicurezza si baserà anche sull'uso nazionale della forza — la distensione innovativa potrà conseguire i primi successi se, e solo se, avrà nel contempo successo anche la distensione tradizionale (in altri termini, se il clima internazionale favorirà le colombe e non i falchi).*

*Questo è il primo aspetto della questione. Il secondo aspetto sta nel fatto che la distensione innovativa, con le sue regole così difficili da applicare (difesa difensiva e sicurezza reciproca) potrà manifestarsi, cioè prendere corpo e durare, come una politica attivamente perseguita dagli Stati, se, e solo se: a) la politica internazionale favorirà in misura crescente lo sviluppo economico, sociale e culturale di tutti i popoli della Terra, rendendo sempre più difficile l'avvento al potere negli Stati di classi dirigenti decise ad usare senza scrupoli la forza nella politica interna ed estera, e se b), con lo sviluppo di questa politica internazionale, la distensione innovativa acquisterà davvero, nel modo di pensare di masse crescenti di individui, il carattere di processo di superamento completo e definitivo della politica di potenza, e quindi anche quello del cammino verso il suo assetto definitivo: l'unità politico-istituzionale del genere umano. In ogni altro caso il mondo non potrebbe restare in bilico tra la sicurezza con la forza e la sicurezza con la fiducia reciproca, e avanzare verso il solo obiettivo che può eliminare per sempre la forza nei*

*rapporti tra gli Stati: la Federazione mondiale.*

\* \* \*

*Se, come è necessario per realizzare davvero l'unità economica, e mantenerla nel tempo, l'Europa del 1992 diventerà una entità politica capace di agire, allora la prima fase della distensione innovativa — che ha ormai una base solida nell'Unione Sovietica — potrà effettivamente dispiegarsi pienamente. Valgono, a questo riguardo, tre argomenti. Il primo è che la tela della distensione come innovazione si può tessere, per ora, solo in Europa, dove si tratta in effetti di superare i blocchi, di trasformare gli eserciti in eserciti puramente difensivi e di stabilire le prime regole della sicurezza reciproca.*

*Il secondo argomento è altrettanto solido perché si basa sulla stessa ragion di Stato di un'Europa costituita, per la quale il passaggio dall'attuale situazione politico-militare a un sistema di sicurezza reciproca con eserciti puramente difensivi ridotti al minimo comporterebbe: a) la scomparsa delle armi nucleari sul suo suolo, la fine dei pericoli e dei danni provocati dalla diffidenza reciproca e la liberazione di ingenti risorse, che potrebbero essere destinate a fini civili; b) la possibilità di sviluppare una profonda intesa economica e politica con l'Unione Sovietica e l'Europa dell'Est, favorendo così la loro democratizzazione; c) la possibilità di governare i rapporti di interdipendenza tra le due Europee, l'Unione Sovietica, l'Africa e i paesi arabi con un piano di collaborazione e di aiuti che darebbe vita ad un mercato provvisto di incalcolabili potenzialità di sviluppo.*

*Il terzo argomento riguarda il fatto che, con una federazione di libere nazioni nella stessa sede storica nella quale si è formata l'idea moderna di nazione, l'Europa trasformerebbe il pensiero politico, rendendo pensabile l'idea della democrazia internazionale e della sua estensione a tutte le famiglie del genere umano.*

*Ciò non significa che l'Europa eserciterà un primato, una leadership. Se la distensione innovativa si svilupperà, ad uno ad uno tutti i nodi del processo di unificazione del genere umano verranno al pettine, e a volta a volta ciascuno Stato giocherà un ruolo strategicamente decisivo, fino al momento nel quale tutti i popoli della Terra non avranno raggiunto la situazione della pace perpetua nell'uguaglianza.*

Il Federalista

## La Rivoluzione bolscevica e il federalismo

GUIDO MONTANI

*Il socialismo, la democrazia e lo Stato nazionale.*

Il processo di rinnovamento avviato in URSS da Gorbaciov, che si propone di compiere «un balzo in avanti nello sviluppo del socialismo», viene definito dallo stesso Gorbaciov come una «nuova rivoluzione» rispetto alla Rivoluzione d'ottobre, in cui affonda le sue radici. La continuità fra i due eventi è del resto evidente. Non si tratta di rompere i ponti con il passato, ma piuttosto di fare i conti con gli errori e con le cause della stagnazione del processo rivoluzionario per riprendere la marcia interrotta. La rivoluzione non significa solo costruzione del nuovo, ma anche «demolizione di tutto ciò che è obsoleto e stagnante e ostacola un rapido progresso» (1).

La *perestrojka* non potrà dunque fare a meno di accompagnarsi ad un processo di revisione storiografica. Se si vuole avanzare verso la democrazia è indispensabile un ripensamento del passato, per liberarlo dalle nocive scorie della mistificazione. Sotto questo aspetto, una delle idee con cui occorrerà certamente fare i conti è quella della «costruzione del socialismo in un solo paese». Essa ha segnato una svolta decisiva del corso rivoluzionario, consentendo all'Unione Sovietica di compiere un gigantesco sforzo di industrializzazione e, successivamente, di respingere vittoriosamente l'attacco nazista. Ma, nel contempo, la svolta della costruzione del socialismo in un solo paese ha segnato anche la fine dell'internazionalismo socialista, che si proponeva di diffondere il processo rivoluzionario, attraverso la III Internazionale, nel mondo intero. Da allora l'Unione Sovietica è diventata la «patria del socialismo», ma al prezzo di negare l'eguale dignità alle esperienze di socialismo avviate in altri paesi. Con la Cina, l'URSS è costretta a confrontarsi

sul terreno della ragion di Stato per l'egemonia dei paesi asiatici e con i paesi europei dell'Est vale ancora la dottrina brezneviana della «sovranità limitata».

La discussione sullo sviluppo della democrazia all'interno dell'URSS si dovrà pertanto accompagnare alla ricerca delle cause che hanno impedito di fondare i rapporti tra i paesi socialisti e tra questi e gli altri paesi nel mondo su di una base democratica. La questione è di vitale importanza. La *perestrojka* potrà avanzare all'interno dell'URSS nella misura in cui avanzeranno nel mondo intero la distensione e il disarmo. Basti pensare alla enorme quantità di risorse che le due superpotenze sono costrette a impiegare nella corsa agli armamenti. Le insidie che di volta in volta si presenteranno sul futuro cammino della *perestrojka* saranno più facilmente superate se si prenderà coscienza della necessità di fondare su basi nuove la vecchia dottrina dell'internazionalismo, vale a dire il rapporto fra socialismo, democrazia e nazionalismo. Ciò è importante non solo nel contesto della politica internazionale, dove gli Stati nazionali, anche le superpotenze, devono prendere atto della necessità di affrontare insieme a tutti gli altri Stati del mondo alcuni decisivi problemi di portata planetaria, ma anche nella politica interna dell'URSS, che viene giustamente considerata da Gorbaciov uno «Stato plurinazionale», dove il rapporto fra nazionalismo «grande russo» e nazionalità minori non ha ancora trovato un assetto costituzionale soddisfacente.

Su questi aspetti, il «nuovo pensiero» di Gorbaciov presenta luci ed ombre. Al livello mondiale, vengono avanzate proposte coraggiose per l'eliminazione progressiva e totale di tutti gli armamenti, si auspica un rafforzamento dell'ONU sia per la politica della sicurezza, sia per le politiche verso il Terzo mondo e della salvaguardia ecologica, ma non si mette minimamente in discussione il principio della sovranità assoluta degli Stati nazionali. Fra paesi socialisti, si riconosce la necessità che i paesi del COMECON avanzino verso una maggiore integrazione economica, ma poi non si indicano affatto le istituzioni democratiche che potrebbero consentire un controllo efficace dello sviluppo economico. Un processo di integrazione, come insegna l'esperienza della CEE, è impossibile senza che nascano squilibri fra i paesi membri. Si dice che occorre «armonizzare le iniziative» fra paesi fratelli. Ma, in ultima istanza, con quale procedura si prenderanno le decisioni in seno al COMECON? Infine, si riconosce il pericolo che all'interno dell'URSS si manifestino arroganti pretese fra le varie nazionalità, ma non si indica poi con quali meccanismi istituzionali è possibile risolvere democraticamente queste controversie e mantenere così «l'unione e la fratellanza

delle libere nazioni».

Queste incertezze e lacune del «nuovo pensiero» in verità hanno radici che risalgono alla stessa fondazione dello Stato sovietico. L'elaborazione della strategia che ha consentito al partito bolscevico prima di prendere il potere e poi di conservarlo è strettamente connessa alla questione degli Stati Uniti d'Europa, una parola d'ordine che allora aveva riscosso ampie simpatie all'interno dell'Internazionale. Questo dibattito merita di essere riconsiderato non solo per la sua rilevanza attuale, ma anche per l'ingiusto oblio a cui è stato condannato, da un lato, dagli storici della rivoluzione bolscevica e, dall'altro, da quelli dell'idea di unificazione europea (2). In poco più di un decennio di eccezionale fervore intellettuale, i maggiori dirigenti del partito bolscevico sono riusciti a far assumere al pensiero socialista una rilevanza mondiale. La storia dell'umanità è rimasta per sempre segnata da quegli avvenimenti. Ma, da allora, il dibattito si è spento e la storia del mondo e quella del socialismo sembrano essere andate in direzioni divergenti. Se l'URSS vuole oggi riprendere il cammino interrotto della storia dell'emancipazione umana non potrà fare a meno di ritornare ad esaminare la fondamentale questione del rapporto fra socialismo, democrazia e federalismo.

#### *Le prime reazioni al fallimento della II Internazionale.*

La parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa ha giocato un ruolo decisivo nella discussione aperta all'interno del partito socialdemocratico russo all'indomani del crollo della II Internazionale: si trattava di elaborare una nuova strategia che consentisse al proletariato di sottrarsi all'egemonia delle borghesie nazionali a cui lo condannava l'imperativo della «difesa della patria» accettato supinamente da tutti i partiti socialisti europei il fatidico 4 agosto 1914. E' in questa prospettiva che Trotzky e Lenin, che rappresentano un punto di riferimento essenziale della dottrina internazionalista, definirono, già nei primi mesi di guerra, una piattaforma teorica che costituirà la premessa ed il fondamento dell'azione che avrebbe consentito al partito bolscevico di abbattere l'autocrazia zarista e proclamare il primo governo socialista della storia.

Nell'ottobre del 1914, Trotzky pubblicò a Zurigo *La guerra e l'Internazionale*, in cui apparve per la prima volta nella letteratura marxista il riconoscimento della necessità del superamento storico dello Stato nazionale, divenuto ormai un ostacolo allo sviluppo delle forze produttive. «La guerra attuale — così inizia Trotzky le sue riflessioni — è sostanzialmente

una rivolta delle forze produttive sviluppate dal capitalismo contro lo sfruttamento dello Stato nazionale. Oggi l'intero globo... è divenuto l'arena dell'economia *mondiale*, le cui singole parti sono fra loro indissolubilmente dipendenti... L'antico Stato nazionale... appare ora un insopportabile impedimento allo sviluppo delle forze produttive. La guerra del 1914 significa prima di tutto la fine dello *Stato nazionale* come territorio economico a sé stante» (3). L'imperialismo è generato dalla contraddizione tra dimensione nazionale dello Stato e dimensione mondiale del processo produttivo. Gli Stati europei sono ormai obbligati a cercare una base mondiale per il loro sviluppo. Ne segue un conflitto fra le grandi potenze per la supremazia del mercato mondiale. La guerra del 1914 segna la fine del vecchio sistema europeo e il passaggio ad un sistema mondiale di potere. Questo processo è particolarmente evidente nel contrasto fra Germania e Inghilterra. «La piena e illimitata signoria sul continente europeo appare alla Germania come un'indiscutibile necessità per l'abbattimento del suo nemico mondiale. Perciò la Germania imperialistica pone anzitutto nel suo programma la creazione di una lega di Stati dell'Europa centrale. ...Questo programma... è la più eloquente prova e la più impressionante manifestazione del fatto che i limiti dello Stato nazionale sono divenuti insopportabilmente angusti per il capitalismo. La grande potenza nazionale deve cedere il posto alla grande potenza mondiale». I socialisti devono avere il coraggio di contrapporre al programma imperialistico di dominio e di sfruttamento dei popoli un programma di pace e di sviluppo delle forze produttive, vale a dire l'organizzazione su basi razionali dell'economia mondiale. «Per il proletariato, in queste condizioni storiche, non può trattarsi della difesa dell'anacronistica 'patria' nazionale, ormai divenuta il principale impedimento dello sviluppo economico, bensì della creazione di una nuova, più potente, e più duratura patria, degli *Stati Uniti repubblicani d'Europa*, come primo passo verso gli Stati Uniti del mondo» (4).

Per poter lottare efficacemente in questa direzione, il primo compito dei partiti socialisti è di comprendere le ragioni del crollo della II Internazionale, vale a dire della mancata opposizione dei socialisti alla guerra. «Se i socialisti si fossero limitati a esprimere il loro giudizio sull'attuale guerra, declinandone ogni responsabilità e negando fiducia e credito ai propri governi, non ci sarebbe stato nulla da ridire... Se ciò non è avvenuto, se il segnale della mobilitazione è stato anche il segnale del rovescio dell'Internazionale, se i partiti operai nazionali, senza una protesta, si sono uniti coi loro governi e coi loro eserciti, ci devono essere ben profonde cause comuni per tutta l'Internazionale» (5). Per Trotzky la

spiegazione di questo fatto va ricercata nelle condizioni obiettive che hanno consentito ai partiti socialisti europei di svilupparsi. Lo Stato nazionale ottocentesco ha costituito la base di ogni sviluppo delle forze produttive e del capitalismo. «Il proletariato — afferma Trotzky — doveva dunque passare per la scuola dell'autoinsegnamento». Si entra così nell'epoca del possibilismo od opportunismo politico, «cioè del cosciente e sistematico adattamento alle forme economiche, giuridiche e statali del capitalismo nazionale» (6). Con il passare degli anni lo spirito di adattamento dei partiti prevale del tutto sullo spirito rivoluzionario. In alcuni paesi, come la Germania, «il partito ha fatto del culto dell'organizzazione uno scopo fine a sé stesso». Non può dunque stupire quanto è successo in prossimità dello scoppio della guerra. «Non può assolutamente esserci alcun dubbio che la questione del mantenimento dell'organizzazione, delle casse, delle case del popolo, delle tipografie abbia avuto una parte importantissima nella posizione di fronte alla guerra della frazione del *Reichstag*. Il primo argomento, che io ho sentito esprimere da uno dei capi dei compagni tedeschi, è stato: 'Se noi avessimo agito diversamente avremmo portato alla rovina le nostre organizzazioni e la nostra stampa'» (7).

Il socialismo potrà riprendere il suo cammino rivoluzionario solo se saprà assumere di nuovo una dimensione autenticamente internazionalista. «La guerra del 1914 porta a termine la disgregazione degli Stati nazionali. I partiti socialisti dell'epoca ora chiusasi erano partiti nazionali. ...Nel loro rovescio storico gli Stati nazionali trascinano con sé i partiti socialisti nazionali» (8). Ma la guerra segna anche l'inizio di una nuova epoca rivoluzionaria, in cui sarà possibile rilanciare la lotta e liberarsi dalle scorie del passato. Schierandosi in difesa del proprio Stato nazionale i lavoratori si sono schierati anche a difesa dell'imperialismo mondiale. Proprio sulla base di questa compromissione, tuttavia, «la sorte politica dello Stato viene a dipendere» dai partiti operai. «Il proletariato, passato attraverso la scuola della guerra, comincerà al primo serio ostacolo che gli si frapperà nel proprio paese a usare il linguaggio della violenza... Ciò dovrà portare a profondi conflitti politici che, ampliandosi e acuendosi sempre di più, potranno assumere il carattere di una rivoluzione sociale...» (9). Il proletariato europeo deve raccogliere dunque le sue forze intorno a una «nuova Internazionale» e ciò sarà possibile se prenderà coscienza che «la vera autodifesa nazionale consiste nella lotta per la pace». Le parole d'ordine della lotta rivoluzionaria saranno pertanto: «Cessazione immediata della guerra! Nessuna annessione! Nessuna riparazione! Diritto di ogni nazione all'autodeterminazione!

Stati Uniti d'Europa, senza monarchie, senza eserciti permanenti, senza caste feudali dominanti, senza diplomazie segrete!» (10).

Anche Lenin non tardò a prendere posizione. Un mese appena dopo lo scoppio della guerra, il 6 settembre 1914, un gruppo di bolscevichi in esilio si riunì a Berna per redigere alcune tesi da sottoporre al Comitato Centrale del partito socialdemocratico. In queste tesi, redatte da Lenin, dopo aver denunciato il tradimento di tutti i partiti socialisti europei che avevano votato i crediti di guerra, si propongono le seguenti linee d'azione: a) lo sviluppo di una propaganda e di una lotta «non contro i propri fratelli proletari in altri paesi, ma contro i governi e i partiti reazionari e borghesi di tutti i paesi»; b) «come parola d'ordine immediata, la propaganda in favore della repubblica in Germania, Polonia, Russia e altri paesi e per gli Stati Uniti repubblicani d'Europa»; c) la lotta contro la monarchia zarista «per la liberazione e autodeterminazione delle nazionalità oppresse dalla Russia, insieme alla rivendicazione di una repubblica democratica, la confisca dei grandi possedimenti, e la giornata lavorativa di otto ore» (11). Nella sua sostanza questa presa di posizione venne fatta propria dal Comitato Centrale del «Partito operaio socialdemocratico della Russia» e pubblicata sul *Sozial-Demokrat* il 1° novembre 1914. In questo testo viene accentuata la critica ai capi della II Internazionale che hanno tentato «di sostituire il nazionalismo al socialismo» e si indica nella «lotta contro lo sciovinismo nel proprio paese» il compito fondamentale di tutte le forze socialdemocratiche. Per questo — si afferma — «per noi socialdemocratici russi non vi può essere dubbio che... il minor male sarebbe la sconfitta della monarchia zarista». Si ribadisce inoltre che «la prossima parola d'ordine politica dei socialdemocratici europei dev'essere la formazione degli Stati Uniti repubblicani d'Europa» e si conclude con il riconoscimento che l'attuale guerra offre l'occasione agli operai «di rivolgere le armi contro il governo e contro la borghesia di ogni paese». Pertanto, «la trasformazione dell'attuale guerra imperialista in guerra civile è la sola giusta parola d'ordine proletaria additata dall'esperienza della Comune, data dalla risoluzione di Basilea (1912) e sgorgante da tutte le condizioni della guerra imperialista tra paesi borghesi altamente sviluppati» (12).

Le posizioni di Lenin e di Trotzky, come si può constatare, convergono su moltissimi punti. Tuttavia resta una differenza fondamentale sulla miglior strategia che si sarebbe dovuta attuare per convogliare le forze verso l'obiettivo della rivoluzione. Trotzky, che si trovava agli inizi del 1915 a Parigi, tentava, attraverso il gruppo editoriale di *Nashe Slovo* (*La nostra parola*), di realizzare una politica di unità fra menscevichi e

bolscevichi anche in vista di un'azione per la «nuova Internazionale». Nel febbraio del 1915 *Nashe Slovo* lancia la proposta di una conferenza comune fra i due gruppi socialdemocratici al fine di giungere ad una posizione comune. Entrambe le organizzazioni risposero positivamente all'invito, ma nel corso della discussione non si riuscì a trovare una comune piattaforma «internazionalista».

Il punto di maggiore contrasto riguardava le parole d'ordine pacifiste, che Trotzky accettava nel tentativo di interessare importanti settori della socialdemocrazia tedesca e francese, mentre Lenin osteggiava al fine di tracciare una netta e inconfutabile distinzione tra «socialsciovinisti» e «internazionalisti». In una lettera del 4 giugno 1915 a *Kommunist*, un giornale di influenza bolscevica che lo aveva invitato a collaborare, Trotzky scrive: «Non posso celare a me stesso la vaghezza e l'evasività delle vostre posizioni sulla questione della mobilitazione del proletariato con la parola d'ordine della *lotta per la pace*. E' sulla base di questa parola d'ordine che le masse lavoratrici stanno ora ritornando a essere politicamente sensibili e le forze rivoluzionarie del socialismo si stanno raggruppando in tutti i paesi. Sulla base di questa parola d'ordine può essere fatto il tentativo di ristabilire i legami internazionali del proletariato socialista. Inoltre, non posso essere d'accordo con il vostro punto di vista, concretizzato in una risoluzione, che la sconfitta della Russia sia il 'male minore'. Questa gratuita e ingiustificata posizione rappresenta una concessione in linea di principio alla metodologia politica del patriottismo sociale...» (13). La risposta di Lenin venne pubblicata sul *Sozial-Demokrat* del 26 luglio 1915 e segna un inasprimento di tono e di sostanza: viene così definita la strategia della trasformazione della guerra imperialista in guerra civile come un obiettivo esclusivo. «Nel corso di una guerra reazionaria — esordisce Lenin — una classe rivoluzionaria non può che desiderare la sconfitta del proprio governo». Trotzky nei suoi tentativi di conciliazione avrebbe perso di vista la sostanza dell'azione rivoluzionaria. E' vero che la sconfitta della Russia implica la vittoria della Germania e che ciò può sembrare un favore al militarismo tedesco. Ma decisivo è solo lo scatenamento della rivoluzione socialista. «Una rivoluzione in tempo di guerra significa guerra civile; la *trasformazione* di una guerra fra governi in una guerra civile è, da un lato, facilitata da un rovescio militare ('una sconfitta') dei governi, d'altro lato, *non è possibile* lottare per questa trasformazione senza con ciò facilitare la sconfitta». Solo su questa base è possibile, così conclude Lenin, iniziare «un'azione rivoluzionaria in *un solo paese*», ma questo sarà anche l'inizio della «rivoluzione europea, per la pace permanente e per il

socialismo» (14).

La posizione di Trotzky, più flessibile e possibilista di quella di Lenin, aveva qualche solida giustificazione per il breve periodo. Era ormai in corso in tutto il movimento socialista europeo una ripresa degli ideali internazionalistici — in Germania sotto l'impulso di Rosa Luxemburg — e stavano maturando le condizioni per il rilancio di una nuova Internazionale. In effetti, dal 5 all'8 settembre 1915 si riunirono a Zimmerwald, in Svizzera, quarantadue delegati — fra cui Lenin e Trotzky — dei principali partiti socialisti europei per discutere del rilancio della lotta socialista al livello internazionale. Nel corso dei dibattiti fu presto chiaro che una posizione comune poteva essere raggiunta solo sulla base di una strategia che non contrastasse con le esigenze dei maggiori partiti del continente, cioè con quello francese e tedesco. Essi presentarono una «Dichiarazione congiunta» in cui veniva affermato che i rispettivi partiti si sarebbero impegnati «per accelerare la fine della guerra» e avrebbero operato per consentire che «il movimento per la pace possa diventare sufficientemente forte da costringere i rispettivi governi a fermare questa carneficina». Ma nessun accenno venne fatto alla possibilità di guerra civile. Le posizioni estremistiche di Lenin vennero respinte e Trotzky, il vero artefice della conferenza, venne incaricato di redigere la risoluzione finale, in cui venne comunque condannato il tradimento dei socialisti che votarono a favore dei crediti di guerra e si invitarono i lavoratori di tutti i paesi a una ripresa della lotta comune in favore della pace fra i popoli (15).

*La strategia per la conquista del potere e la questione nazionale.*

Nei mesi che precedettero la conferenza di Zimmerwald e mentre si stava sviluppando la polemica sulla strategia con Trotzky, Lenin maturò anche una revisione radicale della posizione del partito a proposito della parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa. Dal 27 febbraio al 4 marzo 1915 si era riunita a Berna una conferenza dei gruppi bolscevichi all'estero per prendere una posizione comune sui problemi della guerra. La conferenza fu totalmente dominata dalla discussione sulla parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa. Bucharin ed il suo gruppo avevano presentato una risoluzione in cui si criticava una certa unilateralità con cui era stata presentata la strategia della «guerra civile per la conquista del potere politico e per il trionfo del socialismo». Questa strategia, si affermava nella risoluzione, «non esclude, ma al contrario, include altre parole d'ordine rivoluzionarie, come per esempio la parola d'ordine della

pace e la parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa. Il nostro gruppo ritiene che queste due parole d'ordine possano avere un importantissimo significato per l'agitazione e la rivoluzione». Molti partecipanti alla conferenza obiettarono a queste tesi, ma dovettero confrontarsi con Lenin, che difese accanitamente la posizione e alla fine riuscì ad ottenere l'unanimità a favore della posizione tradizionale del partito per gli Stati Uniti d'Europa. Il giorno successivo, tuttavia, Lenin fece la seguente dichiarazione: «Sebbene ieri si sia presa una posizione definita a proposito degli Stati Uniti d'Europa, tenendo conto del fatto che questa questione ha sollevato punti di vista differenti fra le nostre fila, ed inoltre che la discussione si è svolta unilateralmente, ignorando il lato economico del problema, che resta poco chiaro, la questione non può essere considerata chiusa» (16).

In effetti, il 23 agosto 1915 comparve sul *Sozial-Demokrat* l'articolo di Lenin «Sulla parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa» in cui si espongono le ragioni del suo rifiuto. Dopo aver affermato che essa «se collegata all'abbattimento rivoluzionario delle tre monarchie europee più reazionarie, con la monarchia russa alla testa, è assolutamente inattuabile come parola d'ordine politica, rimane pur sempre da risolvere l'importantissima questione del suo contenuto e del suo significato economico». Per significato economico, Lenin intende «in regime capitalistico». Ne segue che «gli Stati Uniti d'Europa in regime capitalistico sarebbero o impossibili o reazionari». I capitalisti europei si accorderebbero infatti solo «al fine di schiacciare tutti insieme il socialismo in Europa e per conservare tutti insieme le colonie accaparrate contro il Giappone e l'America... Il tempo in cui la causa della democrazia e del socialismo concerneva soltanto l'Europa, è passato senza ritorno». L'arena in cui lottare per il socialismo ha ormai assunto una dimensione mondiale. Non ha dunque senso restringere il proprio campo d'azione alla sola Europa. «Gli Stati Uniti del mondo (e non d'Europa) rappresentano la forma statale di unione e di libertà delle nazioni», arriva ad affermare Lenin. Ma subito dopo limita la sua affermazione con l'osservazione — in seguito sfruttata molto abilmente da Stalin — che «la parola d'ordine degli Stati Uniti del mondo, come parola d'ordine indipendente, non sarebbe forse giusta, innanzitutto perché essa coincide con il socialismo; in secondo luogo, perché potrebbe ingenerare l'opinione errata dell'impossibilità della vittoria del socialismo in un solo paese e una concezione errata dei rapporti di tale paese con gli altri. L'ineguaglianza dello sviluppo economico e politico è una legge assoluta del capitalismo. Ne risulta che è possibile il trionfo del socialismo all'inizio in alcuni paesi

*o anche in un solo paese capitalistico, preso separatamente» (17).*

Le argomentazioni avanzate da Lenin per respingere la parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa non differiscono sostanzialmente da quelle di Rosa Luxemburg in polemica con Kautsky e, anche in questo caso, non sono per nulla convincenti. Se si ammette che lo sviluppo delle forze produttive ha ormai creato un mercato interdipendente su scala mondiale e che, in linea di principio, è corretto parlare di Stati Uniti del mondo, per quale ragione non si può parlare anche di Stati Uniti d'Europa (repubblicani o socialisti, poco importa) come tappa intermedia? In verità, sembra che la principale ragione del voltafaccia di Lenin stia sostanzialmente nel suo tentativo di creare una netta linea di divisione con la ormai compromessa socialdemocrazia europea che poneva l'obiettivo pacifista degli Stati Uniti d'Europa come un compito del «dopoguerra», mentre continuava a sostenere, anche con posizioni di governo, la politica bellicista del proprio Stato. E' naturale l'indignazione di Lenin per queste posizioni opportunistiche ed è comprensibile il suo tentativo di riportare il socialismo europeo su posizioni antinazionalistiche: per questo giunge sino alla proposta di fare propaganda per la sconfitta del proprio governo. Che questa fosse in effetti la principale motivazione di Lenin è confermato, indirettamente, da un episodio accaduto proprio in preparazione della Conferenza di Zimmerwald. Lenin e Zinoviev avevano redatto un opuscolo dal titolo *Il socialismo e la guerra*, da diffondere alla Conferenza internazionale, a cui doveva essere allegata la risoluzione del Comitato Centrale del 1° novembre 1914 favorevole agli Stati Uniti d'Europa. A questa risoluzione Lenin aggiunse il seguente *post scriptum*: «La richiesta degli Stati Uniti d'Europa come formulata nel manifesto del Comitato Centrale — insieme ad un appello per il rovesciamento delle monarchie di Russia, Austria e Germania — differisce dalle interpretazioni pacifistiche della parola d'ordine formulate da Kautsky e altri» (18). Qualsiasi tentativo che mirasse ad un coordinamento internazionale dell'azione politica dei partiti socialisti per una improbabile pace non poteva essere considerato da Lenin che un sabotaggio dell'azione strategica fondamentale: la presa del potere, cioè il rovesciamento dell'autocrazia zarista.

Tuttavia, queste considerazioni di tattica e di strategia non sarebbero sufficienti a giustificare il rifiuto dell'obiettivo degli Stati Uniti d'Europa da parte di Lenin se non si accompagnassero ad una vera e propria incomprensione del federalismo e dello Stato federale, come soluzione istituzionale al problema dei rapporti pacifici fra gli Stati, siano essi capitalistici o socialisti. Lenin non avrebbe mai abbandonato un caposal-

do teorico del socialismo per semplici ragioni di tattica. La verità è che Lenin non comprese pienamente il valore del federalismo e ciò è particolarmente evidente nei suoi scritti sulla questione delle nazionalità, in cui le soluzioni che propone non differiscono per nulla da quelle del «borghese» Wilson, il promotore della Società delle Nazioni. Per Lenin, uno Stato socialista dovrebbe garantire a tutte le sue nazionalità il «diritto di separazione», perché questo è l'unico modo di riconoscere l'uguaglianza fra tutte le nazioni. Ma a questo punto, Lenin si rende conto che in questo modo si andrebbe incontro alla frammentazione politica del mondo e ciò contrasterebbe con le esigenze di unità e di sviluppo delle forze produttive. Il compito internazionalista del proletariato, negli Stati più piccoli, è dunque quello di chiedere l'unione agli Stati più grandi ed il compito del proletariato degli Stati più grandi è quello di garantire l'autonomia agli Stati minori. Tuttavia, per Lenin, anche questa soluzione non può essere considerata che transitoria. «I marxisti — scrive nel 1913 — sono contrari alla federazione e al decentramento per la semplice ragione che il capitalismo richiede per il suo sviluppo Stati il più possibile grandi e accentrati... Fino a che e nella misura in cui diverse nazioni fanno parte di un unico Stato, i marxisti non predicheranno né il principio federativo né il decentramento. Il grande Stato centralizzato è un immenso progresso storico...» (19). E in uno scritto del marzo 1916 precisa: «Il riconoscimento del diritto di autodecisione non equivale al riconoscimento della federazione come principio. ...Il fine del socialismo consiste non soltanto nell'abolizione del frazionamento dell'umanità in piccoli Stati e di ogni isolamento delle nazioni, non soltanto nell'avvicinamento delle nazioni, ma anche nella loro fusione. ...Come l'umanità non può giungere all'abolizione delle classi se non attraverso un periodo transitorio di dittatura della classe oppressa, così non può giungere all'inevitabile fusione delle nazioni se non attraverso un periodo transitorio di completa liberazione di tutte le nazioni oppresse, cioè di libertà di separazione» (20).

Lenin dunque non scorge alcun valore nella soluzione federalistica perché pensa che l'ideale del socialismo consista in un superstato centralizzato a livello mondiale. In una fase transitoria, diversi Stati socialisti possono anche convivere fra di loro in vista di una futura unificazione. Il problema dei rapporti fra Stati socialisti non viene nemmeno considerato e si dà per scontato che possa essere risolto automaticamente, sulla base della buona volontà di cooperazione fra governi socialisti.

Trotsky non si lascia intrappolare nelle maglie di queste infelici

argomentazioni. Agli inizi del 1916, in una lettera a Henriette Roland-Host, che stava tentando di lanciare un nuovo periodico (*Vorbote*) per dibattere le prospettive della sinistra di Zimmerwald, Trotzky pone una domanda cruciale. «Voi dite» — afferma Trotzky — che il diritto delle nazioni all'autodeterminazione «è irrealizzabile in regime capitalistico e superfluo in quello socialista. Perché sia superfluo in regime socialista mi risulta incomprensibile. Si dovrebbe legittimamente supporre che la nostra politica si basi sulla convinzione che stiamo entrando in un'epoca di rivoluzione sociale. Perciò dobbiamo avere un programma per la rivoluzione sociale, un programma del potere statale proletario in Europa. E' veramente superfluo dire ai Polacchi, ai Serbi, agli Alsatiani quale governo il proletariato europeo darà loro una volta al potere? Pensate veramente che gli attriti e le dispute fra nazioni scompariranno dalla faccia della Terra una volta che il proletariato abbia conquistato il potere?» (21).

A questo decisivo quesito Trotzky tenta di dare una risposta organica in una serie di articoli su *Nashe Slovo* (22). Al contrario di Lenin, Trotzky non pensa affatto che le nazioni debbano cedere il passo ad un gigantesco Stato centralizzato. «Una comunità nazionale — scrive — rappresenta il nucleo vitale di una cultura, come il linguaggio nazionale è il suo organo vitale e tutto ciò deve mantenere il suo significato per periodi storici indefiniti. La socialdemocrazia desidera salvaguardare ed è obbligata a salvaguardare alla comunità nazionale la sua libertà di sviluppo (o di dissoluzione)...». Ma naturalmente non si può pretendere che la salvaguardia del particolarismo nazionale assuma un valore prioritario ed assoluto rispetto agli altri obiettivi politici e sociali. «Dal punto di vista dello sviluppo storico — continua Trotzky — così come dal punto di vista dei compiti della socialdemocrazia, la tendenza dell'economia moderna è fondamentale e deve essere garantita la più completa opportunità di svolgere la sua vera missione storica liberatrice: la *costruzione di una economia mondiale unificata*, indipendente dalle barriere nazionali, statali e tariffarie, soggetta solo alle particolarità del suolo e delle risorse naturali, al clima e alle peculiarità della divisione del lavoro». Si deve dunque ricercare una soluzione politica che consenta «un allargamento dello Stato come organizzatore dell'economia ma non come nazione». Solo così è possibile una autentica autodeterminazione delle nazioni. «*L'unificazione statale dell'Europa* — conclude Trotzky — è chiaramente il prerequisito dell'autodeterminazione delle grandi e delle piccole nazioni d'Europa. Una cultura nazionale, libera dagli antagonismi economici e fondata su una reale autodeterminazione, è possibile solo sotto il

tetto di una Europa unificata democraticamente e libera dalle barriere statali e tariffarie» (23).

A questo punto Trotzky passa ad esaminare le obiezioni degli oppositori degli Stati Uniti d'Europa, con l'intento di ripristinare questa parola d'ordine come obiettivo rivoluzionario del proletariato europeo. Non è infatti vero, sostiene Trotzky, che questo obiettivo si debba considerare reazionario se perseguito in regime capitalistico. Occorre distinguere fra «una mezza unificazione» europea ed una unificazione autenticamente democratica. I governi capitalisti europei possono certamente trovare il modo di realizzare accordi (si potrebbe dire una «confederazione») al vertice, ma non elimineranno mai le ragioni profonde ed intrinseche dei conflitti internazionali. «E' per questo che *l'unificazione economica dell'Europa*, che offre enormi vantaggi sia ai produttori che ai consumatori, e in generale all'intero sviluppo culturale, diventa il compito rivoluzionario del proletariato europeo nella sua lotta contro il protezionismo imperialistico ed il suo strumento: il militarismo. *Gli Stati Uniti d'Europa — senza monarchie, eserciti permanenti e diplomazia segreta* — sono perciò la parte più importante ed integrale del programma di pace del proletariato». Inoltre, continua Trotzky, anche ammesso che i governi borghesi e reazionari riescano a formare gli Stati Uniti d'Europa, non per questo il proletariato deve rinunciare al suo obiettivo. Non si tratta certo di ritornare indietro verso la formazione di piccole economie chiuse dentro barriere doganali ed isolate dal mondo. In questo caso il «programma di un movimento rivoluzionario europeo sarà: la distruzione della forma statale oppressiva ed anti-democratica», e nel contempo la conservazione dell'unità politica già acquisita. Si tratta di convertire «il *trust* imperialistico nella Federazione repubblicana europea» (24).

Infine, Trotzky, citando espressamente le posizioni di Lenin, entra in polemica con la prospettiva della «vittoria del socialismo in un solo paese». Trotzky non mette in discussione la scelta strategica di cogliere l'occasione per realizzare una rivoluzione socialista in un paese, se se ne presenta l'occasione, «senza attendere gli altri». Il punto decisivo è un altro. «Considerare la prospettiva della rivoluzione sociale entro il quadro nazionale significa soccombere alla stessa ristrettezza nazionale che dà sostanza al socialpatriottismo». «La rivoluzione — continua Trotzky — non può iniziare che su una base nazionale, ma non può essere completata su questa base, data la presente interdipendenza economica e politico-militare degli Stati europei, che non si è mai tanto efficacemente rivelata come in questa guerra. La parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa dà espressione a questa interdipendenza, che offrirà diret-

tamente e immediatamente le condizioni per una azione concertata del proletariato europeo nella rivoluzione» (25). Nel caso in cui scoppiasse con successo una rivoluzione in Russia «si avrebbe ogni ragione di sperare che nel corso della presente guerra un potente movimento rivoluzionario si diffonderà in tutta l'Europa. E' chiaro che questo movimento può riuscire, svilupparsi e vincere solo *in quanto movimento europeo*... La salvezza della rivoluzione russa dipende dalla sua diffusione in Europa... L'unificazione statale dell'Europa, da conseguirsi non con la forza delle armi né con gli accordi industriali o diplomatici, diventerà in tal caso il compito imprescindibile del trionfante proletariato rivoluzionario. Gli Stati Uniti d'Europa sono la parola d'ordine dell'epoca rivoluzionaria in cui stiamo entrando... Lo Stato nazionale è ormai superato, come quadro per lo sviluppo delle forze produttive, come base per la lotta di classe e perciò anche come forma statale per la dittatura del proletariato» (26).

La controversia tra Lenin e Trotzky sugli Stati Uniti d'Europa si arresta a questo punto. Le rispettive posizioni vengono eventualmente ribadite, ma non costituiscono un ostacolo al progressivo avvicinamento dei due *leaders* nel momento in cui è necessario raccogliere tutte le energie per sferrare il colpo decisivo allo Stato zarista. Per entrambi è indiscutibile che la Rivoluzione russa rappresenti l'inizio della rivoluzione socialista mondiale. Lenin, dopo lo scoppio della rivoluzione di febbraio, chiudeva la sua «Lettera d'addio agli operai svizzeri» con le parole: «Viva la rivoluzione proletaria che incomincia in Europa!». Ed al suo arrivo a Pietrogrado salutò la folla che lo circondava col grido: «Viva la rivoluzione socialista mondiale!» (27). E' tuttavia evidente che esistono numerose differenze fra la strategia di Lenin e quella di Trotzky. Abbandonando la prospettiva degli Stati Uniti d'Europa Lenin ha aperto oggettivamente anche la via alla «costruzione del socialismo in un paese solo» ed alla conseguente liquidazione della dimensione mondiale e rivoluzionaria dell'ideologia socialista. Con la Rivoluzione d'ottobre, Lenin e Trotzky riuscirono a spezzare l'anello più debole della catena. Ma restava aperto il drammatico problema di sapere cosa sarebbe accaduto alla parte restante della catena. Quale sarebbe stato il destino della Rivoluzione russa senza il sollevamento del proletariato europeo in suo sostegno? Le risposte di Lenin e Trotzky a questa domanda non sono convergenti. Come ha giustamente scritto lo storico del socialismo Rosenberg: «Il leninismo ha la sua linea di ripiegamento per il caso che la rivoluzione mondiale non si realizzi: il trozkismo non ce l'ha» (28).

### *Il partito della rivoluzione mondiale e l'Europa.*

La III Internazionale venne fondata a Mosca nel marzo del 1919. L'iniziativa fu presa da Lenin, nel momento di massimo isolamento della Russia sovietica, sia per contrastare i tentativi di ricostituzione dell'Internazionale socialdemocratica, sia nella speranza di poter ormai contare sull'appoggio del proletariato europeo: nel dicembre del 1918 era stato fondato il partito comunista tedesco, frutto della scissione dell'ala sinistra della SPD. Questo secondo avvenimento ebbe un peso determinante. La fondazione della nuova Internazionale fu in effetti messa in dubbio sino all'ultimo dall'atteggiamento del delegato tedesco Eberlein, che aveva ricevuto dal suo partito l'esplicito mandato di opporsi alla creazione di una III Internazionale, ancora prematura. Fu solo nel corso dei dibattiti, quando fra i delegati si diffuse la convinzione che la rivoluzione in Europa potesse scoppiare nel giro di pochi mesi, che venne strappato ad Eberlein il consenso (in realtà, Eberlein si astenne sulla risoluzione di costituzione).

Lo scopo primario della nuova Internazionale era quello di estendere la rivoluzione proletaria dalla Russia all'Europa ed al mondo intero. L'anello più debole della catena si era spezzato, ma poteva la Russia sovietica resistere a lungo senza l'appoggio del proletariato europeo? La convinzione dei massimi dirigenti bolscevichi, di Lenin e di Trotzky in particolare, era che in Europa stessero maturando — a breve scadenza — le condizioni per la presa del potere da parte del proletariato e che il bolscevismo potesse diventare il modello della rivoluzione internazionale. Una vittoria del proletariato europeo avrebbe spostato il baricentro della rivoluzione verso occidente. Lenin era perfettamente consapevole di questo fatto e per qualche tempo cercò di creare un ufficio del *Comintern* (Internazionale comunista) in Olanda e di convocarvi una conferenza. Zinoviev arrivò a dichiarare che «noi saremo lieti se riusciremo a trasferire la sede della III Internazionale e del suo comitato esecutivo il più presto possibile in un'altra capitale, per esempio Parigi». L'influenza del proletariato europeo occidentale era ancora determinante. La lingua di lavoro della III Internazionale, almeno sino a che il potere di Stalin non divenne soffocante, fu il tedesco.

La convinzione di una possibile rivoluzione vittoriosa in Europa si mantenne nonostante la sanguinosa repressione dell'insurrezione tedesca, con la barbara uccisione di Rosa Luxemburg e Karl Liebknecht il 16 gennaio 1919. Soltanto quindici giorni dopo la chiusura del Congresso di fondazione della III Internazionale, il 21 marzo 1919, a Budapest

veniva instaurata una repubblica sovietica. Ai primi di aprile una repubblica sovietica venne proclamata a Monaco. Scioperi e sommosse si manifestavano un po' dovunque, in Francia, in Olanda e in Svizzera. Lenin aveva allora dichiarato che «la nostra vittoria su scala internazionale è completamente sicura»; in occasione della celebrazione del Primo maggio terminava il suo discorso al grido di «Viva la Repubblica internazionale dei Soviet!» e tre mesi dopo affermava: «Questo luglio sarà il nostro ultimo luglio difficile, e nel luglio prossimo saluteremo la vittoria della Repubblica internazionale dei Soviet» (29).

Le vicende della parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa nella III Internazionale sono strettamente connesse alla strategia per la rivoluzione mondiale. Nei primi anni il problema non si pose direttamente. La prospettiva di una rapida estensione della rivoluzione in Europa era talmente radicata che non potevano nemmeno sorgere contrasti significativi fra sostenitori ed oppositori dell'unificazione europea, come avvenne invece in seguito.

Al congresso di fondazione Lenin presentò delle Tesi «sulla democrazia borghese e la dittatura proletaria» il cui obiettivo esplicito era quello di indirizzare il proletariato europeo verso la costituzione di partiti comunisti, abbandonando le decrepite organizzazioni socialdemocratiche. Trotzky scrisse invece il primo «Manifesto dell'Internazionale comunista al proletariato di tutto il mondo», in cui si ribadiva che «lo Stato nazionale, che impartì un possente impulso allo sviluppo capitalistico, è divenuto troppo angusto per l'ulteriore sviluppo delle forze produttive». Per questo è possibile superare l'imperialismo e garantire una indipendenza effettiva a tutti i popoli, anche i più piccoli, solo attraverso forme effettive di unione politica. «I piccoli popoli — si afferma nel Manifesto — possono essere certi della possibilità di una esistenza libera soltanto con la rivoluzione proletaria, che libererà le forze produttive di tutti i paesi dalla costrizione dello Stato nazionale, unirà i popoli in strettissima cooperazione economica sulla base di un piano economico comune, e offrirà anche ai popoli più piccoli e più deboli la possibilità di condurre i propri affari culturali nazionali in modo libero e indipendente, senza detrimento per l'economia unificata e centralizzata europea e mondiale» (30). La formulazione qui adottata da Trotzky è solo leggermente più prudente di quella utilizzata in un articolo da lui pubblicato sulla *Pravda* il 26 gennaio 1919, proprio in vista della convocazione del congresso di costituzione dell'Internazionale, in cui scriveva che «la trasformazione dell'Europa in una federazione di repubbliche sovietiche è la sola soluzione concepibile ai bisogni dello sviluppo

nazionale di popoli grandi e piccoli senza mettere in pericolo l'esigenza di centralizzazione dell'unione economica, prima dell'Europa e poi del mondo intero» (31).

Una svolta radicale nella politica dell'Internazionale si ebbe con il III Congresso mondiale che si svolse dal 22 giugno al 12 luglio 1921. Nel precedente mese di marzo era fallito un maldestro tentativo insurrezionale in Germania. Il governo bolscevico in Ungheria aveva resistito pochissimo. In Italia l'occupazione delle fabbriche non aveva mai dato l'impressione di potersi trasformare in un serio tentativo di presa del potere. La rivolta di Kronstadt (con la sua repressione) e il varo della Nuova Politica Economica (NEP) stavano ormai orientando la società sovietica verso un periodo di stabilizzazione. Di tutti questi fatti bisognava prendere atto e Lenin e Trotzky si batterono, anche contro alcuni dirigenti russi dell'Internazionale come Zinoviev e Bučarin, per imporre una svolta nella strategia e nella tattica dell'Internazionale. Si trattava di emarginare e rendere inoffensivo il comportamento velleitario di chi confondeva la rivoluzione con la sommossa e l'avventurismo politico, che Lenin aveva già condannato nel suo celebre saggio del 1920 *L'estremismo, malattia infantile del comunismo*. La prospettiva della rivoluzione mondiale si allontanava nel tempo. «Ora per la prima volta — affermava Trotzky nel suo rapporto — noi vediamo e sentiamo che non siamo così immediatamente vicini all'obiettivo, alla conquista del potere, alla rivoluzione mondiale. In quel tempo, nel 1919, dicevamo a noi stessi: 'E' una questione di mesi'. Ora diciamo: 'E' forse una questione di anni'» (32). Il compito principale del partito comunista internazionale, in questa nuova situazione, diventava quello di «dirigere le lotte difensive del proletariato, estenderle e radicarle». Si trattava in sostanza di realizzare una strategia di «ritirata temporanea» in cui bisognava rafforzare l'organizzazione, soprattutto attraverso un'opera di convincimento del proletariato, che aderiva ancora massicciamente ai partiti socialisti. Le diverse sezioni nazionali dei partiti comunisti dovevano cercare di estendere la loro base e rafforzare i quadri attraverso la tattica del «fronte unico», lavorando in accordo con i partiti socialdemocratici, per conquistare il consenso della maggioranza della classe operaia, in vista di future occasioni rivoluzionarie.

Le ragioni di questa «ritirata temporanea» non vennero mai adeguatamente spiegate né da Lenin, né da Trotzky. Lenin sostenne che il *Comintern* era passato dalla tattica dell'assalto a quella dell'assedio, ma questa immagine non serviva a chiarire gli sbocchi della rivoluzione bolscevica e le prospettive di quella internazionale. Trotzky presentò un

ampio rapporto sul declino economico dell'Europa nei confronti dell'emergente potenza statunitense e sulle conseguenze per la strategia dell'Internazionale. Trotzky diagnosticava con precisione e chiarezza alcune tendenze decisive dell'economia e della politica mondiale, come il fatto che «il dollaro è ormai diventato il 'sovrano' del mercato finanziario mondiale» (33) e che i paesi europei erano spinti dalle rispettive difficoltà ad una politica di crescenti contrasti che avrebbe anche potuto sfociare in una nuova guerra (anche se Trotzky riteneva, erroneamente, più probabile una guerra fra USA e Gran Bretagna). Ma alla fine le cause del mancato successo dell'Internazionale venivano imputate a semplici ragioni organizzative: l'impreparazione e l'incapacità dei partiti comunisti occidentali nella lotta per il potere nazionale. Dal punto di vista della rivoluzione la situazione rimaneva favorevole. Anzi, il declino dell'Europa accresceva le possibilità di successo dei partiti comunisti. «Sia la situazione mondiale che le prospettive future presentavano caratteristiche profondamente rivoluzionarie» (34).

In sostanza sia per Lenin che per Trotzky le responsabilità del mancato successo della rivoluzione dovevano essere imputate ad un fattore soggettivo, come l'incapacità dei dirigenti occidentali di portare al successo il loro partito. Questa mancata diagnosi delle condizioni oggettive — il contesto storico-politico mondiale — in cui collocare l'azione dell'Internazionale doveva lasciare spazio a differenti ed opposti orientamenti, che si manifestarono compiutamente solo negli anni successivi.

In una prima fase, il prestigio, l'autorità e l'abilità politica di Trotzky riuscirono ad imporre all'Internazionale una strategia favorevole alla costruzione della Federazione europea ed alla lotta per l'estensione delle conquiste del socialismo al mondo intero. L'occasione fu fornita dall'occupazione della Ruhr da parte delle truppe francesi e belghe, a causa del mancato pagamento dei debiti di guerra tedeschi. Si profilava all'orizzonte di nuovo lo spettro di una guerra europea e mondiale. L'occupazione avvenne l'11 gennaio 1923. Il 13 gennaio l'Esecutivo del *Comintern* pubblicava un Appello in cui si invitavano gli operai francesi e tedeschi «a promuovere scioperi e dimostrazioni» per impedire la guerra e a chiedere «la Federazione europea delle repubbliche socialiste». L'Appello si chiudeva con la parola d'ordine «Viva la federazione dei governi socialisti!» (35).

La situazione internazionale sembrava allora a Trotzky favorevole ad una ripresa del processo rivoluzionario. Inoltre, la vita politica interna era caratterizzata da un momento di incertezza sulle prospettive di potere nel

partito: Lenin era ormai assente dall'attività politica ed era iniziata larvamente la lotta per la sua successione. Trotzky fece della parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa una colonna portante della sua prospettiva politica rivoluzionaria. Il 30 giugno del 1923 pubblicò un articolo sulla *Pravda* in cui sosteneva l'*opportunità* di riprendere in considerazione questa strategia. «L'occupazione della Ruhr, funesta per l'Europa e per l'umanità — scriveva Trotzky — riflette il bisogno di unire il ferro della Ruhr e il carbone della Lorena. L'Europa non può sviluppare la sua economia all'interno delle frontiere doganali e statali che le sono state imposte dal Trattato di Versailles. Essa deve abbattere queste frontiere, altrimenti è minacciata da una completa decadenza economica». La Federazione europea sarebbe stata l'unica alternativa al «pericolo proveniente dagli Stati Uniti, che alimentano la disorganizzazione dell'Europa e si preparano a diventare i suoi eredi». Gli Stati Uniti d'Europa rappresentano una prospettiva rivoluzionaria, perché tramite l'Unione Sovietica il processo si potrà estendere verso oriente «e di conseguenza aprirà all'Asia uno sbocco verso l'Europa» (36).

Questa posizione venne mantenuta in seno all'Internazionale sino al 1926, quando ormai il contrasto fra Trotzky e Stalin era giunto ad un punto di non ritorno. Trotzky venne espulso dall'Ufficio politico del partito e Zinoviev rimosso, per le sue posizioni internazionalistiche favorevoli a Trotzky, dalla sua carica di presidente dell'Internazionale. Il V Congresso mondiale, che si tenne nell'estate del 1924, approvò l'idea di una federazione balcanica ed un Manifesto «in occasione del decimo anniversario dello scoppio della guerra», redatto da Trotzky, in cui si affermava che la vittoria del proletariato europeo sarà tanto più certa se gli Stati europei si riuniranno in una «Federazione sovietica... Il movimento rivoluzionario in America riceverebbe allora un impulso enorme. La Federazione socialista europea diventerà in tal modo la pietra angolare della Repubblica socialista mondiale» (37). Nel dicembre 1926, infine, è lo stesso Bucharin, ormai alleato fedele di Stalin contro Trotzky, a presentare delle Tesi, approvate dal settimo *Plenum* del *Comintern*, in cui viene ribadita ancora una volta, seppure «contro la Pan-Europa», la richiesta «degli Stati Uniti socialisti d'Europa» e viene sostenuta «contro la Società delle Nazioni, un'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche» (38).

*La costruzione del socialismo in un paese solo e il declino della prospettiva rivoluzionaria.*

Il V Congresso rappresenta l'ultima occasione in cui l'Internazionale

si pronuncia a favore della Federazione europea. La lotta per affermare la prospettiva della costruzione del socialismo in un paese solo stava inesorabilmente travolgendo tutti gli oppositori e naturalmente anche l'Internazionale doveva inchinarsi al nuovo corso. Inizialmente non fu chiaro nemmeno a Stalin il ruolo decisivo che avrebbe potuto giocare questo punto di vista nella lotta per la conquista del potere in URSS. Lenin era morto il 21 gennaio 1924, ma le tensioni nel partito si erano fatte particolarmente acute già due anni prima. Le questioni centrali riguardavano la libertà di critica all'interno del partito — difesa da Trotzky — e il problema del superamento della NEP con un efficace piano di industrializzazione. Queste proposte della sinistra erano allora avversate da Bucharin, che appoggiandosi alla ancora amplissima base rurale russa, difendeva l'ipotesi di una industrializzazione «a passo di tartaruga». Stalin guidava il cosiddetto Centro e fondava il suo potere sulla struttura burocratica dello Stato e del partito. Sul problema delle prospettive rivoluzionarie la sua visione era talmente ortodossa che in un articolo pubblicato sulla *Pravda* il 30 aprile 1924 scriveva: «Abbatte il potere della borghesia e instaurare il potere del proletariato in un solo paese non significa ancora la completa vittoria del socialismo. Il compito principale del socialismo — l'organizzazione della produzione socialista — deve ancora essere realizzato. Può questo compito essere realizzato, può essere ottenuta la definitiva vittoria del socialismo in un solo paese, senza gli sforzi congiunti del proletariato in diversi paesi progrediti? No, non è possibile. Per abbattere la borghesia sono sufficienti gli sforzi di un solo paese, come è dimostrato dalla storia della nostra rivoluzione. Per la vittoria finale del socialismo, per l'organizzazione della produzione socialista, gli sforzi di un solo paese, particolarmente di un paese contadino come la Russia, sono insufficienti; perciò, sono necessari gli sforzi dei proletari di diversi paesi progrediti» (39).

Prima della fine del 1924, tuttavia, questo punto di vista di Stalin veniva completamente rovesciato. Trotzky pubblicava in autunno, in occasione dell'anniversario della rivoluzione vittoriosa, le *Lezioni dell'Ottobre* in cui sferrava un attacco frontale alla vecchia guardia bolscevica, che non aveva saputo nel momento decisivo sostenere Lenin nella decisione di prendere il potere. La risposta non tardò a farsi sentire e venne orchestrata da Stalin con grande abilità. Tutti i giornali di partito iniziarono una campagna contro il «trozkismo», la nuova dottrina che pretendeva di soppiantare il leninismo. Bucharin, in un discorso tenuto il 13 dicembre «Sulla teoria della rivoluzione permanente», condannava l'europeismo di Trotzky e la sua sfiducia nel proletariato russo, che non sarebbe riuscito nel suo tentativo rivoluzionario, senza l'aiuto dei suoi

compagni europei. Fu tuttavia Stalin, con un articolo pubblicato sulla *Pravda* il 20 dicembre, ad introdurre nel dibattito la nuova prospettiva politica, che doveva, nel corso degli anni, rivelarsi come una svolta radicale della storia non solo del comunismo russo, ma dell'intero movimento socialista internazionale.

Stalin comincia con il constatare che «l'essenza della Rivoluzione d'Ottobre» consiste «nel fatto che la dittatura del proletariato si è affermata da noi come risultato della *vittoria del socialismo in un paese solo*, capitalisticamente poco sviluppato, il capitalismo continuando a esistere negli altri paesi capitalisticamente più sviluppati». Secondo Trotzky non sarebbe possibile portare a termine la costruzione del socialismo in condizioni di isolamento e senza l'aiuto del proletariato dei paesi europei più progrediti. Per questo occorre perseguire una strategia volta a suscitare la rivoluzione mondiale, ovunque se ne presenti l'occasione. «Ma che fare — si chiede Stalin — se la rivoluzione mondiale sarà costretta a giungere con ritardo? Rimarrà qualche briciola di speranza per la nostra rivoluzione? Trotzky non ce ne lascia nessuna». La storia invece insegna che alcuni paesi sono riusciti a recuperare il ritardo nei confronti dei paesi più sviluppati. La Germania era un paese arretrato nei confronti della Francia e dell'Inghilterra. Altrettanto si può dire del Giappone nei confronti della Russia. «Perciò — conclude Stalin — la vittoria del socialismo in un solo paese, anche se questo paese è capitalisticamente meno sviluppato e il capitalismo continua a sussistere in altri paesi, sia pure capitalisticamente più sviluppati, è perfettamente possibile e probabile». Il programma politico di Trotzky è assolutamente impraticabile. La parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa avrebbe un significato se fosse possibile una simultanea vittoria del proletariato europeo in più paesi. Ma questa prospettiva è altamente irrealistica. La costruzione del socialismo in un paese solo non significa affatto, per Stalin, abbandonare la prospettiva della rivoluzione mondiale. «L'immenso paese dei soviet..., per il solo fatto che esiste, stimola la rivoluzione nel mondo intero». In definitiva, il compito di tutti i proletari diventa quello di difendere le prime conquiste della loro «patria socialista». E' questo il senso che si deve attribuire alla ricerca del necessario sostegno del proletariato europeo a quello russo. Trotzky con la sua continua ricerca di un appoggio esterno alla rivoluzione sovietica, in verità alimenta «la sfiducia nelle forze e nelle capacità del proletariato della Russia» (40).

Le lotte di potere all'interno del governo sovietico paralizzarono l'attività dell'Internazionale. Il VI Congresso mondiale venne convocato a Mosca solo nell'estate del 1928, quando ormai Trotzky era in esilio ad

Alma Ata e Bucharin sentiva che la sua alleanza con Stalin stava per volgere al termine. Ma proprio per questo, forse, Bucharin presentò delle *Tesi* ed un *Programma* che sancivano in modo definitivo la subordinazione dell'Internazionale alla politica estera sovietica. La strategia «europeistica» di Trotzky venne subito liquidata rispolverando le vecchie argomentazioni di Lenin. «In regime capitalistico — si afferma — gli Stati Uniti d'Europa o gli Stati Uniti del mondo sono una utopia. Ma se anche si realizzassero, essi assumerebbero inevitabilmente un carattere reazionario... Tutte le tendenze orientate in questo senso (ad esempio, il movimento paneuropeo) sono nettamente reazionarie» (41). Questo giudizio è fondato sul riconoscimento della nuova realtà internazionale: «Il mondo è diviso in *due campi* irriducibilmente ostili: il campo degli Stati imperialisti e il campo della dittatura del proletariato in Unione Sovietica... Due sistemi antagonisti si contrappongono ormai in quella che era un tempo un'unica economia mondiale: capitalismo e socialismo» (42). Qui compare per la prima volta, anche se mascherato sotto forma ideologica, il riconoscimento del bipolarismo mondiale, cioè la tendenziale divisione del mondo in blocchi contrapposti. Il processo per portare a piena maturazione questa nuova realtà sarà lungo e tormentato. Ma la dottrina della costruzione del socialismo in un solo paese lascia intravedere chiaramente quale sarà il punto di arrivo. L'URSS diventerà da ora in avanti il punto di riferimento del proletariato mondiale. «L'Unione Sovietica è la vera patria del proletariato... Ciò pone al proletariato internazionale il dovere di accelerare il successo della costruzione socialista in Unione Sovietica e di difendere con ogni mezzo il paese della dittatura del proletariato dagli attacchi delle potenze capitalistiche» (43). Il compito dei partiti comunisti di tutto il mondo e dell'Internazionale viene così strettamente subordinato alla difesa dell'ordine esistente. La rivoluzione mondiale non viene naturalmente rinnegata, ma il cammino che potrebbe renderla possibile passa per la supremazia sovietica. «L'Unione Sovietica — si afferma — è destinata a diventare... il centro della rivoluzione internazionale». A mano a mano che qualche rivoluzione dovesse avere successo al di fuori dell'URSS, queste nuove repubbliche dovrebbero unirsi a quelle già esistenti «per dare vita infine all'Unione Mondiale delle Repubbliche Socialiste Sovietiche, che unificherà l'umanità intera sotto l'egemonia del proletariato internazionale organizzato come Stato» (44).

Dal suo lontano esilio di Alma Ata, Trotzky inviava al VI Congresso mondiale una critica al «progetto di Programma» che ribadiva puntigliosamente tutte le sue posizioni precedenti sulla incompatibilità assoluta fra

le tesi nazionali ed autarchiche contenute nel Programma e i principi fondamentali del marxismo e del socialismo. «Esiste ora una teoria — scriveva Trotzky — secondo cui la costruzione integrale del socialismo è possibile in un paese solo... Se si adotta questo punto di vista, che è fondamentalmente nazional-riformista e non rivoluzionario e internazionalista, la necessità della parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa scompare o, quanto meno, si attenua. Ma appunto, questa parola d'ordine ci sembra necessaria e vitale, perché contiene la condanna dell'idea di uno sviluppo socialista circoscritto in un paese solo» (45). In linea di massima questa affermazione di Trotzky è perfettamente corretta. I delegati presenti, in specie quelli europei, che riuscirono a leggere qualche rara e mutilata copia delle critiche di Trotzky le trovarono in accordo con l'ortodossia marxista. Ma tutti ormai sapevano che la questione fondamentale non era tanto quella di discutere e difendere dei principi di dottrina, ma piuttosto di consentire al governo sovietico di affrontare con successo il difficile compito della industrializzazione forzata. Così, nel silenzio generale, la parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa veniva definitivamente accantonata dall'orizzonte politico dell'Internazionale comunista.

#### *Il federalismo nel passato e nel futuro dell'URSS.*

In URSS è ormai in corso, grazie alla *perestrojka* di Gorbaciov, un processo di democratizzazione delle istituzioni sovietiche che inevitabilmente riaprirà il dibattito sui rapporti fra socialismo e democrazia avviato negli anni Venti, ma bloccato dalle dure condizioni imposte dalla politica stalinista della costruzione del socialismo in un paese solo. Naturalmente, parte essenziale di questo dibattito riguarderà proprio il significato dell'esperienza staliniana. Era davvero necessaria la feroce politica totalitaria e repressiva che ha accompagnato il processo di industrializzazione? Non esiste certo una risposta semplice e univoca a una questione storica tanto complessa. Ci sembra tuttavia di poter fare almeno alcune osservazioni in proposito, anche sulla base del ruolo giocato dalla parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa.

*Primo.* Tutti i *leaders* sovietici, dalla destra di Bucharin alla sinistra di Trotzky, si trovavano d'accordo sul fatto che dopo l'esperienza della NEP era necessario avanzare verso una completa industrializzazione dell'URSS. Erano in discussione solo il ritmo di questo processo ed i mezzi per attuarlo. *Secondo.* Trotzky si era illuso sulla possibilità che potesse davvero scoppiare una rivoluzione in Europa e che potesse

venire, da quel fronte, un aiuto decisivo per l'industrializzazione sovietica. Kautsky aveva più volte osservato, e con ragione, che il proletariato tedesco non aveva più bisogno di una rivoluzione violenta per andare al potere, perché ormai poteva accedervi, entro un periodo ragionevole, attraverso i metodi della democrazia. Era dunque la difesa della legalità democratica l'arma migliore della SPD. Ma i tempi dell'ascesa al potere della socialdemocrazia non coincidevano necessariamente con le necessità dell'URSS. *Terzo*. I Trattati di Versailles lasciarono profondamente insoddisfatti i principali Stati europei così che, ben presto, riprese il processo di riarmo e si accentuò la crisi dei regimi democratici (come l'ascesa del fascismo in Italia). I tentativi di arrestare questa folle marcia dell'Europa verso il baratro furono del tutto inadeguati. La proposta di Briand e di Paneuropa di creare una Federazione europea si impigliò nelle maglie strettissime della diplomazia, così che dopo il 1930 le forze del nazionalismo ripresero la loro marcia con un accelerato vigore. Certamente, se la prospettiva di una Federazione europea avesse preso consistenza nell'orizzonte politico europeo sin dall'immediato dopoguerra, anche la politica di Trotzky sarebbe stata più credibile agli occhi dei suoi compagni di partito. Si sarebbe tuttavia posta, a questo punto, la questione dei rapporti fra la Federazione europea, che non avrebbe potuto sorgere che su basi democratiche, e l'URSS, che (almeno sino al momento della vittoria di Stalin su Trotzky) non aveva ancora imboccato la strada a senso unico del totalitarismo. *Quarto*. In un clima internazionale dominato dal nazionalismo, dalla corsa al riarmo e dal protezionismo, la scelta di una politica di industrializzazione non poteva fondarsi che sul principio della «costruzione del socialismo in un paese solo». Trotzky aveva ragione a denunciarne l'incongruenza con i fondamenti del marxismo e dell'internazionalismo. Ma Stalin aveva ragione a sua volta nel sostenere che l'industrializzazione in URSS poteva riuscire anche senza l'aiuto esterno. E a questo punto il socialismo doveva tingersi dei colori nazionali. Sarebbe stato impossibile chiedere al popolo sovietico di compiere un immenso sforzo collettivo senza una giustificazione ideologica adeguata. Questa ideologia non poteva essere che la difesa della «Patria del proletariato», che venne considerata, da allora in poi, come il valore supremo non solo per il popolo sovietico, ma per i proletari del mondo intero. *Quinto*: Ne è derivata una crescente divaricazione fra i valori universali affermati dalla grande rivoluzione del 1917 e gli obiettivi perseguiti dal potere sovietico. Gli interessi del movimento operaio al di fuori dell'URSS dovevano essere subordinati al valore supremo della difesa della «Patria del proletariato». Alla lunga, ciò

doveva provocare la disgregazione dell'Internazionale e il declino del ruolo del «modello sovietico» nel movimento socialista internazionale, sia nei paesi industrializzati che nel Terzo mondo.

L'esame del dibattito sulla parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa ha mostrato che il federalismo non è mai entrato a far veramente parte del pensiero dei rivoluzionari bolscevichi, Trotzky incluso, che, pur avendo compreso la necessità storica del superamento dello Stato nazionale, considerava il federalismo solo una forma statale indispensabile all'organizzazione internazionale della produzione moderna, ma senza assegnare un carattere strategico a questa scelta. Per Trotzky il fronte decisivo della lotta — vale a dire il confine tra progresso e reazione — restava quello tra capitalismo e socialismo, non tra nazionalismo e federalismo. Per questo non seppe opporre una valida politica alternativa all'ascesa del fascismo e del nazismo in Europa e non fece nulla per saldare le forze del movimento operaio favorevoli agli Stati Uniti d'Europa a quelle, pur importanti, che negli anni Trenta si stavano manifestando negli ambienti borghesi e governativi europei in favore del medesimo obiettivo. Resta comunque il fatto che l'Unione Sovietica si trovò a più riprese di fronte a scelte che avrebbero potuto avere uno sbocco democratico solo su base federalistica. Poiché questi nodi — che riguardano gli aspetti federalistici della Costituzione sovietica e il processo di democratizzazione delle relazioni internazionali, paesi socialisti inclusi — non sono stati per nulla sciolti ed anzi sono destinati a ripresentarsi nella misura in cui il processo di democratizzazione avviato da Gorbaciov si consoliderà, vale la pena di analizzarli brevemente.

Il primo riguarda la natura della Costituzione stessa dell'URSS e in particolare la convivenza al suo interno di differenti nazionalità. Lenin, che aveva respinto il federalismo in teoria, al momento di redigere la prima Costituzione del 1918 si trovò di fronte alla necessità di accettarlo in pratica. Scrisse infatti di suo pugno una *Dichiarazione*, inclusa poi nella Costituzione, in cui si afferma che: «La Repubblica russa dei soviet è costituita sulla base di una libera unione di nazioni libere, come federazione di repubbliche nazionali sovietiche». Quando si manifestò, dopo qualche anno, la necessità di rivedere il testo costituzionale, sembra che Lenin volesse introdurre maggiori salvaguardie a tutela delle minoranze nazionali, anche sulla base dei contrasti che aveva avuto con Stalin, che avrebbe ecceduto, secondo Lenin, nelle sue manifestazioni di «sciovinismo grande russo». Tuttavia, anche se Lenin sembrava sinceramente tormentato dal problema dei rapporti da istituire fra governo centrale e nazionalità minori — ed alcuni commentatori ritengono che se Lenin

fosse rimasto in vita più a lungo, la Costituzione del 1924, fatta approvare da Stalin subito dopo la sua morte, sarebbe stata notevolmente differente (46) — non vi sono segni significativi di un superamento della sua concezione del federalismo come fase transitoria verso lo Stato centralizzato. In seguito, questa concezione non venne, naturalmente, più messa in discussione da Stalin, che nel 1917 aveva pubblicato sulla *Pravda* un articolo dal titolo significativo «Contro il federalismo», in cui si respingeva come artificiosa «l'analogia che viene fatta fra gli Stati Uniti del 1776 e la Russia odierna» (47). In effetti, Stalin era ben cosciente del fatto che è praticamente impossibile garantire una reale autonomia alle repubbliche di una federazione in un regime a partito unico. Ma, dopo tanti decenni di politica accentratrice, le esigenze di autonomia nazionale delle varie repubbliche sovietiche si sono rivelate non meno tenaci dell'aspirazione del popolo sovietico ad una maggiore democrazia e pluralismo politico. Il federalismo non può più oggi essere considerato come un fatto transitorio. E' piuttosto vero il contrario. E' tutta la politica di centralizzazione amministrativa che viene messa in discussione perché è diventata un ostacolo ad una più matura espressione del popolo delle nazioni sovietiche, che non sono ancora libere ed uguali fra di loro, come si era scritto nella prima Costituzione del 1918.

Inoltre, di decisiva importanza, non solo per l'URSS ma per il mondo intero, saranno le soluzioni istituzionali che verranno proposte per garantire all'umanità un disarmo generale e permanente. La tenace e lungimirante politica di pace di Gorbaciov ha cominciato a produrre frutti significativi. Dopo gli accordi di Washington del 1987 sulla eliminazione degli euromissili, sembra ragionevole parlare di una inversione di tendenza nei rapporti politici fra le due superpotenze rispetto ai tempi della guerra fredda e della corsa agli armamenti. Ma resta aperto in proposito il dubbio se sia sufficiente, nel mondo contemporaneo, una politica di pace che punti su una serie di accordi e trattati internazionali fra Stati, oppure non sia necessario agganciare i risultati di volta in volta acquisiti a vere e proprie istituzioni sovranazionali dotate del potere necessario a far rispettare gli accordi sottoscritti dagli Stati. Ad esempio, Gorbaciov nell'articolo (48) scritto in occasione dell'apertura della quarantaduesima sessione dell'ONU (ma le stesse posizioni sono riprese nel suo libro *Perestrojka*) sostiene che è possibile un sistema di sicurezza collettiva «in concordanza con gli istituti esistenti per il mantenimento della pace» e puntando sulla «capacità degli Stati sovrani di assumersi i loro impegni nella sfera della sicurezza internazionale».

Il punto decisivo è qui la distinzione fra il processo verso una situazio-

ne di pace e le garanzie di una pace stabile. Mentre le proposte di Gorbaciov sembrano del tutto adeguate a promuovere un processo di pacificazione, in specie fra le due superpotenze, non sembrano affatto sufficienti a garantirne il mantenimento. Basta in proposito riflettere sul fatto che anche se USA e URSS si trovano d'accordo su una totale riduzione dei loro armamenti atomici, i buoni propositi non potranno essere attuati a meno che non si trovino d'accordo anche le altre potenze atomiche, comprese quelle che possono divenirlo in breve tempo, come la Cina, il Giappone, l'India, il Pakistan, Israele, l'Iran, ecc. Queste nuove potenze nucleari emergenti hanno interessi del tutto opposti a quelli di USA e URSS in termini di disarmo: esse possono assumere un ruolo significativo nella politica mondiale solo a patto di accrescere il loro potenziale bellico, non diminuirlo. Occorre in proposito osservare, come fa del resto Gorbaciov, che ormai i problemi della sicurezza collettiva sono strettamente collegati a quelli del sottosviluppo del Terzo mondo e del rischio di catastrofi ecologiche su scala planetaria. La gestione di questi decisivi problemi per il futuro dell'umanità diventa sempre più problematica, per non dire impossibile, attraverso la semplice cooperazione intergovernativa. In definitiva, le garanzie reciproche di sicurezza e la gestione di politiche comuni a livello mondiale richiedono un vero e proprio governo mondiale. E' questa la logica soluzione proposta da Einstein quando si è posto il problema del futuro del genere umano nell'era atomica. Il movimento socialista internazionale non dovrebbe affatto essere impreparato a discutere prospettive — gli Stati Uniti del mondo — che già Lenin, Trotzky e Bucharin accettavano come un punto di arrivo del processo di emancipazione umana avviato dalla Rivoluzione del 1917.

Infine, nella prospettiva di una politica che miri al progressivo superamento dei blocchi militari, occorre considerare la situazione dell'Europa, dove si fronteggiano NATO e Patto di Varsavia. La cortina di ferro tra Europa occidentale ed orientale è un anacronismo storico. Ma mentre l'Europa occidentale è ormai avviata, dopo l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, verso la trasformazione della Comunità europea in una federazione, con un proprio governo, una propria moneta ed una propria difesa, i paesi del COMECON non riescono a trovare nemmeno una formula efficace di integrazione economica, mettendo così seriamente a repentaglio le loro prospettive di crescita e la loro competitività con il sempre più dinamico mercato mondiale. Il COMECON, per ora, non rappresenta altro che la testimonianza più evidente dei limiti dell'internazionalismo socialista. Il futuro dei paesi europei dell'Est non

dipende ormai più solo dai legami storici con l'URSS, ma anche dai rapporti economico-sociali con l'Europa occidentale. I recenti trattati di cooperazione fra Comunità europea e COMECON non sono che l'inizio di un processo. L'URSS avrebbe importanti vantaggi in termini di sicurezza e di sviluppo economico nel favorire una maggiore integrazione politica ed economica tra i paesi europei del COMECON, eventualmente riprendendo in esame la vecchia proposta di una federazione danubiana o balcanica. Lo scioglimento della NATO e del Patto di Varsavia potrà avvenire sulla base della trasformazione degli attuali vincoli militari in alleanze politiche fra eguali. La via di una federazione tra i paesi europei dell'Est non è naturalmente la sola praticabile. E' certo tuttavia che in Europa devono cadere le assurde frontiere del passato. Solo allora, gli Europei, dell'Est e dell'Ovest, potranno pienamente contribuire alla costruzione di un mondo in cui siano finalmente garantite la giustizia internazionale e la pace.

## NOTE

(1) M. Gorbaciov, *Perestrojka. Il nuovo pensiero per il nostro paese e per il mondo*, Milano, Mondadori, 1987, p. 61.

(2) Ad esempio, Carl H. Pegg, nel suo documentatissimo volume, *Evolution of the European Idea, 1914-1932*, Chapel Hill and London, The University of North Carolina Press, 1983, non si occupa per nulla di questa controversia. Per contro, un accurato esame della questione si trova in L. Levi, *Il Federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1987, cap. 14: «La componente federalistica della Rivoluzione russa e il socialismo in un solo paese».

(3) L. D. Trotzky, *Der Krieg und die Internationale*, Zurigo, 1914 (trad. it. *Il fallimento della Seconda Internazionale*, Città di Castello, Il Solco, 1921, p. 1).

(4) *Ibidem*, pp. 5-6. Occorre ricordare che queste posizioni di Trotzky non sono che il naturale sviluppo delle tesi elaborate a proposito della rivoluzione del 1905 e che rappresentano il nucleo della teoria della «rivoluzione permanente». Si deve infatti attribuire un doppio senso — sociale e internazionale — all'aggettivo «permanente» nella visione di Trotzky del processo rivoluzionario. Il primo consiste nel carattere socialista che avrebbe potuto assumere la rivoluzione contro lo zarismo, superando la cosiddetta rivoluzione borghese, che la dottrina classica del marxismo riteneva preliminare alla vera e propria rivoluzione proletaria. In ciò, Trotzky si trovava d'accordo con Lenin, che riteneva la borghesia russa incapace di reggere le sorti dello Stato senza il contributo decisivo dei partiti operai (alcune differenze fra Lenin e Trotzky, in particolare a proposito del ruolo dei contadini nella rivoluzione, sono state ingigantite in seguito da Stalin in funzione della lotta per il potere). Per queste ragioni in Russia, proprio a causa della sua

relativa arretratezza economica nei confronti dei paesi europei occidentali, diventava possibile per il proletariato la diretta conquista del potere. Ma il processo rivoluzionario iniziato in un paese arretrato non avrebbe potuto, per Trotzky, giungere a compimento se la rivoluzione non si fosse estesa ai paesi industrializzati. «Senza l'aiuto statale diretto del proletariato europeo — scrive Trotzky — la classe operaia russa non sarà in grado di rimanere al potere e trasformare il suo temporaneo governo in una stabile e duratura dittatura». Per queste ragioni, la classe operaia russa sarà costretta a sviluppare un'azione internazionale, per la liquidazione del capitalismo su scala mondiale, se non vorrà soccombere di fronte alle forze reazionarie della borghesia e dell'aristocrazia. La vittoria del proletariato in un paese risveglierà la coscienza del proletariato europeo e creerà una situazione favorevole alla rivoluzione mondiale. «Sarà precisamente la paura di una rivolta del proletariato che obbligherà i partiti borghesi, che votano somme strabilianti per le spese militari, a sognare camere di conciliazione internazionale, a dichiararsi solennemente per la pace, e anche per l'organizzazione degli Stati Uniti d'Europa — declamazioni miserevoli, che non possono eliminare l'antagonismo fra potenze, né i conflitti armati... La guerra europea inevitabilmente significa rivoluzione europea». (La citazione è tratta da I. Deutscher, *The Prophet Armed. Trotzky: 1879-1921*, Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 158).

(5) L. D. Trotzky, *op. cit.*, pp. 90-1.

(6) *Ibidem*, pp. 96-7.

(7) *Ibidem*, p. 106.

(8) *Ibidem*, p. 9.

(9) *Ibidem*, pp. 118-120.

(10) *Ibidem*, pp. 121-2.

(11) V. I. Lenin, «The Tasks of Revolutionary Social-Democracy in the European War», in J. Riddell (a cura di), *Lenin's Struggle for a Revolutionary International. Documents: 1907-1916. The Preparatory Years*, New York, Monad Press, 1984, pp. 135-8. (D'ora in avanti questa raccolta di documenti sarà citata in forma abbreviata con la sigla: LSRI).

(12) «The War and Russian Social Democracy», in LSRI, *cit.*, pp. 156-162.

(13) «Open Letter to the Editorial Board of 'Kommunist'», in LSRI, *cit.*, p. 235.

(14) V. I. Lenin, «The Defeat of One's Own Government in the Imperialist War», in LSRI, *cit.*, pp. 166-170.

(15) La Dichiarazione congiunta e i resoconti stenografici del dibattito sono riportati in LSRI, *cit.*, pp. 286-322. Per avere una idea sommaria del clima del dibattito, vale la pena di ricordare che il delegato francese Merrheim riscosse «entusiastici applausi» rivolgendosi a Lenin in questi termini: «Voi, compagno Lenin, siete solo interessato a porre le fondamenta di una nuova Internazionale, non alla domanda di pace. Questo è ciò che ci divide. Noi chiediamo un manifesto che faccia avanzare la lotta per la pace. Noi non vogliamo sottolineare ciò che ci divide, ma ciò che ci unisce» (p. 312).

(16) La risoluzione presentata dal gruppo di Bucharin si trova in LSRI, *cit.*, pp. 249-250. La citazione di Lenin è tratta dal resoconto del delegato Shklovsky — contrario alla parola d'ordine — alla conferenza di Berna. Il testo completo (riportato alle pp. 251-2 di LSRI, *cit.*) del resoconto citato è il seguente: «Le nostre obiezioni alla parola d'ordine degli Stati Uniti d'Europa possono essere riassunte così: 1) nella fase imperialistica una vera democrazia è impossibile. Perciò, anche gli Stati Uniti d'Europa sono impossibili; 2) inoltre, essi sono impossibili a causa del conflitto di interessi dei paesi europei capitalistici; 3) se fossero costituiti, si formerebbero solo allo scopo di attaccare i più avanzati Stati Uniti d'America. Durante la discussione Ilych (Lenin) ci rispose che continuando sulla base del nostro ragionamento sarebbe stato necessario scartare tutta una serie di punti dal nostro programma minimo come impossibili nella fase imperialistica. Mentre è vero che una

genuina democrazia può essere realizzata solo sulla base del socialismo, non possiamo scartare questi punti, disse. Inoltre, ci criticò per non aver discusso minimamente il lato economico del problema. Noi gli rispondemmo che la formazione degli Stati Uniti d'Europa nella fase imperialistica non avrebbe rappresentato la forma più elevata di democrazia ma una unione reazionaria dei paesi belligeranti — che erano incapaci di sopraffarsi vicendevolmente con la guerra — per la lotta contro l'America... Ilych convinse completamente la conferenza che votò unanimemente per le tesi. Ma egli non riuscì a convincere sé stesso. Quella notte si incontrò con il compagno Radek, che viveva a Berna ma non apparteneva al gruppo, e lo interrogò in dettaglio sulla opinione dei differenti compagni europei su questa questione. Quando la conferenza venne riconvocata il giorno seguente, Vladimir Ilych prese la parola e fece la seguente dichiarazione: 'Sebbene ieri si sia presa una posizione definita a proposito degli Stati Uniti d'Europa', disse, 'tenendo conto del fatto che questa questione ha sollevato punti di vista differenti fra le nostre fila, ed inoltre che la discussione si è svolta unilateralmente ignorando il lato economico del problema, che resta poco chiaro, la questione non può essere considerata chiusa'. Egli inoltre parlò del suo incontro con Radek, che gli riferì che anche Rosa Luxemburg era contraria agli Stati Uniti d'Europa. Perciò propose di eliminare dalle tesi per il momento il punto riguardante gli Stati Uniti d'Europa e di aprire una discussione su questo problema nell'organo del Comitato Centrale (*Sozial-Demokrat*), dando speciale attenzione al lato economico del problema».

(17) LSRI, *cit.*, pp. 257-260. Le sottolineature sono mie.

(18) La citazione è tratta dall'articolo di C. Dale Fuller, «Lenin's Attitude toward an International Organisation for the Maintenance of Peace, 1914-1917», in *Political Science Quarterly*, 1949, pp. 245-261.

(19) V. I. Lenin, «Osservazioni critiche sulla questione nazionale», in *L'autodeterminazione delle nazioni*, Roma, Editori Riuniti, 1976, pp. 48-49.

(20) V. I. Lenin, «La rivoluzione socialista e il diritto delle nazioni all'autodeterminazione. Tesi», *ibidem*, pp. 131-2.

(21) LSRI, *cit.*, pp. 347-8.

(22) Ora pubblicati in L. D. Trotzky, *What is a Peace Programme?*, A Lanka Samasamaja Publication, 1956.

(23) *Ibidem*, pp. 11-12.

(24) *Ibidem*, pp. 14-16.

(25) *Ibidem*, pp. 17-19.

(26) *Ibidem*, pp. 16-17.

(27) N. Krupskaja, *La mia vita con Lenin*, Roma, Editori Riuniti, 1956, p. 294 e p. 299.

(28) A. Rosenberg, *Storia del bolscevismo. Da Marx ai nostri giorni*, Roma, Edizioni Leonardo, 1945, p. 81.

(29) Tutte le precedenti citazioni sono tratte da E. H. Carr, *A History of Soviet Russia. The Bolshevik Revolution 1917-1923*, Londra, Macmillan, 1953 (trad. it. *La rivoluzione bolscevica*, Torino, Einaudi, 1964, p. 914 e p. 918). Secondo Piero Melograni (*Il mito della rivoluzione mondiale. Lenin tra ideologia e ragion di Stato 1917-1920*, Bari, Laterza, 1985) Lenin, sin dal momento della fondazione dello Stato sovietico, non si fece illusioni sulla possibilità di una rivoluzione mondiale, anzi, da buon politico realista, si adoperò per spegnere le velleità rivoluzionarie del proletariato europeo e consentire così al potere sovietico di convivere in un mondo non troppo ostile. «I partiti socialisti della Germania e degli altri paesi industrializzati — afferma Melograni — erano profondamente diversi dal partito bolscevico. Erano più moderni e democratici. Se avessero conquistato il potere, avrebbero potuto fondare il loro potere su Stati assai più sviluppati e potenti dello Stato sovietico e questo loro potere avrebbe irrimediabilmente compromesso il ruolo egemonico esercitato dai bolscevichi sulla sinistra europea» (p. VIII). La III Internazionale sarebbe

sorta «non per esportare la rivoluzione, ma esclusivamente allo scopo di difendere uno Stato» (p. X).

La tesi di Melograni non è convincente. E' vero che sul terreno del realismo politico Lenin operò sin dal primo momento per consolidare il potere sovietico e che questa politica comportò compromessi continui coi governi «borghesi». Melograni documenta questo aspetto della politica leniniana in modo convincente. Ma non è che un aspetto di un programma politico ben più vasto. Che il baricentro della rivoluzione mondiale si potesse spostare nell'Europa occidentale era un fatto che Lenin accettava: ma questo non avrebbe implicato un automatico indebolimento della sua *leadership* sul movimento socialista internazionale. Tutto sarebbe dipeso dalla capacità del gruppo dirigente bolscevico di restare alla guida del processo innescato dalla formazione dei partiti comunisti europei. Non a caso Lenin parla di Repubblica Internazionale dei Soviet.

E' inoltre vero che Lenin riconobbe ben presto che le possibilità di una rivoluzione vittoriosa in Europa erano poco fondate e che l'Internazionale doveva ripiegare su una strategia di lungo periodo. Ma su queste linee di azione si trovò d'accordo anche Trotzky (cfr. I. Deutscher, *The Prophet Unarmed. Trotzky 1921-1929*, Oxford, Oxford University Press, 1982, p. 59), sebbene pochi anni dopo iniziasse una lotta implacabile contro la dottrina staliniana del socialismo in un paese solo. E' solo a quel momento che l'Internazionale divenne un docile strumento dello Stato sovietico. Melograni dimentica che il pensiero e l'azione di Lenin, anche prima della presa del potere, erano fondati sull'ipotesi della rivoluzione mondiale. L'idea di una nuova Internazionale venne concepita, sia da Lenin che da Trotzky, sin dal 1914, quando la socialdemocrazia europea tradì ignobilmente gli ideali internazionalistici del socialismo. Anche la strategia della conquista del potere nel paese «anello più debole della catena» venne concepita come la via più breve verso la rivoluzione mondiale. Bisognerebbe cioè supporre che Lenin abbia sempre — prima e dopo la presa del potere — difeso l'idea della rivoluzione mondiale semplicemente come uno strumento per ingannare i suoi ingenui compagni di lotta. Ma a questo punto non ci troveremo più di fronte ad un politico realista o machiavellico, ma ad un volgare impostore, anche se abilissimo. La vita e la devozione assoluta di Lenin per la causa del socialismo sembrano invece testimoniare il contrario.

(30) J. Degras, *The Communist International 1919-1943. Documents*, Londra, Oxford University Press, 1956 (trad. it. *Storia dell'internazionale comunista attraverso i documenti ufficiali*, Milano, Feltrinelli, 1975, vol. I, pp. 54-55).

(31) L. D. Trotzky, *The First Five Years of the Communist International*, Londra, New Park Publications, 1973, vol. I, p. 32.

(32) E. H. Carr, *op. cit.*, p. 1159.

(33) L. D. Trotzky, *The First Five Years...*, *cit.*, p. 247.

(34) L. D. Trotzky, *ibidem*, p. 275.

(35) A. Agosti, *La Terza Internazionale. Storia documentaria*, Roma, Editori Riuniti, 1974, vol. II, p. 699.

(36) L. D. Trotzky, «Is the Slogan of 'The United States of Europe' a Timely One?», in *The First Five Years...*, *cit.*, Vol. II, pp. 341-346. La visione politica di Trotzky, negli anni compresi fra il 1923 ed il 1926, è esposta più ampiamente nella raccolta di saggi *Europa und Amerika*, Berlino, Neuen Deutschen Verlags, 1926 (trad. it. *Europa e America*, Milano, Celuc Libri, 1980).

(37) J. Degras, *op. cit.*, Vol. II della edizione italiana, p. 133.

(38) J. Degras, *ibidem*, p. 355.

(39) La citazione è tratta da E. H. Carr, *A History of Soviet Russia. The Interregnum, 1923-1924*, Londra, Macmillan, 1954 (trad. it. *La morte di Lenin. L'interregno 1923-1924*, Torino, Einaudi, 1965, p. 335).

(40) Tutte le citazioni sono tratte dalla raccolta di saggi contenuta nel volume: *La*

«rivoluzione permanente» e il socialismo in un paese solo (scritti di Bucharin, Stalin, Trotzky, Zinoviev), Roma, Editori Riuniti, 1973, pp. 184, 188, 190-195, 208.

(41) A. Agosti, *op. cit.*, Vol. II, 2, p. 975.

(42) J. Degras, *op. cit.*, Vol. II, p. 522.

(43) *Ibidem*, p. 549.

(44) *Ibidem*, p. 548 e pp. 528-9.

(45) L. D. Trotzky, *The Third International after Lenin*, New York, Pioneer Publishers, 1936 (trad. it. *La III Internazionale dopo Lenin*, Torino, Schwarz, 1957, p. 54).

(46) A. L. Unger, *Constitutional Development in the USSR*, Londra, Methuen, 1981, p. 49.

(47) G. V. Stalin, *Opere complete*, Roma, Edizioni Rinascita, 1951, vol. 3, p. 39.

(48) «Realtà e garanzie di una pace sicura», *Pravda e Izvestija*, 17 settembre 1987.

## Note

### REFERENDUM SULL'UNIONE EUROPEA E COSTITUZIONI NAZIONALI

Molti di coloro che si oppongono alla proposta di un referendum sull'Unione europea sostengono la sua incompatibilità con l'ordinamento costituzionale dell'uno o dell'altro Stato membro della Comunità.

La verità è che una decisione che comporti una rifondazione dello Stato, che abbia cioè una valenza costituente, non può essere presa che con il consenso del popolo, che del potere costituente è il titolare. E' indubbio che si tratta di un consenso che in determinate circostanze può essere espresso anche in forme implicite, attraverso un ampio accordo tra le forze politiche che rappresentano il popolo sovrano. Ma è altrettanto indubbio che non ha senso interrogarsi sulla costituzionalità formale di una consultazione popolare che abbia come oggetto la creazione di una nuova comunità politica, cioè la riformulazione delle clausole essenziali del contratto sociale.

Ciò non significa che un referendum sull'Unione europea sia necessariamente conforme alla lettera di tutte le carte costituzionali degli Stati membri della Comunità. Significa che la legittimità della consultazione diretta del popolo su di un tema di natura costituente non si fonda sulla costituzione, ma su un principio di legalità più profondo, che fonda a sua volta la validità della costituzione.

Questo criterio è quello della sovranità popolare, che ha come sua espressione essenziale il potere costituente del popolo. Senza il riconoscimento di quest'ultimo — inteso non certo come finzione giuridica, ma come potere effettivo — il problema della legittimità della costituzione non può trovare soluzione se non attraverso il ricorso a costruzioni puramente formali, e comunque arbitrarie, come quella che consiste nel ricercare, fin quando è possibile, la fonte di legittimità di una costituzione in una costituzione anteriore, e poi in un'altra, fino a giungere a quell'entità misteriosa che Kelsen chiama la «norma fondamentale».

La verità è che, quando vengono posti in discussione i fondamenti stessi della convivenza civile, cioè quando viene rifondato lo Stato, si esce dall'ambito della revisione costituzionale, e la delega attribuita dal popolo, nell'esercizio del suo potere costituente, agli organi ai quali la costituzione ne attribuisce la competenza si deve considerare automaticamente estinta. In questi casi il popolo sovrano recupera il suo potere originario di stabilire le clausole fondamentali del contratto sociale, senza di che il suo potere costituente si ridurrebbe a puro *flatus vocis*. Ciò vale in particolare nel caso della più profonda delle trasformazioni delle regole-base della convivenza civile: quella che investe l'ambito della comunità politica, e quindi la stessa identità di coloro che idealmente sottoscrivono il contratto sociale.

Vale del resto la pena di ricordare che, in coerenza con queste considerazioni, una parte autorevole della dottrina interpreta in senso restrittivo quelle norme costituzionali che, come l'art. 24 della *Grundgesetz* e l'art. 11 della Costituzione italiana, prevedono espressamente la possibilità di cessioni di sovranità (*Hoheitsrechte* nella terminologia della *Grundgesetz*) da parte dello Stato ad istituzioni od organizzazioni inter-statali, sostenendo che di fatto esse si riferiscono soltanto all'eventualità di trasferimenti di competenze rigorosamente delimitate, che comunque non diano luogo alla creazione di una nuova entità statale, anche se imperfetta.

Così come vale la pena di ricordare che la moderna sensibilità giuridica democratica tende a sottoporre all'approvazione diretta delle popolazioni interessate anche le modifiche della sfera di giurisdizione di livelli di governo subordinati, purché dotati di un grado di autonomia più o meno ampio, come gli Stati membri di una federazione, o addirittura le regioni amministrative in uno Stato unitario. E' così che la Costituzione italiana prevede l'impiego dello strumento del referendum qualora si tratti di creare nuove regioni o di modificare i confini di quelle esistenti (art. 132), e che nella stessa Repubblica Federale di Germania ogni modifica del numero e dei confini dei *Länder* deve essere approvata con referendum (art. 29 della *Grundgesetz*).

Resta il fatto, di cui ho già fatto cenno, che l'avocazione a sé da parte del popolo del potere costituente può rimanere allo stato potenziale quando un ampio accordo tra le forze politiche rendesse superflua l'espressione diretta della volontà popolare. Ma ciò non toglie che: a) l'espressione diretta della volontà popolare relativamente ad una decisione di carattere costituente sia il modo giuridicamente più inattaccabile per sancirne la legittimità e che, b) in particolare, in una situazione come

quella della Comunità, nella quale alla conclamata volontà degli uomini politici di realizzare l'Unione fa riscontro la perdurante assenza di risultati concreti, il ricorso alla consultazione diretta del popolo costituirebbe, politicamente, la via maestra per dare un impulso decisivo al processo.

Dichiarare oggi che si è per l'Unione europea ma contro il referendum significa quindi riconoscere implicitamente che si pensa all'Unione come ad una delle tante escogitazioni istituzionali di cui è costellata la storia del processo di integrazione, e che ripropongono in forme sempre diverse una sostanza che non muta mai: il carattere intergovernativo del meccanismo decisionale. Il che equivale a riconoscere che si è contro l'Unione.

Francesco Rossolillo

## BOLSCEVISMO, NAZIONALSOCIALISMO E CRISI DELLO STATO NAZIONALE

In un articolo del 1986, lo storico del fascismo Ernst Nolte ha sviluppato alcune considerazioni sul rapporto fra bolscevismo e nazionalsocialismo che continuano a far discutere (1) e sulle quali è doveroso che i federalisti esprimano, sia pur rapidamente, il proprio parere.

Due sono le tesi fondamentali che emergono in queste considerazioni. Anzitutto, secondo Nolte l'estremismo di sinistra bolscevico rappresenta il fattore storico decisivo che ha reso possibile l'avvento al potere in Germania dell'estremismo di destra nazionalsocialista. La pratica dello «sterminio di classe», messa in atto dai bolscevichi in Russia all'epoca della guerra civile e poi della collettivizzazione forzata dell'agricoltura, e il timore che un destino analogo si ripetesse in Germania, dove si era costituito un forte partito bolscevico, hanno cioè favorito in modo determinante la vittoria della forza politica che appariva in grado di eliminare nel modo più radicale un pericolo di fronte al quale sembravano invece impotenti le forze politiche favorevoli ai principi liberaldemocratici. In secondo luogo, gli stessi crimini compiuti dai nazionalsocialisti hanno un precedente di decisiva rilevanza in quelli commessi dai bolscevichi. Con lo «sterminio di classe» si è in effetti applicato, in dimensioni

macroscopiche e in un paese europeo, per la prima volta dopo l'illuminismo, il principio per cui si è colpevoli per il solo fatto di appartenere ad un determinato gruppo considerato collettivamente colpevole, e non per le proprie azioni individuali. Lo «sterminio di razza» compiuto dal nazionalsocialismo rientra precisamente in questa logica, la quale viene peraltro applicata in questo caso in modo assai più pianificato e sistematico di quanto non sia avvenuto nel primo caso, caratterizzato sovente dall'improvvisazione e dalla disorganicità.

Per cogliere queste tesi nel loro preciso significato, occorre chiarire che con esse Nolte non intende minimamente cancellare le colpe dei nazionalsocialisti per i loro crimini. Se la loro reazione di fronte alla sfida bolscevica e ai suoi aspetti criminali è stata fino a un certo punto genuina, essi hanno però finito per rispondere a dei crimini con dei crimini ancora peggiori, giustificati sulla base di un'ideologia barbarica che attribuiva senza alcuna plausibilità agli ebrei la colpa di tutti i mali dell'epoca e, quindi, dello stesso bolscevismo. D'altra parte, se il nesso esistente fra nazionalsocialismo e bolscevismo non cancella le colpe dei nazionalsocialisti per le loro azioni e le loro idee, esso deve però richiamare l'attenzione anche sulle colpe dei bolscevichi e, quindi, sui gravi limiti della loro ideologia.

A questo riguardo va precisato che Nolte non sostiene la tesi dell'equazione bolscevismo-nazionalsocialismo. Egli riconosce cioè la differenza qualitativa esistente fra le due ideologie: la prima è caratterizzata dai valori universalistici dell'emancipazione di tutti gli sfruttati e dell'affratellamento di tutti i popoli, per cui i crimini dei bolscevichi possono essere considerati (e lo sono stati effettivamente da parte di molti comunisti) un tradimento degli aspetti più genuini dell'ideologia professata; per contro i crimini nazionalsocialisti sono perfettamente coerenti con la loro ideologia fondata sui principi antilluministici della disuguaglianza naturale degli uomini e dei popoli e del primato razziale. Rimane il fatto che il bolscevismo, con l'applicazione del principio della colpa di gruppo ha introdotto una forma di imbarbarimento della lotta politica che ha aperto la strada alle idee e alle pratiche ancora più barbare dei nazionalsocialisti. Pertanto l'insegnamento fondamentale che secondo Nolte deve trarsi dalle esperienze totalitarie di questo secolo è la necessità di liberarsi dalla «tirannia del pensiero collettivistico» e di impegnarsi instancabilmente per consolidare il regime liberaldemocratico.

Manifestazioni del pensiero collettivistico sono a suo avviso anche la tesi della colpa collettiva dei Tedeschi per i crimini del nazionalsocialismo e la tesi, a questa normalmente collegata, che l'avvento di Hitler al

potere abbia la sua radice in ultima analisi nell'essenza stessa della nazione tedesca. Contro la prima tesi Nolte sostiene che colpe possono essere attribuite solo ai singoli individui e a gruppi ben individuati delle classi politiche e non ai popoli nel loro complesso, i quali sono sempre ampiamente manipolabili da parte delle classi politiche. Contro la seconda tesi sostiene, in generale, che sono le condizioni storiche oggettive in cui un popolo si trova a spiegare le sue scelte di fondo e, in particolare, che nelle condizioni concrete in cui si è trovata la Germania negli anni '20 e '30 qualsiasi altro popolo avrebbe reagito in modo analogo.

Passando ora alla valutazione delle considerazioni di Nolte, ritengo che si debba esprimere un sostanziale consenso sul suo discorso relativo alla questione delle colpe e, in modo particolare, sul rifiuto dei concetti di colpa collettiva dei Tedeschi e di essenza demoniaca della nazione tedesca. Più volte si è messo in luce sulle pagine di questa rivista l'inconsistenza di questi concetti e il fatto che essi sono, nei non Tedeschi, la copertura ideologica del nazionalismo antitedesco e, nei Tedeschi che li fanno propri, il segno dell'incapacità di comprendere le vere cause dell'esperienza imperialistica e totalitaria dello Stato nazionale tedesco (2). Questa incapacità riguarda purtroppo anche uno studioso di grande valore come Habermas, il quale, nell'ambito della polemica sviluppatasi intorno alle considerazioni di Nolte, ha affermato che i Tedeschi dovrebbero tutti, anche oggi, anche le generazioni successive al nazionalsocialismo, continuare ad arrossire di vergogna per i crimini della Germania nazionalsocialista (3).

Ciò detto, ritengo invece che non possa essere considerata convincente la tesi di fondo di Nolte sul nesso causale bolscevismo-nazionalsocialismo. Questa tesi, tutt'altro che nuova, non è sbagliata — nessuno storico serio può mettere in discussione che il bolscevismo e le sue ripercussioni fuori della Russia hanno favorito in modo decisivo l'avvento al potere del fascismo prima in Italia e poi in Germania e in gran parte dell'Europa — ma non è in grado di fornire una spiegazione adeguata del fenomeno in questione se non viene inserita in una prospettiva più ampia. E questa prospettiva è quella, elaborata dal pensiero federalista (4), che individua come filo conduttore dell'epoca delle guerre mondiali e del fascismo la crisi dello Stato nazionale.

Con questa espressione si intende la contraddizione, che incomincia a manifestarsi fra la fine del XIX e l'inizio del XX secolo, fra l'evoluzione del modo di produrre, che, realizzando una crescente interdipendenza fra tutti i popoli del mondo, spinge alla creazione di entità statali di dimensioni continentali e, tendenzialmente, all'unificazione del genere

umano, e le dimensioni storicamente superate degli Stati nazionali europei. Di fronte a questa contraddizione, la sola risposta razionale era l'unificazione federale dell'Europa, come prima tappa in direzione dell'unificazione dell'umanità: una soluzione però che le classi politiche europee, legate al dogma della sovranità nazionale assoluta, non hanno voluto perseguire seriamente finché gli Stati nazionali sono rimasti potenze di primo rango. Da qui l'affermarsi inevitabile in una prima fase della risposta imperialistica al problema della decadenza degli Stati nazionali, vale a dire del tentativo di unificare l'Europa sotto l'egemonia del più potente Stato del continente in quel periodo. La prima guerra mondiale fu precisamente il primo atto del tentativo tedesco di unificazione egemonica dell'Europa, e la sua conclusione non portò ad una soluzione duratura perché alla sconfitta della Germania fece seguito non una politica di unificazione pacifica dell'Europa, bensì una sistemazione che esasperò la crisi del sistema degli Stati nazionali sovrani in Europa. Mentre la creazione di nuovi staterelli produsse un prolungamento di migliaia di chilometri delle barriere economiche interne all'Europa, il suo spezzettamento economico si approfondì a causa dell'esasperarsi del protezionismo nel contesto di una crisi economica che era endemica proprio a causa delle dimensioni sempre più inadeguate ai tempi degli Stati nazionali europei. E questa situazione pesò nel modo più grave sulla Germania, che aveva perso territori e sbocchi economici di grande importanza, ma che aveva ancora conservato energie sufficienti per tentare un'altra volta l'avventura egemonica.

Se si inserisce in questo quadro la storia tedesca nel periodo fra le due guerre, si può capire perché proprio in Germania, e non invece in paesi abbastanza vicini ad essa per il livello di sviluppo economico-sociale, come gli Stati Uniti o la Gran Bretagna e la Francia, si sia prodotta una sfida comunista così forte da favorire la vittoriosa reazione fascista. In effetti, mentre gli Stati Uniti non sono stati coinvolti a causa delle loro dimensioni nel fenomeno generale della crisi dello Stato nazionale (e hanno potuto perciò uscire dalla gravissima crisi del 1929 con un consolidamento del sistema liberaldemocratico), questo fenomeno ha prodotto in Germania una catastrofica instabilità economico-sociale che ha rafforzato in modo fatale le tendenze estremistiche antidemocratiche. E se ciò non è avvenuto negli stessi termini in Francia e Gran Bretagna, è stato decisivo il fatto che il loro declino in quanto Stati nazionali europei si è sviluppato più lentamente in conseguenza delle cinture di salvataggio rappresentate dai loro ampi territori coloniali.

Il riferimento al fenomeno generale della crisi dello Stato nazionale

e al suo manifestarsi in modo particolarmente acuto in Germania permette d'altro canto di capire a fondo il disegno espansionistico, che del nazionalsocialismo è la caratteristica più essenziale, e il nesso organico fra questo disegno, da un lato, e il sistema totalitario e l'ideologia razzista, dall'altro. In effetti il nazionalsocialismo costituisce il tentativo più radicale e coerente di dare una risposta espansionistico-egemonica al problema della crisi dello Stato nazionale. La struttura totalitaria dello Stato è d'altra parte perfettamente funzionale a questo tentativo, perché non fa che portare alle sue estreme conseguenze le tendenze all'accentramento, all'autoritarismo e al nazionalismo esasperato proprie degli Stati europei di tipo continentale (che sono organicamente più militaristi e centralisti degli Stati di tipo insulare come la Gran Bretagna, perché l'aver dei confini terrestri da difendere rende più precaria la loro sicurezza), connesse con la progressiva esasperazione delle lotte di potenza in un sistema di Stati sempre più interdipendenti, ma incapaci di dar vita a un efficace ordinamento giuridico sovranazionale. E la stessa ideologia razzista, che, portata all'estremo, giustifica il genocidio, è funzionale al disegno del dominio permanente di un popolo europeo sugli altri popoli dell'Europa.

Collocato in questa prospettiva, Hitler appare dunque non solo e non principalmente come un anti-Lenin, ma soprattutto come l'espressione più radicale e coerente del tentativo di opporsi alla tendenza storica al superamento dello Stato nazionale sovrano e alla progressiva unificazione pacifica dell'umanità. D'altra parte l'individuazione del nesso fra crisi dello Stato nazionale e nazionalsocialismo permette di mettere in luce, oltre alle colpe dei sostenitori di questo movimento, le gravi responsabilità delle classi politiche dei paesi democratici dell'Europa occidentale, le quali hanno scelto, invece della via dell'unificazione europea, quella dell'egoismo nazionale, specialmente con l'esasperazione del protezionismo dopo la crisi del '29, ed hanno in tal modo favorito in modo decisivo la vittoria del fascismo nel paese che per le sue condizioni oggettive era il più colpito dal fenomeno della crisi dello Stato nazionale. L'insegnamento che infine deriva da questa interpretazione del nazionalsocialismo è chiaramente assai più ampio di quello che Nolte trae dalla sua troppo parziale visione: non si tratta di rifiutare soltanto il totalitarismo in tutte le due forme, ma occorre altresì rifiutare il principio dello Stato nazionale sovrano che si oppone alla tendenza storica all'unificazione sovranazionale pacifica e produce il rigurgito dell'irrazionalismo.

## NOTE

(1) L'articolo di Nolte, intitolato «Vergangenheit die nicht vergehen will», apparso sulla *Frankfurter Allgemeine Zeitung* del 6 giugno 1986, è stato ripubblicato assieme ai principali interventi nel dibattito che ne è seguito (Habermas, Hildebrand, Fest, Kocka, H. Mommsen, W. Mommsen, Broszat, Hillgruber e altri) in AA.VV., *Historikerstreit*, Monaco, Piper, 1987. Di questi interventi c'è anche una raccolta in traduzione italiana: G. E. Rusconi (a cura di), *Germania: un passato che non passa. I crimini nazisti e l'identità tedesca*, Torino, Einaudi, 1987. Nolte ha successivamente sviluppato ampiamente e organicamente le sue tesi nel poderoso e molto istruttivo volume *Der europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolschewismus*, Francoforte-Berlino, Propyläen, 1987. Nella ricostruzione che qui faccio delle tesi di Nolte tengo conto anche dei chiarimenti contenuti in questo volume.

(2) Cfr., in proposito, M. Albertini, *Lo Stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960; Id., «La colpa della Germania (a proposito del processo Eichmann)», in *Il Federalista*, III (1961), pp. 178 segg.; S. Pistone, *La Germania e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1978.

(3) Negli interventi riportati in *Historikerstreit*, cit. Habermas sostiene giustamente la necessità di togliere allo Stato nazionale la pretesa di essere il polo privilegiato dell'identità collettiva, la quale nell'epoca post-nazionale deve invece avere un carattere multidimensionale, fare cioè riferimento anche a comunità sovranazionali e comunità infranazionali. Ma poi, con la tesi della vergogna collettiva dei Tedeschi (in realtà si dovrebbe parlare di vergogna collettiva di tutti gli Europei e, in definitiva, dell'intera umanità per tutti i crimini commessi in ogni tempo e luogo) dimostra di non essersi pienamente emancipato dai limiti propri dell'ideologia nazionale.

(4) Cfr. in particolare M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1979 e L. Dehio, *Equilibrio o egemonia*, Bologna, Il Mulino, 1988.

## UNIONE EUROPEA E COMUNITÀ EUROPEA DUE ASSETTI ISTITUZIONALI INCOMPATIBILI?\*

Quando, nel 1984, il Parlamento europeo approvò a larga maggioranza il progetto di Trattato sull'Unione europea, scelse di subordinare l'entrata in vigore del nuovo Trattato alla ratifica di un numero di Stati membri della Comunità, la cui popolazione ammontasse ai due terzi della popolazione della CEE (art. 82 del progetto, 14 febbraio 1984). Le ragioni di tale orientamento sono le medesime che due secoli fa, nel 1787, spinsero la Convenzione di Filadelfia a stabilire che fossero sufficienti le

ratifiche di nove Stati su tredici per l'entrata in vigore della Costituzione federale americana: nell'uno come nell'altro caso, si volle evitare che una ridotta minoranza di Stati, o addirittura un singolo Stato, potesse bloccare il processo di unificazione federale voluto dai più.

Il progetto del 1984 non si soffermò invece sulla natura e sulla disciplina dei rapporti giuridici che sarebbero intercorsi tra gli Stati della futura Unione europea e gli Stati della Comunità i quali non avessero ritenuto — almeno in un primo tempo — di aderire all'Unione stessa: il progetto si limitò a stabilire che i governi degli Stati dell'Unione «si riuniranno per decidere di comune accordo... sulle relazioni con gli Stati membri che non abbiano ancora ratificato» (art. 82 del progetto). La questione è importante, dal momento che ben diverso potrà essere l'atteggiamento degli Stati eventualmente contrari alla transizione dalla Comunità all'Unione, a seconda che quest'ultima si configuri come una rottura degli impegni comunitari, o invece come una costruzione ulteriore che tali impegni salvaguardi.

Anche nel caso non improbabile che taluni Stati fossero comunque contrari alla prospettiva dell'Unione, un assetto istituzionale dell'Unione e un impegno formale dei suoi membri tali da non pregiudicare l'*acquis communautaire* nei confronti degli Stati della CEE non aderenti all'Unione produrrebbero il risultato di togliere un motivo di opposizione politicamente e giuridicamente assai forte agli Stati contrari all'Unione stessa.

Potrà venire il momento — presto o tardi, non è dato di prevedere oggi — in cui le circostanze e la volontà politica di alcuni Stati porranno nuovamente all'ordine del giorno l'obiettivo dell'Unione, in una prospettiva istituzionale di segno analogo a quella delineata dal progetto del 1984: potere di codecisione del Parlamento europeo sul terreno legislativo, abolizione del diritto di veto, rafforzamento del potere di governo della Commissione. E' appena il caso di ricordare che alla base di tali proposte di riforma istituzionale stanno, ad un tempo, istanze di maggiore efficienza (in quanto il requisito dell'unanimità produce l'inevitabile effetto di paralizzare ogni decisione nei casi controversi) e ragioni di principio (in quanto le istituzioni comunitarie attuali violano ad un tempo il criterio della separazione dei poteri ed i canoni fondamentali della democrazia, poiché l'organo che rappresenta il popolo non è dotato del potere legislativo).

Sarà allora importante aver previamente esplorato e messo a punto una serie di criteri giuridici e istituzionali di compatibilità tra la possibile Unione europea e l'attuale Comunità, per le ragioni dette.

\* Si tratta del resoconto di un Convegno tenutosi presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Milano il 16 novembre 1987.

Su questo tema sinora trascurato si è svolto a Milano, il 16 novembre 1987, un Convegno organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi, cui hanno preso parte alcuni autorevoli studiosi italiani di diritto internazionale, diritto costituzionale, diritto comunitario.

Le premesse politologiche, le ragioni e le prospettive che inducono a porsi il problema della compatibilità tra Comunità e Unione sono state esposte da Francesco Rossolillo, vicepresidente dell'Unione europea dei federalisti. Non essendo realistico ipotizzare un'identica volontà di avanzamento in tutti i paesi della Comunità — egli ha detto — occorre prevedere procedure e soluzioni che non arrestino il processo, in pari tempo garantendo tutti. D'altronde neppure la CECA e la CEE sarebbero nate se si fosse voluta ad ogni costo, sin dall'origine, l'adesione, ad esempio, dell'Inghilterra.

Il problema giuridico-istituzionale della compatibilità tra Unione e Comunità è stato posto da Antonio Padoa Schioppa (Università di Milano), il quale ha prospettato un'ipotesi di soluzione su cui ha sollecitato il parere degli studiosi di diritto internazionale e comunitario presenti al Convegno. Base fondamentale di tale ipotesi è il principio per cui l'Unione non sarebbe in nessun caso abilitata a violare il diritto comunitario e l'*acquis communautaire*. Le risorse dell'Unione sarebbero diverse e ulteriori rispetto alle entrate della Comunità. Gli organi dell'Unione, pur formalmente distinti da quelli comunitari, sarebbero costituiti dalle medesime persone, limitatamente però ai membri dei paesi aderenti all'Unione. Le competenze dell'Unione sarebbero in parte concorrenti (nell'ossequio del principio di cui sopra), in parte separate.

Su queste linee propositive il Convegno ha registrato una discussione assai articolata e vivace.

Alla domanda di base del Convegno i relatori hanno concordemente risposto che, sul piano tecnico-giuridico, meccanismi istituzionali di segno analogo a quello delineato nella proposta possono certamente essere concepiti, allo scopo di rendere possibile la compatibilità tra la Comunità e l'eventuale Unione europea.

Le difficoltà sono di ordine diverso, tuttavia, riguardo ai diversi organi e settori di competenza. Quanto agli organi, relativamente più semplice è il prevedere un funzionamento a due livelli del Parlamento europeo e del Consiglio dei Ministri, relativamente più complesso è immaginare che ciò possa avvenire da parte della Commissione. Quanto alle competenze, il terreno delle materie non comprese nei Trattati di Roma (dalla moneta all'energia, alla stessa difesa) è più agevolmente

percorribile da parte dell'Unione, rispetto a quello comunitario, pur non essendo certo impossibile un meccanismo di competenza concorrente tale però da attribuire il primato al diritto comunitario.

Più in generale, l'art. 41 della Convenzione di Vienna sui trattati internazionali prevede la possibilità di un nuovo trattato tra alcuni soltanto degli Stati che abbiano sottoscritto un precedente trattato, a condizione che quest'ultimo non lo vieti e non sia incompatibile con esso. Il Trattato d'Unione potrebbe venire inquadrato in questa prospettiva secondo Francesco Capotorti (Università di Roma), il quale ha però osservato che la compattezza della costruzione comunitaria potrebbe essere intaccata e che il Parlamento europeo potrebbe aver difficoltà a imboccare questa via. D'altra parte, ha fatto notare Fausto Pocar (Università di Milano), la stessa Convenzione di Vienna non presuppone necessariamente il consenso di tutti gli Stati aderenti al primo trattato a che una parte di loro ne concluda un secondo.

Altri interventi hanno posto l'accento sulle potenzialità positive delle istituzioni comunitarie attuali, a loro giudizio non ancora utilizzate a pieno. Antonio Tizzano (Università di Napoli) ha ricostruito le vicende che hanno condotto all'approvazione dell'Atto Unico — nel corso delle quali un paese (l'Italia) ha per la prima volta subordinato il proprio assenso a quello del Parlamento europeo — sottolineandone gli aspetti che comportano un coinvolgimento più attivo del Parlamento europeo e ritenendo non maturi i tempi per ulteriori progressi sul terreno istituzionale. Il ruolo creativo della giurisprudenza comunitaria è stato posto in rilievo da Alberto Santa Maria (Università di Milano), con riferimento ai risultati profondamente innovatori che sono scaturiti dal principio della efficacia diretta del diritto comunitario all'interno degli ordinamenti dei singoli Stati.

Anche Alberto Predieri (Università di Firenze) ha richiamato l'attenzione sugli ostacoli rilevanti che la prospettiva dell'Unione presenta in questa fase, benché l'insufficienza delle istituzioni comunitarie attuali, specie sotto il profilo della legittimazione democratica, sia evidente. Un mandato costituente attribuito al Parlamento europeo potrebbe essere risolutivo, e a questo fine un referendum condotto nei singoli Stati (o addirittura a livello comunitario) potrebbe costituire un forte sprone. Un eventuale referendum consultivo per l'Europa potrebbe essere disposto, in Italia, anche con legge ordinaria.

Non è detto che non sia possibile e opportuno esperire nuovamente in futuro la procedura prevista dall'art. 236 per la revisione dei Trattati di Roma, ha osservato Franco Mosconi (Università di Pavia), quanto meno

allo scopo di verificare in concreto le prospettive di un coinvolgimento di tutti gli Stati dell'attuale Comunità nell'ulteriore cammino verso l'Unione. Se poi dovesse risultare che alcuni Stati non sono in alcun modo disposti a procedere e neppure a consentire che altri proceda, bisognerebbe porsi l'interrogativo — sul quale ha richiamato l'attenzione Riccardo Luzzatto (Università di Milano) — se non sia inevitabile dover pagare (od essere comunque disposti a pagare) il prezzo della rottura.

Si scorge qui un nodo centrale della problematica sulla quale il Convegno ha inteso aprire il dibattito. E' appunto la questione del consenso di tutti — consenso evidentemente auspicato, ma altresì indispensabile per procedere? — a rendere più pregnante l'interrogativo sulla compatibilità tra Comunità e Unione. Una risposta positiva al quesito sulla compatibilità avrebbe il risultato di porre gli Stati tendenti all'Unione in una condizione assai forte, anche sul piano negoziale, nei confronti degli altri Stati della Comunità. Sicché non è affatto da escludere che tutti finirebbero per aderire. Qualora poi ciò non accadesse, non soltanto l'ingresso nell'Unione sarebbe sempre possibile, ma l'impegno a non violare il diritto comunitario dovrebbe venir scrupolosamente osservato dall'Unione, rendendone garante la Corte di Giustizia comunitaria.

Antonio Padoa Schioppa

#### APPENDICE \*

Formuliamo l'ipotesi che un gruppo consistente di Stati membri della Comunità europea (per esempio i sei Stati fondatori più la Spagna e l'Irlanda) manifesti la volontà politica di procedere verso l'Unione europea mediante l'adozione di riforme istituzionali di segno corrispondente a quelle previste nel progetto del Parlamento europeo del 14 febbraio 1984: attribuzione al Parlamento europeo stesso del potere legislativo comunitario, da esercitarsi di concerto con il Consiglio dei Ministri deliberante a maggioranza; rafforzamento dei poteri di governo della Commissione.

\* Si tratta del documento presentato al convegno da Antonio Padoa Schioppa; il documento è il risultato di discussioni avute con Franco Mosconi e con Francesco Rossolillo.

Il quesito sul quale vorremmo avviare una riflessione è il seguente: è possibile immaginare un assetto istituzionale dell'Unione che non pregiudichi il funzionamento delle istituzioni comunitarie, così da tutelare quegli Stati membri della Comunità che non ritengano di aderire all'Unione stessa? Se la risposta fosse affermativa, sarebbe concepibile che il nuovo Trattato sull'Unione europea potesse venir predisposto con l'assenso di tutti gli Stati membri, anche di coloro che — almeno all'inizio: ma la porta dovrebbe naturalmente restare sempre aperta — non ritenessero di aderire all'Unione. Quanto meno, un alibi per opporsi all'Unione in nome della Comunità sarebbe così rimosso.

Proviamo ad enunciare in forma schematica alcuni principi di risposta positiva (nel senso cioè della compatibilità) al quesito che abbiamo formulato: sulla praticabilità e coerenza dei quali — oltre che su altri aspetti della tematica che qui interessa — saranno i relatori e gli intervenienti al Convegno ad esprimere il loro avviso autorevole.

Consideriamo il problema della compatibilità tra Unione e Comunità sotto quattro profili: i principi, le risorse, gli organi, le competenze.

#### 1. I principi.

a) All'Unione non dovrebbe essere consentita alcuna decisione che sia in contrasto con il diritto comunitario e con l'*acquis communautaire*.

b) I limiti giuridici che dovrebbero essere posti all'Unione sono i medesimi che valgono attualmente per gli Stati membri nei confronti della Comunità: là dove uno Stato può decidere autonomamente senza violare i Trattati di Roma e il diritto comunitario, dovrebbe poterlo fare l'Unione.

c) L'Unione dovrebbe perciò poter decidere — con le procedure e con gli organi che le sono propri — *secundum legem* e *praeter legem*, non *contra legem* (ove *lex* indica il diritto comunitario).

d) Se l'Unione prendesse decisioni su un terreno non ancora coltivato dalla Comunità, ma facente parte delle sue competenze, gli organi della Comunità dovrebbero poter decidere come tali, secondo le procedure comunitarie, in qualsiasi momento.

e) potrebbe essere consentito agli Stati membri dell'Unione di adottare — in vista di delibere comunitarie — procedure preliminari coerenti con i principi dell'Unione, che riguardo alla Comunità varrebbero come semplici *interna corporis* (per esempio: voto preliminare del Parlamento europeo).

f) Garante del rispetto di quanto sopra sarebbe la Corte di Giustizia.

## 2. Le risorse.

I mezzi finanziari e il bilancio dell'Unione dovrebbero essere distinti da quelli della Comunità. Le iniziative dell'Unione verrebbero finanziate con risorse aggiuntive rispetto a quelle comunitarie, per esempio destinando al bilancio dell'Unione una quota ulteriore dell'IVA nazionale.

## 3. Gli organi.

L'Unione europea potrebbe adottare gli stessi organi della Comunità (Parlamento europeo, Consiglio dei Ministri, Commissione, Corte di Giustizia), i quali in sede di Unione sarebbero composti dalle stesse persone che ne fanno parte in sede di Comunità, ma senza la partecipazione (se non in veste di uditori) dei membri provenienti dagli Stati che non facciano parte dell'Unione. I poteri e i rapporti tra gli organi dell'Unione sarebbero definiti nel Trattato dell'Unione.

I parlamentari europei, i ministri, i commissari e i giudici provenienti dagli Stati dell'Unione agirebbero pertanto in duplice veste, a seconda che si tratti di decisioni della Comunità e di decisioni dell'Unione. Se dal punto di vista della identità giuridica e dei poteri gli organi delle due cerchie naturalmente sarebbero distinti, l'unicità della procedura di nomina e la coincidenza delle persone semplificherebbero grandemente le cose. Giorni di riunione e presidenti sarebbero distinti. Le strutture amministrative della Comunità, debitamente potenziate e sovvenzionate per coprire il costo del lavoro aggiuntivo, potrebbero servire anche all'Unione.

## 4. Le competenze.

I problemi nascenti dalla compatibilità delle due strutture della Comunità e dell'Unione meritano un attento esame da compiersi partitamente nei singoli settori. In questa sede ci limitiamo a sottolineare il fatto che vi saranno certamente settori in cui la compatibilità sarà minore o minima ed altri in cui sarà maggiore o massima.

Agricoltura: trattandosi del settore più compiutamente disciplinato della CEE, esso potrebbe restare fuori dal raggio d'intervento dell'Unione.

Mercato unico: gli Stati dell'Unione potrebbero — nel rispetto dei principi di cui sopra — dare al processo un impulso ulteriore, per esempio procedendo con più rapidità all'adozione delle misure suggerite dal

*Libro bianco.* Su ciò occorrerebbe compiere uno studio specifico di compatibilità.

Politica sociale e politica regionale: gli Stati dell'Unione potrebbero destinare a questi settori una quota consistente del bilancio dell'Unione.

Moneta: l'esempio dello SME ha mostrato la praticabilità di accordi di grande portata, assunti da un gruppo di Stati della Comunità. Gli ulteriori progressi istituzionali — sino alla creazione di una Banca centrale dell'Unione — potrebbero venir compiuti senza suscitare problemi di compatibilità giuridica con i principi del diritto comunitario.

Concludo sottolineando che quelle ora formulate sono solo alcune possibili vie di risoluzione del problema enunciato in apertura. Vie che potranno essere percorse soltanto in virtù di una volontà politica di cui non è nostro compito, in questa sede, valutare l'entità e la portata. Saranno gli autorevoli specialisti che hanno accettato di partecipare al Convengo — e di ciò li ringrazio sin d'ora a nome della Facoltà — a dare una prima valutazione tecnica di questo complesso ventaglio di problemi.

Per una volta, compiremo qui un esercizio intellettuale sul terreno dello *ius condendum*, partendo tuttavia dalla base ormai consistente dello *ius conditum* comunitario. Per tutti, e in particolare per gli studenti che vedo numerosi, potrà essere un'esperienza interessante.

## GLI STATI NAZIONALI E IL NUOVO ORDINE ECONOMICO INTERNAZIONALE

Nel corso degli ultimi decenni si sono verificati numerosi cambiamenti qualitativi nell'economia mondiale. Gli Stati nazionali si sono trovati in una situazione decisamente nuova. Questi cambiamenti sono diventati particolarmente evidenti e decisivi a partire dagli anni '70 ed hanno interessato tutti gli aspetti della formazione socio-economica.

I cambiamenti strutturali verificatisi nel dopoguerra a livello delle forze e dei rapporti di produzione sono stati accompagnati dalla *rapidissima internazionalizzazione* dell'economia mondiale. L'internazionalizzazione ha raggiunto un livello elevatissimo, mai verificatosi in passato. Questo processo ha interessato ogni settore dell'economia mondiale ed è stato accompagnato dall'emergere di numerosi *problemi economici mondiali globali*.

L'internazionalizzazione su vasta scala è apparsa, in primo luogo, sotto forma di una rapidissima espansione del commercio mondiale. La cooperazione internazionale è diventata particolarmente forte nel settore manifatturiero ed ha prodotto cambiamenti sostanziali nella struttura del commercio internazionale. Si è avuta una espansione dell'internazionalizzazione in tutti i settori produttivi. Lo sviluppo della produzione internazionale è stato realizzato, soprattutto a partire dagli anni '60, per buona parte dalle cosiddette multinazionali. Parallelamente all'affermarsi della rivoluzione scientifica e tecnologica, si è intensificata la cooperazione scientifico-tecnologica internazionale. Il flusso internazionale

\* In questa rubrica vengono ospitati interventi che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non riflettono necessariamente l'orientamento della rivista.

del capitale si è accelerato e l'*interconnessione del capitale internazionale*, soprattutto fra i paesi industrializzati dell'area capitalista, sono diventati una delle più importanti manifestazioni dell'internazionalizzazione. Il commercio ed i flussi di capitale sono stati accompagnati da un'espansione ed un'integrazione su vasta scala dei mercati finanziari internazionali. Lo scambio dei servizi è diventato un elemento significativo dei rapporti internazionali.

A partire dagli anni '70 i cosiddetti *problemi economici mondiali globali* si sono accentuati e sono diventati evidenti a tutti. Con il termine «problemi globali» solitamente ci si riferisce al declino storico delle fonti energetiche tradizionali, specialmente gli idrocarburi, alla scarsità di lungo periodo della produzione alimentare, all'inquinamento dell'ambiente, che in alcuni casi raggiunge già oggi il livello di guardia, allo sviluppo della popolazione mondiale al di là delle possibilità di crescita economica dei paesi sottosviluppati. Fra i problemi globali, bisognerebbe menzionare anche l'uso dello spazio e degli oceani.

Un aspetto comune dei cosiddetti problemi globali è che le loro cause, conseguenze e soluzioni sembrano avere un carattere prevalentemente internazionale, si manifestano su scala mondiale ed i paesi, piccoli e grandi, non possono ignorarli. Per quanto riguarda le cause, molte diagnosi illuminate generalmente concordano nell'attribuire la maggiore responsabilità del continuo accentuarsi dei problemi globali ad uno sviluppo sociale, economico e tecnologico che si fonda sulla salvaguardia di interessi nazionali, di gruppi o di individui, che ignorano nella maggior parte dei casi gli interessi di lungo periodo dell'umanità.

Il processo di internazionalizzazione si è sviluppato in modo diseguale fra le regioni del mondo. La divisione internazionale del lavoro si è approfondita in modo particolarmente rapido all'interno delle grandi aree regionali. A partire dalla seconda guerra mondiale, sono stati fatti numerosi tentativi per dare vita ad *organizzazioni di integrazione regionale*, come il COMECON e la CEE. Queste assumono un ruolo di importanza vitale soprattutto per lo sviluppo economico degli Stati più piccoli.

Negli anni '70, in molti settori sono state prese le prime misure per far fronte al processo di internazionalizzazione e di interdipendenza. Nessun paese poteva più evitare di confrontarsi con il problema dell'adeguamento al processo di internazionalizzazione. La mondializzazione ha coinvolto sia il livello nazionale che quello internazionale. La crisi degli anni '70 viene spesso paragonata a quella degli anni '30. Una delle differenze principali fra le due può essere individuata nei caratteri assunti dall'inter-

nazionalizzazione. L'orientamento verso misure nazionali non è avvenuto nella crisi più recente. Anzi, molti fatti mostrano che il processo di internazionalizzazione si è intensificato. Benché le radici della crisi risiedano nel processo di internazionalizzazione e nella sua insoddisfacciente regolamentazione, la maggioranza dei paesi l'ha affrontata con uno sguardo al futuro, ed ha reagito alle difficoltà con un maggiore adattamento alla divisione internazionale del lavoro. In alcuni settori sono stati accentuati gli sforzi internazionali di regolamentazione.

Tuttavia, si può affermare che, per ogni settore dell'economia mondiale, *l'armonia fra il livello di internazionalizzazione da un lato ed il sistema regolatore delle relazioni economiche internazionali dall'altro è stata spezzata* e che il sistema economico mondiale esistente è ormai incapace *sia di mantenere il necessario livello di coordinamento fra le nazioni, sia di affrontare e risolvere in modo adeguato i problemi economici globali*. E' ormai ampiamente diffusa la convinzione che occorra un *nuovo sistema di relazioni internazionali*.

Alcuni esperti sostengono che l'economia mondiale internazionalizzata potrebbe essere governata da *un'entità internazionale sovrana, con poteri politici ed economici*. Le si potrebbero conferire competenze adeguate e, se necessario, essa potrebbe dare direttive vincolanti agli Stati nazionali e agli altri soggetti dei rapporti internazionali. Periodicamente, personaggi di spicco della vita politica ed economica suggeriscono l'istituzione di un *governo mondiale* od un potenziamento significativo delle competenze dell'ONU. Tuttavia, altri rimangono scettici sulla possibilità di realizzare in qualche modo istituzioni sovranazionali nel futuro. Si fa rilevare che nei decenni passati si è invece avuto un rafforzamento del nazionalismo e che gli Stati nazionali ancora oggi hanno gli strumenti più efficienti ed il potere necessario per regolare l'economia ed affrontare i problemi più gravi.

La CEE, in particolare, ha avuto progetti ambiziosi di integrazione politica sovranazionale e molti hanno considerato l'integrazione economica iniziata negli anni '50 come la base dei cosiddetti Stati Uniti d'Europa. Negli anni '50 l'idea di una federazione dell'Europa occidentale si fondava su un programma difensivo di consolidamento nel quadro della guerra fredda. Più tardi, negli anni '60, quando è incominciata ad emergere la distensione, gli argomenti a favore della sovranazionalità hanno riguardato essenzialmente l'efficiente funzionamento dell'unione economica. A sostegno del suo progetto di unione economica e monetaria, la CEE agli inizi degli anni '70 pose l'obiettivo della cosiddetta Unione europea. Essa si sarebbe dovuta realizzare entro il 1980. Ma le

opinioni sulla natura dell'unione politica furono divergenti sin dall'inizio e, in seguito alla crisi degli anni '70, i progetti di unione politica vennero rinviati. Verso la fine degli anni '70, tuttavia, nuovi sforzi si sono prodotti per rilanciare il processo di integrazione. Nel 1979 è nato lo SME, che ha consentito uno stretto coordinamento monetario fra le banche nazionali al fine di stabilizzare i tassi di cambio e l'ECU è divenuto in misura sempre maggiore una effettiva moneta collettiva. Il coordinamento si è intensificato anche nella sfera delle politiche congiunturali, commerciali, energetiche e strutturali, e la costruzione di un reale mercato comune è prevista per il 1992. Si sono compiuti numerosi passi verso la cooperazione politica. Si afferma in misura crescente l'idea che un'ulteriore tappa dell'integrazione richieda istituzioni e strutture federali, e la prospettiva dell'integrazione politica fondata su istituzioni federali sta guadagnando un crescente consenso.

In questo quadro sembra stia emergendo nel mondo *la prospettiva di lungo periodo di un nuovo sistema di istituzioni e di regolamentazione dei rapporti internazionali*. *Esso va ben oltre le istituzioni ed i meccanismi internazionali tradizionali, ma si può prevedere che questo sistema assumerà un carattere sovranazionale in una prospettiva temporale ragionevole solo in alcune aree regionali*. Definisco questo nuovo sistema una *struttura co-nazionale*.

Con il termine «co-nazionale» mi riferisco alla caratteristica del nuovo sistema di relazioni internazionali che, accanto al mantenimento della sovranità nazionale, introduce una cooperazione intensa ed un coordinamento diffuso ai differenti livelli (individui, imprese, organismi governativi ecc.) della vita economica, sociale e politica; questo sistema, inoltre, comporta opportunità e disponibilità a raggiungere compromessi sulla base di interessi divergenti o conflittuali e, nei settori in cui ciò sia razionale e necessario, induce gli Stati nazionali ad un'azione e ad un comportamento collettivi (1).

Gli aspetti caratteristici del sistema co-nazionale, vale a dire l'integrazione economica regionale, il coordinamento delle politiche economiche, la cooperazione diretta nel processo produttivo, ecc. sono apparsi già nei primi decenni del dopoguerra. Tuttavia, il sistema co-nazionale, fondato sulla reciproca dipendenza, è venuto alla ribalta soltanto negli anni '70. Esso oggi sta prendendo forma e può essere considerato come la prospettiva dei prossimi decenni. Il *sistema co-nazionale*, inteso come l'elemento che sotto il profilo storico caratterizza uno stadio di sviluppo, può essere definito come un sistema di *transizione dal tipo tradizionale di cooperazione internazionale a quello di carattere sovranazionale*. In

alcune aree e regioni esso può rappresentare una soluzione di lungo periodo; in altre, può essere un punto di partenza, una piattaforma per la creazione di strutture sovranazionali o federali.

*Le principali caratteristiche del sistema co-nazionale*, secondo me, sono le seguenti:

1) all'atto della programmazione e della realizzazione delle *politiche economiche nazionali*, occorre tenere conto dei *fattori internazionali*. Negli scorsi decenni l'autonomia della politica economica nazionale è andata declinando, ma non sempre l'interdipendenza è stata presa in considerazione. Il fatto di aver ignorato questo elemento ha prodotto delle tensioni tra gli Stati nazionali. A partire dalla seconda metà degli anni '70, comunque, molti paesi hanno dovuto affrontare il compito di adeguarsi alle nuove condizioni imposte dall'economia mondiale. L'adeguamento è progressivamente divenuto una necessità in quasi tutte le sfere della politica economica (la politica strutturale, lo sviluppo economico, l'equilibrio interno e verso l'estero, ecc.). L'adattamento richiede specifici meccanismi e mezzi, nonché la costituzione di istituzioni particolari, che comportino, ad esempio, una trasformazione nella natura della pianificazione, data l'incertezza dei fattori economici. E' ovvio che sia così, poiché l'adattamento per uno Stato nazionale non significa soltanto capacità previsionale e adozione di misure adeguate, ma comporta anche consultazioni bilaterali o multilaterali e conduce a politiche economiche coordinate, in particolare con i principali *partners* economici (nel pianificare, occorre tenere conto delle nuove condizioni che il sistema economico nel suo complesso deve essere capace di fronteggiare). A partire dalla seconda metà degli anni '70, allo scopo di realizzare un adattamento più efficace, una quantità di paesi ha liberalizzato la propria economia, esponendosi all'impatto dei processi economici mondiali. Ciò è avvenuto anche nei casi in cui i processi economici mondiali hanno finito col produrre tensioni politiche e sociali. La realizzazione di un più efficiente adattamento nazionale all'economia mondiale ha conseguenze profonde sulla politica interna.

2) *L'adattamento* alle nuove condizioni imposte dall'economia mondiale, *richiede uno sviluppo intenso e complesso delle relazioni economiche internazionali* e può essere particolarmente razionale e possibile all'interno delle grandi aree regionali. A causa dello sviluppo continuo, si può prevedere che tenderà ad aumentare l'importanza delle istituzioni create a livello regionale per favorire l'integrazione. Questo problema è di enorme rilevanza per i paesi più piccoli, tuttavia non dovremmo sottovalutare il fatto che anche l'interesse dei paesi più grandi

nei confronti dell'integrazione sta aumentando. E' ragionevole attendersi che i processi di integrazione nell'ambito del COMECON e della Comunità economica europea si intensifichino nei prossimi decenni e che si verifichi una più stretta cooperazione produttiva (allo scopo di realizzare un adattamento strutturale e fra le imprese), così come è prevedibile una intensificazione del coordinamento fra le politiche macroeconomiche. Nell'area capitalistica dell'Europa, con interessi economici e politici comuni, il processo di integrazione ha gradualmente coinvolto l'intera Europa occidentale (nuove adesioni e crescente dipendenza dell'EFTA dalla CEE), anche se l'allargamento rallenta l'approfondimento dell'integrazione e provoca tensioni interne alla Comunità economica europea. Nelle aree in cui è già in atto un processo di integrazione regionale, gli interessi sociali e politici stanno assumendo un ruolo prioritario e le possibilità di rafforzare le relazioni economiche dipenderanno da essi. Oltre ai due fenomeni di integrazione in atto in Europa, si può osservare che processi di integrazione si stanno avviando in altre regioni del mondo (paesi in via di sviluppo). Malgrado la persistenza del dilemma tra la scelta di una collaborazione intensa tra di essi e quella di salvaguardare i legami tradizionali con i paesi avanzati capitalistici, i paesi in via di sviluppo dovranno prendere atto del fatto che l'estensione dei rapporti Sud-Sud è sempre più necessaria e possibile. L'integrazione regionale non è in contraddizione con lo sviluppo globale delle relazioni economiche e l'autarchia regionale è destinata a diventare sempre meno rilevante in futuro.

3) Nei prossimi anni l'importanza della *cooperazione internazionale nei settori produttivi* è destinata ad aumentare. Il termine «cooperazione internazionale» interessa ogni sfera della riproduzione, dalla ricerca al *marketing*. Le imprese degli Stati, grandi e piccoli, sono obbligate a cooperare dalla stessa tecnologia avanzata e dai mutamenti strutturali e, in conseguenza di questi ultimi, la cooperazione internazionale diventerà sempre più stretta nei prossimi decenni. La cooperazione internazionale nei settori produttivi è uno dei più importanti fattori di aumento dell'efficienza. La massimizzazione dei vantaggi offerti dalla cooperazione produttiva non è perseguita soltanto nell'interesse del singolo produttore, ma anche in quello delle economie nazionali nel loro complesso.

Per quanto riguarda le economie industrializzate occidentali, ci si attende che la loro cooperazione nei settori produttivi avvenga tramite le *imprese multinazionali*. Le multinazionali giocano un ruolo importante nell'estensione dei rapporti internazionali di potere; ed il dualismo insito nelle relazioni di potere (che le vede contrapposte allo Stato) persisterà

anche in futuro. Non ci sono dubbi sul fatto che le multinazionali, avendo un raggio d'azione che supera di gran lunga le frontiere nazionali, favoriscono la formazione del sistema economico co-nazionale. La pretesa di creare a livello sovranazionale forme di regolamentazione e di controllo del loro operato potrebbe aumentare, benché non mi aspetti a questo riguardo un mutamento sostanziale. Da un lato, le multinazionali godono dell'appoggio e della protezione degli Stati nazionali (paesi industrializzati) e dall'altro sono soggette ad un controllo crescente. Nelle loro attività, esse dovranno adeguarsi in misura crescente alle norme internazionali (norme di comportamento stabilite dalle Nazioni Unite, ecc.).

4) La cooperazione co-nazionale si deve proporre di gestire e risolvere i cosiddetti *problemi globali* dell'economia mondiale. Attualmente tutti concordano nel riconoscere che soltanto con una accresciuta cooperazione internazionale si possono realizzare i mutamenti resi necessari dall'aumento dei prezzi dell'energia e dalle spese crescenti per la protezione dell'ambiente (transizione verso tecnologie che consentano risparmi energetici, verso nuovi prodotti e verso complessi progetti di sviluppo tecnologico che richiedono un massiccio investimento di capitali). Per quanto riguarda la cooperazione, i paesi più piccoli non possono assumere un ruolo-guida; essi possono sia adeguarsi ai metodi seguiti dai paesi sviluppati, sia «partecipare» al loro lavoro. Qualora fossero introdotti mutamenti radicali di tipo strutturale (quali nuove fonti di energia alternativa, nuove tecnologie, prodotti ed infrastrutture) la cooperazione diventerebbe una via obbligata. Naturalmente la gestione dei problemi globali e la ricerca di una soluzione per essi sono possibili, in alcuni settori, anche nell'ambito delle tradizionali forme di cooperazione internazionale (cooperazione produttiva fra imprese, programmi intergovernativi, ecc.). Tuttavia, in altri settori e per problemi di dimensioni particolari, la soluzione è possibile soltanto se si creano *nuove istituzioni internazionali*, se si introducono *nuove forme e meccanismi di cooperazione*. Molti problemi globali, infatti, possono essere definiti come *diseconomie globali esterne* e richiedono un finanziamento globale, per il quale ancora oggi c'è una disponibilità molto scarsa. Per quanto concerne la soluzione e gestione dei problemi globali, sono stati individuati soltanto alcuni scopi e compiti comuni, ma non hanno ancora preso forma *politiche ed azioni collettive*.

Le attuali istituzioni economiche mondiali, i meccanismi e i rapporti di interesse sono inadeguati per regolare e controllare i processi economici su scala mondiale o regionale. In futuro potremo agire collettivamente soltanto se gli interessi delle parti in causa coincideranno. Dobbia-

mo sottolineare questo fatto, poiché *uno dei criteri di efficienza del sistema co-nazionale si fonda sulla definizione realistica e sul compromesso razionale degli interessi*. Ma si devono trovare delle soluzioni anche per quei problemi che si pongono in ambiti nei quali gli interessi sono difficilmente armonizzabili, e devono anche essere compiuti dei sacrifici senza contropartita nei casi di maggiore gravità (come i programmi per la protezione ambientale su scala mondiale).

Quando si parla di interessi conflittuali, non si può ignorare la questione della *sicurezza economica*. L'equilibrio delle garanzie di sicurezza assume una particolare importanza nel sistema co-nazionale. In merito al materiale bellico o ai territori di rilevanza strategica, nessuna superpotenza vuole dover dipendere da un altro paese o da fattori che non può controllare. Tuttavia questa è una condizione richiesta dalla cooperazione razionale o dallo sviluppo congiunto di tecnologie o fonti di energia, quindi si possono trovare delle soluzioni soltanto «bilanciando» l'interdipendenza e la sicurezza. Per quanto riguarda la cooperazione co-nazionale, è presumibile che le politiche comuni ed i tentativi di agire collettivamente per risolvere i problemi globali, nel lungo periodo, costituiscano un punto debole della cooperazione; progressi su questa strada si potranno realizzare soltanto come conseguenza di crisi.

5) In date circostanze, le differenze nel grado di sviluppo, le disuguaglianze sociali, le differenti tradizioni storiche, culturali e sul piano dei valori possono diventare fonte di gravi conflitti. Il nostro maggiore problema nell'ambito dell'economia mondiale oggi è *il divario crescente fra i paesi sviluppati e quelli in via di sviluppo*. Rispetto ai problemi dello sviluppo nel mondo, assumono uguale importanza i fattori interni e quelli esterni. Sarebbe impossibile dire quali di essi siano più rilevanti. La rapida crescita delle regioni sottosviluppate dipende da buone relazioni commerciali ed è interesse politico ed economico del mondo intero aiutare questi paesi a superare il divario nei confronti delle economie più avanzate.

6) Benché l'interdipendenza sia crescente, i diversi paesi hanno fatto piccolissimi progressi per riuscire ad agire congiuntamente ed a mettere a punto politiche comuni. Le misure da prendere allo scopo di coordinare le politiche economiche fra i paesi industrializzati (a livello di Comunità economica europea o di OCSE, o di incontri al vertice dei paesi guida) non sono state concretamente realizzate, né sono andate al di là della semplice definizione dei compiti. Benché negli anni '70 siano state prese delle misure per accrescere il coordinamento della pianificazione dei paesi socialisti, si tratta tuttavia di misure che non presentano tutti i

requisiti di una politica economica complessa ed efficace. A mio avviso, *il coordinamento estensivo delle politiche economiche fra le nazioni è uno dei più importanti compiti del sistema co-nazionale.*

In questo quadro, non è da escludere neppure qualche forma di coordinamento delle politiche economiche fra paesi socialisti e capitalisti o fra quelli sviluppati e quelli in via di sviluppo, coordinamento fondato sul reciproco riconoscimento dei rispettivi interessi. Benché a tutt'oggi i pochi programmi concepibili nell'ottica di questo coordinamento sembrino a volte dei sogni, essi dovrebbero essere incentivati, nel futuro, laddove siano possibili.

7) Il sistema co-nazionale dipende dal *futuro sviluppo del sistema istituzionale di relazioni internazionali.* Nel sistema co-nazionale la quantità di *soggetti coinvolti nelle relazioni internazionali* (istituzioni di Stati nazionali, imprese, organismi internazionali, ecc.) tende ad accrescersi, producendo azioni più efficaci. Per quanto concerne il loro comportamento, è prevedibile che essi debbano adattarsi alle mutate condizioni (riforma del sistema monetario internazionale ad esempio). L'appartenenza ad organismi internazionali va assumendo un carattere più globale (anche con i paesi socialisti) e ciò influisce sulle caratteristiche e sulle funzioni delle organizzazioni in questione. E' prevedibile che nel prossimo futuro le imprese dei paesi socialisti — quelle nazionali come quelle internazionali — diventino *partners* attivi nelle relazioni economiche con l'estero. Soprattutto per quanto riguarda i cosiddetti problemi globali dell'economia mondiale, le nuove organizzazioni internazionali avvertiranno l'esigenza di dotarsi di organismi efficienti, in grado di controbilanciare eventuali influenze negative esercitate dal mercato mondiale (ad esempio, tali meccanismi dovrebbero favorire la soluzione del problema alimentare o la limitazione di fluttuazioni troppo ampie nei prezzi).

Un aspetto predominante del sistema co-nazionale è che *tutti gli attori che ne sono coinvolti si sforzano, separatamente e congiuntamente, di individuare, definire realisticamente ed analizzare i processi emergenti nell'economia mondiale.* Il sistema co-nazionale si fonda sulla *percezione e comprensione dell'interdipendenza.* Dopo la seconda guerra mondiale, numerose istituzioni internazionali furono investite di ampie *funzioni di informazione e di analisi.* Su impulso della crisi degli anni '70, si sviluppò la tendenza ad aumentarne l'efficienza (FMI, Comunità economica europea, OCSE, ecc.). Queste istituzioni hanno analizzato le cause dei processi, le alternative in termini di azioni e mezzi e la coerenza delle politiche economiche nazionali. Nel mondo attuale,

caratterizzato da una grande rapidità di cambiamento, si è accresciuta l'importanza delle previsioni economiche e i diversi «rapporti» o le conferenze promossi negli ultimi dieci anni (Club di Roma, Comitato trilaterale, Comitato Brandt) hanno fornito una base di orientamento per la politica e le iniziative di governi ed organizzazioni internazionali.

*Il sistema co-nazionale postula una riforma dei meccanismi economici mondiali in diverse direzioni e l'accettazione di nuovi principi e norme di collaborazione.* Esistono numerosi gravi problemi che non possono essere risolti con gli attuali meccanismi dell'economia mondiale (come quello delle carestie), benché la loro soluzione costituisca un interesse politico ed economico di lungo termine per tutta l'umanità. L'applicazione pratica di alcuni fra i nuovi *principi umanitari e morali* (uguaglianza e solidarietà) è auspicata in misura crescente.

*Il sistema co-nazionale, in quanto espressione delle situazioni sociali, economiche e politiche, può giungere a diversi livelli di controllo dei processi.*

E' probabile che il coordinamento e la regolamentazione collettiva delle relazioni economiche possano esplicarsi al massimo livello in *regioni relativamente omogenee, che hanno interessi fondamentalmente simili o complementari.* In questi contesti, un rilievo particolare può essere assunto dalle *organizzazioni create per favorire il processo di integrazione, che in alcuni casi possono assumere un carattere sovranazionale* (come la Comunità economica europea). Ritengo, tuttavia, che le relazioni co-nazionali debbano essere considerate come un *sistema globale che riguarda l'intera economia mondiale.* Il sistema co-nazionale non deve entrare in contraddizione con il federalismo regionale e può rappresentare una base ed un prerequisito per la creazione di strutture sovranazionali nel futuro. L'internazionalizzazione è un processo su scala mondiale che ha superato le frontiere dei sistemi sociali e politici differenti e dei gruppi di paesi con diversi gradi di sviluppo. L'importanza di soluzioni globali per i problemi di sviluppo può difficilmente essere contestata, ma la *collaborazione co-nazionale fra sistemi differenti* è altrettanto necessaria in parecchi campi e promette risultati considerevoli. Il fatto che in questi campi l'intensità e la profondità dell'interdipendenza e della regolamentazione sia minore, non è in contraddizione con un *approccio sistemico globale.* Naturalmente, in alcuni settori l'esplosione dei problemi economici mondiali può modificare radicalmente lo scenario. L'evoluzione del sistema co-nazionale è comunque difficile da prevedere.

*Nel settore della gestione economica* il sistema co-nazionale signifi-

ca, prima di tutto, *la modificazione dei rapporti di produzione dell'economia mondiale* e, in stretta connessione con i più profondi cambiamenti nella struttura produttiva, in una prospettiva di più lungo periodo *risponde alle esigenze reali della nuova era dell'economia mondiale*. Dal mio punto di vista, la cooperazione co-nazionale è una assoluta necessità, indipendentemente dalle differenze attualmente esistenti nelle relazioni socio-economiche e dai livelli di sviluppo nel mondo.

Gli anni '70 hanno dimostrato che gli accordi e la cooperazione politica possono progredire molto lentamente, persino nell'ambito degli stessi sistemi sociali e fra alleati legati da vincoli politici, economici e militari, al punto da ostacolare lo sviluppo dell'economia (si veda, ad esempio, lo sviluppo contraddittorio dell'integrazione dell'Europa occidentale). Dal punto di vista storico, sarebbe stato estremamente negativo un eventuale arresto del processo di distensione; d'altra parte, in alcuni campi si è avuto un regresso, nonostante il fatto che la tesi marxista secondo la quale *la coesistenza pacifica è una necessità obiettiva della nostra epoca* si sia dimostrata esatta in modo inequivocabile. Essa si è rafforzata con l'evoluzione del sistema co-nazionale. Perciò, *gli orientamenti della sfera politica negli anni '70 sotto molti aspetti hanno proceduto in una direzione opposta alle esigenze dell'economia*.

Nella metà degli anni '80 è nata la speranza che le tendenze precedenti possano essere corrette e che emerga con sempre maggior forza una cooperazione di tipo co-nazionale.

*Tibor Palankai*

#### NOTA

(1) Propongo il prefisso «co» principalmente per collegare sinteticamente le caratteristiche sopra menzionate delle relazioni, non limitando il suo significato a quello del prefisso latino. Non desidero creare nuove parole ad ogni costo o introdurre forzatamente nuovi concetti. Penso, tuttavia, che quando si presentano nuovi e importanti fenomeni si debba dare una giustificazione semantica delle parole in questione. L'uso di categorie o parole connesse con molte altre interpretazioni può essere fuorviante. La denominazione di imprese transnazionali causò molti problemi dopo che esse incominciarono a diffondersi ampiamente e ancora oggi noi spesso usiamo terminologie confuse che non rivelano interamente la novità dei concetti che designano (imprese internazionali o supermonopoli). La parola internazionale, secondo me, è troppo generale e, in effetti, include pure il termine co-nazionale. Potremmo anche dire relazioni interstatali transnazionali, ma ciò è facilmente associato con le imprese transnazionali e il nuovo sistema di regolamenti *non soltanto attraversa le frontiere, ma comporta anche un'azione collettiva*. Alla luce delle tendenze sopra menzionate, il termine sovranazionale dovrebbe essere escluso. Ecco perché penso che l'introduzione di un nuovo termine sia necessaria. E' una questione di convenzione e di uso.

## Discussioni

### UN PASSO CONCRETO VERSO IL GOVERNO MONDIALE

Non si può che essere colpiti dal tono sempre più serio della discussione affrontata da *Il Federalista* sulla costruzione di un governo mondiale parziale come un compito della nostra epoca. Nel 1984 la rivista ha prospettato in termini generali la necessità del governo mondiale nell'editoriale del primo numero dell'edizione in lingua inglese. Nel 1986 ha proposto un'autorevole rassegna delle possibili «Vie verso la Federazione mondiale». Nel 1987 ha pubblicato un articolo incisivo di Sergio Pistone («L'Europa e il mondo») sulla stessa problematica relativa al cammino verso quell'obiettivo. Senza pretendere di ritornare di nuovo su tutti questi argomenti, vorrei aggiungere alcuni commenti per ampliare e integrare ciò che è già stato detto.

*I legami fra governo mondiale e realtà politica esistente.*

Dopo aver sostenuto che una Federazione mondiale stabile deve fondarsi sull'estensione della democrazia a tutto il mondo, e dopo aver affermato che tuttavia l'umanità non può attendere che ovunque sia realizzata la democrazia a livello nazionale come logico presupposto, l'articolo di Pistone prosegue con un passaggio chiave: «Se si vuole rendere meno generico il discorso sulla transizione all'unità mondiale, si tratta dunque di formulare delle ipotesi ragionevoli circa l'avvio del processo, e l'idea-guida in questo contesto è quella del governo mondiale parziale formulata da Einstein... un governo mondiale parziale che sia, da un punto di vista politico ed economico, sufficientemente forte da poter coinvolgere gradualmente nell'unificazione mondiale il resto del mondo (facendo maturare le premesse indispensabili), da svolgere, in altre parole, un effetto trainante paragonabile a quello svolto dall'asse franco-tedesco e dalla 'piccola Europa' rispetto all'integrazione europea. Nella

situazione storica attuale, che appare destinata a durare ancora assai a lungo, la creazione di un governo mondiale parziale fornito di queste caratteristiche non può che avere la sua base nel Nord del mondo... Si possono individuare due piattaforme possibili. La piattaforma ideale è quella di una convergenza fra tutte le fondamentali componenti del Nord del mondo, cioè di USA, URSS, Europa e Giappone... Se però le premesse necessarie per la piena partecipazione dell'URSS, fin dall'inizio, alla costruzione del governo mondiale parziale tardassero eccessivamente a realizzarsi, l'attualità storica del problema dell'unificazione mondiale potrebbe imporre la scelta di una piattaforma iniziale più limitata, comprendente cioè USA, Europa occidentale e Giappone. In questo caso i problemi del superamento del conflitto Est-Ovest e della democratizzazione dell'URSS diventerebbero i temi prioritari dell'impegno verso l'esterno del governo mondiale parziale...».

Queste asserzioni hanno una grande importanza. Esse rivelano infatti la volontà di sottrarre la meta ideale al regno dei sogni, del tutto staccati dalla realtà, e di presentare la proposta più concreta che permetta di realizzare ciò che di essenziale è contenuto nella meta stessa. Questo contributo alla discussione sul governo mondiale è da approvare in modo particolare, dato che troppo spesso la grande difficoltà del compito ha prodotto una contrapposizione totale fra il retorico idealismo dei suoi sostenitori e l'altrettanto retorico realismo dei suoi oppositori.

E' possibile proseguire il ragionamento e stabilire così i legami concreti fra la meta finale e la situazione attuale. Il fatto che le inadeguate premesse politiche in Unione Sovietica costituiscano un limite alla possibilità di scelta non riguarda soltanto il futuro. Questa è infatti la situazione (la contraddizione) in cui il mondo è vissuto da quando l'esplosione della prima bomba atomica ha indicato il governo mondiale come obiettivo storicamente attuale. Ed è la situazione a cui il mondo si trova tuttora di fronte, sebbene i cambiamenti che stanno avvenendo in Unione Sovietica preannuncino la *possibilità* che questa situazione evolva rapidamente. Ma qual è la via migliore perché questa possibilità si realizzi?

Data la situazione di stasi sul fronte globale, si sono sviluppati sempre più i legami fra i tre pilastri del Nord del mondo (Europa, America e Giappone). Questo processo non ha ancora assunto il significato di una costruzione consapevole dell'embrione di un governo mondiale parziale di tipo federale, come scrive Pistone, paragonabile al processo, avviato dal piano Schuman, verso la costruzione di un embrione di governo europeo parziale. Ma esso è avanzato obiettivamente con lo sviluppo di

relazioni e accordi i quali, nonostante si possano definire puramente intergovernativi, tuttavia, nel loro significato generale, vanno ben al di là della tradizionale cooperazione internazionale. Si possono ricordare l'OCSE, il G-7, la NATO, l'Assemblea atlantica, in un certo senso anche la Comunità europea (che in qualche modo ha, con questo quadro più vasto, lo stesso rapporto che aveva un tempo il Benelux con la Comunità europea), e, in direzione opposta, il GATT, il FMI e la Banca mondiale (che, nonostante le distorsioni derivanti dal loro carattere intergovernativo, hanno già dimostrato di poter svolgere un ruolo potenzialmente più ampio dell'OCSE per quanto riguarda il governo parziale del mondo). Date queste relazioni istituzionali, dati gli accordi reciproci per la difesa, la profonda interdipendenza economica, la comune eredità culturale e politica di Europa e America (e, in misura inferiore, del Giappone), dato il valore simbolico degli incontri che avvengono nei summit economici che si svolgono regolarmente fra i capi di Stato, dato tutto ciò, l'area che abbracciano i tre grandi Stati incomincia ad essere considerata una vera «regione» del mondo, la prima «regione» intercontinentale. Inoltre, questa «regione» tende a percepirsi come una comunità di destino; una comunità di destino che lascia spazio a incrinature: per ogni iniziativa, infatti, si fa affidamento sulla posizione egemonica dell'America, l'autorità delle istituzioni comuni è debole, gli Europei sono incoerenti, si manifestano conflitti commerciali, brusche fluttuazioni delle monete nazionali e oscillazioni delle politiche nazionali. Tuttavia essa è una comunità di destino in tutte le più importanti sfere della vita pubblica: il regime politico, la difesa, la cultura, l'economia.

Ciò significa che la scelta tra iniziare da una base ideale o da una più ristretta non è un problema che riguarda del tutto il futuro. Il punto di partenza è già sul tappeto. Non dimentichiamo che l'integrazione europea non è iniziata dal nulla con la CEECA. Prima del piano Schuman ne sono state poste le basi attraverso la creazione di istituzioni e accordi (patto di Bruxelles, piano Marshall, Consiglio d'Europa, NATO) che si possono paragonare alle organizzazioni internazionali citate prima. La questione non riguarda la scelta, in un futuro non ben definito, tra diverse basi di partenza, ma riguarda il modo in cui si può far progredire, all'interno della piattaforma trilaterale esistente, la volontà di creare legami più efficaci, che diano vita a un embrione federale.

#### *Il ruolo propulsore del federalismo europeo.*

Per quanto riguarda questa volontà, le osservazioni conclusive di

Pistone relative al ruolo propulsore dell'unificazione europea acquistano una grande importanza. Se molti fattori e rapporti oggettivi hanno reso matura la creazione di un governo mondiale parziale a partire dal quadro dell'OCSE, i fattori soggettivi si sono andati esaurendo, dal 1945 ad oggi, con l'affievolirsi del ricordo della guerra mondiale e con l'assuefazione al pericolo nucleare. Mentre alla fine degli anni Quaranta ci fu in Europa un forte slancio verso la costruzione di un embrione di governo europeo per merito del MFE, del Congresso dell'Aja e del Movimento europeo, nei decenni successivi l'influenza federalista, a tutti i livelli, è andata diminuendo. Comunque sia, l'Europa è l'unica regione in cui il progetto federale ha mantenuto un qualche legame con la vita politica, e per questo la battaglia dei federalisti europei è diventata un punto di riferimento di tutti gli altri federalisti nel mondo. Se nascerà un governo europeo, esso, per il solo fatto di esistere — e si spera anche per il ruolo attivo che potrebbe svolgere — darebbe un nuovo impulso a tutti gli altri progetti federali. Ne consegue che l'azione più responsabile per avviarsi verso la Federazione mondiale è quella di raddoppiare gli sforzi per creare la Federazione europea e sottrarre il processo di integrazione europea all'*impasse* del gradualismo.

Ma se questo è certamente il compito principale dei federalisti europei in questo momento, esso non è e non può essere l'*unico*. Dobbiamo diffidare delle formulazioni troppo semplicistiche, che possono indurre a trascurare opportunità di vitale importanza, così come dobbiamo diffidare del tutto di volontà o di orientamenti ambigui.

*Tre percorsi paralleli e sincroni, non tre passi consecutivi e distinti.*

In questo contesto bisogna modificare l'opinione diffusa che l'unificazione fra gli Stati proceda per tappe distinte, ognuna dipendente dal raggiungimento della tappa precedente, iniziando dal livello regionale (europeo), proseguendo con quello intercontinentale (atlantico, trilaterale), fino al livello globale. Già nel recente passato sono stati compiuti passi avanti nell'ambito di tutti e tre i livelli: il cammino deve dunque essere visualizzato come un movimento lungo tre percorsi paralleli. Questo movimento procede a velocità differenti, e finora è stato piuttosto lento e faticoso, ma esso procede nello stesso tempo lungo i tre percorsi, e in tutti e tre è possibile e necessario, nel periodo in cui stiamo vivendo, compiere ulteriori passi avanti. Essi approderanno alla loro rispettiva meta in tre tappe consecutive, ma il cammino è nello stesso tempo parallelo e consecutivo, e perciò *sincrono*.

Il processo di unificazione europea è avanzato più velocemente e decisamente. L'obiettivo dell'unificazione viene riconosciuto — formalmente dalle istituzioni europee e informalmente dal popolo europeo — come un punto d'arrivo inevitabile. Rispetto ai primi anni questa avanzata è andata rallentando, tuttavia essa è continua e se le sarà dato impulso, l'Europa presto approderà alla creazione di un governo europeo. Questo non deve essere considerato come «il primo passo» in senso logico, come abbiamo detto, ma è del tutto probabile che la Federazione europea sarà la prima federazione internazionale, e in quanto tale essa rappresenterà una tappa cruciale, un momento di rinnovata speranza nella lunga e tortuosa marcia verso il governo mondiale.

Per quanto riguarda il livello intercontinentale (atlantico-trilaterale), il cammino è stato più lento. Come è avvenuto in Europa, esso ha proceduto in modo abbastanza spedito per circa quindici anni dopo la fine della seconda guerra mondiale. In realtà lo slancio di questi primi anni è legato al fatto che i processi paralleli della costruzione europea e di quella atlantica hanno permesso di sommare gli sforzi. Dalla creazione dell'OCSE, nel 1962, sono stati fatti pochi passi avanti (soprattutto i Vertici e il G-7, che hanno dato significato politico all'OCSE e possono diventare la premessa di ulteriori passi avanti). Le crisi ricorrenti nell'ambito della difesa atlantica e nei rapporti commerciali e monetari a livello trilaterale spingono alla ricerca di una maggiore integrazione politica. Ma la debolezza dell'influenza federalista ha permesso all'approccio consultivo-pluralistico, nella terminologia di Deutsch, cioè confederale, di giocare un ruolo predominante, scivolando a volte verso posizioni funzionaliste prive di embrioni federali. Solo l'Assemblea atlantica (l'istituzione interparlamentare per cui si sono battuti i federalisti atlantici e di cui ora fanno parte anche Giappone e Australia come osservatori) offre una debole immagine di un possibile embrione federale, nel senso che questa espressione assume nel testo di Pistone quando scrive sulla necessità di un «parlamento comune eletto direttamente». Purtroppo essa è ancora un'Assemblea puramente interparlamentare ed è priva persino di quei poteri consultivi che il Parlamento europeo aveva già quando era più debole. Dunque, al fine di progredire verso forme di aggregazione federale a questo livello, è necessario rafforzare l'Assemblea atlantica attraverso il riconoscimento delle sue attuali funzioni, la ripresa di iniziative politiche più coraggiose e l'aggiunta di una qualche forma di elezione diretta. Attraverso tutto ciò sarebbe possibile trasformare i rapporti intergovernativi atlantici e trilaterali, ora basati sull'egemonia americana e sull'incoerenza dei governi europei, in rapporti democratici

tra i popoli.

Il cammino verso l'unione mondiale a livello globale è stato il più lento. In verità, mentre nel 1945 c'è stato un lieve avanzamento, nei due anni successivi il processo è stato inverso, e l'ONU, pur continuando ad esistere, è diventata una istituzione senza alcun ruolo. Da allora c'è stato qualche piccolo passo avanti (e qualche passo indietro), ma soprattutto la situazione è stata piuttosto stagnante. Le potenzialità più elevate furono espresse dalle organizzazioni funzionalistiche collegate con le Nazioni Unite. Anche le istituzioni di Bretton Woods possono essere inserite in questo contesto, e, nonostante non si possa affermare che esse di recente abbiano fatto qualche progresso, tuttavia la loro importanza relativa e la loro incidenza, derivanti dagli stretti legami con gli Stati che costituivano il nucleo democratico dell'OCSE e dall'uso sia pure sporadico del voto ponderato, suggeriscono alcune delle riforme necessarie alla riattivazione dell'ONU. In particolare, la proposta del voto a triplice maggioranza (degli Stati, dei popoli e della ricchezza mondiale per l'approvazione delle decisioni) metterebbe in evidenza immediatamente quali sono i più importanti interessi mondiali. Oltre a ciò, si renderebbe visibile la dimensione della comunità mondiale che esiste effettivamente o potenzialmente in questo periodo. Su questo terreno si può sperare in un avanzamento di iniziative funzionaliste e possibilmente anche federaliste, necessarie ad attivare le potenzialità esistenti di unificazione globale. Tuttavia, sussiste l'ostacolo della debolezza dell'influenza federalista.

Questa debolezza può essere superata con la creazione di un governo federale europeo. Nel frattempo si può creare una situazione più favorevole se i federalisti europei assumono un atteggiamento costruttivo nei confronti degli altri progetti più ampi e ad essi partecipano, pur senza distogliersi dal loro compito principale, la fondazione della Federazione europea; ciò contribuirebbe a creare un contesto favorevole a questo compito e nello stesso tempo li metterebbe al riparo dalla trappola del settarismo. Da questo punto di vista, l'opportuna e costruttiva attenzione che *Il Federalista* ha cominciato a dedicare ai più ampi processi di integrazione nel mondo è un fatto culturale di grande importanza storica.

#### *I rapporti tra i processi di integrazione.*

Il rapporto tra i vari processi è complesso e multiforme, ma, piuttosto che dialettico, esso è in massima parte diretto, nel senso che l'avanzamento di ciascun processo tende a influenzare direttamente quello degli altri, facendoli avanzare laddove hanno subito un arresto. Un avanzamento più

veloce a livello delle regioni meno estese può accelerare il cammino in quadri più ampi e viceversa. E' già successo che i primi passi avanti verso l'unificazione europea sono stati fatti a livello atlantico (Piano Marshall, NATO), e che quest'ultimo ha ricevuto impulso dall'avanzamento dell'integrazione a livello globale (Società delle Nazioni, ONU). Comunque, le istituzioni di livello inferiore non sono ancora riuscite a giocare un ruolo attivo e costruttivo nei confronti delle altre, e ciò dipende dal fatto che esse sono caratterizzate da un sistema decisionale intergovernativo, basato sul diritto di veto, che le rende poco flessibili e arretrate. In realtà, per quanto riguarda i rapporti diplomatici verso l'esterno, esse hanno spesso giocato un ruolo negativo, come la CEE all'interno del GATT, o la NATO nel contesto dei negoziati Est-Ovest. Bisogna tuttavia riconoscere anche la loro importanza: in assenza delle Comunità europee, la situazione del commercio mondiale sarebbe molto peggiore, in balia di conflitti commerciali, dittature e guerre mondiali. Così pure sarebbe peggiore la situazione dei rapporti Est-Ovest se non ci fosse l'Alleanza Atlantica e l'Ovest fosse dilaniato, come è avvenuto nel periodo fra le due guerre mondiali, da contrasti diplomatici, politici ed economici e da una contraddittoria politica militare. Ma ciò significa che la riforma di queste istituzioni, introducendo un solido sistema maggioritario, è diventata il compito più importante dei federalisti e un atto di responsabilità nei confronti dei livelli più ampi.

#### *Il «primo passo» e la tentazione settaria.*

I militanti a ciascuno dei tre livelli hanno spesso sostenuto che un passo avanti al livello in cui svolgevano il loro lavoro politico sarebbe stato storicamente indispensabile per qualsiasi altro passo avanti in qualsiasi altro livello. Come ha scritto Joseph Baratta nella sua bibliografia del federalismo internazionale, «i federalisti mondiali hanno sostenuto che la Federazione europea dovrebbe seguire, non precedere, la Federazione mondiale, la quale creerebbe le condizioni di sicurezza militare e cooperazione economica necessarie per la creazione di tutte le federazioni regionali... I federalisti europei hanno affermato con forza che l'unione dell'Europa rappresenta la via obbligata verso la Federazione mondiale». In questo confronto i federalisti mondiali hanno avuto la peggio, dato che l'integrazione europea ha fatto progressi, mentre il processo verso quella mondiale è tuttora stagnante; ma ambedue le tesi sono sbagliate in quanto sono esclusive e non tengono conto di ciò che di valido è presente nella tesi opposta. Ambedue — così come tutte le tesi

isomorfe — sono state smentite dalla storia, dato che qualche passo avanti è già stato fatto a tutti e tre i livelli.

E' evidente la funzione psicologica di questa contrapposizione, in quanto essa permette di concentrare la volontà su un preciso obiettivo, ma il costo è eccessivo: una falsa percezione della storia, una prospettiva distorta e poco plausibile sia per quanto riguarda il presente che il futuro, uno stile di analisi antiquato e monomaniaco, un atteggiamento verso altre valide iniziative che va dal disdegno alla manifesta ostilità, una sorta di compiacimento nei confronti degli insuccessi altrui per paura che le altre iniziative possano confutare la propria fede e i propri dogmi. Tutto ciò è più utile al consolidamento settario di un movimento in declino che alla costruzione di un movimento in ascesa. Certamente può essere dato un maggiore impulso alla volontà attraverso idee migliori, senza gli svantaggi del settarismo e della conseguente incapacità di convincere gli estranei.

La tentazione settaria è tipica di tutte le minoranze che si trovano in una situazione di lunga attesa, specialmente di minoranze che hanno sviluppato una cultura politica che è di gran lunga superiore alla cultura politica ordinaria. A questo riguardo il ruolo de *Il Federalista*, che è senza dubbio l'espressione più elevata della cultura federalista nel mondo, è ancora una volta di estrema importanza. *Il Federalista* si fa promotore prima di tutto dell'integrazione europea e in un certo senso sono d'accordo sul fatto che i federalisti europei si assumano questo compito. Bisogna però chiedersi fino a che punto la rivista presenti una deformazione eurocentrica nelle sue analisi. Direi che ciò avviene in misura piuttosto limitata, o addirittura non avviene per nulla. Fortunatamente essa è andata via via inserendo gli elementi eurocentrici in un quadro più ampio. La Federazione europea è un punto nodale per la soluzione di molti problemi e l'analisi di essi, così come le iniziative per la loro soluzione, come ha spesso dimostrato la rivista, risultano incomplete e illusorie se non si prende in considerazione l'Europa. Ma ciò non significa che questa costituisca la premessa per la soluzione di tutti i problemi, né la premessa principale per la soluzione di molti o della maggior parte di essi; la sua integrazione non è il presupposto di qualsiasi progresso su altri fronti e una prospettiva totalmente eurocentrica renderebbe non meno incomplete e illusorie l'analisi e le iniziative relative a problemi più ampi. In realtà, un progresso in qualche ambito più ampio può rafforzare il processo di unione europea e viceversa. E' sufficiente essere un punto di vitale importanza, e non illudersi di essere il centro dell'universo. La Federazione europea è certamente l'obiettivo per cui l'Europa ha le maggiori e

le principali responsabilità nella nostra epoca, ma, in considerazione della sfortunata circostanza che questo obiettivo è allontanato nel tempo da un antistorico gradualismo e che esso non può di conseguenza essere realizzato in tempi brevi, l'Europa deve essere in grado di assumersi tutte le altre sue responsabilità.

*Ira Straus*

## L'azione federalista

### UN APPELLO WAWF UEF A GORBACIOV E REAGAN

*Le relazioni fra UEF, WAWF e AUD tendono sempre più a concretarsi in incontri e iniziative comuni, dimostrando da una parte l'esigenza di un maggiore interscambio culturale, e dall'altra lo stretto legame fra l'azione dei federalisti europei e quella dei federalisti mondiali.*

*Un convegno promosso dal Dipartimento di studi politici dell'Università di Torino sul pensiero e l'opera di Altiero Spinelli (Torino, 1-2 luglio 1988), a cui hanno partecipato membri delle tre organizzazioni, ha offerto l'occasione per un approfondito dibattito sui temi del federalismo e ha avuto come sbocco una iniziativa comune. E' stata infatti elaborata e inviata una lettera a Gorbaciov e Reagan, firmata dai Presidenti dell'UEF, John Pinder, e della WAWF, J. Francis Leddy, che pubblichiamo qui di seguito. Nella stessa circostanza è stato messo definitivamente a punto un testo di Dichiarazione comune WAWF, UEF e AUD, inizialmente proposto da Mario Albertini, da sottoporre all'approvazione dei rispettivi organi deliberanti. Per parte sua, l'UEF ha già ratificato il testo nella sua seduta del 22 ottobre 1988.*

\* \* \*

### LETTERA A GORBACIOV E REAGAN

Signor Segretario e Signor Presidente,

l'inizio di una nuova era nei rapporti fra l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti ha suscitato un'ondata di speranze negli uomini di tutto il mondo. A nome della *World Association for World Federation* e dell'Unione dei federalisti europei, che hanno appena concluso due giornate di proficuo dibattito a Torino (Italia), desideriamo esprimere ad entrambi la nostra

sincera gratitudine.

Noi nutriamo una grande ammirazione per i vostri sforzi tenaci volti a creare un nuovo clima internazionale fondato sulla collaborazione e sulla fiducia reciproca. E noi condividiamo con milioni di individui della Terra la speranza che i vostri sforzi siano coronati dal successo. Oggi, infatti, l'umanità si deve misurare con un insieme di pericoli globali, quali lo sviluppo demografico incontrollato, le crescenti diseguaglianze economiche, l'eccessivo sfruttamento delle risorse naturali, il degrado dell'ambiente ecologico e le tensioni nazionali in molte aree.

E' chiaro che, se devono prevalere le forze della ragione e della giustizia, noi siamo chiamati ad affrontare con coraggio la nostra precaria situazione internazionale. Oggi il perseguimento del ristretto interesse nazionale spesso ostacola gli sforzi comuni diretti ad elaborare soluzioni valide per tutta l'umanità.

E' nostra convinzione che le vostre iniziative per una pace duratura possano essere rafforzate dall'impegno a realizzare un nuovo ordine mondiale, in cui la guerra diventi impossibile.

Per questo motivo vi invitiamo ad esprimere la vostra intenzione di operare nella prospettiva dell'unificazione di tutti i cittadini del mondo, all'interno di una Federazione mondiale, suscitando così il sostegno dell'opinione pubblica per questa nuova era nelle relazioni internazionali.

Siamo, naturalmente, consapevoli che la Federazione mondiale debba essere considerata come un ideale di lungo periodo. Si tratta di un obiettivo che può essere raggiunto in più fasi. Una strada per avanzare in questa direzione consiste nel graduale rafforzamento delle Nazioni Unite, soprattutto in materia di disarmo e di sicurezza internazionale. Anche le unioni federali regionali rappresentano dei passi intermedi verso l'obiettivo finale.

Riconosciamo che la parte del mondo in cui le relazioni internazionali si sono più efficacemente sviluppate nel senso del superamento delle sovranità nazionali è la Comunità europea. L'Europa può anche essere il contesto di grandi progressi nel futuro, attraverso la realizzazione di una democrazia transnazionale, aperta eventualmente alla partecipazione dei cittadini dell'Europa orientale e dell'Unione Sovietica.

Solo la cooperazione politica e l'integrazione possono eliminare la possibilità della guerra e consentirci di risolvere gli altri problemi globali. Per questa ragione ci appelliamo a voi perché continuiate a garantire una *leadership* costruttiva e responsabile, che contribuisca ad unire i popoli e le nazioni del mondo nell'affrontare le sfide e cogliere le opportunità

che si presenteranno nel futuro.

\* \* \*

#### PROPOSTA DI DICHIARAZIONE COMUNE WAWF-UEF-AUD

La WAWF, l'UEF e l'AUD, allo scopo di garantire l'unità democratica dell'impegno di tutti i federalisti, che operano in differenti regioni del mondo ed all'interno di diverse organizzazioni,

dichiarano

di propugnare i seguenti principi:

- la pace nel mondo è il problema politico prioritario del nostro tempo. La sopravvivenza dell'umanità dipende dalla sua realizzazione;
- la pace può essere realizzata soltanto con la creazione di una Federazione mondiale fondata sui principi della democrazia e del diritto, con istituzioni dotate di poteri limitati, ma effettivi;
- tali istituzioni sono necessarie anche per promuovere la giustizia economica e sociale, il rispetto dei diritti umani e la tutela dell'ambiente.

Dichiarano

il proposito di perseguire con altri federalisti l'obiettivo di far accettare dal maggior numero possibile di nazioni un governo mondiale federale e democratico, attraverso:

- 1) lo sviluppo di integrazioni federali fra grandi regioni del mondo e fra altri gruppi di Stati;
- 2) la ristrutturazione ed il rafforzamento delle Nazioni Unite sulla base di principi federali.

## Il federalismo nella storia del pensiero

### JEAN MONNET

*Il centenario della nascita di Jean Monnet è stato solennemente celebrato a Parigi con la traslazione delle sue spoglie al Panthéon. Non era mai accaduto che un personaggio la cui vita si è identificata con la battaglia per l'unità dell'Europa fosse accolto nel tempio in cui riposano le glorie della Francia. Nel corso della suggestiva cerimonia che si è svolta sulla piazza del Panthéon è riecheggiata, ripresa da una vecchia registrazione, la voce di Jean Monnet che ricordava come «gli Stati Uniti d'Europa siano l'unica eredità che possiamo lasciare ai nostri figli».*

*Non si trattava, per Monnet, di una frase di circostanza. Nelle sue memorie, pubblicate nel 1976, aveva sottolineato come nessuno possa trasmettere agli altri la propria saggezza. Il solo patrimonio che possiamo lasciare in eredità ai nostri successori sono delle buone istituzioni. E a questa regola Monnet non è mai venuto meno.*

*Nato a Cognac nel 1888, si scontrò con la dura realtà della politica agli inizi della prima guerra mondiale. Esentato dal servizio militare per ragioni di salute, Monnet sentiva di non poter restare indifferente di fronte alla sorte di tanti suoi coetanei falciati dalla guerra. La sua impazienza diventò ancora maggiore non appena si rese conto che le strutture organizzative del XIX secolo erano del tutto inadeguate ad affrontare un conflitto di proporzioni infinitamente maggiori di quelli passati («le condizioni della guerra erano cambiate, la macchina della guerra era chiamata a stritolare tutte le risorse di una nazione, e bisognava inventare delle forme di organizzazione senza precedenti»).*

*Grazie ad un amico di famiglia Monnet riuscì ad incontrare il Presidente del Consiglio francese Viviani che accolse i suoi suggerimenti. Da allora in poi egli partecipò attivamente alla soluzione dei maggiori problemi europei e mondiali. Contribuì ad organizzare i collegamenti fra*

gli alleati durante la prima guerra mondiale, partecipò al risanamento economico e finanziario di numerosi paesi colpiti dalla crisi post-bellica, promosse l'unità della Resistenza francese ad Algeri, guidò il Commissariato francese al piano, inventò la formula delle Comunità europee (a cominciare dalla CECA), promosse la creazione del Consiglio europeo quando si accorse che la CEE languiva a causa della mancanza di iniziative e, negli ultimi anni della sua vita, sostenne vigorosamente la necessità dell'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo.

Jean Monnet raggiunse il punto più alto della sua attività creatrice quando, di fronte al vicolo cieco in cui erano finiti gli Stati europei all'indomani della seconda guerra mondiale, intuì che la sola via d'uscita sarebbe stata la costruzione di una salda unità europea, che avrebbe restituito la propria dignità alla Germania, offerto solide garanzie di pace alla Francia, e assicurato l'indipendenza dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti. Da questa intuizione nacque il progetto della Comunità europea del carbone e dell'acciaio. Alle sue origini stava la chiara consapevolezza che il nodo da sciogliere era costituito dalla rivalità franco-tedesca. Ma se l'obiettivo era ben identificato, non altrettanto lo erano i mezzi per raggiungerlo. A poco a poco nella mente di Monnet si fece strada l'idea che il problema non dovesse essere aggredito nella sua complessità, ma che si dovesse invece promuovere «una azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi».

E' questo il metodo che ispirò il memorandum scritto il 3 maggio 1950, e pubblicato per la prima volta da Le Monde il 9 maggio 1970 con la seguente nota esplicativa: «Il 28 aprile 1950 Jean Monnet indirizza a Georges Bidault, Presidente del Consiglio, un testo di poco più di tre fogli a macchina, nel quale egli esprime la famosa proposta di 'mettere l'insieme della produzione franco-tedesca di carbone e di acciaio sotto una Alta Autorità comune, in una organizzazione aperta alla partecipazione degli altri paesi d'Europa'. Monnet vede in questa realizzazione 'la prima base di una Federazione europea indispensabile per la salvaguardia della pace'. Questo testo è trasmesso lo stesso giorno a Robert Schuman, Ministro degli Esteri, per mezzo di Bernard Clappier che funge da intermediario. Era un venerdì. Il lunedì mattina, primo maggio, al ritorno da un viaggio nel suo collegio di Metz, Schuman dice semplicemente a Clappier: 'Me ne occupo io'. Il 4 maggio Jean Monnet trasmette a Bidault e a Schuman un nuovo memorandum, datato 3 maggio, che spiega le ragioni che l'hanno condotto a formulare la sua proposta del

pool carbone-acciaio».

Le Monde sottolinea giustamente che Monnet vedeva nella CECA «la prima base di una Federazione europea indispensabile per la salvaguardia della pace». Egli aveva saputo cogliere con grande lucidità la natura del problema da risolvere, aveva indentificato con chiarezza l'obiettivo finale (la federazione), ma aveva ingenuamente creduto che il metodo funzionalistico sarebbe stato sufficiente a raggiungerlo. La storia dell'unificazione europea ha dimostrato che la cieca fiducia nutrita da Jean Monnet sull'evoluzione spontanea della Comunità verso la federazione era infondata. Ma non per questo la sua opera è stata meno importante: grazie ad essa i dati del problema europeo sono radicalmente cambiati. Le Comunità hanno eliminato le tensioni ancora presenti fra gli Stati dell'Europa occidentale, hanno garantito un periodo di prosperità senza precedenti, hanno aperto la strada alle battaglie per la costruzione degli Stati Uniti d'Europa. E resta il fatto che l'intuizione di Jean Monnet secondo la quale è necessaria «una azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo», ha costituito, e costituisce ancora, un insegnamento essenziale per la lotta dei federalisti.

\* \* \*

#### IL MEMORANDUM MONNET DEL 3 MAGGIO 1950

Nella situazione attuale del mondo, da qualunque parte ci si volga non si incontrano che dei vicoli ciechi, sia che si tratti della rassegnazione crescente ad una guerra ritenuta inevitabile, del problema della Germania, della continuazione del risollevarmento francese, dell'organizzazione dell'Europa, o del posto stesso della Francia nell'Europa e nel mondo.

Da una situazione simile si può uscire in un solo modo: con una azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi.

E' in questo spirito che è stata formulata la proposta presentata in annesso (1). Le riflessioni che seguono riassumono le constatazioni che hanno condotto a questa proposta.

1. Gli animi si cristallizzano su un obiettivo semplice e pericoloso: la guerra fredda.

Tutte le proposte, tutte le azioni vengono interpretate dall'opinione pubblica come un contributo alla guerra fredda.

La guerra fredda, il cui obiettivo essenziale è quello di far cedere l'avversario, è la prima fase della guerra vera e propria.

Questa prospettiva crea nei dirigenti la rigidità che risulta dal perseguimento di un solo obiettivo. La ricerca della soluzione dei problemi scompare. Questa rigidità dell'obiettivo e del pensiero procede inevitabilmente, da una parte e dall'altra, verso il cozzo che è nella logica ineluttabile di questa prospettiva. Da questo cozzo nascerà la guerra.

Di fatto, noi siamo già in guerra.

Bisogna cambiare il corso degli avvenimenti. Bisogna cambiare, per questo, lo spirito degli uomini. Non bastano delle parole. Solo un'azione immediata su un punto essenziale può smuovere l'attuale situazione di stasi. E' necessaria un'azione profonda, reale, rapida e drammatica che cambi le cose e faccia entrare nella realtà le speranze alle quali i popoli stanno per non credere più. Così si potrà dare ai popoli dei paesi «liberi» un motivo di speranza anche per gli obiettivi più lontani che verranno loro affidati, e si creerà in essi l'attiva determinazione di perseguirli.

2. La situazione tedesca non può non diventare rapidamente un cancro pericoloso per la pace in un avvenire prossimo, e immediatamente per la Francia, se il suo sviluppo non viene diretto — per i Tedeschi — verso la speranza e la collaborazione con i popoli liberi.

Questa situazione non può essere regolata con l'unificazione della Germania perché ci vorrebbe un accordo USA-URSS impossibile da concepire in questo momento.

Essa non può essere regolata con l'integrazione dell'Ovest tedesco nell'Occidente,

— perché a causa di ciò i Tedeschi dell'Occidente si metterebbero, nei confronti dell'Est, nella situazione di aver accettato la separazione, mentre l'unità deve essere il loro obiettivo costante;

— perché l'integrazione pone il problema del riarmo della Germania e porterebbe alla guerra costituendo una provocazione per i Russi;

— per delle questioni politiche insolubili.

E tuttavia gli Americani insisteranno perché l'integrazione si faccia,

— perché essi vogliono che si faccia qualche cosa e non hanno altre idee attuabili subito;

— perché essi dubitano della solidità e del dinamismo francese. Alcuni pensano che si debba promuovere la creazione di un sostituto della Francia.

Non bisogna cercare di risolvere il problema tedesco che non può essere risolto sulla base dei dati attuali. Bisogna cambiarne i dati trasformandolo.

Bisogna intraprendere un'azione dinamica che trasformi la situazione tedesca e orienti lo spirito dei Tedeschi, e non cercare una sistemazione statica sulla base dei dati attuali.

3. La continuazione del risollevarsi della Francia diventerà impossibile se non sarà risolta rapidamente la questione della produzione industriale tedesca e della sua capacità concorrenziale.

La base della superiorità che gli industriali francesi riconoscono tradizionalmente alla Germania sta nella sua produzione di acciaio a un prezzo al quale la Francia non può fare concorrenza. Deriverebbe da ciò, secondo loro, la posizione di svantaggio di tutta la produzione francese.

La Germania chiede già di aumentare la sua produzione da undici a quattordici milioni di tonnellate. Noi rifiuteremo, ma gli Americani insisteranno. Alla fine noi faremo delle riserve ma cederemo. Intanto la produzione francese non cresce, o addirittura diminuisce.

Basta menzionare questi fatti, anche senza illustrarli, per rendersi conto delle loro conseguenze: Germania in espansione, *dumping* tedesco all'esportazione; richiesta di protezione per le industrie francesi; arresto o contraffazione della liberalizzazione degli scambi; ricostituzione dei cartelli d'anteguerra; eventuale orientamento dell'espansione tedesca verso l'Est, preludio ad accordi politici; Francia ricaduta nella *routine* di una produzione limitata, protetta.

Le decisioni che condurranno a questa situazione stanno per essere impostate, se non prese, alla conferenza di Londra, a causa della pressione americana.

Orbene, gli USA non desiderano che le cose si sviluppino in questo modo. Essi accetteranno una soluzione diversa a patto che sia dinamica e costruttiva, soprattutto se essa sarà proposta dalla Francia.

Con la soluzione proposta scompare la questione del dominio della produzione tedesca, che provocherebbe, se si manifestasse, un turbamento costante, e, infine, impedirebbe l'unione dell'Europa e causerebbe di nuovo la perdita della stessa Germania. Questa soluzione crea invece per l'industria tanto tedesca, quanto francese ed europea, le condizioni di una espansione comune nella concorrenza ma senza il dominio di alcuno.

Dal punto di vista francese, questa soluzione mette l'industria nazionale su una base di partenza eguale a quella dell'industria tedesca, elimina il *dumping* all'esportazione che sarebbe altrimenti praticato dall'industria tedesca dell'acciaio, fa partecipare l'industria francese dell'acciaio all'espansione europea senza la paura del *dumping* e senza la tentazione del cartello. Sarà così eliminata la paura che spinge gli industriali verso il malthusianesimo, il blocco della «liberalizzazione», e, infine, verso il

ritorno alle pratiche del passato. Il maggiore ostacolo per la continuazione del progresso industriale francese sarà tolto di mezzo.

4. Noi siamo stati, fino ad ora, impegnati in uno sforzo di organizzazione dell'Ovest nel campo economico, militare e politico: OECE, patto di Bruxelles, Strasburgo.

L'esperienza di due anni, le discussioni dell'OECE sugli accordi per i pagamenti, la liberalizzazione degli scambi, ecc., il programma di riarmo sottoposto all'ultima riunione di Bruxelles, le discussioni di Strasburgo, gli sforzi — che restano senza risultati concreti — per giungere ad una unione doganale franco-italiana mostrano che non stiamo facendo alcun progresso reale verso il fine che ci siamo assegnati, e che è l'organizzazione dell'Europa, il suo sviluppo economico, la sua situazione collettiva.

L'Inghilterra, per desiderosa che sia di collaborare con l'Europa, non acconsentirà a nulla che possa avere come conseguenza quella di allentare i suoi legami con i *Dominions*, o di impegnarla in Europa al di là degli impegni presi dalla stessa America.

La Germania, elemento essenziale dell'Europa, non può essere impegnata nell'organizzazione europea allo stato attuale delle cose per le ragioni esposte sopra.

E' certo che la continuazione dell'azione intrapresa sulle vie nelle quali ci troviamo ora impegnati conduce ad un vicolo cieco, e rischia inoltre di lasciar passare il tempo durante il quale questa organizzazione dell'Europa sarebbe ancora possibile.

In effetti, i popoli d'Europa odono soltanto parole. Ben presto essi non crederanno più all'ideale che i governi persistono ad offrire loro senza però andare al di là di vani discorsi e di riunioni futili.

L'opinione pubblica americana non sosterrà più l'azione comune e la partecipazione americana se l'Europa non si mostrerà dinamica.

Per la pace futura, la creazione di una Europa dinamica è indispensabile. Un'associazione di popoli «liberi», alla quale parteciperanno gli USA, non esclude affatto la creazione di una Europa; al contrario — siccome questa associazione sarà fondata sulla libertà, dunque sulla diversità — l'Europa, a patto che venga adattata alle nuove condizioni del mondo, svilupperà le sue facoltà creatrici e si rivelerà come una forza di equilibrio.

Bisogna dunque abbandonare le forme del passato ed entrare in una via di trasformazione sia con la creazione di comuni condizioni economiche di base, sia, nel contempo, con l'instaurazione di nuove autorità accettate dalle sovranità nazionali.

L'Europa non è mai esistita. Non è la somma di sovranità riunita in consigli che crea una entità. Bisogna creare davvero l'Europa, bisogna che essa si manifesti a sé stessa e all'opinione americana, e che abbia fiducia nel suo avvenire.

Questa creazione, nel momento in cui si pone il problema di un'associazione con una America tanto forte, è indispensabile per dimostrare che i paesi d'Europa non si abbandonano alla facilità, non cedono alla paura, credono in sé stessi e creano senza indugi il primo strumento della realizzazione di una Europa in seno alla comunità dei paesi liberi e pacifici, alla quale essa apporterà equilibrio e la continuazione del suo pensiero creativo.

5. Nel momento presente, l'Europa non può nascere che dalla Francia. Solo la Francia può parlare ed agire. Ma se la Francia non parla e non agisce ora che cosa accadrà?

Un raggruppamento si opererà intorno agli Stati Uniti, ma per condurre con più forza la guerra fredda. La ragione evidente di ciò sta nel fatto che i paesi d'Europa hanno paura e cercano aiuto. L'Inghilterra si avvicinerà sempre più agli Stati Uniti; la Germania si svilupperà rapidamente, noi non potremo evitare il suo riarmo. La Francia ricadrà nel malthusianesimo di un tempo, e questa evoluzione si concluderà fatalmente con il suo tramonto.

6. Dopo la liberazione, i Francesi, ben lungi dal lasciarsi abbattere dalle difficoltà, hanno dato prova di vitalità e di fede nell'avvenire: sviluppo della produzione, modernizzazione, trasformazione dell'agricoltura, messa in valore dell'Unione francese, ecc.

Orbene, durante questi anni i Francesi hanno dimenticato la Germania e la sua concorrenza. Essi credevano nella pace. Essi ritrovano di colpo la Germania e la guerra.

La crescita della produzione della Germania e l'organizzazione della guerra fredda risuscitano nel loro animo i sentimenti di paura tipici del passato, e farebbero rinascere i riflessi malthusiani. Essi ricadrebbero così nella loro condizione psicologica di paura proprio nel momento in cui l'audacia permetterebbe loro di eliminare questi due pericoli, e farebbe compiere allo spirito francese quei progressi per i quali esso è preparato.

In questa congiuntura, la Francia è designata dal destino. Se prende l'iniziativa che eliminerà la paura, che farà rinascere la speranza nell'avvenire, che renderà possibile la creazione di una forza di pace, essa avrà liberato l'Europa. E in una Europa liberata, lo spirito degli uomini nati sul suolo di Francia, viventi nella libertà e in condizioni materiali e sociali

costantemente in progresso, continuerà ad apportare il suo contributo essenziale.

*(a cura di Giovanni Vigo)*

NOTA

(1) Si tratta della proposta riguardante la Comunità europea del carbone e dell'acciaio.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

GUIDO MONTANI, Ufficio di segreteria del Movimento federalista europeo, professore di Teoria dello sviluppo economico, Università di Pavia.

ANTONIO PADOA SCHIOPPA, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo, preside della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano.

TIBOR PALANKAI, direttore del Dipartimento di Economia mondiale, Università Karl Marx di Budapest.

SERGIO PISTONE, membro del Bureau Exécutif dell'Unione europea dei federalisti, professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

FRANCESCO ROSSOLILLO, Vice-presidente dell'Unione europea dei federalisti.

IRA STRAUS, Segretario generale dell'Association to Unite the Democracies.

GIOVANNI VIGO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, professore di Storia economica, Università di Pavia.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

#### Anno 1984

##### Editoriali

Verso un governo mondiale.

I problemi della pace e il Parlamento europeo.

##### Saggi

Mario Albertini, Cultura della pace e cultura della guerra.

Lord Lothian, La sovranità nazionale e la pace.

Francesco Rossolillo, Il federalismo nella società post-industriale.

##### Note

Sull'inglese come lingua universale.

La nascita di Federal Union.

Identità territoriale e democrazia.

##### Problemi della pace

La III Convenzione europea per il disarmo nucleare.

Che cosa significa «educare alla pace».

I benefici della riduzione della spesa militare.

##### L'azione federalista

I giovani e il federalismo.

##### Il federalismo nella storia del pensiero

Albert Einstein.

Lionel Robbins.

Alexander Hamilton.

#### Anno 1985

##### Editoriali

L'Europa di fronte alle sfide dell'avvenire.

Prime riflessioni sul Piano Gorbaciov.

##### Saggi

Robert Triffin, Lo scandalo monetario mondiale e il Sistema monetario europeo.

Michel Albert, Il costo della «non-Europa» e l'alternativa europea.

Wassily Leontief, Progresso tecnico e integrazione europea.

Altiero Spinelli, Il ruolo costituente del Parlamento europeo.

Francesco Rossolillo, Per un nuovo modello di democrazia federale.

##### Note

L'Europa e il Comecon. Verso una Ostpolitik europea?

##### Problemi della pace

Jonathan Schell e il problema dell'abolizione delle armi nucleari.

Le proposte di denuclearizzazione. Una via verso la pace?

##### Il federalismo nella storia del pensiero

Immanuel Kant.

#### Anno 1986

##### Editoriali

Chemobyl.

Le vie verso la Federazione mondiale.

##### Saggi

Mario Albertini, L'Europa sulla soglia dell'Unione.

Guido Montani, L'economia mondiale e il modo di produzione scientifico.

##### Note

Keynesismo e Welfare su scala internazionale: a proposito di un piano mondiale per l'occupazione e lo sviluppo.

##### Il federalismo nella storia del pensiero

Lord Lothian.

Emery Reves.

#### Anno 1987

##### Editoriali

Il nostro lavoro per il federalismo.

Due possibilità per la difesa europea.

##### Saggi

Joseph Preston Baratta, Il piano Baruch come precedente per il disarmo

e per il governo federale del mondo.  
Francesco Rossolillo, Federalismo e comportamenti linguistici.  
Lucio Levi, Recenti sviluppi della teoria federalistica.

#### Note

L'Europa e il problema energetico dopo Chernobyl.  
Verso l'unità mondiale dei federalisti.

Problemi della pace  
Reykjavik.

Il federalismo nella storia del pensiero  
Clarence Streit.  
Il federalismo africano.