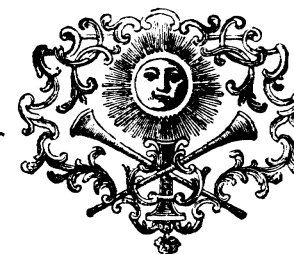


IL FEDERALISTA

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

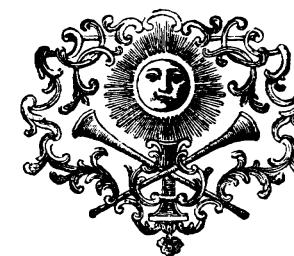


IL FEDERALISTA

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 attualmente viene pubblicato in inglese 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 sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Cesfer, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa lire 30.000; altri paesi lire 40.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XXXIII, 1991, NUMERO 1

INDICE

<i>Guerra giusta?</i>	pag.	3
LUCIO LEVI, <i>Considerazioni sulla Comunità europea e il nuovo ordine mondiale</i>	»	9
JEAN-FRANCIS BILLION, <i>I Movimenti mondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea</i>	»	27
NOTE		
<i>Europa e Stati Uniti: la lezione del Golfo</i> (Emanuele Itta)	»	55
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Nota sulla riforma istituzionale della CEE e sull'Unione politica</i> (Antonio Padoa Schioppa)	»	63
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>Kenneth C. Wheare</i> (a cura di Luigi V. Majocchi)	»	74

Guerra giusta?

Il tragico conflitto del Golfo ha fatto riemergere nel dibattito politico il problema della «guerra giusta». Si tratta di un problema che sarebbe sbagliato accantonare come puramente filosofico. Al contrario esso ha una forte rilevanza politica, ed è destinato ad acquistarne una sempre crescente in un mondo nel quale l'aumento vertiginoso dell'interdipendenza estende le superfici di attrito tra gli Stati e quindi moltiplica i motivi di conflitto. In questo mondo tutti coloro che vogliono la pace, ma sono consapevoli del fatto che la pace perpetua non è un obiettivo di domani, sentono un acuto bisogno di un criterio di giudizio e di orientamento dell'azione politica che consenta loro di lottare per la pace senza cadere nell'irresponsabilità del pacifismo come pura affermazione di principio. Del resto che il problema abbia una forte rilevanza politica è testimoniato dal fatto che è stato proprio su di esso che nel corso della guerra si è divisa l'opinione pubblica mondiale.

Ci occuperemo qui soltanto del problema se sia stato giusto fare la guerra, e lasceremo da parte quello se sia stato giusto farla come è stata fatta. E daremo per scontato che l'embargo non sarebbe servito a raggiungere lo scopo e che quindi il ricorso alle armi sia stato una soluzione obbligata, se si voleva che lo scopo fosse raggiunto. Lasciando da parte e dando per scontato tutto ciò, è stato giusto scatenare la guerra del Golfo? E' noto che l'argomento normalmente addotto per giustificare una risposta affermativa a questa domanda è quello della necessità di ripristinare il diritto internazionale violato con l'annessione del Kuwait, e in particolare di dare esecuzione alle risoluzioni delle Nazioni Unite. La necessaria premessa all'esame del problema è quindi il tentativo di definire la natura dell'ONU come custode e fonte del diritto internazionale e il suo ruolo in questa tragica vicenda e in generale nell'attuale equilibrio mondiale.

Parlare di giustizia nei rapporti tra gli uomini e tra gli Stati ha, in prima approssimazione, un senso soltanto quando al di sopra delle parti in conflitto vi sia un giudice che abbia il potere di dirimere le controversie con lo strumento del diritto e di imporre il rispetto della sua decisione con l'impiego delle sole forze di polizia giudiziaria. L'esistenza di questo giudice, nel mondo moderno, non può essere garantita che dallo Stato. L'idea di giustizia potrà quindi avere pieno diritto di cittadinanza nei rapporti internazionali soltanto quando tutti gli Stati avranno accettato di sottomettersi a loro volta ad un potere statale superiore contraendo tra loro un vincolo federale. Ora, è un dato di fatto che l'ONU non è il governo federale mondiale. Ciò significa che oggi gli Stati si trovano ancora nei loro rapporti reciproci nello stato di natura, nel quale non vi sono guerre giuste in quanto, per riprendere una frase di Kant, «lo stato di natura è esso stesso una condizione di ingiustizia». L'ONU anzi, nella misura in cui evoca l'immagine e la speranza dello Stato mondiale e di un ordine giuridico universale senza realizzarli, ha addirittura una funzione mistificatoria, e in quanto tale promuove l'esercizio della violenza anziché la pace. Nel corso della guerra del Golfo, in particolare, la sua funzione è stata quella di fare da copertura al dominio militare degli Stati Uniti sul resto del mondo. Le sue risoluzioni nei confronti dell'Iraq sono state prese per iniziativa degli Stati Uniti e son state fatte valere con lo strumento della guerra, la cui esecuzione è stata delegata agli stessi Stati Uniti e ai loro alleati.

Un approccio puramente illuministico porta a questa conclusione. Ma non ci si può fermare qui perché, per riprendere un'altra frase di Kant, «lo stato di natura dei popoli, come quello dei singoli uomini, è una condizione dalla quale si deve uscire per entrare in una condizione giuridica». E parlare di dovere nella storia ha un senso soltanto in quanto si creda che gli sforzi fatti per realizzare gli ideali ai quali il dovere si riferisce sono destinati a trovare una consonanza via via più diffusa nelle aspirazioni e nelle attese degli altri uomini e quindi a conseguire i loro obiettivi nel corso del processo. In questa prospettiva, il fatto che l'ONU evochi l'immagine del governo mondiale non è una mistificazione, ma una prefigurazione, alla quale la crescente interdipendenza dei rapporti tra gli uomini a livello mondiale attribuisce una crescente concretezza. Essa è un embrione di Stato mondiale, e le sue risoluzioni un embrione di diritto cosmopolitico. Vero è che la forma dell'embrione è lontanissima da quella dell'istituzione matura nella quale è destinato a trasformarsi. Ma è altrettanto vero che la consapevolezza di essere coinvolti nel processo di formazione dello Stato mon-

diale — anche se soltanto ai suoi inizi — fornisce criteri per giudicare gli avvenimenti e suggerisce agli uomini di governo e a tutti gli uomini di buona volontà orientamenti d'azione. Un'azione politica sarà giusta o ingiusta a seconda che essa avvicini o allontani, acceleri o rallenti, l'unificazione politica del genere umano e quindi l'ingresso della comunità internazionale nella condizione giuridica di Kant.

Tutto ciò dovrebbe suggerire la conclusione che il problema se quella del Golfo sia stata o non una guerra giusta dipende dagli esiti di un processo che non è ancora concluso. In ogni caso la risposta non potrà venire che dal modo in cui sarà organizzata la pace. Se la fine della guerra porterà con sé un incancrenimento delle divisioni ed un maggiore dispiegamento di eserciti e di armamenti sul territorio dei paesi del Medio Oriente, e quindi un maggior pericolo che il flagello della guerra si scateni ancora, la guerra del Golfo sarà stata ingiusta; se porterà con sé la distensione, una maggiore stabilità e l'attesa di una crescente unità, sarà stata giusta, anche se di quella giustizia terribile e primitiva che è la sola che ancor oggi sappia amministrare il tribunale della storia.

Perché questa seconda direzione possa essere imboccata, bisogna che coloro che hanno il potere di decidere il futuro assetto della regione e più in generale tutti coloro che possono poco o tanto influire sull'opinione pubblica araba ed europea siano consapevoli di alcuni dati fondamentali:

1) la causa prima della guerra del Golfo è stata la divisione politica della regione ereditata dal Trattato di Versailles. Essa ha avuto l'effetto di ripartire le sue immense ricchezze petrolifere in un modo totalmente arbitrario, concentrandole quasi esclusivamente in alcuni Stati di piccole o piccolissime dimensioni, o comunque assai poco popolati, e lasciando privi gli Stati grandi e densamente popolati, che ne avrebbero un acuto bisogno per promuovere il loro sviluppo economico e civile. Ma essa ha anche impedito la nascita nella regione di una moderna economia di mercato, che richiede spazi di dimensione continentale, e ha favorito invece il mantenimento di regimi arretrati, dittatoriali e corrotti e la diffusione della piaga del fondamentalismo, alimentata dalla miseria e dalle ingiustizie sociali. Per «vincere la pace» bisogna quindi creare strutture che favoriscano l'unità araba prendendo come modello le istituzioni della CEE, attraverso la creazione di un grande mercato e di un'autorità che abbia il potere di redistribuire le royalties petrolifere in funzione dei bisogni di sviluppo degli Stati della regione, e che insieme indichi l'obiettivo di una grande federazione laica, democratica e pluralistica, nella quale possano trovar posto, a fianco dei Palestinesi e

di tutto il popolo arabo, Israele e le popolazioni non arabe del Medio Oriente e del Maghreb. Vero è che l'obiettivo finale di una federazione araba non potrà essere raggiunto che tra Stati che abbiano a loro volta instaurato al loro interno la democrazia. Ma è altrettanto vero che la spinta verso l'unità è essa stessa una condizione perché il processo di democratizzazione si avvii. E' soltanto nell'unità che il popolo arabo potrà ridare vigore alle sue millenarie tradizioni culturali, fondate sulla ragione e la tolleranza, e superare definitivamente la rovinosa commistione tra politica e religione che oggi ne soffoca lo sviluppo economico e civile.

2) La guerra ha dimostrato che la sicurezza di Israele e di tutti gli altri Stati della regione non è più un fatto militare. Non si potrà parlare di sicurezza nel Medio Oriente e nei rapporti tra mondo arabo ed Europa fino a che non si sarà instaurato un nuovo clima. Sotto questo profilo acquista un'importanza decisiva il modello della CSCE. Essa costituisce l'esemplificazione del fatto che oggi la sicurezza dipende da un lato dal disarmo e dalla realizzazione di misure di fiducia reciproca e di trasparenza, e dall'altro dalla collaborazione economica e dalla garanzia dei diritti umani. Si tratta quindi di creare un sistema di sicurezza secondo questo modello nell'area del Mediterraneo e del Medio Oriente e di collegarlo con la CSCE, creando in questo modo una vastissima rete di rapporti di garanzia e di controllo, che coinvolgano anche Stati Uniti ed Unione Sovietica. E' soltanto in un quadro così ampio che sarà possibile creare le condizioni perché sia garantita la sicurezza di Israele, data una patria ai Palestinesi e regolamentato in un modo rigoroso il commercio degli armamenti. Ed è soltanto in questo contesto che potrà essere lanciato, in collaborazione con i paesi petroliferi della regione, un grande piano di sviluppo del mondo arabo analogo al Piano Marshall e avviato concretamente il processo di unità araba. Certo è che l'idea dell'applicazione sia del modello CEE che di quello CSCE al Medio Oriente può oggi sembrare utopistica in considerazione della tensione permanente ed esasperata che esiste tra Israele, l'OLP ed alcuni Stati arabi. Ma non si dimentichi che cinquant'anni fa in Europa, attraverso la collaborazione e l'integrazione, è stato conseguito un obiettivo ancora più arduo: quello di superare la storica inimicizia tra Francia e Germania, tanto da rendere impensabile una guerra tra Stati membri della Comunità.

3) La possibilità che tutto questo avvenga dipende in parte dagli arabi, ma in parte dalla Comunità, che può oggi giocare rispetto al mondo arabo lo stesso ruolo che fu degli Stati Uniti nei confronti

dell'Europa dopo la seconda guerra mondiale, allorché essi, attraverso il Piano Marshall, contribuirono in modo decisivo a favorirne la ripresa economica e ad incoraggiare l'inizio del processo della sua unificazione. In questo essa è favorita dalla contiguità geografica, dalla stretta interdipendenza degli interessi economici e dal fatto che, non essendo una potenza militare, non ha partecipato in quanto tale alla guerra e non è vista come una minaccia imperialista da quella larghissima parte dell'opinione pubblica della regione che considera invece gli Stati Uniti come il principale nemico della causa araba. In realtà la diffusa impressione che gli Stati Uniti siano usciti enormemente rafforzati dalla guerra del Golfo deriva da un errore di prospettiva. Gli Stati Uniti, condizionati da un astronomico deficit di bilancio e dalla presenza sempre più drammatica, al loro interno, di gravi fenomeni di disgregazione sociale, e per di più usciti dalla guerra con un'ulteriore gravissima perdita di immagine presso l'opinione pubblica araba, sono oggi più che mai una potenza in declino, che potrà giocare un ruolo nella regione mediorientale soltanto a breve termine. A medio termine, il partner privilegiato del popolo arabo non può essere che la Comunità. Ma perché la Comunità possa assumere le relative responsabilità, essa deve potersi presentare come un soggetto capace di portare avanti una politica coerente di pacificazione e di collaborazione e di costituire un modello di convivenza civile degno di essere imitato. E ciò comporta che essa compia il passo decisivo nella riforma della sua struttura istituzionale, trasformandosi in una federazione democratica, e si doti dello strumento di una moneta unica, che possa, tra l'altro, servire come mezzo di pagamento delle forniture di petrolio, dando così un decisivo contributo alla stabilizzazione dei suoi prezzi. Unità europea e unità araba diventano in questo modo due compiti strettamente interdipendenti.

Appare evidente che questi processi sono essenziali per accelerare la trasformazione dell'ONU in un vero governo mondiale. Si tratta di una trasformazione che non si potrà compiere fino a che il mondo continuerà ad essere diviso in centottanta Stati spesso divisi gli uni dagli altri da confini arbitrari e condannati al sottosviluppo da una dimensione incompatibile con un moderno sviluppo industriale, e quindi con la democrazia. I tempi per l'unificazione politica del genere umano saranno maturi quando gli uomini si saranno uniti in poche grandi formazioni federali di dimensione continentale capaci di costituire i pilastri portanti della Federazione mondiale. L'Europa ed una «nazione araba» unita, laica e democratica sono destinate ad essere due di questi pilastri. La guerra del Golfo sarà stata «giusta» soltanto se gli orribili massacri e le

immense distruzioni che essa ha provocato spingeranno gli uomini a prendere coscienza della necessità di affrettare i tempi del completamento del primo e della nascita del secondo.

Il Federalista

Considerazioni sulla Comunità europea e il nuovo ordine mondiale.

LUCIO LEVI

I cambiamenti rivoluzionari che si susseguono con crescente accelerazione (la *perestrojka* in URSS, il crollo dei regimi comunisti, l'unificazione tedesca, la fine della guerra fredda) stanno erodendo il vecchio ordine mondiale formatosi dopo la seconda guerra mondiale. Ma un nuovo ordine non si è ancora affermato. La guerra del Golfo è infatti espressione della crisi del vecchio ordine bipolare e, nello stesso tempo, della mancanza di un nuovo ordine. Essa sgombra il campo dall'illusione di un progresso ormai acquisito verso un ordine mondiale pacifico. E segna la sconfitta dei due soggetti politici (la CEE e l'ONU), che hanno perseguito il disegno di una soluzione negoziale del conflitto. Tuttavia il loro ruolo mette in evidenza il punto sul quale bisogna far leva per far nascere un nuovo ordine mondiale, che faccia prevalere la forza del diritto su quella delle armi.

I complessi problemi della transizione dal vecchio al nuovo ordine esigono che ci si interroghi sui caratteri e sulle tendenze della politica mondiale. Infatti, se collocati in questo contesto, gli stessi lineamenti del disegno politico dell'unificazione europea assumono un significato nuovo. Nella nuova era che si è aperta dopo la fine della guerra fredda, la Federazione europea non si presenta più come un terzo polo nel sistema mondiale degli Stati, ma piuttosto come il primo passo sulla via della Federazione mondiale. In altri termini, la funzione storica universale della Federazione europea è dimostrare che è cominciata l'era del federalismo nel mondo.

D'altra parte, la fase costituente del nuovo ordine mondiale erode le vecchie istituzioni della guerra fredda (come la NATO e il Patto di Varsavia) e ne sviluppa altre (come l'ONU e la CSCE) più adeguate a soddisfare i bisogni di cooperazione e di solidarietà di un mondo sempre più strettamente interdipendente. L'affermazione del nuovo ordine mondiale implica dunque la ridefinizione del ruolo di tutte le organizza-

zioni internazionali e delle loro relazioni. Per avere un orientamento nella nuova era, bisogna collocare la costruzione dell'unità europea nell'evoluzione della politica mondiale, prendendo in considerazione il ruolo che la Comunità europea può assumere nell'indirizzare la marcia del mondo verso l'unità.

La Comunità europea come modello e polo di attrazione.

La Comunità europea costituisce la punta più avanzata dei processi di integrazione in corso nell'economia mondiale. Attorno al nucleo centrale della Comunità si è formata una costellazione di paesi dell'Est e del Sud, i quali ricercano in questa istituzione la via per entrare nel mercato mondiale. Attraverso diverse forme di aggregazione più o meno serrate a seconda delle necessità, lungo una scala che va dalla cooperazione, all'associazione, all'adesione, la Comunità ha creato delle istituzioni che le hanno permesso di stringere dei legami economici con tutto il mondo. Essa costituisce quindi il nucleo del processo di unificazione dell'economia mondiale. La Comunità si colloca al centro di una serie di cerchi concentrici, rappresentati da varie organizzazioni internazionali: dall'EFTA, al COMECON, al Consiglio d'Europa, alla CSCE, alla Convenzione di Lomé, fino all'ONU. Essa costituisce il cerchio più solido, l'organizzazione internazionale che ha sviluppato tra gli Stati-membri la coesione istituzionale più forte e ha una dinamica che tende a farla evolvere in una federazione. La Comunità è quindi il terreno privilegiato per la sperimentazione del modello federale.

Grazie a questi suoi attributi, la Comunità non è solo un modello per le altre aree regionali che aspirano all'unità e per il mondo (riforma dell'ONU), ma è anche un polo di attrazione nei confronti dei paesi che appartengono alle orbite più ampie. Tutti i paesi che ruotano nelle orbite più prossime alla Comunità (in primo luogo i paesi dell'EFTA e quelli dell'Europa orientale appartenenti al COMECON, più la Jugoslavia) vorrebbero aderirvi. Ma se gli attuali meccanismi istituzionali rimangono invariati e non si avvia un processo di democratizzazione e di rafforzamento della Comunità, la capacità di decisione di quest'ultima tenderà a diminuire con l'aumento del numero degli Stati-membri. E' del tutto evidente che, raddoppiando il numero degli Stati-membri, ciascuno con il suo fardello di problemi particolari e di vincoli per la politica comune, la Comunità rischierebbe la paralisi totale e dunque la dissoluzione. L'esperienza dell'allargamento della Comunità, soprattutto quello conseguente all'adesione del Regno Unito, mostra chiaramente che

questo processo ha rallentato (e continua a rallentare) il cammino sulla via dell'unità politica.

La riforma istituzionale, che permetterebbe di conferire alla Comunità europea i primi strumenti di potere sufficienti a esprimersi efficacemente sul piano internazionale, consiste nella creazione del governo democratico dell'economia europea. Più precisamente si tratta di trasferire a livello europeo i poteri relativi al controllo della moneta e della politica macro-economica, di attribuire al Parlamento europeo il potere legislativo e di controllo nei confronti della Commissione, di conferire il ruolo di governo della Comunità alla Commissione e di trasformare il Consiglio dei Ministri nel Senato della Comunità, che condivide con il Parlamento europeo il potere legislativo, ma è privato del potere esecutivo.

Nella prospettiva del rafforzamento, la politica che la Comunità ha adottato è stata di subordinare l'accoglimento delle domande di adesione all'accettazione senza riserve degli obiettivi della riforma istituzionale, tema che oggi è all'ordine del giorno, in seguito alla convocazione delle conferenze intergovernative sull'Unione economica e monetaria e sull'Unione politica.

Di conseguenza, solo se la Comunità rafforzerà la propria coesione, potrà svolgere un ruolo dirigente nel processo pan-europeo e diventare il nucleo dell'ordine istituzionale della Casa comune europea. Dimostrando che è possibile far vivere un'unione di Stati al di là delle nazioni, la creazione di un primo nucleo federale in Europa permetterà di avviare la ricostruzione di un ordine internazionale alternativo al vecchio e cadente sistema bipolare, ormai indebolito dalla decadenza del ruolo egemonico delle superpotenze ed eroso dalla rinascita del nazionalismo.

La Comunità europea e il nuovo ordine mondiale.

Bisogna considerare che la Comunità europea è un sottosistema nel sistema mondiale degli Stati. Di conseguenza, se è vero che la sua influenza internazionale condiziona gli sviluppi della politica mondiale, è altrettanto vero che ne è condizionata. Infatti, la brusca accelerazione che ha subito l'unificazione europea non è solo il prodotto di una necessità interna (il bisogno di superare la contraddizione dell'unificazione del mercato europeo entro il 1992 senza moneta e senza governo), ma è anche il frutto di un'esigenza esterna (dare una risposta alla disgregazione del blocco comunista, alla rinascita di un forte Stato tedesco al centro dell'Europa e al risveglio del nazionalismo).

D'altra parte, non bisogna dimenticare che la stabilità dei processi di cooperazione e di integrazione economica, e ancor più di quelli di unificazione politica, presuppone che tra gli Stati interessati siano scomparsi gli antagonismi di carattere militare. E' vero che, secondo il punto di vista federalistico, la pace può essere garantita in modo irreversibile solo con la federazione. Tuttavia, bisogna riconoscere che la tendenziale scomparsa della guerra dal calcolo dei mezzi della politica estera degli Stati rappresenta una condizione di fondo per l'avvio di qualsiasi forma di integrazione.

L'esperienza dell'unificazione europea mostra che la formazione di uno spazio economico unificato è avvenuta nel quadro di ben precise condizioni politiche: la perdita dell'indipendenza degli Stati nazionali, la convergenza della loro politica estera, l'egemonia degli Stati Uniti sull'Europa occidentale.

E' vero che sul piano mondiale non c'è nessuna egemonia che possa svolgere il ruolo che gli Stati Uniti ebbero nel processo di integrazione europea, ma c'è un fatto nuovo, che deve essere riconosciuto e analizzato in tutta la sua complessità: la crisi dello Stato sovrano, una forma di organizzazione politica che ha perso la sua autosufficienza sul terreno del controllo della sicurezza, della protezione dell'ambiente e della direzione dello sviluppo economico-sociale. E' un fenomeno che si è manifestato da tempo in Europa e che costituisce la premessa del processo di unificazione del continente. Oggi comincia a interessare le stesse superpotenze e, come era avvenuto in Europa, produce una forte spinta alla cooperazione, che permette di affrontare problemi che i singoli Stati non sono in grado di risolvere da soli.

C'è, in effetti, una sorprendente analogia tra l'inizio della nuova era della politica mondiale, avviata dai primi accordi sul disarmo, e l'inizio del processo di integrazione europea dopo la seconda guerra mondiale: allora la riconciliazione franco-tedesca, ora la collaborazione tra USA e URSS dopo un lungo periodo di forti tensioni.

Alla base del nuovo corso della politica mondiale ci sono profondi cambiamenti nel modo di produzione e nell'organizzazione della sicurezza. Da una parte, la rivoluzione scientifica ha reso il mondo sempre più strettamente interdipendente, con la conseguenza che un numero crescente di problemi ha assunto dimensioni mondiali. Di qui l'esigenza di soluzioni mondiali e di istituzioni mondiali. D'altra parte, le armi nucleari e le altre armi di distruzione di massa hanno messo in crisi la politica di potenza e hanno aperto la via, con l'affermazione dei principi di «sicurezza reciproca» e di «difesa non offensiva», introdotti dalla

nuova dottrina strategica sovietica, all'esaurimento della ragion di Stato.

Tutto ciò mostra che il nuovo corso della politica mondiale non è soltanto effetto della buona volontà, ma è soprattutto la conseguenza di una necessità. Per gli Stati Uniti e per l'Unione Sovietica il costo della corsa agli armamenti è diventato intollerabile. Non solo la distruttività, ma lo stesso costo delle armi mettono in crisi la politica di potenza. Quest'ultima infatti ha dei costi così alti che finisce col ritorcersi contro chi la pratica. In altri termini, nell'era dell'interdipendenza globale e delle armi di sterminio di massa, la potenza tende ad autodistruggersi.

In conseguenza di ciò, le superpotenze sono uscite esauste dalla guerra fredda. Hanno deciso quindi di metter fine al confronto militare e di collaborare per sopravvivere. E il loro declino è stato accompagnato dall'ascesa nella gerarchia del potere mondiale della Germania e del Giappone. Proprio perché, dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale, hanno perso il ruolo di potenze militari e non hanno dovuto dissanguarsi nella corsa agli armamenti, esse sono diventate grandi potenze economiche.

Allo stesso modo, la via dell'integrazione europea fu imboccata risolutamente solo quando la Francia e la Germania federale riconobbero l'esistenza di interessi comuni e ne trassero la conseguenza che le ragioni che spingevano alla collaborazione erano più forti di quelle dell'antagonismo. Sfortunatamente però il mondo comincia la sua unificazione in condizioni molto più difficili di quanto non sia accaduto ai paesi della Comunità europea. Questi ultimi infatti poterono fondare il processo di integrazione su condizioni di notevole omogeneità per quanto riguarda sia il grado di sviluppo sia il regime politico (economie industriali e sistemi democratici) e sul protettorato degli Stati Uniti, che eliminò gli antagonismi militari in Europa occidentale.

La conseguenza che si può trarre da tutta questa analisi è che il governo mondiale non è più soltanto un fine prescritto dalla ragione. E' un evento in marcia. Si tratta di una tendenza che potrà subire dei rallentamenti e delle battute d'arresto (come avviene oggi con la guerra del Golfo), ma che non potrà essere bloccata.

Il problema che si pone a questo punto è quello di prendere in esame le istituzioni nell'ambito delle quali si svolge il processo di unificazione del mondo, partendo dalla Comunità europea. Lo sviluppo e il consolidamento del nuovo ordine mondiale comporta un complesso processo di ristrutturazione delle organizzazioni internazionali che sono state create nel secondo dopoguerra e portano quindi il segno del sistema bipolare e della guerra fredda. Ciò che si può tentare di fare ora che ci troviamo

all'inizio del processo è di identificare le linee di tendenza più generali.

L'EFTA.

L'EFTA, che fu creata per iniziativa del Regno Unito come alternativa alla CEE e che oggi raggruppa sei Stati democratici, per lo più neutrali, dell'Europa occidentale, tende a essere assorbita dalla CEE, come è già avvenuto per alcuni degli Stati fondatori (Regno Unito, Danimarca e Portogallo). Per beneficiare dei vantaggi dell'unificazione del mercato europeo, essa aspira a rinegoziare le proprie relazioni commerciali con la Comunità nella prospettiva della creazione di uno «spazio economico europeo».

Due ragioni fanno dei paesi dell'EFTA i primi candidati a diventare membri a pieno titolo della Comunità. La prima è legata alle trasformazioni dell'ordine mondiale, che, con il superamento dei blocchi e la fine della guerra, hanno fatto cadere la funzione dei paesi neutrali. La seconda ragione riguarda l'omogeneità delle istituzioni politiche ed economiche e del livello di sviluppo di questi paesi con la Comunità.

Il Consiglio d'Europa.

Dopo aver rappresentato il quadro politico nell'ambito del quale si è avviato il processo di integrazione europea e dopo aver conosciuto una lunga fase di stagnazione, quando la direzione del processo è stata assunta dalla Comunità europea, il Consiglio d'Europa conosce oggi un nuovo dinamismo. Ha assunto infatti un nuovo ruolo: quello di ponte tra Europa occidentale e orientale, dopo essere stata per lunghi anni una delle istituzioni attraverso le quali si è espressa l'ostilità dell'Europa occidentale per il mondo comunista.

Da una parte, il Consiglio d'Europa raggruppa ormai tutti i ventitré Stati dell'Europa occidentale, riunisce cioè i dodici Stati-membri della Comunità europea e gli altri undici che non ne fanno parte. D'altra parte, l'azione del Consiglio d'Europa ha promosso lo sviluppo delle relazioni tra Est e Ovest e ha aperto le proprie istituzioni ai paesi dell'Europa orientale e all'Unione Sovietica. L'Assemblea consultiva ha infatti creato lo *status* di «invitato speciale» per accogliere i rappresentanti dei parlamenti degli Stati europei non membri, che hanno dato avvio, in esecuzione degli impegni sottoscritti nell'ambito della CSCE, alla trasformazione in senso democratico delle loro istituzioni politiche. In questo modo, essa ha stabilito un legame istituzionale transitorio con

questi paesi, inteso come tappa sulla via della piena adesione.

La sottoscrizione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo costituisce il coronamento del processo di trasformazione democratica dei regimi comunisti e va nella stessa direzione degli sforzi compiuti in seno alla CSCE a favore del rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'allargamento verso Est del Consiglio d'Europa permette di offrire una garanzia internazionale alle nuove istituzioni democratiche dei paesi dell'Est e costituisce un mezzo per consolidarle.

Tutto ciò mette in luce l'esigenza di qualche forma di coordinamento organico tra il «terzo cesto» della CSCE, che riguarda i diritti umani, e il Consiglio d'Europa. Completata la transizione alla democrazia nell'Europa dell'Est, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali dovrebbe essere affidata alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il COMECON.

E' stato giustamente osservato che le rivoluzioni del 1989 nei paesi dell'Europa orientale non sono state portatrici di idee nuove. Si sono semplicemente ispirate ai principi della democrazia occidentale e del sistema di mercato. Tuttavia, sulla base di questi soli principi non è possibile creare un nuovo ordine internazionale in alternativa al sistema bipolare russo-americano, la cui decadenza apre la strada alla rinascita del nazionalismo, alla dissoluzione dei blocchi e alla disgregazione degli Stati multinazionali, come l'Unione Sovietica o la Jugoslavia.

Se l'Europa orientale e l'Unione Sovietica fossero travolte dai conflitti tra le nazionalità, le frontiere fossero rimesse in discussione e prevalesse di nuovo la tendenza alla frammentazione, l'intero continente ritornerebbe al 1919 con le conseguenze ben note: il ristagno economico, la degenerazione autoritaria delle istituzioni e la guerra. Le nuove democrazie dell'Europa orientale non sarebbero che fiori effimeri, che non annunciano la primavera.

Il federalismo è la nuova idea che può permettere di organizzare una transizione ordinata degli ex-paesi socialisti alla democrazia e all'economia di mercato. L'esempio della Comunità europea, malgrado i suoi gravi limiti istituzionali, mostra già chiaramente che gli Stati-membri possono trovare più libertà e più prosperità nell'unione che nella separazione e nell'isolamento. Infatti, nell'Europa orientale si è largamente affermata l'opinione che la Comunità europea rappresenti un punto di riferimento e un modello per la soluzione dei problemi economici e per la stabilità delle istituzioni democratiche, ma potrebbe esserlo anche per contenere

i conflitti etnici.

La vecchia istituzione economica comune, il COMECON, creata nel 1949 per organizzare il commercio tra i paesi socialisti, dovrebbe essere profondamente riformata per adeguarsi ai cambiamenti in corso nei sistemi economici dei singoli paesi, a meno che non prevalga la tendenza alla dissoluzione. E in effetti, le difficoltà dell'Unione Sovietica e la forza di attrazione della Comunità lasciano scarse prospettive al rinnovamento del COMECON.

Invece, l'ingresso della Germania orientale nella Comunità, in conseguenza dell'unificazione tedesca, ha aperto la prospettiva dell'allargamento della Comunità agli altri paesi dell'Europa orientale aderenti al COMECON e alla Jugoslavia. La velocità con la quale è stata creata una Germania unita mostra che l'Ecu e il mercato europeo potrebbero assumere nell'allargamento della Comunità verso est lo stesso ruolo del marco e dell'economia della Germania occidentale nell'unificazione tedesca. L'uso dell'Ecu come mezzo di pagamento, un adeguato periodo transitorio per consentire la convergenza delle economie e l'intervento della BERS (Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo) per finanziare gli investimenti nell'Europa dell'Est, sono i fattori economici indispensabili a mettere in pratica l'allargamento della Comunità.

Naturalmente bisogna che siano soddisfatte le premesse istituzionali di questo processo, cioè la moneta unica, la banca e il sistema di governo democratico. Bisogna dunque accelerare la trasformazione della Comunità nell'embrione di una Federazione europea, per permettere a quest'ultima di favorire la riconversione economica e il consolidamento della democrazia e di arginare la balcanizzazione nell'Europa dell'Est.

Le relazioni Comunità europea-Unione Sovietica.

Il fatto che l'Unione Sovietica sia una grande potenza, dotata di mezzi per sterminare parecchie volte l'umanità, la colloca, anche in un contesto di distensione internazionale, in una categoria diversa dagli Stati nazionali, che ricercano nell'Unione europea la via per costruire un nuovo modello di organizzazione internazionale, orientato verso la costruzione della pace. Per questa ragione, l'ipotesi dell'estensione della Comunità europea all'Unione Sovietica diventerebbe plausibile solo nel caso in cui quest'ultima si disgregasse. In ogni caso, la cooperazione economica tra Comunità europea e Unione Sovietica è destinata a svilupparsi molto intensamente. Basta pensare al fatto che l'area di azione della BERS comprende l'URSS e che la proposta del governo olandese, sostenuta dal

Presidente della Commissione della CEE, Jacques Delors, di un'Agenzia europea per l'energia è un'iniziativa destinata a sviluppare la complementarità e l'integrazione tra le due aree economiche.

Ma l'evoluzione complessiva delle relazioni euro-sovietiche dipenderà dalla direzione che prenderanno i processi federativi in corso nelle due aree. Per usare la terminologia suggerita da Carl J. Friedrich, mentre nella CEE è in corso un «processo di integrazione», in Unione Sovietica si è avviato un «processo di differenziazione». Se i due processi si assesteranno su un equilibrio di carattere federale e saranno quindi imbrigliate le spinte nazionalistiche ed eliminati i pericoli di disgregazione che minacciano l'unità pluralistica, raggiunta per vie opposte, delle due comunità, la cooperazione tra Comunità europea e Unione Sovietica è destinata ad estendersi e ad approfondirsi e a sperimentare nuove forme di federalismo. Ma ciò esige, da una parte, che gli Stati-membri della Comunità varchino la soglia dell'irreversibilità del processo di unificazione con la creazione di istituzioni federali e, dall'altra, che si sviluppi l'indipendenza delle repubbliche e delle entità territoriali minori in Unione Sovietica, senza però giungere fino allo smembramento dello Stato, come invece vogliono le repubbliche situate lungo i confini occidentali.

Per contenere le tendenze secessionistiche, si potrebbe sperimentare una forma più larga di autonomia degli Stati-membri rispetto a quella che è normalmente riconosciuta negli Stati federali. Si tratterebbe, in pratica, di sviluppare un aspetto anomalo della costituzione sovietica: la competenza in politica estera degli Stati-membri. Mentre nelle altre costituzioni federali la politica estera è una competenza esclusiva del governo federale, nella costituzione sovietica è una competenza concorrente. Questo principio, contenuto in un emendamento approvato nel 1944 per giustificare la rivendicazione di un seggio all'ONU da parte della Bielorussia e dell'Ucraina, è rimasto, nella sostanza, inapplicato. Il forte accentramento del potere e la guerra fredda non lasciavano spazio a manifestazioni di indipendenza delle repubbliche sul piano internazionale. Di fatto, la politica estera è rimasta anche in Unione Sovietica una competenza esclusiva del governo federale.

Oggi la situazione è profondamente mutata. Sotto lo stimolo della *perestrojka* e con la fine della guerra fredda, le repubbliche hanno chiesto di esercitare la loro sovranità e di fondare l'Unione su nuove basi, espandendo i loro poteri in opposizione al governo centrale. E' quindi giunto il momento di trasferire alla repubbliche alcune competenze, come quelle relative al mantenimento dell'ordine pubblico, con la

creazione di forze di polizia sotto il controllo delle singole repubbliche, o quelle relative ad alcuni aspetti non militari della politica estera, riconoscendo alle repubbliche il diritto ad allacciare relazioni diplomatiche con altri Stati e a partecipare a negoziati su questioni internazionali, come il commercio, la cooperazione economica, i trasporti, la protezione dell'ambiente.

Questa autonomia delle repubbliche permetterebbe, da una parte, di controbilanciare la spinta all'accentramento, derivante dalle tensioni internazionali e, dall'altra parte, di liquidare le relazioni quasi coloniali della repubblica russa nei confronti delle repubbliche periferiche. Inoltre, potrebbe essere usata non solo per stipulare accordi bilaterali o multilaterali, ciascuno di contenuto differente, ma anche per stringere dei veri e propri patti federativi con gli Stati confinanti. Infine, le esigenze specifiche delle repubbliche di confine richiedono che si sperimenti un altro aspetto inedito del federalismo. Mentre in tutte le federazioni esistenti gli Stati-membri hanno uguali competenze, si può immaginare che in Unione Sovietica singole repubbliche ottengano (a condizione che ci sia il consenso delle altre) competenze supplementari. Ciò consentirebbe alle repubbliche di confine di partecipare al lavoro delle organizzazioni internazionali che le concernono, di stringere relazioni più strette con gli Stati vicini per risolvere insieme i problemi comuni e di svolgere una funzione di collegamento tra il mercato comune europeo e l'economia sovietica.

Un altro aspetto anomalo del federalismo sovietico è il diritto di secessione, che è riconosciuto alle singole repubbliche. Com'è noto, è un principio enunciato e sostenuto da Lenin. Esso contrasta con quello dell'irrevocabilità del patto federale, che ha lo scopo di assicurare la pace perpetua tra gli Stati che l'hanno sottoscritto e di sostituire la legge alla forza come mezzo per risolvere i conflitti. Tuttavia, poiché in Unione Sovietica non c'è mai stato un vero e proprio patto federale tra le repubbliche, nel momento in cui queste ultime rifondano l'Unione sulla base di un trattato che si ispira ai principi della democrazia federale, il diritto di secessione (subordinato all'osservanza di determinate procedure costituzionali) deve essere considerato un'ulteriore garanzia dell'indipendenza delle repubbliche.

E' evidente che, se in Europa dovesse prevalere il nazionalismo, che oggi dilaga nell'Europa dell'Est, non ci sarebbe spazio per la soluzione proposta. Ma esaminiamo l'ipotesi che il processo federativo in corso in Europa occidentale coinvolga progressivamente l'Europa dell'Est. In questo caso, l'assetto definitivo che tenderanno ad assumere le comunità

situate sulla frangia di confine, in tensione tra spinte alla disgregazione e spinte all'integrazione, potrebbe essere l'appartenenza simultanea alle due federazioni.

Così, i confini tra le due federazioni perderebbero progressivamente il carattere militare di linea che divide due comunità, che sviluppano tra loro rapporti di forza e la cui coesione si fonda sulla necessità e sulla paura, per trasformarsi in luoghi di incontro tra Est e Ovest e di congiunzione tra Federazione europea e Federazione sovietica. Il carattere aperto e flessibile di questa forma di organizzazione federale permetterebbe di frenare l'antagonismo tra gli Stati, fino a eliminarlo, anticipando delle relazioni politiche che prefigurano quelle tra federazioni continentali in seno alla Federazione mondiale.

La NATO e il Patto di Varsavia.

E' chiaro che, nel contesto del nuovo ciclo della politica mondiale, la NATO e il Patto di Varsavia non possono conservare le strutture e le funzioni che avevano all'epoca della guerra fredda. Il problema del loro cambiamento, del ridimensionamento del peso che ha la componente militare e della loro trasformazione in strutture di coordinamento politico è all'ordine del giorno.

Naturalmente, i tempi di questo processo sono condizionati dall'evoluzione di un altro processo: quello relativo al consolidamento delle strutture pan-europee di sicurezza nel quadro della CSCE. Dopo l'improvviso crollo dei regimi comunisti, seguito dall'accordo sul ritiro delle truppe sovietiche, il Patto di Varsavia appare un'istituzione senza avvenire. Ma c'è da domandarsi quale diventerà il ruolo della NATO dopo lo scioglimento dell'organizzazione militare del Patto di Varsavia. Bisogna ricordare che i capi di Stato e di governo della NATO e del Patto di Varsavia il 19 novembre 1990 a Parigi hanno sottoscritto una dichiarazione congiunta, nella quale si afferma che le due alleanze non si considerano più nemiche e si offrono reciproca amicizia.

Se ne può trarre la conclusione che stanno maturando le condizioni per un parallelo ritiro delle truppe americane dall'Europa, anche se è facile prevedere che la NATO sopravviverà al Patto di Varsavia. Del resto, il processo è già avviato. E' prevedibile infatti che le truppe, spostate in Arabia Saudita per la guerra del Golfo, non rimetteranno più piede in Europa. Ciò non implica una rottura dei legami tra Europa e America, ma piuttosto una evoluzione, che tenderà a diminuire progressivamente il peso degli aspetti militari dell'alleanza a vantaggio di quelli

politici. Nello stesso tempo, per ragioni geografiche e in considerazione della forte interdipendenza economica tra l'America del Nord e l'America latina, si può prevedere che si svilupperà un processo federativo pan-americano, di cui il mercato comune tra Stati Uniti, Canada e Messico costituisce un promettente avvio.

L'Unione europea occidentale.

L'Unione europea occidentale (UEO), costituita nel 1954 dopo la caduta del progetto di Comunità europea di difesa con i caratteri tradizionali delle alleanze militari, è ritornata di attualità in relazione al dibattito sulla riforma istituzionale della Comunità europea. E' stata proposta infatti la fusione tra CEE e UEO, al fine di estendere le competenze comunitarie al settore militare.

La creazione di un sistema difensivo europeo integrato non solo non è nel prossimo futuro possibile, per la resistenza che oppongono le due potenze nucleari (Francia e Regno Unito), ma non sembra essere nemmeno un elemento indispensabile all'esercizio dell'influenza internazionale da parte della Comunità, di cui il mondo oggi ha bisogno.

Innanzitutto, bisogna considerare che l'Unione economica e monetaria consentirebbe di trasferire sul piano europeo ampie competenze in un settore, come quello dell'economia, che ha assunto crescente importanza nelle relazioni internazionali, e ne assumerà sempre più a mano a mano che la difesa perderà il posto centrale che occupava in passato. Queste competenze potranno costituire la base di rilevanti iniziative di politica estera della Comunità. Inoltre, nell'ambito della CSCE si sta sviluppando un sistema di sicurezza comune e c'è la prospettiva che se ne crei un altro nel Mediterraneo, che associ la Comunità al Mondo arabo. In futuro, questi sistemi di sicurezza potrebbero assolvere al compito della difesa della Comunità nel quadro del rafforzamento del ruolo dell'ONU nel mantenimento della pace. La funzione difensiva della Comunità potrebbe quindi continuare a essere affidata alle istituzioni esistenti, in primo luogo alla NATO, ma anche ai singoli Stati, nella prospettiva di una diminuzione progressiva del fattore militare. Di conseguenza, le competenze militari della Comunità potrebbero limitarsi a conferire essenzialmente compiti relativi alla partecipazione dell'Europa alla difesa dell'ordine internazionale nel quadro dell'ONU, per esempio: organizzare la partecipazione, in seno alle Nazioni Unite, delle proprie forze alle operazioni per il mantenimento della pace, elaborare posizioni comuni nei negoziati sul disarmo e sul controllo degli armamenti, partecipare al

controllo del commercio di armi.

Infine, bisogna tener conto del fatto che la creazione di un sistema militare europeo non sarebbe motivata dalla minaccia proveniente da Est, in considerazione dello sfacelo del Patto di Varsavia e della tendenza al disarmo, mentre rappresenterebbe un fattore di tensione con l'Unione Sovietica e quindi opererebbe in senso sfavorevole al successo della *perestrojka*, che esige lo spostamento di risorse dagli armamenti allo sviluppo.

Naturalmente, l'ipotesi di una Federazione europea senza sistema difensivo proprio potrebbe prendere corpo a condizione che l'evoluzione della politica mondiale consolidi le prospettive della distensione. Ma, a sua volta, questo tipo di Federazione europea avrebbe i requisiti per diventare la forza motrice del processo di unificazione mondiale.

La guerra fredda è finita quando si è affermata la consapevolezza del fatto che la politica di potenza non è un mezzo cui possa essere affidata la soluzione dei maggiori problemi dell'umanità. Il futuro del mondo dipenderà infatti dalla capacità di promuovere un ordine pacifico che argini in modo efficace la politica di potenza.

Le istituzioni della Comunità europea, malgrado i loro limiti, rappresentano un importante esperimento nella costruzione di questo ordine. E sono anche l'esempio di un'organizzazione internazionale che fonda la propria influenza nel mondo sulla forza di attrazione del suo sistema di cooperazione economica e non sulla potenza militare.

Una Federazione europea, dotata delle sole competenze economico-monetarie, differirebbe da tutti gli Stati finora esistenti, anche da quelli che hanno competenze limitate, come gli Stati federali, per le maggiori potenzialità di rimanere aperta. Per questa ragione, essa sarebbe la prefigurazione della Federazione mondiale, perché, come quest'ultima, sarebbe priva della competenza militare.

Le relazioni tra Comunità europea e Mondo arabo.

Tra le prospettive più nefaste che la guerra del Golfo ha dischiuso c'è quella di un conflitto tra Mondo arabo e Comunità europea, come mostrano gli atteggiamenti di ostilità e di rivalsa delle masse arabe nei confronti dell'Europa. Per ragioni geografiche e di complementarità economica, le maggiori responsabilità per la soluzione dei problemi del Mediterraneo e del Medio Oriente incombono sulla Comunità europea. La forza multinazionale ha sconfitto l'Iraq e liberato il Kuwait, ma i problemi esplosivi della regione rimarranno. Per questa ragione, la

Comunità europea deve usare il proprio potere di iniziativa per attivare, come è stato proposto dall'Italia e dalla Spagna, un meccanismo negoziale analogo a quello che sta alla base del processo di Helsinki, il quale permetterebbe di affrontare insieme tre questioni interdipendenti: la sicurezza di tutti i paesi dell'area, la cooperazione economica, destinata a ridurre gli squilibri sociali dell'area, e il rispetto dei diritti umani, che aprirebbe la strada allo sviluppo delle istituzioni democratiche.

Tuttavia, il successo di questo piano esige una Comunità più forte, quale potrebbe nascere dalla formazione del primo embrione di un governo federale. L'insufficienza delle attuali strutture è stata messa in evidenza dal fallimento degli sforzi della Comunità volti a trovare una soluzione negoziale del conflitto del Golfo. Di conseguenza, una Comunità europea con una coesione più forte tra gli Stati-membri e con un'adeguata influenza internazionale disporrebbe dell'autorità politica e delle risorse per garantire la sicurezza e per promuovere lo sviluppo nel bacino del Mediterraneo e nel Medio Oriente.

La Comunità europea può svolgere un ruolo analogo, per certi aspetti, a quello di USA e URSS nella CSCE, cioè promuovere la creazione di un sistema di sicurezza comune, che consenta di trasformare gli eserciti in eserciti puramente difensivi, garantire la convivenza pacifica tra Israele e i paesi arabi e spostare risorse dagli armamenti allo sviluppo.

Nello stesso tempo, la Comunità può promuovere un piano di assistenza finanziaria e tecnologica analogo al Piano Marshall, che: a) condizioni gli aiuti all'elaborazione di un piano di sviluppo regionale che orienti la distribuzione delle risorse secondo criteri di giustizia internazionale; b) crei un'istituzione bancaria euro-araba, che permetta di finanziare con capitali europei lo sviluppo dell'intera area e di indirizzare le risorse finanziarie eccedenti dei paesi produttori di petrolio verso l'acquisto in Europa di tecnologie e impianti destinati ai paesi arabi più poveri; c) susciti un processo di sviluppo capace di contenere gli imponenti flussi migratori dai paesi arabi alla Comunità; d) favorisca l'integrazione economica, che costituisce la condizione dello sviluppo e dell'indipendenza del Mondo arabo; e ciò richiede un processo di aggregazione tra le organizzazioni sub-regionali esistenti (l'Unione del Maghreb arabo, il Consiglio di cooperazione arabo, che raggruppa alcuni paesi del Mashrek e lo Yemen, e il Consiglio di cooperazione del Golfo, che raggruppa l'Arabia Saudita e gli Emirati arabi) nella prospettiva del rafforzamento della Lega araba; e) promuova, su questa base, lo sviluppo delle istituzioni democratiche e dell'unificazione politica dell'intera regione; f) crei, in questo modo, le premesse perché si formi un'organiz-

zazione a carattere federale, aperta alla collaborazione con le comunità regionali confinanti, che permetterebbe di sconfiggere il nazionalismo arabo e il fondamentalismo islamico.

La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea.

La Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea (CSCE), che raggruppa 34 Stati (oltre a tutti gli Stati europei, l'Unione Sovietica, gli Stati Uniti e il Canada), fu promossa originariamente dall'URSS per assicurare lo *status quo* in Europa e quindi per perpetuare la divisione del vecchio continente in due sfere di influenza e in due blocchi antagonisti. Negli ultimi anni, grazie al principio della libera circolazione delle persone, dell'informazione e delle idee, contenuto nell'Atto finale della Conferenza di Helsinki (1975), è diventata il veicolo di una trasformazione in profondità dei regimi politici dei paesi aderenti al Patto di Varsavia e del superamento della divisione dell'Europa.

Infatti, da una parte, il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali è diventato un principio condiviso in tutta l'Europa. D'altra parte, la creazione di un sistema di sicurezza comune e la cooperazione economica hanno gettato le basi per la costruzione di istituzioni permanenti, ciò che Gorbaciov chiama Casa comune europea.

Il nuovo modello di sicurezza, basato sul principio della «difesa non offensiva», dovrà dimostrare la propria efficacia come strumento per superare il conflitto Est-Ovest e per smantellare i blocchi. In effetti, il compito essenziale della CSCE è la creazione di un sistema di sicurezza comune che non ha precedenti nella storia, perché si fonda sul principio della trasparenza delle attività militari, su misure di fiducia reciproca, sul controllo degli armamenti e su un processo di disarmo, la cui efficacia è affidata a ispezioni *in loco*. Si tratta di prime forme di limitazione reciproca della sovranità, che non poggiano su poteri sovranazionali. E ciò che è nuovo e straordinario è il fatto che sono state le superpotenze a promuovere questo processo.

La costruzione della Casa comune europea segna l'avvio di un nuovo ordine mondiale e costituisce l'embrione di un «governo mondiale parziale». L'esempio dell'integrazione dell'Europa occidentale mostra che la riconciliazione tra Francia e Germania segnò il punto di avvio del processo di integrazione e che l'asse franco-tedesco fu il motore del processo. USA e URSS sono destinati a svolgere lo stesso ruolo nel processo di unificazione del mondo. Ma c'è un altro elemento di analogia: come l'integrazione europea, cominciata con sei paesi e allargatasi

progressivamente fino a comprenderne dodici, oggi, a quarant'anni dall'avvio del processo, è giunta ad affrontare il problema dell'unificazione delle due metà del continente, così l'unificazione mondiale, cominciando nel quadro dei trentaquattro paesi associati nel processo di Helsinki, tenderà progressivamente a coinvolgere le altre parti del mondo, fino a identificarsi con il processo di rafforzamento e di riforma democratica delle Nazioni Unite.

A causa della sua dimensione interregionale, la CSCE sarà minata da una duplice contraddizione. Essa è infatti nello stesso tempo troppo grande e troppo piccola. E' troppo grande, come si è già visto, per diventare un pilastro regionale della Federazione mondiale. Ma è anche troppo piccola per affrontare i grandi problemi mondiali. Lo stesso processo di disarmo, che pure costituisce una gloria della CSCE, non può raggiungere il traguardo dell'eliminazione delle armi di distruzione di massa, se non si affronta insieme con il Terzo mondo il problema della distruzione contestuale delle armi nucleari e delle armi chimiche. Ma un'infinità di altri fenomeni, come la guerra del Golfo o gl'imponenti flussi migratori, stanno a dimostrare con l'evidenza dei fatti che, in un mondo interdipendente, i paesi del Nord non possono permettersi di ignorare i problemi del Sud, ma vi sono inevitabilmente coinvolti.

Di qui, l'esigenza che la CSCE si presenti come un'associazione di Stati che non è rivolta contro nessuno e che soprattutto si caratterizzi per la sua apertura al Terzo mondo. Che significato avrebbe il disarmo, se le risorse così liberate non fossero utilizzate per finanziare grandi progetti di cooperazione economica con i paesi in via di sviluppo? E' quindi probabile che le istituzioni della CSCE sprigioneranno una dinamica tendente a rafforzare le iniziative per la pace, il disarmo e la cooperazione internazionale al di là dei confini dell'Europa. E ciò non solo perché la fine della guerra fredda è un evento destinato a produrre benefici effetti sul resto del mondo (in primo luogo facendo uscire l'ONU dalla posizione di stallo nella quale si trovava), ma anche perché i problemi di quest'area sono strettamente intrecciati con quelli degli altri continenti. Non esiste cioè una soluzione regionale di problemi che hanno una dimensione mondiale, siano questi di carattere militare, politico, economico o ambientale.

L'Assemblea della CSCE, sul cui assetto istituzionale è ancora in corso la discussione, potrebbe decidere di avere una struttura aperta alla partecipazione dei rappresentanti dei parlamenti degli Stati democratici esistenti nelle altre parti del mondo (per esempio, l'India, l'Australia, il Messico ecc.). Le condizioni e le procedure per l'ammissione a questa

Assemblea potrebbero essere quelle previste dallo statuto del Consiglio d'Europa, che sono state adottate con successo per accogliere le nuove democrazie dell'Europa orientale. Del resto, è stata avanzata la proposta che sia lo stesso Consiglio d'Europa a ospitare l'Assemblea della CSCE.

In sostanza, se in seno alla CSCE si costituisse un'assemblea parlamentare che aprisse le porte alla partecipazione di rappresentanti di tutti i paesi democratici e riconoscesse lo statuto di «invitati speciali» ai delegati dei parlamenti degli Stati impegnati nella trasformazione democratica del loro regime politico, nascerebbe l'embrione di un Parlamento mondiale. Esso diventerebbe la sede del dibattito sui progetti di riforma dell'ONU e sui piani per risolvere i grandi problemi globali di fronte ai quali si trova l'umanità. Ed emergerebbe necessariamente l'esigenza di associare i popoli alla discussione sulle questioni determinanti per il loro avvenire, attraverso l'elezione diretta di questa Assemblea.

L'ONU.

Quando la dinamica dei processi di aggregazione che si sviluppano in seno alla CSCE si sarà assestata, dando vita verosimilmente a una confederazione di tre federazioni (quella nord-americana, quella europea e quella sovietica), anche nel resto del mondo si sarà sviluppato un processo di riorganizzazione su scala regionale. Ho fatto un cenno ai processi federativi nel Mondo arabo e nel continente americano, ma anche in Africa e nel Sud-Est asiatico si manifestano tendenze all'unità.

Il quadro di riferimento generale di questi processi è l'ONU, il cui massimo organo decisionale, il Consiglio di sicurezza, potrebbe diventare più efficiente e più democratico se fosse espressione delle regioni del mondo. E' questo l'unico modo per superare la disuguaglianza tra micro-Stati e super-Stati, che costituisce una delle disfunzioni più gravi delle istituzioni dell'ONU. Il ruolo del Consiglio di sicurezza, nel quadro della riforma democratica dell'ONU, sembra destinato a essere quello di secondo ramo del potere legislativo, cioè di un Senato.

La Comunità europea, cioè la punta più avanzata nei processi di riorganizzazione in senso regionale delle relazioni internazionali in corso in tutto il mondo, ha i requisiti necessari per avviare la riforma del Consiglio di sicurezza. Sostituendo con un proprio rappresentante quelli della Francia e del Regno Unito, aprirebbe la strada all'ingresso nel Consiglio di sicurezza dell'India (che è uno Stato di dimensioni continentali) e poi progressivamente di altre entità regionali. Basterebbe che in tutte le regioni, dove non si sono ancora costituite delle federazioni, gli

Stati decidessero di farsi rappresentare all'ONU dall'organizzazione internazionale alla quale appartengono, assumendone a rotazione la presidenza. Ciò permetterebbe di arrivare in tempi ragionevolmente brevi a superare l'ingiusta distinzione tra membri permanenti e non permanenti nel Consiglio di sicurezza e a sopprimere il diritto di veto, sostituendolo con votazioni a maggioranza qualificata.

Per quanto riguarda l'Assemblea parlamentare, la sua creazione nel quadro delle Nazioni Unite incontra l'ostacolo rappresentato dal fatto che la maggioranza degli Stati-membri non ha ancora strutture democratiche, malgrado la grande avanzata della democrazia negli anni '80 in Europa orientale e in America latina. In considerazione di ciò, accanto alla proposta di creare, a fianco dell'Assemblea generale, un'Assemblea parlamentare, va esplorata l'ipotesi che la costituenda Assemblea parlamentare della CSCE possa diventare il primo nucleo di un Parlamento mondiale. Infatti, dopo la caduta dei regimi comunisti, la democrazia è destinata a consolidarsi nel quadro di Helsinki.

Conclusioni.

In conclusione, si può affermare che la Comunità europea può svolgere un ruolo determinante nell'indirizzare il mondo verso l'unità. La condizione indispensabile perché questo ruolo possa essere svolto è il rafforzamento dell'unità europea con il trasferimento alla Comunità dei poteri relativi al governo dell'economia e con la democratizzazione delle procedure di decisione. La sovranità monetaria deve essere infatti considerata molto più efficace di quella militare nell'affermare l'influenza della Comunità nel mondo.

Questa influenza potrà permettere alla Comunità: a) di portare a compimento l'unificazione federale di tutta l'Europa; b) di favorire l'estensione del modello federale ad altre aree, attraverso lo sviluppo di processi di unificazione nelle regioni ancora divise in Stati nazionali, a cominciare dall'area del Mediterraneo e del Medio Oriente, e l'affermazione di nuove forme di federalismo negli Stati che hanno già raggiunto la dimensione continentale, come l'Unione Sovietica; c) di dare l'avvio alla riforma dell'ONU, a partire dalla ristrutturazione su base regionale del Consiglio di sicurezza.

I Movimenti mondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea

JEAN-FRANCIS BILLION

Il decennio che va dal 1945 al 1954 è fondamentale per lo studio del mondialismo. E' il decennio del suo periodo aureo e delle azioni popolari e spettacolari di Garry Davis; è altresì quello che ha visto lo sviluppo, ma anche il fallimento, rispettivamente dei due approcci strategici che avevano ricevuto l'avallo della militanza più numerosa: quello, innanzitutto, dell'Assemblea costituente dei popoli (ACP) e successivamente quello mirante alla riforma della Carta dell'ONU. La grave crisi che ha colpito il mondialismo nel 1955 ha rimesso in discussione numerose organizzazioni e pubblicazioni.

Questo periodo incomincia con la fine della seconda guerra mondiale, con il ricorso, per la prima volta, ad armi atomiche, con la creazione dell'ONU nel giugno 1945 e con la nascita del Movimento universale per una confederazione mondiale (MUCM), il più importante fra i gruppi di cui ci occuperemo in questa nota.

Il quadro internazionale ha conosciuto un'evoluzione sfavorevole alle tesi mondialiste con la nascita della guerra fredda e con la guerra di Corea.

Per fare un parallelo con l'integrazione europea — che rappresenta il tema centrale di questo articolo — si può rilevare che questo stesso periodo, per i federalisti europei, è quello che va dalla creazione, nel 1946, dell'Unione europea dei federalisti (UEF) al fallimento della battaglia per la Comunità europea di difesa (CED) e, in conseguenza di ciò, al ritiro del progetto di Comunità politica europea che vi era stato collegato per iniziativa di Altiero Spinelli.

L'atteggiamento dei mondialisti di fronte alle integrazioni federali regionali ed all'integrazione europea — la prima di tutte — sarà l'argomento centrale di questo articolo; tuttavia conviene innanzitutto ricordare chi erano questi mondialisti della prima ora e quali erano le loro priorità e motivazioni principali.

Tom O. Griessemer, esule dalla Germania nazista, che fu, con Clarence Streit (1), uno dei fondatori di *Federal Union* negli USA nel 1939, prima di diventare il primo segretario generale del MUCMe e di dar vita a *World Government News*, una delle più importanti riviste mondialiste americane dell'epoca, si esprimeva in questi termini: «Una differenza fondamentale separa, tuttavia, tutti gli altri movimenti per la pace da noi federalisti mondiali: il loro ragionamento è speculativo, mentre il nostro è empirico. Essi *credono* che, se un numero sufficientemente grande di persone rifiutasse di prestare servizio negli eserciti, o se molti fossero migliori cristiani o avessero meno bambini, ecc. non ci sarebbero più guerre. Noi federalisti mondiali, d'altra parte, *sappiamo* che la pace in ogni comunità umana è il risultato della giustizia, che la giustizia richiede la legge e la legge il governo. Noi lo *sappiamo* poiché l'abbiamo visto, sperimentato e verificato tutti i giorni intorno a noi» (2).

Quando analizza questo primo periodo nella storia del mondialismo organizzato, Rolf P. Haegler scrive: «Il senso di urgenza, di ultima *chance* di fronte alla minaccia di distruzione nucleare provato dagli uni, la fede degli altri nella possibilità di successi rapidi e definitivi, suscitano un grande entusiasmo, caratteristico dei mondialisti della prima ora»; ma dice anche: «Gli inconvenienti di questa situazione non tardarono a farsi sentire: passata la moda, in molti si spense l'entusiasmo iniziale» (3).

Il periodo di gestazione del mondialismo.

A partire dalla prima guerra mondiale si sono sviluppati tentativi isolati europeisti o mondialisti. Fin dall'inizio sono stati denunciati il carattere confederale e l'impotenza della Società delle Nazioni sorta quando era tornata la pace. In Germania, dal 1914, il gruppo *Neues Vaterland* si diede come obiettivo la promozione di tutte le iniziative suscettibili di influenzare la politica degli Stati europei facendo leva sul «concetto civilizzato di competizione pacifica ed unificazione sovranazionale». Negli Stati Uniti, la *New York Peace Society* fondò nel 1910 un *World Federation Committee*, destinato a diventare autonomo nel 1912 con il nome di *World Federation League*. Sempre negli Stati Uniti, le prime iniziative parlamentari volte alla creazione di una Federazione mondiale sono state quelle del Massachusetts e, in un secondo tempo, della Camera dei Rappresentanti, rispettivamente nel 1915 e nel 1916, mentre diverse associazioni pacifiste e femministe adottarono, a loro volta, delle parole d'ordine mondialiste. In Asia, il *raja* Mahandra Pratap

pubblicò nel 1938 la rivista *World State* e creò numerosi *World Federation Centers* in un'area che si estese fino al Giappone; egli era in contatto con i mondialisti scandinavi che organizzarono in Svezia il primo incontro internordico sulla Federazione mondiale verso la fine del primo dopoguerra. In Gran Bretagna, prima ancora di *Federal Union*, si svilupparono diverse associazioni come la *Union for Democratic Control*, quindi nel 1932 la *New Commonwealth Society*. In Svizzera fu fondato a Ginevra nel 1940 il *Mouvement populaire suisse en faveur d'une Fédération des peuples*, che Max Habicht, giurista e personaggio di spicco del mondialismo, rappresentò a Lussemburgo e successivamente a Montreux, nel 1946 e nel 1947. Per tornare agli Stati Uniti, infine, dal 1924 Rosika Schwimmer e Lola Maverick Lloyd, militanti femministe e pacifiste della grande guerra, pubblicarono *Chaos, War or a New World Order* e vi svilupparono per la prima volta la loro idea dell'ACP, prima di lanciare nel 1937, a Chicago, la *Campaign for World Government* (4). Questo avveniva un anno prima che Streit pubblicasse *Union Now* e che fossero fondate in Gran Bretagna, negli Stati Uniti e in Nuova Zelanda tre associazioni, indipendenti l'una dall'altra, ma che avevano lo stesso nome: *Federal Union*.

Dalla guerra alla creazione del MUCM.

Quando nel 1938 Derek Rawnsley, Charles Kimber e Patrick Ransome crearono in Inghilterra *Federal Union*, non sapevano nulla di *Union Now*, la cui pubblicazione li colse di sorpresa, ma sostenevano già i due livelli di federazione europea e mondiale. A partire dal 1939 iniziò la pubblicazione della loro rivista *Federal News* e si svilupparono rapporti con i federalisti del Canada, dell'Irlanda, della Svizzera, degli Stati Uniti, della Francia, dell'Australia, della Nuova Zelanda, dell'Africa meridionale, dell'India e dell'Argentina. Nel 1942, nonostante la guerra, incominciò a costituirsi lo *European Committee* di *Federal Union*, con rappresentanti a Londra di quattordici nazionalità differenti.

Parallelamente, nell'Europa continentale si svilupparono a Ginevra nel 1944, poi a Parigi ed a Hertenstein nel 1946, i contatti fra nuclei federalisti presenti nella Resistenza, che sarebbero sfociati nella creazione dell'UEF.

Negli Stati Uniti le principali organizzazioni federaliste, nel febbraio del 1947, qualche mese prima del Congresso di Montreux, diedero vita alla Conferenza di Asheville, nella Carolina del Nord, per creare lo *United World Federalists*, che sarebbe diventato il gruppo mondialista

più importante degli USA con i suoi diciottomila iscritti (alla metà del 1947), riuniti in duecento gruppi locali e diffusi in trentatré Stati americani. Il dibattito si concentrò sulla strategia da seguire per creare la Federazione mondiale. Sin dall'inizio, l'insieme dei delegati aveva adottato una professione di fede che, sulle questioni di principio, stabiliva quanto segue: «Noi crediamo che la pace non sia semplicemente l'assenza di guerra, ma il regno della giustizia, della legge, dell'ordine — in breve, del governo; che la pace mondiale possa essere creata e mantenuta soltanto sotto una legge mondiale, universale e sufficientemente forte da impedire i conflitti armati fra le nazioni» (5). Phillips Ruop offrì una testimonianza della vivacità del dibattito quando, nel febbraio 1948, scrisse su *Common Cause* che «la maggior parte dei delegati erano arrivati ad Asheville inconsapevoli delle sostanziali divergenze esistenti al loro interno a proposito della strada da seguire per giungere al governo mondiale», ma «essi furono catapultati al centro di un dibattito fra due minoranze agguerrite: da un lato quella costituita da coloro che volevano la *World's Peoples Convention* e dall'altro quella di chi voleva concentrare gli sforzi sull'emendamento della Carta delle Nazioni Unite». Ota Adler, membro di *Federal Union*, scriveva su *Federal News*, nel maggio 1947, dopo il suo ritorno in Inghilterra, che la maggioranza dei federalisti americani credeva nella strada del ricorso alle Nazioni Unite, benché una minoranza, composta essenzialmente dai più giovani, avesse idee più rivoluzionarie e desiderasse scavalcare i governi nazionali, sospettati di voler conservare la loro indipendenza e la loro sovranità.

L'alternativa strategica fra il metodo costituente che mirava a rifiutare gli Stati e ad ignorare l'ONU e quello che privilegiava la riforma della Carta di San Francisco, così come la contrapposizione fra federazioni regionali e federazione mondiale, sarebbero rimaste al centro del dibattito mondialista sino alla metà degli anni Cinquanta.

In ambito mondialista, si trovano critiche sul carattere non democratico e sull'inefficacia ed inutilità dell'ONU sin dalla costituzione dell'associazione internazionale. Rosika Schwimmer e Lola Maverick Lloyd avevano persino accarezzato la speranza di organizzare una Conferenza dei popoli a lato delle riunioni ufficiali di San Francisco; esse dovettero rinunciare per mancanza di mezzi finanziari, ma alcuni esponenti della *Campaign for World Government* furono comunque presenti per illustrare «l'alternativa federalista» ai delegati degli Stati. In Europa il Comitato europeo di *Federal Union*, già nell'autunno 1945, aveva rivendicato in un memorandum «l'elezione diretta dell'Assemblea generale dell'ONU, affinché essa sia in grado di controllare un Consiglio di sicurezza, al quale

dovrebbe essere affidato il controllo delle armi atomiche».

Jean Larmeroux, primo presidente eletto del MUCM e presidente dell'*Académie internationale des Sciences politiques*, facendo un confronto con la Società delle Nazioni, scriveva, a proposito dell'ONU, che «anche là si sono riuniti degli Stati sovrani. Anche là le armi appartengono ai singoli Stati membri dell'organizzazione. Anche là, sono necessari comitati di esperti e riunioni del Consiglio di sicurezza perché sia designato l'aggressore. Anche là, domina un'assenza completa di piani uniformi. Anche là, il veto degli uni fermerà la buona volontà degli altri. Anche là, il fallimento è già decretato» (6).

Mentre la Conferenza di Asheville si era occupata principalmente del dilemma fra ACP e rafforzamento dei poteri dell'ONU, la Conferenza di Lussemburgo del 1946 discusse in via prioritaria l'opposizione fra federazione mondiale e federazioni regionali. Abbiamo visto che, prima ancora che *Federal Union*, al termine delle ostilità, convocasse l'Assemblea generale dei gruppi federalisti dell'Europa e del mondo, il cui orientamento era stato acquisito da molti anni dal suo Comitato europeo, avevano avuto luogo altre riunioni di federalisti più specificamente europei, in particolare quella di Hertenstein nel settembre 1946. In assenza di *Federal Union*, che non aveva potuto essere contattata, alcuni fra i più importanti gruppi europei avevano stabilito il principio che l'unione europea è «una componente essenziale di una vera unione mondiale e una tappa verso la comunità mondiale dei popoli». Nonostante ciò gli Europei avevano la tendenza a dare la priorità alla Federazione europea rispetto a quella mondiale. Fin dal 1943, ad esempio, *Libération*, uno dei principali giornali francesi della Resistenza, scriveva che «l'abolizione della guerra non poteva essere raggiunta immediatamente su scala mondiale, e che una soluzione consisteva nel creare delle unioni di federazioni che permettessero agli Stati con affinità territoriali o culturali di abolire la loro moneta, le loro dogane e le loro frontiere al fine di gestire le loro risorse in comune». A Parigi, nel giugno 1946, su *Fédération*, Vital-Mareille affermava che la Federazione europea era necessaria per preparare l'avvento della Federazione mondiale. Anche in Inghilterra erano apparse delle frizioni all'interno di *Federal Union* fra europeisti e mondialisti. Frances L. Josephy, che dal 1941 al 1945 aveva sostituito R. Mackay alla Presidenza del *Bureau exécutif* dell'organizzazione, era molto favorevole all'opzione europea ed aveva provocato le dimissioni di altri membri di questo organo, proponendo nel settembre 1944 un *memorandum* nel quale si illustrava la scelta con cui erano confrontati i federalisti: «*Federal Union* poteva ritenere che la Federazione mondiale

non fosse realizzabile alla fine di questa guerra e che l'associazione non avesse quindi alcuna funzione politica, ma soltanto un compito puramente educativo; oppure poteva convenire che, benché in un quarto di secolo fosse scoppiata per ben due volte una guerra mondiale in Europa, questo continente avesse ormai raggiunto un punto del suo sviluppo in cui un parlamento federale avesse possibilità di essere eletto. Il compito immediato di *Federal Union* diventava, in questa ipotesi, quello di esercitare delle pressioni con tutti i mezzi di cui poteva disporre affinché la creazione di una Federazione europea aperta ad altre nazioni fosse contemplata nell'assetto del dopoguerra come la tappa più importante e più urgente sulla strada della Federazione mondiale».

Venivano così poste le basi dell'incomprensione e delle polemiche che avrebbero contrapposto la maggioranza dei federalisti americani a quelli europei a Lussemburgo e successivamente, anche se in misura meno accentuata, a Montreux. Dopo lunghi dibattiti procedurali, fu distribuito ai partecipanti un resoconto della riunione di Hertenstein e delle sue conclusioni, quindi venne affrontato il cuore della questione, mentre F. L. Josephy propose una mozione, detta dei *twin aims* che impegnava i federalisti a battersi contemporaneamente per la trasformazione dell'ONU in un governo federale mondiale e per la creazione di un assetto regionale in Europa, che avesse il carattere di una federazione europea democratica.

Nel prosieguo della Conferenza i delegati americani ed alcuni delegati europei, come Max Habicht, resero nota la loro opposizione al principio stesso delle federazioni regionali o comunque affermarono — pur non opponendosi alla creazione di una Federazione europea, se questa era la volontà degli Europei — che questo punto non li riguardava. Adottando un atteggiamento più duro di quello di F. L. Josephy, Umberto Campagnolo, l'allora segretario generale del MFE italiano, proclamò al Congresso, e successivamente sull'*Unità europea*, il dubbio che gli ispirava la Federazione mondiale, mentre André Voisin ed un certo numero di delegati francesi insistettero sul federalismo integrale (7). Dopo che Josephy ebbe ripreso ed esplicitato le sue idee, si decise che «doveva essere creata una organizzazione mondiale, che avesse al suo interno una sezione per la Federazione europea, entro la quale ci fosse una sezione per il federalismo interno nei diversi paesi».

Dopo che Georgia Lloyd, e successivamente Henry Osborne, parlamentare laburista britannico, ebbero lanciato l'idea della *World Constitutional Convention* ed illustrato una petizione a questo scopo (8), i tre presidenti di seduta poterono redigere e fare adottare all'unanimità la

Dichiarazione di Lussemburgo che precisava: «Noi federalisti delle diverse parti del mondo, riuniti a Lussemburgo nell'ottobre 1946, decidiamo di creare una associazione internazionale che raggruppi tutte le organizzazioni che lavorano per la creazione di un governo federale mondiale», e faceva questa concessione: «Molti di noi propongono, come una tappa verso questo obiettivo, la formazione di unioni federali regionali, in particolare quella degli Stati Uniti d'Europa». La conferenza preparatoria del Congresso di Montreux poté in tal modo avviarsi sulla base della decisione di creare, in parallelo, il MUCM e l'UEF e di designare i responsabili *ad interim* delle due associazioni.

Tom O. Griessemer, segretario del MUCM, venne incaricato di preparare il primo Congresso dell'organizzazione alla quale avevano aderito venti associazioni di undici paesi, mentre l'UEF nasceva a Parigi nei locali di *Fédération* nel dicembre 1946, dopo gli accordi definitivi presi a Basilea qualche giorno prima, in margine al Congresso dell'*Euro-pa-Union* svizzera.

Montreux vide una riconferma chiara della validità del federalismo regionale come criterio per avvicinarsi al governo mondiale, anche se a certe condizioni. Lo testimonia il seguente passo della Dichiarazione adottata dal Congresso: «Riteniamo che l'integrazione delle attività ai livelli regionale e funzionale sia centrale in un approccio veramente federale. La formazione di federazioni regionali — nella misura in cui non diventino un fine in sé e non rischino di cristallizzarsi in blocchi — può e deve contribuire ad un efficace funzionamento del governo federale mondiale». Quando analizzò il Congresso di Montreux, Walter Lipgens poté così scrivere che esso raggiunse risultati significativi, che gli Europei riconobbero — come l'UEF avrebbe esplicitato in seguito — che la Federazione mondiale era l'obiettivo finale e che i non-europei accettarono l'idea di federazioni regionali come tappe intermedie; egli scrisse anche che, contrariamente a quanto era accaduto a Lussemburgo, i due gruppi avevano stabilito un accordo durevole e che i federalisti europei avevano chiaramente assunto un ruolo di preminenza. Walter Lipgens precisava ancora che a Montreux il 50% dei trentuno membri eletti nel Consiglio del MUCM facevano parte del Comitato federale dell'UEF, così come sei dei nove membri del *Bureau exécutif*; ciò è confermato in modo nettamente meno entusiasta da Edith Wynn, che scrisse in una lettera a Rosika Schwimmer del 27 agosto 1947: «La verità è che i federalisti europei controllano il nostro Consiglio e praticamente il nostro *Bureau exécutif*», mentre Francis Gérard, un altro responsabile del MUCM, si limitò a rilevare nel suo contributo a *Basis of Federalism*, che

a Montreux l'UEF aveva eletto nei suoi organi direttivi un certo numero di federalisti mondiali. Benché, come ricordava ancora Lipgens, questo rapporto non fosse destinato a riproporsi nei Congressi successivi, dopo Montreux «non ci fu più rivalità fra le due organizzazioni» (9).

Gli altri temi affrontati a Montreux — da un lato ACP o riforma dell'ONU, dall'altro minimalismo o massimalismo e struttura federale o confederale del Movimento universale — crearono delle divisioni fra i mondialisti nel corso dei dieci anni che qui consideriamo. Dopo Asheville, la grande maggioranza dei federalisti americani era favorevole alla riforma della Carta dell'ONU; a Montreux essi furono sorpresi dall'opposizione che incontrarono da parte di numerosi Europei (soprattutto britannici), fautori del metodo costituente.

Da parte sua, Henry Osborne, in contatto con i responsabili americani della *Campaign for World Government*, dopo la sua elezione al Parlamento britannico, aveva creato il *Parliamentary Group for World Government* che, nell'estate del 1947, aveva adottato il *Plan in Outline for World Government by 1955*, in cui si prevedeva che si riunisse a Ginevra nell'autunno del 1950 una Assemblea costituente dei popoli (10) per redigere la costituzione mondiale. Importanti personalità avevano preso posizione a favore del Piano Osborne, in particolare, negli Stati Uniti, Albert Einstein ed insieme a lui l'*Emergency Committee of Atomic Scientists*, che offrì con il suo prestigio un importante sostegno morale (11). La posizione dei sostenitori, soprattutto americani, della riforma dell'ONU venne sintetizzata da Cord Meyer Jr. (12), primo presidente del UWF, in un capitolo, intitolato «United Nations Reform», dell'opera collettiva sul federalismo mondiale pubblicata da Norman J. Hart qualche mese più tardi per conto delle JFM (associazioni di giovani federalisti mondiali).

Nella dichiarazione di Montreux, il MUCM aveva alla fine fatto propri i due approcci strategici: «Noi sosteniamo le seguenti linee di azione: 1) mobilitazione dei popoli del mondo perché facciano pressioni sui loro governi e parlamenti al fine di trasformare l'ONU in un governo federale mondiale, aumentandone i poteri e le risorse e modificandone la Carta; 2) azioni concertate non ufficiali, in particolare preparazione di una Assemblea costituente mondiale... Questa Assemblea — costituita in collaborazione con i gruppi internazionali organizzati — dovrà riunirsi non oltre il 1950 allo scopo di stendere una Costituzione per il governo federale mondiale». Rolf P. Haegler nota comunque che, sino al fallimento del progetto di riunire l'ACP a Ginevra, «tutti i gruppi mondialisti, nei primi anni di vita, lavorarono con ardore alla realizzazione dell'Assem-

blea costituente dei popoli» (13).

Il terzo grande tema di dibattito e di scontro a Montreux riguardava il potere da attribuire al futuro governo mondiale. I federalisti mondiali erano divisi in due grandi correnti: i minimalisti che volevano limitare la funzione del governo mondiale al mantenimento della pace per renderlo accettabile al maggior numero possibile di Stati, in particolare all'Unione Sovietica, ed i massimalisti, convinti che la pace e la giustizia andassero di pari passo, che l'una non potesse essere realizzata in modo valido e duraturo senza l'altra e che il governo mondiale dovesse quindi ricevere poteri molto estesi. Anche in questo caso, la linea di divisione passava per l'Atlantico, in quanto i delegati americani parlavano di governo mondiale «limitato» soprattutto al controllo dell'energia atomica e delle armi di distruzione di massa, mentre i delegati europei volevano che esso fosse senz'altro in grado di prevenire la guerra ma anche che impedisse la catastrofe economica. Questo dibattito fra minimalisti e massimalisti era destinato a continuare per molto tempo in seno al movimento mondialista e due esempi delle tesi in discussione sono costituiti dalla *Preliminary Draft of a World Constitution*, elaborata dal Comitato di Chicago agli inizi degli anni Cinquanta, di cui parleremo più avanti, ed il libro *World Peace through World Law* di Grenville Clark e Louis B. Sohn, pubblicato alla fine dello stesso decennio (14).

L'ultimo tema affrontato a Montreux fu quello dell'organizzazione interna del Movimento: bisognava «federare» i federalisti, come auspicavano gli Olandesi e gli Scandinavi, oppure ogni movimento nazionale doveva conservare una autonomia molto ampia in seno al MUCM?

Il periodo aureo del mondialismo.

Dopo Montreux, il MUCM aveva dunque una esistenza legale, benché sussistessero numerosi piccoli gruppi collaterali, di cui non riusciva sempre a coordinare l'azione. I suoi responsabili si dedicarono a strutturarli ed a svilupparli laddove non esisteva ancora; a questo scopo furono presi contatti durante i viaggi dell'abate Pierre, eroe della Resistenza francese e parlamentare, e di Edouard Clark, federalista americano, in Cecoslovacchia, in Medio Oriente, sino all'Estremo Oriente e nel sub-continente indiano.

Così, al suo secondo Congresso, a Lussemburgo, svoltosi nel settembre 1948, il MUCM contava fino a 250.000 membri di diciannove nazionalità, riuniti in trentanove organizzazioni membre a pieno titolo e undici organizzazioni affiliate. Malgrado tutti gli sforzi, esso restava tuttavia

confinato all'emisfero occidentale e, come notava Giuseppe A. Borgese, segretario del Comitato di Chicago, «il movimento federalista mondiale restava un'impresa euro-americana o americano-europea, strettamente occidentale e bianca».

Presso l'Università di Chicago si era creato il Comitato di Chicago, che per circa quattro anni pubblicò il giornale di riflessione politica e culturale *Common Cause* e rese pubblica, dopo molti anni di lavoro, la sua *Preliminary Draft of a World Constitution*. Il preambolo della bozza di costituzione mondiale fu adottato dal Congresso di Lussemburgo del 1948, che elesse inoltre un comitato costituzionale, di cui fecero parte Alexandre Marc ed Elisabeth Mann Borgese, figlia minore di Thomas Mann e moglie di Giuseppe Borgese, entrambi molto attivi nel movimento mondialista (15).

Per quanto riguarda il dibattito su federazioni regionali e/o federazione mondiale, il Comitato di Chicago si pronunciò nel suo progetto di costituzione per una articolazione regionale della federazione mondiale in nove grandi regioni intermedie, una delle quali comprendeva l'Europa occidentale.

Il Congresso di Lussemburgo, che riuniva circa trecentocinquanta partecipanti di ventidue paesi, doveva a sua volta affermare la validità delle federazioni regionali nella sua dichiarazione finale, ma sempre senza impegnarsi strenuamente nell'azione concreta in questa direzione, precisando che «l'integrazione ai livelli regionali, può essere una via verso il governo federale mondiale. La formazione di federazioni regionali può accelerare la creazione del governo federale mondiale a condizione che: a) esse non diventino degli obiettivi a sé stanti; b) siano suscettibili di diminuire le tensioni e le disparità esistenti fra grandi e piccole nazioni; e c) restino subordinate all'obiettivo ultimo, la creazione del governo federale mondiale. Bisogna tuttavia sottolineare che le federazioni regionali non possono risolvere da sole il problema di assicurare una pace durevole» (16).

I mondialisti, così come potevano accettare ed utilizzare, a certe condizioni, il federalismo regionale (o continentale), allo stesso modo si comportarono con il funzionalismo, che a Lussemburgo fu considerato come un mezzo per operare in vista della Federazione mondiale.

Si trattava di creare degli organismi al di sopra degli Stati, limitati a questo o quel problema o ambito particolare di intervento, quali la FAO, organo specializzato dell'ONU per le questioni alimentari, il cui fondatore era stato Lord Boyd Orr, secondo presidente del MUCM. L'abate Pierre, in una conferenza stampa tenuta a Parigi nel 1967, aveva in seguito

così riassunto questo orientamento: «L'inizio del dopoguerra è stato per il nascente mondialismo l'era dei giuristi, di coloro che credevano con un meraviglioso ottimismo che il governo mondiale sarebbe stato per domani mattina e che consacravano tutti i loro sforzi alla definizione della migliore costituzione possibile... Lord Boyd Orr ha avuto allora l'idea di lanciare ciò che è stato chiamato funzionalismo. Egli ha praticamente detto: 'Voi giuristi, continuate a fare i vostri mirabolanti lavori...; nell'attesa, sviluppiamo i ministeri di questo governo che non esiste, vale a dire facciamo funzionare con la massima ampiezza ed efficacia la FAO, l'UNESCO, l'UNICEF, l'OMS. Sia la funzione a creare l'organo'» (17).

In un discorso, Emery Reves, che non aveva potuto trovarsi a Montreux, ma che, con il suo libro *Anatomia della pace*, restava uno dei padri spirituali del Movimento (18), prese posizione volta a volta a favore di una struttura federale del Movimento universale, del carattere evolutivo del processo che avrebbe condotto al governo mondiale e a favore del fatto che questo processo storico cominci con una federazione dell'Europa occidentale. Reves, nel suo importante discorso, affrontò anche gli altri punti che dividevano il Movimento: minimalismo o massimalismo, assemblea costituente o riforma dell'ONU.

Il Congresso di Lussemburgo, che creò un comitato speciale per coordinare l'azione a favore dell'ACP, ribadì anche il suo orientamento a favore della riforma dell'ONU ed adottò un terzo approccio, su proposta di Jean Larmeroux, approccio che fu chiamato «parlamentare». I primi passi di questa terza strategia, volta a sopperire alle difficoltà pratiche e di calendario incontrate dal metodo costituente, risalivano al febbraio 1948, ad una riunione del Comitato esecutivo del MUCM, ed avevano incontrato l'opposizione di alcuni sostenitori del Piano Usborne.

Si trattava di appoggiarsi ai gruppi parlamentari creati in Gran Bretagna, Francia, Olanda, Italia e Lussemburgo, per organizzare una Convenzione mondiale di parlamentari incaricati di redigere la costituzione mondiale. Jean Larmeroux e altri federalisti di primo piano erano in effetti ben coscienti della difficoltà che ci sarebbe stata a tenere per tempo delle elezioni popolari per i delegati all'ACP e del fatto che, come dichiarò Tom O. Griessemer a Lussemburgo, «una Assemblea costituyente dei popoli, se avesse successo, non significherebbe comunque l'inizio di un governo mondiale. Se fallisse, potrebbe rimettere in causa il nostro lavoro per anni, forse per decenni» (19).

Il nuovo approccio si articolava in cinque tappe: «1) La convocazione, su iniziativa di singoli membri di parlamenti nazionali, di un incontro ufficiale di delegati di ogni parlamento del mondo, riuniti in una Conven-

zione mondiale. Nel corso di questo incontro si mette ai voti una mozione che ogni delegato si impegna a sottoporre all'attenzione del suo parlamento e nella quale si stabilisce il principio di una Assemblea costituente mondiale ufficiale; 2) il voto su questa mozione da parte di ogni parlamento. Quando si avranno almeno dieci parlamenti, la convocazione, da parte dei governi di questi dieci paesi, di una Assemblea costituente mondiale ufficiale, aperta a tutti gli Stati che accettino di adeguarsi alle decisioni che vi saranno prese; 3) l'elaborazione di una Costituzione della Federazione mondiale; 4) la ratifica di questa Costituzione da parte di ogni parlamento; 5) l'elezione del Parlamento mondiale, come stabilito dalla Costituzione».

Il Congresso fu infine interpellato dalle JFM su diversi punti che erano stati dibattuti dal Congresso giovanile di Hastings, quali la riforma della struttura confederale del Movimento e la necessità di svilupparlo oltre l'emisfero occidentale, la garanzia che l'orientamento e l'azione dei federalisti non lasciasse supporre che governo mondiale fosse sinonimo di *status quo* internazionale suscettibile di bloccare la lotta dei popoli coloniali per l'eguaglianza dei diritti e delle opportunità. In generale le JFM, similmente ai sostenitori dell'ACP ed ai Cittadini del Mondo riuniti intorno a Garry Davis, avevano a quel tempo un atteggiamento più massimalista di quello del Movimento universale nel suo complesso.

Garry Davis, giovane attore e pilota americano in congedo, aveva aderito all'UWF al suo ritorno alla vita civile. Essendo, come l'avrebbe definito più tardi Guy Marchand, «l'uomo delle gesta spettacolari», non un organizzatore, un pensatore o un teorico, per due anni egli monopolizzò la cronaca di Parigi e suscitò l'entusiasmo delle folle rendendo popolare l'idea della Federazione mondiale e della cittadinanza universale. Per tutto quel tempo egli rimase in contatto con il MUCM senza tuttavia accettare che i suoi sostenitori, riuniti dagli inizi del 1949 in seno al Registro internazionale dei Cittadini del Mondo, fossero assorbiti da questa organizzazione, poiché riteneva che il «Registro» fosse «un centro di mobilitazione per i partigiani di un mondo unito, piuttosto che un approccio o una linea strategica specifica». Il 25 maggio 1948 egli rinunciò alla cittadinanza americana e il 12 settembre si rifugiò al Palazzo di Chaillot, a quel tempo sotto la giurisdizione dell'ONU. Il successo pubblicitario fu enorme e Robert Sarrazac (20) poté creare, sulla sua scia, un comitato di solidarietà i cui membri — personalità eminenti — contribuirono a dar vita ad altre operazioni spettacolari in Francia.

Come avrebbe poi scritto Albert Camus su *Combat*, Garry Davis era perfettamente riuscito a lanciare un «grido d'allarme».

Tuttavia, a poco a poco, i rapporti fra Davis ed i suoi sostenitori divennero tesi, ancor prima che egli ripartisse per New York nel marzo 1950. Guy Marchand, uno dei suoi primi compagni e suo segretario, affermò per esempio che «Garry Davis è finito per il mondialismo». Le critiche nei suoi confronti erano molto vivaci, e venivano sia dagli ambienti pacifisti, come quelle comparse su *Esprit* che l'accusavano di «voler fare la pace con la magia», sia dai federalisti europei, fra i quali Jean-Maurice Martin che scriveva su *Fédération*: «In Francia si è riservata a Garry Davis l'accoglienza che si fa comunemente a coloro che mettono alla berlina il poliziotto, si fanno gioco del professore e fanno lo sciopero della fame in nome della fratellanza umana. Il Francese ha sempre avuto simpatia per le persone un po' bizzarre, fumose e profetiche, buffoni e vittime, piccoli inventori del concorso Lépine e creatori di grandi sistemi, che ricorrono con lo stesso tranquillo coraggio alla professione di fede e alla mistificazione».

Dopo la sua partenza, Sarrazac continuò per qualche tempo a sfruttare l'entusiasmo ancora vibrante che egli aveva suscitato, per sviluppare la mondializzazione delle comunità, territoriali e non, intesa come il contraltare collettivo della cittadinanza mondiale. Esse si svilupparono rapidamente in Francia, ma anche in Germania Ovest, in Belgio, in Danimarca e, fuori d'Europa, in India, in Giappone e più recentemente in Canada. La stessa linea di «appello al popolo» era stata adottata negli Stati Uniti nel 1948 sotto la forma di *World Government Weeks* a Chicago, Minneapolis e Miami.

Nel frattempo il MUCM aveva continuato le sue attività e aveva preparato il suo terzo Congresso, convocato a Stoccolma nell'estate 1949. Alexandre Marc preparò e propose un piano d'azione ambizioso, con l'intento di coordinare i diversi approcci elaborati dal Movimento, ma questo piano alla fine non fu adottato, mentre continuò il dibattito interno sulla necessità di federare o meno i federalisti. Elisabeth Mann Borgese riassunse efficacemente la situazione del Movimento universale quando nel maggio 1949 scrisse su *Common Cause* che «il Movimento mondiale, in quanto organizzazione federalista, si trova d'ora in poi di fronte alla necessità di applicare il federalismo al suo stesso interno, di limitare la sovranità delle sue organizzazioni membre a favore di una politica-guida mondiale: l'azione di Garry Davis, che ha raggiunto per la prima volta nella storia del Movimento l'immaginazione delle masse, e la capacità di mobilitazione dell'idea della Convenzione dei Popoli, sono cresciute entrambe in modo eccessivo per l'abito tagliato a Lussemburgo».

Il Congresso di Stoccolma, benché fosse uno dei meglio preparati fra

quelli dei primi anni, non si concluse, contrariamente ai precedenti, con l'adozione di una dichiarazione riassuntiva dell'insieme dei lavori, né precisò la linea del Movimento. Vi presero parte circa trecentocinquanta membri, provenienti da quindici paesi e da trentuno organizzazioni, in gran parte dall'Europa e dagli USA, ma anche dall'India, dal Giappone e dalla Nuova Zelanda. Il Congresso cominciò con un dibattito sugli statuti, di cui uno dei punti principali fu l'accettazione o meno dei Cittadini del Mondo e delle loro diverse associazioni nel Movimento.

Si decise infine che i membri del MUCM potessero rientrare in quattro categorie: organizzazioni federali locali, nazionali o internazionali, associazioni promotrici della cittadinanza mondiale, organizzazioni affiliate con ragioni d'essere diverse, ma simpatizzanti con la causa del mondialismo, e membri individuali.

Ai congressisti furono distribuite numerose relazioni, in particolare grazie agli sforzi redazionali di Alexandre Marc, sulla revisione della Carta, il metodo costituente, l'approccio parlamentare, le federazioni regionali e su altri argomenti come la cittadinanza mondiale, l'energia atomica, il commercio internazionale e la disoccupazione, la questione coloniale e il problema dei rifugiati, l'alimentazione, la popolazione, il federalismo funzionalista, la costituzione mondiale e i rapporti Est-Ovest.

Alla vigilia del Congresso Elisabeth Mann Borgese affermò, sempre su *Common Cause*, che «il termine 'governo mondiale' è spesso rimasto uno slogan vuoto come 'pace'» e che non si poteva più eludere la domanda «Quale tipo di governo mondiale?», che non era più possibile volgere le spalle ai problemi economici e sociali connessi alla questione del governo mondiale. Ella, inoltre, condannava la guerra che si facevano a vicenda i sostenitori delle differenti strategie, i fautori dell'ACP contro quelli della riforma dell'ONU, gli europeisti contro i mondialisti e i minimalisti contro i massimalisti.

Anche sull'approccio regionale furono discusse numerose relazioni, in particolare quella di Alexandre Marc (21) e quella di Henry Brugmans (22), più europeista che mondialista, secondo alcuni. Alla fine il Congresso adottò il testo del suo sotto-comitato sull'approccio regionale che stabiliva che l'azione per il governo mondiale non dovesse necessariamente limitarsi al piano mondiale, che tutti i movimenti regionali, se si collocavano in una prospettiva mondialista, dovevano essere incoraggiati, in particolare quello per la Federazione europea, che poteva essere un fattore di equilibrio fra Est e Ovest; il Congresso si congratulava anche con l'UEF per i suoi sforzi diretti a realizzare il federalismo europeo e

chiedeva che i nuovi organi del MUCM cercassero una base comune d'azione sul piano educativo e politico con i federalisti regionali, i cui scopi fossero compatibili con i suoi, e li incoraggiassero ad unirsi ai mondialisti. Peter Hunnot osservò fra l'altro sul numero di ottobre di *Humanity* che una relazione contraria all'approccio regionale si era dovuta ritirare per palese mancanza di sostegno.

Il Congresso infine mandò un *memorandum* alla Conferenza di Stoccolma dell'Unione interparlamentare, considerata come «l'organo più direttamente rappresentativo dei popoli del mondo» e idonea per questo a «proporre una Assemblea mondiale popolare rappresentativa per la gestione dei problemi mondiali».

Qualche giorno prima del MUCM, le JFM avevano tenuto il loro Congresso a Copenaghen (23) e in dicembre Lord Boyd Orr ricevette il Premio Nobel per la pace.

Il fallimento del metodo costituente e il Congresso di Roma.

Nel 1947, in seguito all'adozione del Piano Usborne da parte del gruppo parlamentare britannico, era stato creato il movimento *Crusade for World Government* allo scopo di dargli una larga diffusione. In ogni paese, o nel maggior numero possibile di paesi, si dovevano tenere delle elezioni popolari non ufficiali, al fine di eleggere i rappresentanti — uno ogni milione di abitanti — all'Assemblea costituente dei popoli del mondo. Dopo una riunione preparatoria a Gand nel marzo 1950, questa Assemblea si sarebbe dovuta tenere a Ginevra in autunno. Alla fine, una elezione, peraltro ufficiale, poté svolgersi soltanto nel Tennessee, grazie alla Legge Harwell, adottata nell'aprile 1949. In nessun altro punto del globo fu possibile organizzare elezioni di questo tipo, malgrado l'aiuto del Segretariato internazionale dei Cittadini del Mondo e dei comuni mondializzati, malgrado l'impegno anche di consistenti frazioni del movimento mondialista in Gran Bretagna, negli Stati Uniti e in Scandinavia e di gruppi meno consistenti in Africa, in Asia e nell'America latina. Di conseguenza la riunione di Ginevra, in quanto si svolse in presenza soltanto di tre delegati del Tennessee e di un delegato venuto dalla Nigeria, la cui rappresentatività fu subito contestata, non poteva più essere altro che un atto puramente simbolico. Un atto, scrisse Elisabeth Mann Borgese, dello stesso valore di quello di Garry Davis quando rinunciò alla sua cittadinanza americana, accampandosi in «territorio mondiale» e proclamandosi il primo cittadino del mondo; Elisabeth Mann Borgese, inoltre, espone i suoi dubbi su *Common Cause* riguardo

alle potenzialità della Convenzione di Ginevra, che era «l'opera di un uomo, e di un uomo solo, l'avvocato Fyke Farmer di Nashville, Tennessee»; inoltre l'organizzazione a Ginevra mancava del rigore militare di Sarrazac che aveva «creato Garry Davis» e, mentre l'atto simbolico di quest'ultimo apriva nuove possibilità di azione, potenzialmente illimitate, «la Convenzione di Ginevra correva il rischio immediato di essere al tempo stesso un inizio e una fine».

Ginevra fu anche il contesto di scontri e disaccordi profondi fra i sostenitori di Farmer, che si riunirono per il prosieguo dell'azione in seno ad un *World Action Committee for the People's World Convention*, la cui attività cessò dopo una nuova riunione a Parigi nel novembre 1951, e gli altri gruppi, quali il Segretariato internazionale dei Cittadini del Mondo, il MUCM ed il suo *Steering Committee* per l'ACP, che crearono il Consiglio mondiale per l'Assemblea costituente dei popoli. A proposito di Ginevra, Guy Marchand scrisse che «due organismi che hanno cercato di distruggersi reciprocamente, il MUCM ed il Segretariato internazionale dei Cittadini del Mondo, si sono alleati per distruggere gli organizzatori di questo Congresso». La legge che aveva consentito l'elezione ufficiale dei delegati del Tennessee fu alla fine dichiarata illegale e abrogata nel 1952 da una Corte di giustizia americana.

Nel frattempo i giovani mondialisti tennero a Folkestone il loro quarto Congresso alla fine dell'estate 1950, in un contesto avvelenato dal conflitto coreano ed in cui, secondo il loro segretario dimissionario Norman J. Hart, «era diventato sempre più difficile presentare il governo mondiale come una alternativa possibile». Il Congresso, in una dichiarazione in cinque punti, richiamò gli approcci strategici tradizionali più diffusi, trattò della decolonizzazione, dell'aiuto economico e dei diritti dell'uomo e riaffermò il suo sostegno al federalismo regionale, soprattutto con riferimento al Piano Schuman.

Nel 1950 il MUCM non fece congressi, contrariamente al suo solito, ma questo anno fu utilizzato soprattutto per preparare il Congresso che si sarebbe tenuto l'anno seguente a Roma e che si sarebbe sdoppiato per dar vita contemporaneamente ad una conferenza internazionale di organizzazioni simpatizzanti della causa mondialista. Il MUCM raggruppava allora cinquantatré organizzazioni, per un totale di circa 150.000 membri. Agli inizi del giugno 1950 si svolse a Parigi, nei locali della *Fédération*, una conferenza preparatoria del Congresso, in parallelo con le riunioni statutarie del Comitato esecutivo e successivamente del Consiglio. Elisabeth Mann Borgese, che ne fece un resoconto su *Common Cause* nell'agosto 1950, nello stesso articolo specificò anche il piano d'azione

del Movimento universale per l'anno in corso, basato su quattro premesse: fare evolvere la sua azione dal piano nazionale al piano internazionale, articolare il suo programma nei diversi campi politico-costituzionali, socio-economici e culturali, trovare dei raccordi all'esterno dei circoli mondialisti per sviluppare la sua azione laddove esso era poco presente ed operare una sintesi dei differenti approcci adottati in precedenza e dei programmi che essi comportavano.

Per quanto riguarda più specificamente l'America latina, Pierre Hovelague, militante argentino pacifista e federalista, che sarebbe diventato segretario generale del MUCM di quel periodo, aveva indicato quali erano, a suo avviso, le condizioni necessarie perché il mondialismo potesse svilupparsi in questa parte del mondo. Egli riconosceva, innanzitutto, che l'America latina, ad eccezione dei latino-americani residenti in Europa, non aveva mai avuto un ruolo molto attivo per la causa dell'unità mondiale e si poneva quindi il problema di capire come porre rimedio a questo stato di cose. Qualsiasi volontà popolare espressa liberamente o qualsiasi propaganda federalista era destinata nella maggior parte dei casi ad essere bloccata dai regimi totalitari ed anche in assenza di ciò era inconcepibile organizzare azioni politiche di massa come quelle realizzate in Europa o negli Stati Uniti. Era dunque imperativo trovare per l'azione mondialista, in particolare per quella a favore della costituente, dei collegamenti negli ambienti parlamentari e sindacali (24).

In questa ottica era stata organizzata la riunione di Parigi alla quale parteciparono ventuno organizzazioni religiose, politiche, culturali, economiche e sociali sulle sessanta che erano state invitate, tutte suscettibili di cooperare su obiettivi limitati, per un periodo limitato. L'UEF era rappresentata, fra gli altri, da Henri Frenay e Usellini, rispettivamente Presidente e Segretario generale dei federalisti europei. L'Unione francese dei federalisti, la sezione francese dell'UEF, chiese anche in questa occasione la sua affiliazione al MUCM. Nonostante questi rinnovati contatti, l'UEF decise alla fine di restare fuori dal Congresso di Roma, benché a Parigi il MUCM avesse sostenuto il suo progetto di patto federale europeo. Alla riunione di Parigi parteciparono infine dei rappresentanti africani ed asiatici del Congresso dei popoli contro l'imperialismo, riuniti intorno al loro presidente, il parlamentare laburista Fenner Brockway, ed al suo segretario generale Jean Rous (25).

Il Congresso di Roma sarebbe dunque stato, come sperava Elisabeth Mann Borgese su *Common Cause*, «il vertice dell'azione non ufficiale per il governo mondiale o, ancor meglio, una specie di Stati generali del

mondo»?

Le cose non andarono in questo modo, benché esso si fosse svolto come previsto nell'aprile 1951, in presenza di circa duecento partecipanti, di cui solo sessantanove erano delegati federalisti. Il Consiglio del MUCM aveva invitato i Partigiani della Pace, di ispirazione comunista, a partecipare ai lavori, ma questo invito non poté essere mantenuto poiché l'UWF rifiutò questa organizzazione e, per ottenerne il ritiro, si spinse fino a mettere in gioco la propria appartenenza al Movimento; l'UWF ottenne soddisfazione ma questa esclusione provocò una serie di dimissioni negli organi decisionali del MUCM che, dopo Roma, divenne ancora più sottomesso alle sezioni scandinave e nord-americane più conservatrici e minimaliste.

Per la prima volta l'esistenza del Movimento era stata messa in causa ed esso uscì indebolito da un Congresso la cui mozione finale aveva poco a che vedere con le dichiarazioni di quelli che l'avevano preceduto e si accontentava di parafrasare le posizioni riaffermate poco prima a Washington dal UWF per un governo federale mondiale universale dai poteri strettamente limitati al controllo delle armi. Sulle federazioni regionali il rapporto della commissione politica ricordava soltanto che la formazione delle federazioni regionali poteva sempre essere considerata come un passo avanti nella giusta direzione e che esse non erano incompatibili con nessuno dei due metodi, riforma dell'ONU o ACP, sostenuti dal Movimento. Il generale Riiser-Larsen, esploratore polare norvegese, fu eletto terzo presidente del MUCM, mentre il Conte Sforza, Ministro degli Esteri italiano, nel suo discorso ricordava ai congressisti il suo sostegno prioritario al federalismo europeo ed il Papa Pio XII riceveva alcuni di loro in delegazione.

La lotta per la riforma dell'ONU e il secondo scacco del mondialismo.

Il MUCM era in crisi ed era guidato dalla sua corrente più minimalista; i sostenitori dell'ACP, condizionati dallo scacco di Ginevra, ed i Cittadini del Mondo, dopo l'entusiasmo dei primi tempi, dovevano trovare nuovo slancio; numerosi periodici dovettero cessare le pubblicazioni, come *Peuple du Monde* a partire dal 1950, *Humanity* e *Common Cause* nel 1951, *World Government News* nel 1952, per non citare che i più importanti. Dopo il ritiro dell'invito ai Partigiani della pace, il MUCM ed il mondialismo nel suo insieme furono a lungo accusati dalla propaganda sovietica (26) di essere la «foglia di fico del capitalismo americano» e gli apologeti dell'imperialismo, ed in effetti assunsero, nella loro

componente maggioritaria, un atteggiamento sempre più pro-occidentale.

Negli Stati Uniti, a Des Moines, nel giugno del 1951, la maggior parte della sua sezione giovanile si separò dal UWF per creare in ottobre una nuova associazione, la *World Order Realized Through Law and Democracy (World)*, ritenendo che reclamare la pace in modo puramente propagandistico non fosse sufficiente e che bisognasse occuparsi degli aspetti economici e sociali dell'ordine internazionale.

Fu in questa situazione che la JFM tenne il suo quinto Congresso a Copenaghen nell'agosto del 1951, limitandosi a riaffermare a grandi linee le posizioni assunte l'anno precedente a Folkestone in merito alle federazioni regionali, ai problemi dello sviluppo e ai diritti umani.

Dopo Roma, il Consiglio del MUCM era composto da diciannove, fra Americani, Britannici e Scandinavi, su trenta membri, otto dei quali erano d'altronde membri del UWF; era un equilibrio geografico e politico agli antipodi rispetto a quello raggiunto a Montreux ed il Movimento, almeno fino al 1955, diede la priorità alla riforma della Carta dell'ONU. Rolf Paul Haegler scrisse a questo proposito che la situazione, a partire dal 1951, differiva sotto molti aspetti da quella degli anni precedenti e che, in assenza di un sostegno popolare, si sperava piuttosto di ottenere l'istituzione di una «Autorità mondiale di sicurezza» attraverso l'azione dei governi e delle Nazioni Unite, evitando di parlare, come in precedenza, di governo mondiale, al fine di non urtare eccessivamente il nazionalismo rinascendo soprattutto negli Stati Uniti, dove imperversavano il Senatore Joseph McCarthy ed i suoi sostenitori.

Fin dalla creazione dell'ONU, la Carta dell'Organizzazione prevedeva, all'articolo 109, terzo comma, che la sua revisione dovesse essere messa all'ordine del giorno della decima sessione annuale dell'Assemblea generale, quindi nel 1955. Proprio verso questo obiettivo si orientò l'azione del MUCM, quando a Londra si riunì la prima *Parliamentary Conference on World Government* alla presenza di duecentotrenta delegati, di cui trentasette parlamentari di ventiquattro paesi. L'iniziativa era stata presa dai parlamentari mondialisti britannici del *Parliamentary Group for World Government* e dall'associazione popolare *British Parliamentary Association for World Government* creata per servire da supporto all'azione del gruppo parlamentare. Questa prima Conferenza di parlamentari adottò una risoluzione minimalista e decise di dar vita ad una Associazione mondiale di parlamentari per un governo mondiale, che vide effettivamente la luce nel 1952.

Numerose sezioni del MUCM misero allo studio la revisione della

Carta ed il Movimento universale tenne una conferenza di studio a Ulempas, nell'agosto del 1952, qualche settimana prima della seconda «Conferenza dei parlamentari». Il presidente del Movimento universale, Riisar Larsen, vedeva nella riforma dell'ONU la prima battaglia campale dei federalisti e prevedeva che la lotta alla Conferenza del 1955 sarebbe stata tanto più aspra e difficile quanto più massimaliste sarebbero state le proposte avanzate. A Ulempas fu ufficialmente deciso di mettere l'accento sulla riforma dell'organizzazione internazionale e di relegare in secondo piano l'Assemblea costituente dei popoli. Gli altri approcci, funzionalista, parlamentare o regionale, così come il federalismo integrale ed i successi delle mondializzazioni, erano citati solo come promemoria.

Alcuni mondialisti restavano tuttavia ben coscienti della necessità di inquadrare la loro azione nel tempo, come Jacques Savary del Consiglio mondiale per l'ACP, sempre legato al MUCM fin dalla sua creazione a Ginevra nel gennaio del 1951, che sottolineò l'impossibilità, allo stato delle cose, di una vera Federazione mondiale, perché essa presupponeva «l'esistenza, nel mondo intero, di condizioni politiche, sociali, economiche, demografiche e culturali che sono lungi dall'essere raggiunte», e il Dr. Mackay, vice-Presidente di *Federal Union*, che affermò «che non vi sono scorciatoie per la creazione di un governo federale mondiale» e che si fece paladino di federazioni regionali in Europa occidentale, in Africa, nei paesi arabi e in America latina per mettere fine al bipolarismo russo-americano.

Il sesto Congresso dei JFM, organizzazione allora moribonda e che a Ulempas si era pensato addirittura di sciogliere, affermò anch'esso, ad Amsterdam, in agosto, il suo sostegno alla riforma dell'ONU.

La seconda «Conferenza dei parlamentari» e la creazione ufficiale dell'Associazione universale dei parlamentari per un governo mondiale ebbero luogo a Londra in settembre, davanti a trecentoventi partecipanti venuti da trenta paesi ed i suoi lavori furono aperti dal ministro britannico degli Affari esteri. L'Associazione raccoglieva membri di quindici parlamenti ed il gruppo britannico era formato da sessantuno membri appartenenti ai tre partiti conservatore, liberale e laburista. L'ordine del giorno dei lavori comprendeva, tra gli altri, i seguenti punti: emendamento della Carta dell'ONU, sviluppo delle aree ancora sottosviluppate nella direzione di un governo mondiale, rapporti tra federazioni regionali e governo mondiale. Erano rappresentate numerose organizzazioni internazionali, come il GATT, l'ONU, la FAO e l'UNICEF e associazioni socio-economiche, culturali, politiche e religiose. Furono discussi ed alla fine approvati congiuntamente due Piani, noti come Piano A e Piano B.

Il Piano A indicava in dettaglio quali dovevano essere i poteri del governo mondiale, il che implicava «modifiche sostanziali della Carta dell'ONU, miranti a creare un vero e — crediamo — funzionale schema di governo mondiale per sostituire l'attuale anarchia internazionale»; nel Piano B, al contrario, «non si è tentata alcuna rielaborazione della Carta. La proposta afferma solamente cinque principi destinati ad estendere il campo d'azione delle Nazioni Unite». Il Piano B, meno ambizioso, mirava quindi solamente a mettere in piedi misure transitorie che permettessero di tenere aperta la via verso la creazione del governo mondiale.

I testi adottati dalla seconda Conferenza interparlamentare sarebbero serviti da base per la convocazione di tre Conferenze e Congressi che si sarebbero tenuti a Copenaghen in agosto: a qualche giorno di distanza, infatti, si svolsero in questa città il Congresso della JFM, una Conferenza comune dei parlamentari e del MUCM ed il quinto Congresso di quest'ultimo.

La gioventù federalista mondiale adottò un piano d'azione che sottolineava che il suo obiettivo principale era «il rafforzamento dell'ONU attraverso la revisione della Carta» e approvò diverse risoluzioni sui diritti umani, sulla situazione di Berlino, sulla creazione di una Autorità mondiale per lo sviluppo, sulla condanna del colonialismo e sul diritto dei popoli all'autodeterminazione. La Conferenza comune dei parlamentari e del MUCM fu seguita da quasi cinquecento partecipanti provenienti da quasi trenta paesi, in rappresentanza di altrettanti parlamenti nazionali. Il Congresso del MUCM, per parte sua, riaffermò il primato della riforma dell'ONU sul metodo costituente, cosa che provocò attriti con il Consiglio mondiale per l'ACP. La separazione definitiva dei due gruppi era ormai solo una questione di tempo e si sarebbe consumata nel gennaio del 1954. Anche l'atteggiamento da assumere nei confronti dei comunisti dopo il Congresso di Roma, dei paesi coloniali e di un fondo mondiale per lo sviluppo diedero luogo a discussioni. *Federal Union* propose un importante documento sul federalismo regionale. La posizione presa dal Congresso circa la Federazione europea fu abbastanza esplicita, perché affermava che «una Federazione dell'Europa occidentale deve essere la benvenuta per i federalisti mondiali come soluzione a molti problemi dell'Europa e soprattutto come la fine di gran parte dell'anarchia europea, che fu la causa di due guerre mondiali». Esso sottolineava tuttavia il pericolo di una Comunità europea di difesa «in assenza di una autorità politica democratica» e affermava che «la Comunità politica europea permetterà la creazione di questa autorità» (27). Il MUCM rivolgeva infine le proprie felicitazioni all'UEF «per il più gran-

de sforzo finora visto al mondo al fine di sostituire una federazione alla sovranità nazionale».

I Congressi e la Conferenza di Copenaghen e le risoluzioni da essi adottate sulla riforma dell'ONU avrebbero stabilito, secondo Rolf P. Haegler, la dottrina del Movimento universale almeno per una decina di anni e la maggioranza del mondialismo avrebbe conservato un ricordo positivo di Copenaghen soprattutto rispetto al Congresso di Roma.

Come abbiamo visto, il Consiglio mondiale per l'ACP era molto più critico e avrebbe rimproverato al MUCM, nel suo bollettino di informazione del settembre 1953, di aver rinunciato al suo ruolo di coordinamento del movimento mondialista e di essere sempre più al rimorchio degli interessi occidentali.

Nella speranza che la questione della revisione della Carta fosse effettivamente posta nel 1955, il MUCM, nel 1954 e nel 1955, concentrò tutti i propri sforzi su questo punto. Per tutto il 1954 esso organizzò conferenze di preparazione a questo scopo, particolarmente in Asia, dove la principale — organizzata in collaborazione dalla sezione giapponese del MUCM e dalla *Japan Association for World Government* — si svolse a Tokio in maggio sul carattere necessariamente universale dell'ONU. In Australia, diciassette associazioni di importanza nazionale organizzarono insieme ai federalisti mondiali un importante convegno sull'ONU, mentre gruppi di studio sulla revisione della Carta venivano messi in piedi in paesi come il Canada, la Danimarca, la Gran Bretagna, l'Olanda, l'India, il Giappone e la Francia. Mentre la forza del Movimento universale continuava a diminuire, dal momento che nel 1954, all'epoca del Congresso di Londra, esso raccoglieva ormai solo venticinque organizzazioni, con circa 57.000 membri, per il 1955 era prevista un'importante riunione dei federalisti scandinavi.

Il sesto Congresso del MUCM, che modificò il nome francese del Movimento in *Mouvement Universel pour une Fédération Mondiale* (MUFM), si tenne a Londra tra la fine d'agosto e i primi di settembre, dopo quello della JFM, svoltosi a Copenaghen in maggio. Esso si svolse d'altra parte solo quarant'otto ore prima della quarta Conferenza dei parlamentari. Le principali questioni dibattute furono la revisione delle risoluzioni di Copenaghen dell'estate precedente, la creazione di un Fondo mondiale per lo sviluppo ed altre questioni economiche. Dalle riunioni di Londra uscì una versione emendata dei testi di Copenaghen sulla riforma dell'ONU, che il MUFM alla fine rifiutò di firmare e che fu perciò diffusa solo dai parlamentari con il titolo di «Manifesto di Londra». Ancora una volta i mondialisti ricordavano la loro accettazione del metodo regionale che

mirava a creare, prima della Federazione mondiale, delle grandi federazioni continentali. Ancora una volta si rifiutavano di trarre da questa accettazione conclusioni pratiche per la loro azione. Il MUFM, nel suo *Final Report on the Regional Approach to World Federal Government*, conveniva solo sul fatto che «nella congiuntura attuale della storia mondiale, [nella quale] è impossibile indicare una via univoca verso il governo mondiale», le federazioni regionali potevano essere un cammino percorribile, a condizione che rispondessero a certi criteri costituzionali, umanitari e democratici. Il Congresso riteneva infine che «le istituzioni europee devono essere rafforzate e sviluppate» e decideva di «proseguire l'esame delle possibilità di federazione o di cooperazione progressiva nei paesi dell'America latina, nelle Antille, nel Medio Oriente e nel mondo arabo».

Conclusione.

Dopo aver privilegiato due strategie che fallirono una dopo l'altra — il metodo costituente e poi la revisione della Carta — i mondialisti furono costretti a ridimensionare le loro ambizioni, fino ad essere accusati di seguire pedissequamente l'ONU.

Nei fatti, la revisione della Carta, che si sperò avvenisse entro il 1955, non ebbe mai luogo: essa è stata inizialmente rinviata di dieci anni per essere aggiornata *sine die* nel 1965.

Nello stesso tempo il MUCM ed i mondialisti, rifiutando di far veramente proprio il federalismo regionale, accontentandosi di un sostegno ambiguo nei suoi confronti e in particolare nei confronti del processo di integrazione europea, si privarono per tutti questi anni del solo mezzo a disposizione dei federalisti per inserirsi nel corso della storia e per influenzarne veramente il corso.

Uno dei principali storici del mondialismo, Finn Laursen, ha scritto che, anche se nel 1955 e nel 1956 essi diedero ancora un certo appoggio alle federazioni regionali, questo problema non attrasse più la loro attenzione dopo queste date (28). Fu solo al Congresso di Bruxelles del 1972 che il MUCM si occupò di nuovo seriamente della CEE e delle prospettive aperte dall'integrazione europea.

Nonostante le divergenze di punti di vista di questi anni, le opposizioni e poi l'indifferenza reciproca tra federalisti mondiali ed europei, essi avevano tuttavia diversi riferimenti culturali comuni. Per riprendere un'espressione di Mario Albertini, la cultura della pace, in opposizione alla cultura della guerra, doveva presto o tardi riunirli (29), tanto più che

i grandi dibattiti che li avevano divisi costituivano temi comuni di discussione all'interno di ambedue gli approcci federalisti: quale struttura, confederale o federale, per il movimento internazionale dei federalisti, funzionalismo, lavoro nelle istituzioni esistenti o approccio costituente di tipo più rivoluzionario (ACP e Congresso del popolo europeo), massimalismo o minimalismo, quale ripartizione del potere tra i diversi livelli del potere europeo o mondiale...

Il riavvicinamento delle diverse componenti del movimento internazionale dei federalisti (mondiali, atlantici ed europei) è oggi ben avviato, i loro contatti sono sempre più regolari ed improntati a reciproca fiducia, nell'epoca in cui la nuova politica di Michail Gorbaciov — se non prevarrà il nazionalismo — lascia intravedere reali possibilità di lotta, al di là delle federazioni regionali, per la lenta trasformazione, passo a passo, dell'ONU in un vero governo federale mondiale (30).

NOTE

(1) Clarence Streit, corrispondente del *New York Times* alla Società delle Nazioni, scrisse nel 1939 *Union Now* e creò nel luglio dello stesso anno, a New York, l'*Interdemocracy Federal Unionists Inc.*, che diverrà *Federal Union Inc.* nel 1940.

Nel 1939 Streit vide nell'unione delle democrazie il solo mezzo per dare scacco alle potenze totalitarie e al fascismo, prima che l'URSS prendesse nella sua mente il posto delle potenze dell'Asse e che egli collaborasse alla creazione dell'*Atlantic Union Committee*.

Dato il rifiuto della federazione atlantica da parte dei mondialisti, non ripareremo in questo articolo né di Streit né dei suoi sostenitori: in effetti, come scrisse Rolf P. Haegler, il mondialismo non poteva divenire sé stesso senza rompere con Streit.

(2) Tom O. Griessemer, «World Federation», in *Basis of Federalism*, Parigi, World Student Federalists, 1949, pp. 31-4.

(3) Rolf P. Haegler, *Histoire et Idéologie du Mondialisme*, Zurigo, Europa Verlag, 1972, p. 13.

(4) Sul femminismo ed il pacifismo durante la prima guerra mondiale e su Rosika Schwimmer, si veda Anne Wiltsher, *Most Dangerous Women (Feminist Peace Campaigners of the Great War)*, Londra, Pandora Press, 1985.

Si veda anche, a proposito del Congresso internazionale dell'Aja che doveva reclamare «la costituzione di una federazione internazionale», il *Report of the International Congress of Women*, Amsterdam, International's Women Committee for Permanent Peace, 1915; Edith Wynner, *World Federal Government, Why? What? How? in Maximum Terms*, New York, Fedon Press, 1954, e l'opuscolo collettivo *Rosika Schwimmer, World Patriot*, Londra, 1947.

Fin dalla pubblicazione di *Union Now*, la Schwimmer, dopo qualche incontro e qualche scambio di corrispondenza con Streit, si oppose formalmente alle sue convinzioni (preannunciando così la spaccatura del movimento federalista americano durante la

seconda guerra mondiale) nel suo opuscolo *Union Now, for Peace or War*, Chicago, Campaign for World Government, 1939.

(5) «Observer», United World Federalists, *Federal News*, Londra, n. 156, maggio 1947, p. 8.

(6) In *Les Etats-Unis du monde*, Parigi, Senac, 1949.

(7) Walter Lipgens, in *History of European Integration, 1945-1947, The Formation of the European Unity Movement*, Oxford, Clarendon Press, 1982, pp. 312-13, scrive a questo proposito che «M. Voisin, di *Fédération* di Parigi, sostenne che 'federazione' non significava solamente governo mondiale, ma consisteva in una piramide di comunità con competenze sempre più ampie man mano che si saliva dai comuni alle nazioni e dalle federazioni regionali al governo mondiale».

(8) Su questa proposta, si veda l'aspro commento di André Voisin nel novembre 1948 in *Fédération*: «Il Signor Osborne, deputato laburista britannico, ed i suoi amici americani proponevano la costituzione nel 1950 di una assemblea planetaria, ciascun membro della quale avrebbe dovuto essere eletto da un milione di cittadini del mondo, e la formazione di un governo unico ad opera di questa assemblea di circa duemila deputati. Gli *Yankees* spiegavano con compiacenza la semplicità tutta matematica dei meccanismi che sarebbero stati messi in piedi. Con un'uguaglianza rigorosa avrebbe regnato una pace totale: l'autorità unica, potenza unica, avrebbe evitato per sempre la necessità di usare la bomba atomica.

Questa concezione primitiva della sistemazione delle cose e del governo degli uomini era, ci si diceva, quella dei maggiori scienziati d'oltre Atlantico. Una simile geometria sociale provocò le vive proteste degli Italiani, Olandesi, Belgi, Svizzeri e Francesi presenti, così come di numerosi Inglesi».

(9) Su questo punto si vedano i commenti di Henri Brugmans (in Walter Lipgens, *op. cit.*, pp. 588-590), eletto a posti di responsabilità nelle due organizzazioni, secondo il quale fu allora difficile «fare un uso appropriato della nostra vittoria sui federalisti mondiali». In una lettera a Lipgens, Brugmans ritornò su questo commento nel 1966 precisando che «la 'vittoria' era consistita nel fatto che avevamo affermato il principio di 'una confederazione mondiale di federazioni regionali' ed anche una maggioranza pro-europea nell'esecutivo. Ma la vittoria fu inutile perché disponevamo di troppo poche forze per sfruttarla; i movimenti federalisti mondiali erano utopisti per quanto riguarda la maggior parte dei loro membri».

(10) Si veda il *Plan in Outline*, Londra, Crusade for World Government, 1948, o, per la sua versione presentata a Montreux, *Federal News* (n. 149, agosto 1947, pp. 1-5); parimenti, Henry Osborne «The People's Convention Approach», in *Basis of Federalism*, *cit.*, pp. 44-6.

(11) Il Comitato degli scienziati atomici fu creato tra il maggio e l'agosto del 1946 sotto la presidenza di Einstein (che fin dalla prima guerra mondiale aveva aderito al gruppo berlinese *Neues Vaterland*) ed assunse molto presto posizioni mondialiste. Alla fine di giugno del 1947, a Pocono Pines, esso annunciò il suo sostegno al *Plan in Outline* e decise di istituire una *Foundation for World Government*. Il Comitato sospese la sua attività nel 1947 e fu sciolto nel 1951.

(12) Cord Meyer Jr, primo presidente dell'UWF (e quindi animatore a Montreux della maggior parte dei delegati provenienti dagli Stati Uniti) cambiò in seguito completamente il suo atteggiamento, fino ad assumere importanti responsabilità nella CIA.

(13) Rolf P. Haegler, *op. cit.*, p. 20.

(14) Grenville Clark fu fin da principio molto critico sul progetto di Carta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite preparato dagli alleati nella conferenza di Dumberton Oaks. Da giurista qual era, riuniti a Dublin (New Hampshire) nel 1945 una conferenza che lanciò un appello per la sostituzione immediata dell'ONU con «un governo federale

mondiale», ma finì per concentrare la propria azione sull'articolo 109, terzo comma, della Carta di San Francisco, che ne prevedeva la revisione. Ebbe un'importante influenza sul movimento mondialista, soprattutto sulla sua componente minimalista, grazie a diversi suoi scritti, in primo luogo *A Plan for Peace*, poi *World Peace through World Law*.

Si veda Joseph P. Baratta, *Grenville Clark World Federalist*, Amsterdam, IGPS, 1985.

(15) Elisabeth Mann Borgese, «Luxembourg Balance Sheet», in *Common Cause*, vol. II, n. 5, dicembre 1948, pp. 175-77. Malgrado questo fatto e le sue qualità intellettuali, il progetto di Chicago non avrebbe influenzato a lungo il pensiero dei movimenti mondialisti.

Per una breve storia del Comitato di Chicago e delle sue origini, si veda la prefazione di Elisabeth Mann Borgese alla riedizione del «progetto di costituzione mondiale» in *A constitution for the World*, Santa Barbara (Calif.), Center for the Study of Democratic Institutions, 1965.

(16) Rolf P. Haegler, *op. cit.*, p. 164.

(17) Citato in «La méthode fonctionnaliste», in *Monde Uni*, n. 10, febbraio 1969, p. 12.

(18) Emery Reves, ungherese di nascita, fondò nel 1930 a Parigi diverse tipografie ed organismi di stampa antinazisti. Si rifugiò a New York nel 1941 e svolse un ruolo importante nei primi anni del mondialismo, in particolare con il suo libro *Anatomia della pace* (Bologna, Il Mulino, 1990), che ebbe un considerevole successo e fu tradotto in numerose lingue nell'immediato dopoguerra.

(19) Sui contrasti al Lussemburgo a proposito dell'ACP si veda anche Jean-Maurice Martin che scriveva su *Fédération*, nell'ottobre del 1948: «Noi ne siamo tornati un po' delusi, ma soprattutto preoccupati e spaventati circa il destino stesso del movimento. Una larga fetta dell'assemblea, d'altronde minoritaria, ha, certo, dato prova di una fede militante della migliore qualità, ma anche di una completa incomprendenza degli imperativi politici del momento, e, per quanto riguarda il federalismo, di una assoluta indigenza dottrinale... Siamo lieti di riconoscere che vari movimenti americani di primo piano danno prova contemporaneamente del realismo politico che ci aspettavamo e di una perfetta conoscenza della dottrina federalista, in particolare *The United World Federalists...* e *The Committee to Frame a World Constitution*».

(20) Robert Sarrazac, ufficiale della Resistenza, aveva creato a Parigi nel 1946 il *Front Humain des Citoyens du Monde*; presente in tale veste a Montreux e al Lussemburgo, riprese i punti di accordo e di disaccordo nella sua pubblicazione *Lettres aux Citoyens du Monde* (suppl. n. 2 alla 10a Lettera, 21 agosto 1947) ed affermò la sua preferenza per il metodo costituente. Sui problemi coloniali e sulla Federazione europea, si veda anche la 9a Lettera (agosto 1947, punti 6 e 7).

(21) «Operare per un governo mondiale non implica operare su scala mondiale... i raggruppamenti regionali costituiscono un progresso in paragone alle presenti divisioni 'feudali' o nazionalistiche... Gli sforzi regionali, tuttavia, non sono sufficienti per eliminare la necessità e l'urgenza di un governo mondiale, ma lo rendono semmai più necessario, allo scopo di assicurare un coordinamento ed evitare la guerra fra le unità regionali... Le federazioni regionali non sono soltanto, come si crede spesso, tappe, ma elementi costitutivi e permanenti della struttura di un governo mondiale»; ma anche «è indispensabile mettere in luce i pericoli di certe tendenze che possono ripararsi dietro il paravento del regionalismo. Il 'nazionalismo' è tanto più nocivo quanto più si forma in unità di maggior potenza».

(22) «Non possiamo più accontentarci di ripetere certi slogan, d'altronde incontestabili, come 'solo un governo mondiale assicura la pace'...; tra i combattenti della prima ora, alcuni troveranno difficile superare questo primo passaggio. Rimpiangeranno il periodo in cui il federalismo mondiale, ancora senza responsabilità concrete, poteva semplicemen-

te proclamare la sua verità davanti ad un mondo in angoscia. E' assurdo dire: 'Noi ci occupiamo del mondo, l'Europa qui non ci interessa'... Per di più, i federalisti europei che aderiscono al MUCM non possono continuare a farne parte, se non si sentono capiti e sostenuti da un'organizzazione alla cui nascita hanno largamente contribuito... Non possono sottomettersi ad una disciplina più rigida da parte del Movimento universale, se la linea generale da essi seguita non è stata approvata a Stoccolma... Le dichiarazioni astratte come quelle di Montreux e del Lussemburgo non bastano più».

(23) Circa la Federazione europea, il Congresso specificava che «il collasso dell'economia europea produrrebbe condizioni molto sfavorevoli alla costituzione di un governo federale mondiale. Una Federazione europea eviterebbe questo pericolo e determinerebbe uno sviluppo dell'economia europea che ci consentirebbe di svolgere un ruolo positivo e benefico nell'economia mondiale. Deve essere tuttavia sottolineato che, a meno che la Federazione europea non conduca la propria politica in termini mondiali, essa danneggerebbe anziché migliorare la situazione politica ed economica mondiale».

(24) Pierre Hovelaeque cita, in *Common Cause*, come tracce di ricerca sul federalismo mondiale latino-americano, la *Asociación Pacifista Argentina* (APA) che aderì al MUCM fin dal 1947 e la sua pubblicazione *Pacifismo*.

Si veda parimenti *Reconciliación*, rivista della *Fellowship of Reconciliation*, e, dal giugno 1953 al febbraio 1963, *Nuevo Mundo*, rivista del *Movimiento pro Federación Americana*, edita a Bogotá e successivamente a Buenos Aires.

(25) Sui contatti tra il Congresso dei popoli contro l'imperialismo (creato con l'avallo di Gandhi, e che raggruppava la maggior parte delle organizzazioni dei popoli coloniali dell'Africa e dell'Asia) ed il MUCM, si vedano le testimonianze di Jean Rous, in particolare il capitolo 3°, «L'action anticolonialiste», in *Itinéraire d'un militant* (Parigi, Jeune Afrique, 1968, pp. 193-214) e Jean-Francis Billion e Jean-Luc Prevel, «Jean Rous e il federalismo», in *Il Federalista*, XXVIII (1986), pp. 123-135.

Per il federalismo africano e la sua connotazione mondialista, si veda Fall Cheikh Bamba, «Il federalismo africano», in *Il Federalista*, XXIX (1987), pp. 168-186 e l'antologia di testi di Senghor, N'Krumah et Nyerere pubblicata da Guido Montani in *Il Terzo mondo e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1979.

(26) Sulle critiche sovietiche o comuniste al mondialismo, si veda «The Soviet Union and World Government», in *Journal of Politics*, vol. 15, 1953, pp. 231-253, oltre alla stampa mondialista ed a quella legata ai Partigiani della Pace.

Per quelle della destra americana, si veda Finn Laursen «Youth and World Federalism — Part Six — The Consolidation of UN Approach — WSF 1952-1953», in *Contact*, aprile 1972, pp. 17-24.

(27) Posizione sulla CED ripresa ad esempio da C. Gaude, presidente dell'*Union fédérale* belga, per quanto personalmente ostile a tale istituzione, in *L'Arc en Ciel* (2° anno, n. 11, p. 2): «La CED sarebbe ammissibile, eventualmente, solo a condizione che le conseguenze che essa può comportare fossero preventivamente sottoposte al controllo e alla valutazione di una autorità civile parlamentare comune».

Sul modo con cui l'integrazione europea era percepita dai mondialisti americani del tempo, si veda, tra l'altro, in *The Federalist* (*UWF News Magazine*), gennaio 1953, vol. 2, n. 8, «European-Union — A New Continent in the Making» e «A European Draft Constitution by March 10».

(28) Finn Laursen, «World Federalists facing the Issue of Regional Federalism», in *Contact*, luglio-agosto 1972.

(29) Mario Albertini, «Cultura della pace e cultura della guerra», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 10-32.

(30) Al fine di non appesantire ulteriormente il testo, alcune fonti non sono state citate in nota. Vale la pena di notare anzitutto gli studi molto documentati di Finn Laursen,

Federalism and World Order, compendio I e soprattutto compendio II, ed. World Federalist Youth, Copenhagen, 1972, e la sua serie di studi sulla gioventù federalista mondiale, «How it started», pubblicati dal 1968 al 1972 sulla rivista dell'organizzazione, *Contact*. E inoltre: Walter Lippens, *Documents on the History of European Integration, 1939-1950*, Firenze, European University Institute, (i primi tre volumi sono stati pubblicati dal 1985 al 1988); Joseph P. Baratta, *Strengthening the United Nations: a Bibliography on UN Reform and World Federalism*, Greenwood (Mass.), Westport, 1987; Garry Davis, *My Country is the World*, Londra, Mc Donald, 1962; Guy Marchand, *Somme mondialiste* (3 voll.), Parigi, Club Humaniste, 1975 e *L'Epopée Garry Davis*, Parigi, a spese dell'Autore, 1989; Max Habicht, *The Abolition of War*, Parigi, Club Humaniste, 1987; Wesley T. Wooley, *Alternatives to Anarchy (American Supranationalism Since World War II)*, Bloomington, Indianapolis, Indiana University Press, 1988; Robert Sarrazac, *L'Expérience de mondialisation de 480 communes françaises (techniques d'approche de la mondialité)*, Nîmes, 1957, e *La mondialisation des communes et l'approche de la mondialité*, Parigi, 1958; *The London Resolution on World Government*, Londra, Association universelle des parlementaires pour un gouvernement mondial, 1953, ed anche, presso lo stesso editore, i rapporti della prima, seconda e terza conferenza parlamentare mondialista di Londra.

Oltre alla documentazione su *microfiches* unita all'opera di W. Lippens sopramenzionata, bisogna notare la ripubblicazione sullo stesso supporto ad uso dei ricercatori di: *Britain in Europe since 1945* (Reading, Research Publication Ltd.) che riprende le principali pubblicazioni della *Federal Union* inglese dal 1940 al 1962, e, più recentemente, da parte di Joseph P. Baratta di *The World Federalist Movement* (New York, Norman Ross Publishing Cy, 1989) che riprende inoltre alcuni testi usciti dai lavori del Comitato di Chicago, la quasi totalità della stampa federalista, atlantista o mondialista americana dagli inizi della seconda guerra mondiale ed alcune pubblicazioni internazionali anglofone legate al MUCM.

Oltre alle pubblicazioni citate in nota, si potrebbero ricordare i titoli seguenti, consultati per questo studio, ma troppo spesso in collezioni incomplete: *Freedom or Union*, *World Federation Now*, *The Bulletin of Atomic Scientists*, *The Federalist*, *One World*, pubblicati negli Stati Uniti, e diversi altri editi in Europa: *Humanity*, *Notizie Federalisti Mondiali*, *Der Europeen*, *L'Unità Europea*, *Federal Union News*, *Federal News*, *L'Action fédéraliste européenne*, *Europa*, *Crusade Contact* (in *Humanity*), *Alert for World Government*, *Crusade for World Government News Letter*, *Pour des Institutions mondiales*, *Citoyens du Monde*, *Peuple du Monde*, *Le Bulletin fédéraliste*, *Bulletin d'information du MUCM*, *Crusade Newsletter (international steering committee)*, *World Movement for World Federal Government Newsletter*, *Bulletin de l'Agence mondialiste de Presse*, *News-Digest WMWFG*, *L'Arc en Ciel*, *Bulletin d'information du Conseil mondial pour l'Assemblée constituante des peuples*, *Informations fédéralistes (UEF)*, *Voice of the World Citizens*, *Current Topics* e *World Federalist*.

Note

EUROPA E STATI UNITI LA LEZIONE DEL GOLFO

Occorre uno sforzo enorme e continuo per rendere trasparente ciò che si nasconde dietro la complessità della storia. La trasparenza è difficile perché ciò che è complesso è difficile da capire, ma in guerra tutto è più difficile e più complesso perché in tal caso più che mai il pensiero politico e sociale è irretito dall'antico demone del nazionalismo.

E' mistificatoria ogni interpretazione della storia e degli eventi che muove dal punto di osservazione nazionale e sono, di conseguenza, inadeguate le soluzioni proposte: un mondo visto come mosaico delle varie componenti nazionali è un'immagine che non avrà mai e in nessun caso alcun rapporto diretto con la realtà. Nulla deforma il quadro reale degli eventi più che considerare il proprio paese come il centro dell'universo e vedere tutte le cose soltanto a partire da questo falso punto fisso: si continua a leggere la storia sulla base della vecchia teoria «tolemaica» del nazio-centrismo. Così si spiegano le guerre supposte vinte e le successive paci certamente perdute.

Queste valutazioni deformanti sono state prevalenti nell'analisi di un punto fondamentale delle vicende del Golfo (e perciò non hanno certamente contribuito a renderle comprensibili, né costituito una buona premessa per il futuro): il rapporto tra il ruolo svolto dagli Stati Uniti e il ruolo svolto dall'Europa, per essere più precisi dalla Comunità europea. Oltre alle varie posizioni nazionalistiche, sono emerse quelle del partito americano, del partito occidentale, del partito arabo, ma non ha trovato spazio adeguato sulla stampa quella del «partito europeo» per il semplice fatto che i vecchi, presunti interessi nazionali centrifughi hanno di fatto lacerato la fragilissima e incompleta tela istituzionale comunitaria, che per gli aspetti strategici è praticamente inesistente.

Poiché il ruolo degli USA e della Comunità è fondamentale per

costruire la pace e il nuovo ordine mondiale, per rifondare l'ONU e assicurare la transizione alla democrazia ed allo sviluppo economico di quasi tre quarti dell'umanità, val la pena, ora che il clangore delle armi è cessato, di esaminare alcuni problemi che sono emersi proprio in seguito e in relazione alla guerra del Golfo: le ragioni della debolezza della risposta dell'Europa comunitaria alla emergenza del Golfo; il rapporto tra *pax* americana, equilibrio mondiale e struttura istituzionale e sociale degli Stati Uniti; la necessità di un governo europeo e di una sua efficace presenza nel nuovo assetto mondiale; i mezzi per colmare questo «deficit d'Europa» nel mondo.

La frammentaria iniziativa politica da parte della Comunità europea nella tragica crisi del Golfo e la sostanziale debolezza politica che sorregge le soluzioni prospettate a fronte dei problemi aperti — quelli di sempre, più i nuovi aperti dalla guerra, tra i quali il dramma dei Curdi — sono la dimostrazione più evidente del fatto che l'attuale contesto istituzionale è del tutto inadeguato: di fronte all'emergenza, la prevalenza del Consiglio europeo su ogni altra istituzione comunitaria porta soltanto alla ripresa di comportamenti ispirati esclusivamente agli interessi nazionali di breve periodo ed impedisce il manifestarsi di una politica europea unitaria; il che espone gli Europei ad accuse, minacce e ricatti e spinge i singoli paesi all'omertà reciproca ed a posizioni differenti, col risultato di un'azione collettiva del tutto irrazionale e perdente per tutti: i paesi presi singolarmente, l'Europa, gli alleati, il mondo intero.

L'ONU deve prendere decisioni di pace o di guerra e puntualmente il piano francese contrasta con quello inglese, col risultato che passa il piano americano. L'Unione Sovietica prende l'iniziativa di pace e i Ministri degli Esteri dei Dodici riuniti a Lussemburgo l'accolgono con favore; qualche ora dopo, appena arriva la posizione della Casa Bianca, Francia e Gran Bretagna si contraddicono, allineandosi con gli Stati Uniti. A Londra non par vero di poter fare il pilastro europeo di questi ultimi e così, complice la guerra, ristabilire la sua *special relationship*; ma essa non riesce neppure ad avere la condirezione delle operazioni militari.

Il generale De Gaulle si è rivoltato nella tomba: la *force de frappe* francese al comando degli Americani! Quale fatto è più emblematico, riguardo alla crisi di identità nazionale, delle dimissioni di Jean-Pierre Chevènement? L'opinione pubblica francese è cosciente del ruolo marginale degli Europei, a causa delle loro divisioni, e ritiene che il conflitto israelo-palestinese è assai più importante della sorte del Kuwait, sa che il paese avrà ben scarso peso nel riassetto post-bellico e Dumas afferma che la Francia può discutere solo con chi ha soldati nel Golfo! Ora sono

lì ad aspettare il guidrigildo, ma quasi sicuramente Francia e Gran Bretagna usciranno da questa crisi peggio che nel 1956, pur non essendo più considerati colonialisti, nel senso che singolarmente perderanno del tutto la capacità di avere un'influenza residua sulle vicende dell'area.

La *Weltpolitische Abstinenz* della Germania, il suo isolazionismo monetario non sono soltanto i segni dell'orgoglio nazionalista, del ripiegamento sui problemi interni, perché nulla possa turbare il processo di unificazione; come non cogliere in questo distacco dalla politica mondiale anche la difficoltà del paese a superare la contraddizione tra il gigantismo economico e il nanismo politico?

Quanto all'Italia, i fatti non corrispondono alle affermazioni. Essa riconosce ufficialmente la «troppo timida integrazione politica europea», conferma l'impegno per la convocazione della Conferenza sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo e nel Medio Oriente, afferma che d'ora innanzi le Nazioni Unite non potranno avere due pesi e due misure, chiede la riforma dell'ONU (in modo ambiguo: un unico seggio per la Comunità o un seggio anche per l'Italia?), ma nessuna concreta iniziativa politica viene assunta a livello europeo. Dopo il risultato del referendum a favore del mandato costituente al Parlamento europeo e dopo le vicende del Golfo, quali sono le proposte italiane per le due Conferenze intergovernative in corso sull'Unione economica e monetaria e sull'Unione politica?

L'Europa ha perduto la battaglia, ma non è sconfitta. Né può suicidarsi, perché senza il suo rientro nella storia i problemi della pace, della guerra, della democrazia e dello sviluppo non avrebbero soluzione. L'Unione europea dei federalisti, con una presa di posizione, ha confutato l'argomento secondo cui la mancanza di una politica comunitaria chiara durante il periodo precedente l'intervento militare nel Golfo dimostrerebbe che l'obiettivo di istituire un'Unione europea con competenze in materia di politica estera e della sicurezza sia soltanto un'illusione. Al contrario essa ha dimostrato ancora una volta che, laddove la Comunità è dotata di istituzioni e di poteri definiti in modo chiaro, un'azione è stata intrapresa.

L'assenza di istituzioni democratiche nei settori della sicurezza, della politica estera e della difesa ha condotto l'Europa alla confusione e all'impossibilità di definire una sua posizione. Si è piegata ad una strategia imposta in un altro quadro, si è fatta trascinare senza poter controllare il percorso e rischia ora di avere il ruolo riservato all'intendenza. Ma se nelle grandi decisioni l'Europa sarà assente, i prossimi tempi saranno forieri di emergenze ancora più acute: la governabilità del mondo

non migliora passando dal sistema bipolare ad uno unipolare, ma costruendo ancor più velocemente il sistema multipolare attorno all'ONU. Dunque è necessaria l'Unione politica europea. Come arrivarci, per quale via, qual è il punto di partenza?

Gli Stati Uniti d'America non sono fatti per l'egemonia. E, lasciati soli a sé stessi, trasformerebbero ogni problema internazionale in una sorta di ordalia, progressivamente distruggendo il loro stesso sistema e conducendo il mondo nel baratro. Nell'attuale situazione mondiale, caratterizzata da una dinamica carica di instabilità, prendendo in prestito l'immagine di Ilya Prigogine si può dire che «il battito d'ali di una farfalla in qualunque parte del mondo può provocare un leggero alito, il quale, a poco a poco, diventerà un uragano che si scatenerà sulla Casa Bianca».

Con l'URSS che ha bisogno del disarmo per affermare la *perestrojka*, e l'80% dell'umanità che aspetta lo sviluppo economico, ci sarà sempre qualcuno da tenere a bada e il nuovo ordine politico mondiale che appena si intravede sarebbe messo a repentaglio se la risposta degli USA fosse quella egemonica: per questa via l'edificio europeo è crollato due volte in questo secolo; per questa via crollerebbe l'edificio americano lasciando con sé il mondo intero.

Al contrario di quanto pensa Francis Fukuyama, la storia non è finita e il mondo, ancor meno degli Stati, «non si governa con i *Pater noster*». E gli Americani, quando separano la realtà dalla retorica, sanno bene che il potere nel nuovo ordine mondiale deve essere ripartito, e la forza sottoposta al diritto: conoscono Montesquieu, quando ammonisce che «un grande impero presuppone un'autorità dispotica» e se c'è qualcosa che è veramente incompatibile con il sistema americano, in termini strutturali, con i suoi *fundamentals* federalistici — istituzionali, sociali e culturali — è il dispotismo liberticida.

Nel saggio ottavo de *Il Federalista*, Alexander Hamilton riconosce l'influenza decisiva della politica estera su quella interna: «... E' indispensabile una costituzione federale, cioè il superamento della sovranità assoluta degli Stati americani, ...proprio onde evitare le influenze autoritarie ed accentratrici che deriverebbero da una situazione di anarchia internazionale...». La politica di potenza, nella saggezza dei fondatori, va di pari passo con la progressiva abolizione della libertà all'interno dello Stato, tanto più accentuata quanto più esposta è la posizione dello Stato stesso: «...perfino le nazioni cui sta più a cuore la libertà ricorreranno, per raggiungere sicurezza e distensione, ad istituti che potrebbero compromettere i loro diritti civili e politici. A lungo andare, pur di ottenere una certa sicurezza, esse diverranno propense a correre il rischio di divenire

meno libere».

L'isolazionismo statunitense ha queste radici e ogni ritardo europeo aggrava questo dilemma americano. Gli Stati Uniti possono vivere nel disordine mondiale ancor meno degli altri paesi e quando vengono lasciati soli a difesa di principi grandi e nobili, vanno incontro a disastri come il Vietnam. Hanno bisogno del «Lusitania» o di Pearl Harbor per uscire dall'isolamento, e quando la «minaccia rossa» diviene permanente comprendono che occorre creare il pilastro europeo: i loro *leaders*, come John F. Kennedy, quando hanno la grande visione della storia, sanno che la vera sfida con l'Europa è l'*equal partnership*.

Del resto il riferimento ultimo delle sentenze della Corte Suprema è il *Bill of Rights* che sta per la difesa della libertà dei cittadini nei confronti della costituzione, che si preoccupa invece soprattutto di far funzionare lo Stato. E' possibile che una democrazia il cui *leader* deve essere eletto ogni quattro anni e si ritira dopo al massimo otto anni, possa concepire un progetto egemonico? Certamente Zio Sam non va alla guerra per niente, ma la componente ideale, da Woodrow Wilson a George Bush, è prevalente. Da sponde opposte, William Fulbright ed Henry Kissinger concordano sul fatto che la sicurezza nasce da larghe intese e da un solido equilibrio strategico, che la dominazione non è compatibile coi valori americani, che oggi in particolare gli Stati Uniti non hanno neppure le risorse per tentarla e che comunque il fatto centrale è che l'egemonia americana non potrebbe durare.

Come l'*Empire Settlement Act* del 1922 non fermò l'indebolimento strategico ed economico britannico, né la Conferenza imperiale del 1926 con la creazione del *Commonwealth*, così l'eventuale ipertrofia imperiale americana si scontrerebbe con i rendimenti già da tanto tempo decrescenti delle obbligazioni militari che gli Stati Uniti hanno nel mondo. D'altra parte, se la risposta alla contraddizione fondamentale tra l'interdipendenza globale e la realizzazione della libertà e della democrazia nel mondo da un lato e la presenza di centottanta Stati nazionali dall'altro fosse di tipo imperiale-egemonico, l'egoismo nazionale americano aprirebbe la strada alla fine dell'umanità.

Per rendersene conto basta riflettere, per restare all'era moderna, su *Equilibrio o egemonia* di Ludwig Dehio o su *The Rise and Fall of the Great Powers* di Paul Kennedy: ogni aspirazione egemonica all'interno del sistema degli Stati, da Carlo V a Hitler, è fallita. Occorre perciò superare l'anarchia internazionale per eliminare la radice fondamentale delle tendenze all'autoritarismo ed al totalitarismo, altrimenti la continua tensione tra tentativi egemonici di un polo e reazione degli altri per

ristabilire l'equilibrio condurrebbe al collasso nucleare mondiale.

Le sovra-estensioni, militare e monetaria, incontrano gli stessi limiti: il *blood sharing*, che diventa nel primo caso negativo, e il paradosso di Triffin nel secondo. Ognuno dei grandi poli mondiali attuali —USA, URSS, Cina, Giappone, Europa— e potenziali —India, paesi arabi, paesi sudamericani, Africa— deve fare i conti con i vecchi dilemmi dell'ascesa e del declino, con l'instabile ritmo della crescita produttiva e dell'innovazione tecnologica, con i mutamenti della scena internazionale, con la spirale dei costi e l'alterazione permanente di ogni equilibrio e nessuno di essi regge o reggerà alla divaricazione tra sistemi militarmente sovraesposti, le cui economie sono destinate a logorarsi (Stati Uniti e Unione Sovietica) e dinamismo economico che premia chi non è strategicamente egemone (Germania e Giappone).

L'ONU è senz'altro una istituzione imperfetta, ma il cammino verso il governo mondiale è una necessità. Ad esso si arriva «alla Popper», attraverso tentativi ed errori, solo però se si lascia la porta aperta al futuro e se l'Europa è capace di giocare il suo ruolo di battistrada e modello per le altre aree.

La pace nel Medio Oriente non può essere gestita solo da Bush, perché essa ha implicazioni che vanno al di là del ruolo americano in questo caso specifico e che riguardano i rapporti tra Occidente e Islam e tra Nord e Sud, la distensione, il futuro di Israele e l'unità del mondo arabo, la trasformazione in senso democratico dell'ONU. Gli Stati Uniti devono provare che non è vero che non è stata una guerra dell'ONU, e quindi che anche la pace deve essere dell'ONU. Le proposte Bush-Baker per il Medio Oriente hanno un senso se sono affiancate ed unificate con un «Piano di pace europeo per il Medio Oriente», per togliere ad esse il sospetto che si tratti di problemi di petrolio, di egemonia americana.

Con questa premessa dalla crisi può uscire un'ONU più forte e più democratica, cioè gli Stati Uniti possono vincere la guerra; diversamente tra non molto essi perderebbero la pace. Non vi può essere nessun nuovo ordine mondiale con un imperatore al vertice e la piramide dei vassalli e valvassori fino ai servi della gleba. E' finita l'era dei giganti solitari. Democrazia politica e liberalismo economico sono punti di riferimento universali, ma rimarranno tali e si realizzeranno in tutto il mondo solo se non saranno considerati vuote parole.

A tal fine occorre impedire che gli Stati Uniti siano costretti ad assumersi la responsabilità di conservare l'equilibrio precario esistente. Occorre che l'Europa assuma la responsabilità storica di collaborare con loro per la nascita di un equilibrio nuovo, pacifico, democratico e

progressivo, e per la riforma delle Nazioni Unite.

Schuman, il 9 maggio 1950, proponendo la creazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, aveva capito che la «messa in comune» dei due beni strategici di Francia e Germania avrebbe assicurato immediatamente la prima tappa verso la Federazione europea. Monnet, ispiratore di tutto, aveva capito anche che non si può agire su linee generali partendo da concetti vaghi e pretese in cui il sapore nazionalistico prevale; occorre concentrarsi su un punto strategico che determina tutto il resto.

Qual è oggi il punto strategico che rilancerebbe il processo di unificazione europea e contemporaneamente il rafforzamento dell'ONU?

E' sempre più chiaro che il collegamento tra Unione economica e monetaria e Unione politica è solido e stretto, come dimostra l'avanzamento dei lavori delle due conferenze intergovernative. Il Parlamento europeo ha approvato in dicembre la risoluzione Colombo per l'Unione europea, che pone le basi di un progetto di Costituzione. Le proposte franco-tedesche per una politica europea di sicurezza apportano ulteriori contributi validi, Jacques Delors ha fatto a Londra proposte sull'impegno dei Dodici per la difesa e la politica estera comune. Il mandato costitutivo al Parlamento europeo e la codecisione Parlamento-Consiglio sono sul tavolo delle forze politiche. L'idea di costruire l'Europa partendo solo dal *business* o comunque aspettando che il processo funzionalistico dia tutti i suoi frutti va sempre più ridimensionandosi anche per i tempi lunghi che sembra comportare.

Eppure tutto sembra fermo. Cosa manca? Manca la visione dell'assetto finale. Il braccio di ferro Bonn-Parigi sull'Europa delle monete sottomette ben altro. I Francesi pensano che nella sua immensa maggioranza la popolazione tedesca oggi è priva delle ambizioni delle generazioni precedenti (la scelta di impegnarsi nel Golfo solo sul piano finanziario è caratteristica al riguardo). Ma questa «mancanza d'animo», come dice Günther Grass, non può durare per sempre: la potenza economica genera appetiti. In fondo è legittima la richiesta della Germania di diventare membro permanente del Consiglio di sicurezza dell'ONU: «*No taxation without representation*».

Ma quando Mitterrand parla, lo fa per ribadire che il nuovo mondo continueranno a forgiarlo i vincitori della seconda guerra mondiale! Così la miopia francese ignora l'Europa e produce l'arroccamento attorno alla *force de frappe*; di conseguenza la Germania aspetta tutti al varco del *Deutsche Mark*.

In realtà la nuova intesa storica europea sta nel suicidio monetario

del marco contro il suicidio del seggio francese permanente all'ONU, entrambi a favore dell'Unione europea. Se Francia e Germania rinunciano oggi ad offendersi reciprocamente usando il marco e il seggio all'ONU, come hanno fatto quarant'anni fa rinunciando ad usare il carbone e l'acciaio in termini strategici, quella visione politica diviene chiara e la potenza economica dell'una e l'arsenale militare dell'altra, privi del loro prestigio malefico, si trasformano in garanzia di pace.

E si può scommettere fin da ora che anche la Gran Bretagna, dietro le nebbie della Manica, prima o poi si accorgerà che il clima è cambiato. Tutto si rimetterebbe in moto nella giusta direzione con l'Unione europea come prima tappa verso una nuova organizzazione del mondo.

Questa intesa cambia il funzionamento di tutto il sistema politico mondiale, avvia di fatto la rifondazione dell'ONU, crea un equilibrio al quale altri sono costretti a prendere parte — Giappone, mondo arabo, paesi ACP, India — più aperto, più democratico, capace di far partecipare nuovi popoli al governo del mondo e quindi più adatto alla soluzione dei nuovi problemi che la crisi del sistema politico ed economico mondiale pone. E rafforza presso gli Americani l'importanza dell'Europa.

Emanuele Itta

L'azione federalista

NOTA SULLA RIFORMA ISTITUZIONALE DELLA CEE E SULL'UNIONE POLITICA *

1. Il punto d'arrivo.

Nel momento in cui la Comunità europea si pone formalmente gli obiettivi simultanei di completare l'Unione economica e monetaria, di riformare le proprie istituzioni e di conseguire l'Unione politica, occorre aver chiaro il punto d'arrivo di un processo storico avviato quarant'anni orsono. In Europa non si sta realizzando soltanto un mercato comune, uno spazio di libero scambio; si sta costruendo una nuova realtà economica e politica dotata di proprie istituzioni, che ha ormai al suo attivo grandi successi e che è in grado di sviluppare enormi potenzialità ulteriori sia all'interno del nostro continente che nel mondo; una realtà lucidamente intuuta dai padri fondatori, da Jean Monnet a Paul Henri Spaak, da Konrad Adenauer ad Altiero Spinelli.

Il punto d'arrivo — non importa quanto vicino o quanto lontano nel tempo: si potrebbe pensare all'inizio ormai prossimo del terzo millennio, al 1° gennaio 2000 — può venir sintetizzato nella formula «Federazione europea» o in quella «Stati Uniti d'Europa», nelle quali si compendiano i due elementi fondamentali che già ora caratterizzano la costruzione comunitaria: la gestione in comune di taluni fondamentali settori della vita collettiva e il mantenimento di tradizioni politiche, culturali e civili differenziate, che sono il risultato di una storia secolare.

Occorre avere ben chiara la coscienza del momento storico eccezionale in cui l'Europa si trova. Una congiuntura interna ed internazionale così favorevole al completamento del disegno d'Unione potrebbe non ri-

* Documento elaborato in vista della convocazione della Conferenza intergovernativa sull'Unione politica europea.

presentarsi mai più.

2. I principi costituzionali.

La struttura costituzionale dell'Europa unita deve fondarsi sul principio di sussidiarietà, così da affidare alle competenze e alle istituzioni comunitarie soltanto le decisioni che non possano efficacemente venir assunte dai singoli Stati della Comunità.

La costituzione avrà dunque carattere federale (con alcune competenze della Comunità limitate ma reali, altre affidate agli Stati ed agli organi territoriali inferiori, altre ancora all'autonomia dei gruppi sociali), ma non si identificherà con nessuno dei modelli storici esistenti. Il modello europeo dovrà venir costruito *ex novo*, partendo da una realtà comunitaria in costante evoluzione, che presenta numerosi aspetti originali.

Dovranno comunque valere alcuni principi fondamentali che l'Europa del passato ha saputo creare e che costituiscono irrinunciabili conquiste di civiltà: in particolare, il principio della sovranità popolare e quello della separazione (meglio: del bilanciamento) dei poteri. Ciò comporta l'adozione di riforme incisive dell'ordinamento comunitario attuale.

3. Il completamento dell'Unione economica e monetaria.

Le linee dell'Unione monetaria sono state tracciate nel Rapporto Delors, le tappe sono state indicate, le istituzioni ormai definite. La conferenza intergovernativa preannunciata nel Vertice di Dublino avrà il compito di mettere a punto il Trattato istitutivo dell'Unione stessa nei suoi aspetti monetari, istituzionali e procedurali, secondo il preciso mandato ricevuto dal Consiglio europeo di Roma del 27-28 ottobre 1990: Banca centrale europea da istituire nel 1994, inizio della terza fase nel 1997, moneta unica (Ecu) quale traguardo finale. Uno statuto della futura Banca centrale è stato compiutamente elaborato dal Comitato dei dodici governatori.

L'Unione economica richiede a sua volta una serie di integrazioni per venir completata. L'obiettivo del mercato unico impone la difficile messa a punto di moduli di armonizzazione fiscale accettabili dai dodici paesi. Una volta realizzato, il mercato unico renderà urgente l'esigenza di un congruo potenziamento della politica sociale e della politica regionale della Comunità, se si vorranno evitare tensioni sociali e raggiungere traguardi di equità. A ciò si aggiunge la necessità di destinare risorse ulteriori alla politica dell'ambiente ed alle tecnologie d'avanguardia:

energia, informatica, telematica, ricerche spaziali ed altri settori nei quali gli sforzi e gli investimenti isolati dei singoli Stati non sono in grado di conseguire la dimensione ottimale. Risulta allora evidente che il bilancio comunitario dovrà crescere secondo linee analoghe a quelle a suo tempo indicate nel Rapporto MacDougall. Occorrerà definire misure e procedure dell'aumento delle risorse proprie della Comunità e di un suo autonomo potere impositivo.

Tutto ciò richiede la definizione e l'avvio di un vasto insieme di misure che includono modifiche dei Trattati, direttive legislative comunitarie, decisioni operative.

4. La riforma delle istituzioni comunitarie: democrazia ed efficienza.

Il Vertice di Dublino ha posto l'accento su due esigenze cui dovrà dare risposta la riforma delle istituzioni comunitarie: l'esigenza di una maggiore democrazia e quella di una maggiore efficienza.

La prima esigenza può venir soddisfatta soltanto istituendo un legame diretto tra la sovranità popolare e il governo della Comunità. Come l'elezione nazionale determina la formazione dell'esecutivo e del legislativo dei singoli Stati, e l'elezione regionale e comunale la formazione degli organi di regioni e comuni, così l'elezione europea deve costituire la fonte primaria del governo e della legislazione della Comunità.

Due modelli sono ipotizzabili: che vi sia una doppia elezione (per il Parlamento e per il capo dell'esecutivo europeo: come avviene in Francia e negli Stati Uniti) ovvero che l'elezione sia una sola (per il Parlamento europeo). La prima ipotesi sembra difficilmente praticabile a livello europeo. E allora i principi della democrazia esigono che il Parlamento europeo non soltanto venga pienamente associato all'esercizio della funzione legislativa e di bilancio, ma altresì che esso contribuisca in misura significativa alla nomina dell'esecutivo comunitario ed all'approvazione del suo programma di governo. Solo così si potrà giungere, in seno al Parlamento europeo, alla formazione di maggioranze di governo e di minoranze di opposizione agenti secondo la normale dialettica della democrazia politica, in cui trovano sbocco positivo le forze e le tendenze presenti nella società civile. Ad ogni elezione europea saranno i risultati del voto popolare a determinare le future maggioranze, e perciò le scelte di fondo del Parlamento eletto, come esige la democrazia. Le linee ipotizzabili per la riforma istituzionale possono essere varie, tutte accettabili purché siano coerenti con il principio fondamentale: al livello europeo la legittimazione democratica nella sua misura piena è costituita

soltanto dall'elezione europea, alla quale gli elettori dei diversi paesi prendono parte come un unico insieme, come un solo «popolo di popoli».

Non meno essenziale è realizzare compiutamente un secondo postulato delle moderne democrazie, che risiede nella separazione dei poteri, o meglio nel bilanciamento tra i poteri: la medesima funzione (legislativa o esecutiva) può sì venir ripartita tra organi costituzionali differenti, ma nessun organo può cumulare in sé in modo esclusivo o prevalente più funzioni. Si tratta di un principio fondamentale a tutela della libertà dei cittadini. L'Europa comunitaria conosce, nella sua attuale struttura istituzionale, la preponderanza di un organo (il Consiglio dei Ministri, dotato di competenze legislative e di governo) rispetto ad altri organi (la Commissione e il Parlamento europeo). Sul terreno economico e monetario — diversa è per ora la prospettiva sul terreno della sicurezza e su quello dei rapporti esterni — un riequilibrio si impone. Tale obiettivo potrà verosimilmente venir conseguito soltanto nell'ambito di un processo di crescita globale della Comunità: ai maggiori poteri da conferirsi al Parlamento europeo ed alla Commissione farebbe così da contrappeso un Consiglio (europeo e dei Ministri) a sua volta potenziato in virtù dell'attribuzione di nuove competenze in materia di politica estera e di sicurezza.

La seconda esigenza può venir soddisfatta mediante l'adozione di procedure decisionali più efficaci di quelle odierne. E' di importanza fondamentale che le decisioni in seno agli organi della Comunità possano sempre essere prese a maggioranza, semplice o qualificata a seconda dei casi. Tale principio deve operare anche quanto al dinamismo evolutivo della Comunità: sia riguardo ai poteri impliciti (con conseguente adozione del principio maggioritario nella procedura dell'art. 235 del Trattato), sia con riguardo alle future modifiche dei Trattati comunitari (con conseguente riforma in senso pro-maggioritario dell'art. 236 del Trattato). Tutto ciò risponde anche a un'esigenza di democrazia, perché il diritto di veto rende i più prigionieri della volontà contraria dei meno, quando non addirittura di uno solo; e perché nei settori affidati, per decisione concorde degli Stati, alla competenza comunitaria l'interesse comune deve prevalere sugli interessi particolari dei singoli, come d'altronde avviene all'interno di un singolo Stato nei rapporti con le regioni.

Nei settori in cui la competenza concorrente tra Comunità e Stati può rendere in qualche caso impossibile al rappresentante di uno Stato membro di sottomettersi alla volontà della maggioranza degli altri Stati (tipico il caso della normativa fiscale) occorrerà meglio definire, con

Trattato, i rispettivi ambiti di competenza ed anche le procedure di concertazione tra i due livelli, in modo da consentire che al livello europeo possano essere assunte le necessarie decisioni secondo la normale fisiologia degli organi collegiali, e cioè a maggioranza.

5. La riforma delle istituzioni comunitarie: le funzioni e gli organi.

I due principi della sovranità popolare e del bilanciamento dei poteri comportano una parziale redistribuzione delle competenze tra gli organi della Comunità. Due modelli sono ipotizzabili:

I) La funzione *legislativa* in senso proprio (cioè la discussione pubblica e l'approvazione di norme generali innovative rispetto al diritto preesistente) deve venir esercitata congiuntamente da un organo che rappresenti il popolo (dunque il Parlamento europeo) e da un organo che rappresenti gli Stati. Se il Consiglio conserverà — e anzi accrescerà in nuove direzioni: la politica estera, la sicurezza — le proprie competenze di alta autorità di governo della Comunità, dovrà in compenso spogliarsi delle competenze propriamente legislative. La seconda Camera legislativa potrebbe allora essere costituita da un Senato composto (in tutto o in gran parte) da parlamentari nazionali: ciò consentirebbe un collegamento organico tra i parlamenti nazionali e il Parlamento europeo, particolarmente importante nei casi in cui vi sia competenza concorrente tra la comunità e gli Stati. L'iniziativa legislativa potrebbe rimanere alla Commissione, ma al Parlamento europeo dovrebbe essere consentito di esercitare nei confronti di questa, quando lo ritenesse opportuno, un potere di impulso, e così pure nei confronti del Consiglio europeo riguardo all'iniziativa di modifica dei Trattati o di nuovi Trattati comunitari. Per evitare tempi lunghi e procedure inutilmente complesse, si potrebbe concepire che la seconda Camera fosse sempre tenuta a pronunciarsi sulle leggi relative a materie di competenza concorrente con gli Stati membri e su quelle di rilevanza costituzionale (leggi organiche), e sulle altre solo ove una parte dei suoi membri (per esempio un terzo) lo richiedesse in modo espresso. Per i casi di conflitto tra i due organi legislativi si dovranno prevedere meccanismi di concertazione, ma in ogni caso una decisione positiva non potrà essere presa contro la volontà del Parlamento europeo. Quanto alla tipologia normativa, legislazione comunitaria esaustiva, leggi-quadro comunitarie, concorrenza tra norme nazionali costituiranno un insieme integrato. Potrà essere opportuno prevedere procedure e requisiti differenti per le leggi comunitarie fondamentali di rilevanza costituzionale (leggi organiche) e per le leggi

ordinarie.

La funzione *regolamentare*, che stabilisce i modi di attuazione delle norme generali, può con vantaggio venire affidata ad organi diversi da quelli propriamente legislativi: essa potrebbe spettare al Consiglio, su progetti predisposti dalla Commissione.

Le decisioni di *governo* e gli atti *esecutivi* sarebbero ripartiti tra il Consiglio e la Commissione, non diversamente da quanto ora accade. Il Consiglio europeo rivestirebbe il ruolo di presidenza collegiale della Comunità. Il Consiglio (europeo e dei Ministri) dovrebbe costituire l'organo di compensazione per il contenzioso politico tra gli Stati membri nonché l'organo deputato alla messa a punto dei nuovi Trattati comunitari, una sorta di conferenza intergovernativa permanente. Il Consiglio europeo e il Consiglio dei Ministri manterrebbero un potere di iniziativa politica, avrebbero un ruolo nella procedura di nomina della Commissione congiuntamente al Parlamento europeo, eserciterebbero per un tempo verosimilmente non breve le funzioni di politica estera e di difesa via via assunte dall'Europa. La Commissione svolgerebbe le normali funzioni di governo sul terreno dell'economia comunitaria. Il suo presidente dovrebbe essere proposto dal Consiglio europeo; gli altri membri potrebbero venir proposti dal presidente sentito il Consiglio, e approvati — unitamente al presidente — dal Parlamento europeo, il quale dovrebbe altresì votare la fiducia al programma di legislatura della Commissione e approvare il bilancio. Nell'ambito delle competenze comunitarie, la Commissione dovrebbe venir dotata di alcuni strumenti di azione e di coazione diretta sul territorio. Per le funzioni aggiuntive di politica estera e di sicurezza la Commissione fungerebbe invece da mero organo tecnico del Consiglio: ciò è importante perché la creazione di strutture collaterali di supporto al Consiglio potrebbe risultare distruttiva e in ogni senso costosa per la Comunità. Per certi settori la formula dell'Agenzia potrà rivelarsi funzionale, a condizione di venir raccordata con gli organi comunitari nella dipendenza gerarchica e nella responsabilità politica.

II) E' concepibile anche una diversa ripartizione di funzioni. Il Consiglio dei Ministri potrebbe mantenere le sue competenze legislative, esercitandole (con deliberazioni prese a maggioranza) in codecisione e cooperazione con il Parlamento europeo, divenuto ormai organo legislativo a pieno titolo come si è detto. In tal caso le competenze di governo (e probabilmente anche le potestà regolamentari) dovrebbero spettare alla Commissione e non al Consiglio. Il Consiglio dei Ministri costituirebbe infatti la seconda Camera legislativa (e potrebbe giungere in prospettiva a trasformarsi in una vera Camera degli Stati). Esso manter-

rebbe frattanto le funzioni congiunte di organo legislativo e di organo di governo per i settori nuovi, cioè per la politica estera e per la sicurezza. Il Consiglio europeo eserciterebbe il ruolo di presidenza collegiale della Comunità, con il potere di designare il presidente della Commissione. Il Parlamento europeo voterebbe la fiducia alla Commissione e al suo programma di governo.

Se a favore della prima soluzione sta il fatto che essa coinvolge i Parlamenti nazionali nella costruzione europea, e che riserva al Consiglio una serie di alte funzioni di governo consone alla composizione e alla natura di questo organismo, si deve osservare che il secondo modello è caratterizzato da una logica lineare nella ripartizione delle funzioni tra Commissione e Consiglio dei Ministri, il che lo rende preferibile in linea di principio.

Le funzioni *giurisdizionali* dovranno essere svolte, in due istanze, da Corti di primo grado e dalla Corte di Giustizia. Alla Corte di Giustizia dovrebbe spettare inoltre l'importante funzione di controllo di costituzionalità a livello europeo. Anche i principi fondamentali della costituzione comunitaria (sussidiarietà, primato del diritto comunitario, rapporti tra Stati membri, Comunità e Unione europea, poteri impliciti e così via) sarebbero dunque soggetti all'interpretazione della Corte.

6. Verso l'Unione politica.

Quando ci si pone l'obiettivo dell'Unione politica occorre tenere presente che la Comunità, con le sue competenze e le sue politiche attuali, già costituisce sotto molti rispetti un'unità nei riguardi del mondo esterno: l'economia è una parte essenziale della politica. In questa prospettiva, il completamento dell'Unione economica e monetaria farà per ciò stesso conseguire un grado molto rilevante di unità politica. L'Europa di oltre trecento milioni di consumatori inseriti in un mercato unico, l'Europa dell'industria, dei servizi, della ricerca scientifica e tecnologica, l'Europa dotata di una moneta in grado di competere vittoriosamente con il dollaro, questa Europa — una volta attuate le riforme istituzionali di cui si è detto — sul terreno economico agirà all'esterno come una compagine unitaria, dotata di propri organi decisionali e di una propria linea politica.

Quanto all'estensione eventuale delle competenze comunitarie a campi quali la sanità, l'educazione, il sistema penale, la procedura civile e così via, occorrerà compiere una serie di analisi specifiche sulla base del principio di sussidiarietà per stabilire se e dove sia opportuno un interven-

to normativo al livello europeo. Così pure riguardo ai profili fondamentali di una futura cittadinanza europea.

Il futuro Trattato sull'Unione dovrà contenere l'indicazione dei settori da includere nella costruzione europea. I paesi che lo sottoscriveranno si impegneranno sin dall'inizio a percorrere l'intero cammino sino al punto d'arrivo finale. Il riparto delle competenze tra il livello nazionale e il livello europeo potrà venir messo a punto facendo ricorso a una serie di strumenti complementari: a) un trattato-quadro, ove siano fissati i campi e taluni principî; b) trattati specifici, forse da realizzare con meccanismi più snelli rispetto alla procedura delle ratifiche parlamentari; c) legislazione e regolamenti comunitari; d) atti di governo comunitari; e) attuazione nazionale di direttive comunitarie; f) pronuncie della Corte di Giustizia.

Sul terreno della sicurezza e della difesa — ove l'Europa non ha sinora espresso se non parziali e frammentari tentativi di coordinamento — si deve prevedere che una forza europea di difesa venga a costituirsi seguendo linee evolutive non dissimili rispetto a quelle che hanno caratterizzato la genesi della Comunità e la sua evoluzione verso l'Unione. E' immaginabile che la difesa comune venga affidata, per un tempo intermedio da definire, al coordinamento confederale del Consiglio europeo e dei Ministri (deliberante a maggioranza), prima di venir trasferita a livello federale. E così pure la politica estera comunitaria. La Commissione potrebbe fungere da organo esecutivo e tecnico. Gli sviluppi straordinari verificatisi nell'Est europeo impongono d'altronde sin d'ora una riconsiderazione globale del tema della sicurezza, tale da garantire congiuntamente i paesi europei, l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti.

Non è affatto scontato, tuttavia, che l'Europa debba dotarsi di una propria forza di dissuasione nucleare. Vi sono al contrario buone ragioni per sostenere che la posizione dell'Europa unita sarebbe addirittura politicamente più forte — anche nei confronti del Terzo mondo — qualora essa decidesse di rinunciare alla dissuasione nucleare nella prospettiva di un controllo internazionale, liberamente accettato, sull'uso della forza. Il ruolo dell'ONU potrebbe venir potenziato in misura rilevantissima, qualora l'Europa federale perseguisse questa linea. Si dischiuderebbe a questo punto, per impulso dell'Europa, la via che potrebbe condurre un giorno alla scomparsa della guerra dalla storia dell'umanità, analoga-mente a quanto storicamente è accaduto all'interno dei singoli Stati.

L'Europa non potrà certo fare a meno di aprire la porta agli altri Stati del continente che via via aspireranno ad entrare a far parte dell'edificio

comunitario accettando i vincoli e gli oneri necessari a questo fine. A regime, l'Europa unificata su base federale potrà riunire più di venti Stati ed oltre mezzo miliardo di uomini.

7. Le procedure.

Non meno importanti dei principî costituzionali e dei nuovi settori di azione e di gestione comune sono i principî procedurali da adottare per gli sviluppi futuri della Comunità. Si possono menzionare, al riguardo, alcuni punti:

a) *Gradualità*. La costruzione europea si sta realizzando (e dovrà proseguire) per tappe successive, secondo un'intuizione dei padri fondatori che si è dimostrata feconda: dal carbone e acciaio all'unione doganale, al mercato unico, all'unione monetaria, al completamento dell'unione economica con le sue implicazioni di politica sociale e regionale, alla difesa comune, sino alla piena Unione politica. L'evoluzione delle istituzioni e i progressi del diritto comunitario procedono di pari passo con l'ampliamento delle competenze e con l'estensione geografica della Comunità.

b) *Dinamismo evolutivo*. Il sistema delle istituzioni comunitarie è strutturato in modo da generare continuamente nuove spinte in avanti verso il completamento della costruzione europea. La Commissione ha sinora svolto (e dovrà continuare a svolgere) un ruolo essenziale a questo riguardo.

c) *Coerenza istituzionale*. Il principio della gradualità e quello del dinamismo evolutivo comportano come conseguenza che la Comunità, nell'affrontare via via nuovi compiti, non metta in opera strutture istituzionali tra loro contraddittorie o comunque superflue. Occorrerà pertanto avvalersi ove possibile della Commissione e dei suoi uffici per implementare le nuove politiche comunitarie, ovvero di Agenzie responsabili verso la Commissione, il Consiglio e il Parlamento europeo.

d) *Geometria variabile*. L'esempio del Sistema monetario europeo ha dimostrato come sia possibile aprire nuovi fronti di integrazione senza la necessità di includere sin dall'inizio tutti i membri della Comunità, qualora alcuni di essi non desiderino parteciparvi. A condizione che l'ingresso resti sempre aperto senza discriminazione alcuna, la geometria variabile può costituire uno strumento prezioso per avanzare. Tale principio dovrebbe valere anche nelle procedure di decisione che estendono le competenze e le politiche comunitarie, quanto meno sul terreno dell'economia: si dovrebbe pertanto abolire il requisito dell'unanimità

richiesto dall'art. 236 per le modifiche del Trattato, e richiedere semplicemente la ratifica di un insieme di Stati la cui popolazione ammonti ai due terzi o ai tre quarti di quella totale della Comunità. Ove possibile, converrà naturalmente procedere con accordi unanimi, consentendo tuttavia a singoli Stati membri di dissociarsi almeno inizialmente dalla partecipazione effettiva alle nuove politiche (accordo sul disaccordo) pur avendo contribuito a definirne la cornice normativa e istituzionale.

e) *Compatibilità della Comunità con l'Unione.* Il progresso verso l'Unione europea (con le implicazioni istituzionali che si sono considerate) è giuridicamente compatibile — in base all'art. 41 della Convenzione di Vienna sui trattati internazionali — con il mantenimento del sistema e del diritto comunitario per quei paesi che non si ritenessero pronti o comunque interessati all'Unione. Vi è inoltre una compatibilità politica ed anche istituzionale: i medesimi organi potranno infatti assolvere alle due funzioni con procedure separate e distinte.

f) *Cerchi concentrici.* Nel rispetto dei principi di cui sopra, la Comunità potrà funzionare efficacemente adottando un sistema di cerchi concentrici: al centro il gruppo avviato verso l'Unione federale, quindi la Comunità dei Dodici (per il caso in cui taluno di essi voglia, almeno temporaneamente, evitare di procedere verso l'Unione), poi gli Stati dell'Europa del Nord e dell'Est che si preparano all'ingresso (cui si chiederebbe peraltro di sottoscrivere sin dall'inizio l'impegno a pervenire sino alla fase finale dell'Unione), infine gli Stati legati da un semplice vincolo permanente di associazione.

g) *Ruolo costituente del Parlamento europeo.* Al Parlamento dovrebbe essere affidato un ruolo specifico nell'elaborazione dei progetti di Unione europea e di riforma delle istituzioni comunitarie. Non va dimenticato che l'Atto Unico e l'avvio del mercato unico sono stati determinati proprio dal Parlamento europeo a seguito del suo progetto di Trattato d'Unione del 14 febbraio 1984; e che un paese della Comunità si è già pronunciato a grande maggioranza con voto a suffragio universale per l'attribuzione al Parlamento europeo di un mandato costituente. Già in occasione dell'Atto Unico, uno Stato membro della Comunità decise di subordinare la propria ratifica al voto favorevole del Parlamento europeo. La Conferenza intergovernativa potrà stabilire che il nuovo Trattato venga discusso e votato dal Parlamento europeo prima di venir sottoposto ai parlamenti nazionali per la ratifica.

h) *Conferenza intergovernativa permanente.* In questa fase dell'evoluzione comunitaria potrebbe essere utile individuare una procedura semplificata per la messa a punto delle modifiche di dettaglio rese

necessarie dallo sviluppo in profondità e in estensione della Comunità, senza l'obbligo di ricorrere ogni volta al meccanismo complesso delle ratifiche. Si potrebbe pensare a riunioni congiunte di parlamentari europei e di parlamentari nazionali.

8. Conclusioni.

Il nuovo Trattato sull'Unione politica dovrebbe pertanto:

1) enunciare nel preambolo i principi costituzionali della sussidiarietà, della sovranità popolare e del bilanciamento dei poteri;

2) rendere generale la regola delle decisioni a maggioranza (semplice o qualificata a seconda dei casi) in seno al Consiglio dei Ministri, ivi comprese le ipotesi dell'art. 235 e dell'art. 236 (con riguardo alle ratifiche) del Trattato di Roma;

3) rendere generale la procedura della cooperazione associando pienamente il Parlamento europeo alla funzione legislativa e attribuendogli inoltre una facoltà di impulso nei confronti della Commissione quanto all'iniziativa legislativa;

4) attribuire alla Commissione (oltre all'iniziativa legislativa) il pieno potere esecutivo e regolamentare sul terreno dell'economia comunitaria, previo il voto di fiducia espresso dal Parlamento europeo alla Commissione e al suo programma di governo;

5) prevedere, insieme con l'attribuzione di un potere impositivo autonomo, un congruo aumento delle risorse proprie della Comunità per lo sviluppo della politica regionale, sociale, tecnologica e dell'ambiente;

6) estendere le competenze del Consiglio ai settori della sicurezza e della politica estera, fissando le tappe che consentano la transizione dalla cooperazione all'Unione;

7) subordinare l'approvazione del nuovo Trattato e l'inizio delle procedure di ratifica al voto favorevole del Parlamento europeo.

Antonio Padoa Schioppa

Il federalismo nella storia del pensiero

KENNETH C. WHEARE

Alla vigilia della seconda guerra mondiale, nel tempo che intercorse tra il patto di Monaco e il crollo della Francia, in seno all'arcipelago del pacifismo britannico e sulla scorta della prepotente irruzione nella sua cultura delle idee proposte da Clarence K. Streit nel suo volume *Union Now* (1), Federal Union seppe lucidamente imputare la guerra all'anarchia internazionale, diede vita a un vasto movimento d'opinione e propose la formula del governo federale come la sola adeguata a risolvere il problema europeo e, in prospettiva, a realizzare, con la Federazione mondiale, la pace perpetua. Fondato nell'estate del '38 per iniziativa di tre giovani, Charles Kimber, Derek Rawnsley e Patrick Ransome, che non si rassegnavano all'ineluttabilità della guerra, questo movimento era figlio di una lunga tradizione di pensiero che affondava le sue radici nella cultura del costituzionalismo ottocentesco, di matrice liberale, e nell'insegnamento di Philip Kerr e Lionel Curtis (2). Già nel giugno del '40, arrivò a contare ben 239 sezioni e più di 10.000 membri. Tra questi, personalità quali Lord Astor, William Beveridge, Ernest Bevin, Noel Brailsford, William B. Curry, Julian Huxley, Ivor Jennings, C. E. Joad, Harold Laski, Walter Layton, Ronald Mackay, Salvador de Madariaga, Lionel Robbins, Wickham Steed, Arnold Toynbee, C. V. Usborne, Barbara Wootton, gli arcivescovi di York e Durham, oltre, naturalmente, a Philip Kerr e Lionel Curtis. Ma, al di là delle adesioni raccolte, straordinario fu il dibattito che riuscì a suscitare, coinvolgendo le più alte espressioni della politica britannica: da Lord Halifax a A. Eden, da Leo Amery a Sir Archibald Sinclair, da N. Chamberlain a W. Churchill. Fu nel corso di quel dibattito che il leader del Labour Party, Clement R. Attlee, pronunciò la formula divenuta famosa: «Europe must federate or perish». E' noto che questo schieramento di forze spinse il Foreign Office, nel marzo del '40, a studiare il progetto di un «Atto di

associazione perpetua fra il Regno Unito e la Francia», un progetto che, sostenuto vigorosamente da J. Monnet, indusse Churchill, il 16 giugno, cioè alla vigilia della resa francese al III Reich, ad avanzare la proposta di «una unione indissolubile» franco-britannica: «...I due governi dichiarano che Francia e Gran Bretagna non saranno più due Stati distinti, ma costituiranno una Unione franco-britannica. La costituzione dell'Unione istituirà organi comuni per la difesa, la politica estera, le finanze e l'economia. Ogni cittadino francese godrà immediatamente della cittadinanza britannica; ogni suddito britannico diverrà un cittadino francese...» (3).

* * *

Al di là dell'usuale propaganda e delle iniziative per influire sulla classe politica, Federal Union aveva compreso che, per l'esito della sua lotta, sarebbe risultato decisivo il coinvolgimento della cultura. Molta era l'ignoranza circa la vera causa della guerra — la sovranità assoluta degli Stati — un'ignoranza che pervadeva il mondo del pacifismo rendendolo incline all'appeasement e quindi, oggettivamente, correo del nazismo; ancor maggiori i pregiudizi che facevano ritenere impossibile la limitazione di quella sovranità; generale la cecità circa l'inadeguatezza — a conseguire quella limitazione — d'ogni forma di collaborazione internazionale fondata sulle buone intenzioni o sulla illusione, vuoi liberale, vuoi democratica, vuoi socialista, di renderla durevole grazie all'identità dei regimi, che avrebbe generato spontaneamente, come suo sottoprodotto, la pace. Il fallimento della Società delle Nazioni aveva aperto gli occhi solo ai federalisti. Questi erano gli unici a sapere che solo il governo federale limita la sovranità degli Stati subordinandoli a una legge internazionale sancita da un potere internazionale.

Occorreva far capire questa verità a quanti volevano sinceramente la pace, ma non conoscevano i mezzi idonei a realizzarla. E occorreva quindi conferire autorevolezza al punto di vista dei federalisti. Così, nell'ottobre del '39, per iniziativa di Patrick Ransome fu fondato il Federal Union Research Institute «per intraprendere uno studio scientifico dei problemi che insorgerebbero se si costituisse una federazione tra Stati per lunga tradizione sovrani» (4). Al compito furono chiamati i più seri accademici del tempo, non tutti federalisti, ma disponibili tutti a mettere al servizio di una causa giusta la loro riconosciuta competenza nei problemi che s'intendeva affrontare: da William Beveridge a C. E. M. Joad, da Lionel Robbins a Barbara Wootton, da A. L. Goodhart a K.

Zilliacus. Era tra costoro anche Kenneth C. Wheare, un illustre costituzionalista oxoniano, cui fu affidato il compito di descrivere la natura del governo federale. I loro contributi, diffusi inizialmente come «federal tracts», furono poi raccolti da Patrick Ransome nel volume Studies in Federal Planning, pubblicato nel 1943. Nel presentarli, Ransome scriveva con straordinaria sagacia: «Il federalismo può applicarsi solo in aree in cui il governo sovranazionale è necessario e possibile, e si configura come un qualcosa in più piuttosto che un semplice surrogato d'una più lassa associazione di Stati indipendenti su scala mondiale. Come diceva Sir William Beveridge, 'il federalismo è una medicina forte per una malattia virulenta, non una salubre lozione da spargersi sul mondo'. Quando la maggior parte di questi saggi è stata scritta si riteneva che l'area in cui questa medicina forte era più necessaria fosse quella che un po' grossolanamente si chiama Europa occidentale, Germania inclusa... Molte cose sono successe da allora e la guerra civile europea è divenuta una guerra mondiale». E' dunque difficile individuare il terreno adeguato per l'affermazione del federalismo alla fine del conflitto. Ma non è difficile stabilire che «ovunque s'intenda costruire un vero governo internazionale abbandonando la semplice cooperazione internazionale, è al federalismo che gli architetti del nuovo ordine debbono volgersi se vogliono realizzare un sistema di governo che assicuri gli aspetti essenziali della libertà individuale e le condizioni della pace internazionale» (5).

* * *

Nella cultura del federalismo costituzionale, se si prescinde dalla sua fondazione che coincide con le prime riflessioni di A. Hamilton, il saggio di Wheare, che qui riproduciamo integralmente, costituisce una vera e propria pietra miliare. Il discorso è sempre limpido e chiaro, l'argomentazione diretta e convincente, le definizioni nette e precise. Fermiamoci a queste. Il sistema federale è caratterizzato da «una divisione delle funzioni di governo tra un'autorità, generalmente chiamata governo federale, che ha il potere di regolare certe materie per l'intero territorio, e un insieme di altre autorità, generalmente chiamate governi degli Stati, che hanno il potere di regolare certe altre materie per ciascuna delle parti che costituiscono il territorio... Sistema di governo federale significa perciò una divisione di funzioni tra autorità coordinate, autorità che non sono in alcun modo subordinate le une alle altre, né nell'estensione, né nell'esercizio delle funzioni loro assegnate». Se ciò è il governo

federale, queste ne sono le sue figure costitutive: «Una suprema costituzione scritta, una procedura di revisione costituzionale che non sia rimessa esclusivamente al governo federale o al governo degli Stati, una Corte Suprema che stabilisca il significato della costituzione in caso di controversie e l'autosufficienza finanziaria di ciascuna delle autorità coordinate». Quanto alle ragioni storiche che lo rendono possibile, esse si manifestano solo «quando ci sono delle comunità territoriali pronte, per un verso, a cooperare tra loro per regolare in comune certe materie — e quelle soltanto — e, per altro verso, decise, nel contempo, a restare separate e sovrane, ciascuna nel proprio territorio, per regolare tutte le altre materie». E, quasi prevedesse l'insipienza di quanti riterranno dottrinarie e astratte la scelta tra il modello federale e quello confederale per portare a compimento la costruzione democratica e costituzionale della Comunità, Wheare concede che «il federalismo è una forma di governo che non è sempre appropriata, né sempre facile da far funzionare», ma ritiene anche giusto ricordare che «il governo federale è almeno un governo; è ordine, non anarchia; è pace, non guerra».

* * *

Potrà forse stupire il lettore il fatto che Wheare definisca il governo federale come un governo conservatore. L'espressione non deve trarre in inganno. Valgano le due seguenti osservazioni. In primo luogo, questa definizione segue immediatamente quella per cui i cambiamenti (e il contesto suggerisce trattarsi innanzitutto di cambiamenti costituzionali) «possono aver luogo solo al passo del più lento». E' chiaro, quindi, come Wheare intendesse cogliere in questo carattere «conservatore» del sistema federale la garanzia sostanziale dell'indipendenza degli Stati membri di una federazione. Dunque, contrariamente a un'idea diffusa ad arte e accolta per ignoranza, in una vera federazione non si può soffocare l'indipendenza degli Stati membri, né imporre a una nazione costumi estranei alla sua tradizione, e così via. In secondo luogo, occorre precisare che il termine «conservatore» riguarda qui soprattutto la stabilità costituzionale e non l'orientamento del governo. Le federazioni, come gli Stati unitari, conoscono tanto governi di destra quanto governi di sinistra. Non va dimenticato però che, nel caso delle federazioni, la stabilità costituzionale — che è caratteristica dello Stato e non del governo — equivale alla pace perpetua tra gli Stati membri che non hanno più bisogno delle armi (come gli Stati tradizionali), ma solo dei giudici, per difendere la loro indipendenza. E, giacché non c'è altra via

per disarmare gli Stati, ne segue che, nel nostro mondo ormai giunto a un punto nel quale le armi non sono più un mezzo di difesa ma di autodistruzione e di sterminio universale, la scelta federale, a prescindere da ogni possibile politica del suo governo, è in ogni caso la scelta più progressista che una comunità umana possa oggi compiere. Ciò implica che bisognerebbe accelerare al massimo la costruzione della Federazione europea per indirizzare il mondo verso il rafforzamento federale dell'ONU e il disarmo universale.

* * *

*Wheare tornerà sulla definizione del governo federale in un intervento dal titolo *Some Theoretical Questions about Federalism* (6) al convegno organizzato dalla International Political Science Association e tenutosi a Oxford dal 19 al 24 settembre 1963. In quella circostanza, Wheare riconosceva il governo federale come la forma più compiuta del costituzionalismo e dichiarava d'accettare la definizione di Sir Robert Garran, il padre della costituzione australiana, secondo cui il governo federale è «la forma di governo in cui la sovranità — o il potere politico — è divisa tra il governo centrale e i governi locali sicché ciascuno di essi è nella propria sfera di competenze indipendente dagli altri». E, rispondendo a un'obiezione di Carl Friedrich secondo cui «il federalismo è incompatibile con il concetto tradizionale di sovranità», osservava: «Peggio per il concetto tradizionale. Chi ha l'ultima parola non è necessario che l'abbia in ogni questione; alcuni potranno averla in talune, altri in talaltre. Questa è una delle più grandi scoperte che gli architetti della costituzione americana abbiano fatto». Il sistema federale è dunque un sistema a sovranità divisa nell'ambito delle rispettive competenze, nel quale il fatto dell'indipendenza è almeno altrettanto importante di quello del coordinamento. Ciò portava Wheare a rifiutare l'opinione di A. H. Birch e di M. J. C. Vile secondo cui, nelle parole di quest'ultimo, «il federalismo è un sistema di governo in cui le autorità centrali e regionali sono strette in una relazione di mutua interdipendenza politica; in questo sistema s'istituisce un equilibrio per cui nessun livello di governo diviene dominante al punto da dettare decisioni all'altro, ma ciascuno può influenzare l'altro e negoziare con esso sino a convincerlo». Secondo Wheare, infatti, «è l'indipendenza o (se si preferisce la terminologia di Carl Friedrich) l'autonomia [...] che è essenziale al governo federale. Non si ha un sistema federale senza questa autonomia regionale e generale, ma può ben darsi un sistema federale con una interdipendenza*

e una cooperazione modeste e persino insignificanti».

Ancora in polemica con Carl Friedrich, che sosteneva come «il federalismo fosse il termine più appropriato per denotare il processo di federalizzazione di una comunità politica», Wheare distingueva «la forma istituzionale, risultato del processo», cui dava il nome di «federazione», dal processo stesso che poteva ben definirsi una «federalizzazione», a condizione che il suo esito fosse una federazione. Una volta tanto, David Hume, che era assai disturbato quando gli uomini baravano con le parole, non si sarà rivoltato nella tomba.

* * *

Per i federalisti, la lezione di Wheare ha una grande portata conoscitiva. Lo Stato federale, spezzando il lealismo esclusivo dello Stato nazionale, è la formula politica adeguata a organizzare una «società federale», cioè quella società che va formandosi nelle sedi più avanzate del processo storico a seguito sia della crisi dello Stato nazionale, che ha generato la società nazionale, artificiale, chiusa e negatrice di ogni peculiarità locale, sia dello sviluppo delle forze produttive, che sta provocando una crescente interdipendenza dei rapporti umani in una dimensione tendenzialmente coincidente con quella dell'intero pianeta. Nelle federazioni storiche, i livelli di governo che hanno organizzato un lealismo «diviso» sono due. Ma la formula si adegua perfettamente a organizzare, in una serie crescente di cerchi concentrici, tutti i possibili centri d'imputazione del lealismo dell'individuo: dalla cellula della solidarietà sociale, il quartiere, sino all'istituzione dell'unità dell'intero genere umano, il governo mondiale. Il governo federale è, dunque, il modello costituzionale che permette di realizzare i valori del comunitarismo e del cosmopolitismo. Ciò risulta ancor più chiaro se si considera che:

a) la federazione è la formula politica che realizza la pace perché disarma gli Stati e li subordina a un diritto sancito da un potere, un diritto di fronte al quale tutti gli Stati membri sono uguali indipendentemente dalla loro dimensione. Per questa ragione il governo federale è anche la più alta espressione del costituzionalismo e dello Stato di diritto. Ma il governo federale afferma anche la democrazia internazionale perché sottrae le relazioni tra gli Stati alla logica dei rapporti di forza e li sottopone al controllo democratico. Questa formula politica è dunque la sola che consenta di pensare in modo determinato il governo mondiale costituzionale e democratico, un governo che, nell'età del possibile

olocausto nucleare e del rischio di catastrofe ecologica, non è più soltanto un'esigenza della ragione. Il governo federale, infine, aiuta a pensare, in termini un po' meno confusi, anche la prospettiva della «Comunità atlantica», da un lato, e della «Casa comune», dall'altro, che acquistano contorni più definiti se concepite come federazioni di federazioni. Ciò è importante perché, su questa base, assume una fisionomia meno vaga anche la formula del «governo mondiale parziale» che Einstein riteneva una tappa necessaria verso la costruzione del governo mondiale e un obiettivo, dopo Hiroshima, urgente;

b) la federazione è la formula costituzionale che consente di pensare unitariamente il processo di superamento dello Stato nazionale che si sta svolgendo in Europa. Si tratta d'un superamento che, verso l'alto, ha preso la forma dell'unificazione europea e, verso il basso, quella della regionalizzazione e dello sviluppo della democrazia partecipativa su base territoriale. E' evidente che il fatto decisivo è l'Europa. Ma, con l'affermazione del federalismo a livello europeo, diventerebbe ragionevole l'applicazione del principio federale anche all'interno degli Stati che potrebbero diventare federazioni di regioni (con un Senato delle regioni); all'interno delle regioni, che potrebbero diventare federazioni di province o di comprensori (con un Senato delle province o dei comprensori); e persino all'interno dei comuni (con un Senato dei quartieri). E' in questo quadro che il concetto di pianificazione democratica — decentrata e articolata — diventa compatibile con quello di pianificazione globale. E' ancora in questo quadro che, attribuendo la sovranità monetaria all'Unione e la politica della solidarietà a livelli di governo che sono prossimi al cittadino e possono finanziarla solo con il prelievo fiscale, è possibile correggere le tendenze degenerative del welfare state. E' sempre in questo quadro che è possibile dare una risposta positiva alle legittime istanze di emancipazione che provengono da minoranze nazionali a lungo oppresse da regimi dispotici o imperiali (ieri i paesi dell'Est europeo, oggi non pochi popoli dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia) senza ricondurre il mondo sulla strada della divisione armata, una strada al termine della quale si profila addirittura la prospettiva del ritorno all'anarchia tribale;

c) la federazione, a differenza dello Stato nazionale che poteva estendersi solo con l'imperialismo, è una formula politica aperta. Costituito un primo nucleo, tutti gli Stati, disposti ad accettare la costituzione e le conseguenti limitazioni di sovranità, possono aderirvi. Il caso dell'Unione delle tredici colonie americane, estesi sino alle dimensioni attuali, è esemplare. Ciò significa che il criterio della «geometria

variabile», contestato con qualche buona ragione quando si tratta di sviluppi dell'integrazione europea, diventa assolutamente normale quando è riferito agli sviluppi costituzionali della Comunità. Dunque, per fondare la Federazione europea, non è necessario che tutti i dodici Stati aderiscano sin dall'inizio. Così come non è necessario che tutti gli Stati del mondo aderiscano contemporaneamente perché si possa fondare la Federazione mondiale.

NOTE

(1) Cfr. «Clarence K. Streit», in *Il Federalista*, XXIX (1987), pp. 75 segg.

(2) Cfr. C. Kimber, «La nascita di Federal Union», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 206 segg.

(3) Cfr. D. Thomson, *The Proposal for Anglo-French Union in 1940*, Oxford, Clarendon Press, 1966, pp. 4 e 28.

(4) P. Ransome (a cura di), *Studies in Federal Planning*, Londra, MacMillan, 1943, p. VI. La citazione è tratta dall'edizione *reprint* curata dalla Lothian Foundation Press, e apparsa nel 1990 con un'introduzione di Charles Kimber.

(5) P. Ransome, *op. cit.*, pp. IX e X.

(6) Copia del dattiloscritto si trova presso l'Istituto di Scienze politiche dell'Università di Torino.

* * *

CHE COSA E' IL GOVERNO FEDERALE

Il governo federale è un tipo di governo di cui la maggior parte delle persone nel Regno Unito non ha esperienza diretta, personale, ed è per questo che tutti trovano difficile capire che cos'è. E c'è altro. Quando la gente si imbatte di tanto in tanto, nei giornali, in una questione federale, trova anche difficile capire a che scopo, e perché, si sia giunti a inventare qualcosa come un sistema federale di governo. In effetti, se la stampa parla del sistema di governo degli Stati Uniti, del Canada o dell'Australia, è perché qualche legge importante, debitamente approvata dal Parlamento federale o da quello di uno Stato membro, è stata dichiarata nulla dalla suprema autorità giudiziaria della federazione. Nel nostro paese la gente non ha alcuna dimestichezza con un sistema di questo genere. Da noi la

gente è abituata a una forma di governo una delle cui caratteristiche essenziali sta nel potere di un solo corpo legislativo, il Parlamento di Westminster, di fare leggi per l'intero Regno Unito su qualsiasi materia; e queste leggi, debitamente approvate, prevalgono sulle regole stabilite da qualsiasi altro corpo nel Regno Unito. Il risultato è che la gente in questo paese può avere dei dubbi sul fatto che un atto normativo del Parlamento sia una buona legge, ma non sul fatto che sia buon diritto, cioè valido. In una federazione è diverso. In questo caso è possibile non solo pensare che gli atti normativi di qualche corpo legislativo nella federazione non siano buone leggi, ma anche non siano buon diritto; ed è possibile, per una Corte, stabilire che atti quasi universalmente riconosciuti come buone leggi sono in realtà cattivo diritto, cioè per nulla affatto diritto. Questo ostruzionismo intenzionale — in una federazione — della volontà dei rappresentanti del popolo, così come si esprime negli atti del legislativo, può sembrare un ben strano espediente. Perché dunque c'è gente che adotta un simile sistema di governo, e continua a mantenerlo?

C'è una collettività, nel Regno Unito, che può capire più facilmente di ogni altra che tipo di governo è quello federale e quale è il suo scopo: è la collettività dell'Irlanda del Nord. Gli abitanti dell'Irlanda del Nord hanno questo in comune con gli abitanti di una federazione: che la loro vita è regolata non da un solo parlamento, ma da due. La condotta della gente nel resto del Regno Unito — Inghilterra, Scozia e Galles — è regolata da un solo Parlamento, quello di Westminster, che ha il potere di occuparsi di tutti i loro affari. L'Irlanda del Nord condivide, con il resto del Regno Unito, il Parlamento di Westminster per il regolamento di certe materie riservate — come la difesa, le relazioni estere, la navigazione aerea, il commercio estero, gli stranieri e la naturalizzazione, la moneta, i diritti d'autore, la successione al trono e la marina mercantile — che sono di comune interesse per l'intero Regno Unito. Per il regolamento di tutte le altre materie, la gente dell'Irlanda del Nord ha invece un proprio Parlamento a Stormont, presso Belfast, e può con questo Parlamento legiferare in tutta libertà in vista della pace, dell'ordine e del buon governo dell'Irlanda del Nord. Lo scopo di questo sistema è chiaramente che le questioni che interessano in modo primario l'Irlanda del Nord siano regolate nell'Irlanda del Nord e dall'Irlanda del Nord, mentre le questioni che interessano nello stesso modo tanto l'Irlanda del Nord quanto il resto del Regno Unito siano regolate dal Parlamento di Westminster nel quale l'Irlanda del Nord è messa in grado di cooperare, grazie ai suoi rappresentanti, con i rappresentanti delle altre parti del Regno Unito.

Che cosa non è il governo federale.

Ma questo non è un sistema federale di governo. Possiede alcune caratteristiche del governo federale, ma non tutte. Nel Regno Unito c'è una divisione delle funzioni di governo tra un corpo legislativo che in certe materie ha poteri sull'intero Regno Unito, e un corpo legislativo che, in altre materie, ha poteri su una parte del Regno. Questa divisione di funzioni tra corpi legislativi di questo genere è una delle caratteristiche del governo federale. Una pura e semplice divisione di funzioni non basta però per stabilire il federalismo. La divisione deve essere fatta in un modo particolare; e nel Regno Unito essa non è fatta in questo modo particolare. Il Parlamento di Stormont deriva i suoi poteri dal Parlamento di Westminster, e questi poteri possono essere accresciuti, ridotti, o interamente aboliti dal Parlamento di Westminster. Per di più, sebbene il Parlamento dell'Irlanda del Nord non possa legiferare rispetto a certe materie per le quali la competenza è riservata al Parlamento del Regno Unito, quest'ultimo non è affatto tenuto a legiferare solo in questo campo riservato. Può fare leggi circa qualunque questione riguardante l'Irlanda del Nord, e se i suoi atti contrastano con atti approvati dal Parlamento dell'Irlanda del Nord su un soggetto qualsiasi, gli atti del Parlamento del Regno Unito prevalgono. Non c'è stato dunque alcun cambiamento del principio secondo il quale il Parlamento del Regno Unito può fare leggi su qualsiasi materia per l'intero Regno. Tutto ciò che è accaduto nel caso dell'Irlanda del Nord è che il Parlamento del Regno Unito ha delimitato una certa sfera entro la quale ha autorizzato a legiferare anche il Parlamento dell'Irlanda del Nord, e un'altra sfera entro la quale esso non è autorizzato a legiferare, e che ricade sotto il suo esclusivo controllo. Questo genere di divisione significa che il Parlamento di Westminster non intende, come regola generale, invadere la sfera che ha accordato al Parlamento dell'Irlanda del Nord — sebbene abbia il potere di farlo — e che intende mantenersi, in linea di massima, entro i limiti del campo che si è riservato. L'essenza di questo sistema è quindi che il Parlamento dell'Irlanda del Nord è subordinato al Parlamento del Regno Unito perché trae i suoi poteri da quest'ultimo, li mantiene col suo beneplacito e li esercita grazie alla sua tolleranza. Gli atti del Parlamento dell'Irlanda del Nord, se oltrepassano la sfera accordatagli, sono nulli; gli atti del Parlamento del Regno Unito circa qualsiasi questione sono invece sempre validi e prevalgono. Questo non è federalismo, è decentramento.

Se il termine «federale» non può essere applicato ad un sistema nel quale i governi delle parti che compongono un territorio sono, secondo

il modello dell'Irlanda del Nord, subordinati al governo dell'intero territorio, non può essere nemmeno applicato ad un sistema nel quale il governo dell'intero territorio è subordinato ai governi delle parti componenti. Un sistema di questo genere — che viene talvolta chiamato confederazione o lega — è stato sperimentato dalle tredici colonie americane prima che esse adottassero, con la costituzione del 1787, il sistema che tuttora perdura. Dieci anni prima, esse avevano adottato gli *Articles of Confederation*, in virtù dei quali avevano dato vita a un Congresso degli Stati Uniti con il diritto esclusivo di deliberare sulla pace e sulla guerra, di stipulare trattati e alleanze, coniare la moneta, istituire e regolamentare gli uffici postali tra uno Stato e l'altro, comandare e organizzare le forze di terra e di mare al servizio degli Stati Uniti. Ma questo Congresso era composto di delegati degli Stati; le sue decisioni sulla maggior parte delle questioni importanti che gli erano state affidate richiedevano il consenso di almeno nove Stati per divenire effettive ed esso non aveva il potere di imporre tasse per acquisire i fondi necessari per lo svolgimento delle sue funzioni. Il governo degli Stati Uniti così stabilito non era evidentemente un governo a sé stante, supremo nella sfera assegnatagli, ma un governo subordinato ai governi degli Stati, una minoranza dei quali poteva impedire al Congresso degli Stati Uniti di intraprendere azioni che non gradiva, e ciascuno dei quali conservava nelle sue mani, grazie al potere esclusivo di tassare, il potere di annullare le decisioni del Congresso facendo mancare le risorse necessarie per la loro esecuzione. Anche ciò, di nuovo, non è federalismo.

Che cosa è il governo federale.

Che cos'è allora il federalismo? La sua essenza consiste, mi pare, in questo: che in un sistema federale le funzioni di governo sono divise in modo tale che la relazione tra il corpo legislativo la cui autorità si esercita sull'intero territorio e i corpi legislativi la cui autorità si esercita su parti del territorio non è una relazione tra superiore e inferiore, come nel caso del Parlamento di Westminster nei confronti del Parlamento di Stormont, bensì una relazione tra *partners* coordinati nel processo di governo. In un governo federale vi è una divisione delle funzioni di governo tra una autorità, generalmente chiamata governo federale, che ha il potere di regolare certe materie per l'intero territorio, e un insieme di altre autorità, generalmente chiamate governi degli Stati, che hanno il potere di regolare certe altre materie per ciascuna delle parti che costituiscono il territorio. Questa divisione, come si è detto, è fatta in modo particolare. In primo

luogo, la distribuzione effettiva delle funzioni tra il governo federale e i governi degli Stati non può essere modificata né dal governo federale, né dai governi degli Stati, con azioni isolate; e, in secondo luogo, il governo federale non può essere controllato, nell'esercizio delle sue funzioni, dai governi degli Stati, e viceversa. Sistema di governo federale significa perciò una divisione di funzioni tra autorità coordinate, autorità che non sono in alcun modo subordinate le une alle altre, né nell'estensione, né nell'esercizio delle funzioni loro assegnate.

A che cosa serve il governo federale.

Se il governo federale è questo, a che cosa serve? Perché viene adottato? Perché c'è gente che non si accontenta del decentramento? Si può dare una breve risposta a queste domande nel modo seguente. Se quanto i cittadini vogliono è solo il potere di regolare di massima gli affari locali in sede locale, ma sono nel contempo pronti a lasciare ad un parlamento nazionale non solo il potere di regolare gli affari nazionali, ma anche quello di regolare gli affari locali ogni volta che lo ritenga opportuno; se sono cioè pronti a riconoscergli una supremazia potenziale rispetto a qualunque materia sull'intero territorio, allora il decentramento è ciò che fa al loro caso. E' un sistema che è stato considerato adatto ai bisogni dell'Irlanda del Nord. E' un sistema che è stato anche adottato nell'Unione del Sud Africa. In Sud Africa ciascuna delle quattro province dell'Unione ha un consiglio provinciale che ha il potere di emettere ordinanze circa le materie che gli sono state assegnate dalla costituzione. Fra queste materie figurano l'educazione elementare, l'agricoltura, gli ospedali, gli enti locali, la viabilità e la tassazione diretta per scopi provinciali. C'è dunque un controllo locale degli affari locali. Ma tutte le ordinanze provinciali devono ottenere l'approvazione del governatore generale dell'Unione, cioè del governo dell'Unione. Inoltre, il Parlamento dell'Unione conserva non solo il potere di legiferare rispetto alle materie importanti per tutta l'Unione, ma anche quello di invadere le sfere assegnate dalla costituzione ai consigli provinciali, e di sovrapporsi alle ordinanze provinciali o di annullarle. E' un sistema appropriato se, e fino a che, non si manifesta, nelle province dell'Unione, il desiderio di avere un controllo assoluto, garantito ed esclusivo, di certe questioni che li riguardano. Ma se sopravviene il desiderio di questa divisione di funzioni più rigida, allora il sistema di governo appropriato è il federalismo e non il decentramento. Perciò il governo federale è appropriato solo quando ci sono delle comunità territoriali pronte, per un verso, a cooperare tra loro

per regolare in comune certe materie — e quelle soltanto — e, per l'altro verso, decise, nel contempo, a restare separate e sovrane, ciascuna nel proprio territorio, per regolare tutte le altre materie. Il federalismo è la soluzione idonea per il desiderio di cooperare in alcuni campi, associato con la determinazione di restare separati per ogni altra questione. E' proprio perché le colonie americane avevano questo atteggiamento l'una rispetto all'altra che esse formarono la federazione degli Stati Uniti d'America, precisando nella loro costituzione quali erano le materie che esse volevano affidare al Congresso federale: commercio estero, commercio interstatale, moneta, naturalizzazione, poste, diritti d'autore, difesa, ecc. Come si vede, l'insieme di queste competenze e l'insieme delle materie riservate al Parlamento del Regno Unito anche per l'Irlanda del Nord sono molto simili; ma il rapporto del Congresso federale con il corpo legislativo di ciascuno Stato negli Stati Uniti è molto diverso da quello del Parlamento del Regno Unito con il Parlamento dell'Irlanda del Nord. Il Congresso degli Stati Uniti non può legiferare su alcuna materia al di fuori di quelle assegnategli dalla costituzione, e non può perciò invadere le sfere di competenza degli Stati; mentre il Parlamento del Regno Unito, come si è detto, non è confinato nelle materie che gli spettano in via riservata, ma può legiferare in qualunque sfera anche per l'Irlanda del Nord. Soluzioni analoghe a quella americana sono state adottate in Australia e in Canada per rispondere al desiderio delle colonie di quelle regioni di cooperare in alcune questioni e di mantenere il potere di regolare separatamente le altre questioni.

Che tipo di governo è il governo federale.

Ho cercato di spiegare che cos'è il governo federale e a che cosa serve. Adesso ci si può chiedere: che tipo di governo è? Il meccanismo di governo, in una federazione, è organizzato in qualche modo particolare? Ci sono delle caratteristiche essenziali che distinguono le istituzioni del governo federale da quelle degli altri governi? In effetti ci sono, e due o tre possono essere ricordate in breve.

In primo luogo, siccome il governo federale comporta non solo una divisione di funzioni, ma anche che questa divisione di funzioni fra gli Stati sia rigida e garantita senza il rischio che essi debbano cedere altri poteri, oltre quelli previsti, è essenziale per un governo federale che ci sia una costituzione scritta che includa nel suo testo la effettiva divisione dei poteri e che vincoli tutte le autorità di governo della federazione. Da questa costituzione scritta derivano i poteri di tutte le autorità, da un capo

all'altro della federazione, e ogni azione contraria ad essa è nulla. Essa deve essere la legge suprema del paese.

E' per questo che gli Stati Uniti, l'Australia, il Canada e la Svizzera hanno costituzioni scritte nelle quali sono precisati i limiti dei poteri assegnati al governo federale e di quelli assegnati agli Stati, alle province o ai Cantoni. Anzi, la costituzione degli Stati Uniti si pone espressamente come «la suprema legge del paese che vincola i giudici in ogni Stato, indipendentemente da qualsiasi disposizione contraria che si trovi nelle costituzioni o nelle leggi di qualsiasi Stato».

In secondo luogo se la divisione dei poteri deve essere garantita, e se la costituzione che la prescrive deve essere vincolante per il governo federale come per quelli degli Stati, ne segue che il potere di emendare gli articoli della costituzione che contengono la divisione dei poteri non deve essere affidato né al solo governo federale, né ai soli governi degli Stati. E' preferibile, sebbene non essenziale per il federalismo, che tale potere sia esercitato dalle autorità federali e statali in cooperazione, come negli Stati Uniti, dove gli emendamenti costituzionali devono essere approvati in entrambi i rami del Congresso da una maggioranza di due terzi, e nei corpi legislativi di tre quarti degli Stati da una maggioranza semplice. In Australia e Svizzera, il popolo partecipa al processo di emendamento costituzionale mediante il referendum. In altri casi il potere di emendamento è conferito ad una autorità esterna, come nel caso del Canada, la cui costituzione può essere emendata solo dal Parlamento del Regno Unito. Ma, qualunque sia la soluzione adottata, la cosa essenziale è che né il governo federale né i governi degli Stati siano autorizzati a modificare unilateralmente l'estensione dei loro poteri, perché, se potessero far questo, il federalismo stesso verrebbe meno.

Inoltre, se deve esserci una divisione di poteri, se questa divisione deve essere inclusa in una costituzione, e se questa divisione costituzionale deve essere garantita, ne segue che, in ogni caso di controversia tra governo federale e governi degli Stati circa l'estensione dei loro poteri, bisogna che qualche corpo diverso dal governo federale e dai governi degli Stati sia autorizzato a decidere queste controversie. Non è dovuta al caso, dunque, l'esistenza di corpi di questo genere negli Stati Uniti, in Australia e nel Canada. Gli Stati Uniti hanno una Corte Suprema, l'Australia ha una Alta Corte, associata, in certi casi, con il *Judicial Committee* del *Privy Council*, e il Canada ha il *Judicial Committee* del *Privy Council*. La Svizzera non ha alcuna istituzione che svolga compiutamente questa funzione, e a questo riguardo è imperfettamente federale.

Le controversie circa i limiti dei poteri statali e federali sono abituali

nelle federazioni e danno molto da fare agli avvocati. In effetti si può dire sia che il federalismo non potrebbe vivere bene senza avvocati, sia che gli avvocati non vivrebbero così bene, forse, senza il federalismo.

Infine, se in una federazione le autorità di governo devono essere realmente coordinate nella pratica effettiva, come nel diritto, è indispensabile che ciascuna possa disporre, sotto il suo assoluto controllo, di risorse finanziarie sufficienti per lo svolgimento delle funzioni assegnate dalla costituzione. Non ha senso assegnare funzioni alle autorità statali o federali e progettare salvaguardie legali, in modo che ciascuna sia strettamente limitata al solo esercizio delle sue funzioni, se nel contempo non ci sono disposizioni adeguate per far sì che ogni autorità possa permettersi di assolvere i suoi compiti senza chiedere l'assistenza finanziaria di altre autorità. Se le autorità statali dovessero constatare, per esempio, che i servizi cui devono provvedere sono troppo costosi, e se dovessero, di conseguenza, rivolgere degli appelli alla autorità federale per ottenere contributi e sussidi, esse non sarebbero più coordinate con il governo federale, ma ad esso subordinate. La subordinazione finanziaria pone fine di fatto al federalismo, qualunque sia l'accuratezza con la quale vengono preservate le forme legali. Ne segue perciò che in una federazione le autorità federali e quelle statali devono avere, in forza della costituzione, il potere di acquisire direttamente, e di controllare, risorse finanziarie proprie in quantità sufficiente. Ciascuna autorità deve avere il potere di imporre tasse e di contrarre prestiti per finanziare per conto proprio i propri servizi. Non è facile, quando si stabilisce una federazione, inventare una divisione dei poteri in materia di finanziamento e di tassazione che soddisfi rigorosamente questo criterio. E' verosimile che non si possa fare né una previsione attendibile circa il costo dei servizi assegnati alle diverse autorità, né circa il gettito dei rispettivi poteri di tassazione. L'esperienza può fare apparire la necessità di qualche modificazione nella divisione dei servizi e delle risorse. Ciò deve essere previsto e predisposto. In caso contrario, il sistema federale di governo sarebbe ben presto travolto dai fatti.

Queste quattro cose — una suprema costituzione scritta, una procedura di revisione costituzionale che non sia rimessa esclusivamente al governo federale o al governo degli Stati, una Corte Suprema che stabilisca il significato della costituzione in caso di controversie, e l'autosufficienza finanziaria di ciascuna delle autorità coordinate — sembrano essere alcune tra le caratteristiche essenziali di un sistema federale di governo. Ci sono altre caratteristiche che alcuni o tutti gli Stati federali posseggono — per esempio una rappresentanza uguale degli

Stati nella Camera alta del corpo legislativo federale — come in Australia, Svizzera o Stati Uniti, o la separazione delle persone che compongono il legislativo, l'esecutivo e il giudiziario, come negli Stati Uniti. Queste disposizioni possono essere utili per il buon funzionamento di questo o quel governo federale, ma non conseguono necessariamente dal fatto del federalismo. Esse possono non figurare in una costituzione senza che essa perda il suo carattere federale.

Il governo federale può essere modificato.

Il tono di questo opuscolo è dottrinario. Ho proposto senza alcuna sfumatura un criterio di governo federale — la divisione delimitata e coordinata delle funzioni di governo — ed ho implicato che non può dirsi federale un governo che non sia conforme a questo criterio. Questo è il mio punto di vista. Ma devo dire subito che esso non sarebbe interamente accettato da tutti gli studiosi delle istituzioni politiche. Molti lo considererebbero eccessivamente rigido. Per attenuare il dottrinarismo della mia definizione del federalismo mi pare necessario precisare che non bisogna pensare che io sostenga che uno Stato, per il solo fatto di non poter essere considerato uno Stato federale ortodosso, debba essere politicamente condannato. Un governo federale, puro e non adulterato, non è necessariamente, ovunque e sempre, un buon governo. Può darsi che alcune modificazioni della divisione compiutamente delimitata e coordinata delle funzioni, tipica del federalismo, si rivelino talvolta indispensabili per realizzare un governo buono, efficiente o fermo di questa o quella comunità. Può essere più saggio, per un gruppo di Stati che vogliano stabilire un comune sistema di governo, adottare un federalismo stretto per alcune materie, e un federalismo modificato, o nessun federalismo, per altre materie. Il federalismo non è un fine in sé stesso. E' un mezzo per stabilire un sistema di governo in circostanze in cui la gente è disposta a rinunciare solo ad alcuni poteri ben delimitati, ma desidera conservare altri poteri egualmente delimitati purché gli uni e gli altri siano gestiti da autorità coordinate. Ogni volta che questa condizione non sussiste, il federalismo non è necessario.

Un esame dei governi ai quali si attribuisce di solito il nome di federazioni mostra che di fatto pochi fra essi sono completamente federali. Nella maggior parte dei casi sono state introdotte delle modificazioni del federalismo rigoroso; e secondo l'opinione di chi scrive, ciò non significa che essi siano, per questo motivo, necessariamente peggiorati. Il Canada è il migliore esempio. In Canada la costituzione conferi-

sce al governo federale dei poteri di controllo sull'esercizio, da parte dei governi provinciali, dei poteri a loro assegnati. Il governo federale nomina, e può esonerare, il *Lieutenant-Governor* della provincia (simbolicamente il capo del governo provinciale), può dare al *Lieutenant-Governor* l'istruzione di rifiutare il proprio assenso ad un progetto di legge approvato nelle forme dovute dal legislativo provinciale, e di riservarlo all'espressione del gradimento del *Governor-General* del Canada, il capo del governo federale, che agisce su consiglio dei ministri federali; e può non riconoscere qualsiasi atto dei corpi legislativi provinciali perfino dopo la loro regolare approvazione e l'assenso del *Lieutenant-Governor*. Questi poteri sono tutt'altro che lettera morta. In anni recenti sono stati esercitati per annullare alcune leggi del *Social Credit Government* nella provincia di Alberta, la cui politica era disapprovata dal governo federale del Canada. Il risultato di queste disposizioni è che nella conduzione del processo legislativo entro la sfera delle loro funzioni, i governi provinciali del Canada sono chiaramente subordinati e non coordinati, con il governo federale, e ciò corrisponde a una modificazione del federalismo. Queste modificazioni potrebbero essere giustificate con il pretesto che apportano uniformità ed unità dove sono necessarie e controbilanciano l'eccessivo separatismo — inerente alla natura stessa del federalismo — che potrebbe mettere in pericolo l'integrità della federazione.

Un altro esempio di modificazione del federalismo rigido in alcuni Stati federali si trova nella disposizione per cui il potere di legiferare circa materie importanti non è conferito esclusivamente all'autorità federale o alle autorità degli Stati, ma ad entrambe, con la clausola che in caso di conflitto la legislazione di una delle autorità — di solito il corpo legislativo federale — prevale su quella dell'altra. Ciò accade, ad esempio, in Australia e negli Stati Uniti e, in misura minore, in Canada. In Australia e negli Stati Uniti la maggior parte delle competenze attribuite al corpo legislativo federale riguardano materie circa le quali anche i corpi legislativi degli Stati possono legiferare, a meno che, e finché, non venga approvata una legislazione federale al riguardo, dopo di che la legislazione statale deve cedere il passo alla legislazione federale per quanto confligge con essa. Questo potere di legislazione concorrente è considerato da molti contrario alla dottrina stretta del federalismo, ma è chiaro, tuttavia, che può introdurre nel governo una flessibilità, una variabilità e una possibilità di sperimentazione apprezzabile, e in certi casi indispensabile. Nessuna enfasi è troppo forte quando si osserva che la necessità di definire dottrinarmente il federalismo non comporta la

necessità di seguirlo religiosamente.

Non è mai stato facile instaurare un sistema federale di governo. Le forze del separatismo e dell'individualismo, che rendono necessario il federalismo, rendono anche quasi impossibile un vero governo al di sopra degli Stati. E quando una federazione viene all'esistenza con difficoltà, è solo con difficoltà che continua ad esistere. Il suo funzionamento richiede molta abilità e molto tatto. Il suo successo è possibile solo in un caso, quello di una grande pazienza e di una grande capacità di compromesso degli statisti che la governano. Un governo molto rapido e deciso è impossibile. Non bisogna mai, dunque, porre le questioni in modo tale da causare profonde divisioni. I cambiamenti possono aver luogo solo al passo del più lento. Il governo federale è un governo conservatore. E', soprattutto, un governo legalitario. E' creato e regolato da un documento legale; è salvaguardato da una Corte di giustizia.

Compromesso, conservazione, legalismo — questi sono ad un tempo le virtù e i vizi del governo federale. La saggezza esige che se ne tenga conto quando si propone di instaurare, in qualche parte del mondo, un nuovo governo federale. Coloro che hanno davvero l'intenzione di proporre una forma federale di governo potrebbero tuttavia sentirsi tratti a dirmi a questo punto: le difficoltà di cui mi hai parlato ci sembrano molto meno pressanti, e più remote. Le nostre difficoltà più gravi non provengono da coloro che preferiscono un governo unitario dell'Europa a un governo federale, ma da quelli che non credono che qualunque forma di governo europeo, nel senso vero del termine, sia possibile o desiderabile. Per noi il vero ostacolo sta nei sostenitori della sovranità assoluta degli Stati nazionali, non nei sostenitori di uno Stato unitario europeo.

Questo è vero. E' altresì vero che coloro che propongono una soluzione federale, anche dopo aver superato le obiezioni di coloro che credono ancora nella sovranità assoluta dello Stato, si troverebbero comunque di fronte alle obiezioni di coloro che, abituati alle semplici certezze dello Stato unitario, affermerebbero di non credere nel federalismo. Mi è sembrato perciò saggio ricordare che il federalismo è una forma di governo che non è sempre appropriata, né sempre facile da far funzionare. E' giusto nel contempo ricordare che il governo federale è almeno un governo; è ordine, non anarchia, è pace, non guerra.

(a cura di Luigi V. Majocchi)

NOTIZIE SUGLI AUTORI

JEAN-FRANCIS BILLION, membro del Comité régional Rhône-Alpes del Mouvement fédéraliste européen.

EMANUELE ITTA, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

LUCIO LEVI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro dell'Executive Committee della World Association for World Federation, professore di Istituzioni politiche comparate, Università di Torino.

LUIGI V. MAJOCCHI, responsabile della formazione dei quadri del Movimento federalista europeo.

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

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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.

Anno 1988

Editoriali

Il problema della sicurezza nell'era nucleare.
Distensione tradizionale e distensione innovativa.

Saggi

Alfonso Jozzo, Ecu e rublo: verso un nuovo ordine monetario internazionale.
Guido Montani, La rivoluzione bolscevica e il federalismo.

Note

Proposte per un movimento ecologista europeo.
Tutela e valorizzazione della risorsa ambiente.
Bolscevismo, nazionalsocialismo e crisi dello Stato nazionale.

Problemi della pace

Pace e difesa dell'ambiente.

L'azione federalista

Un appello WAWF-UEF a Gorbaciov e Reagan.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giuseppe Antonio Borgese.
Ludwig Dehio.
Jean Monnet.

Anno 1989

Editoriali

Il primo referendum per la Costituente europea.
La perestrojka e il comunismo.
L'Europa e il mondo dopo il 1989.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il federalismo e le grandi ideologie.
Gerhard Eickhorn, Riunificazione tedesca e unità europea.
John Pinder, Il federalismo in Gran Bretagna e in Italia: i radicali e la tradizione liberale inglese.
Guido Montani, Robert Triffin e il problema economico del XX secolo.

Note

Il debito del Terzo mondo e la rifondazione degli assetti economici e politici mondiali.
Gli aspetti politici dell'emergenza ecologica.

Interventi

Dmitry Smyslov, Rublo, rublo trasferibile, Ecu, sistema monetario internazionale.

Trent'anni fa

Esame tecnico della lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giovanni Agnelli - Attilio Cabiati.
John Robert Seeley.

Anno 1990

Editoriali

La rinascita del nazionalismo.
L'Europa e la crisi del Golfo.

Saggi

John Pinder, L'idea federale e la tradizione liberale inglese.
Guido Montani, Moneta europea, riforma dello Stato del benessere e democrazia economica.

Note

Riflessioni sulla Casa comune europea.
Può il federalismo rappresentare un modello per l'Africa?
Verso un governo sovranazionale dell'emergenza ecologica.
Il principio di autodeterminazione.

Trent'anni fa

La nazione, il feticcio ideologico del nostro tempo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Bertrand Russell.
Lewis Mumford.

