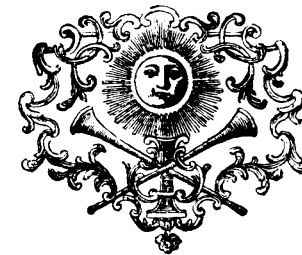


IL FEDERALISTA

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

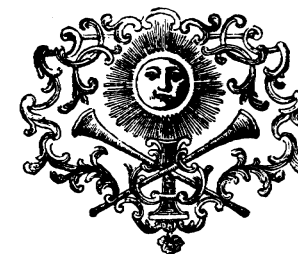


IL FEDERALISTA

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 2

INDICE

<i>Federalismo e autodeterminazione</i>	pag.	95
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Europa: potenza o modello?</i>	»	104
STEFANO CASTAGNOLI, <i>Il ruolo dei federalisti nella nuova situazione mondiale</i>	»	114
LUCIO LEVI, <i>La guerra del Golfo, l'ONU e il nuovo ordine mondiale</i>	»	119
ALFONSO JOZZO, <i>L'Ecu e la nascita del nuovo ordine economico mondiale</i>	»	126
ROSARIO PINTO, <i>Il federalismo: il pessimismo dell'intelligenza e l'ottimismo della volontà</i>	»	130
SERGIO PISTONE, <i>L'Europa e la politica di unificazione mondiale</i>	»	146
TRENT'ANNI FA		
<i>Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo</i> (Mario Albertini)	»	155

Federalismo e autodeterminazione

Il rischio di dissoluzione della Jugoslavia e il persistere delle tensioni tra il potere centrale e le repubbliche periferiche in Unione Sovietica mettono a dura prova il nuovo equilibrio europeo che sta nascendo dopo la fine della guerra fredda. Pretendere di prevedere oggi se, in queste due aree di crisi, il potere centrale riuscirà, dopo il tramonto del comunismo e nell'attuale situazione di collasso economico, a mantenere l'unità delle rispettive compagini statali, e a quale prezzo, sarebbe azzardato. Ciò che però si può prevedere con ragionevole certezza sono le conseguenze di una possibile disgregazione dell'Unione Sovietica e della Federazione jugoslava. Vero è che il grado di interdipendenza raggiunto oggi dai rapporti politici, economici e sociali in Europa consente di escludere che si possa ripetere la situazione esplosiva che si ebbe nella parte centro-orientale del continente nella prima metà del nostro secolo. Oggi nessuno Stato può garantire l'ordinato funzionamento e la sopravvivenza stessa della propria società civile se non è inserito in una rete di rapporti di collaborazione economica e in un sistema di sicurezza di dimensioni continentali. Ma questo non esclude che il moltiplicarsi, in una parte dell'Europa nella quale l'idea di nazione non si è consolidata e non identifica gruppi con confini anche soltanto approssimativamente definiti, di Stati sovrani di piccole o piccolissime dimensioni, il cui solo fondamento ideologico sarebbe proprio il mito della nazione, sarebbe destinato a generare una situazione di permanente tensione e di grave instabilità, e quindi a bloccare il processo di spolitizzazione delle frontiere che ha i suoi motori nella Comunità europea e nella CSCE.

Se le spinte secessionistiche delle repubbliche baltiche e transcaucasiche dell'Unione Sovietica, della Moldavia, della Slovenia e della Croazia porteranno alla nascita di nuovi Stati sovrani, o alla modificazione dei confini tra gli Stati sovrani attualmente esistenti, avrà inizio una

reazione a catena che non si fermerà certo alle frontiere dell'Unione Sovietica né a quelle della Jugoslavia. Basti ricordare, per quanto riguarda quest'ultimo paese, che la Bulgaria, che vanta pretese territoriali su di una parte della Macedonia, aspetta che l'indebolimento della Federazione le offra l'occasione per farle valere; che le popolazioni magiare della Vojvodina e quelle albanesi del Kosovo non potranno a loro volta che tentare di trarre profitto dalla crisi del potere di Belgrado; che in Istria si è riscoperta l'esistenza di una minoranza italiana, sulla quale i fascisti dall'altra parte della frontiera hanno incominciato ad esercitare una forte pressione propagandistica. Per quanto riguarda l'Unione Sovietica, l'esistenza di una maggioranza di lingua romena in Moldavia e di un'importante minoranza polacca in Lituania rischiano di coinvolgere nel processo di diffusione delle tensioni nazionalistiche la Romania e la Polonia. Una ripresa del nazionalismo polacco avrebbe ripercussioni immediate nell'Alta Slesia e nella Pomerania. Conseguentemente certe tendenze reazionarie, che sono ben vive in Germania, ma che la situazione attuale costringe a rimanere nel sottosuolo politico, riprenderebbero fiato, e ridarebbero un forte impulso alla sopita ma mai spenta diffidenza dei paesi dell'Europa occidentale nei confronti della Repubblica Federale. Lo stesso processo di unificazione europea rischierebbe la crisi, o comunque un grave rallentamento.

* * *

Ma, si dice da molti, quali che siano le conseguenze di una possibile disgregazione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia, rimane per tutti il dovere imprescindibile di rispettare il diritto di autodeterminazione dei popoli. Le pretese delle repubbliche secessionistiche sono comunque legittime perché sono avanzate nell'esercizio di un elementare diritto democratico. Si tratta quindi di scegliere tra la democrazia e la ragion di Stato, e la prima deve far premio sulla seconda.

In realtà le cose non sono così semplici. E non lo sono perché il contenuto del diritto di autodeterminazione è assai oscuro. La sua oscurità risiede essenzialmente nell'indeterminatezza del soggetto che dovrebbe esercitarlo. Questo soggetto è, secondo la comune definizione che si dà del diritto, il «popolo». Ma la nozione di «popolo», in questo contesto, è essa stessa inafferrabile. Nel caso dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia, per esempio, non è affatto chiaro quali popoli siano titolari del diritto di autodeterminarsi. Un referendum sull'opportunità di salvaguardare l'integrità territoriale dell'Unione Sovietica darebbe

risultati del tutto contraddittori a seconda che venisse proposto al «popolo» dell'Unione Sovietica nel suo complesso; o al «popolo» della Lituania, della Moldavia o della Georgia; o infine al «popolo» delle regioni bielorusse o polacche della Lituania, o a quello della Gagauzia o dell'Ossezia meridionale. Lo stesso vale per la Jugoslavia. Perché il «popolo» croato avrebbe il diritto di autodeterminarsi, e non anche il «popolo» della Krajina, la regione a maggioranza serba che è conglobata nella Repubblica croata? Il fatto è che la decisione che riguarda l'identità del gruppo che si deve autodeterminare non è presa dai cittadini nell'esercizio del diritto di autodeterminazione, ma è il risultato di equilibri di potere che con il diritto di autodeterminazione non hanno nulla a che fare, ed è spesso imposta da demagoghi senza scrupoli pronti a sfruttare situazioni di crisi strumentalizzando, per acquisire potere, sentimenti che, se gestiti responsabilmente, si esaurirebbero in rivalità compatibili con una normale dialettica politica.

* * *

Gli uomini posseggono per natura molteplici identità culturali e sentimenti di appartenenza nei confronti di diverse comunità territoriali, fino alle più piccole, alle quali sono più strettamente legati dai loro affetti, consuetudini e ricordi. In questa molteplicità sta la ricchezza spirituale del genere umano, la radice del pluralismo e della libertà. Ma quando una singola comunità, qualunque essa sia, diviene il punto di riferimento esclusivo del lealismo dei suoi membri e ad essa viene attribuita la prerogativa della sovranità, si introduce nella convivenza civile, attraverso il nazionalismo, il principio della disgregazione. Vero è che nel corso del diciannovesimo secolo l'idea di nazione è servita — anche se soltanto in una parte dell'Europa occidentale — come giustificazione ideologica dell'allargamento dell'orbita dello Stato e della creazione di vasti mercati liberati dagli impedimenti della società feudale. Ma oggi, nell'epoca dell'estensione dell'interdipendenza a dimensioni continentali e planetarie, l'idea di nazione non è rimasta che un mito reazionario, la cui funzione è soltanto quella di dividere, non di unire. Grazie ad essa, la legittima aspirazione di ogni essere umano ad esprimersi liberamente nella propria lingua e a vivere secondo i propri costumi, nell'apertura alle altre culture e nel rispetto dei costumi altrui, si trasforma in intolleranza e in aggressività nei confronti di chi parla un'altra lingua e vive secondo altri costumi. E si deve notare che intolleranza ed aggressività nei confronti delle minoranze tendono ad

esasperarsi tanto più quanto più piccole sono le «nazioni» che conquistano la sovranità. La difficoltà di farsi riconoscere nella loro specificità — dovuta appunto alle loro piccole dimensioni — rende per esse intollerabile e minacciosa la presenza di gruppi che non si identificano con i loro simboli ed i loro riti. Basti ricordare il rifiuto assoluto della «nazione» georgiana di riconoscere l'esistenza all'interno della repubblica di comunità «diverse», come quelle degli Osseti e degli Akbazi; o quello dei Croati di riconoscere ai Serbi che vivono nel territorio della loro repubblica gli stessi diritti di cui essi chiedono il riconoscimento a Belgrado.

La realtà è che, fino a che si insiste nel ritenere che il genere umano si divide per natura in nazioni esclusive, non ci si può sottrarre alla constatazione che non vi è comunità, per piccola che sia, che non comprenda in sé delle minoranze, ognuna delle quali può vantare, allo stesso titolo di ogni altra, il diritto di autodeterminarsi. In questo modo il principio di autodeterminazione svela il proprio carattere di principio della dissoluzione della convivenza civile, del ritorno allo stato di natura, della guerra di tutti contro tutti.

* * *

Molti giornali occidentali, come abbiamo ricordato, considerano i separatisti delle repubbliche periferiche dell'Unione Sovietica o quelli sloveni e croati come democratici in lotta contro un potere oppressivo. Ed è un dato di fatto che l'Unione Sovietica di Gorbaciov non può essere ancora considerata un regime liberal-democratico (pur avendo compiuto passi giganteschi in questa direzione) così come la Serbia di Milosevic (che peraltro non è la Jugoslavia) è oggi senza dubbio uno dei regimi dello scacchiere europeo-orientale nel quale il processo di democratizzazione è meno avanzato. Ma il dato di fondo del problema è costituito dal fatto che il processo di democratizzazione è in corso ovunque in Europa orientale, e che soltanto la follia degli uomini potrebbe arrestarlo. Molti tendono a dimenticare che quella che è culminata negli avvenimenti del 1989 grazie alla straordinaria opera di Gorbaciov è stata una trasformazione globale, che ha risvegliato le stesse «identità nazionali» della Lituania, della Georgia, della Slovenia, ecc., soltanto perché, da un lato, ha dato inizio al cammino della democratizzazione dell'Unione Sovietica e perché, dall'altro, ha cambiato radicalmente i dati dell'equilibrio mondiale liberandolo dalla gabbia del bipolarismo e in particolare scongelandolo la situazione di potere in Europa orientale.

Che l'impresa di Gorbaciov sia di immensa difficoltà è un fatto, come è un fatto che essa è lontana dal traguardo. Ma una cosa è certa: che dopo il grande disgelo imposto da questo storico personaggio la lotta per la democrazia nel mondo non è più, sia nei fatti che nella testa degli uomini, la lotta di una superpotenza contro l'altra nel quadro dell'equilibrio del terrore, ma ha come presupposti la sicurezza reciproca e la crescente comprensione e la collaborazione economica e tecnologica tra i popoli. La democrazia di domani non si potrà realizzare che attraverso l'instaurazione di un nuovo ordine europeo stabile e pacifico, i cui pilastri siano una Federazione europea estesa fino ai confini occidentali dell'Unione Sovietica ed un'Unione Sovietica che abbia completato il suo cammino verso il federalismo, il pieno riconoscimento dei diritti civili e l'economia di mercato. Mentre quella della creazione di nuovi piccoli Stati sovrani, instabili e aggressivi, è soltanto la strada dell'autoritarismo e della dissoluzione della convivenza civile. Le sorti della democrazia in Lituania, in Georgia, in Slovenia e in Croazia dipendono esclusivamente dall'evoluzione del quadro europeo, e non certo dalla prospettiva puramente illusoria del recupero della sovranità nazionale. La stessa Serbia potrà evolvere verso la democrazia soltanto se una Jugoslavia che abbia mantenuto la propria integrità territoriale si avvicinerà sempre più alla Comunità, con la quale intrattiene già rapporti di crescente intensità, e ne subirà l'influenza politica fino a mettersi in condizione di divenirne uno Stato membro. Mentre una Serbia separata dalle due repubbliche secessioniste e condannata a cercare il consenso dei suoi cittadini sulla base di motivazioni nazionalistiche, non potrebbe che esasperare le sue tendenze espansionistiche e autoritarie, e costituirebbe così una minaccia permanente per i suoi vicini ed una fonte perenne di instabilità per i Balcani e per l'Europa.

Oggi quindi è democratico soltanto chi lavora per l'unità, mentre chi lavora per la divisione sta obiettivamente dalla parte della dittatura.

* * *

Si dice spesso che rifiutarsi di sostenere le aspirazioni all'indipendenza che si manifestano in Unione Sovietica e in Jugoslavia sarebbe colpevole perché in ultima analisi i gruppi separatisti non agiscono per spirito nazionalistico, ma soltanto per liberare i loro paesi dei vincoli che impediscono loro di avvicinarsi all'Europa comunitaria. La loro aspirazione profonda sarebbe soltanto quella di uscire da una compagine multinazionale di carattere imperiale per entrare in un'altra compagine

multinazionale di carattere democratico (e assai più sviluppata economicamente). Ora, che processi del genere si possano di fatto manifestare in un futuro più o meno lontano non è impossibile. La Comunità europea possiede una grande forza di attrazione e ne possiederà una ben maggiore negli anni a venire se saprà darsi istituzioni democratiche e federali. Se qualcuna delle repubbliche sovietiche occidentali o jugoslave riuscirà nell'improbabile tentativo di affermare in qualche modo la propria indipendenza senza gettare l'intera Europa nel caos, essa sarà attratta prima o poi nell'orbita della Comunità. Rimangono da fare però alcune importanti riserve. La prima è che il comportamento dei gruppi secessionistici e dei loro leaders appare improntato ai canoni più classici del nazionalismo, ai suoi miti e ai suoi riti, alla violenza e all'odio del vicino. Presentarli come federalisti virtuali appare quindi come puro wishful thinking. La seconda è che la prospettiva di un ingresso delle repubbliche secessioniste in una Comunità trasformata in Unione federale è comunque incerta e lontana, perché potrà concretizzarsi soltanto se e quando saranno state superate gravi crisi politiche interne e internazionali, che le loro lotte per la conquista della sovranità non mancheranno di provocare. E' quindi pretestuoso invocare un'eventualità così improbabile per sostenere rivendicazioni che in tempi prevedibili non possono produrre che tensione e instabilità. La terza è che è certo comprensibile, se si adotta un punto di vista strettamente egoistico, che una parte dei cittadini di certe repubbliche sovietiche e jugoslave relativamente prospere rispetto alle altre regioni dello Stato di cui fanno parte voglia liberarsi dal peso costituito dalla necessità di contribuire in proporzione alle proprie risorse allo sviluppo del resto del paese e sia irritata dal fatto che il frutto del suo lavoro sia in parte dissipato da una classe politica e da una burocrazia corrotte e inefficienti. Ma l'applicazione coerente del principio secondo il quale ogni regione sarebbe legittimata a lasciare a proprio arbitrio lo Stato cui appartiene e ad entrare in un altro Stato per ragioni di convenienza economica comporterebbe semplicemente la soppressione, nella sfera della politica, della dimensione della solidarietà, che costituisce l'essenza stessa della democrazia: quella dimensione che viene negata, in Italia, dal falso federalismo delle leghe. Il vero federalismo si propone, al contrario, di allargare, rafforzando nel contempo il pluralismo, la dimensione della solidarietà, prima al livello continentale e poi a quello mondiale.

* * *

Tutto ciò non compromette minimamente il diritto di ogni comunità

territoriale, a partire dalla più piccola — villaggio o quartiere — all'autogoverno. L'elemento che distingue il diritto all'autogoverno dal cosiddetto diritto all'autodeterminazione è l'assenza del legame con la sovranità, cioè del carattere dell'esclusività. L'autogoverno è un aspetto imprescindibile della democrazia. Gli uomini hanno bisogni comuni all'intera specie e bisogni specifici delle comunità di diverse dimensioni delle quali essi si trovano a far parte. E' naturale che ad essi debbano provvedere livelli di governo organizzati nello stesso quadro territoriale nel quale i bisogni si manifestano e quindi si pongono i problemi. Per i bisogni fondamentali che hanno la loro espressione ideale nei valori della libertà, dell'uguaglianza, della giustizia e della pace la dimensione della solidarietà deve essere planetaria. Ciò sta a significare che gli stessi Stati sovrani oggi esistenti sono arbitrari, e devono essere superati nella prospettiva della Federazione mondiale. Altri bisogni, come quelli collegati alla cultura, alla qualità della vita, alla pianificazione del territorio, al rapporto tra spesa pubblica e spesa privata, devono trovare la loro soluzione in ambiti istituzionali più ristretti. La pluralità degli ambiti di governo, indipendenti ciascuno nella sua sfera e coordinati tra di loro, costituisce l'essenza del federalismo. In un sistema federale che dia espressione reale al principio di sussidiarietà, ogni comunità umana, anche la più piccola, può far valere la propria individualità, grazie alla tutela dei suoi diritti garantiti dalla costituzione, senza per questo cessare di far parte di un popolo più grande e, in prospettiva, del popolo mondiale.

Il federalismo consente di dare espressione politica al fatto che gli uomini sono insieme uguali nella loro dignità morale di esseri liberi e infinitamente diversi nelle loro specificità culturali. La diversità, nell'ambito della fraternità universale, non è certo un vizio delle minoranze, ma un pregio di ciascuno. E ciò non può trovare un riconoscimento nella convivenza civile che attraverso una forma di Stato che non cerchi il fondamento della propria legittimazione negli impulsi tribali che albergano nella parte peggiore dell'anima di ognuno, ma nel consenso liberamente prestato da individui che sentano come loro identificazione primordiale quella della comune appartenenza al genere umano.

* * *

Ci si chiede spesso che cosa dobbiamo rispondere agli amici baltici, croati o sloveni che si dichiarano motivati insieme dall'ideale federalista e dal sentimento nazionale nei confronti delle loro repubbliche. Noi

dobbiamo rispondere loro che i peggiori servizi che potrebbero essere resi alla causa del federalismo in Europa e nel mondo sarebbero la disgregazione dell'Unione Sovietica e la guerra civile in Jugoslavia. Oggi il fronte sul quale si gioca il futuro dell'umanità è quello dello scontro tra federalismo e nazionalismo. Quali che siano i sofismi con i quali si tenti di conciliare l'inconciliabile, e fatta salva la buona fede della maggior parte di coloro che li accettano, non si può essere insieme nazionalisti e federalisti. Il che non impedisce che si possano amare le proprie, molteplici piccole patrie: ma soltanto nel quadro di un sistema istituzionale che garantisca insieme la pace e il pluralismo. Oggi un buon federalista in un paese baltico dovrebbe mettersi — sfidando l'impopolarità, come i federalisti hanno sempre fatto — alla ricerca delle migliaia di cittadini delle altre repubbliche sovietiche che sono insieme sensibili ai valori della solidarietà e a quelli del pluralismo e impegnarsi con loro per trasformare l'Unione Sovietica in una vera federazione democratica, capace di dare un contributo decisivo, nel quadro degli accordi di Helsinki e in collaborazione con una Unione europea capace di agire, alla creazione di un ordine europeo e mondiale pacifico e democratico. Così come un buon federalista croato o sloveno dovrebbe cercare, sfidando anch'egli l'impopolarità, persone animate dagli stessi valori all'interno delle altre repubbliche jugoslave per far avanzare il processo di democratizzazione in tutto il paese e per portare quest'ultimo, senza comprometterne l'integrità, nell'Unione europea, dando in questo modo, insieme alla Repubblica Federale di Germania, l'esempio di come uno Stato federale possa diventare esso stesso membro di una federazione più grande, garantendone così il decentramento e il pluralismo.

* * *

Resta il fatto che gli Europei occidentali non possono pretendere di dare lezioni di federalismo agli Europei dell'Est se essi stessi si dimostrano impotenti a creare, nel quadro della Comunità, un vero Stato federale, capace di usare la propria ricchezza per contribuire a creare, in Europa e nel mondo, un equilibrio stabile e pacifico; di offrire l'adesione ai propri vicini senza mettere in pericolo la propria coesione interna e la propria efficacia decisionale; e di presentare al mondo un modello di convivenza civile basato sulla tolleranza, che faccia da alternativa al mito distruttivo della nazione. I drammi che si stanno vivendo in Unione Sovietica e in Jugoslavia costituiscono un permanente, grave atto d'accusa nei confronti degli uomini di governo dei Dodici che, posti di fronte

alla possibilità concreta di realizzare questa trasformazione, sembrano una volta di più paralizzati dalla preoccupazione di difendere sovranità nazionali percepite ormai dalla grande maggioranza dei loro stessi cittadini come insensate e antistoriche.

Il Federalista

Europa: potenza o modello? *

FRANCESCO ROSSOLILLO

La storia di questo dopoguerra è stata la storia del confronto di potenza tra Stati Uniti ed Unione Sovietica. Dopo la fase del piano Marshall, nella quale gli Stati Uniti avevano impegnato importanti risorse nell'attuazione di un grande programma di aiuti economici all'Europa, l'egemonia mondiale delle due superpotenze ha avuto un fondamento essenzialmente militare. Oggi dobbiamo constatare che l'Unione Sovietica sta rischiando il collasso economico e la stessa dissoluzione del proprio quadro statale; e che gli Stati Uniti, vincitori della guerra «chirurgica» contro Saddam Hussein e rimasti ormai la sola superpotenza mondiale, di fatto non riescono a mascherare sotto l'imponenza del loro apparato bellico la realtà di un bilancio statale in dissesto, di un sistema produttivo in continua perdita di competitività e di una società minacciata da gravi tendenze degenerative a causa dell'aumento incontrollato della delinquenza e dal collasso del sistema educativo.

In questo periodo la Comunità europea, a dispetto dell'insufficienza delle sue istituzioni, ha dimostrato una stupefacente capacità non soltanto di sopravvivere, ma di estendersi, e di esercitare una crescente attrazione sui paesi vicini e su quelli del Terzo mondo. Nata a Sei, essa si è allargata progressivamente agli attuali dodici componenti; ha dato un impulso spettacolare alle economie dei suoi membri e a quelle dei paesi immediatamente esposti alla sua influenza; ha contribuito in modo decisivo con la sua sola presenza all'instaurazione della democrazia in Spagna e in Portogallo e al suo ristabilimento in Grecia; sta esercitando una crescente attrazione sui paesi dell'Europa orientale e su quelli dell'EFTA, e anche su paesi appartenenti al mondo islamico, come la Turchia e il Marocco; dopo la fine del colonialismo, ha stabilito rapporti certo largamente imperfetti, ma di tipo nuovo, con i paesi dell'Africa, del Pacifico e dei

* I testi che seguono sono la rielaborazione di alcuni contributi a un'ampia discussione, svoltasi a Roma il 17 marzo 1991, in occasione di uno dei periodici incontri organizzati dall'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo. Il tema generale verteva sull'Europa nel quadro della nuova situazione internazionale.

Caraibi che hanno aderito alla Convenzione di Lomè. Senza la presenza della Comunità, il processo di democratizzazione e di riforma dell'economia nei paesi dell'Europa orientale, avviato dopo la rivoluzione gorbacioviana, avrebbe incontrato ostacoli ancor più ardui degli attuali, che ne avrebbero reso del tutto impossibile la prosecuzione.

Si tratta di dati di fatto sui quali esiste un consenso pressoché generale. E tutto ciò è avvenuto non già grazie all'impiego della potenza militare, ma con gli strumenti della collaborazione e dell'integrazione economica; non attraverso il dominio, ma attraverso l'apertura. Spesso si sostiene che in questi decenni la Comunità è stata un gigante economico e un nano politico. Questa affermazione, in prospettiva storica, è falsa. Di fatto la Comunità — o più precisamente il processo di integrazione europea, del quale la Comunità è stata la sovrastruttura istituzionale — oltre ad aver reso impossibile una guerra tra gli Stati dell'Europa occidentale, dove cinquant'anni fa Francesi e Tedeschi si consideravano nemici «ereditari», ha modificato profondamente la carta politica del mondo; ha fatto cadere regimi; ha abbattuto barriere, creato nuove confluenze e nuove collaborazioni. Essa è stata, negli ultimi decenni, a parte la grande avventura gorbacioviana, l'attore più dinamico e progressivo sulla scena della politica mondiale.

* * *

E' certo vero che nelle vicende che hanno portato alla guerra del Golfo, e nel corso della guerra, l'Europa non ha avuto alcun peso, e che questa incapacità di assumere le responsabilità che le competevano è stata il segno di una grave debolezza politica. Ma questa affermazione deve essere accuratamente precisata. La debolezza dell'Europa si è manifestata nella sua incapacità di fare, negli ultimi decenni, una politica che favorisse lo sviluppo economico e civile del mondo arabo e promuovesse la sua unità, pur garantendo la sopravvivenza di Israele entro frontiere sicure; non nel fatto che essa non abbia partecipato alla guerra a parità di condizioni con gli Stati Uniti, e non ne abbia tratto, di conseguenza, vantaggi analoghi. E' anzi vero il contrario. Se l'Europa ha conservato una credibilità ed una capacità di proposta — che in realtà dovrebbero e potrebbero essere molto maggiori — nei confronti del mondo arabo, ciò è dovuto al fatto che essa, in quanto «Comunità», non ha partecipato alla guerra. Se lo avesse fatto, la percezione — già diffusa nel mondo arabo, e non soltanto nel mondo arabo — della guerra come scontro tra il Nord e il Sud del mondo ne sarebbe risultata esasperata. Il risultato, al di là dei vantaggi di brevissimo termine che sarebbero derivati all'Europa da un

miglioramento dei suoi rapporti con qualche regime dittatoriale e qualche dinastia oscurantistica della regione, sarebbe stato di dare ulteriore alimento all'integralismo islamico, di vanificare definitivamente qualsiasi prospettiva di promozione dell'unità araba e di creazione di un sistema di sicurezza del Mediterraneo e del Medio Oriente, e quindi di chiudere le sole strade percorribili per dare un assetto stabile alla regione e un impulso alla democratizzazione degli Stati che la compongono.

Ma per essere all'altezza delle sue responsabilità di fronte al mondo arabo, così come di quelle che essa ha nei confronti dell'Europa dell'Est, dell'Unione Sovietica e del Terzo mondo, la Comunità deve trasformarsi profondamente. Nel corso della guerra fredda la forza di attrazione dell'Europa si è potuta manifestare in un quadro mondiale sostanzialmente immobile, che le lasciava un margine di manovra limitato e responsabilità compatibili con la sua struttura confederale. La fine della guerra fredda e dell'equilibrio bipolare, e l'aumento dell'interdipendenza a livello mondiale che ne è stata la causa ultima, dando rilevanza politica al fatto che il genere umano sta diventando una sola comunità di destino, hanno posto la Comunità di fronte a problemi più gravi e a responsabilità più drammatiche, che non possono più essere scaricate su altri. La Comunità non può permettersi di ignorare ciò che accade al di fuori di essa e di quella sua periferia che è l'EFTA. Al di là dei confini di questa privilegiata regione del mondo si sono aperti gravi focolai di crisi. Centinaia di milioni di uomini che non sanno quale sarà il loro destino si chiedono, e chiedono alla Comunità europea, se essa sarà per loro un amico o un nemico. A questa domanda la Comunità deve comunque rispondere, e con urgenza. Se non ne sarà capace, e non avrà il coraggio di fare con lucidità e tempestività le grandi scelte e i grandi sacrifici che la situazione richiede, i paesi dell'Europa occidentale saranno presi d'assalto da masse immense di uomini, strappati dagli avvenimenti vorticosi degli ultimi anni a quelli che erano il loro modo di vita e la loro visione del mondo, alla ricerca disperata di un benessere che viene loro quotidianamente esibito e negato. La risposta a questa sfida dipende oggi esclusivamente dalla capacità della Comunità di trasformarsi in un'Unione federale, che i suoi cittadini possano sentire come l'espressione democratica del loro comune interesse e che in nome di questo interesse possa chiedere loro importanti contropartite.

* * *

La trasformazione della Comunità in un'Unione federale, se essa si

verificherà, avrà un duplice significato. Da un lato, essa sarà l'esempio di un nuovo modo di organizzazione della convivenza civile, il cui senso profondo sarà l'affermazione della solidarietà umana al di sopra delle frontiere e la negazione della nazione come entità chiusa ed esclusiva; dall'altro, essa sarà la nascita di un nuovo grande polo di potere. Si tratta, beninteso, di due aspetti che in sé non sono contraddittori, perché il potere dell'Europa, se interpretato alla luce delle nuovissime e straordinarie opportunità create dalla «Nuova era» di Gorbaciov, potrà essere soltanto, o prevalentemente, il potere di diffondere pacificamente il federalismo al resto del mondo. Resta però il fatto che l'idea di potere evoca quella del suo uso tradizionale, e quindi del dominio.

Il problema del futuro ruolo dell'Europa nel mondo viene quindi posto in una luce del tutto diversa e riceve risposte contrarie a seconda della forma che, nelle previsioni di ciascuno, prenderà il rapporto tra modello e potere (inteso nella sua accezione tradizionale) nella politica dell'Unione e nel modo stesso in cui i suoi cittadini vivranno la propria identità europea. Si può pensare da un lato che il processo di intensificazione dell'interdipendenza dei rapporti tra gli uomini sia destinato a trasformare in modo conforme i comportamenti politici e le istituzioni, promuovendo, sia pure a prezzo di tensioni e di crisi, forme di unità sempre più vaste e diffuse; e quindi che l'unificazione federale dell'Europa debba essere vista come una tappa di questo processo, destinata a sua volta ad accelerarne il cammino. O si può ritenere, al contrario, che la politica obbedirà ad una logica del tutto autonoma (quella tradizionale della potenza), in forza della quale l'aumento dell'interdipendenza non avrà altro effetto che quello di moltiplicare i motivi di contrasto nei rapporti tra gli Stati e quindi di accrescere la loro conflittualità; e che l'Unione europea di domani non potrà che diventare un polo di un nuovo equilibrio di potere. In verità chi si propone di contribuire con il proprio impegno politico all'avanzamento del processo di emancipazione umana non può non fondare il proprio impegno sulla prima di queste due visioni, perché la seconda implica che il genere umano stia comunque correndo verso la propria autodistruzione. Ma è comunque necessario mettere in evidenza in modo più esplicito e diffuso il nesso che le lega alle idee di unità europea che sono presenti nel dibattito politico per far emergere con la massima chiarezza possibile il significato e le implicazioni di ciascuna di queste ultime.

La prima visione presuppone che la consapevolezza che l'umanità costituisce ormai una sola comunità di destino sia destinata ad estendersi progressivamente a tutto il genere umano e ad incidere sempre più sui

comportamenti degli Stati e degli individui. Ciò implica che la distensione tra Unione Sovietica e Stati Uniti instaurata dal «Nuovo pensiero» di Gorbaciov sia soltanto l'inizio di un processo che — naturalmente non senza dover superare ostacoli e vincere difficoltà — porterà, in un tempo dalla durata imprevedibile, all'unificazione mondiale. E' bene ricordare che questa non è affatto una visione «angelistica» della storia. Sappiamo bene che, fino a che ci saranno Stati, ci sarà una ragion di Stato. Ma oggi si sta delineando a livello mondiale, grazie all'effetto che esercitano sulle coscienze le minacce ecologica e nucleare, una tendenziale convergenza delle ragioni di Stato simile a quella che ha fatto dell'Europa occidentale un'oasi di pace negli ultimi quarantacinque anni. In questa ottica la guerra del Golfo non sarebbe che un residuo, tragico sottoprodotto del vecchio ordine. Vero è che la storia procede dialetticamente, e che altri episodi di violenza — verosimilmente meno gravi — nel difficile cammino della trasformazione dei rapporti tra il Nord e il Sud del mondo non mancherebbero comunque di verificarsi. Ma essi non altererebbero in modo sostanziale la direzione di marcia del genere umano verso la propria unità, che coinciderebbe con quella di tutti i popoli verso la democrazia. In questo contesto il compito dell'Europa sarebbe quello di dare l'esempio della realizzazione della formula istituzionale che consenta di organizzare giuridicamente l'interdipendenza attraverso il federalismo, facendone il fondamento della pace tra gli Stati. Ciò significa che l'unificazione federale dell'Europa metterebbe in crisi l'idea stessa di sovranità. Essa renderebbe irreversibile il processo e ne sarebbe insieme un potente fattore di accelerazione; e gli strumenti della sua forza propulsiva sarebbero quelli pacifici del proprio allargamento e della promozione di altre unità federali (nell'Unione Sovietica, nel mondo arabo, nell'Africa subsahariana, nell'America latina, ecc.). Essa potrebbe anzi promuovere il processo con tanto maggiore efficacia quanto meno essa mostrasse il viso delle armi. Essa diventerebbe così il centro di diffusione del federalismo nel mondo, come duecento anni fa fu il centro di diffusione del modello dello Stato nazionale, e creerebbe le basi per la democratizzazione dell'ONU e per la sua trasformazione in un governo mondiale fondato su grandi federazioni regionali.

La seconda visione si fonda sull'ipotesi che la fondazione della Federazione europea non sarà sufficiente a mettere storicamente in crisi l'idea di sovranità, ma si limiterà a trasferirla, in una specifica regione del mondo, ad un livello più elevato. Coloro che tendono a pensare in questo modo sono in genere quegli stessi «realisti» che ritengono che il processo di democratizzazione in Unione Sovietica e quello di distensione mon-

diale saranno episodi di breve durata, che il mondo arabo rimarrà per un tempo indefinito in balia dell'integralismo e che il Terzo mondo è destinato ad essere, per il mondo industrializzato, un pericolo permanente dal quale si tratta prima di tutto di difendersi. Per costoro, l'equilibrio mondiale continuerà ad essere governato dai rapporti di forza e la concezione tradizionale dell'interesse nazionale prevarrà sempre e comunque sulla consapevolezza dell'unità di destino che coinvolge l'intero genere umano: il che darà luogo ad una situazione internazionale tanto più esplosiva in quanto la fine dell'equilibrio bipolare ha fatto venir meno la stabilità basata sulla dissuasione reciproca. La Federazione europea, in questa prospettiva, non avrebbe il ruolo attivo di *germe* per la diffusione di comportamenti federalistici nel mondo: essa non potrebbe far altro che reagire agli impulsi che riceverebbe dalle mutevoli configurazioni dell'equilibrio mondiale degli Stati. Gli strumenti della forza militare diverrebbero quindi decisivi e l'Europa potrebbe garantire la propria sicurezza soltanto nella misura in cui sapesse affermarsi come nuova superpotenza.

* * *

E' importante mettere in evidenza che quella tra le due visioni del corso futuro della storia europea e mondiale alle quali ho accennato è un'alternativa alla quale è impossibile sottrarsi fingendo che non esista, perché la grande opzione storica di fronte alla quale l'Europa si trova pone un problema di impieghi alternativi di risorse scarse. La Comunità, di fronte alle drammatiche sfide che le vengono poste dai paesi dell'Est e dall'Unione Sovietica, dal Mondo arabo e dal Terzo mondo, dovrà addossarsi comunque pesanti sacrifici. Essa dovrà mobilitare, se vorrà sopravvivere, una grande quantità di risorse materiali e morali: si tratta di decidere se esse saranno destinate a integrare altri popoli ed altre economie assai meno avanzate di quelle dei Dodici nel contesto della futura Unione e a favorire con grandi iniziative di cooperazione la formazione di movimenti di aggregazione pacifica in altre regioni del mondo; oppure a dotare la futura Unione degli armamenti potenti, moderni e sofisticati necessari per farne una superpotenza capace di competere militarmente con gli Stati Uniti a livello mondiale e di rispondere con la forza alla minaccia che le proviene dal Terzo mondo miserabile e sovrappopolato. Non cerchiamo di ingannare noi stessi con l'illusione che sia possibile far le due cose insieme. Le due scelte sono incompatibili non soltanto dal punto di vista ideale, perché la pace e la

democrazia non si esportano oggi con i missili; ma anche dal punto di vista economico, perché l'unico modo attraverso il quale l'Europa potrebbe mobilitare le enormi risorse necessarie per far fronte con gli strumenti pacifici della collaborazione economica alle sue nuove responsabilità storiche è quello di una drastica riduzione delle spese militari (accompagnata da una severa politica di austerità). Basti pensare del resto all'entità dello sforzo che sta compiendo la Repubblica Federale di Germania per integrare l'apparato produttivo e la società dell'ex-DDR nel proprio tessuto economico e civile. Quello che l'Unione europea dovrebbe compiere nei confronti dell'Europa orientale, dell'Unione Sovietica, del mondo arabo e del Terzo mondo è immensamente superiore.

Di fronte a questa alternativa, coloro che sono impegnati sul fronte della lotta per l'Europa non possono non chiedersi se sia moralmente sostenibile un disegno politico che si proponga come obiettivo la creazione di uno Stato europeo la cui responsabilità primordiale nei confronti dei propri cittadini dovesse essere quella di difenderli con le armi dalle masse di diseredati che premono ai suoi confini, per impedire che partecipino al loro benessere. La risposta non può essere che negativa. Se i federalisti vogliono continuare a fondare il loro impegno sulla consapevolezza che quella per la Federazione europea è oggi la sola battaglia che vale la pena di combattere, essi *devono* scegliere l'opzione dell'*Europa come modello* contro quella dell'*Europa come potenza*.

* * *

Se c'è accordo su questa opzione di fondo, il dibattito in corso tra i federalisti sul problema dell'attribuzione di competenze militari all'Unione europea perde una buona parte della sua radicalità. Va da sé che, una volta stabilito che l'Unione europea non sarà una superpotenza, e che quindi l'effetto della sua presenza militare nel mondo sarà comunque modesto, il fatto che il suo potenziale militare sia gestito con il metodo federale o con quello della cooperazione politica comporterà una differenza di carattere esclusivamente simbolico (e la relativa discussione manterrà una sua rilevanza soltanto nella misura in cui i simboli hanno rilevanza in politica). Né può contribuire a drammatizzare il problema il timore che il permanere di piccoli eserciti nazionali possa essere il fondamento di una autonoma ragion di Stato dei singoli paesi membri dell'Unione e far così prevalere spinte disgregative in grado di mettere in pericolo lo stesso vincolo federale. Se si accetta il presupposto che il

successo della politica estera europea sarà misurato dalla capacità del primo nucleo federale di espandersi attraverso l'adesione di altri Stati e di diffondere pacificamente il modello del federalismo, va da sé che la politica militare, quali che siano i meccanismi istituzionali deputati alla sua gestione, perderebbe gran parte della sua autonomia e seguirebbe i cammini tracciati dalle scelte nodali di politica estera dell'Unione, che sarebbero comunque di natura non militare. Certo è che il problema di chi avrà il comando supremo delle forze armate dei paesi dell'Unione si porrà, e non potrà essere aggirato dichiarando quella del controllo delle forze armate una competenza concorrente, perché in materia militare, dal punto di vista del diritto costituzionale, il soggetto che deve decidere in ultima istanza se fare o non fare la guerra, se affidare, nell'ambito di eventuali alleanze, le forze armate ad un comando unificato o se mantenerne il controllo diretto, ecc. non può essere che uno. Ma, se la storia indirizzerà il suo cammino verso l'obiettivo dell'unificazione mondiale, non sarà il permanere di eserciti nazionali, in un contesto istituzionale che sarà federale nei settori decisivi dell'economia e della moneta, a mettere in pericolo la pace civile e la permanenza dell'Unione, se è vero che il processo di integrazione europea, esprimendosi attraverso istituzioni confederali deboli e inefficaci, ha potuto negli ultimi cinquant'anni rendere addirittura impensabile una guerra tra Europei.

* * *

Resta il fatto che i federalisti non possono sottrarsi alla necessità di elaborare un orientamento di fronte a scelte precise che essi dovranno affrontare a breve e medio termine. A questo riguardo è necessario svolgere ancora due ordini di considerazioni.

a) Nella fase attuale del processo di unificazione europea esiste una possibilità concreta di spingere gli Stati membri della Comunità a compiere un sostanziale passo avanti sulla strada della cessione della loro sovranità ad una Unione europea. Questo passo consiste nella creazione di un'Unione economica e monetaria e nella democratizzazione delle istituzioni che avranno il compito di governarla. Rispetto al perseguimento di questi obiettivi esiste uno schieramento di governi e di forze contrari, ma ne esiste uno, e importante, di governi e di forze favorevoli. L'esito della battaglia non è sicuro, ma essa può essere vinta. Uno schieramento analogo per l'attribuzione delle competenze della sicurezza e della difesa ad un'autorità federale europea, invece, non esiste e, comunque evolvano gli avvenimenti, non esisterà per un lungo tempo a

venire. Ora, se il nostro scopo, come militanti di un movimento politico, è veramente quello di incidere sul processo reale, si tratta di vedere se è più opportuno concentrare tutte le nostre energie sull'unico obiettivo possibile o disperderle applicandone una parte ad un secondo obiettivo impossibile. La risposta viene da sé. Del resto è opportuno ricordare in ogni momento che i temi della sicurezza e della difesa — intesi nei termini tradizionali — sono oggi i cavalli di battaglia di tutti coloro che si oppongono a qualsiasi cessione di sovranità, i quali si servono di essi per deviare l'attenzione dell'opinione pubblica su di un problema che comunque non potrà ricevere che risposte intergovernative e per allontanarla dal terreno sul quale si gioca la partita decisiva.

Certo è che, perché questo argomento sia fondato, bisogna che l'obiettivo possibile costituisca effettivamente un passo avanti risolutivo. La mia convinzione è che esso lo sia. Se è vero quanto si è detto precedentemente, la moneta è oggi per l'Europa uno strumento di politica estera molto più importante dell'esercito. Si dice da taluni che la moneta è il simbolo dell'Europa dei mercanti. Ma nella misura in cui questo termine ha nel dibattito europeo una connotazione spregiativa (che spesso peraltro è ingiustificata, perché il commercio è sinonimo di continua intensificazione dei rapporti pacifici tra i popoli) esso la possiede in quanto indica una situazione nella quale all'integrazione economica non fa riscontro un allargamento dell'orbita della democrazia, e quindi l'economia non è controllata dalla politica per far avanzare la giustizia. Ma questo è proprio il contrario di quanto accadrebbe con la trasformazione della Comunità in un'Unione economica e monetaria governata da istituzioni politiche democratiche. Non è certo oggi l'esercito lo strumento per realizzare l'Europa dei cittadini.

b) Se l'analisi che precede è fondata, la creazione della Federazione europea con competenze limitate al settore economico-monetario introdurrebbe nel processo di integrazione a livello europeo e mondiale un forte elemento di accelerazione, perché, da un lato, proporrebbe al resto del mondo un modello assai più efficace di quello comunitario per garantire il controllo politico dei fenomeni di interdipendenza al di sopra dei confini nazionali e, dall'altro, consentirebbe all'Unione europea stessa di aprirsi all'adesione di altri paesi senza per questo mettere in pericolo la sua coesione interna. Inizierebbe quindi, con la creazione dell'Unione, una fase caratterizzata da continui e rapidi allargamenti. Contemporaneamente l'Unione sarebbe spinta ad assumere nuove e sempre maggiori responsabilità nei confronti di altre regioni del mondo, e ad entrare quindi in sistemi di sicurezza sempre più ampi. Si porrebbe

allora il problema se, di fronte ad un succedersi di sfide che rimetterebbero continuamente in gioco la fisionomia dell'equilibrio mondiale, estendendo a ritmo accelerato le dimensioni istituzionali della sicurezza, la forte volontà politica che sarebbe comunque necessaria per trasferire, nel corso del processo, le forze armate dagli Stati al livello federale troverebbe motivazioni e tempo sufficienti per formarsi e per imporsi. Certo è che, una volta creato il primo nucleo federale, la presenza dell'Europa nel mondo sarebbe tanto più incisiva quanto meno essa fosse percepita dai suoi *partners* come una minaccia; né è possibile immaginare, in questo scenario, che la minaccia venisse all'Europa dall'esterno. Sembra più probabile che le esigenze della sicurezza reciproca che si porrebbero nella nuova situazione favorirebbero l'attribuzione diretta di contingenti militari ad organismi come la CSCE, o un futuro sistema di sicurezza per il Mediterraneo e il Medio Oriente, o una grande organizzazione che comprenda le due precedenti; e parallelamente all'ONU, che vedrebbe così continuamente accrescersi, con l'avanzare del processo, il suo ruolo di principale garante della pace mondiale.

Questa tendenza quindi pone i federalisti di fronte al problema, al quale essi debbono tentare di dare subito una risposta, se anche *dopo* la costituzione del primo nucleo federale nel quadro della Comunità, la loro linea strategica, e quindi l'impiego prevalente delle loro energie, dovranno avere come obiettivo il trasferimento al potere federale del potenziale militare degli Stati nazionali o non piuttosto l'accelerazione del processo di allargamento dell'orbita del federalismo e di rafforzamento dei sistemi di sicurezza reciproca che si andranno formando in diversi ambiti regionali e in quello globale delle Nazioni Unite.

Il ruolo dei federalisti nella nuova situazione mondiale

STEFANO CASTAGNOLI

1. Il mondo cambia.

Il ruolo che i federalisti possono svolgere nel presente e nel futuro è strettamente legato all'evoluzione della situazione mondiale a cui abbiamo assistito negli ultimi due anni e alla loro capacità di adeguare il pensiero alla fine di un assetto politico, instauratosi dopo la seconda guerra mondiale, basato su un rigido equilibrio bipolare.

Esso costituiva contemporaneamente l'ostacolo maggiore al progredire del processo di integrazione mondiale da una lato, e la garanzia di equilibri stabili che, soprattutto per gli Europei della Comunità, significavano benessere e ricchezza, dall'altro. Si può discutere a lungo sul perché di questo «improvviso» crollo, ma credo che due osservazioni siano condivisibili da tutti: 1) non mancavano avvisaglie notevoli che le due superpotenze non erano più in grado di mantenere l'ordine mondiale (le crisi regionali finivano per coinvolgere tutti, si sono affermati sulla scena i problemi enormi dell'energia, dell'ecologia, dell'esplosione demografica del Terzo mondo, che non possono essere affrontati nel quadro mondiale attuale); 2) il crollo del comunismo totalitario in URSS ha accelerato enormemente la fine di un sistema mondiale che conteneva già i germi della crisi, ossia è stata la goccia che ha fatto traboccare il vaso.

Se partiamo da queste considerazioni possiamo arrivare facilmente a quanto segue: il mondo ha bisogno da tempo ormai di un governo e l'equilibrio bipolare lo simulava in qualche modo rendendo stabile la situazione globale e consentendo che i ritardi del processo di unificazione europea, così come di altre integrazioni regionali, non gravassero, almeno apparentemente, sulle possibilità del mondo di riuscire a superare le sfide che i problemi suaccennati ponevano. Insomma, è come se un edificio avesse solide mura esterne (le superpotenze) e l'interno fatto di pareti divisorie di cartone (gli Stati nazionali): il fatto che non si provveda

a dare un ordine adeguato all'interno non fa cadere l'edificio. Cioè, dal momento in cui è cessato il ruolo positivo del bipolarismo (per garantire la pace e la ricostruzione postbellica) ha cominciato a manifestarsi l'inadeguatezza del sistema politico ad affrontare le vere esigenze dell'umanità, ma è difficile accorgersene. Il sistema è bloccato agli Stati nazionali e non si evidenzia subito (a causa dell'esistenza delle mura esterne) la loro fragilità e incapacità di governare il presente; il che rallenta il loro superamento, ma consente, finché le mura esterne reggono, di tentare e ritentare senza apparenti disastri e di procedere con estrema lentezza verso il superamento dello Stato nazionale. Quando però un muro crolla (l'URSS, appunto), tutto appare, finalmente non soltanto ai federalisti, nella sua drammatica chiarezza ed è così che ci si accorge di quanto l'assenza di un modello federale già realizzato possa rendere esplosiva la situazione. Tuttavia, contemporaneamente, si apre la possibilità di sfruttare la situazione di maggiore fluidità del processo per accelerare il superamento dello Stato nazionale dove è possibile farlo subito, cioè in Europa; e bisogna dire che l'avvio del processo di unificazione tedesca era un'occasione per dare maggiore impulso, in parallelo, a quello di unificazione europea, e il fatto che ciò non sia avvenuto può oggi costare moltissimo.

Inoltre, se da un lato l'ONU è avvantaggiato dalla collaborazione fra USA e URSS, comincia ad apparire evidente dall'altro che, con l'emergere di un primato americano, le tensioni esistenti diventano difficilmente governabili, almeno finché non sia possibile rendere inequivocabile che la volontà dell'ONU è la volontà del mondo e non quella degli USA. Quindi, alla necessità storica del governo mondiale, sicuramente già presente da diversi anni, comincia ad aggiungersi la consapevolezza della sua necessità politica. La fine dell'equilibrio bipolare è quindi il primo elemento fondamentale che dobbiamo considerare.

Il secondo elemento è rappresentato dalla contrapposizione tra nazionalismo e federalismo nell'Europa centro orientale e nelle repubbliche sovietiche. Il crollo dei regimi comunisti ha fatto emergere situazioni di grande conflittualità di carattere etnico, religioso, razziale, politico, ecc. In questo quadro, per la prima volta da quando esiste il federalismo organizzato, c'è una zona del mondo in cui è presente la drammatica alternativa nazionalismo/federalismo e, se fosse il primo a vincere, ci si può aspettare che i progressi verso la Federazione mondiale si arrestino per molto tempo.

Dall'analisi di questi due elementi emerge molto chiaramente che nel quadro attuale non si può ignorare un parametro che finora non ha pesato

molto (stante la staticità della situazione mondiale) sull'azione dei federalisti: il «fattore tempo».

2. Il «fattore tempo».

Questo parametro non è mai veramente entrato a far parte degli schemi che hanno governato l'azione politica dei federalisti, poiché ad ogni insuccesso si sapeva che si poteva e si doveva continuare a battersi e ad ogni successo parziale si considerava comunque che un altro tratto di cammino era stato percorso. Ogniqualvolta emergeva dal dibattito interno una posizione che indicava l'azione del momento come l'«ultima spiaggia», si ribadivano gli aspetti permanenti dell'azione federalista legati al concetto di «guerra di posizione», chiarendo inoltre che per la riuscita dell'azione occorre anche l'occasione storica. Questa idea che occorran fattori esterni a noi perché sia possibile portare a compimento il progetto federalista è difficilmente confutabile; tuttavia, credo che non dobbiamo subire passivamente questo dato per l'avvenire. I motivi di questa impressione sono molteplici: prima di tutto, al punto in cui è giunto il processo di unificazione europea si può in un certo senso parlare di occasione permanente, nel senso cioè che ormai nel dibattito politico è sempre presente il problema dell'integrazione europea; e inoltre il continuo negoziare fra i Dodici nuove appendici ai Trattati di Roma rende necessarie prese di posizione, dibattiti, informazioni anche nel mondo politico e in quello dell'informazione; infine, esistono gli elementi per ritenere che in questi anni si giochi davvero una battaglia definitiva e cioè che siamo alla fatidica «ultima spiaggia».

Certo questo sarà stato detto altre volte, ma la fine dell'equilibrio bipolare, che è stato il quadro nel quale finora si è sviluppata l'azione del MFE, rende, come ho già detto, il «fattore tempo» essenziale. Nel contesto attuale, infatti, la lotta tra nazionalismo e federalismo appare in tutta la sua drammatica veste di *aut-aut*. Non si può più aspettare che i popoli che non hanno ancora fatto la loro esperienza nazionale la facciano per intero, così come non si può aspettare che il Terzo mondo avvii la propria rivoluzione industriale, o che tutti i paesi diventino gradualmente delle democrazie. Non si può perché non c'è tempo: i problemi che l'umanità ha davanti sono enormi, ed è necessario cominciare ad affrontarli con mezzi adeguati, ossia con risorse che vanno ben oltre quelle dei singoli Stati se si vuole evitare un triste neo-medioevo. Si ha l'impressione che questo cominci ad essere evidente non solo a gruppi di scienziati, ma anche a tutti i paesi che fanno capo alla CSCE; il problema è che la

loro capacità di governare gli eventi e le tensioni esplosive presenti su tutto il pianeta è modestissima, e spesso ha come sbocco l'uso della forza militare. Se da questo quadro usciranno vincenti le forze disgregatrici e nazionaliste, non solo non sarà più pensabile il governo mondiale come obiettivo politico, e quindi la pace, ma l'incapacità perdurante di risolvere i problemi vitali porterà all'autodistruzione. Dunque dobbiamo tenere nel debito conto il «fattore tempo» e trovare risposte efficaci e quanto più possibile immediate per sconfiggere il nazionalismo.

In questo quadro mi sembra doveroso che il MFE si interroghi su due questioni fondamentali: la prima riguarda il modo in cui l'Est europeo può partecipare il prima possibile ad un grande processo di integrazione politica di tipo federale, la seconda riguarda il problema che Saddam Hussein ha reso palese, e cioè come far sì che l'ONU diventi l'effettivo embrione del governo mondiale, capace di proporre la via dell'unificazione federale al mondo, ma anche di imporre la propria volontà (e a questo riguardo mi pare interessante l'ipotesi di mettere al servizio dell'ONU la forza militare degli Stati europei senza creare l'esercito europeo).

3. Il ruolo dei federalisti.

Visti gli elementi nuovi ed esaminato il «fattore tempo», resta da individuare il ruolo dei federalisti. Per farlo occorre partire non soltanto dalle considerazioni che precedono, ma anche dall'osservazione di due dati fondamentali che riguardano i motivi dell'esistenza del MFE: 1) il MFE esiste perché ha saputo essere un'avanguardia politico-culturale, cioè ha saputo pensare l'evoluzione del mondo prima degli altri, ha capito che la direzione del corso storico porta verso l'unità degli uomini (senza la quale incomberebbe il rischio dell'autodistruzione) ed ha orientato la sua azione politica e la sua riflessione culturale intorno all'idea della Federazione mondiale come mezzo per la costruzione della pace e della democrazia planetaria; 2) il MFE esiste perché ha avuto un ruolo specifico nella battaglia per l'unità dell'Europa; senza la presenza dei federalisti, infatti, non sarebbero state fatte le battaglie che ci hanno portato alla soglia della Federazione europea, e se in queste azioni siamo stati talvolta aiutati da altri, tuttavia nessuna forza politica ha mai agito avendo questo obiettivo specifico e neppure, quindi, la stessa fermezza dei federalisti nel perseguirlo.

Questi due elementi sono essenziali per l'esistenza del MFE. Dal crollo del muro di Berlino i federalisti hanno perso la capacità di essere

avanguardia politica, perché non si sono concentrati sulla emergente priorità di dare risposte all'Est europeo ed hanno perso la specificità del loro ruolo nella costruzione dell'unità europea sostenendo, durante il semestre di presidenza italiana, prevalentemente l'Unione economico-monetaria, oggi sostenuta da molte altre forze. Questa posizione non era sbagliata (con la moneta europea la sovranità degli Stati è sconfitta), ma ora, pur vigilando sui possibili ostacoli per la moneta unica, è necessario assumere un ruolo più «radicale» a sostegno dell'Unione politica e del mandato costituente al Parlamento europeo. Ciò è importante anche per la crescita delle forze e per l'azione delle sezioni, e permette di operare anche in Europa orientale.

Quindi oggi dobbiamo essere più radicalmente a sostegno della nostra posizione costituente tradizionale, favorendo azioni in tutta Europa; dobbiamo entrare nel dibattito sul rapporto fra la CEE e l'Est europeo, dobbiamo condannare la rinascita del nazionalismo in Europa orientale e in Unione Sovietica e presentare con forza l'alternativa federale, dobbiamo lavorare per la riforma dell'ONU a fianco dei mondialisti.

Ma soprattutto dobbiamo fare presto: gli elementi esaminati prima impongono una brusca accelerazione del processo verso la Federazione europea e poi verso la Federazione mondiale, e il nostro compito è, come sempre, l'identificazione dei mezzi più adeguati per influenzare questi processi, trovando delle azioni incisive che coinvolgano tutte le forze che credono nella possibilità e nella necessità di partecipare alla costruzione di un nuovo assetto mondiale.

La guerra del Golfo, l'ONU e il nuovo ordine mondiale

LUCIO LEVI

Le guerre sono eventi rivelatori: rivelano i reali rapporti di forza tra gli Stati, permettono di portare alla luce tendenze storiche profonde, che altrimenti rimarrebbero nascoste. La guerra del Golfo ha rappresentato un'occasione per valutare la crisi del vecchio ordine mondiale bipolare e identificare i primi lineamenti del nuovo ordine mondiale.

La crisi del Golfo ha manifestato importanti elementi di novità rispetto alle precedenti crisi regionali, avvenute nel corso della guerra fredda.

Per la prima volta le due superpotenze russa e americana non si sono trovate su fronti contrapposti, come era avvenuto dalla guerra di Corea fino alla guerra in Afghanistan. Nelle relazioni russo-americane gli elementi di convergenza prevalgono ormai sui fattori di conflitto. E' il segno più evidente del declino irreversibile del sistema bipolare. Nemmeno gli Stati Uniti, lo Stato più potente del mondo, sono ormai capaci di imporre da soli una soluzione a crisi regionali rilevanti, come quella del Golfo.

Di qui la seconda novità della guerra del Golfo. Le superpotenze si sono alleate e hanno agito d'accordo nell'ambito di un imponente schieramento internazionale, che, sotto l'egida dell'ONU, ha imposto all'Iraq di ritirarsi dal Kuwait. La riconciliazione russo-americana ha dunque retto alla prova della guerra del Golfo. Per quanto fragile sia oggi la sua struttura, l'ONU ha dimostrato di essere un potenziale governo mondiale, che può svolgere un ruolo crescente nella lotta contro l'aggressione e nel restaurare i diritti lesi degli Stati-membri.

La terza novità consiste nel fatto che la guerra è stata combattuta per restaurare l'ordine e la legalità internazionale. Bush e Gorbaciov, nel comunicato diramato a conclusione dell'incontro svoltosi a Helsinki il 9 settembre 1990, un mese dopo l'invasione del Kuwait, avevano affermato: «Dobbiamo dimostrare, al di là di ogni dubbio, che l'aggressione non

paga e non pagherà». In effetti, essi hanno voluto stabilire un precedente tale da scoraggiare future aggressioni. Se Saddam Hussein non aveva ragioni per aspettarsi la dura reazione provocata dal suo colpo di mano, d'ora innanzi non sarà più così.

Ma c'è di più. D'ora in poi si rafforzerà l'impegno a far rispettare tutte le risoluzioni dell'ONU, comprese quelle che riguardano lo Stato di Israele. L'impegno congiunto delle due superpotenze nel promuovere la conferenza di pace in Medio Oriente si muove proprio in questa direzione, anche se la mancanza di poteri sovranazionali della Comunità europea, che permettano a quest'ultima di agire con una voce sola, rende deboli e insufficienti i tentativi volti a creare un assetto pacifico in quest'area. L'occupazione di territori arabi da parte di Israele e il rifiuto di riconoscere i diritti del popolo palestinese tengono aperto il più pericoloso focolaio di tensione nel Medio Oriente.

Infine, la creazione nell'Iraq del nord di una fascia di protezione per il popolo curdo configura in embrione un diritto di intervento dell'ONU negli affari interni degli Stati, quando siano violati i diritti dell'uomo. In questa incerta e iniziale fase di transizione verso il governo mondiale è emersa quindi l'esigenza di superare il principio della non-ingerenza, enunciato dall'articolo 2 della Carta delle Nazioni Unite, sul quale si fonda l'edificio del diritto internazionale.

Dall'esame della situazione internazionale emersa dalla guerra del Golfo risulta dunque che si è affermata l'esigenza di istituire un nuovo ordine mondiale fondato sul diritto. Malgrado non sia espressione di un potere sovrano, il diritto internazionale può avere una certa efficacia quando tra gli Stati si afferma un interesse comune all'applicazione e al rispetto di norme che assicurino la convivenza pacifica. Nella fase attuale della politica mondiale è emerso un simile orientamento perché l'assetto internazionale del potere è tale che nessuno Stato è in grado di imporre unilateralmente la propria volontà agli altri Stati. Le nuove potenzialità di far valere le norme del diritto internazionale, dipendono quindi essenzialmente da un equilibrio favorevole nei rapporti di potere in seno al sistema degli Stati e non dall'attribuzione di poteri coercitivi all'ONU.

* * *

Tuttavia, accanto a questi elementi di novità, la guerra del Golfo ha mostrato elementi di continuità con il vecchio ordine. Innanzitutto, la guerra, seppure combattuta sotto l'egida dell'ONU, è stata espressione del vecchio modo di risolvere i conflitti. Inoltre il contributo militare

preponderante è stato dato dall'esercito degli Stati Uniti, che continuano a svolgere il ruolo di gendarme del mondo. Infine bisogna notare che l'intervento militare, se ha stroncato le velleità egemoniche di Saddam Hussein, non ha risolto nessuno dei problemi esplosivi del Medio Oriente — gli squilibri militari, le ingiustizie economiche, la violazione dei diritti umani —, né ha spianato la via alla soluzione del problema palestinese. Ha semplicemente avuto l'effetto di perpetuare lo *status quo*. A duecento anni dalla rivoluzione americana, gli Stati Uniti hanno impegnato infatti tutte le loro risorse per restaurare una monarchia feudale.

Il rispetto del diritto internazionale non è dunque sufficiente a garantire la pace, minacciata dalle tensioni tra Nord e Sud. Si tratta infatti di un diritto che perpetua clamorose ingiustizie, che offendono le coscienze democratiche.

Queste vistose insufficienze dell'ONU sono espressione dei suoi limiti istituzionali. Le Nazioni Unite non hanno una struttura democratica, ma sono un'organizzazione dominata dalle grandi potenze, che hanno il diritto di veto in seno al Consiglio di Sicurezza. Non hanno forze armate né risorse finanziarie proprie, ma impiegano quelle messe a disposizione dagli Stati-membri.

* * *

Questi limiti dell'ONU mettono in luce che, se il vecchio ordine bipolare è in agonia, un nuovo ordine mondiale non si è ancora affermato. La guerra ha messo crudamente in luce che la transizione dal vecchio al nuovo ordine mondiale non può essere indolore. Essa ha fatto giustizia delle illusioni di coloro che sognano l'avvento di un ordine di pace senza scosse. Chi aveva fantasticato sulla «fine della storia», come conseguenza del tramonto del conflitto Est-Ovest, è stato immediatamente contraddetto. E' sempre più chiaro che le tensioni e i conflitti tra il Nord e il Sud occuperanno sempre più un posto centrale nella nuova fase della politica mondiale.

La crisi del bipolarismo non lascia il posto al monopolismo americano, come pretenderebbero molti osservatori superficiali. Anche gli Stati Uniti sono usciti esausti dalla guerra fredda. Ne è un segno eloquente lo spaventoso passivo della bilancia dei pagamenti.

La politica mondiale tende a evolvere verso la formazione di un sistema multipolare, che, come abbiamo visto, rappresenta un assetto nei rapporti di potere favorevole al prevalere del diritto nelle relazioni internazionali. Ma l'affermazione di un ordine mondiale fondato sul

diritto potrà avere successo solo se si avvierà la trasformazione, sia pure in modo graduale, dell'ONU in un governo mondiale giusto e democratico. E ciò esige che altre potenze o raggruppamenti di Stati emergano dalle rovine del vecchio ordine e affianchino gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica nel governo del mondo. La tendenza che si deve affermare nella politica mondiale, se si vuole far prevalere il grande disegno della rifondazione dell'ONU, è dunque la ridistribuzione del potere mondiale in senso multipolare. La lotta, in corso in tutto il mondo, tendente a creare raggruppamenti regionali o sub-regionali di Stati, è la manifestazione più chiara di questa tendenza. La dimensione regionale è infatti indispensabile per creare forme moderne di sviluppo economico e per controbilanciare lo strapotere delle grandi potenze. La grande questione, tuttora aperta, dalla quale dipende la formazione di un ordine mondiale stabile è quella della costruzione, in primo luogo in Europa e nel Mondo arabo e poi nel resto del Terzo mondo (Africa sub-sahariana, Sud-Est asiatico, America latina), di raggruppamenti di Stati di dimensioni regionali. Su questa base l'ONU potrà diventare garante e promotrice di una più giusta distribuzione del potere e della ricchezza nel mondo.

Le unificazioni regionali, creando una organizzazione più equilibrata del mondo, rappresentano la principale premessa della trasformazione democratica dell'ONU. In effetti, la grande disparità nelle dimensioni degli Stati-membri (il fatto che la Cina, uno Stato che ha oltre un miliardo di abitanti, e Nauru, una piccola isola del Pacifico con 8.000 abitanti, abbiano un voto in seno all'Assemblea generale) rappresenta il maggiore ostacolo al buon funzionamento delle Nazioni Unite.

La Comunità europea, precisamente perché rappresenta la punta più avanzata nei processi di unificazione politica in corso nel mondo, può diventare il centro di iniziativa di una riforma in senso regionale del Consiglio di Sicurezza. Infatti, in questa regione è nata una nuova grande potenza (la Germania dopo l'unificazione), la quale, secondo un'opinione largamente diffusa, possiede i titoli per diventare membro permanente del Consiglio di Sicurezza. La Comunità potrebbe invece promuovere l'alternativa di rappresentare essa stessa i Dodici, contribuendo così ad aprire la via all'ingresso nel Consiglio di Sicurezza delle altre regioni e a semplificare il funzionamento di questo organismo. Ciò permetterebbe di superare l'ingiusta discriminazione tra membri non permanenti e membri permanenti e il diritto di veto di questi ultimi, avviando così la riforma democratica di questo organismo. La rappresentanza regionale permetterebbe infatti: a) di rappresentare nel Consiglio tutti i popoli della Terra e non solo una parte, b) di avviare la riforma delle procedure di voto,

passando dalla regola del voto all'unanimità a quella del voto a maggioranza. Il Consiglio di Sicurezza sembra dunque destinato a diventare il secondo ramo del potere legislativo mondiale, ad assolvere cioè al ruolo di Senato.

La riforma del Consiglio di Sicurezza non è che un aspetto di un più ampio programma di riforma dell'ONU, ispirato ai principi della democrazia internazionale. L'obiettivo della rappresentanza democratica dei popoli nell'ambito dell'ONU, per quanto lontano possa oggi apparire, possiede una grande forza mobilitatrice. Considerato che nessuna sostanziale riforma può venire dall'iniziativa dei governi, solo la pressione dei popoli può spingere i governi a imboccare la via della pace e della democrazia internazionale.

L'organismo destinato a incarnare questo principio è il Parlamento mondiale, il quale sarà il risultato della trasformazione democratica dell'Assemblea generale. Tuttavia, resta il fatto che, malgrado la grande avanzata della democrazia in Europa orientale, in Unione Sovietica e in America latina, la maggioranza degli Stati-membri dell'ONU non ha un parlamento. La creazione del Parlamento mondiale non può che essere un processo graduale e di lungo periodo, come mostra l'evoluzione istituzionale del Parlamento europeo. Esso, all'inizio, era composto da membri dei parlamenti nazionali, poi è stato eletto a suffragio universale e infine ha rivendicato poteri costituenti e legislativi.

Il fatto che le istituzioni democratiche siano il patrimonio solo di una parte dell'umanità permette di identificare gli Stati che prenderanno la guida del processo di formazione del Parlamento mondiale. Questa considerazione suggerisce di seguire con particolare attenzione l'evoluzione istituzionale dell'Assemblea della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione europea, che è stata istituita recentemente. Se si tiene conto che essa ha una dimensione interregionale, che copre l'area nella quale le istituzioni democratiche sono nate (l'Occidente) e quella dove ora si stanno estendendo dopo il crollo del sistema comunista (l'Europa orientale) e che i problemi che si trova ad affrontare hanno carattere globale, non è fuori luogo ipotizzare che essa possa diventare l'embrione di un Parlamento mondiale.

Nello stesso tempo, il ruolo del Segretariato generale come potenziale governo mondiale tenderà a crescere a mano a mano che si svilupperà l'indipendenza dell'ONU rispetto agli Stati-membri. Finora il Segretario generale, dalla nomina fino agli orientamenti politici che hanno ispirato la sua azione, è stato una figura subordinata di fatto alle scelte dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. La convergenza di

interessi tra le grandi potenze è la condizione per far emergere progressivamente l'autorità di un potere mondiale al di sopra degli Stati, i cui sforzi si rivolgeranno in primo luogo verso l'affermazione di procedure legali nella composizione dei conflitti internazionali.

Inoltre la progressiva affermazione del carattere vincolante delle sentenze della Corte internazionale di Giustizia costituisce un altro capitolo di un programma di sviluppo delle istituzioni dell'ONU diretto a rafforzare il diritto internazionale e gli strumenti per la soluzione pacifica dei conflitti internazionali. Il modello della Corte europea di Giustizia, che è riuscita ad affermare il primato del diritto comunitario, prima ancora che si consolidasse un potere democratico europeo, mostra quali potenzialità ha la Corte internazionale di Giustizia nella nuova era della politica mondiale. La forte interdipendenza economica e la scomparsa dell'ipotesi della guerra come mezzo per la soluzione dei conflitti costituiscono infatti le condizioni storiche (che si sono affermate in seno alla Comunità europea e si stanno imponendo a livello mondiale) per far prevalere il diritto sulla forza nelle relazioni internazionali.

Illustrate le grandi linee della riforma delle istituzioni, occorre prendere ora in considerazione il problema dei poteri e delle competenze da trasferire all'ONU. Il terreno sul quale è possibile ottenere nel prossimo futuro un rafforzamento di quest'ultima sembra essere quello relativo al potere di reclutare direttamente truppe da utilizzare nelle «operazioni per il mantenimento della pace», in modo da rendere le forze armate dell'ONU progressivamente indipendenti dagli Stati-membri.

Un'altra promettente prospettiva è aperta dalla Conferenza mondiale sull'ambiente e lo sviluppo, che si svolgerà in Brasile il prossimo anno. Essa potrebbe segnare l'atto di nascita di un'Agenzia mondiale per la protezione dell'ambiente, la quale, per combattere l'effetto serra, potrebbe promuovere l'istituzione di una imposta sul carbonio, con la quale alimentare le finanze dell'ONU. In conseguenza di ciò, l'azione dell'ONU poggierebbe su una prima forma di indipendenza finanziaria.

Inoltre, la creazione della moneta e della banca federale europea rappresenta la condizione per la formazione di un nuovo ordine monetario internazionale a carattere policentrico, che sia quindi più stabile, aperto alla partecipazione delle regioni del Terzo mondo e faccia emergere l'esigenza di una moneta mondiale, uno strumento di governo dell'economia mondiale, la cui necessità è sempre più largamente sentita.

Infine, sul modello dell'Autorità internazionale, istituita dalla Convenzione sul diritto del mare per gestire lo sfruttamento delle risorse situate sul fondo del mare, è possibile l'estensione del concetto di

patrimonio comune dell'umanità ad altri settori del pianeta, come l'atmosfera o l'Antartide.

Queste sono soltanto alcune prime e generali indicazioni per avviare il dibattito. La riforma democratica dell'ONU, per quanto lontana sia la prospettiva della sua piena realizzazione, comincia a essere oggetto di discussione tra le forze politiche. E' quindi indispensabile che i federalisti mettano a punto al più presto la loro posizione. Questa è la condizione perché essi continuino ad assolvere al ruolo di iniziativa e di proposta che hanno sempre esercitato.

L'Ecu e la nascita del nuovo ordine economico mondiale

ALFONSO JOZZO

L'Europa è ormai giunta alle soglie dell'Unione monetaria: se la conferenza intergovernativa attualmente in corso avrà esito positivo — come ormai sembra certo dopo l'accettazione implicita da parte del Regno Unito delle conclusioni fino ad ora raggiunte — e giungerà alla redazione di un nuovo Trattato che preveda la creazione, entro un periodo di tre-cinque anni, di un'unica banca centrale, sia pure a carattere federale, e l'adozione dell'Ecu come moneta unica, una radicale riforma delle relazioni economiche internazionali sarà avviata.

E' quindi il momento di chiedersi se, con l'Ecu, nascerà un nuovo ordine economico mondiale e di cercare di individuare l'impatto di questa radicale riforma del sistema monetario internazionale, riforma forse più rilevante di quella attuata all'indomani della seconda guerra mondiale con l'istituzione, a Bretton Woods, del Fondo monetario internazionale.

Sud ed ecologia: le nuove sfide.

L'economia mondiale si trova attualmente di fronte a due grandi sfide, che impongono un diverso utilizzo delle risorse rispetto alla situazione dei passati decenni:

1) è assolutamente indispensabile garantire uno sviluppo al Sud del mondo, che riduca lo squilibrio rispetto al Nord, al fine di evitare la formazione di blocchi contrapposti, di controllare le migrazioni, diffondere la democrazia e, in ultima istanza, rendere possibile la creazione di istituzioni mondiali in grado di garantire a tutti gli uomini la sicurezza ed il benessere;

2) la preservazione dell'equilibrio ecologico impone di modificare profondamente gli istituti che presiedono al funzionamento del sistema economico, al fine di evitare l'uso improprio del territorio con le conseguenti diseconomie.

L'utilizzazione razionale del capitale diviene essenziale date le massicce esigenze da soddisfare (sviluppo del Sud, equilibrio ecologico) e la limitata capacità del sistema economico di aumentarne a dismisura la disponibilità. La nuova situazione che tende a caratterizzare l'economia mondiale richiede il ritorno al concetto di «rarietà» del capitale — che, come è noto, sta a fondamento della stessa scienza economica — e la conseguente necessità di far funzionare in modo efficiente il mercato mondiale allocando le risorse là ove se ne riscontra l'utilizzo più produttivo e, quindi, di rimuovere quei limiti istituzionali che invece indirizzano attualmente le risorse verso lo sperpero.

In particolare deve essere modificata la tendenza attuale che indirizza i capitali verso la zona Nord del mondo a causa del maggiore rischio «politico» per gli investimenti privati insito nelle zone Sud, al fine di cogliere tutte le potenzialità produttive di queste aree, dove il fattore lavoro a bassissimo costo deve venire impiegato localmente invece di attivare sconvolgenti flussi migratori.

Un sistema di tassazione «ecologica» su base sovranazionale deve essere, d'altra parte, introdotto in tempi brevi al fine di indirizzare gli investimenti nei settori che consentono di preservare l'ambiente e l'equilibrio ecologico.

Un nuovo sistema monetario internazionale.

Un primo passo necessario per giungere a questi obiettivi è costituito dalla riforma del sistema monetario internazionale e dalla presenza di una «moneta mondiale» stabile che non stravolga, attraverso l'inflazione, il funzionamento del mercato mondiale.

A ben vedere si tratta di ripristinare ed estendere a tutto il mondo le condizioni, create a Bretton Woods, di stabilità monetaria — con i meccanismi del Fondo monetario internazionale e della convertibilità in oro del dollaro — e di sostegno alla ricostruzione europea con l'intervento della Banca mondiale, nel quadro del Piano Marshall.

La nascita dell'Ecu consente di dare al mondo un sistema monetario basato sulla stabilità e di evitare la «manipolazione» inflazionistica dell'economia mondiale da parte di paesi od interessi particolari, dato che l'Ecu può diventare una valuta internazionale concorrente con il dollaro solo se presenta caratteristiche accentuate di stabilità, rispondendo così alle esigenze dei risparmiatori internazionali che vogliono evitare di vedere eroso il loro capitale dall'inflazione.

La stessa struttura istituzionale prevista per l'emissione dell'Ecu —

una banca centrale indipendente — rafforza questa tendenza facendo dell'Ecu una moneta emessa da una «vera» federazione ove il potere di influenzare l'emissione di moneta da parte delle autorità politiche è minimo.

Con l'istituzione della Banca centrale europea il controllo dell'inflazione viene rafforzato ed i meccanismi previsti per l'Unione economica e monetaria impediranno la formazione di deficit pubblici massicci a livello sia europeo che nazionale, con la conseguenza di aumentare il capitale a disposizione per gli investimenti, mentre gli Stati Uniti saranno costretti, a causa della concorrenza dell'Ecu verso il dollaro, a stabilizzare la propria moneta controllando l'inflazione e riducendo drasticamente l'assorbimento di risorse esterne per finanziare un livello crescente di consumi incompatibile con le risorse prodotte.

La profonda riforma del sistema monetario internazionale indotta dall'Ecu consente quindi di accrescere la disponibilità di capitale a livello mondiale e di rendere possibile il finanziamento di piani di riconversione ecologica e di sviluppo del Sud attualmente impensabili.

Un piano di sviluppo per il Sud.

In particolare, con l'emergere dell'Ecu come moneta mondiale in concorrenza con il dollaro, si avrà in una prima fase il mantenimento del tasso di interesse «reale» (cioè al netto dell'inflazione) su livelli elevati, con la conseguenza di uno spostamento del reddito dagli utilizzatori ai detentori del capitale in tutte le sue forme, incluse le materie prime esauribili (dal petrolio al legname). Se il potere d'acquisto della moneta mondiale viene salvaguardato dall'inflazione, i paesi debitori dovranno trasferire ricchezza ai paesi creditori ed il ciclo perverso degli ultimi decenni che ha visto il Sud finanziare il Nord viene interrotto.

Il passaggio non risulterà facile, poiché tutte le economie dovranno adeguarsi alle nuove condizioni prevalenti sul mercato mondiale, ma l'occasione per riformare profondamente tutti i contesti istituzionali ed economici, sia al Nord che al Sud, potrà essere colta, a differenza di quanto avvenuto all'inizio degli anni '70, quando il ciclo inflazionistico, scatenato dagli Stati Uniti con la rottura del sistema di Bretton Woods, accentrò in quel paese il riciclaggio del *surplus* mondiale. Non è un caso, d'altra parte, che tale ciclo inflazionistico mondiale si sia affermato all'indomani del fallimento del Piano Werner, primo tentativo di realizzare l'Unione monetaria europea.

Il capitale potrà indirizzarsi verso le aree in cui il suo utilizzo è più

produttivo (il Sud) solo se sarà rimosso l'ostacolo, prima accennato, del rischio «politico».

Come avvenne per le economie occidentali ai tempi del Piano Marshall, occorre attuare in primo luogo la realizzazione degli scambi e degli investimenti nei paesi del Sud, almeno nell'ambito di accordi economici regionali che abbiano però un minimo di vitalità economica propria e che siano collegati — come lo fu l'Europa occidentale allora — ad un polo economico trainante quale la Comunità europea, gli Stati Uniti od il Giappone; solo in questo caso l'attività economica nei paesi del Sud può risultare efficiente e competitiva, sia pure utilizzando tecnologie e metodi produttivi che comportino una più bassa dotazione di capitale per addetto.

L'intervento di un quadro istituzionale ispirato a quello in cui fu possibile la ricostruzione europea è quindi il prossimo obiettivo dell'azione federalista per avanzare verso il nuovo ordine economico mondiale: il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale per la ricostruzione e lo sviluppo, l'Organizzazione europea di cooperazione economica, l'Unione europea dei pagamenti, la Comunità europea sono gli esempi a cui riferirsi.

La situazione attuale dell'America latina, dell'Africa e dell'Asia è certamente diversa: nuove idee devono nascere ed ispirare i nuovi modelli istituzionali atti a consentire la riunificazione del Nord e del Sud del mondo.

Nel momento in cui, con l'Unione economica e monetaria, il processo iniziato mezzo secolo fa trova il suo pieno compimento, una rimeditazione della fase iniziale di questa lunga impresa può fornire non solo lo stimolo ideale per affrontare i nuovi compiti, ma anche insegnamenti concreti.

Il federalismo: il pessimismo dell'intelligenza e l'ottimismo della volontà

ROSARIO PINTO

Le fasi di elaborazione del pensiero federalista sono state almeno tre, nel corso degli ultimi due secoli, da quando, cioè, il punto più alto della cultura cosmopolita settecentesca aveva indicato in un nuovo tipo di aggregazione politico-sociale, che superasse il particolarismo degli Stati, la possibilità di costruire un *nuovo* istituzionale assolutamente inedito sul piano dell'esperienza storica: il federalismo (1).

Le tre fasi storiche possono così, sommariamente, periodizzarsi:

— la prima fase va dal pensiero kantiano fino alla prima guerra mondiale e produce uno sviluppo complessivo, *teorico* della dottrina federalista, col concorso di contributi ampi e dilatati di pensiero in cui confluiscono apporti provenienti da aree culturali non necessariamente omogenee, anzi, spessissimo contrapposte (Saint-Simon, Proudhon, Mazzini, Cattaneo, Gioberti, ecc.). Esso è preceduto da una preistoria illuministica di orientamento federalista (Leibniz, Abé de Saint-Pierre, ecc.);

— la seconda fase copre l'arco di tempo tra la prima e la seconda guerra mondiale; essa ha carattere *diplomatico*, mira, cioè, a costruire un percorso politico spendibile a livello delle relazioni tra gli Stati, e vede impegnate personalità che finalizzano la propria lunga esperienza non all'elaborazione d'un progetto astratto, ma alla costruzione di tasselli concretamente utilizzabili per un nuovo politico (Lothian, Briand, Coudenhove-Kalergi, ecc.);

— la terza fase è quella che definiremo *politica*, nasce già durante la seconda guerra mondiale e propone, col *Manifesto di Ventotene*, una svolta logica al federalismo, facendolo uscire dalle strettoie *teoretiche* e diplomatiche delle due fasi precedenti; il *Manifesto* introduce decisamente nella terza fase, quella *politica*, sollecitando il coinvolgimento popolare nella costruzione di nuove istituzioni sovranazionali.

Non a caso è proprio a questo punto che si profilano vari modi di intendere il federalismo, opzioni politiche capaci di modellare un progetto di azione: di qui nascono le aggregazioni di pensiero federalista che mettono capo ai tre progetti di *Federalismo integrale* (Marc), di *Rinno- vamento istituzionale* (Spinelli), di *Opzione ideologica* (Albertini).

Costruire istituzioni federali, peraltro, da questo momento significa assumere l'obiettivo politico di creare un potere sovranazionale, democratico in Europa.

Questi progetti hanno un comune denominatore: di rappresentare, in ogni caso, una cultura di *opposizione* rispetto al sistema in atto che, comunque, ad Est come ad Ovest, è basato sul modello dello Statonazione. (Qui ricordiamo il contributo di pensiero di Lenin e di Trotsky, sottolineando che, di contro, il percorso storico sovietico è stato caratterizzato dall'accentramento nazionale e burocratico).

Bisognerà prender nota, comunque, che la collocazione all'opposizione non vede affatto il federalismo schierato unitamente con le altre forze classiche dell'opposizione, giacché il *Manifesto di Ventotene* aveva chiarito molto bene che il discrimine tra conservazione e progresso, ormai, non poteva più passare attraverso la classica distinzione tra destra e sinistra, ma doveva, piuttosto, configurarsi come differenziazione tra la capacità e la volontà di fare scelte politiche antagoniste: o nazionali o più ampie.

L'opposizione è, pertanto, progettuale e non di potere, dal momento che, negando il livello di legittimazione nazionale del potere, il federalismo nega automaticamente la lotta in atto per il potere.

* * *

A monte di queste tre fasi — *teorica, diplomatica, politica* — c'era nel '700 il cosmopolitismo.

Prima ancora, un sempre urgente bisogno di integrazione e di sostegno reciproco tra i popoli aveva spinto le aggregazioni politiche statuali — chiamiamole pure gli Stati, sia pur con tutta l'improprietà del termine, difficile da adattarsi a tutte le evenienze storiche dall'antichità all'età moderna — a cercare forme di collaborazione e di unione. E, tuttavia, tale unione s'era sempre arrestata alle soglie della possibilità di dare all'alleato le *chiavi della città*, al momento, cioè di rinunciare da parte degli Stati a quote della propria *sovranità*, per consentire, insomma, che cadessero riserve e pregiudiziali nei confronti degli *altri* e che solo il diritto presiedesse al regolamento dei rapporti.

Questo tipo d'analisi ci conduce senz'altro ad esaminare una lunga sequenza di casi, che, a cominciare — per comodità di procedura — dalle leghe greche, ci propone l'esempio di unioni di città-Stato che comprendono molto bene l'utilità dello stare insieme, che avvertono la necessità di creare un'integrazione molto forte tra loro, ma che questa integrazione non spingono fino al punto che ciascuna *polis* non ceda quel *quid pluris* che costituisce l'ancoraggio estremo del proprio individualismo politico o, come diremmo oggi, della propria *sovranità*.

Né sarà troppo arduo ritrovare temperie simile nel contesto dei rapporti tra le città comunali del Medioevo italiano o nello stesso perseguimento dell'equilibrio che dapprima costituisce l'asse di svolgimento della politica delle corti italiane umanistico-rinascimentali e che poi, in seguito, diventerà la costante della politica europea.

In questo contesto nasce e si afferma la pratica della politica come diplomazia, mentre si abbassa vistosamente il profilo politico e tutto ciò non rende possibile quel salto di qualità che schiodi gli equilibri *nazionali* apprestando il nuovo livello *sovranazionale*.

Ci sembra utile ricordare qui l'analisi di Gramsci: «Nella politica, infatti, l'elemento volitivo ha un'importanza molto più grande che nella diplomazia. La diplomazia sanziona e tende a conservare le situazioni create dall'urto delle politiche statali; è creativa solo per metafora o per convenzione filosofica (tutta l'attività umana è creativa). I rapporti internazionali riguardano un equilibrio di forze in cui ogni singolo elemento statale può influire molto debolmente: Firenze poteva influire rafforzando se stessa, per esempio, ma questo rafforzamento, se pure avesse migliorato la sua posizione nell'equilibrio italiano ed europeo, non poteva certo essere pensato come decisivo per capovolgere l'insieme dell'equilibrio stesso. Perciò il diplomatico, per lo stesso abito professionale, è portato allo scetticismo e alla grettezza conservatrice» (2).

Al principio di equilibrio si ispireranno le scelte europee nell'età moderna e contemporanea e i conflitti egemonici avranno, in genere, come soluzione finale e fatale, la proposta di un bilanciamento delle forze tendente a produrre un *sistema degli Stati europei* regolato da pesi e contrappesi imperniati intorno ad un apparato *diplomatico* che, di fatto, assume la direzione della politica internazionale. Né tutto ciò vale a garantire la pace in Europa, ove l'egoismo degli Stati nazionali produrrà — ultima catastrofe continentale — la seconda guerra mondiale.

* * *

A questo punto ritorniamo al federalismo, cioè alle soluzioni politiche

ispirate al superamento della sovranità nazionale e del correlato principio della *ragion di Stato*.

Occorre introdurre ancora una proposta *storica*, che andrà aggregata al complesso delle opzioni federaliste che si presentano all'indomani della seconda guerra mondiale (Marc, Spinelli, Albertini) cui abbiamo fatto cenno appena un po' più su. Tale via è il *funzionalismo*, che, in sé, non contiene significati teoretici autonomi e alternativi sul piano propositivo rispetto al *federalismo*, ma che assume grande importanza, solo che si consideri il suo peso pratico nella determinazione delle politiche comunitarie europee che si stabiliranno a partire dagli anni '50. Il suo peso, per riprendere Gramsci, è di ordine *diplomatico*, non *politico*. All'indomani, infatti, della fine della seconda guerra mondiale, quando apparve utile creare strutture capaci di offrire un nuovo modo di far politica tra gli Stati europei e quando si pose mano alla costruzione di istituzioni sovranazionali comunitarie, si affermò il principio secondo il quale certamente istituzioni come la CECA e poi la CEE dovevano prevedere lo sfocio politico in una vera e propria Unione politica, ma che intanto dovevano *funzionare* nel miglior modo per procedere *gradualmente* verso quell'integrazione sempre più stretta tra i paesi europei che avrebbe dovuto condurre, come lungo un *piano inclinato*, alla costruzione degli Stati Uniti d'Europa o di qualcosa di molto simile. Il profeta di tale prospettiva sarebbe stato Jean Monnet, da sempre contrapposto, nell'analisi storica federalista, alla figura di Altiero Spinelli. E, sulla strada dei confronti, sull'asse politica-diplomazia, non dovrebbe apparire azzardato quello tra Spinelli-Machiavelli e Monnet-Guicciardini. Attingiamo, in proposito, ancora al pensiero di Gramsci: «Lo scetticismo del Guicciardini (non pessimismo dell'intelligenza, che può essere unito a un ottimismo della volontà nei politici realistici attivi) ha diverse origini: 1) l'abito diplomatico, cioè di un'attività subalterna subordinata, esecutivo-burocratica, che deve accettare una volontà estranea (quella politica del proprio governo o principe) alle convinzioni particolari del diplomatico (che può, è vero, sentire quella volontà come propria, in quanto corrisponde alle proprie convinzioni, ma può anche non sentirla: l'essere la diplomazia divenuta necessariamente una professione specializzata, ha portato a questa conseguenza, di poter staccare il diplomatico dalla politica dei governi mutevoli ecc.), quindi scetticismo e, nell'elaborazione scientifica, pregiudizi extrascientifici; 2) le convinzioni stesse del Guicciardini, che era conservatore nel quadro generale della politica italiana e perciò teorizza le proprie opinioni, la propria posizione politica ecc.» (3).

All'indomani della fine della seconda guerra mondiale si comprende,

insomma, assai bene che solo scelte politiche coraggiose, di profilo sovranazionale, possono introdurre elementi oggettivi nelle politiche degli Stati europei capaci di costruire un processo stabile di pace e di sviluppo, e tuttavia, di fronte alla scelta finale e decisiva di azzerare i differenziali nazionali, di sovranità nazionali, per procedere alla creazione di una vera Unione politica, si preferisce rimanere alla soglia di essa, al Mercato europeo, alle Comunità economiche di vario intendimento e finalità (4). E tutto ciò, lasciando appena fuori dell'uscio di casa la Comunità politica considerata non come l'ospite della cui presenza sia bene liberarsi per sempre, ma come un ospite, per il momento inopportuno, che ci si riserva di introdurre in casa solo al momento giusto. Quando verrà questo momento? Questo non è dato sapere. E allora, nel frattempo, che i federalisti restino a curare quell'ospite, a tenerlo in forma, perché possa prima o poi fare il suo ingresso in casa. Il *funzionalismo*, in tutta la fase di vita comunitaria della CEECA, della CEEA, della CEE, mentre l'opzione *federalista* rimane marginalizzata, svolgerà il ruolo di guida reale delle istituzioni comunitarie europee, con un taglio metodologico che produce la gestione ordinaria dell'esistente, subordinando ogni scelta politica alla via intergovernativa e *diplomatica*. Tutto ciò dà al *funzionalismo* il profilo — per dirla con Gramsci — di «un'attività subalterna subordinata, esecutivo-burocratica», caratteristico e proprio dell'attività diplomatica.

Curiosamente, insomma, proprio quando, alla fine della seconda guerra mondiale, si sarebbe offerta la possibilità storica di aprire allo sviluppo della politica europea la fase federalistica, proprio allora, quando il federalismo — come praticabile prospettiva politica — dopo il lungo tirocinio di circa due secoli attraverso le fasi *teorica* e *diplomatica*, approdava alla fase *politica*, proprio allora il dimensionamento *diplomatico-funzionalistico*, vecchia conoscenza della politica più antica europea, dal Rinascimento in avanti, si sarebbe riaffacciato all'orizzonte. E si sarebbe rivestito ora dei rinnovati panni dell'opzione sovranazionale, ma animata dalla riserva mentale di non far corrispondere al rinnovamento delle forme esteriori (il mercato unico) la reale trasformazione istituzionale europea (la Comunità politica). Insomma, il vecchio principio del lasciare le cose come stanno, del trasformismo e del gattopardismo peggiori, il prevalere della prospettiva diplomatica su quella politica, di Guicciardini su Machiavelli, per dirla con Gramsci, avrebbero soffocato ogni possibilità concreta di procedere sulla strada della creazione del *nuovo* in Europa.

* * *

E tuttavia, ciò non sarebbe stato, comunque, senza conseguenze: la proposta di una progettualità federalista si sarebbe posta come bisogno di riappropriazione *dal basso*, da parte della gente, dei propri diritti politici e tale riappropriazione sarebbe dovuta avvenire contro i meccanismi reazionari e/o conservatori delle politiche degli apparati statali, nuovi *lupi* nazionali, ammantati da *agnelli* comunitari. In tale direzione si sarebbero concentrati gli sforzi intellettuali e le strategie dei federalisti nel premere dapprima per l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e, dopo, per il mandato costituente al Parlamento europeo.

E tutto ciò avendo ormai una consapevolezza consolidata ed acquisita, che i governi nazionali avrebbero premuto per impedire una radicale trasformazione politica della Comunità. Lo si era visto al Vertice di Lussemburgo nel dicembre 1985, quando fu definitivamente affossata l'unica vera novità politica dal '57 in campo comunitario, che era data dal *Progetto di Trattato che istituisce l'Unione europea*, approvato dal Parlamento europeo e, appunto, respinto dai governi nazionali.

La posizione di Spinelli, che del *Progetto* era stato animatore ed ispiratore, fu netta ed inequivocabile: «Il referendum è lo strumento con cui noi vogliamo cercare di ottenere un certo sostegno popolare a quei governi che volessero o che avessero intenzione di proporre i poteri costituenti al Parlamento europeo. La formula fondamentale è questa: mai più un lavoro costituente per l'Unione europea in mano ai diplomatici. Quindi, in partenza, mai ricorrere all'art. 236, perché questo articolo stabilisce che sarà una conferenza diplomatica che deve preparare questo lavoro» (5).

E' da questo momento che la strategia di Albertini della *guerra di posizione* diventa necessariamente la sola strategia possibile per i federalisti, quella che deve, nel lungo periodo, produrre due risultati: di rendere necessaria ed insopprimibile l'esigenza della trasformazione istituzionale in senso federale e di creare un referente sociale generale, una *Welthanschauung* federalista che raccolga i frammenti in decomposizione delle ideologie tradizionali evidentemente in crisi, come ben capisce la cultura federalista, con un largo anticipo rispetto agli eventi che caratterizzeranno, poi, la fine degli anni '80 e l'incerto avvio del decennio dei '90.

* * *

Un importante elemento di riflessione diventa per il pensiero federa-

lista il convincimento che le condizioni europee che sembravano essere quelle privilegiate per la crescita e l'affermazione d'una esperienza federalista, tali probabilmente non sono. I processi di interdipendenza sono fortemente incrementati dall'accelerazione che ricevono le relazioni e gli scambi all'interno d'un mondo sempre più *villaggio globale*, ove, di contro, l'emergere delle disuguaglianze si fa sempre più stridente con la pretesa retorica dei più forti di presentare l'evoluzione storica come un processo lineare di affermazione della giustizia e della verità. Né la caduta del profilo ideologico su cui si modellavano alcuni esempi di strutturazioni istituzionali vale a liberare energie di pace e di ordine: al contrario, si liberano gli aspetti più cupi e desolanti della prospettiva politica e cioè lo spirito nazionalistico e la guerra.

A questo punto sono le cose quando scoppia la guerra del Golfo, la seconda guerra del Golfo, dopo quella Iran-Iraq degli anni '80. Ed è una guerra totale, ove l'annientamento fisico del nemico è l'obiettivo che una forza *multinazionale* persegue con lucida determinazione combattendo la sua guerra su due fronti: quello militare, che vede l'impiego di armi terrificanti di distruzione di massa e quello propagandistico che oscura nella notte più buia l'informazione e costruisce un consenso ingessato.

Ma il punto da analizzare resta quello del profilo politico di tipo *multinazionale* che va assumendo l'ordine internazionale. Incapace, cioè, di un salto qualitativo, *sovrnazionale* e *federale*, in cui le sovranità nazionali — su cui si pretende di far riposare il diritto internazionale — vengano azzerate in un quadro giuridico di pari dignità e venga sottratto agli Stati il potere di fare la guerra, incapace di tutto ciò, la comunità internazionale preferisce moltiplicare le potenzialità nazionali e alla prospettiva *sovrnazionale*, che faticosamente tenta di farsi strada, sostituisce quella della *multinazionalità*, proliferazione metastatica del principio di nazionalità.

* * *

Tutto ciò non manda in crisi il federalismo, non pregiudica la sua prospettiva ideologica, ma impone, certamente, un processo di critica storica e un riaggiustamento del tiro sul piano politico. Non è in discussione la strategia; potrebbe essere, magari, da riaggiustare la tattica.

Innanzitutto, ci pare, va richiamato il concetto di *funzionalismo*, per verificare che, sulla base di un'impostazione siffatta, data alla vita delle Comunità europee, si è creato in Europa, nell'Europa cosiddetta dei Dodici, una sorta di *comunità sovrnazionale spuria*, nel senso che

l'integrazione economica, l'interdipendenza commerciale, produttiva e consumistica hanno creato una forte distorsione prospettica. E tale distorsione, mentre lascia credere alla gente che effettivamente l'Europa esiste come comunità politica, come centro di decisioni democratiche, la delude poi sistematicamente ogniqualvolta gli interessi nazionali prevalgono e agli appuntamenti storici non si presenta il soggetto Europa, ma singoli Stati europei allineati... in ordine sparso. E' come se, insomma, nell'Europa comunitaria del secondo dopoguerra si fosse riproposto qualcosa di simile alla *République des lettres* settecentesca, ove gli intellettuali europei avevano la consapevolezza di appartenere ad una comunità sovranazionale del pensiero e della ricerca indipendentemente dal fatto che concretamente appartenessero ciascuno al suo Stato nazionale, o meglio fossero sudditi dei propri sovrani. Nell'Europa comunitaria succede qualcosa di simile: per dirla più francamente, tuttavia, la comunità non è quella elitaria degli intellettuali del '700 e l'oggetto comunitario — ormai i beni di consumo e non il pensiero illuministico — non consentono alla gente di avere la giusta e realistica prospettiva degli avvenimenti e dei processi, pur creando in essa tuttavia l'euforica impressione di appartenere ad una comunità ormai *cosmopolitica*, come se effettivamente si fossero azzerate le differenziazioni nazionali e le disparità sociali, giuridiche, economiche ecc. Ma, intanto, non è ancora realizzato, in punto di diritto, nemmeno il principio stesso di cittadinanza europea.

A rifletter bene, qualcosa di simile individuava Gramsci a proposito della società comunale quando diceva: «La borghesia italiana medievale non seppe uscire dalla fase corporativa per entrare in quella politica, perché non seppe completamente liberarsi della concezione medievale cosmopolitica rappresentata dal Papa, dal clero e anche dagli intellettuali laici (umanisti), cioè non seppe creare uno Stato autonomo, ma rimase nella cornice medievale, feudale e cosmopolita» (6).

Il passo gramsciano propone una prospettiva apparentemente in contrasto con quanto il nostro assunto si studia di analizzare e definire: insomma, sembrerebbe che la posizione gramsciana rifiuti l'ordine cosmopolitico, preferendogli una prospettiva nazionale, dal momento che egli stigmatizza «la borghesia italiana» che «non seppe creare uno Stato autonomo». Va appena ricordato, tuttavia, a questo punto, che, comunque, lo stesso Gramsci non avrebbe ritenuto sufficiente la formazione di Stati cittadini o anche regionali, e che l'*ordine* cosmopolitico che egli rifiuta è l'*ordine* che si è preteso di costruire alle spalle della gente attraverso le due istituzioni verticali dell'Impero e del Papato. Egli

argomenta: «Bisogna ricordare che Machiavelli sentiva che Stato non era il Comune o la Repubblica e la Signoria comunale, perché mancava loro con il vasto territorio una popolazione tale da esser la base di una forza militare che permettesse una politica internazionale autonoma: egli sentiva che in Italia, col Papato, permaneva una situazione di non-Stato e che essa sarebbe durata finché anche la religione non fosse diventata 'politica' dello Stato e non più politica del Papa per impedire la formazione di forti Stati in Italia, intervenendo nella vita interna dei popoli da lui non dominati temporalmente, per interessi che non erano quelli degli Stati e perciò erano perturbatori e disgregatori» (7).

Ci sembra che l'attuale situazione europea comunitaria presenti numerose analogie con la fattispecie proposta dall'analisi gramsciana. In particolare, le istituzioni economiche comunitarie sono effettivamente il «non-Stato» e poi il frammentarismo politico degli Stati nazionali europei non consente di poter contare su un «vasto territorio» e ciò costituisce un impedimento oggettivo alla nascita d'un polo europeo capace di un protagonismo politico mondiale. Ma ciò non è tutto. Infatti esistono all'interno stesso dell'Europa comunitaria elementi di indirizzo politico allogenici che muovono e dirigono quelle che dovrebbero essere invece le scelte europee indirizzate secondo piani consentanei alla creazione di una Comunità politica europea. Questa sorta di dimidiata potestà che viene sempre ad affacciarsi per l'Europa politica (ancora da creare, evidentemente) già soffoca il bambino prima ancora che entri nella culla. Quello poi che è il giudizio negativo di Gramsci sul «cosmopolitismo medievale» può utilmente essere inteso, ai nostri giorni, come corrispondente alla critica che ci sentiamo di muovere ad una visione — oggi molto diffusa — dell'Europa comunitaria come processo politico già realizzato e per il quale non occorra fare molto di più, dal momento che l'obiettivo raggiunto, quello del mercato interno, dovrebbe ampiamente soddisfare le esigenze di integrazione europea, senza necessità per questo di mettere mano alla trasformazione istituzionale che imponga un processo costituente al termine del quale si sostituisca all'attuale ordine *inter-nazionale* vigente in Europa un nuovo ordine *sovra-nazionale* con il trasferimento di quote di sovranità nazionale da parte degli Stati all'organismo federale.

* * *

Una facile, prevedibile critica potrebbe facilmente essere portata a questo ragionamento, argomentando che esso non lascia spazio ad una prospettiva federalista di respiro mondiale, ma conclude l'ambito della

trasformazione istituzionale federale alla dimensione europea.

Vale la pena controdedurre così:

1) la prospettiva di Albertini che individua il federalismo non come una *semplice* dottrina politica, ma come un'*ideologia* rende sicuri che — per ciò stesso — la prospettiva federalista non può intendersi limitata al solo ambito europeo, ma deve, necessariamente, allargarsi;

2) sul piano delle scelte di strategia politica, appare utile procedere sulla via della creazione di un potere federale mondiale attraverso la formazione di aree federali regionali (in Asia, Africa, Medio Oriente, ecc.) tenendo conto che il modello europeo di trasformazione istituzionale dalla *nazionalità* alla *sovranazionalità* potrebbe essere utilmente assunto come esempio;

3) va facendosi strada un mondialismo sospetto, una prospettiva, cioè, che intende imporre un ordine internazionale senza procedere alla costruzione di una democrazia internazionale; tutto ciò non può non suonare d'allarme per la stessa prospettiva federalista, il cui profilo mondialista non si confonde con un abbrivio unipolare, bensì come il processo armonico ove le differenze reali, ove le peculiarità culturali non siano né azzerate nel conformismo di maniera, né costituiscano motivo di discriminare politico, economico, ecc.

* * *

Proprio la necessità di sviluppare ulteriormente il terzo punto appena proposto ci induce a suggerire delle altre riflessioni.

La caduta del Muro di Berlino alla fine del 1989 ha *liberato* il mondo da un *incubo*. Da quale *incubo*?, si dirà. Giungono a soccorrerci le parole di Marx ed Engels: «Uno spettro s'aggira per l'Europa: lo spettro del comunismo».

Con tali parole, gli estensori del *Manifesto* intendevano dire che il comunismo usciva dalla sua lunga fase di gestazione teoretica per calarsi nel vivo della prassi politica; lo «spettro», insomma, tendeva a trasformarsi, nella pubblicistica di controparte, in *incubo*: «Ormai tutte le potenze europee considerano il comunismo come una potenza. E' giunto il tempo che tutto il mondo conosca dai comunisti, senza più segreti, opinioni e fini e tendenze, e che alla fantasia di uno spettro del comunismo sia contrapposto da essi un manifesto del partito» (8).

La liberazione dall'*incubo* comunista è ciò che la gente, all'indomani della caduta del Muro di Berlino, saluta con calore ed entusiasmo, convinta che l'abbattimento dei regimi del cosiddetto *socialismo reale*

automaticamente realizzi il trionfo in contemporanea della democrazia e della libertà. Poco importa il richiamo di quanti ammoniscono che democrazia e libertà non sono necessariamente legate da un rapporto di interconnessione, che, anzi, ricordano che il più delle volte il rapporto di proporzionalità tra democrazia e libertà nelle esperienze storiche effettuali è stato inverso e non diretto (9), poco importa tutto ciò: alla gente basta che l'*incubo* sia cessato. Ma cosa resta al suo posto? La gente sa che il modello di sviluppo in atto non è coerente con le esigenze e i bisogni dell'uomo, si rende conto che la *democratizzazione* dell'Est è coincisa con una fase storica, per quei paesi, di profonda recessione economica, di disoccupazione, di smantellamento delle sicurezze sociali acquisite. Ma tanto basta, la libertà conquistata ripaga di ogni sacrificio, per quanto duro, che resta da affrontare. Resta da valutare cosa significhi esattamente questa riconquistata libertà: se non si confonda la libertà come assenza di coazione con la libertà come possibilità di esprimere in modo pieno le potenzialità di pensiero e di azione.

In termini istituzionali tutto ciò non è senza conseguenze: l'Europa comunitaria deve attrezzare strumenti politici, istituzionali, economici di intervento. Essa rischia di farlo in concorrenza con gli USA. Ma c'è di più, si disarticola, infatti, il processo di attenzione che l'Europa poneva ormai da tempo nei confronti del Terzo mondo, al quale occorrerà distrarre risorse per convogliarle verso l'Est dell'Europa. La crisi ideologica ad Est lascia, inoltre, un *horror vacui* dal momento che la prospettiva del comunismo, uscendo dalla sua dimensione *manifesta* e di *socialismo reale*, rischia di ridiventare lo «spettro che s'aggira per l'Europa». Ed è molto possibile che ciò avvenga, solo che si consideri che la *crisi* dei sistemi del *socialismo reale* non è affatto avvenuta in coincidenza con la piena affermazione della democrazia compiuta e neppure con la soddisfazione totale dei bisogni primari sociali. La crisi di quei sistemi, in altre parole, dovrà essere intesa come sconfitta irreversibile del modello solidaristico di una economia pianificata o il frutto di errori di impostazione progettuale? E, simmetricamente, il *sistema* antagonista ha vinto per la validità intrinseca ed irrefutabile del proprio modello, o per la *crisi* interna dell'avversario?

Infine, e comunque, un nuovo bisogno di giustizia sociale si afferma, a livello europeo, come a livello del Terzo mondo; e con esso la richiesta di una nuova solidarietà che mette sempre più in evidenza i limiti di un modello di sviluppo tutto imperniato sulle leggi del successo e su meccanismi di incontrollato *darwinismo* economico e sociale (10). A queste cose la gente avverte che occorre dare risposte convincenti: c'è

bisogno di una trasformazione radicale dei rapporti sociali, politici ed economici, ben più profonda e complessiva di quanto l'efficientismo di facciata non lasci intendere o di quanto abbreviate scorciatoie politiche non vogliano pretendere di suggerire, magari con estemporanee soluzioni di ingegneria costituzionale.

Non a caso di queste cose va prendendo in qualche modo coscienza la Chiesa, che propone il suo impegno per la pace, quando la comunità internazionale non sa dare altra risposta che la guerra per risolvere (non risolvendola affatto, in realtà) la crisi del Golfo. E risposte va dando la Chiesa anche in altri campi, proponendo, di fatto, una nuova formulazione della sua Dottrina sociale.

Come già ai tempi della caduta dell'Impero romano, la Chiesa si surroga alle istituzioni politiche paralizzate e crea un sistema di riferimento sociale che soddisfa la domanda crescente dei bisogni popolari (materiali, etici e normativi); così, ora, la Chiesa — indicando la propria prospettiva *neoescatologica* — suggerisce una propria *terza via*, tra capitalismo e socialismo, che può valere a ricollocare la Chiesa stessa nel grande gioco politico dal quale era uscita. Il disegno della Chiesa di ricondurre nella dinamica finalistica, e quindi non storica, le motivazioni dell'agire, tende a creare per la Chiesa stessa una sua ricollocazione nella storia in quella posizione centrale che il corso degli eventi le avevano sottratto a partire proprio dall'età dei lumi, quando il soggetto umano scopre di non aver bisogno di una prospettiva metafisica per dare ragioni e fini alla sua azione.

La Chiesa agisce sulla base di un'intuizione politica molto precisa che è quella di riempire col proprio pensiero il vuoto che si è creato col concorrente processo di caduta della prospettiva ideologica ed esemplaristica del socialismo reale e con la degenerazione interna, prossima all'implosione, del sistema che al mondo sovietico si era simmetricamente contrapposto. Di quest'ultimo la Chiesa non tollera quello che definisce il *materialismo consumistico* e la prospettiva di indifferenza spirituale che lo sostiene.

Fatalmente, quindi, all'unipolarismo occidentale, che va profilandosi come asse di svolgimento possibile della politica e della storia del futuro prossimo venturo, sembrerebbe contrapporsi un nuovo progetto di escatologia: un nuovo conflitto Papato-Impero è all'orizzonte.

E' a questo punto che si ripropone la questione gramsciana della dimensione *cosmopolita* e *feudale* del potere medievale, sul cui sfondo il pensatore non scorge possibilità di successo politico per le formazioni politiche comunali *et similia* che non riescano a sottrarsi alla logica del

sistema, che, comunque, le ingloba. Il protagonismo wojtyliano è volto a recuperare le mozioni preilluministiche di un mondo in cui i dettami della fede presiedevano efficacemente (dal punto di vista del controllo sociale) l'attività normativa dei rapporti economici, politici, privati. Si motivano così gli *interessi* della Santa Sede per una cristianizzazione dell'Europa da una parte e per la promozione del Terzo mondo dall'altra. La *terza via* ha, quindi, referenti morali e non istituzionali, o, per meglio dire, subordina questi a quelli.

* * *

Così ci sembra presentarsi il quadro di riferimento generale e, necessariamente, una risposta progettuale e politica federalista non può non tener conto di tali prospettive.

Pertanto, in qualche modo, l'analisi federalista aveva pur anche anticipato quale sarebbe stata l'evoluzione del processo in atto.

Le indicazioni, pertanto, che possono nascere dall'analisi dei fatti non dovrebbero suggerire tanto un cambiamento o un radicale riaggiustamento di rotta: la prospettiva federalista acquista, anzi, in relazione all'attuale processo politico che si compie a livello mondiale, un inveramento *sul campo* dei suoi assunti teorici. Ciò che, piuttosto, andrà meglio conformato, saranno le scelte di intervento, le opzioni politiche da assumere come guida dell'azione.

Innanzitutto, sembra di poter affermare, la lotta federalista deve riporsi come lotta di *lungo periodo*. A tal proposito, forse, giova ricordare — anche un po' autocriticamente — che troppo affrettatamente s'era gridato al miracolo dell'Unione europea in via di compimento e che, invece, il processo di abbattimento dei poteri nazionali è ancora duro e difficile e che troppi ostacoli erano frapposti da interessi di vario tipo: interni ai singoli Stati europei e anche esterni all'Europa stessa.

Una seconda riflessione può forse marcare la necessità di riattrezzare il pensiero federalista ad orientarsi sul terreno della riflessione — assumendo le veste stessa di coscienza critica della società e dei suoi assetti politico-economici — più che non dedicarsi ad un coinvolgimento diretto sul campo, che rischia di far apparire l'opzione federalista per quello che essa non è, cioè per una scelta politica a servizio di qualcuno.

E, nella prospettiva di lungo periodo, di lunga marcia nel deserto, che oggi si profila all'orizzonte, l'impegno per la Federazione mondiale può essere l'indirizzo normativo sul quale dovrà ancor più modellarsi l'attività federalista di costruzione dell'Europa federale.

* * *

E' probabilmente a questo punto che, proprio in vista della lunga marcia nel deserto, il pensiero federalista ha bisogno di ritrovare fonti di nutrimento proprie, che gli diano la sicurezza di procedere sulla via del compimento di un progetto storico. E qui si profila l'intuizione politica forte che il federalismo propone coniugando etica e politica.

Una malintesa, generica lettura del pensiero del Machiavelli ne vorrebbe privilegiata la concezione *amorale* dell'attività politica. Ma se la politica è espressione, come suggerisce Gramsci, dell'«elemento volitivo», allora occorrerà ricondurla, necessariamente, alla sfera morale, al momento in cui il pensiero individua le finalità dell'agire e ad esse conforma i mezzi, studiandosi di trarre il miglior profitto all'interno delle condizioni di contesto date. Un agire, insomma, che non si proponesse un profitto, sarebbe un non senso. L'eticità di Machiavelli consiste, quindi, nel creare un rapporto aureo tra il fine e il mezzo. In ciò, inoltre, sempre secondo Gramsci, Machiavelli costituisce il discrimine tra la *creatività* propria della politica e l'*immobilismo conservatore* della diplomazia. Appare evidente, poi, che ben altra è la prospettiva dalla dottrina della fede: il fatto stesso che il fine trascenda la dimensione storica rende di per sé l'azione eterodiretta rispetto alle risorse umane e, necessariamente, l'etica assume il profilo di un valore e, globalmente, l'azione umana si deresponsabilizza. Un esempio che ci pare abbastanza calzante per chiarire tutto ciò è dato dal tema della pace: per il pensiero cristiano è un *valore*, per le dottrine politiche è la *non-guerra* o, al più, il raggiungimento di un equilibrio di potenze (si pensi, nel secondo dopoguerra al bipolarismo e alla sua pace nucleare).

Il pensiero federalista introduce il nuovo logico: la pace è un'istituzione (11). Kant dimostra, infatti, che la pace è tale solo se assume la veste giuridica dell'impraticabilità della guerra, dal momento che sono state create le condizioni giuridiche per cui non si *possa* più combattere guerra. E creare queste condizioni significa creare istituzioni tali per cui il diritto a farsi giustizia da soli venga ceduto da parte degli Stati alla stessa maniera in cui gli individui avevano imparato a vivere in società civile solo quando avevano compreso di *non avere diritto* a farsi giustizia da soli nei confronti di chi avesse prodotto loro ingiustizia. E tutto ciò significa dar vita ad istituzioni federali.

Questo esempio del tema della pace dice della necessità di trasformare i referenti di *valore* in percorsi *istituzionali*.

Certamente, assumere la pace come valore esprime anche un'esigen-

za e un'aspirazione, un anelito e un impegno che si arricchiscono di *spinte* emozionali. La prospettiva della pace *come istituzione* non vuole mortificare queste *spinte*; vuole, piuttosto, convogliare il *valore* nell'alveo normativo dell'istituzione.

* * *

Alla svolta storica che — secondo la scienza dell'organizzazione (12) — si impone oggi al federalismo di riorganizzarsi o perire, dopo aver prodotto un certo tipo di risultati, e alla prospettiva che tale rinnovamento dovrà avvenire nella direzione di un recupero di eticità alla politica, è utile dibattere se sia possibile affermare e produrre un'etica come *istituzione* da contrapporre alla sua tradizionale concezione *assiologica*.

E, necessariamente, le inferenze non saranno di poco momento: sul piano politico, ad esempio, potrebbe prodursi chiarezza sul tema dei rapporti democrazia-libertà o dei rapporti qualità-quantità nella determinazione delle scelte di indirizzo e nella gestione stessa della cosa comune.

Ma, a questo punto, ancora gramscianamente, avvertiamo le difficoltà tutte suggerite dal «pessimismo dell'intelligenza» che soffoca «l'ottimismo della volontà».

NOTE

(1) Occorre ricordare che, alla fine del '700, si produce la vera, prima esperienza politica di tipo federalista, attraverso la creazione degli Stati Uniti d'America e la definizione del loro profilo costituzionale federale. Cfr. A. Hamilton, *Lo Stato federale*, Bologna, Il Mulino, 1987.

(2) A. Gramsci, *Quaderni del carcere, Note sul Machiavelli*, Roma, 1975, pp. 116-17.

(3) *Ibidem*, p. 118.

(4) Occorre ricordare che nei primissimi anni '50 c'era stato il tentativo di creare una Comunità europea di difesa (CED), che avrebbe potuto determinare un'accelerazione del processo di unione politica, dal momento che non sarebbe stato pensabile un esercito europeo privo di un governo europeo. Tale tentativo, purtroppo, non ebbe successo: forze di ispirazione politica contraria ad una trasformazione istituzionale in direzione sovranazionale bocciarono all'Assemblea nazionale francese il progetto CED.

(5) A. Spinelli, Dall'intervento al Comitato centrale del MFE del 12 marzo 1986 (registrazione effettuata da Radio radicale). Sul Parlamento europeo cfr. L. V. Majocchi-F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, Napoli, Guida, 1979.

(6) A. Gramsci, *op. cit.*, p. 123.

(7) *Ibidem*, pp. 122-3.

(8) K. Marx-F. Engels, *Il Manifesto del Partito comunista* (ed. a cura di E. Sbardella), Roma 1967, pp. 37-8.

(9) A. Capizzi, «Liberalismo e democrazia», in *SENZA LICENZA de' superiori*, n. 7, 1989, pp. 6-9.

(10) A. Majocchi, «Federalismo fiscale e rafforzamento del *Welfare State*», in *SENZA LICENZA de' superiori*, n. 5, 1989, pp. 3-5.

(11) Cfr. I. Kant, *La pace, la ragione, la storia* (a cura di M. Albertini), Bologna, Il Mulino, 1985; Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986; E. Reves, *Anatomia della pace*, Bologna, Il Mulino, 1990; AA.VV., *Democrazia, rischio nucleare, movimenti per la pace*, Napoli 1988; R. Pinto, «La pace come istituzione», in *Quaderni di SENZA LICENZA de' superiori*, n. 13, 1991.

(12) D. Velo, «La svolta del federalismo», in *SENZA LICENZA de' superiori*, n. 14, 1991.

L'Europa e la politica di unificazione mondiale

SERGIO PISTONE

A partire dall'editoriale «L'Europa e le prime forme statuali della democrazia internazionale» (*Il Federalista*, 1990, n.2) i federalisti sono stati sollecitati a discutere, nel quadro di un dibattito per ora puramente teorico, la tesi secondo cui una Comunità europea trasformata in senso federale dovrebbe svolgere una politica estera fondata esclusivamente sugli strumenti dell'adesione e della associazione e, quindi, essere priva di competenze militari. Si ipotizza cioè non semplicemente il mettere tra parentesi la questione delle competenze militari e il concentrarsi sulla richiesta di una federazione economico-monetaria per ragioni di realismo politico (non volere tutto subito), bensì un rifiuto in termini di principio di una federazione dotata anche di competenze militari. Alla base di questa tesi c'è fondamentalmente la preoccupazione che una Federazione europea con competenze militari, invece di rappresentare un fattore decisivo a favore della politica di unificazione mondiale, finirebbe per produrre un'Europa chiusa e nazionalista, tendente ad accelerare la corsa del mondo verso la sua catastrofe finale.

Anch'io ritengo che l'unificazione europea debba essere perseguita non in funzione degli interessi egoistici dell'Europa, bensì dell'esigenza estremamente attuale dell'avvio di una politica di unificazione mondiale. Ritengo d'altra parte che la CE non possa fare a meno di dotarsi anche di competenze militari se vorrà diventare una federazione efficiente al suo interno e svolgere un ruolo efficace a favore dell'unificazione mondiale. Pertanto il problema vero non è se la Federazione europea che noi vogliamo debba o non debba avere competenze militari, bensì l'uso che di queste competenze dovrà e potrà fare. A questo riguardo mi sembrano fondamentali due ordini di considerazioni, l'uno relativo alle prospettive della politica di unificazione mondiale, l'altro relativo al pericolo del nazionalismo europeo.

Circa il primo punto noi dobbiamo concentrare sempre di più le nostre energie intellettuali nel chiarire a noi stessi e agli altri che una politica di unificazione mondiale è non solo drammaticamente e urgentemente necessaria, ma anche concretamente possibile. E' necessaria perché, come andiamo dicendo da alcuni anni, l'umanità nel suo insieme è ormai di fronte all'alternativa «unirsi o perire». Ed è concretamente possibile perché la fine del conflitto Est-Ovest, oltre ad aver fatto diventare possibile l'allargamento della CE a tutta l'Europa centrale e orientale, ha aperto la grandiosa prospettiva della istituzionalizzazione e del rafforzamento del processo di Helsinki. In sostanza è diventato politicamente possibile realizzare una cooperazione sempre più approfondita e istituzionalizzata fra Nordamerica, Europa e URSS, con possibili ed auspicabili allargamenti ad altre democrazie industriali, in primo luogo al Giappone.

Questo sistema di cooperazione dovrebbe, al proprio interno, rendere possibili progressi sempre più consistenti verso la riduzione degli armamenti e la sicurezza comune, il risanamento economico e, quindi, il consolidamento delle nuove esperienze democratiche nell'Europa centro-orientale e nell'URSS, una crescente cooperazione e integrazione sul piano economico e della politica ecologica fra le grandi comunità del Nord del mondo. Nei rapporti esterni questo sistema di cooperazione dovrebbe costituire la piattaforma fondamentale attraverso cui il Nord del mondo potrebbe affrontare in modo concorde ed efficace le grandi sfide mondiali del divario fra Nord e Sud del pianeta e del rafforzamento dell'ONU. Potrebbe, in altre parole, svolgere rispetto al processo di unificazione mondiale un ruolo trainante analogo a quello svolto dall'asse franco-tedesco e dalla «piccola Europa» rispetto all'integrazione europea.

Nel chiarire questa prospettiva dobbiamo d'altro canto, se vogliamo essere convincenti e non apparire degli astratti visionari, mettere in luce con la massima franchezza le sue difficoltà e complessità. In particolare dobbiamo sottolineare che l'avanzamento del processo di Helsinki è subordinato alla realizzazione di progressi decisivi nel processo di rinnovamento in senso democratico e federale e di risanamento economico dell'URSS. Il che significa che l'esigenza più immediata è quella di aiutare con ogni mezzo l'URSS nel suo sforzo di rinnovamento (1). Soprattutto dobbiamo riconoscere realisticamente che non è all'ordine del giorno della politica di unificazione mondiale la creazione di istituzioni di carattere federale. Non lo è a livello mondiale globale, dove è evidente che gli enormi divari sul piano del progresso economico-sociale

e democratico rendono possibili solo sviluppi della cooperazione inter-governativa. Ma anche nel quadro del processo di Helsinki ci saranno per moltissimo tempo solo possibilità di sviluppi confederali-funzionali senza consistenti embrioni federali, perché negli USA non c'è alcuna disponibilità alla cessione di sovranità ad organi sovrastatali, nell'URSS non c'è la disponibilità né la possibilità, data la sua drammatica instabilità, e nell'Europa, in cui potrebbe esserci la disponibilità, non c'è ancora un governo sovranazionale in grado di promuovere una efficace politica di unificazione mondiale.

Se queste sono le prospettive realistiche della politica di unificazione mondiale, mi sembra molto difficile che la CE possa diventare una federazione efficiente sul piano interno e capace di svolgere un ruolo internazionale efficace a favore dell'unificazione mondiale se non si doterà anche di competenze militari.

Per quanto riguarda i problemi di consolidamento interno dell'integrazione europea, poiché nella fase in cui si dovrà creare una Federazione europea efficiente, estesa a tutta l'Europa meno l'URSS, la situazione non sarà ancora matura per il trasferimento della sovranità militare a istituzioni federali mondiali, il compito di disarmare le nazioni europee spetterà alle istituzioni sovranazionali europee. Finché questo compito non verrà condotto a termine, non potremo avere una federazione efficiente perché persisterà un forte squilibrio fra le istituzioni sovranazionali disarmate e le nazioni armate. Di conseguenza l'ordinamento giuridico comunitario resterà strutturalmente debole, e, nel caso di gravi crisi, non sarà possibile realizzare interventi efficaci dell'autorità sovranazionale per restaurare l'ordine democratico violato in uno Stato-membro o prevenire efficacemente conflitti violenti fra Stati-membri. Crisi di questo genere appaiono certo assai poco probabili nell'attuale Comunità a dodici, ma la situazione sarà ben diversa in una Comunità di cui faranno parte i paesi dell'Est europeo con democrazie assai fragili e gravi contenziosi di carattere etnico (2).

Per quanto riguarda la politica di unificazione mondiale, lo strumento fondamentale con cui l'Europa potrà contribuirvi sarà la enorme forza economica derivante dalla realizzazione dell'Unione economica e monetaria. In tal modo essa potrà (in collaborazione con USA, Giappone e le altre democrazie industriali, ma con un ruolo guida, essendo essa avviata a diventare la più forte delle democrazie industriali) mobilitare le risorse economiche indispensabili per il risanamento economico dell'Est (allargamento all'Europa centro-orientale, associazione con l'URSS) e per il riscatto del Sud (integrazioni regionali e agenzie ONU per lo

sviluppo del Sud). Per questo la CE deve anzitutto dotarsi delle competenze federali indispensabili alla realizzazione dell'UEM e all'attuazione delle politiche economiche esterne necessarie per affrontare efficacemente i problemi economici mondiali. Ma, poiché la politica di unificazione mondiale ha anche un aspetto di cooperazione militare che però non si può ancora tradurre in trasferimenti di sovranità militare a istituzioni mondiali, la CE deve anche dotarsi di competenze militari per poter gestire in modo efficace questo aspetto.

Concretamente, nell'ambito della CSCE si dovranno realizzare progressi sempre più consistenti verso la riduzione degli armamenti e la sicurezza comune. E a questo processo la CE potrà contribuire in modo veramente efficace se parlerà con una voce unica e cioè se avrà competenze federali nei settori della politica estera e di sicurezza che dovranno servire non per potenziare la sua forza militare, bensì essenzialmente per impedire che gli Stati nazionali europei boicottino o ritardino la creazione di strutture di sicurezza comuni a livello della CSCE (3). A questo riguardo ha importanza decisiva la considerazione che, se le responsabilità militari restano in mano agli Stati nazionali, essi sono portati, a causa della loro strutturale debolezza, a dare importanza decisiva agli aspetti esclusivamente militari della sicurezza e quindi a resistere contro le prospettive di riduzione degli armamenti. Se per contro le responsabilità militari vengono trasferite a una CE in via di completa integrazione sul piano economico-monetario, la sua enorme forza su questo terreno la renderebbe assai più favorevole alla riduzione degli armamenti (4).

Circa la cooperazione militare a livello mondiale globale, il compito fondamentale in questa fase è quello della creazione di una consistente e permanente forza militare dell'ONU, la quale dovrebbe avere compiti di polizia (repressione dei crimini transnazionali), di controllo sulla riduzione degli armamenti, di eliminazione del traffico internazionale delle armi, di intervento nelle crisi locali nei casi estremi (ovviamente una seria politica di riscatto economico-sociale del Sud, combinata con la funzione deterrente di una consistente forza militare permanente dell'ONU, dovrebbe disincentivare gli avventurismi alla Saddam). L'Europa dovrà fornire propri contingenti alla forza militare permanente dell'ONU e potrà farlo efficacemente solo se essi saranno sotto la diretta responsabilità del governo europeo, se saranno cioè federali. In caso contrario (come dimostra l'esperienza della partecipazione europea alla guerra del Golfo) ci saranno continui contenziosi fra gli Stati nazionali europei, perché qualche Stato si sottrarrà al suo dovere, mentre quelli che faranno il loro dovere pretenderanno compensi sul terreno economico. E questi conten-

ziosi, e le connesse questioni di prestigio nazionale, avranno effetti disgregativi all'interno della CE.

Se è chiaro, alla luce di queste considerazioni, che la CE non può fare a meno di dotarsi anche di competenze federali nel settore militare (5), e che il problema vero è dunque quello dell'uso di tali competenze in funzione della politica di unificazione mondiale, occorre a questo punto prendere in considerazione la preoccupazione circa la possibilità che una federazione con competenze militari produca un'Europa chiusa e nazionalista.

A me sembra che questa preoccupazione sia contraddittoria rispetto alla nostra visione della attuale evoluzione mondiale. Noi mettiamo giustamente in luce una crescente convergenza delle ragioni di Stato delle massime potenze mondiali dovuta alla mondializzazione dell'alternativa «unirsi o perire» e alla fine del conflitto Est-Ovest che ha fatto cadere l'ostacolo fondamentale che impediva di prendere coscienza che l'umanità è ormai una comunità di destino. E osserviamo che questa convergenza delle ragioni di Stato ha messo in moto un processo di progressiva attenuazione della politica di potenza e di avvio della politica di unificazione mondiale. Se questa visione è fondata, è ragionevole aspettarsi che un'Europa capace di agire come soggetto unitario sul piano mondiale si inserisca attivamente in questo *trend* e sia quindi spinta ad usare le proprie competenze economico-monetarie, di politica estera e militari a favore della politica di unificazione mondiale e non di un nazionalismo egoista e disgregatore. Questa aspettativa appare tanto più fondata se si tengono presenti le caratteristiche specifiche della ragion di Stato europea. A questo riguardo mi sembrano decisive due considerazioni.

In primo luogo la CE non solo è fortemente dipendente dal commercio mondiale ed è quindi spinta ad aiutare l'Est europeo e il Sud del mondo (trasferendo crescenti risorse dalle spese per gli armamenti alla cooperazione per lo sviluppo) per consolidare le sue stesse prospettive economiche, ma ha addirittura un interesse vitale a favorire lo sviluppo dell'Est europeo e del Sud del mondo per tenere sotto controllo i fenomeni migratori che rischiano altrimenti di compromettere le stesse strutture democratiche dell'Europa occidentale. In secondo luogo una struttura federale vera, quale sarà quella che la CE si darà se completerà il processo di integrazione, rappresenterà per un certo periodo un ostacolo costituzionale fortissimo all'affermarsi del nazionalismo europeo e, quindi, dell'opzione a favore di una Europa-fortezza, che richiederebbe invece strutture accentrate e autoritarie. I progressi decisivi nella politica di unificazione mondiale, che la Federazione europea sarebbe spinta a

favorire, dovrebbero pertanto creare nel frattempo una situazione in cui l'emergere di un'Europa chiusa e nazionalista diventerebbe a poco a poco strutturalmente impossibile.

La convinzione che la convergenza delle ragioni di Stato delle massime potenze mondiali e le caratteristiche specifiche della ragion di Stato europea costituiscano un potente fattore oggettivo favorevole all'affermarsi di una forte politica di unificazione mondiale da parte della Federazione europea non significa ovviamente che questa politica si imporrà in modo automatico. In realtà le opportunità di realizzare grandi progressi offerte dalla situazione storica potranno essere colte in modo più o meno completo in relazione al livello di consapevolezza, di capacità e di volontà della classe politica. E qui i federalisti sono chiamati a svolgere un ruolo di grande importanza nella lotta contro le resistenze che certamente ci saranno nei confronti di una coerente politica europea di unificazione mondiale. Essi devono esercitare tutta la loro influenza per ottenere che questa politica abbia un ancoraggio nella stessa costituzione europea e diventi quindi il contenuto fondamentale della politica internazionale del governo europeo.

Circa il primo aspetto si dovrebbero tenere presenti le seguenti indicazioni:

1) nella costituzione europea deve essere indicato esplicitamente l'impegno alla creazione del governo mondiale e ai connessi trasferimenti di sovranità;

2) deve inoltre essere recepito il divieto di commercio internazionale delle armi (come nella costituzione giapponese) e l'impegno a mettere truppe europee a disposizione permanente dell'ONU per costituire una efficace forza di polizia internazionale;

3) le competenze di difesa e di politica estera devono essere concorrenti e devono essere distribuite fra il livello europeo, quello nazionale e quello locale sulla base del principio di sussidiarietà, in modo da realizzare una federazione efficiente, ma da istituire allo stesso tempo un importante ostacolo costituzionale all'affermarsi di un'Europa chiusa e nazionalista.

Circa la politica internazionale della Federazione europea, l'obiettivo fondamentale che si deve perseguire è il coordinamento e il parallelismo fra la federalizzazione della politica estera e di difesa europea e il rafforzamento della CSCE e dell'ONU. In questo quadro generale due obiettivi di particolare importanza sono la sostituzione della CE a Francia e Gran Bretagna nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU e il trasferimento delle forze nucleari francese e britannica non al governo europeo, bensì

all'ONU.

Il fatto che la politica europea di unificazione mondiale dipenda anche dalla volontà politica (e, quindi, anche dall'influenza che i federalisti possono esercitare sulla sua formazione) non significa però che questa possa andare contro le tendenze di fondo del processo storico. Se perciò la nostra visione di questo processo è sbagliata e il futuro ci riserva l'esasperazione invece che l'attenuazione della politica di potenza, la CE non potrà svolgere alcuna politica di unificazione mondiale, indipendentemente dal fatto che acquisisca o no competenze federali in materia militare, e non sarà in grado di impedire un'involuzione verso un nuovo medioevo o addirittura verso l'olocausto dell'umanità. Se invece la nostra visione del corso storico è viziata non da eccessivo ottimismo ma da eccessivo pessimismo, ed emergeranno pertanto possibilità di decisivi sviluppi federali a livello mondiale, globale o parziale, assai prima di quanto oggi possiamo realisticamente ipotizzare, non sarà certo l'esistenza di una CE dotata, nei limiti che abbiamo visto, di competenze federali in materia militare a impedire l'affermarsi di una volontà politica determinata a cogliere in modo pieno e immediato queste possibilità. Ciò anche perché la federalizzazione a livello europeo delle forze armate non potrà che essere graduale e non ci saranno quindi particolari difficoltà a farla confluire in una federalizzazione a livello mondiale.

A conclusione di queste considerazioni mi preme ancora sottolineare che, nella mia ottica, il ritenere necessario attribuire competenze militari alla CE non equivale a ritenere che la creazione di un esercito europeo sia diventata oggi, come sembrano credere alcuni commentatori ed esponenti politici, un obiettivo trainante del processo di unificazione europea. In realtà l'obiettivo trainante resta sempre l'unificazione economico-monetaria. Nello stesso tempo però sta acquistando una crescente importanza il problema delle nuove responsabilità mondiali dell'Europa e cioè del suo impegno di solidarietà con l'Est europeo e con il Sud del mondo e del suo contributo alla riforma e al rafforzamento dell'ONU (6). Di fronte al drammatico aggravarsi della crisi dell'Est europeo e di quella del Medio Oriente, di fronte al continuo peggioramento delle condizioni del Sud del mondo e dello stato di salute ecologica del pianeta, diventa in effetti sempre più difficile coinvolgere nuove forze nella lotta per l'unificazione europea se non si mette, in termini sempre più chiari e approfonditi, l'accento sul legame fra questa lotta e quella per affrontare efficacemente i fondamentali problemi del mondo.

Se questo è vero, l'aver concentrato l'attenzione sull'alternativa «Federazione europea con o senza competenze militari» ha, a mio avviso,

introdotto elementi più di confusione che di chiarificazione rispetto al problema del ruolo europeo a favore dell'unificazione mondiale. Ha cioè fatto nascere il sospetto in molti sinceri europeisti che i federalisti stessero sbandando da un pacifismo realistico verso un pacifismo astratto e velleitario. Ciò ha in certi casi indebolito la nostra lotta a favore della Federazione europea e di una politica europea di unificazione mondiale.

NOTE

(1) Oggi non ha senso proporsi l'allargamento della CE all'URSS, mentre è più realistico pensare a una stretta associazione tra la CE e un'URSS rinnovata e capace di essere uno dei pilastri fondamentali di una CSCE rinnovata. Nella prospettiva a lungo termine della Federazione mondiale è invece del tutto legittimo proporsi l'obiettivo di una Federazione europea comprendente non l'URSS bensì le sue repubbliche (probabilmente con una Russia articolata in due o tre Stati, date le sue dimensioni eccessive). Ciò perché fra i componenti di una Federazione mondiale ci saranno Stati delle dimensioni della Cina e dell'India, a cui dovrebbero pertanto affiancarsi grandi federazioni regionali come l'Europa dall'Atlantico al Pacifico, l'Unione panamericana, l'Unione panafricana, e così via. La prospettiva storica di una Federazione europea comprendente le repubbliche dell'URSS potrebbe ovviamente subire una brusca accelerazione nel caso di una prossima rottura dell'unità dell'URSS e sempre che un tale processo non produca una guerra civile con conseguenze catastrofiche per il mondo intero.

(2) Per disarmo degli Stati membri di una Federazione europea si intende una situazione in cui essi abbiano a disposizione forze armate sufficienti al mantenimento dell'ordine pubblico interno (che, salvo casi di crisi eccezionali, deve restare di competenza nazionale), ma non in grado di costituire un pericolo per gli Stati vicini e un ostacolo all'affermazione dell'autorità federale. Che l'esigenza di disarmare, in questo senso, gli Stati membri di una Federazione europea, onde rendere più efficace l'ordinamento giuridico federale, sia una questione non irrilevante lo dimostra il fatto che negli ambienti federalisti nessuno pensa, a quanto mi risulta, a una Federazione mondiale in cui il governo mondiale sia disarmato e gli Stati membri armati.

(3) A questo riguardo si dovrebbe esaminare l'idea di una nuova NATO fondata su tre pilastri: Nordamerica, Europa, URSS. Alcune interessanti proposte in tal senso sono sviluppate da W. Loth, «Das Ende der Nachkriegsordnung», in B. Schoch (a cura di), *Friedensanalysen*, Francoforte, Suhrkamp-Verlag, 1991.

(4) In proposito rimando al mio articolo: «Implicazioni istituzionali della difesa europea», in *Uni-Europa*, XVIII, 1988, n. 11-12.

(5) Queste competenze dovrebbero in sostanza riguardare i contingenti per l'ONU, il disarmo, il commercio delle armi, l'industria degli armamenti.

(6) La tesi, sostenuta nell'editoriale del *Federalista* ricordato all'inizio, secondo cui una Federazione europea senza competenze militari avrebbe un grande valore come modello per il resto del mondo perché anticiperebbe un aspetto fondamentale della Federazione mondiale, vale a dire la scomparsa degli eserciti, non è convincente, oltre che per le considerazioni fatte in precedenza (una Federazione europea incapace di disarmare

le proprie nazioni sarebbe un cattivo modello per il mondo), anche perché non prende chiaramente atto della drammatica attualità della politica di unificazione mondiale e delle enormi responsabilità che l'Europa è chiamata ad assumersi al riguardo. Finché la politica di unificazione mondiale non era ancora all'ordine del giorno era giusto insistere essenzialmente sul ruolo della Federazione europea come modello per le altre integrazioni regionali e per l'unificazione mondiale. Oggi quello che ci si aspetta dall'Europa non è un gesto simbolico e per di più truccato come la rinuncia a competenze federali di natura militare, lasciando però le nazioni armate, ma uno straordinario impegno attivo e solidale nella soluzione dei problemi economici, ecologici e di sicurezza del mondo.

Trent'anni fa

QUATTRO BANALITÀ E UNA CONCLUSIONE SUL VERTICE EUROPEO *

Dopo la prima conferenza al vertice dei Sei sul problema europeo, ed in attesa della seconda, vale la pena di fissare qualche appunto. Si tratta solo di banalità, ma bisogna avere la pazienza di ripeterle ogni volta perché nessuno le sa, o le rammenta. Da un certo punto di vista la situazione è talmente chiara che persino il *leader* socialista italiano Pietro Nenni, vale a dire un neofita del problema europeo, ha potuto descriverla senza sbagliarsi: «La grande assente nel dialogo [della politica internazionale] è l'Europa. Europa dei Sei, Europa dei Sette, Unione europea occidentale, Unione europea economica, Consiglio d'Europa, ecc., molte, troppe sigle per poca sostanza, messi a parte i notevoli sviluppi dell'integrazione economica che hanno il loro fondamento e la loro spinta nel progresso tecnico e nelle dimensioni sempre più ampie della produzione.

* Con questo articolo, pubblicato nel 1961 (n. 2, pp. 63 segg.), *Il Federalista* aveva, tra l'altro, preso posizione contro l'elezione diretta dell'Assemblea delle Comunità (l'attuale Parlamento europeo) senza l'attribuzione di poteri reali. Oggi può sembrare strano che un gruppo di federalisti, tra i quali figuravano i redattori di questa rivista, potesse essere contrario all'elezione diretta del Parlamento europeo (allora semplicemente «Assemblea»). Ed è un fatto che successivamente gli stessi federalisti si sono battuti per l'elezione diretta prima dell'attribuzione dei poteri. Va dunque ricordato: a) che i federalisti in questione hanno tentato (prima con Spinelli, poi senza) dal 1957 al 1966, di ottenere direttamente, vale a dire con la sola loro azione, la convocazione di una Costituente. Essi non potevano dunque non essere ostili a chiamare alle urne il popolo europeo senza che fosse riconosciuto nel contempo il suo potere costituente; b) che, anche dopo il fallimento di questo tentativo, essi hanno continuato ad identificare nel fatto costituente la priorità strategica, ma hanno incluso in questa area anche gli obiettivi che conducono gli Stati in prossimità della Costituente europea, perché comportano l'esercizio dei loro poteri sovrani proprio sul bordo di un *piano inclinato* dalle nazioni all'Europa; c) che, proprio perché un parlamento senza il potere di fare le leggi e di controllare l'esecutivo è assurdo, un Parlamento europeo così maltrattato avrebbe secondo loro fatto nascere, come in realtà è accaduto, l'idea del deficit democratico della Comunità e della necessità di colmarlo.

L'europeismo, nella sua sostanza politica, è oggi al punto zero. Il Mercato comune non può bastare a sviluppare in Europa una volontà politica comune; la confederazione proposta da De Gaulle è la negazione della federazione dei popoli europei [popoli europei? Popolo europeo: l'elettorato europeo], la campagna per la convocazione di una Costituente europea eletta direttamente dal popolo [giusto, al singolare, dunque il popolo europeo] muove da presupposti sani ma tiene poco conto della considerazione che le nuove strutture costituzionali, nuovi istituti di diritto sono validi se sanzionano stati di fatto, non lo creano di per sé soli» (1). A prescindere dalle valutazioni sulle basi politiche della Costituente, del Mercato comune e così via il quadro è giusto. Riassumiamolo così: siamo di fronte al problema dell'unità europea e si tratta di scegliere fra: a) la confederazione proposta da De Gaulle, vale a dire l'Europa delle patrie, b) le Comunità, vale a dire l'Europa dei funzionari, c) la Costituente, vale a dire l'Europa del popolo. Che fare? Da questo punto di vista tutto diventa oscuro. Tiriamo dunque fuori le nostre banalità.

Prima banalità.

Il problema europeo è reale o immaginario? Che cosa è, come si differenzia dal problema sociale, o da quelli della democrazia in Francia, dell'unità nazionale in Germania, dell'apertura a sinistra in Italia, ecc.? E', semplicemente, la situazione nella quale viviamo. Lo si voglia o no, la Francia non può fare, sino al punto in cui la cosa avrebbe pieno senso, una politica estera ed economica francese (per questo, stando al governo, il nazionalista De Gaulle è diventato «europeista»); e così la Germania, e così l'Italia, ecc. E' la nostra fortuna. Se Francia, Germania, Italia potessero fare come nel passato cose del genere, dovrebbero, ciascuna, cercar di alzar sé stessa e di abbassare il vicino. Radunerebbero alleati contro costui, guarnirebbero le frontiere, controllerebbero gli scambi economici mirando alla propria potenza e alla altrui debolezza. Ma non possono. Non ha più senso scegliere tra l'amicizia o l'inimicizia della Francia per la Germania, della Germania per l'Italia e via dicendo. Secondo il precetto costituzionale i governi dovrebbero fare una politica nazionale, ma non possono: devono farne, di buona o cattiva grazia, almeno per le questioni fondamentali, una comune europea. Questa è la base politica del Mercato comune (non c'è mercato senza base politica), questa è la base politica dell'europeismo. Così si spiega il carattere fantomatico dell'unità europea: c'è, ma come situazione di potere allo stato elementare, senza istituti politici, senza volontà, senza consapevo-

lezza (i governanti credono di aver scelto loro, come politica nazionale, la collaborazione europea). E così si spiega il vuoto politico dell'Europa, il senso di inutilità che destano i suoi governi, i suoi parlamenti, i congressi dei suoi partiti: non c'è governo, non c'è parlamento, non c'è partito che possa elaborare, e mandare ad effetto, una vera e propria strategia politica perché di fronte ad una situazione di potere europea, non può che prendere decisioni nazionali. Decisioni soltanto tattiche, e subordinate in ogni modo al disordinato cozzo europeo degli interessi, perché prese in rapporto ad una sola parte (nazionale) dei dati che condizionano il processo di potere.

Seconda banalità.

Che cosa è, che cosa conta, quanto durerà questa unità di fatto? Nella presente situazione i governi dei Sei, per la loro incapacità di controllare completamente i processi della difesa e della produzione, hanno lasciato mano libera agli interessi non più costringibili nelle dimensioni nazionali. La loro politica comune europea è in sostanza nell'ordine economico un semplice *laissez faire*, *laissez passer* dovuto a cause di forza maggiore; nell'ordine della difesa un vassallaggio rispetto agli USA. L'unità europea è dunque una sorta di anarchia basata sull'eclisse di fatto delle sovranità nazionali, sulla protezione americana e, in ultima istanza, sulla bomba atomica, che impedisce alla Russia di lasciar straripare la sua potenza nel vuoto politico dell'Europa occidentale. Che cosa conta questa unità? Molto economicamente perché ha spezzato le anacronistiche dimensioni nazionali dell'economia che fermarono lo sviluppo della produzione di massa in Europa; nulla politicamente perché non corrisponde ad un quadro di lotta per il potere, e quindi non mobilita né una classe politica europea né un consenso europeo, non determina né una volontà né una responsabilità europee. Quanto durerà? Dipende da fattori estranei alla volontà degli Europei, durerà sinché questi fattori estranei — interessi nazionali in Europa (massimo esempio de Gaulle), interessi americani nel mondo, interessi russi nel mondo, pressione degli afro-asiatici — convergeranno nel mantenere lo *status quo* dell'Europa occidentale. I fattori interni (piccolo recupero di potenza per l'espansione economica e quindi maggiori possibilità di esercizio effettivo della sovranità) e quelli esterni (minor potere degli USA, maggior potere dell'URSS e degli afro-asiatici) stanno mutando direzione. Rispetto all'Europa occidentale erano centripeti e stanno diventando, per ora molto lentamente, centrifughi. Quando questa direzione centrifuga si farà

sentire e metterà in pericolo l'unità europea di fatto, la fusione degli interessi economici non potrà difendere la pericolante unità politica. Come scrisse brillantemente Lüthy, dopo aver fatto l'ipotesi di una crisi politica (egli cita a mo' di esempio «un esperimento di confederazione pantedesca, un colpo di Stato militare in Francia, un fronte popolare in Italia»): «E' almeno ridicolo supporre che contro frontiere chiuse immediatamente in seguito ad una crisi simile vi sarebbe un assalto dei viaggiatori di commercio, dei consiglieri d'amministrazione, dei turisti e delle agenzie avvezze ai viaggi senza passaporto e senza dogane; un assalto per aprire una breccia all'unità europea: *allons enfants du marché commun...*» (2).

Terza banalità.

Come si potrebbe trasformare questa unità di fatto, che lasciata a sé stessa è destinata a svanire, in una unità irreversibile? Solo creando un potere federale. Non c'è altro da fare. E' spiacevole, ma non c'è altro da fare. I governi degli Stati non servono. Il fatto che sinora essi abbiano fatto una politica comune non deve illudere sulle possibilità di mantenere l'unità europea mediante l'«armonizzazione» delle politiche estere. Questo fatto contro natura — uno Stato c'è per fare la sua politica non quella degli altri — non è dipeso dalla «buona volontà» europea dei governanti, ma da cause di forza maggiore, dall'impossibilità di fare altro. Se e quando saranno liberi di scegliere, ciascun governo farà la sua politica estera ed economica, dividendo l'Europa come nel passato. Secondo la lucida sentenza di Hamilton: «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 nel tempo». D'altra parte qualche cosa di mezzo tra i governi nazionali ed il necessario governo federale non c'è. Questo è il punto da cui derivano tutte le difficoltà. Ma nascondere a sé stessi e agli altri non giova, serve soltanto ad eludere il problema.

Non c'è una stazione intermedia tra un sistema di Stati sovrani e una federazione. O si mantiene il potere a livello nazionale, ed allora la mobilitazione di energie e le procedure di decisione restano nazionali. O lo si trasferisce a livello europeo, ed allora, rispetto alle competenze trasferite, la mobilitazione delle energie e le procedure di decisione divengono europee. In mezzo non c'è niente. Ci sono parole vuote, più mezzi di esecuzione delle politiche degli Stati sovrani: così, nel caso specifico, le cosiddette Comunità economiche; così, in genere, le confe-

derazioni, tutti organi non dotati di potere proprio (la prova sta nel fatto che, nonostante CECA, CEE e CEEA, si lotta, come sempre, per il potere nazionale).

Quarta banalità.

Come fondare il potere federale? Non a poco a poco, evidentemente. O lo si istituisce, convocando una Costituente, o non lo si istituisce. O si fa tutto con una decisione sola o non si fa niente. Su chi bisogna agire? Sulla popolazione? La si chiami «masse», la si chiami «opinione pubblica», essa è da tempo favorevole con una netta maggioranza, eppure, secondo Nenni come secondo tutti i politici nazionali, manca lo «stato di fatto», quello senza del quale sarebbe astratto pensare alla Costituente. Quindi non si tratta della popolazione. Agire forse sugli interessi economici? Quelli «padronali» sono da tempo, con la liberalizzazione, sulla strada europea; quelli sindacali vorrebbero imboccarla sia per fronteggiare i primi, sia perché più l'integrazione avanza più i redditi di lavoro crescono (3). Eppure, come sopra: lo «stato di fatto» manca. Non si tratta dunque nemmeno degli interessi economici. Forse fanno ostacolo le tradizioni, qualche cosa di profondo in ciascuno di noi? No, i valori politici dominanti sono cristiani, liberali, democratici, socialisti, super-nazionali o internazionali per origine e assolutamente antitetici, nella loro schietta essenza, all'esclusivismo nazionale. Resta dunque soltanto la classe politica. La creazione dello «stato di fatto» dipende perciò dai politici. Ma essi non lo sanno, l'aspettano dal di fuori. Il motore non si muove, tutto sta fermo. I politici non capiscono che «fuori» (popolo, interessi, valori di questa Europa che è delle «nazioni» solo da una ottantina di anni), che «fuori» tutto è pronto dal 1945, e dimenticano persino, a proposito dell'Europa, che loro è il compito dell'iniziativa e delle scelte. Come mai? E' semplice. Si battono per il potere nazionale, vedono il governo nazionale come cosa che dipende da loro, il resto come cosa che dipende da altri. E non si può convincerli che sbagliano, che stanno portando gli Europei alla malora. «Le convinzioni e le idee dei gruppi dominanti — scrive Mannheim — sembrano congiungersi così strettamente agli interessi di una data situazione da escludere qualsiasi comprensione dei fatti che potrebbero minacciare il loro potere. Con il termine di *ideologia* noi intendiamo così affermare che, in talune condizioni, i fattori inconsci di certi gruppi nascondano lo stato reale della società a sé stessi e agli altri e pertanto esercitino su di esso una funzione conservatrice» (4). Per questo le nazioni, che sono dei colabrodi, si

ispessiscono nella mente dei politici. Per questo i fatti banali che stiamo illustrando non sono in genere compresi dai politici: sono infatti tali da minacciare i loro poteri, tanto di opposizione quanto di governo (l'Europa si fa «da un giorno all'altro»: «da un giorno all'altro» andrebbero per aria sei Ministri degli Esteri, sei Ministri della Difesa... tutte le posizioni di potere nei partiti sarebbero da riconquistare...) (5). Per creare lo «stato di fatto» ci vogliono perciò dei politici che si battano per il potere europeo — pregiudizialmente per il potere costituente del popolo europeo — e non per il potere nazionale. Non è facile averli. Per acquistare potere bisogna partecipare alla vita politica. Ma il quadro visibile della lotta per il potere è quello nazionale. Ne segue una contraddizione: bisogna acquistare potere, ma se lo si acquista in modo normale, nel quadro visibile, non serve per il fine europeo perché ci si nazionalizza (oggettivamente: controllo di procedure di decisione esclusivamente nazionali; soggettivamente: ispessimento ideologico della «nazione»). Bisogna pertanto agire in un quadro che non si vede, quello europeo (6), rifiutando qualsiasi potere (le pseudostazioni intermedie sono posizioni di potere nazionali) sino a che non lo si possa ottenere tutto (costituente): ci vogliono dunque dei politici «tecnicamente» rivoluzionari. Politici che non puntino, per sé e per gli altri, sugli interessi immediati ma solo sui valori, che non facciano leva su contraddizioni fra diverse ambizioni e interessi immediati ma sulla generale contraddizione tra il sistema di valori della nostra civiltà e lo svolgimento reale della vita politica (una politica analoga a quella che hanno fatto tutte le minoranze rivoluzionarie, al tempo loro la liberale, la nazionale, la socialista).

Conclusione.

Ciò detto, siamo di fronte ad una scadenza. Il 19 maggio ci sarà a Bonn il secondo «vertice» europeo. Sta bene; de Gaulle propone la confederazione: incontri periodici fra i detentori del potere nazionale, più segretariati, più un solenne referendum popolare europeo per l'avvio. Le Comunità propongono: a termini dei Trattati di Roma elezione diretta dell'Assemblea delle Comunità (senza conferimento di poteri legislativi e di controllo di un governo che non esiste) e fusione degli «esecutivi» (senza «esecuzione») carbone-acciaio, mercato comune, energia atomica. I federalisti propongono: conferimento del potere costituente al popolo europeo. Che fare? Ognuno faccia il suo gioco. C'è chi è riuscito a demistificare nel suo animo la «nazione», vale a dire la giustificazione ideologica degli Stati esistenti. Costui deve attestarsi sulla opposizione di

regime, deve reclamare la Costituente, e non mollare. Può capire, ha questa responsabilità. Se l'elude, l'Europa non si farà mai. Per lui vale la regola che corrisponde alla natura del problema: o tutto o niente. E c'è invece chi ha oggi, o vuole avere domani, un pezzo di potere. I poteri di oggi e domani sono nazionali, chi li ha o li vuole resta prigioniero dell'ideologia nazionale. Salvo illuminazione e rinuncia, salvo «autodemistificazione» della propria coscienza nazionale, costui «nasconde a sé stesso lo stato reale della società», vale a dire non comprende i dati ultimi del processo politico e può agire soltanto in superficie. Costui può tuttavia capire le seguenti osservazioni (e dovrebbe agire di conseguenza):

1) non ha senso — è un trucco — battersi contro la confederazione di de Gaulle impugnando armi dello stesso tipo: incontri periodici di ministri nazionali (i cosiddetti *Consigli dei Ministri della Comunità*) contro... incontri periodici dei ministri nazionali, segretariati per preparare il materiale per le decisioni dei ministri (i cosiddetti *esecutivi* delle Comunità contro... segretariati come sopra; armi dello stesso tipo, ma meno efficaci perché la confederazione di de Gaulle ha contenuto politico, quella delle Comunità solo economico; perché nella prima le parole corrispondono alle cose, nella seconda servono a nasconderle.

2) Non ha senso — è una porcheria — proporre di mettere in moto il meccanismo della sovranità europea, proporre di eleggere i rappresentanti del «popolo europeo», e dar loro il solo «potere» di rivolgere delle preghiere ai governi nazionali. Questo progetto «europeista» è ancora più assurdo di quello, pur mostruosamente assurdo, con cui Schuman ed Adenauer si illusero di poter risolvere il problema dell'esercito europeo (prima dell'*aut-aut* di De Gasperi: o con il potere politico europeo o niente). Che Dio li perdoni, essi volevano mettere questo esercito a disposizione di una organizzazione simile a quella della CECA: volevano fare l'esercito europeo, non lo Stato europeo; non volevano toccare la sovranità degli Stati, ma erano disposti a toglier loro gli eserciti. Come non si poteva costruire quella specie di *Legione straniera* europea, così non si potranno fare queste straordinarie elezioni. Se si facessero, darebbero luogo ad una farsa; una campagna elettorale nella quale i candidati dovrebbero promettere agli elettori: «Se mi eleggerete, dirò questo o quest'altro a chi ha il potere di farlo». Meglio francamente il referendum di de Gaulle. Un referendum si fa anche per sapere ciò che la gente vuole. Le elezioni si fanno per decidere chi comanderà. Dopo il referendum noi sapremo in forma ufficiale ciò che sappiamo già: la popolazione è favorevole all'unità europea. Dopo elezioni come quelle proposte dagli «europeisti», e l'esperienza del fatto che continuerebbero

a comandare i governi nazionali, l'Europa affogherebbe nel ridicolo.

3) Occorre non nutrirsi di chiacchiere e badare alle cose. Se non si pensa di istituire una federazione bisogna occuparsi di politica internazionale. All'infuori della federazione di sostanziale c'è infatti solo la condotta degli Stati. Di questo, e non dell'«integrazione», si deve ragionare. Si tratta di chiedersi se, da questo punto di vista, la scelta fra la confederazione di de Gaulle e quella delle *Comunità* è la scelta fra due politiche diverse o fra due modi diversi di nominare la stessa politica. Orbene, la differenza c'è. Chi pensa di tenere la piattaforma a sei con la confederazione delle *Comunità* non ha niente da opporre a coloro — e sono molti, dietro ad Erhard — che vogliono farla saltare. Per spegnere le *Comunità* — che non hanno potere proprio — basta non occuparsene; mentre la divisione, davvero assurda se si pensa soltanto in termini economici, tra MEC ed EFTA, farà sempre rumore. Su questa strada lo scivolamento dalla piattaforma a sei a quella a sei più Gran Bretagna e contorno è facile, quasi naturale. Altra cosa sarebbe la confederazione di de Gaulle. Essa metterebbe in vista i protagonisti, i detentori del potere nazionale, ora comodamente nascosti dietro le *Comunità* e l'*integrazione*; e la posta in gioco: la piattaforma a sei (7). Metterebbe in vista il fatto che la piattaforma a sei è impresa politica e non economica: è l'intesa europea occidentale continentale basata sul finalmente pacifico testa a testa franco-tedesco, vale a dire il fatto politico sul quale poggiano tutti i miracoli, economici e no, del dopoguerra. Non sarebbe facile per nessuno, e tanto meno per gli Erhard, i Brandt, i Fanfani e via dicendo, rifiutarla. L'europeismo resta una necessità; quello a sei, che fu una necessità, è diventato una scelta. Si tratta di farla oppure no, assumendosene le responsabilità.

Mario Albertini

NOTE

- (1) Relazione di Pietro Nenni al 34° Congresso del PSI (Cfr. *Avanti!*, 16 marzo 1961).
- (2) Cfr. Herbert Lüthy, «Quando Giove si decise a voler bene ad Europa», in *Nord e Sud*, VII, 11-12, p. 73.
- (3) Vogliono ma non possono. I «padroni» possono, entro certi limiti, agire indipendentemente dagli Stati, i lavoratori no. Anche a livello internazionale i «padroni» possono eseguire da sé stessi, con propri apparati amministrativi, le loro decisioni. I lavoratori

invece devono valersi di organizzazioni come i sindacati ed i partiti per conseguire i loro scopi, e queste organizzazioni non possono, né giuridicamente né politicamente, scavalcare gli Stati. Sindacalmente e politicamente per i lavoratori si pone questo *aut-aut*: o rinunciare a qualunque azione sindacale e politica efficace a livello europeo (battendosi con il debole potere contrattuale nazionale contro quello «continentale» dei «padroni»), o disporre di un parlamento e di un governo europei, cioè di un quadro giuridico, politico e sociale che permetta l'organizzazione europea dei loro mezzi di lotta: i partiti e i sindacati.

(4) Cfr. Karl Mannheim, *Ideologia e utopia*, Bologna, 1957, p. 41.

(5) Da un punto di vista politico «puro» il «nemico» dell'Europa è la classe politica al potere (potere di governo e di opposizione nazionale). I politici hanno la possibilità di conservare la divisione (sovranità assoluta degli Stati), e quella di fare l'unità (convocazione della Costituente mediante un trattato internazionale). I politici sono la sola classe che ha qualche cosa di sostanziale da perdere con l'unità europea: le posizioni di potere acquisite attraverso la lotta politica nazionale. Quando gli Americani passarono dal regime confederale (nel quale praticamente vive ora l'Europa dei Sei) a quello federale, dovettero proprio superare l'ostacolo costituito da una parte cospicua della classe politica al potere negli Stati. Nel primo saggio del *Federalist* Hamilton scrisse: «...Ben sarà se la nostra scelta [tra la confederazione e la federazione] verrà determinata da una giudiziosa valutazione dei nostri interessi, e non sarà sviata o turbata da considerazioni estranee al pubblico interesse. Il che, purtroppo, è più da desiderare ardentemente che da prospettarsi concretamente. Il progetto che ci viene sottoposto incide su troppi interessi particolari, innova troppi istituti locali, perché, nel discuterlo, non si implichino molti e vari argomenti, essenzialmente estranei al merito della questione, ed opinioni, passioni e prevenzioni non certo propizi a mettere in luce la verità. Tra gli ostacoli più formidabili che la nuova Costituzione si troverà ad affrontare, si può, senz'altro, facilmente prevedere quello costituito dall'interesse evidente di una determinata classe dirigente in ogni Stato a resistere a ogni innovazione che implichi, comunque, una diminuzione di potere...». Sulla base del marxismo da due soldi praticato universalmente da cristiani, liberali e democratici, un tempo si diceva che erano contro l'Europa i «monopoli», ed ora che essi marciano si dice che l'Europa è fatta, mentre i politici, liberi da imputazioni e quindi da responsabilità, conservano la divisione per conservare i loro poteri.

(6) A questo proposito non si può scrivere nulla di più chiaro di quanto scrisse Machiavelli nel VI capitolo del *Principe* (*De Principatibus novis qui armis propriis et virtute acquiruntur*): «E debbasi considerare come non è cosa più difficile a trattare, né più dubbia a riuscire, né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo ad introdurre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nemici tutti quelli che delli ordini vecchi fanno bene, e ha tepidi defensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbero bene. La quale tepidezza nasce, parte per paura delli avversarii, che hanno le leggi dal canto loro, parte dalla incredulità degli uomini; li quali non credano in verità le cose nuove, se non ne veggono nata una ferma esperienza. Donde nasce che, qualunque volta quelli che sono inimici hanno occasione di assaltare, lo fanno partigianamente, e quelli altri defensano tepidamente; in modo che insieme con loro si pericola. E' necessario per tanto, volendo discorrere bene questa parte, esaminare se questi innovatori stanno per sé medesimi, o se dependano da altri; ciò è, se per condurre l'opera loro bisogna che preghino, o vero possono forzare. Nel primo caso capitano sempre male, e non conducano cosa alcuna; ma, quando dependano da loro proprii e possano forzare, allora è che rare volte periclitano». Il lettore noterà come ogni parola di questo testo dia un volto preciso a tutto ciò che è in gioco nel problema europeo: condotta dei politici, condotta delle forze sociali, peso delle istituzioni.

(7) L'Europa che si può fare in un futuro prevedibile è quella dei Sei (coloro che la vogliono a sette ecc. non sanno che le federazioni si allargano pacificamente; che farla a

sei significa istituire il nucleo federale che diventerebbe poi a sette, a otto ecc.). Che cosa è questa Europa? La piattaforma a sei non nacque dalla immaginazione degli uomini ma dalla natura delle cose. Quando si trattò di stabilire a chi dovessero appartenere i due elementi principali (tradizionali) della potenza tedesca: l'industria renana e i soldati, non fu possibile la loro restituzione pura e semplice alla Germania, e si dovettero escogitare soluzioni «supernazionali» (CECA e CED). La soluzione implicava che ciò che veniva tolto alla Germania venisse tolto anche agli altri Stati, e conferito all'«Europa». Il Regno Unito, che aveva aderito alla OECE e al Consiglio d'Europa, non aderì né alla CECA né alla CED. La soluzione, ispirata al cosiddetto «funzionalismo» (la geniale idea di fare l'Europa a pezzettini: uno oggi, uno domani... per non sentire dolore) era cattiva, ed in poco tempo la Germania tornò padrona dei suoi soldati e delle sue industrie. Ma i politici credevano davvero che fosse stato avviato il processo di «integrazione» dell'Europa, e quelli europei continentali credevano davvero di star trasferendo il carbone, l'acciaio e i soldati all'«Europa». In quel modo — fallace nella realtà ma vero nell'immaginazione — l'occasione storica tradusse nella coscienza degli uomini uno stato di fatto: solo nell'Europa occidentale l'eclisse delle sovranità nazionali (in relazione ai problemi da affrontare) è tanto avanzata da rendere possibile — se la virtù degli uomini sarà sufficiente — il trapasso dei poteri di politica estera ed economica dagli Stati a un governo federale.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI, Presidente del Movimento federalista europeo, Presidente d'onore dell'Unione europea dei federalisti, professore di Filosofia della politica, Università di Pavia.

STEFANO CASTAGNOLI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

ALFONSO JOZZO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti, direttore Affari internazionali, Istituto bancario S. Paolo, Torino.

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.

ROSARIO PINTO, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

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

FRANCESCO ROSSOLILLO, Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

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.

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedi-
zione in abb. postale - Gruppo IV (70%).