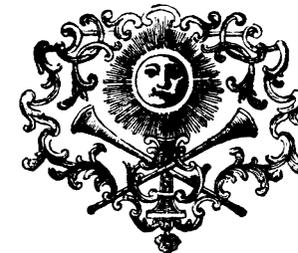


IL FEDERALISTA

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



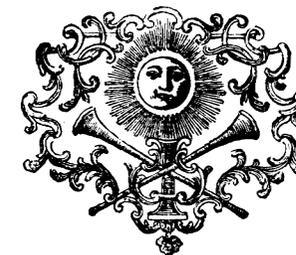
ANNO XXXIII, 1991, NUMERO 3

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 3

INDICE

<i>Il Vertice europeo di Maastricht</i>	pag.	169
LUCIO LEVI, <i>Che cos'è l'internazionalismo</i>	»	173
GUIDO MONTANI, <i>Il Manifesto di Ventotene nell'era dell'unificazione mondiale</i>	»	195
NOTE		
<i>L'accentramento della Comunità europea</i> (Francesco Rossolillo)	»	240
<i>A proposito di «Una strategia per l'Ecu»: un commento</i> (Silvio Beretta)	»	244
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>La storia non aspetta l'Europa</i> (Mario Albertini)	»	251
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>Edward H. Carr</i> (a cura di Luigi V. Majocchi)	»	256
<i>Indice dell'anno XXXIII (1991)</i>	»	288

Il Vertice europeo di Maastricht

I punti decisivi sulla base dei quali devono essere valutati i risultati del Vertice di Maastricht sono due. Il primo è quello dell'Unione economica e monetaria, sul quale è stato raggiunto un importante accordo con la fissazione di una data certa per la creazione di una Banca centrale europea autorizzata ad emettere una moneta unica. Il secondo è quello del superamento del deficit democratico della Comunità, sul quale, come vedremo, sono stati compiuti passi avanti insufficienti, ma reali. Di fronte a queste decisioni, gli accordi relativi all'Europa sociale, alla coesione, alla politica di sicurezza e a quella interna, nonché all'allargamento dei settori di competenza della Comunità, non mettendo in gioco in misura rilevante la sovranità degli Stati, passano in secondo piano, malgrado l'accanimento con il quale sono stati dibattuti.

I risultati conseguiti nel campo monetario sono di per sé abbastanza importanti da giustificare una valutazione complessivamente positiva del Vertice. E' vero che i tempi previsti per la realizzazione della moneta europea sono lunghi, tanto da indurre molti a temere che l'Unione non acquisisca in tempo la forza e la coesione sufficienti per affrontare con prospettive di successo la crisi economica e i fenomeni di disgregazione civile che si stanno manifestando ad un ritmo sempre più incalzante nei paesi dell'Europa dell'Est. Ma è anche vero che una decisione come quella di Maastricht, con la fissazione della data improrogabile del 1999 (che può essere anticipata al 1997) per la creazione della moneta e della Banca centrale europea, non può non esercitare un forte effetto di annuncio. Ciò è avvenuto nel caso del mercato unico, la cui instaurazione era stata prevista dal Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre dell'85 ad una scadenza appena più ravvicinata di quella della terza fase dell'Unione economica e monetaria (sette anni contro otto, peraltro riducibili a sei). Non può non avvenire nel caso delle ben più rivoluzionarie decisioni di Maastricht. E' quindi inevitabile che la prospettiva del

'97-'99 incominci da subito a suscitare attese e quindi ad orientare un numero sempre crescente di comportamenti, sia degli operatori economici che degli Stati, creando così un intreccio indissolubile di decisioni politiche, strategie industriali, programmi di investimenti, contratti, che verosimilmente renderà insieme possibile e necessario anticipare l'inizio della fase conclusiva dell'Unione economica e monetaria.

Non bisogna dimenticare peraltro che l'Unione economica e monetaria non si può dissociare dall'Unione politica. E' un dato di fatto che l'indipendenza della futura Banca centrale europea costituirà un pilastro essenziale dell'Unione economica e monetaria. Nella politica quotidiana la leva monetaria deve essere sottratta al potere politico e alla sua permanente tentazione di usare l'inflazione per nascondere i problemi — aggravandoli — invece di risolverli. Ma è altrettanto vero che lo strumento principale della politica economica non può rimanere sottratto in ogni circostanza al controllo degli organi attraverso i quali in democrazia si esprime la sovranità popolare; il che significa che, di fronte alle scelte cruciali, il potere politico deve prevalere nei confronti della Banca centrale, come è accaduto in Germania di fronte al problema vitale della riunificazione. Da un lato quindi la prospettiva della realizzazione dell'Unione economica e monetaria, in quanto comporta una importante cessione di sovranità da parte degli Stati membri, costituisce di per sé un decisivo passo in avanti sulla strada di una vera Unione federale. Dall'altro essa esaspera il deficit democratico della Comunità, drammatizza la necessità di superarlo mediante radicali trasformazioni istituzionali e, così facendo, rafforza il fronte di coloro che lottano per portare il processo alla sua conclusione politica.

Il Vertice di Maastricht ha comunque dato una risposta all'esigenza di democratizzare le istituzioni comunitarie, anche se si tratta di una risposta insufficiente. La partecipazione del Parlamento europeo al processo legislativo è stata ampliata, anche se in misura inferiore all'ampliamento delle competenze della Comunità e all'attribuzione di competenze alla neonata Unione, così come sono stati estesi, sempre in misura insufficiente, i campi nei quali il Consiglio decide a maggioranza (qualificata). La durata in carica della Commissione è stata fatta coincidere con la durata della legislatura del Parlamento, e la sua entrata in funzione è stata fatta dipendere dal voto di fiducia di quest'ultimo. Vero è che la Commissione è tuttora un organo dalla fisionomia ambigua e non è ancora un governo dotato della pienezza dei poteri esecutivi. Ma è altrettanto vero che i nuovi rapporti tra Parlamento e Commissione prefigurano la nascita di un vero governo parlamentare.

E' stato riconosciuto un ruolo (non istituzionale, e per questo tanto più importante) alla Conferenza interparlamentare (le Assise, che già a Roma nel '90 avevano dato una chiara dimostrazione di come i parlamenti nazionali siano importanti alleati del Parlamento europeo) ed è stato incoraggiato lo sviluppo e il consolidamento dei partiti europei. Anche se il termine di «Unione federale» è stato soppresso per non rompere con la Gran Bretagna, è stato sottolineato il carattere evolutivo dell'Unione, che deve diventare «sempre più stretta», e si è fissata una data (il 1996) per verificarne i progressi e per promuoverne di ulteriori. Si tratta certo di dichiarazioni, e si sa che il cammino del processo di integrazione europea è lastricato di dichiarazioni che sono rimaste lettera morta. Resta il fatto che si tratta di dichiarazioni che saranno incorporate in un trattato; che esse sono formulate in un linguaggio preciso e impegnativo; e che si innestano in un processo che comunque è spinto dal motore dell'Unione economica e monetaria, per la quale sono stati sottoscritti impegni e fissate scadenze precise.

Anche la clausola dell'opting out, concessa alla Gran Bretagna e alla Danimarca con riferimento alla terza fase dell'Unione economica e monetaria, e l'esclusione concordata della Gran Bretagna dai futuri accordi in materia sociale devono essere considerati segnali positivi. La costruzione europea potrà avanzare in futuro soltanto se saprà liberarsi dall'ipoteca del veto dei governi più legati al mantenimento della propria sovranità. E potrà allargarsi all'Est e ai paesi dell'EFTA soltanto se riuscirà a creare meccanismi istituzionali che consentano ai nuovi Stati di godere dei benefici derivanti dall'appartenenza all'Unione senza paralizzarne i processi decisionali. Perché ciò accada è essenziale che si consolidi all'interno dell'Unione un «nucleo duro», formato dagli Stati che accettano senza riserve la «vocazione federale» dell'Unione, con proprie regole ed un proprio grado di autonomia, che disponga della libertà di decisione necessaria per darsi in tempi brevi una costituzione autenticamente federale, alla quale gli altri membri dell'Unione possano dare la loro adesione quando se ne saranno verificate le condizioni. Le decisioni di Maastricht costituiscono indubbiamente un passo avanti in questa direzione, e non resta che auspicare che la filosofia dei due cerchi che le ha ispirate sia estesa in futuro anche alle decisioni riguardanti l'Unione politica, e in particolare le riforme istituzionali.

Quello che manca del tutto nella bozza di trattato di Maastricht è invece il mandato costituente al Parlamento europeo. Peraltro era improbabile che una conferenza intergovernativa si spogliasse spontaneamente dei suoi poteri di fronte ad un Parlamento che, pur avendo

avuto un promettente soprassalto di orgoglio nelle ultime settimane prima del Vertice, aveva rivendicato il suo ruolo costituente in rare occasioni e in modo assai flebile. La verità è che il suo ruolo costituente il Parlamento deve conquistarselo da solo, mostrando unità, combattività e determinazione. Dopo Maastricht esso dispone comunque di maggiori poteri, e quindi di strumenti di pressione più efficaci. Bisogna che esso li sappia impiegare per acquisire il ruolo, che gli compete in quanto espressione della legittimità democratica europea, di vero artefice dell'unità federale dell'Europa. In questa battaglia esso troverebbe preziosi alleati nella maggior parte dei parlamenti nazionali, che sono anch'essi l'espressione della volontà popolare, e il cui ruolo è altrettanto gravemente compromesso quanto quello del Parlamento europeo dal crescente deficit democratico della Comunità (e dell'Unione, della quale dopo Maastricht la Comunità è divenuta una parte).

Quanto ai federalisti, essi non hanno mai preteso di essere la sola forza motrice del processo di unificazione europea. Essi sanno che, per fare passi avanti sostanziali sulla strada dell'Unione politica, è necessario il contributo di molti attori, dai governi, al Parlamento europeo, alle forze politiche. Ciò che conta è che ognuno di essi giochi correttamente il proprio ruolo. I federalisti hanno giocato correttamente il loro, ed è lecito affermare che, senza la presenza di un'avanguardia capace di tenere vivo il tema dell'Unione federale dell'Europa quando esso sembrava definitivamente uscito dall'orizzonte dei politici nazionali e di mobilitare tutte le forze disponibili quando il momento della decisione si stava avvicinando, i risultati di Maastricht, come quelli raggiunti in ogni altro momento decisivo del processo, non si sarebbero ottenuti. I federalisti non devono quindi certo dimenticare che il loro obiettivo è ancora distante e che la strada che vi conduce è difficile e irta di ostacoli. Ma non devono dimenticare nemmeno che episodi come il Vertice di Maastricht dimostrano che il loro lavoro è determinante. Del resto, se ciò non fosse vero, il tema del federalismo, al quale per lunghi anni essi sono stati i soli a dare voce, non sarebbe entrato con forza, come è accaduto, nel dibattito politico. Non è che da questa duplice consapevolezza che essi potranno trarre le forti motivazioni necessarie per continuare in un impegno che, con l'avvicinarsi dell'obiettivo, promette di diventare sempre più gravoso.

Il Federalista

Che cos'è l'internazionalismo *

LUCIO LEVI

1. Introduzione.

I grandi movimenti rivoluzionari liberale, democratico, nazionale e socialista, che dalla fine del XVIII secolo, a partire cioè dalla rivoluzione francese, hanno affermato nuovi modelli di convivenza politica, sono stati caratterizzati, fin dall'origine, da una forte componente internazionalistica. La parola internazionalismo esprime innanzitutto l'idea che è impossibile pensare i valori della libertà, dell'uguaglianza, dell'indipendenza nazionale e della giustizia sociale come principi validi per un solo paese e limitati al solo spazio nazionale. E' intrinseco alla natura di questi valori il carattere dell'universalità. Di conseguenza, la loro realizzazione nell'ambito nazionale non poteva essere intesa altrimenti che come una tappa necessaria ad aprire la strada alla loro estensione a livello europeo e mondiale.

2. La dimensione universalistica della rivoluzione francese e della rivoluzione russa.

Con la rivoluzione francese, le relazioni internazionali, che fino allora erano state quasi esclusivamente relazioni tra re e tra principi, assumono un carattere nuovo: diventano relazioni tra nazioni. In altri termini, i popoli diventano sempre più attivi sulla scena politica internazionale.

Nella lotta contro il principio dinastico, che costituiva il fondamento delle monarchie assolute, la borghesia fu portatrice di valori cosmopolitici e internazionalistici.

L'internazionalismo liberal-democratico proclamava il carattere uni-

* Articolo scritto per la *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, edita dall'Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma.

versale dei valori di libertà, uguaglianza e fraternità. Lo spirito della *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino* era di proclamare dei principi universali, che prescindevano da ogni determinazione nazionale. Tali principi, affermatosi con la rivoluzione francese, erano proiettati sul piano universale e riferiti alle nazioni, le quali, a mano a mano che si fossero liberate dal governo ingiusto e arbitrario dei monarchi, sarebbero diventate protagoniste della vita politica internazionale. Tutto ciò poneva in termini nuovi i problemi dell'ordine internazionale e rendeva pensabile l'affratellamento di tutti i popoli, che avevano conquistato i diritti democratici, e la pace universale, come risultato dell'affermazione universale del principio della sovranità popolare.

L'affermazione della democrazia in Francia avrebbe consentito di avviare un processo di trasformazione delle relazioni internazionali. L'unificazione e la pacificazione del mondo sarebbero state il risultato di un movimento di espansione attorno a un nucleo rivoluzionario, rappresentato dal primo Stato democratico.

L'internazionalismo socialista si fondava sull'affermazione del carattere universale dei valori di emancipazione sociale, di cui il proletariato era portatore. Esso trovava la sua giustificazione pratica nell'esigenza di unificare la lotta dei lavoratori di tutti i paesi contro l'organizzazione mondiale del capitalismo. L'appello: «Proletari di tutto il mondo unitevi!», con il quale si conclude il *Manifesto dei comunisti*, il testo che contiene la prima formulazione teorica compiuta dell'internazionalismo socialista, non è che l'espressione di questa esigenza.

Secondo la teoria leninista, la rivoluzione russa non è che la prima tappa di un processo rivoluzionario più generale, generato dalla crisi del sistema capitalistico e destinato a estendersi a tutto il mondo. Essa inserisce nel sistema mondiale degli Stati un principio di contraddizione, che tende a trasformarlo radicalmente: modificando la natura dello Stato, modifica anche le regole alle quali obbediscono le relazioni internazionali.

Infatti, secondo la concezione marxistica, dovunque si sostituisce il potere proletario al dominio borghese, non soltanto tendono a scomparire gli antagonismi tra le classi, ma anche tra gli Stati. L'Unione Sovietica sarebbe dunque l'embrione di un'organizzazione socialista universale in seno alla quale la violenza, come strumento per risolvere i conflitti internazionali, non avrebbe più ragione di esistere.

Nei momenti in cui la continuità della storia è stata interrotta da profonde fratture di carattere rivoluzionario, come la rivoluzione francese o la rivoluzione russa, si sono dunque manifestate, insieme alle

aspirazioni di emancipazione da ogni forma di oppressione all'interno dello Stato, anche gli ideali di pace e di solidarietà universale. Tuttavia, tali rivoluzioni, come dice l'espressione che le designa, sono avvenute in un solo paese, mentre la rivoluzione è mondiale e universale. Realizzati i principi del governo democratico e socialista, sono diventate prigioniere dello Stato che hanno trasformato. Di conseguenza, i principi di libertà e di uguaglianza sono entrati in decadenza, perché, in un mondo di Stati indipendenti e sovrani in lotta tra loro, devono essere sacrificati, ogniqualvolta sia necessario, alla ragion di Stato. Tuttavia, i valori della pace e della solidarietà tra tutti gli uomini, che costituiscono una componente essenziale del pensiero rivoluzionario, non sono mai scomparsi dalla corrente sotterranea della storia e oggi, in un mondo in cui la guerra è diventata un fenomeno così distruttivo da minacciare la stessa esistenza fisica del genere umano, la loro realizzazione è diventata la condizione di ogni progresso.

3. *Natura dell'internazionalismo.*

Quando si parla di internazionalismo liberale, democratico e socialista si intende una specifica concezione delle relazioni internazionali, delle cause della guerra e dei mezzi per realizzare la pace e l'ordine internazionale, si intende cioè una teoria e una prassi volte a realizzare la solidarietà internazionale tra i popoli, i partiti, le classi e così via.

Il pensiero liberale individua la causa fondamentale delle guerre nella struttura aristocratica (nel campo politico) e mercantile (nel campo economico) degli Stati. L'affermazione di governi rappresentativi e lo sviluppo del commercio internazionale avrebbero spento, di conseguenza, le tendenze bellicose degli Stati. Benjamin Constant scrisse a questo proposito: «E' chiaro che più la tendenza commerciale domina, più la tendenza bellicosa deve indebolirsi» (1).

Il pensiero democratico d'altra parte imputa le guerre al carattere autoritario dei governi. La pace sarebbe stata la conseguenza necessaria dell'instaurazione della sovranità popolare. Thomas Paine, riflettendo sulla rivoluzione francese, scrisse a questo proposito: «La sovranità monarchica, nemica dell'umanità e fonte di miseria, è abolita; e la sovranità stessa è ristabilita al suo posto naturale, la Nazione. Se ciò avvenisse dappertutto in Europa, la causa delle guerre sarebbe rimossa» (2).

Anche per i fondatori del movimento nazionale, nazione e umanità non sono termini contraddittori, ma complementari. Per esempio, la

Giovine Europa, che Giuseppe Mazzini costituì nel 1834, è contrapposta alla vecchia Europa della Santa Alleanza, della conservazione, del privilegio, delle divisioni e delle discordie. La nuova Europa, nata dall'emancipazione delle nazioni, avrebbe segnato l'inizio di una nuova fase storica nel corso della quale si sarebbero sviluppate la solidarietà umana e la fratellanza tra i popoli, virtù che avrebbero permesso a tutti i popoli europei di collaborare al progresso dell'intero genere umano. «Ogni lavoro collettivo», scrisse Mazzini, «esige una divisione del lavoro. L'esistenza delle nazioni è la conseguenza di questa necessità. Ogni nazione ha una missione, un ufficio speciale nel lavoro collettivo, una attitudine speciale a compiere l'ufficio: è quello il suo segno, il suo battesimo, la sua legittimità. Ogni nazione è un operaio dell'umanità, lavora per essa, perché si raggiunga a pro di tutti il fine comune: se tradisce l'ufficio e si stravolge nell'egoismo, decade e soggiace inevitabilmente a una espiazione più o meno lunga, proporzionata al grado di colpa» (3).

Infine il pensiero socialista, sviluppando queste analisi, ha individuato nel capitalismo la causa ultima delle guerre e ha indicato nell'abolizione della proprietà privata dei mezzi di produzione la trasformazione sociale, che, permettendo di superare l'antagonismo tra le classi, avrebbe eliminato l'imperialismo e la guerra. Karl Marx e Friedrich Engels così scrivono nel *Manifesto del Partito Comunista*, echeggiando la concezione liberale: «Le separazioni e gli antagonismi nazionali dei popoli vanno scomparendo sempre più già con lo sviluppo della borghesia, con la libertà di commercio, col mercato mondiale, con l'uniformità della produzione industriale e delle corrispondenti condizioni di esistenza». E proseguono: «Il dominio del proletariato li farà scomparire ancor di più. Una delle prime condizioni della sua emancipazione è l'azione unita, per lo meno dei paesi civili. Lo sfruttamento di una nazione da parte di un'altra viene abolito nella stessa misura che viene abolito lo sfruttamento di un individuo da parte di un altro. Con l'antagonismo delle classi all'interno delle nazioni scompare la posizione di reciproca ostilità fra le nazioni» (4).

In conclusione, si può affermare che, quando i teorici liberali, democratici, nazionalisti e socialisti hanno pensato all'avvenire delle relazioni internazionali, hanno immaginato che i popoli, divenuti padroni del loro destino, grazie alla liberazione dal dominio monarchico e aristocratico o da quello borghese e capitalistico, non avrebbero più avuto motivi di conflitto.

Dopo aver passato rapidamente in rassegna queste quattro teorie delle

relazioni internazionali, si può osservare che esse hanno in comune alcuni presupposti: spiegano la politica internazionale con le stesse categorie con le quali spiegano la politica interna, imputano le tensioni internazionali e le guerre esclusivamente alla natura delle strutture interne degli Stati e considerano la pace come una conseguenza automatica e necessaria della trasformazione delle strutture interne (politiche e/o economiche) degli Stati.

L'internazionalismo è dunque una concezione politica che, dal punto di vista teorico, non attribuisce alcuna autonomia al sistema politico internazionale rispetto alla struttura interna dei singoli Stati e alla politica estera rispetto alla politica interna e, dal punto di vista pratico, considera prioritarie le lotte per realizzare la libertà, l'uguaglianza, l'indipendenza nazionale e la giustizia sociale all'interno dei singoli Stati e assegna un ruolo subordinato agli obiettivi della pace e dell'ordine internazionale.

Se si vuole cercare di giungere a una comprensione storica delle basi reali di un punto di vista così diffuso, bisogna prendere in considerazione la struttura e la dinamica del sistema produttivo e del sistema mondiale degli Stati nel corso del XIX e del XX secolo. Ai nostri fini è sufficiente definire gli aspetti più generali del contesto storico nel quale si è affermata la tendenza all'internazionalismo.

4. La base materiale dell'internazionalismo: l'interdipendenza e la politica mondiale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, cioè l'identificazione della base materiale dell'internazionalismo, va osservato che lo sviluppo del modo di produzione industriale, in una prima fase, ha determinato l'estensione delle relazioni di produzione e di scambio e di tutti gli altri aspetti della vita sociale ad esse direttamente o indirettamente collegate, prima confinate entro i limiti delle comunità locali e regionali, alle collettività nazionali. Successivamente, le relazioni sociali si sono estese progressivamente al di là dei confini degli Stati, hanno fatto uscire le singole società nelle quali è diviso il genere umano dal loro originario isolamento e hanno reso ogni società sempre più dipendente dalle altre. Si è così formato un sistema economico-sociale di dimensioni mondiali, il mercato mondiale, dal quale dipendono tutti gli uomini per il soddisfacimento dei loro bisogni.

Lo sviluppo dei mezzi di comunicazione e di trasporto ha avvicinato ancora di più i popoli e unificato la vita sociale del pianeta. L'ideologia internazionalistica riflette indubbiamente questo processo.

Bisogna, d'altra parte, considerare che il fondamento reale di questo atteggiamento corrisponde a una fase della storia d'Europa nella quale la stabilità politica internazionale non era turbata da seri problemi. Dal 1815 al 1914, cioè dal Congresso di Vienna alla prima guerra mondiale, l'Europa visse una fase storica di eccezionale stabilità politica internazionale, che Karl Polanyi ha chiamato «la pace dei cento anni». «A parte la guerra di Crimea, un avvenimento più o meno coloniale», egli osserva, «Inghilterra, Francia, Prussia, Austria, Italia e Russia furono impegnate a farsi la guerra in tutto soltanto per diciotto mesi» (5).

La formazione e lo sviluppo del mercato mondiale sono impensabili al di fuori di queste condizioni politiche. Nel creare e nel mantenere tali condizioni, la Gran Bretagna svolse un ruolo determinante. Quest'ultima era il primo paese industriale e aveva accumulato un vantaggio tale rispetto agli altri Stati, che aveva un concreto interesse al mantenimento e allo sviluppo della libertà degli scambi internazionali, perché poteva esercitare un ruolo dominante sul mercato mondiale. La direzione politica di Londra, con il sussidio di due strumenti, uno monetario e l'altro militare, assicurava dunque il funzionamento del mercato mondiale. Il primo strumento era il sistema monetario internazionale, fondato sull'egemonia della sterlina ancorata all'oro, il secondo era il predominio della marina britannica sui mari (le cannoniere della marina inglese servivano a mantenere aperte le vie commerciali con i paesi d'oltremare).

Così si comprende come lo sviluppo ordinato del sistema politico ed economico internazionale non fosse il frutto di un ordine di natura, come pretendevano i sostenitori del libero scambio, ma di fortunate circostanze storicamente transitorie. Ma si comprende anche perché le ideologie liberale, democratica, nazionale e socialista abbiano assegnato ai problemi dell'ordine internazionale un ruolo subordinato. Esse furono formulate in un'epoca nella quale il movimento storico metteva all'ordine del giorno il problema della trasformazione delle strutture interne degli Stati, mentre la pace appariva come una conseguenza necessaria di quelle trasformazioni. La cultura politica dominante sembrava dare dunque una risposta soddisfacente all'aspirazione alla pace, perché la stabilità politica ed economica internazionale mascherava gli aspetti ideologici dell'internazionalismo. Lo scoppio della prima guerra mondiale mise in luce la totale impotenza di quel punto di vista a prevedere, a comprendere e a evitare quell'immane catastrofe storica. E la classe politica europea, che ispirava la propria azione a quel punto di vista, si rivelò incapace di controllare le forze cieche suscitate dalla decadenza storica del sistema europeo degli Stati.

I limiti dell'internazionalismo sono i limiti delle ideologie tradizionali, le quali considerano la lotta per affermarsi sul piano nazionale come sufficiente alla realizzazione dei loro obiettivi politici. Fondando la loro interpretazione della realtà sociale sull'esigenza di difendere interessi nazionali o di classe, hanno finito col diventare prigionieri degli schemi della cultura nazionale, la quale spiega la politica internazionale in termini di «primato della politica interna».

Una delle espressioni teoriche più diffuse nel nostro tempo di questo punto di vista è l'interpretazione economica della guerra, che ha trovato la formulazione canonica nell'opuscolo di Lenin sull'imperialismo, nel quale si legge che «la base economica più profonda dell'imperialismo è il monopolio» (6). Questa teoria non è che l'esempio di una delle varie spiegazioni unilaterali della politica internazionale, un tentativo di giungere alla conoscenza del sistema degli Stati a partire dallo studio di un solo aspetto della realtà sociale, come l'uomo (spiegazioni di carattere psicologico o biologico, centrate sul fattore determinante dell'aggressività) o la struttura dei singoli Stati (spiegazioni a carattere politico, che privilegiano l'analisi della struttura del regime politico, per esempio l'autoritarismo delle monarchie).

A proposito dell'interpretazione economica della guerra, Lord Lothian ha osservato: «La divisione del mondo in Stati sovrani ha preceduto di molto il capitalismo moderno. Il capitalismo non causa la guerra all'interno di uno Stato. Né potrebbe provocare la guerra in seno a una federazione di Stati. E' la divisione dell'umanità in Stati sovrani che ostacola il pacifico funzionamento del capitalismo come forza internazionale e origina la guerra, e non il capitalismo la causa della divisione del mondo in un insieme anarchico di Stati sovrani» (7).

Il punto di vista sul quale si basano queste considerazioni è quello della teoria della ragion di Stato, che risale a Machiavelli e ispira una parte degli studiosi contemporanei di relazioni internazionali, come Hans Morgenthau, Raymond Aron e Kenneth Waltz. Il concetto-base di questa teoria è che, a causa della divisione dell'umanità in Stati sovrani, che non riconoscono nessun potere superiore, il mondo si governa con la guerra e con la forza. Di conseguenza, la sicurezza occupa il primo posto nella scala di priorità delle scelte dei governi e ad essa sono sacrificati, se necessario, i principi della morale e del diritto.

Esistono tuttavia due differenti interpretazioni della ragion di Stato: quella nazionalistica, che concepisce la divisione dell'umanità in Stati sovrani come un dato eterno, e quella federalistica, che considera questa realtà come storicamente transitoria. L'interesse di quest'ultima risiede

nel fatto che tende a eliminare la forza dalla politica internazionale, superando progressivamente l'anarchia delle sovranità nazionali e fondando la sicurezza degli Stati non sulle forze armate, ma su un governo federale capace di risolvere sulla base del diritto i conflitti tra gli Stati.

Va segnalato a questo proposito che, durante la prima guerra mondiale, ci fu chi, pur appartenendo alla corrente social-comunista (Lev Trotskij) o a quella liberal-democratica (Luigi Einaudi), cercarono di trarre una lezione dai fatti nuovi e imprevisi che segnano una svolta nel corso della storia. Comincia infatti a farsi strada un'idea nuova che attribuisce alla crisi dello Stato nazionale la responsabilità della guerra e indica un'alternativa precisa: gli Stati Uniti d'Europa, intesi come tappa verso l'unificazione del mondo. In altri termini, la guerra è interpretata come la conseguenza della contraddizione tra l'internazionalizzazione del processo produttivo e la divisione del mondo in Stati sovrani in conflitto tra di loro. Einaudi ha definito la guerra mondiale come «lo sforzo cruento per elaborare una forma politica di ordine superiore» agli Stati nazionali (8) e Trotskij come «la rivolta delle forze produttive sviluppate dal capitalismo contro la forma statale nazionale della loro utilizzazione» (9).

Tutto ciò mostra che c'è un aspetto negativo dello sviluppo tecnologico: ogni conflitto rischia di estendersi al mondo intero. Le guerre mondiali sono l'espressione negativa della tendenza storica verso l'unificazione dell'Europa e del mondo. Il carattere totale assunto dalla guerra nell'era industriale mostra che gli uomini hanno acquisito il potere di distruggere il mondo, ma non ancora di governarlo. Ciò dipende dal fatto che il mondo è organizzato in nazioni indipendenti e sovrane, che nel momento della loro formazione e per secoli, avevano rappresentato un principio di ordine nel caos della politica, ma che ormai non corrispondono più alla nuova situazione di un mondo sempre più strettamente interdependente nelle sue parti.

Lo sviluppo dell'interdipendenza ha reso sempre più stretti i rapporti tra gli Stati e ha accresciuto la necessità di regolare problemi di politica economica, monetaria, energetica, sociale, ambientale, culturale, ecc. sul piano internazionale. Su questa base si è formato il sistema mondiale degli Stati, che ha dato alla politica una dimensione mondiale. Il tradizionale metodo della diplomazia si è rivelato inadeguato a regolare questioni che hanno assunto sempre più il carattere di problemi di governo.

A questo punto è opportuno prendere in esame le istituzioni e le norme che l'internazionalismo ha elaborato al fine di garantire la pace e l'ordine internazionale: il diritto internazionale e le organizzazioni internazionali,

la creazione di un ordine liberistico internazionale e l'organizzazione di movimenti politici internazionali, come le Internazionali operaie.

5. Il diritto internazionale e le organizzazioni internazionali.

Il fondamento del diritto internazionale sta nel fatto che gli Stati, non essendo entità isolate, sono spinti a regolamentare sia le attività governative, sia quelle non governative che si svolgono sul piano internazionale. Tuttavia, mentre all'interno dei singoli Stati, quando qualcuno ricorre alla forza, altri possono appellarsi alle pubbliche autorità per infliggere le sanzioni, nel sistema politico internazionale, in mancanza di un tribunale e di una forza di polizia, ogni Stato è spinto a farsi giustizia da sé. In una società anarchica, come quella internazionale, nella quale gli Stati non hanno rinunciato all'autotutela, il posto che occupa il diritto internazionale è problematico. Esso è stato definito da Hans Kelsen «un diritto primitivo», che può essere compreso solo «se distinguiamo — come fa l'uomo primitivo — fra l'uccidere come illecito e l'uccidere come sanzione». Kelsen, in altre parole, afferma che il carattere giuridico del diritto internazionale «dipende dalla possibilità... di assumere... che... la guerra è proibita in linea di principio e permessa soltanto come sanzione, cioè come reazione ad un illecito» (10).

D'altra parte, i sostenitori della concezione imperativistica del diritto obiettano che, fondandosi il diritto internazionale sul principio *pacta sunt servanda rebus sic stantibus*, sono i singoli Stati a decidere quando sia avvenuto un mutamento della situazione che giustifichi una modifica dei trattati. Più in generale, essi affermano che, in mancanza di un organo centrale che abbia il potere di applicare le norme del diritto internazionale, i singoli Stati sono liberi di uniformarsi o meno, a loro discrezione, a quelle norme. Ed è ovvio che, quando manca l'accordo, si apre la strada al ricorso alla forza. Come ha osservato Kant, il diritto internazionale «presuppone la separazione di molti Stati vicini e indipendenti», che è «già di per sé uno stato di guerra». Il campo di battaglia è dunque il tribunale nel quale si decidono in ultima istanza i conflitti tra gli Stati, ma la vittoria conquistata con la forza delle armi, scrive Kant, «non decide la questione di diritto e il trattato di pace può ben porre fine alla guerra attuale, ma non allo stato di guerra (cioè alla possibilità di trovar pretesti per una nuova guerra)» (11).

Lo stesso limite hanno le organizzazioni internazionali, che, a partire dalla Società delle Nazioni, hanno cercato di costringere gli Stati a una composizione pacifica dei conflitti. Quando la prima guerra mondiale

rivelò che l'organizzazione dell'Europa era radicalmente incompatibile con lo sviluppo delle forze produttive e con l'ordine internazionale, si è imposto a tutti il problema di dare una cornice giuridico-istituzionale alle relazioni internazionali e fu istituita la Società delle Nazioni. Quest'ultima era, come sarà poi l'ONU, l'espressione di una consapevolezza e di un'esigenza in parte comuni al pensiero federalista: che il problema della pace non può essere risolto attraverso la trasformazione del regime politico o del sistema produttivo dei singoli Stati e che quindi è necessario creare specifici strumenti di organizzazione internazionale.

La Società delle Nazioni si presentava come una sorta di «Parlamento del mondo» o di «Internazionale delle nazioni» e la sua istituzione sembrava rappresentare il trionfo definitivo dell'idea democratica. Tuttavia, il principio nazionale ha moltiplicato il numero degli Stati, determinando, all'epoca della prima guerra mondiale, il crollo degli imperi multinazionali e la balcanizzazione dell'Europa e, dopo la seconda guerra mondiale, la balcanizzazione del Terzo mondo a seguito della disgregazione degli imperi coloniali. L'esperienza storica ha mostrato che la democrazia, soffocata in spazi troppo stretti, è condannata a morire di asfissia e che la generalizzazione del principio nazionale tende ad aggravare l'anarchia internazionale, che né la SdN, né l'ONU sono riuscite a frenare. Infatti, alla base del patto che istituiva la SdN, così come della carta dell'ONU, c'è il principio dell'intangibilità delle sovranità nazionali, che non ammette nessun limite all'esercizio della sovranità degli Stati. Di conseguenza, le decisioni importanti sono prese all'unanimità e il diritto di veto protegge i singoli Stati contro gli atti che minacciano la loro sovranità. Si tratta, in sostanza, di meccanismi diplomatici, non di strumenti costituzionali di governo delle relazioni internazionali. Ciò è messo in evidenza dal fatto che il solo mezzo di cui queste organizzazioni dispongono per fermare uno Stato aggressore e per far rispettare il diritto internazionale è la minaccia, o l'impiego effettivo, della forza. In altri termini, per garantire la pace, sono costretti a ricorrere alla guerra.

Lord Lothian, cercando di dare una valutazione complessiva della natura e dei limiti della SdN (ma il suo giudizio può essere esteso all'ONU) scrisse: «Alla Società delle Nazioni non si può chiedere di svolgere le funzioni di uno Stato mondiale. Essa non può porre fine completamente alla guerra... Se si vuole che la Società delle Nazioni abbia successo come sistema intermedio, bisognerà che i suoi membri siano risolutamente convinti che le ingiustizie possono essere riparate e i trattati essere modificati attraverso il ricorso alle sue procedure collet-

tive, che essi possono fare affidamento l'uno sull'altro per essere garantiti contro qualsiasi aggressione prima che tali procedure collettive siano esperite e che, qualora una guerra dovesse scoppiare in seguito a qualche controversia rispetto alla quale il ricorso a mezzi pacifici si fosse dimostrato inutile, essa potrebbe essere localizzata in modo da impedire la sua degenerazione in una guerra mondiale» (12).

D'altra parte, come ha messo in luce Stanley Hoffmann, un altro autore che ha dedicato una parte importante della sua opera allo studio dei «sistemi intermedi», esiste uno stretto legame tra «solidità e autorità» delle norme del diritto internazionale, da una parte, e «stabilità» del sistema delle relazioni internazionali, dall'altra. In termini simili a Lothian egli osserva che «se guardiamo alle relazioni tra gli Stati, scopriamo una vasta gamma di situazioni che stanno fra quella di un mitico Stato-isolato... e quella dello Stato-membro di una federazione». E propone come esempio di sistema stabile il concerto europeo. «In un sistema stabile, come quello del XIX secolo», egli scrive, «la sovranità è un insieme formato abbastanza chiaramente da poteri nettamente delimitati: il mondo appare come una giustapposizione di unità ben definite, i cui rispettivi diritti sono nettamente delimitati, che accettano poche eccezioni al principio della assoluta giurisdizione territoriale, e che hanno pochi legami istituzionali: la cooperazione è organizzata dalla diplomazia e dal mercato» (13).

Analogamente, in seno alle organizzazioni internazionali è possibile distinguere un ampio ventaglio di situazioni, che vanno dalla forma più allentata, tipica di istituzioni, come la SdN, che hanno semplicemente il compito di favorire la soluzione dei conflitti tra gli Stati, fino alle istituzioni che governano un processo di integrazione economica e di unificazione politica, come la Comunità europea nella sua forma attuale.

Per quanto riguarda in particolare la Comunità europea, essa mostra che l'integrazione economica (la formazione di uno spazio economico unificato) e l'unificazione politica (la creazione di strutture politiche sovranazionali, come il Parlamento europeo eletto a suffragio universale) riposano su due condizioni strutturali. La prima è l'interdipendenza economica e sociale tra le nazioni. La seconda è la scomparsa degli antagonismi militari tra gli Stati.

E' ovvio che la premessa del processo di integrazione economica è la scomparsa della guerra come mezzo per risolvere i conflitti internazionali. E' vero che, secondo il punto di vista federalistico (da Kant a Lord Lothian), la pace può essere garantita solo attraverso la federazione. Tuttavia una «comunità di sicurezza» deve essere considerata come la

condizione fondamentale di qualsiasi processo di integrazione. Questa espressione, coniata da Richard Van Wagenen, è uno dei concetti-chiave di uno studio comparativo di sedici casi storici di unificazioni politiche nell'area nord-atlantica. Una comunità di sicurezza è definita come un'area «nella quale c'è una reale garanzia che i membri di quella comunità non combatteranno fisicamente gli uni contro gli altri, ma regoleranno le loro controversie in qualche altro modo» (14).

Questo concetto può essere utilmente impiegato per interpretare il processo di integrazione europea. In effetti, quest'ultimo ha prodotto un completo cambiamento per quanto riguarda le aspettative di guerra. La politica di potenza è scomparsa, determinando una profonda trasformazione nelle relazioni tra gli Stati. La cooperazione, invece dell'antagonismo, è diventata la tendenza di fondo della politica estera degli Stati-membri della Comunità europea.

Questo fenomeno comincia a manifestarsi sul piano mondiale. Da una parte, l'interdipendenza riflette bisogni oggettivi, che sono vitali per la sopravvivenza dell'umanità: la sicurezza nei confronti della minaccia nucleare, la protezione dell'ambiente e il superamento del sottosviluppo del Terzo mondo. Anche le superpotenze sono diventate incapaci di risolvere questi problemi globali, che richiedono un grado elevato di cooperazione. D'altra parte, il disarmo sta sostituendo la corsa agli armamenti, perché gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica non possono continuare a sostenere il costo della corsa agli armamenti e del confronto militare. Di conseguenza, sono costretti a cooperare. «Unirsi o perire», la formula che Aristide Briand usò in riferimento agli Stati europei nel periodo tra le due guerre, si adatta oggi alle superpotenze ed è destinata a diventare il filo conduttore del processo di unificazione mondiale, nel contesto della trasformazione dell'ONU in un governo mondiale. Non a caso, chi, come Mikhail Gorbaciov ha cercato di formulare un «nuovo pensiero politico» adeguato ai problemi nuovi della nostra epoca, sostiene la priorità dell'obiettivo della «sopravvivenza dell'umanità», la riorganizzazione delle relazioni internazionali sulla base dei principi della «sicurezza reciproca» e della «difesa non offensiva», il rafforzamento dell'ONU e la creazione di una nuova organizzazione euro-russo-americana, la «Casa comune europea» (15).

6. *L'ordine liberistico internazionale.*

Secondo il pensiero liberale, lo Stato deve ridurre al minimo il proprio intervento nelle relazioni economiche, per assecondare al massimo

gl'interessi individuali e per assicurarne l'armonia nella società. Lo stesso principio deve valere per quanto riguarda l'intervento dello Stato nel commercio internazionale e il raggiungimento della prosperità del genere umano e della pace tra i popoli.

Abbiamo prima messo in luce i limiti di questo punto di vista, che non tiene conto dei condizionamenti politici del commercio internazionale, per esempio del ruolo dell'egemonia navale e commerciale della Gran Bretagna, che assicurò l'unità del mercato mondiale nel XIX secolo o del ruolo corrispondente degli Stati Uniti nel XX secolo. Ciò che si dimentica sempre è che sono stati proprio i grandi liberali (in primo luogo Lionel Robbins) a dimostrare la necessità dell'esistenza di uno Stato e di un vero e proprio «piano liberale» per l'esistenza di un vero mercato concorrenziale, nel quale le risorse siano impiegate e distribuite in modo ottimale. Robbins, criticando chi ritiene che il libero mercato sia qualcosa che si realizzerebbe spontaneamente, osserva che si tratta invece di un'istituzione che necessita di «un meccanismo atto a difendere l'ordine e la legge. Ma mentre questo meccanismo, per quanto imperfetto, esiste all'interno delle nazioni, non esiste invece un identico meccanismo che funzioni sul piano internazionale». Di qui la contraddizione nella quale cadono quei liberali che «all'interno di ciascuna nazione facevano affidamento sul potere coercitivo dello Stato per armonizzare, mediante misure restrittive, gl'interessi dei vari individui. Tra le nazioni, invece, essi contavano sull'evidenza dell'interesse comune e dell'inutilità della violenza. In altre parole, il loro punto di vista qui non era liberale, ma implicitamente anarchico» (16). In effetti, le leggi del mercato non funzionano senza un potere coercitivo, che offra a tutti una garanzia legale e una regolamentazione giuridico-amministrativa uniforme, che incanali l'attività economica negli argini del diritto.

Di conseguenza, in un mondo di Stati sovrani, le preoccupazioni politiche di carattere difensivo e offensivo tendono a prevalere su quelle di carattere strettamente economico relative all'impiego più produttivo delle risorse. Così le risorse produttive tendono a essere organizzate tenendo conto più delle esigenze di sicurezza dello Stato che dell'obiettivo del benessere dei cittadini. Questo è il quadro interpretativo che permette di spiegare il protezionismo e il nazionalismo economico, che si estesero in modo contagioso in tutto il mondo industrializzato nell'epoca delle guerre mondiali. Esaurita la fase storica dell'egemonia navale e commerciale della Gran Bretagna, che aveva assicurato l'unità del mercato mondiale, l'anarchia internazionale si aggravò e il bisogno di autosufficienza economica, indispensabile a garantire l'indipendenza dei

singoli Stati in caso di guerra, divenne sempre più assillante. Il protezionismo fu lo strumento che gli Stati nazionali impiegarono per realizzare l'autosufficienza economica. Così, a differenza delle spiegazioni di ispirazione marxistica, che imputano il protezionismo alla struttura monopolistica del sistema economico, per Robbins la causa ultima del protezionismo è l'anarchia internazionale.

Per esempio, l'accessibilità delle materie prime, in condizione di pace, è solo funzione del prezzo. Ma poiché le relazioni internazionali sono dominate dalla guerra o dalla minaccia di ricorrervi, la lotta per il controllo delle materie prime, dal quale nessuno Stato vuole essere escluso, diventa una ragione di conflitti internazionali. La corsa alla spartizione delle colonie alla fine del secolo scorso illustra in modo esemplare come abbia operato questo meccanismo. Ma il contesto politico che lo rende attivo è l'organizzazione del mondo in Stati sovrani. Quindi, secondo Robbins, la riorganizzazione in senso federale delle relazioni internazionali permetterebbe di sottoporlo a un controllo democratico, eliminando il fattore che trasforma i conflitti economici in conflitti militari.

Il fatto è che, mentre «esiste un'economia mondiale, ...non esiste una politica mondiale». Di conseguenza, il controllo dell'economia, sia esso di tipo liberale o di tipo socialista, è possibile solo sul piano nazionale. Così, osserva Robbins, «il liberalismo internazionale non è un piano che sia stato tentato e che sia fallito: è un piano che non è mai stato messo integralmente in pratica, è una rivoluzione soffocata dalla reazione prima di aver potuto offrire un'esauriente prova di sé» (17).

Naturalmente, lo sviluppo delle relazioni economiche nel mercato mondiale è condizionato dalla distribuzione del potere politico nel sistema mondiale degli Stati. Ciò significa che, tra anarchia internazionale e federazione mondiale esistono situazioni intermedie, come quella caratterizzata dall'egemonia di uno Stato, le cui conseguenze sul mercato internazionale sono state ampiamente illustrate. Di particolare interesse è la situazione caratterizzata dalla convergenza tra le ragioni di Stato di un insieme di Stati, che è favorevole allo sviluppo di un processo di integrazione.

7. *Le Internazionali operaie.*

Nella società contemporanea si sono moltiplicate le organizzazioni non governative, che operano sul piano internazionale. E' questa una delle conseguenze più vistose della sempre più stretta interdipendenza tra

gli Stati. Per studiare questi soggetti, occorre una teoria adeguata. Molti studiosi di queste organizzazioni sostengono la tesi secondo cui lo sviluppo di questi fenomeni provverebbe che lo Stato non è più l'attore centrale nella politica internazionale.

Tuttavia, come ha affermato Kenneth Waltz, questa teoria, per essere fondata, dovrebbe dimostrare che «gli attori non-Stati si sviluppano al punto di competere o superare le grandi potenze e non solo gli Stati minori. Ma non ci sono segni concreti di ciò» (18). L'esperienza delle Internazionali operaie e delle società multinazionali ha mostrato che queste organizzazioni sono subordinate al sistema di potere nel quale operano (il sistema mondiale degli Stati), il quale fissa le regole cui obbediscono le organizzazioni non governative. E va sottolineato che queste ultime possiedono un limitato grado di autonomia politica sul piano internazionale.

Particolarmente significative sotto questo profilo sono le vicende delle Internazionali operaie. Nel momento decisivo della guerra, la solidarietà nazionale ha sempre avuto la prevalenza sul legame che unisce le classi lavoratrici del mondo intero. La guerra franco-prussiana fu l'evento che determinò questa prevalenza, diffuse sentimenti nazionalistici in seno alle nazioni in conflitto e inferse un colpo mortale alla Prima Internazionale. La prima guerra mondiale rappresenta il fattore che mandò in frantumi l'alleanza tra le classi operaie in seno alla Seconda Internazionale e determinò l'alleanza delle classi operaie dei singoli Stati con le borghesie nazionali contro il proletariato degli altri paesi. Ed è ancora la guerra (la seconda guerra mondiale) l'elemento che spiega lo scioglimento della Terza Internazionale. L'alleanza dell'Unione Sovietica con i maggiori paesi del mondo occidentale esigeva la cessazione di quello che si presentava come l'organo della rivoluzione mondiale, in nome di una collaborazione imposta dalla necessità di sconfiggere la Germania nazista e i suoi alleati. La sopravvivenza del Comintern era dunque diventata incompatibile con gli obiettivi imposti dalla ragion di Stato dell'Unione Sovietica.

Queste vicende delle Internazionali operaie permettono di illustrare una relazione spesso inosservata tra internazionalismo e anarchia internazionale. L'impotenza delle Internazionali di fronte alla guerra non è stata un accidente episodico, ma l'espressione di una tendenza strutturale. Le relazioni internazionali sono dominate da un meccanismo, che tende irresistibilmente a riprodurre, soprattutto nelle fasi di crisi più acuta del sistema politico internazionale, come le guerre, il fenomeno della divisione internazionale del movimento operaio e a far prevalere la solidarietà

nazionale, anche tra classi antagonistiche, sulla solidarietà internazionale di classe. Questo meccanismo è l'anarchia internazionale. «Il socialismo internazionale non può resistere di fronte all'anarchia internazionale», ha scritto Barbara Wootton, commentando il fallimento della Seconda Internazionale. «Le esigenze della sicurezza nazionale, se non quelle di un abietto nazionalismo, sono troppo forti. Finché non c'è altro mezzo che la guerra per affrontare il banditismo politico, il socialista si trova di fronte a un dilemma intollerabile: o deve prendere le armi contro i suoi compagni oppure soggiace all'aggressione. In generale esso ha scelto la prima delle due alternative. E il socialismo come movimento internazionale è in rovina». La conclusione della Wootton è che, se il socialismo internazionale è costretto a piegarsi all'anarchia internazionale, esso può affermarsi solo nel quadro di uno Stato. Infatti «l'esperienza ha dimostrato che è possibile creare confederazioni del lavoro capaci di un'azione concorde in una vasta estensione geografica, a condizione che non vadano oltre le frontiere di Stati indipendenti» (19).

Questa interpretazione permette di identificare le ragioni del fallimento dell'internazionalismo socialista, così come di ogni altra forma di internazionalismo, nella struttura oggettiva del sistema politico internazionale. L'organizzazione del potere politico, della lotta tra i partiti e tra le forze sociali, del consenso dei cittadini nel quadro nazionale, cioè l'inerzia delle istituzioni nazionali ha impedito di aprire al controllo del popolo e dei lavoratori i meccanismi di una società internazionale finora abbandonata allo scontro diplomatico e militare tra gli Stati, non regolato da leggi. Le procedure democratiche di formazione delle decisioni politiche e di organizzazione delle masse si arrestano ancora completamente ai confini degli Stati. Gli individui, singolarmente o organizzati in partiti o in sindacati, non dispongono di alcuno strumento di azione politica al di là dei confini nazionali che non siano le procedure di vertice della politica estera. Ancora oggi le istituzioni attraverso le quali avviene la partecipazione democratica non consentono che di agire nel proprio paese. Di conseguenza, solo se si risolve il problema, trascurato dall'internazionalismo, di distruggere, o almeno di limitare, la sovranità nazionale esclusiva, causa ultima della politica di potenza e della guerra, diventa possibile piegare la politica internazionale alle stesse regole alle quali ubbidisce la politica interna.

D'altra parte, come ha osservato Robert Michels, non è possibile lottare contro la guerra con organizzazioni, come quella del partito, che sono subordinate allo Stato. Prendendo in esame le ragioni del fallimento della Seconda Internazionale, egli scrisse: «Le forze del partito, per

quanto ben sviluppate, sono in complesso inferiori e subordinate alle forze del governo, così uno dei cardini della politica del partito diventa la buona regola di non spingere mai i suoi attacchi contro il governo oltre i limiti tracciati dal divario di forze combattenti; in altri termini di non mettere a repentaglio la vita del partito, la cui conservazione a poco a poco si fa l'obiettivo più eccelso di ogni sua azione politica. Così la forma esterna di esso partito, la sua organizzazione burocratica, prende definitivamente il sopravvento sulla sua anima, sul suo contenuto dottrinale e teorico, che viene sacrificato ogniqualvolta si trova a cozzare, in modo inopportuno, con i baluardi nemici. La fine di questa evoluzione regressiva è questa, che il partito, da mezzo per raggiungere uno scopo, man mano diventa scopo a sé stesso, e quindi incapace di resistere all'arbitrio statale quando questo si presenta accompagnato da una forte volontà.

Un tale partito è fatalmente fuori grado di sostenere una prova così terribile come quella di mantenere la fede ai migliori principii allorché lo Stato, risoluto di fare la guerra e di schiacciare chiunque gli sbarri la via, minaccia, in caso di disobbedienza, le sue sezioni di scioglimento, la sua cassa di sequestro, i suoi maggiori uomini di fucilazione. Allora il partito piega, vende in fretta la sua anima internazionalista e si trasforma, per istinto di conservazione, in un partito patriota» (20).

In definitiva, quando la sicurezza dello Stato è in pericolo ed è scattata la molla della mobilitazione militare, è un'illusione pensare di poter imporre ai governi un indirizzo politico differente con una politica di opposizione, ricorrendo a strumenti di azione che non hanno carattere militare, come lo sciopero generale. Del resto, tanto Marx quanto Lenin avevano criticato duramente la strategia dello sciopero generale contro la guerra, perché la ritenevano inefficace. Al contrario, essi pensavano che l'occasione della guerra dovesse essere utilizzata per sviluppare la strategia rivoluzionaria. La guerra, mettendo in pericolo l'esistenza stessa dello Stato, è sempre stata concepita dai rivoluzionari come un evento capace di determinare la rottura dell'apparato di potere dello Stato e di aprire la via a un cambiamento di regime. Lenin precisò questo punto di vista con la formula della «trasformazione della guerra imperialistica in guerra civile», un'impresa che riuscì in Russia con la rivoluzione di ottobre.

Un altro limite della linea dello sciopero generale contro la guerra consiste nel fatto che essa avrebbe finito con il favorire gli Stati a regime autoritario, come la Russia, nei quali il diritto di sciopero non era riconosciuto, e avrebbe danneggiato solo gli Stati democratici.

D'altra parte, non si può affermare che le cause del fallimento della Seconda Internazionale risiedano nella debolezza istituzionale di questa

organizzazione, come sembra pensare George Haupt. In un lavoro nel quale ha esaminato la storia dell'Internazionale socialista alla vigilia della seconda guerra mondiale, egli identifica il limite strutturale di questa organizzazione nella completa autonomia dei partiti membri, la quale rendeva estremamente difficile «mettere in opera le decisioni e controllarne l'applicazione» e impediva di superare le profonde divisioni politiche e ideologiche emerse nel suo seno (21). Tuttavia, sulla base dell'interpretazione qui proposta, è logico concludere che questo fattore ha avuto un ruolo marginale. Anche una struttura sovranazionale non sarebbe infatti stata in grado di operare efficacemente contro la guerra e sarebbe stata costretta a subire la logica della forza, che domina la politica internazionale. D'altra parte, in considerazione della relativa autonomia che possiedono le strutture organizzative dei partiti e dei movimenti politici sul piano internazionale, va sottolineato che una struttura a carattere sovranazionale è tanto più efficace quanto più lontana è la prospettiva della guerra e forte la cooperazione tra gli Stati.

Un secondo fattore, di carattere interno, che ha favorito la prevalenza del nazionalismo sull'internazionalismo è stata l'integrazione nazionale delle masse popolari. Tra il 1870 e il 1914 in Europa occidentale nuove classi sociali (prima le classi medie, poi la classe operaia) hanno potuto accedere progressivamente alla vita politica nazionale. Ciò è avvenuto in conseguenza di due successivi processi, che Eward Carr chiama «democratizzazione della nazione», cioè la partecipazione del popolo alla formazione delle decisioni politiche, e «socializzazione della nazione», vale a dire le riforme sociali.

Il secondo processo è particolarmente significativo per comprendere il fallimento dell'internazionalismo socialista. Come osserva il Carr, «la difesa dei salari e degli impieghi diventa un problema della politica nazionale e dev'essere affrontata, se necessario, contro le politiche nazionali di altri paesi; e questo a sua volta dà al lavoratore un interesse pratico e diretto nella politica e nella potenza della sua nazione». E conclude: «La socializzazione della nazione ha come suo corollario naturale la nazionalizzazione del socialismo» (22).

Non è stata dunque questione del tradimento dei dirigenti della classe operaia e dell'opportunismo delle aristocrazie operaie, secondo l'interpretazione che Lenin cercò di accreditare. Nel determinare il fallimento dell'internazionalismo socialista hanno giocato un ruolo preponderante fattori di natura politica e istituzionale. In altri termini, la fedeltà della classe operaia alla nazione fu il corrispettivo della politica sociale degli Stati nazionali. Fu questo il fattore determinante dell'integrazione na-

zionale del movimento dei lavoratori e dell'alleanza tra nazionalismo e socialismo. Questi elementi concorrono a spiegare la decisione dei partiti socialisti di votare i crediti di guerra e di sostenere i rispettivi governi nazionali, che fu il punto di avvio della disgregazione della Prima e della Seconda Internazionale. Una sconfitta militare avrebbe infatti minacciato le condizioni di vita e le posizioni di potere, che i movimenti operai avevano acquisito nei rispettivi Stati nazionali. «Nel secolo XIX», ha scritto il Carr, «quando la nazione apparteneva alla classe media e l'operaio non aveva patria, il socialismo era stato internazionale. La crisi del 1914 dimostrò tutto a un tratto che, eccetto nell'arretrata Russia, questo atteggiamento era ormai antiquato dovunque la massa dei lavoratori sapeva d'istinto dove fosse il suo interesse, e Lenin era una voce solitaria che proclamava la disfatta del suo paese come una finalità della politica socialista, e accusava di tradimento i 'social-sciovinisti'. Il socialismo internazionale crollò ignominiosamente. La disperata azione di retroguardia di Lenin per rianimarlo ebbe un senso soltanto in Russia, e anche là, solo fino a tanto che sussistero condizioni rivoluzionarie. Una volta che lo 'Stato dei lavoratori' fu impiantato stabilmente, il suo corollario logico fu 'il socialismo in un solo paese'. La storia successiva della Russia e la tragicommedia dell'Internazionale Comunista costituiscono un tributo eloquente alla solidità dell'alleanza tra nazionalismo e socialismo» (23).

8. *Il federalismo e il superamento dei limiti dell'internazionalismo.*

Nel corso dell'analisi dei valori, delle condizioni storico-sociali e delle istituzioni dell'internazionalismo sono già affiorati i limiti di questo punto di vista. Si tratta ora di trarne le conclusioni.

Il limite dell'internazionalismo consiste nel trascurare l'autonomia che possiedono le strutture dello Stato in conseguenza della divisione del genere umano in Stati sovrani e l'ostacolo che esse rappresentano nel raggiungimento di un'effettiva solidarietà tra i popoli. In effetti, esiste una contraddizione insanabile tra l'aspirazione all'indipendenza e all'uguaglianza di tutti i popoli e la loro divisione politica. La divisione trasforma i popoli in gruppi armati e ostili e rende precaria, e alla lunga impossibile la loro coesistenza pacifica. L'ineguale distribuzione del potere politico tra gli Stati determina rapporti egemonici e imperialistici degli Stati più forti nei confronti dei più deboli.

La cultura politica dominante di ispirazione liberale, democratica, nazionale e socialista ha scelto come terreno esclusivo di impegno la lotta

per cambiare la forma del regime degli Stati esistenti, ma ha considerato lo Stato nazionale come il quadro naturale, e quindi come l'unico possibile della lotta politica. Il nazionalismo, cioè la priorità accordata al valore nazionale, spesso non si presenta con il suo vero volto, ma con la maschera dell'internazionalismo, proprio per nascondere la sua contraddizione con i principi universali della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà.

Come ha scritto Emery Reves, l'internazionalismo «non si oppone e non si è mai opposto al nazionalismo e ai cattivi effetti della struttura degli Stati nazionali» (24). In altri termini, l'internazionalismo recepisce passivamente il principio della sovranità nazionale illimitata, con ciò che ne consegue (l'anarchia internazionale e i rapporti di forza tra le nazioni), ma non si pone il problema di modificare questa forma di relazione tra i popoli e tra gli Stati. Esso accetta le premesse antidemocratiche del nazionalismo e dell'approccio diplomatico-intergovernativo, che esclude il popolo dalla politica internazionale e non è disposto a sacrificare gli interessi nazionali in vista della cooperazione internazionale. In sostanza, è l'utopia di relazioni pacifiche tra nazioni sovrane. Non è, in definitiva, che una variante della concezione dell'armonia naturale degli interessi, applicata alle relazioni internazionali.

Finché il mondo è organizzato sulla base del principio della sovranità nazionale, la politica internazionale sarà dominata dai rapporti di forza tra gli Stati. Di conseguenza, per difendere la sicurezza dello Stato, i governi tenderanno a sacrificare, se necessario, i principi del diritto e della morale.

Per eliminare la forza dalle relazioni internazionali, bisogna superare l'anarchia delle sovranità nazionali e fondare la sicurezza degli Stati non sugli eserciti, ma su un governo federale mondiale, capace di risolvere i conflitti sulla base del diritto. Il federalismo, identificando la radice ultima della guerra nella divisione del genere umano in Stati sovrani e lo strumento per realizzare la pace nel governo mondiale, permette di pensare con chiarezza due diverse situazioni nelle quali si può trovare l'umanità: l'anarchia internazionale, nella quale la politica internazionale è il risultato non voluto e non previsto dello scontro tra le politiche nazionali, e il governo mondiale, il quale ha il potere di decidere la politica mondiale, la quale si configura così come un prodotto della volontà umana.

La federazione è la sola forma di organizzazione del potere che permetta di superare l'anarchia internazionale e di eliminare i rapporti di forza tra gli Stati. Come ha scritto Immanuel Kant, la pace non è

semplicemente la situazione nella quale si pone fine soltanto a una guerra, ma «a tutte le guerre e per sempre» (25). In questo ordine, egli precisò, ogni Stato, anche il più piccolo, può «sperare la propria sicurezza e la tutela dei propri diritti non dalla propria forza o dalle proprie valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande federazione di popoli (*foedus amphictyonum*), da una forza collettiva e dalla deliberazione secondo leggi della volontà comune» (26).

Per quanto lontano possa apparire questo obiettivo, l'evoluzione reale della storia sembra muoversi in questa direzione. L'elezione diretta del Parlamento europeo ha avviato il primo esperimento di democrazia internazionale. Si tratta, è vero, di un esperimento incompleto, che attende ancora che al popolo europeo sia riconosciuto, oltre che il potere di eleggere i propri rappresentanti, anche quello di decidere chi governa la Comunità europea e il programma di governo. Tuttavia l'estensione della partecipazione democratica, che finora si fermava ai confini degli Stati, dal piano nazionale al piano internazionale costituisce la premessa per giungere al controllo popolare di quel settore della vita politica, che fino ad oggi ha costituito il dominio esclusivo della ragion di Stato e quindi dello scontro diplomatico e militare tra gli Stati. Con l'elezione europea si è dunque aperta una prima breccia nel bastione della ragion di Stato, contro il quale si sono infrante le ondate dell'internazionalismo. Tutto ciò sta a indicare che l'unificazione federale dell'Europa segna una tappa della storia: il superamento della formula dello Stato nazionale (l'espressione della più profonda divisione politica e del più forte accentramento del potere che la storia moderna abbia conosciuto), per risolvere i problemi della crescente interdipendenza tra gli Stati e per consentire all'umanità di intraprendere la marcia verso l'organizzazione della pace su tutto il pianeta.

NOTE

- (1) B. Constant, *De l'esprit de conquête* (1814), in *Oeuvres*, Parigi, 1957, p. 94.
- (2) T. Paine, «The Rights of Man» (1791), in *The Writings of Thomas Paine*, New York, 1894-96, vol II, p. 387.
- (3) G. Mazzini, «La réforme intellectuelle et morale d'Ernesto Renan» (1872), in *Scritti editi e inediti*, Imola, Cooperativa Galeati, 1941, vol. XCIII, pp. 260-1.
- (4) K. Marx, F. Engels, *Manifesto del Partito Comunista* (1848), trad. it., Torino, 1970, pp. 154-5.

- (5) K. Polanyi, *La grande trasformazione* (1944), trad. it., Torino, Einaudi, 1974, p. 7.
- (6) V. I. Lenin, *L'imperialismo fase suprema del capitalismo* (1917), trad. it., Roma, Editori Riuniti, 1974, p. 139.
- (7) Lord Lothian, *Il pacifismo non basta* (1935), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1986, p. 25.
- (8) L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 27.
- (9) L. Trotskij, *Il bolscevismo dinanzi alla guerra e alla pace del mondo* (1914), trad. it., Milano, *Avanti!*, 1920, p. 1.
- (10) H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato* (1945), trad. it., Milano, Comunità, 1966, pp. 344-5.
- (11) I. Kant, *Per la pace perpetua* (1795), trad. it. in *Scritti politici e di filosofia del diritto*, Torino, UTET, 1965, pp. 313 e 299.
- (12) Lord Lothian, *op. cit.*, p. 53.
- (13) S. Hoffmann, *Sistemi internazionali e diritto internazionale* (1961), trad. it. in L. Bonanate (a cura di), *Il sistema delle relazioni internazionali*, Torino, Einaudi, 1976, pp. 259-260.
- (14) Center for Research on World Political Institutions, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1968, p. 5.
- (15) M. Gorbaciov, *Perestrojka* (1987), trad. it., Milano, Mondadori, 1987.
- (16) L. Robbins, *L'economia internazionale e l'ordine internazionale* (1937), trad. it., Milano-Roma, Rizzoli, 1948, p. 158.
- (17) L. Robbins, *op. cit.*, pp. 157 e 153.
- (18) K. N. Waltz, *Teoria della politica internazionale* (1979), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1987, p. 189.
- (19) B. Wootton, «Socialism and Federation», in P. Ransome (a cura di), *Studies in Federal Planning*, Londra, New York, Lothian Foundation Press, 1990, II ed., pp. 277 e 289.
- (20) R. Michels, «La guerra europea al lume del materialismo storico», in *La riforma sociale*, XXI, 1914, p. 946.
- (21) G. Haupt, *Le Congrès manqué*, Parigi, Maspero, 1965, p. 25.
- (22) E. H. Carr, *Nazionalismo e oltre* (1945), trad. it., Milano, Bompiani, 1946, pp. 31-2.
- (23) E. H. Carr, *op. cit.*, pp. 33-4.
- (24) E. Reves, *Anatomia della pace* (1945), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1990, p. 153.
- (25) I. Kant, *op. cit.*, p. 299.
- (26) I. Kant, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784), trad. it., *op. cit.*, p. 131.

Il Manifesto di Ventotene nell'era dell'unificazione mondiale *

GUIDO MONTANI

Una nuova era della politica mondiale?

Sino ad ora la storia del mondo è coincisa con la storia dei popoli che hanno dominato il mondo. L'umanità in quanto popolo pluralistico di nazioni non ha mai avuto la possibilità di agire come un soggetto attivo e autocosciente. Sull'uomo incombono infinite costrizioni. Miliardi di individui nascono, vivono e muoiono senza poter minimamente influire sul loro destino personale e su quello della loro comunità di vita. L'uomo può sperare di governare sé stesso solo agendo come forza collettiva, unendo la sua volontà a quella dei suoi simili. La politica è quel campo dell'attività umana in cui può emergere una volontà collettiva ed in cui l'uomo può sviluppare un'azione consapevole, anche se il dominio degli interessi, delle necessità e della conservazione non si lascia vincere facilmente. Per questo, i momenti in cui si manifesta la libertà nella storia sono preceduti da lunghe fasi di incubazione in cui minoranze consapevoli vivono lo spirito dei tempi nuovi, criticano instancabilmente le vecchie istituzioni ormai decrepite e si battono per fondare l'ordine nuovo.

Nella storia contemporanea si sta preparando una congiuntura eccezionale in cui può venir messo radicalmente in discussione l'intero sistema mondiale di potere. Si dischiude cioè la possibilità che la storia del mondo veda finalmente divenire l'umanità stessa un soggetto attivo della politica mondiale. Si apre una fase di lotta il cui sbocco potrebbe consistere nell'autogoverno del popolo mondiale: la democrazia interna-

* Si tratta della rielaborazione di alcune conferenze tenute nel corso dei seminari estivi di Ventotene del 1990 e del 1991. Si è rinviato alle Note l'approfondimento di specifiche questioni concernenti alcuni aspetti della storia del MFE e il dibattito in corso sul suo futuro.

zionale. Questa occasione si sta offrendo ai giovani che affronteranno nell'età matura il nuovo millennio. Negli anni più recenti, infatti, si sono succeduti in rapida sequenza avvenimenti talmente rivoluzionari che si è sentita la necessità di parlare di una nuova era della politica internazionale. Non si tratta che di una intuizione. La natura, i caratteri e le potenzialità della nuova era sono in gran parte incompresi. Eppure questo è il compito decisivo per qualsiasi forza politica che voglia porsi come un soggetto attivo nella costruzione del nuovo mondo. Se queste opportunità di cambiamento non diverranno nel prossimo futuro una solida politica sostenuta da un impegno crescente dell'opinione pubblica, non è affatto impossibile che le forze oscure della conservazione impongano un lungo periodo di stagnazione e di anarchia. Il progresso nella storia è possibile, ma solo a patto di volerlo.

L'Europa e il mondo dopo la guerra fredda.

La prima novità di cui occorre prendere atto è la fine della guerra fredda, cioè di un equilibrio internazionale generato dal secondo conflitto mondiale in cui le due superpotenze mantenevano una stretta *leadership* sui rispettivi alleati grazie al confronto ideologico-militare con l'impero avversario. Nel passato si erano registrate fasi di distensione. Ma non si era mai andati al di là di una momentanea tregua nella corsa verso la supremazia mondiale. La nuova distensione segna inequivocabilmente la fine dell'epoca dei blocchi contrapposti. Non si tratta di un fatto imputabile alla buona volontà di qualche uomo politico, anche se la determinazione ed il coraggio mostrati dal *leader* sovietico Gorbaciov devono essere considerati tra i fattori che hanno aperto la via al nuovo ciclo della politica internazionale. Nessuna grande potenza mondiale rinuncia unilateralmente al suo ruolo egemonico se non vi è costretta da cause oggettive. La distensione tra URSS e USA è giunta sino al punto di far cadere la cortina di ferro in Europa, mettendo fine al Comecon e al Patto di Varsavia e rilanciando su più ampia scala la cooperazione per il disarmo e lo sviluppo economico all'interno della CSCE. La spiegazione va dunque ricercata in cause remote e profonde, che hanno eroso le fondamenta stesse su cui erano stati edificati gli ultimi grandi imperi mondiali. La guerra fredda tra blocchi contrapposti si fondava sulla ragione preminente della sicurezza, che doveva essere garantita nei confronti del nemico e che solo l'arsenale bellico di una superpotenza poteva assicurare. Ma all'interno della logica della guerra fredda, si sono aperti alcuni varchi attraverso i quali si sono infiltrate le forze del

rinnovamento. La contesa ideologica per la difesa dei valori della democrazia e del socialismo, mentre assicurava la massima coesione tra la superpotenza ed i suoi alleati, ha consentito l'avvio delle prime forme di integrazione economica internazionale. In effetti, sia nell'impero dell'Ovest che in quello dell'Est, si è potuto verificare, sin dagli anni Cinquanta, un relativo sviluppo economico-sociale, sebbene con modalità ed intensità difformi. Mentre la scelta del Mercato comune nell'Europa occidentale si è mostrata decisiva nel promuovere il miracolo economico europeo, la scelta del Comecon ha ben presto rivelato i suoi limiti nella impossibilità di sviluppare un mercato internazionale tra economie pianificate dal centro. Ciò nonostante ha cominciato ad operare la contraddizione di fondo tra la dimensione tendenzialmente mondiale del processo produttivo moderno e la dimensione nazionale in cui viene ancora coartata la vita politica. USA e URSS hanno dovuto prendere atto dell'assurdità di mantenere in vita una rigida contrapposizione tra i due imperi contro una miriade di forze che operavano sempre più vigorosamente per superare ogni divisione geografica, economica, culturale e politica.

E' paradossalmente dunque proprio nel successo della guerra fredda che si possono scorgere le ragioni del suo declino. Lo sviluppo delle forze produttive, delle tecnologie e del mercato mondiale hanno imposto costi sempre crescenti al mantenimento dei vecchi ordini imperiali. Il benessere economico si è rapidamente diffuso senza fare distinzioni tra alleati e potenza egemone, provocando un relativo declino di USA e URSS. Ad esempio, l'economia statunitense, che nell'immediato dopoguerra produceva circa la metà della produzione industriale mondiale, alla fine degli anni Ottanta non raggiungeva che il 20%. La *leadership* delle due superpotenze si è dunque sempre più basata sul fattore militare e sull'accumulazione del massimo potenziale tecnologico distruttivo. L'URSS ha per prima avvertito la necessità di invertire la marcia verso la conquista di una improbabile ed assurda supremazia mondiale. La sclerosi dell'economia di comando e i vistosi insuccessi nella politica sovietica di dominio militare in Europa ed in Asia, hanno reso possibile e inevitabile la *perestrojka*. Gli Stati Uniti sono così stati messi di fronte alla opportunità di accettare una ragionevole prospettiva di disarmo e di distensione, rinunciando ad una costosissima corsa agli armamenti nucleari che non solo era priva di efficacia (perché ormai si era superato di molte volte il potenziale sufficiente a distruggere l'avversario), ma provocava guasti crescenti al sistema economico, accrescendo il deficit pubblico e riducendo la competitività dell'economia americana nel mercato mondiale.

La distensione internazionale non è tuttavia solo il frutto della politica estera delle due superpotenze. La Comunità europea vi ha contribuito in modo determinante. Se si considera la situazione di divisione nazionale e di anarchia che si è manifestata all'indomani della caduta del muro di Berlino tra i paesi dell'Europa dell'Est, che hanno riesumato senza molte varianti i vecchi contrasti tra nazionalità che la pace di Versailles non era riuscita a sopire, si può meglio comprendere il ruolo storico della Comunità europea. Essa è riuscita ad orientare tutta la politica estera dei paesi occidentali nel senso della pacificazione e della cooperazione intergovernativa, fondate su una comune legislazione internazionale e su istituzioni comuni. Ciò è potuto avvenire perché la Comunità europea, sin dalla sua fondazione nel 1950 per iniziativa di Jean Monnet, ha considerato la «Federazione europea» come il suo scopo finale, che avrebbe dovuto essere conseguito attraverso tappe successive. In questo modo, sono state subito create alcune istituzioni come l'Alta Autorità della CECA (poi Commissione europea) e il Parlamento europeo che, sebbene prive di poteri importanti, hanno consentito alla corrente federalista di battersi per il loro rafforzamento e hanno comunque posto un argine difficilmente valicabile alle forze nazionalistiche che, nei momenti più difficili, se avessero preso il sopravvento, avrebbero provocato la crisi del primo esperimento di integrazione sovranazionale.

Questo processo di pacificazione intra-comunitario ha inciso profondamente anche sulla realtà politica internazionale. La possente crescita economica della Comunità europea ha agito come un catalizzatore nei confronti prima dei paesi dell'EFTA (Gran Bretagna, Austria, ecc.) e poi verso quelli dell'area mediterranea, sia della sponda europea (Spagna, Portogallo e Grecia) sia di quella africana (Marocco) ed asiatica (Turchia). Inoltre, la Comunità è stata capace di realizzare il primo efficace accordo di cooperazione multilaterale per lo sviluppo con il Sud del mondo, grazie alla Convenzione di Lomé. Al di là dei fattori della vita economica e civile, il processo europeo di pacificazione non poteva non incidere anche sulle relazioni tra blocchi militari contrapposti, a causa della sua incompatibilità assoluta con lo spirito e la pratica della guerra fredda. Con il passare degli anni, e con il consolidarsi della presenza europea sulla scena internazionale, è apparso sempre più evidente che la sicurezza degli Europei, dell'Est e dell'Ovest, non poteva fondarsi sulla continua accumulazione di testate atomiche sul suolo europeo. Si è progressivamente erosa la solidarietà degli alleati europei nei confronti delle rispettive superpotenze, che hanno dovuto ad un certo punto prendere atto della impossibilità di fondare l'alleanza unicamente sulla

supremazia militare. Si è così aperta la possibilità, grazie alla *perestrojka* sovietica, di lanciare il progetto di una grande «Casa comune europea», in cui potesse venire garantita la sicurezza comune di tutti i paesi partecipanti senza alleanze militari. Si tratta, di fatto, della fine della politica dei blocchi e della guerra fredda. Scompare l'immagine del nemico sulla scena della politica mondiale. Disarmo e cooperazione economica hanno sostituito la politica della corsa agli armamenti e delle discriminazioni commerciali.

Sono queste le premesse della nuova era della politica internazionale. Si è chiuso un lungo ciclo politico, ma nel presente convivono forze che potrebbero anche interrompere la difficile marcia del mondo verso la democrazia. Non vi è dubbio che, negli anni più recenti, la più possente spinta al rinnovamento sia provenuta dalla politica della *perestrojka*. Essa ha consentito alle forze favorevoli al processo di democratizzazione dell'URSS, alla trasformazione dell'economia di comando in economia di mercato e al disarmo di prevalere sulle forze conservatrici dello stalinismo e della guerra fredda. Ne è seguita un'ondata di rinnovamento democratico nel mondo intero, a partire dai paesi dell'Est europeo. Tuttavia, le forze della conservazione hanno sfruttato abilmente le rivendicazioni nazionalistiche, che minacciano l'unità dell'impero sovietico senza proporre ragionevoli alternative democratiche alla gestione degli affari comuni, per organizzare un colpo di Stato il cui obiettivo evidente era quello di restaurare ciò che dell'*ancien régime* sovietico restava dopo la *perestrojka*. Il suo fallimento ha segnato il crollo irreversibile del comunismo che nella sua caduta ha trascinato con sé le vestigia del vecchio impero stalinista. La grande questione in sospenso resta ora l'Unione. L'URSS è finita ma non è ancora possibile conoscere se una nuova Unione — la cui natura, se prevarranno le forze della democrazia contro l'arroganza nazionalistica delle repubbliche, non potrà essere che federale — riuscirà a prendere forma. Se le forze della disgregazione dovessero prevalere su quelle dell'unità, l'Europa intera potrebbe entrare in uno stato di crescente anarchia. I piccoli nazionalismi finirebbero per rinfocolare quelli maggiori, sia sul fronte orientale, dove la Grande Russia potrebbe essere di nuovo tentata dalla sua missione imperiale plurisecolare, sia sul fronte occidentale, dove la Comunità europea, ancora incerta tra confederazione e federazione, potrebbe non riuscire a contenere le spinte egemoniche di una Germania ormai unificata.

Con queste riserve, sembra tuttavia possibile affermare che il senso del nuovo corso della politica mondiale è il seguente: il processo di pa-

cificazione che si è realizzato in Europa occidentale nel dopoguerra si sta affermando faticosamente anche a livello mondiale, grazie alla politica di distensione avviata dalle due superpotenze. Le barriere ideologiche che contrapponevano il comunismo alla democrazia non esistono più. La democrazia può finalmente affermarsi ovunque come valore universale. Come è avvenuto in Europa nel dopoguerra, tra i maggiori paesi industrializzati si sta faticosamente cercando di creare istituzioni permanenti per garantire la sicurezza comune e la cooperazione economica. Tuttavia, a differenza di quanto è avvenuto in Europa (e sta ancora avvenendo, perché la lotta per l'unificazione europea non si è affatto conclusa), a livello mondiale non si sono ancora realizzate delle istituzioni internazionali sufficientemente solide per garantire l'irreversibilità del processo. L'umanità è assillata da problemi drammatici, che minacciano la sua stessa sopravvivenza, come la distruzione dell'ambiente a causa di un sistema produttivo sorto in un'età di abbondanza di risorse naturali e le tensioni provocate dal sottosviluppo del Sud, che non accetta più passivamente la sua condizione di estrema povertà. E' necessario costruire, anche a livello mondiale, in una prima fase almeno tra i paesi del Nord del mondo, delle istituzioni capaci di garantire una politica di disarmo irreversibile e di pianificare i primi interventi indispensabili all'avvio di uno sviluppo sostenibile dell'economia mondiale. In breve, è necessario costruire un ordine internazionale fondato sul diritto, che garantisca a ciascun popolo e a ciascun individuo, in condizioni di eguaglianza con tutti gli altri popoli e tutti gli altri individui, la partecipazione al governo degli affari comuni. E' dunque all'ordine del giorno della politica mondiale la costruzione di un «solido Stato internazionale».

L'Europa ha particolari responsabilità, perché può influenzare, nel bene e nel male, gli esiti di questo processo. Essa può diventare già nel prossimo futuro una federazione, almeno per quanto riguarda la gestione dell'Unione economico-monetaria. La possibilità che essa possa agire come un soggetto della politica mondiale con molta più efficacia di quanto sappia fare l'attuale Comunità rafforzerà evidentemente tutti gli schieramenti favorevoli alla politica che la Comunità europea ha sino ad ora perseguito con tenacia, ma non con sufficiente vigore, come il disarmo, la riconversione ecologica dell'economia, il sostegno alla *perestrojka*, la cooperazione con i paesi dell'Est e lo sviluppo del Sud del mondo. Il completamento federale dell'unificazione europea rappresenterà dunque un contributo essenziale al consolidamento del processo mondiale di pacificazione.

Nella sfortunata circostanza che le forze disgreganti prevalgano, in

una fase transitoria, in Unione Sovietica, le responsabilità internazionali dell'Europa non sarebbero certo diminuite, ma accresciute considerevolmente. Il processo di pacificazione e di unificazione mondiale subirebbe una battuta d'arresto a causa del vuoto di potere che si genererebbe nella regione euro-asiatica. Ma nella misura in cui l'Europa occidentale sarà capace di completare senza più esitazioni la sua unità politica, si rafforzerà inevitabilmente la cooperazione atlantica con gli USA, mantenendo in vita ed eventualmente rafforzando le principali istituzioni internazionali che hanno garantito nel dopoguerra il formidabile sviluppo economico dell'area occidentale, dall'Atlantico al Pacifico. La storia procede spesso a zig zag. Mentre la *perestrojka* si proponeva di integrare il più rapidamente possibile l'intera Unione Sovietica nel sistema economico-politico mondiale, la vittoria reazionaria del nazionalismo potrebbe costringere i popoli della ex-Unione a subire un nuovo lungo periodo di isolamento. Ma è poco verosimile che il mondo occidentale si debba preparare ad affrontare una nuova fase della guerra fredda. Al crollo dell'impero può subentrare una fase di instabilità e di anarchia ad Oriente. Ben difficilmente si presenterà sulla scena della storia un nuovo «orso nucleare» in grado di minacciare di dominio e di distruzione la restante parte del pianeta.

In questo rinnovato contesto internazionale si pongono compiti nuovi per i federalisti. L'Europa è un modello ed un laboratorio della politica di unificazione mondiale. Ma il raggio d'azione del nuovo processo è mondiale e la dimensione europea, per importante che sia, non è che la parte di un insieme. Oggi, per i federalisti europei è possibile agire con efficacia solo coordinando la loro azione a livello mondiale, in collaborazione con tutti i movimenti federalisti che, qualunque sia il continente in cui agiscono, abbiano come finalità la sconfitta del nazionalismo, il superamento delle sovranità nazionali assolute e la costruzione di un governo mondiale democratico.

Per questo è opportuno ripensare all'attualità del *Manifesto di Ventotene*. Esso ha rappresentato la costante fonte di ispirazione della politica dei federalisti europei per tutto il periodo post-bellico. Ma il mondo, da quel lontano 1941, è mutato profondamente. L'obiettivo della Federazione europea, che allora si prospettava solo come una possibilità della storia, grazie alla tenacia con cui si sono impegnati i federalisti ed alla conquista delle prime istituzioni sovranazionali, è diventato progressivamente un punto di riferimento reale della politica europea. Il federalismo non è più un ideale perseguito da un minuto gruppo di utopisti, ma una effettiva forza politica, seppure atipica rispetto ai partiti tradizionali.

La Federazione europea è divenuta un concreto progetto di alcuni governi nazionali, del Parlamento europeo e dei maggiori partiti democratici. È un fatto positivo che deve essere considerato come la prima grande vittoria dei federalisti europei. Proprio per questo è necessario interrogarci sui nuovi obiettivi e sulle prospettive di lotta che si aprono nella nuova era. La Federazione europea non è che «il primo passo» di un lungo cammino che i federalisti europei sono decisi a percorrere sino in fondo.

Nazionalismo e federalismo.

Il valore storico del *Manifesto di Ventotene* consiste in tre affermazioni capitali. La prima individua la linea di divisione tra progresso e reazione, è cioè un'ipotesi sul corso della storia contemporanea. La seconda individua il concreto obiettivo per il quale è diventato possibile e doveroso battersi, la Federazione europea. La terza affermazione riguarda, infine, l'individuazione del mezzo, vale a dire il tipo di organizzazione più efficace per il conseguimento degli obiettivi politici definiti.

Il confine tra progresso e reazione è nettamente tracciato nel *Manifesto di Ventotene*. «La linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minor socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale, e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale». Il nemico dei federalisti è dunque il nazionalismo, in qualsiasi forma si manifesti, sia come rivendicazione di nuove frontiere militari ed economiche, sia come difesa ad oltranza di quelle già esistenti. Lo Stato nazionale è una formula politica reazionaria ed antidemocratica nel nostro secolo, perché è impossibile gestire pacificamente l'interdipendenza sulla base di un principio politico che esalta la discriminazione tra i popoli, nega i fondamentali diritti dell'uomo e giustifica la violenza sino a sancire il dovere di uccidere lo straniero. Il nazionalismo è l'ideologia della divisione politica del genere umano.

Sino ad ora, la lotta per il superamento dello Stato nazionale non ha, tuttavia, potuto prendere l'avvio che in Europa, dove sono maturate le condizioni storiche per una crisi irreversibile degli Stati nazionali. Questa affermazione viene fatta con chiarezza nel *Manifesto di Ventotene*, ma non ne vengono spiegate sufficientemente le ragioni. In effetti, il *Manifesto* non contiene la previsione — e questa lacuna è stata riconosciuta

apertamente più tardi dallo stesso Spinelli — della possibile spartizione del mondo in due zone di influenza da parte delle superpotenze alla fine della seconda guerra mondiale. Il sistema internazionale fondato sull'equilibrio militare si è così esteso dall'Europa al mondo, aprendo una nuova fase nella storia delle grandi potenze. Solo in Europa la crisi dello Stato nazionale era ormai giunta alla sua fase culminante e nessuna speranza di vita autonoma poteva sussistere per gli Stati che avevano scatenato la furia omicida della seconda guerra mondiale. Anche i vincitori non potevano uscire indenni dal conflitto ed in ogni caso la loro vittoria sarebbe stata più il risultato dell'aiuto esterno che il frutto di una forza autonoma. Il sistema europeo degli Stati-potenza era ormai finito. Si apriva pertanto una fase di crisi acuta del potere in Europa — così si pensava nel *Manifesto* — che avrebbe aperto la via ad un audace manipolo di federalisti capace di battersi efficacemente «con la propaganda e con l'azione» per l'obiettivo degli Stati Uniti d'Europa.

Con la mondializzazione del processo produttivo, l'avvio del processo di pacificazione internazionale e l'affermazione della democrazia come valore universale, la linea di divisione tra coloro che si battono per istituire «una maggiore o minore democrazia, un maggiore o minore socialismo» all'interno degli Stati nazionali, e perseguono dunque come fine essenziale la conquista del potere politico nazionale, facendo il gioco delle forze reazionarie, e coloro che si battono per «la creazione di un solido Stato internazionale», è ormai divenuta non solo un principio di azione politica accolto, seppure parzialmente e in circostanze eccezionali, dalle maggiori forze politiche tradizionali nella Comunità europea, ma anche un criterio per orientare l'azione politica mondiale. Agli inizi dell'avventura europea, solo il piccolo gruppo dei federalisti, siano stati essi organizzati in un movimento o agissero isolatamente come Jean Monnet, aveva adottato con coerenza questo modo di pensare e di agire. Ma, col tempo, grazie alla costante pressione dei federalisti sulla classe politica ed ai progressi dell'integrazione europea, anche le forze politiche tradizionali hanno dovuto prendere atto della necessità di superare la sovranità nazionale affidando poteri effettivi al sistema comunitario europeo. Questa linea di divisione si è potuta manifestare con chiarezza cristallina in occasione della prima legislatura del Parlamento europeo, quando Altiero Spinelli è riuscito a formare uno schieramento maggioritario dei deputati «innovatori» sulla base del loro consenso al progetto di Trattato per l'Unione europea, nonostante che all'interno di ciascun partito — liberale, democratico cristiano, socialista, ecc. — sopravvivessero sacche di «conservatorismo nazionale».

Nella nuova era della politica internazionale si manifestano le condizioni per la diffusione a macchia d'olio, oltre il continente europeo, di questo fondamentale principio d'azione federalista. Sino a che è prevalsa la logica della guerra fredda, i federalisti potevano naturalmente prevedere che prima o poi le due superpotenze avrebbero dovuto venire a patti con le contraddizioni generate dalla progressiva mondializzazione del processo produttivo. Sino a quel momento, la classe politica, in USA e in URSS, sarebbe stata poco propensa a distogliere lo sguardo da politiche volte a consolidare e rafforzare la sovranità nazionale. USA e URSS simboleggiavano il supremo potere, che nessuno osava contrastare seriamente e l'equilibrio bipolare rappresentava l'insuperabile baluardo della politica di conservazione del sistema delle sovranità nazionali nel mondo. Solo in Europa occidentale si era aperta una breccia sul fronte delle sovranità nazionali entro cui aveva potuto penetrare con successo l'avanguardia federalista. Al livello mondiale, nell'epoca dei blocchi contrapposti, i federalisti non hanno potuto far altro che tenere accesa la fiammella di una alternativa simbolica al granitico sistema del potere nazionale.

L'avvio della nuova distensione internazionale si è accompagnata ad un inevitabile e parallelo indebolimento della *leadership* internazionale delle due superpotenze. Il sistema imperiale è stato costretto a battere in ritirata non solo dalle forze giovani ed esuberanti della democrazia e del pacifismo, ma anche dalle corporazioni economiche e dalle etnie represses, che hanno preteso di diventare da un giorno all'altro soggetti attivi della politica internazionale. Si è aperta così una fase di turbolenza caratterizzata da una evidente asimmetria tra Oriente ed Occidente. Nell'area occidentale il processo di superamento delle sovranità nazionali si è già incanalato nella direzione della creazione di funzionali istituzioni potenzialmente sovranazionali (la CEE, il Gruppo dei maggiori paesi industrializzati, il FMI, ecc.) che rappresentano un argine, anche se non ancora insuperabile, a tentazioni nazionalistiche. Diversa è la situazione nei paesi dell'ex blocco comunista.

Consideriamo i primi risultati e gli esiti possibili della *perestrojka*. Essa ha attivato enormi energie democratiche, non solo in URSS, ma nel mondo intero. Grazie alla lotta per la democratizzazione del regime bolscevico è finalmente caduto il pregiudizio storico del comunismo contro la democrazia come valore «borghese». E' una conquista politica di valore universale. Nessun regime comunista — dove sopravvive, come in Cina — può ancora fondare la negazione dei diritti civili e della partecipazione al controllo delle decisioni politiche da parte dei cittadini

sulla pretesa contrapposizione mondiale tra democrazia e comunismo. E in effetti non solo sono crollati tutti i governi comunisti dell'Est europeo che quelle libertà democratiche fondamentali ancora negavano, ma sono messi in discussione anche quei regimi a partito unico del Sud del mondo, in particolare in Africa, che si ostinano a rifiutare il pluralismo politico. Tuttavia, la *perestrojka* non ha liberato solo le forze favorevoli alla democratizzazione della vita politica e sociale. La soffocante cappa ideologica dello stalinismo aveva tenuto a freno anche le rivalità nazionali all'interno dell'Unione Sovietica. Non appena il potere centrale ha avviato il processo di liberalizzazione, si sono scatenate le pretese delle piccole nazionalità, che non hanno saputo rivendicare una loro maggiore autonomia che attraverso l'idea ottocentesca della sovranità nazionale assoluta. Ma è evidente che se le rivendicazioni separatiste avranno successo senza che si consolidi un'opposta corrente di opinione pubblica favorevole alla integrazione internazionale — impossibile senza una unione federale che coordini le repubbliche tra di loro e con i maggiori centri della politica mondiale — si aprirebbe una fase drammatica e pericolosissima della politica europea, simile alla balcanizzazione che è seguita al disfacimento dell'impero asburgico ed ottomano.

La disputa tra nazionalità in URSS (e nell'Europa centrale) è, tuttavia, un problema la cui soluzione non è indipendente dal più generale processo di pacificazione della politica internazionale. I fattori della coesione dello Stato sovietico, che nel periodo staliniano sono consistiti nel mito leninista e nel nazionalismo Grande Russo, devono necessariamente attenuarsi, sino a scomparire del tutto, a mano a mano che avanza il processo di democratizzazione, vale a dire il pluralismo politico, l'autonomia delle repubbliche e la loro apertura al mondo esterno. Le ragioni internazionali della *perestrojka* sono altrettanto decisive delle ragioni interne. Gli Stati Uniti — come hanno mostrato nel corso di tutte le trattative sul disarmo, durante la guerra del Golfo e il tentativo di colpo di Stato a Mosca — hanno un forte interesse alla politica di distensione. Inoltre, l'Europa occidentale ha un interesse ancora maggiore a quello degli USA allo smantellamento non solo simbolico della cortina di ferro e al definitivo consolidamento della democrazia in una nuova Unione euro-asiatica. E' sulla base di queste solide motivazioni economiche e di sicurezza che si sta delineando una convergenza della ragion di Stato tra tutti i paesi dell'emisfero settentrionale. Per questo, le forze democratiche in URSS possono contare sul fattivo sostegno europeo e internazionale. Il loro successo dipenderà sempre più dalla possibilità di costruire una «Casa comune europea» in cui possa essere programmato lo sviluppo

di un grande mercato intercontinentale e venga garantita la sicurezza senza che sia più necessario ammassare sempre maggiori quantità di armamenti ai confini. Il vero problema delle nazionalità irrequiete, in URSS e in Europa orientale, apparirà allora nella sua banale semplicità: non si tratta di spostare le frontiere o di erigere di nuove, ma di eliminarle interamente nel quadro dell'integrazione sovranazionale, come stanno facendo le nazioni della Comunità europea.

Le ripercussioni positive di questo processo di pacificazione dei paesi industrializzati si potranno estendere sino al Terzo mondo. I tagli nelle spese militari e l'eliminazione delle tensioni tra le ex superpotenze contribuiranno certamente ad attenuare, anche se non a eliminare del tutto, i conflitti regionali tra i paesi poveri che negli ultimi decenni sono stati la causa maggiore di violenze e di guerre nel mondo. In un clima di distensione, diventerà inoltre possibile rilanciare il dialogo Nord-Sud che non ha mai potuto avere sbocchi positivi a causa delle enormi spese militari sostenute dai paesi più ricchi e potenti. Ma questa non è che una possibilità. Non bisogna dimenticare che proprio il ripiegamento dei grandi imperi su posizioni difensive aprirà anche pericolosi spazi di intervento ai più arroganti dittatori che infestano le aree povere del mondo. Atti di prepotenza saranno facilmente mascherati dal manto ideologico della crociata anti-imperialista. L'immagine del nemico è caduta tra le grandi potenze mondiali. Ma conflitti regionali, anche di dimensioni rilevanti, potranno esplodere tra paesi ricchi e poveri o tra questi ultimi, dove il balenio di una gloria fugace può contribuire a far dimenticare le quotidiane miserie.

Si verificano dunque le condizioni per applicare la linea di divisione tracciata dal *Manifesto di Ventotene* in tutte le regioni ed in tutti i continenti in cui si manifesta la minaccia disgregante del nazionalismo. Come è già avvenuto tra le nazioni della Comunità europea, è necessario che ogni popolo che intende partecipare alla costruzione del nuovo mondo cominci a prendere in seria considerazione l'alternativa federalista. Sino ad ora gli Stati hanno trovato la loro principale forza di coesione nel principio nazionale, cioè nel sangue comune (la stirpe, la razza) o nell'etnia. L'immagine del nemico funzionava dunque come forza aggregante, in mancanza di valori democratici comuni altrettanto coesivi. Nel nuovo mondo i popoli devono imparare a vivere senza il timore del nemico alle frontiere, anzi traendo dal pluralismo culturale e dalla vicinanza di altri popoli ulteriori stimoli al progresso civile. La costruzione della democrazia all'interno degli Stati si deve accompagnare ad un parallelo processo di unificazione democratica tra gli Stati. Occorre,

naturalmente, essere coscienti che nel Caucaso, nel Baltico, nei Balcani, nel Medio Oriente, in Africa, ecc. il grado di integrazione sovranazionale è ancora molto più limitato che in Europa occidentale e che pertanto anche le possibilità d'azione di un'avanguardia federalista saranno inferiori. Tuttavia, è certo che possibilità d'azione si presenteranno, anche se l'alternativa tra progresso e reazione non si manifesterà con la medesima evidenza con cui si è mostrata all'interno del Parlamento europeo. Non bisogna dimenticare, in proposito, che lo schieramento federalista vittorioso nel Parlamento europeo è stato preparato da anni di lotte semi-clandestine e da marce di avvicinamento pre-politiche (prima si è dovuto istituire la Comunità, e poi è stato necessario rivendicare l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo). Ma ciò che importa non è tanto la lontananza o la prossimità dell'obiettivo quanto la direzione di marcia. E' necessaria una bussola per orientarci nell'azione politica. Si può sbagliare strada pur possedendo la bussola. Ma è certo che senza alcun criterio di orientamento ci perderemmo nella foresta. L'alternativa federalismo-nazionalismo rappresenta la bussola della nuova era.

Nel nuovo e difficile contesto internazionale, in cui anche i paesi più interessati allo sviluppo del processo di pacificazione potrebbero essere attirati nella trappola di un conflitto armato, l'obiettivo federalista del governo mondiale dovrebbe consentire di orientare nella giusta direzione l'azione politica. La fine della guerra fredda non può lasciare posto ad un nuovo ordine mondiale in cui l'egemonia viene assunta da qualche vecchia o nuova superpotenza, o da un gruppo di paesi forti. Il nuovo mondo non vuole più essere governato da un «numero uno», né da qualche suo emissario, e sarebbe vergognoso che i paesi del Nord industrializzato si arrogassero il compito di fungere da gendarmi verso i poveri del Sud. Per questo, ogni crisi internazionale dovrà essere affrontata tenendo presente che occorre sfruttare ogni situazione per rafforzare i poteri dell'ONU, coinvolgendo il maggior numero di paesi, ricchi e poveri, nella ricerca di soluzioni collettive, sino alla eventuale trasformazione dell'ONU in un vero governo mondiale democratico. In alcuni casi, dove esistono già raggruppamenti regionali di Stati — come la Comunità europea, la CSCE, l'OUA, il Mercosur, la CEDEAO, l'ASEAN, la Lega araba, ecc. — soluzioni pacifiche dovrebbero essere ricercate anche all'interno dell'area in vista del rafforzamento democratico delle istituzioni regionali già esistenti. In ogni caso, nella nuova era della politica internazionale non sembra più possibile giungere a stabili assetti dell'ordine internazionale attraverso la politica delle cannoniere. Il passato è passato per sempre.

E' certo, per ritornare al principio fondamentale del *Manifesto di Ventotene*, che se si considerano i problemi mondiali nella loro complessità ed interdipendenza non si può fare a meno di osservare che il progresso dell'umanità dipende sempre più dalla realizzazione di «un solido Stato internazionale», cioè da un governo democratico mondiale capace di affrontare e risolvere con il concorso di tutti i popoli i problemi comuni. La democrazia è ormai diventata un patrimonio culturale condiviso da tutte le grandi correnti del pensiero politico. L'area della democrazia si sta progressivamente estendendo a tutte le regioni del pianeta. Anche il mondo dell'Islam, che sino a poco fa sembrava impermeabile alle influenze esterne «occidentali», sembra ora più incline — in alcuni paesi (come il Pakistan, la Turchia, la regione del Maghreb, ecc.) — a lasciarsi penetrare dal fresco vento delle libertà politiche e dei diritti umani. Ma senza il consolidamento del processo di pacificazione internazionale mediante solide istituzioni democratiche comuni, le forze democratiche nazionali saranno sempre costrette a subordinare le loro conquiste alle ragioni superiori della sicurezza dello Stato. Se la politica internazionale è governata dalle leggi dell'imperialismo, nessuno Stato, per democratico che sia, può sottrarsi alla necessità di ricercare la massima potenza per assicurare la sua indipendenza. E la democrazia, in queste circostanze, diventa al più un comodo simulacro per coprire meschini calcoli di potere.

Federalismo e nazionalismo sono dunque le due polarità intorno alle quali si coagulano le forze del progresso e quelle della reazione. Chi si batte per la libertà, la democrazia e la giustizia sociale come fini da realizzare esclusivamente a vantaggio di quella porzione di umanità che vive per un accidente della storia all'interno dei sacrosanti confini nazionali, finirà, «sia pure involontariamente, per fare il gioco delle forze reazionarie». Solo chi accetterà come un obiettivo prioritario la costruzione di istituzioni sovranazionali democratiche — regionali e mondiali — farà nel contempo gli interessi della sua nazione, della democrazia e dell'umanità. Il solo pensiero politico che consente di fare concretamente avanzare gli ideali democratici, nell'era dell'interdipendenza, è il federalismo.

La Federazione europea, la democrazia internazionale e la transizione al governo mondiale.

La costruzione della Federazione europea rappresenterà il punto di arrivo di un lungo processo storico, in cui le forze esterne della politica

mondiale avranno contribuito in modo non meno decisivo delle spinte propulsive interne. La fine degli equilibri di Yalta, il declino del sistema delle alleanze militari sotto l'ala protettrice delle superpotenze e l'incontenibile moto di unificazione tedesca hanno, in quest'ultima fase, costretto la Comunità ad accelerare la marcia verso l'unificazione monetaria e politica. In sostanza, si tratta di rendere democratico il sistema di governo della Comunità per superare l'attuale inefficienza causata dal principio di unanimità, che legittima il potere di veto dei paesi contrari all'unità europea. Oggi la Comunità è costretta a colmare il deficit democratico se vuole esistere come soggetto attivo della politica internazionale. In mancanza di questa scelta e di questa volontà, l'Europa si ridurrebbe ad un'area di libero scambio ad egemonia tedesco-statunitense. Rischierebbero così di prendere il sopravvento, non solo in Europa occidentale, le forze del nazionalismo e dell'anarchia internazionale, nemiche inflessibili della democrazia.

Il processo di unificazione europea entrerà nella fase di irreversibilità a due condizioni. La prima è che la riforma istituzionale in corso consenta alla maggioranza che si formerà nel Parlamento europeo di controllare l'esecutivo. E' questa l'essenza dello Stato democratico moderno. Nel mondo dell'interdipendenza si sono ormai create numerosissime istituzioni internazionali. Ma la differenza tra istituzioni confederali e federali consiste nella possibilità del loro controllo democratico. La natura della Comunità è stata sin dalla sua fondazione quella di una istituzione confederale con potenzialità di sviluppo federali (era infatti prevista l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo). La seconda condizione riguarda l'istituzione dell'Unione economico-monetaria, con il trasferimento delle sovranità monetarie nazionali ad una banca centrale europea responsabile nei confronti degli organi democratici della Comunità.

Si deve ora osservare che le istituzioni federali che stanno per essere create in Europa sono di tipo nuovo, se confrontate con quelle già esistenti negli USA, in Canada o in Svizzera. Nessuna di queste federazioni risulta dal superamento di Stati nazionali storicamente consolidati. Anzi, le federazioni esistenti sono esse stesse Stati nazionali. Diversa e nuova è la natura della Federazione europea. E' la prima federazione sovranazionale della storia. Essa inaugura l'epoca della democrazia internazionale. Inoltre, e la rilevanza di questo fatto è decisiva per discutere del ruolo dell'Europa nel mondo, la Federazione europea si consoliderà parallelamente all'avanzamento del processo di unificazione mondiale. Essa è parte integrante di questo processo perché è inevitabile che ogni

decisione europea abbia un rilievo mondiale.

Consideriamo le principali caratteristiche dell'Unione europea, la cui costruzione è in corso. Il nucleo essenziale della Federazione europea consisterà nel governo democratico dell'Unione economico-monetaria. Si tratta di un minimo istituzionale, ma è sufficiente per far cominciare ad esistere un nuovo modello di relazioni internazionali. La politica nazionale è tendenzialmente esclusiva. Ciò che non è nazionale è straniero. Per i nazionalisti, ogni individuo può appartenere ad una ed una sola comunità politica, «per natura». Ne segue che, anche quando si riconosce la necessità dell'interdipendenza, si applicano pedissequamente i modelli del passato. Nelle dispute tra nazionalità, oggi particolarmente acute in URSS e nell'Europa orientale, la ricerca dell'autonomia si considera inscindibile dalla rivendicazione della sovranità nazionale assoluta, fondata su una propria moneta ed un esercito nazionale. La Comunità, sino ad ora, a causa dei ritardi con cui procede il processo di unificazione politica, ha avallato passivamente questo modello negativo di convivenza. L'istituzione della democrazia europea avrebbe un significato innovativo decisivo. La trasformazione della Comunità in federazione affermerà la possibilità di un modello positivo di integrazione internazionale, in cui le nazioni, pur conservando la propria identità culturale e politica, parteciperanno democraticamente alla gestione comune di politiche comuni. Sarebbe il primo esperimento riuscito di democrazia internazionale. Molti settori dell'attività politica, che prima venivano gestiti dai singoli governi e che nel contesto internazionale generavano difficoltà e contrasti, spesso insanabili, diverranno un problema interno. E' il caso della moneta. Con una moneta europea ed una banca centrale europea si sterilizzeranno finalmente le politiche monetarie nazionali indipendenti, e con esse la possibilità di manovre arbitrarie sul valore della moneta da parte dei governi nazionali. Verrà così eliminata alla radice una delle principali cause della instabilità monetaria e finanziaria internazionale, generata dal collasso del sistema delle parità fisse istituito a Bretton Woods. Come corollario non secondario dell'unificazione monetaria, si deve poi osservare che anche le politiche di bilancio dovranno adattarsi alla nuova situazione. Avanzi e disavanzi di bilancio, come dimostra l'esperienza, hanno importanti effetti internazionali in un'economia aperta. In una unione monetaria, i singoli Stati membri devono accettare una disciplina comune. Essi devono cioè evitare, con le loro spese eccessive rispetto alle entrate, di provocare squilibri inflazionistici e disordini finanziari sul mercato europeo.

Questa decisiva riforma monetaria sarà la premessa di un vero e

proprio *new deal* dell'economia europea. L'Unione monetaria rappresenterà infatti una eccellente piattaforma per una riforma radicale del sistema economico. La crisi del *welfare state*, dunque dei rapporti tra Stato e mercato, è un capitolo importantissimo della crisi dello Stato nazionale. Sino ad ora vani sono stati i tentativi delle forze politiche tradizionali — dai liberali ai socialisti — di porvi rimedio. L'Unione europea può rappresentare la chiave di volta di un rinnovamento profondo. Il fallimento dell'economia pianificata nei paesi del socialismo reale non significa certamente il trionfo del capitalismo, vale a dire la rinuncia del potere pubblico a far prevalere l'interesse collettivo su quello privato quando se ne presenti la necessità. L'Europa ha conosciuto, a differenza degli USA, un più giusto equilibrio tra le esigenze di efficienza, perseguibili attraverso la dinamica concorrenziale del mercato, e quelle di giustizia sociale, realizzabili solo mediante una adeguata legislazione ed interventi pubblici volti a correggere le diseguaglianze e le ingiustizie generate dal sistema produttivo privato. La continuazione di questa tradizione di politica economica, che si realizza attraverso un saggio equilibrio tra l'economia pubblica ed il mercato capitalistico, comporterà in Europa alcune riforme istituzionali, complementari all'Unione economico-monetaria, per evitare che la creazione del mercato interno significhi semplice *deregulation*, con conseguenti maggiori diseguaglianze sociali e regionali. Da un lato, diventerà indispensabile attribuire agli enti locali — regioni e comuni — una effettiva autonomia fiscale e impositiva per metterli in condizione di gestire con la massima responsabilità i servizi pubblici, che lo Stato burocratico e centralizzato si è rivelato incapace di fornire nella qualità e nella quantità desiderata dai cittadini. Un esempio significativo di questa incapacità è il ritardo e l'insufficienza con cui lo Stato nazionale fronteggia l'emergenza ecologica e provvede alle politiche di salvaguardia del patrimonio ambientale, storico ed artistico. D'altro lato, la democrazia, che sino ad ora ha solo lambito il mondo della produzione industriale, dovrà penetrare nell'impresa per riformarla radicalmente. Si tratta di consentire a ciascun individuo che voglia assumersi responsabilità imprenditoriali di poterlo fare a parità di condizioni con chi possiede già, per fortuna o per eredità, un patrimonio personale. Il capitalismo non deve più essere considerato un privilegio di pochi. Opportune riforme del mercato del credito e del sistema di sicurezza sociale dovrebbero consentire a tutti di diventare imprenditori semplicemente sulla base delle proprie capacità. Con queste misure a favore di una maggiore democrazia economica si realizzerebbe un obiettivo non secondario (oltre che una più giusta distribuzione del

reddito): quello di garantire la piena occupazione, perché chiunque possiede la volontà e la capacità di impegnarsi in un lavoro utile potrà reperire i mezzi necessari per avviare la nuova attività produttiva. L'Europa potrà dunque diventare il terreno di sperimentazione di un originale modello di democrazia economica, capace di associare l'efficienza con la giustizia distributiva, senza incappare nei difetti del capitalismo anarchico o in quelli del sistema collettivistico.

Questo modello di economia diventerà possibile, tuttavia, solo nel contesto di nuove istituzioni politiche. La crisi della democrazia europea è in gran parte il frutto del centralismo burocratico ereditato dal secolo scorso, quando si trattava, giustamente, attraverso la centralizzazione delle funzioni, di superare i residui di feudalesimo ancora radicati nella vita locale. Nel mondo contemporaneo è assurdo mantenere le autonomie locali sotto la tutela soffocante del governo centrale. I principi fondamentali del federalismo non si applicano solo alla riorganizzazione della vita internazionale, ma anche ai rapporti tra comunità locali. Lo Stato federale è un insieme di governi indipendenti e coordinati democraticamente. Su questa base è possibile la più ampia partecipazione dei cittadini alla politica. Sono le buone istituzioni che selezionano i buoni governanti. La decadenza della vita politica europea, segnalata dagli scandali pubblici, dall'arroganza del potere e dalla sempre più debole partecipazione elettorale, può essere vinta solo realizzando una profonda riforma democratica che faccia cadere del tutto, o almeno attenui, la fitta cortina di potere che separa dirigenti e diretti. La nascita della cittadinanza europea dovrebbe segnare anche l'avvio di una nuova epoca della democrazia e della partecipazione politica, dal quartiere cittadino sino al governo europeo.

Se ora consideriamo il ruolo mondiale dell'Europa, il fatto più significativo consiste nell'accelerazione che l'unificazione europea potrà imprimere al processo di pacificazione internazionale. L'interdipendenza economica e tecnico-scientifica ha ormai creato una società integrata su scala mondiale. I membri di questa nuova comunità-mondo in formazione condividono i valori del cosmopolitismo, si sentono cioè potenzialmente cittadini di un'unica comunità politica internazionale, perché i costi di un conflitto armato e della non partecipazione all'economia mondiale sono maggiori degli enormi benefici che ottengono quei paesi che hanno fatto la scelta della cooperazione pacifica. Le grandi lotte politiche dell'età moderna — la riforma protestante con la conquista delle libertà religiose prima, e la costruzione dello Stato di diritto poi — hanno fatto trionfare in Europa i principi della tolleranza religiosa, del rispetto

della libertà di pensiero, di associazione, dei diritti fondamentali dell'uomo e del pluralismo politico. Queste idee, che la politica moderna tenta di realizzare attraverso la formula del governo democratico, stanno progressivamente conquistando il mondo intero, perché sono costitutive della stessa dignità umana. Uomini di nazioni, di religioni e culture diverse aspirano a divenire i membri di una società cosmopolitica, aperta al dialogo e alla solidarietà di chi condivide un comune destino. La società cosmopolitica è ancora una società naturale, nel senso che l'individuo cosmopolitico moderno — immerso quotidianamente, grazie ad una miriade di messaggi, nella fitta ragnatela dell'interdipendenza mondiale — percepisce gli avvenimenti internazionali come un fatto esterno, che subisce ed a cui si deve adattare. E' proprio questa costrizione che fa sorgere la necessità e la volontà tra le forze politiche progressiste di realizzare la democrazia anche al livello internazionale. Senza una sempre più larga diffusione di questo modo di pensare e di agire sarebbe impossibile concepire il futuro del genere umano. Se si vuole salvare il pianeta dalla catastrofe ecologica, dallo sterminio per fame o per guerra è necessario che tutti i cittadini del mondo si considerino un solo popolo, una sola comunità politica. Solo una comunità politica si autogoverna. Un mondo anarchico è governato dal cieco conflitto degli interessi. Questa decisiva rivoluzione culturale si sta affermando, con intensità differente, in quasi tutti i continenti, ma siamo ancora molto lontani dalla sua universale accettazione. Una parte dell'umanità, non piccola numericamente, che considera di volta in volta la razza, la religione, o l'etnia come un valore supremo, ancora si autoesclude dalla sfera della moderna società cosmopolitica.

La politica contemporanea è dunque lacerata da una duplice contraddizione. In primo luogo, la società cosmopolitica, che si riconosce nei valori fondamentali della democrazia, non è ancora in grado di organizzare la politica internazionale sulla base dei principi democratici. La cooperazione pacifica — là dove si è fatta strada — è dunque continuamente minacciata dal ritorno alle vecchie regole della politica di potenza. In secondo luogo, le grandi aree continentali del Nord, in cui si stanno faticosamente costruendo le istituzioni della democrazia internazionale, devono fare i conti con paesi, in particolare con alcuni paesi del Sud, che queste regole non accettano, anche perché si sentono ingiustamente esclusi dal Club dei ricchi.

In Europa si concentrano, con maggiore intensità che altrove, queste profonde contraddizioni. L'Europa, che nel passato è stata capace di scatenare le più sanguinose guerre nazionali e di costruire imponenti

imperi coloniali grazie alle sue esuberanti energie, sta sperimentando la nascita di una società multietnica e multirazziale. La Comunità europea non è una nazione. E' un'entità politica statale senza confini definiti *in aeternum*, aperta all'ingresso di nuove nazioni e tendenzialmente ospitale, anche se con comprensibili difficoltà, verso l'immigrazione proveniente dai paesi più poveri.

Sono queste prime caratteristiche della politica estera europea che indicano quale potrà essere il contributo della Federazione europea — una volta che sia completata la riforma democratica della Comunità — al processo di pacificazione mondiale. L'Europa ha saputo trasformare i vecchi rapporti di dominio coloniale nei confronti del Sud del mondo in rapporti di cooperazione per lo sviluppo grazie agli Accordi di Lomé, che rappresentano — seppure con gravi lacune — il primo serio tentativo di realizzare su basi intercontinentali le rivendicazioni dei paesi più poveri per un nuovo ordine economico internazionale. Nei confronti dei paesi del Mediterraneo, l'Europa ha svolto una felice funzione catalizzatrice, prima minando il consenso ai regimi dittatoriali di Spagna, Portogallo e Grecia, e successivamente consolidando le nuove democrazie attraverso l'ingresso di questi paesi nella Comunità. Una analoga influenza si sta manifestando nei confronti di numerosi altri paesi del bacino del Mediterraneo, come la Turchia, Malta, Cipro, il Marocco, ecc.

Ma nei confronti dei paesi dell'Est europeo l'attuale Comunità europea, senza un governo federale efficace, non sarà in grado di proporre politiche adeguate alla gravità della situazione. Questi paesi, ormai avviati sulla strada della democrazia, bussano con insistenza, e giustamente, alle porte della Comunità. La vecchia politica di associazione è del tutto insufficiente. L'Europa occidentale, che si è arricchita negli anni opulenti del protettorato americano, ha il dovere di fare di più. E lo può a patto di divenire al più presto una vera federazione. In tal caso potrà allargarsi immediatamente ai paesi dell'Est, offrendo loro un periodo transitorio per adattare la loro economia a quella del mercato unico. Le ondate migratorie che provengono da questi paesi sono significative. Queste popolazioni si considerano europee e aspirano ad una solidarietà politica, che non può significare che una comune cittadinanza. Solo nel contesto di una Federazione europea allargata all'Est, sarà possibile stabilizzare il quadro politico e ridurre il problema oggi drammatico di un'Europa del benessere invidiata da un'Europa della miseria ad un problema interno di squilibri regionali. Naturalmente l'Europa dei ricchi dovrà mettere in conto una politica di austerità, simile a quella praticata in Germania per favorire l'unificazione. Questo è il senso dello Stato

internazionale. E' impensabile che senza un comune sentimento di cittadinanza si possa manifestare una sufficiente solidarietà tra Europei dell'Ovest e dell'Est. Sarebbe assurdo relegare le popolazioni dell'Est al di là di una cortina di ferro ormai inesistente, abbandonandole al proprio destino, dopo aver predicato per decenni le nefandezze di un sistema imperiale che teneva divisa l'Europa.

Le grandi direttive della politica estera europea sembrano dunque definite con sufficiente chiarezza. Attraverso gli strumenti dell'associazione e dell'adesione, la Comunità europea è riuscita a neutralizzare progressivamente le maggiori occasioni di contrasto con alcuni paesi, sino a sottoporre le relazioni internazionali alle regole giuridiche dei Trattati e di specifici accordi di associazione. La Federazione europea avrà la possibilità di eliminare del tutto gli aspetti di potere delle relazioni internazionali sino alla loro completa subordinazione ai principi della democrazia. L'Europa può dunque far vivere nella politica mondiale un nuovo modello di ordine internazionale fondato sul diritto.

Altrettanto evidenti, per contro, sono i limiti di questa politica estera: essa non può valere nei confronti di quegli Stati che non accettano ancora i principi della cooperazione pacifica e della rinuncia alla violenza nelle controversie internazionali. Significativa, in effetti, è l'incapacità europea di venire a capo della drammatica situazione creatasi in Medio Oriente, dove la politica parla ancora il linguaggio delle armi. Dove è necessario impiegare la forza, la Comunità europea, priva di un proprio esercito, non ha capacità di intervento a breve termine e deve dunque cedere il passo a chi, come gli USA o gli stessi Stati europei in alleanza militare, possiede una forza militare sufficiente. Per questo, vi è chi sostiene che la Federazione europea, come tutte le federazioni già esistenti, si debba dotare di una propria difesa che le consenta di agire sulla scena mondiale alla pari delle grandi potenze nucleari.

Questa proposta nasconde tuttavia una ambiguità. La nuova Europa non deve affermare la sua identità nel contesto di un mondo ostile. Occorre evitare una meccanica applicazione di soluzioni del passato al presente: la sicurezza non dipende più solamente dalla quantità e dalla potenza degli armamenti. Se gli equilibri mondiali sono dominati dalla logica della politica di potenza, il comportamento necessario degli Stati è quello di armarsi al fine di mantenere, con la loro politica estera, gli equilibri esistenti o di modificarli a loro vantaggio. Ma l'unità dell'Europa si sta costruendo in un mondo ormai avviato verso il disarmo ed in cui la sicurezza dipende sempre più dall'intensificazione della cooperazione internazionale e dal rafforzamento delle istituzioni che la garanti-

scono. E' in questa prospettiva che deve essere esaminato il problema della difesa europea. Non si tratta di mettere in discussione la possibilità che il governo federale europeo organizzi e coordini le forze militari nazionali dei paesi membri in caso di necessità, sino alla costituzione di un eventuale corpo stabile di «caschi blu» europei. La questione cruciale riguarda la formazione di un vero esercito europeo — evidentemente dotato di un potenziale nucleare almeno pari a quello franco-inglese, perché è difficile pensare che questi due paesi vi rinuncino senza alcuna contropartita al livello europeo — sufficiente a far svolgere all'Europa un ruolo da grande potenza, simile a quello svolto nel passato da USA ed URSS, anzi potenzialmente maggiore se si pensa all'enorme potenziale produttivo che l'Europa unificata potrebbe sviluppare.

La natura della politica estera europea, dunque anche la necessità che essa venga fondata prevalentemente sulla forza militare o su altri fattori (quali la ricerca di una sicurezza comune), dipenderà dai caratteri essenziali del nuovo ordine internazionale del dopo guerra fredda. Se il processo di pacificazione mondiale reso possibile dalla distensione USA-URSS si consoliderà è del tutto naturale che l'Europa vi partecipi e che lo asseconi. Nonostante le difficoltà create dai disordini nazionalistici nell'Europa balcanica e in URSS, ciò sta già avvenendo. Europa e Stati Uniti sono largamente favorevoli all'inserimento dell'URSS nel mercato mondiale (dunque nel FMI e nel GATT) ed alla creazione di un sistema di sicurezza comune attraverso il rafforzamento della CSCE e dell'ONU. Si manifesta dunque una convergenza delle rispettive ragioni di Stato verso obiettivi comuni che ha ormai mutato del tutto lo stato dell'opinione pubblica internazionale. I timori che l'Europa debba ancora difendersi dal nemico proveniente dall'Est, dopo gli avvenimenti dell'89 e gli sforzi dell'URSS di riformare in senso democratico e federale la propria costituzione, sono sempre più esili. La verità è che l'Europa potrebbe vivere in assoluta sicurezza il giorno in cui si rendesse irreversibile la cooperazione per lo sviluppo tra tutti i paesi una volta schierati su fronti opposti nei due blocchi militari ormai obsoleti. La migliore garanzia della sicurezza europea è l'abolizione delle frontiere con i propri vicini. Nel nuovo contesto mondiale, mentre la creazione di una moneta europea contribuirebbe ad aprire ed integrare ancor più l'Europa al mondo, una difesa europea avrebbe un significato del tutto opposto.

La creazione di una difesa nucleare europea verrebbe inevitabilmente percepita dal mondo come un passo verso una politica di riarmo, perché consentirebbe all'Europa di svolgere un ruolo da superpotenza proprio mentre si stanno smantellando gli imperi nucleari. Solo una gravissima

inversione di rotta della politica internazionale potrebbe provocare un mutamento nell'opinione pubblica tale da giustificare la costruzione di un potere nucleare europeo. Forse la disgregazione dell'URSS e una situazione di crescente anarchia in tutta l'Europa centrale potrebbero causare un simile voltafaccia in una opinione pubblica che, non bisogna dimenticarlo, ha condizionato lo stesso esito dell'unità tedesca, che si è compiuta non contro il processo di unificazione europea — come sarebbe certamente avvenuto in assenza della Comunità — ma in suo favore, accentuando la spinta verso l'Unione monetaria e politica. In ogni caso, una difesa nucleare si giustifica solo nei confronti di una minaccia nucleare attiva o potenziale. Ma eventuali conflitti etnici in Europa, per quanto gravi, difficilmente potranno essere sedati con l'uso dell'arma atomica ed in ogni caso non potrebbero rappresentare una minaccia mortale nei confronti della Comunità. Infine, eventuali crisi regionali nel Sud del mondo non sembrano in grado di modificare radicalmente il processo mondiale di pacificazione e lo stato dell'opinione pubblica. La guerra del Golfo ha mostrato che conflitti acuti possono essere governati e mantenuti a dimensione regionale dai paesi del Nord a patto che si punti su un ruolo accresciuto dell'ONU, l'unica autorità legittimata all'utilizzo della forza in crisi che oppongono paesi ricchi e poveri. Nell'epoca dell'unificazione mondiale, la funzione della sicurezza si disloca inevitabilmente dal quadro nazionale e regionale a quello mondiale. Un esercito europeo non sarebbe che l'espressione di un mondo ancora incerto tra il nuovo e il vecchio ordine internazionale. Rappresenterebbe la funzione atrofica di una Federazione europea la cui influenza potrà accrescersi solo attraverso lo sviluppo di politiche di cooperazione.

Il ruolo mondiale della Federazione europea sembra dunque definito. Essa rappresenta un nuovo modello di relazioni internazionali ed è suo interesse che un numero sempre maggiore di paesi accetti di fondare la politica estera sul diritto e non sulla forza. Tuttavia, l'Europa non è il mondo. Il modello europeo di organizzazione delle relazioni internazionali potrà assumere un significato universale solo se verrà fatto proprio dal mondo esterno all'Europa. Altre aree di cooperazione regionale e altre federazioni continentali dovranno sorgere in Asia, in America e in Africa affinché diventi possibile pacificare popolazioni oggi nemiche ed eliminare così, progressivamente, tutti gli ostacoli che rendono ancora impossibile una Federazione mondiale. La Federazione europea non è che il modello sperimentale e parziale del nuovo Stato cosmopolitico in formazione. Il vero Stato cosmopolitico potrà nascere solo quando l'ONU — attualmente ridotta ad esile velo della politica egemonica delle

grandi potenze — diventerà il governo democratico di tutti i cittadini del mondo. E' questo il nuovo compito a cui sono chiamati i federalisti. Il federalismo è l'ideologia politica della società cosmopolitica. Tutti i popoli, Sud del mondo incluso, stanno scoprendo il valore universale della democrazia. Ma senza il federalismo sarà impossibile sviluppare e consolidare a livello internazionale le conquiste di civiltà che ciascun popolo porterà come suo contributo specifico all'edificazione della nuova era della politica mondiale.

Il Movimento federalista mondiale.

Se ripercorriamo la storia della Comunità europea, possiamo constatare che ogni importante riforma istituzionale è stata provocata, direttamente o indirettamente, da iniziative ispirate dal metodo gradualistico di Jean Monnet o dal metodo costituente di Altiero Spinelli. Vale la pena di ricordare la CECA, proposta da Jean Monnet; il Mercato comune, sorto dopo il tentativo infruttuoso, ispirato da Altiero Spinelli, di istituire la Comunità politica europea insieme alla difesa europea e, più recentemente, il caso dell'Atto Unico, varato dai governi nazionali come surrogato del più ambizioso Progetto di Unione europea, proposto dal Parlamento europeo. In ogni caso, i governi hanno potuto superare i limiti angusti imposti dalla politica di cooperazione intergovernativa, facendo proprie — anche se solo parzialmente — le proposte di riforma dell'avanguardia federalista, che deve dunque essere considerata come il vero soggetto attivo del processo di unificazione politica dell'Europa. Tuttavia, i cinquant'anni che ci separano dal *Manifesto di Ventotene* hanno mostrato che l'iniziativa federalista, mentre si è rivelata necessaria per far avanzare il processo di unificazione politica, si è manifestata con caratteristiche molto differenti dal modo tradizionale di fare politica.

Le modalità con cui si è sviluppata la lotta federalista si scostano notevolmente dai parametri della politica di partito. I partiti si propongono di conquistare (se sono all'opposizione) o di gestire (se sono al governo) il potere. I federalisti, organizzati nel Movimento federalista europeo, non si propongono la conquista di un potere, per la ragione che, come sostiene Mario Albertini, «non esiste il potere di fare l'Europa». Questo potere non lo possiede alcun partito o coalizione di partiti. Non lo possiedono i singoli governi nazionali. Non lo possiede il Parlamento europeo. La costruzione della Federazione europea consiste, in effetti, nella creazione di un nuovo potere, il governo democratico europeo, attraverso un processo costituente che coinvolge tutte le forze democra-

tiche, il Parlamento europeo, i governi e i parlamenti nazionali. I federalisti hanno scelto di fare politica senza utilizzare gli strumenti tradizionali della lotta politica, cioè il voto, partecipando alle elezioni, e tantomeno la violenza, perché non ha senso battersi per la democrazia, nei paesi democratici, con strumenti antidemocratici.

La mancata partecipazione del Movimento federalista europeo alle elezioni europee è stata a volte criticata sulla base della considerazione che Altiero Spinelli ha svolto un ruolo di avanguardia essenziale nel Parlamento europeo nel corso della prima legislatura. Sarebbe stato dunque necessario portare a compimento l'azione da lui interrotta. Ma questa osservazione nasconde una insidiosa identificazione tra i compiti del MFE e l'eccezionale avventura politica di Altiero Spinelli. Il ruolo fondamentale del MFE è quello di portare tutti i partiti politici democratici a far proprio il minimo politico-istituzionale del programma federalista e di rimuovere, al livello nazionale e internazionale, tutti gli ostacoli che impediscono la realizzazione della Federazione europea oggi e, in prospettiva, della Federazione mondiale domani. Orbene, la lotta federalista nel Parlamento europeo, per quanto importante, rappresenta solo un momento e un aspetto della strategia federalista. Se ben si riflette, la stessa iniziativa di Spinelli nel Parlamento europeo è diventata possibile perché i federalisti, per lunghi anni, si sono battuti per far eleggere il Parlamento europeo a suffragio universale e, più recentemente, il problema della riforma dei Trattati è rimasto sul campo perché in alcuni paesi i federalisti sono riusciti a far schierare tutti i partiti ed i rispettivi parlamenti nazionali sulla posizione costituente. L'eventuale decisione dei federalisti di scendere in lizza, contro i partiti tradizionali, in una campagna elettorale, ridurrebbe la loro capacità di dialogare con ogni forza politica democratica e potrebbe comportare addirittura la scomparsa stessa del Movimento federalista, nel caso in cui le azioni necessarie al mantenimento del potere elettorale finissero con l'assorbire interamente le non illimitate energie dei militanti federalisti. In ogni caso, un potere elettorale limita l'azione dei federalisti alla conservazione di una realtà politica esistente, mentre il loro compito essenziale è quello di battersi contro tutte le frontiere e contro ogni forma di discriminazione. Il federalismo è l'alternativa al mondo degli Stati nazionali. Sino a che esisterà il potere di fare la guerra, dunque di uccidere e di fare uccidere, il federalismo non sarà realizzato.

Questi brevi cenni possono forse bastare per mostrare quali siano le reali difficoltà inerenti al compito che i federalisti si sono proposti. Jean Monnet faceva notare che il lavoro di preparazione dell'avvenire, al

contrario della politica che gestisce l'esistente, non si svolge «sotto le luci della ribalta». In effetti, non usufruendo, come i partiti, di tutte le risorse finanziarie e di potere della politica tradizionale, i federalisti devono organizzare la loro lotta sulla base della più rigorosa autonomia finanziaria, politica e morale. La vita del Movimento è così affidata necessariamente a militanti che hanno l'ambizione «di fare qualche cosa e non di diventare qualcuno». La vera risorsa di potere dei federalisti consiste nel loro pensiero, nella loro capacità di diagnosi e di azione. Per questo, a fianco dei tradizionali organi di governo del Movimento (simili a quelli di ogni partito democratico) si sono progressivamente sviluppate delle autonome strutture di dibattito, per consentire a tutti i militanti, indipendentemente dalla loro età e dalle cariche ricoperte, di portare il loro contributo alla linea politico-culturale del Movimento. Si tratta, a differenza di quanto accade nelle organizzazioni in cui si manifesta la tradizionale lotta per il potere, di fondare il comportamento federalista sempre di più sulle regole della ragione e della morale e sempre di meno sul modello machiavellico della «golpe» e del «lione».

La coscienza delle peculiarità e delle novità organizzative che comporta l'impegno federalista è indispensabile per superare le difficoltà connesse alla transizione dalla dimensione europea della lotta federalista alla sua dimensione mondiale. E' infatti particolarmente urgente adeguare l'estensione territoriale della forza federalista alla dimensione dei problemi internazionali. Così come nella prima fase dell'esperienza federalista si è sentito come prioritario il compito di fondare una organizzazione democratica dei federalisti su scala europea, oggi è necessario sviluppare la strategia federalista sulla base di un Movimento federalista che abbia l'ambizione di diventare mondiale.

In questa prospettiva, il primo obiettivo consiste nel superamento della frattura che si è manifestata nell'immediato dopoguerra tra federalisti europei e federalisti mondiali. I federalisti europei erano convinti, giustamente, che le condizioni storiche per sviluppare con successo una lotta federalista per il superamento delle sovranità nazionali esistessero solo in Europa. La seconda guerra mondiale aveva distrutto le basi economiche e militari dell'indipendenza degli Stati europei. Al livello mondiale, secondo i federalisti europei, le due superpotenze erano impegnate in un confronto per la supremazia che non lasciava intravedere alcuna realistica possibilità di battersi, con qualche speranza di successo, per una Federazione mondiale. Al contrario dei federalisti europei, i federalisti mondiali sostenevano che con l'ONU — la cui fondazione e il cui rafforzamento essi avevano sostenuto attivamente,

specialmente dopo lo scoppio della bomba atomica, preludio di una possibile catastrofe mondiale — si erano poste le premesse per la creazione di un effettivo governo mondiale. La battaglia per le federazioni regionali, come quella europea, non rappresentavano necessariamente un primo passo verso la pace universale, unico e degno obiettivo della lotta federalista. Il clima della guerra fredda e la prospettiva della nascita di un'Europa «terza forza» davano un fondamento di credibilità alle tesi dei federalisti mondiali e fu così che, anche a causa di un irrigidimento massimalistico sui due fronti, le differenti diagnosi politiche si trasformarono in una inevitabile divisione organizzativa. Oggi, nella nuova prospettiva di pacificazione mondiale, questa frattura non ha più ragione di esistere e, in effetti, è già in corso un processo di unificazione, promosso dalle prime avanguardie nell'uno e nell'altro schieramento.

L'obiettivo sul quale sembra possibile far convergere un'azione federalista su scala mondiale è l'elezione di un Parlamento mondiale a suffragio universale (in una prima fase anche mediante un'elezione di secondo grado), come seconda camera dell'ONU e in vista di una sua radicale riforma democratica. La portata politica di questa proposta si può riassumere nei tre punti seguenti.

Primo. Nonostante che a livello mondiale si senta ormai il bisogno di varare politiche comuni per la salvaguardia e il buongoverno dell'intero pianeta, si procede poi sulla base del metodo intergovernativo, che richiede necessariamente l'unanimità dei paesi interessati. Il risultato è ovviamente l'inefficienza o la paralisi. Inoltre, nel migliore dei casi, quando si raggiunge un accordo, si affida la gestione delle fragili proposte politiche ad agenzie settoriali (come la FAO, l'UNCTAD, l'UNEP, l'Alta Autorità prevista dalla legge sui mari, ecc.) che, poco coordinate tra di loro, finiscono per disperdere le scarse risorse finanziarie in progetti inefficaci. Eppure non è impossibile reperire risorse adeguate a fronteggiare le sfide che minacciano l'umanità. Sicurezza collettiva e giustizia internazionale sono due processi paralleli e complementari. Il commercio delle armi è oggi alimentato dalla domanda del Sud, che privilegia le spese militari rispetto a quelle civili. Ma questo commercio continuerà sino a che la sicurezza non sarà garantita ad ogni Stato, anche il più piccolo, da un ordine internazionale fondato sul diritto. E' necessario, dunque, affidare la gestione di risorse proprie e di forze militari adeguate ad un governo mondiale responsabile di fronte ad un parlamento eletto a suffragio universale. Su questa base istituzionale diventerebbe allora possibile ed auspicabile il varo di un grande piano mondiale di solidarietà per lo sviluppo. I paesi del Nord del mondo, ormai avviati verso una fase

di cooperazione economica, non possono accettare di svolgere la funzione negativa di custodi armati del loro benessere. Come tra le due superpotenze è maturata la convinzione che la distensione ed il disarmo fossero una scelta più ragionevole, perché meno costosa, della corsa agli armamenti, così per quanto riguarda il Sud del mondo dovrebbe prima o poi maturare la consapevolezza che le enormi quantità di risorse economiche ed umane oggi destinate a tenere attivi i corpi militari di «rapido intervento» nelle aree di crisi, potrebbero essere più convenientemente impiegate in programmi di reciproca utilità. Sino alla fondazione della Federazione mondiale la guerra sarà sempre possibile. Ma la pace non può consistere nell'imporre ai poveri un ordine internazionale ingiusto con la forza delle armi. La pace va costruita insieme garantendo un futuro ai dannati della Terra.

Secondo. Il consolidamento della politica di pacificazione tra le grandi nazioni industrializzate del Nord, la creazione della Federazione europea e di eventuali altre federazioni o confederazioni regionali e interregionali (in Africa, in America latina, la Casa comune europea allargata all'America del Nord ed al Giappone, ecc.) faranno sorgere il problema di fondare la cooperazione tra queste grandi aree politiche su basi istituzionali. Per questo, la riforma democratica dell'ONU diventerà un interesse comune a tutti i popoli che intendono partecipare ad un sistema di sicurezza collettivo, affrontare efficacemente i drammatici problemi della salvaguardia ecologica del pianeta e condividere i vantaggi della cooperazione economica internazionale, che dovrebbe fondarsi sulle solide fondamenta di una moneta mondiale. Le popolazioni del Sud, che rappresentano circa i due terzi della popolazione mondiale, oggi praticamente prive di poteri reali nella gestione delle grandi politiche internazionali, hanno un particolare interesse a chiedere e promuovere istituzioni mondiali in cui valga il principio «*one man, one vote*», sulla base del quale è nato il moderno Stato democratico. La democrazia non è un ideale che può avanzare senza il sostegno di interessi effettivi ad una più giusta distribuzione del potere mondiale.

Terzo. La pacificazione tra i paesi del Nord non significa ancora pacificazione del mondo. Il governo democratico dell'ONU sarà necessariamente, al suo inizio, un governo mondiale «parziale», perché molti popoli, ancora dominati da regimi dittatoriali, non potranno partecipare alle libere elezioni per il Parlamento mondiale. E' in effetti con questi paesi che potranno nascere i maggiori conflitti, sino al possibile ricorso alla forza militare. Chi partecipa alla elezione del Parlamento mondiale accetta, o deve finire con l'accettare, anche se non esplicitamente, la

rinuncia alla forza nelle controversie internazionali. Ma sarebbe assurdo imporre con la violenza il principio della non-violenza ai paesi riluttanti. La forza della democrazia risiede nella volontà di autogoverno degli individui e dei popoli, che devono prima vincere tutti gli ostacoli e i pregiudizi che tengono ancora in vita i vecchi regimi autoritari. Per questo, l'esistenza stessa del Parlamento mondiale rappresenterà un punto di riferimento costante e un potente fattore di democratizzazione universale, nella misura in cui aiuterà le forze del progresso a far prevalere le loro ragioni contro i governi tirannici.

Da questo mondo lacerato da guerre, tirannie e miserie sta emergendo faticosamente la speranza di una nuova epoca. Si svuotano gli arsenali e cadono barriere che sembravano sfidare i secoli. I popoli non accettano più di essere rinchiusi dai loro governi in spazi chiusi, come greggi nel recinto. Non si possono imporre frontiere alla democrazia, perché non si può sopprimere la libertà di ciascun individuo di partecipare alle sorti del mondo e di lottare per la sua sopravvivenza minacciata dalla cattiva utilizzazione delle prodigiose conquiste della scienza e della tecnologia, ancora sottoposte al cieco governo degli interessi e della politica di potenza. Il nazionalismo, che alimenta continue tensioni nel sistema internazionale, è l'ostacolo fondamentale al dispiegamento di tutte le potenzialità emancipatrici della nuova epoca. Il nazionalismo è la cultura politica della società chiusa, delle frontiere, delle discriminazioni etniche e del razzismo. Esso è all'origine delle maggiori sciagure del mondo del passato. Solo con il federalismo è possibile organizzare pacificamente l'integrazione di nazioni libere e interdipendenti. La speranza di un mondo nuovo è nel federalismo.

NOTE

1. *Federalismo europeo e federalismo mondiale*

Il federalismo europeo ed il federalismo mondiale hanno comuni origini non solo culturali, ma anche organizzative. I primi anni di vita di *Federal Union* lo testimoniano in modo esemplare. Essa venne fondata nel 1939 a Londra nel tentativo di dare una risposta in termini di unità federale alla minaccia nazi-fascista incombente sull'Europa. Il grande successo editoriale, ottenuto nello stesso anno, dal saggio di Clarence Streit *Union Now*, pubblicato contemporaneamente negli Stati Uniti e in Gran Bretagna, in cui si prospettava una federazione delle democrazie contro l'egemonia hitleriana, venne direttamente in aiuto ai fondatori della *Federal Union* britannica, che invitarono con successo i lettori di Streit ad entrare nel loro movimento. Inoltre, vennero subito allacciati contatti tra la

Federal Union del Regno Unito e la sua omonima statunitense, fondata da C. Streit.

E' tuttavia solo alla fine della seconda guerra mondiale, dopo lo scoppio della bomba atomica a Hiroshima e Nagasaki, che i differenti movimenti federalisti, sorti indipendentemente negli Stati Uniti e in Europa, cercarono di coordinare le loro iniziative e di giungere ad una comune struttura organizzativa.

Nel 1946, su iniziativa della *Federal Union* britannica, venne organizzata a Lussemburgo una Conferenza tra i principali movimenti di ispirazione mondialistica sia statunitensi che europei, insieme a rappresentanti del federalismo europeo. Lo scopo di giungere entro breve tempo ad una unificazione organizzativa venne rinviato anche a causa della difficoltà di definire con chiarezza i rapporti tra l'obiettivo della Federazione europea e quello della Federazione mondiale. Nel frattempo, nello stesso anno, a Hertenstein (in Svizzera), e senza che i suoi promotori fossero a conoscenza della recente riunione di Lussemburgo, si riunirono i rappresentanti dei principali movimenti per la Federazione europea sorti durante la Resistenza. Fu così che, nel 1947, dopo che gli organizzatori della Conferenza di Lussemburgo e di Hertenstein vennero in contatto tra di loro, ebbero luogo a Montreux, in agosto, a pochi giorni di distanza l'uno dall'altro, i Congressi di fondazione del Movimento mondiale per il governo federale mondiale (*World Movement for World Federal Government*) e l'Unione europea dei federalisti (UEF). Molti militanti federalisti facevano parte di entrambe le organizzazioni. Fu questo il momento in cui più prossimi furono i rapporti e gli scopi dei federalisti europei (al Congresso di Montreux dell'UEF uno degli slogan della mozione conclusiva era *One Europe in One World*) e dei federalisti mondiali. Ma da allora le vicende della politica internazionale — cioè l'avvento della guerra fredda — divisero inevitabilmente le due organizzazioni, che non potevano più in questo contesto perseguire politiche convergenti.

Negli anni immediatamente successivi allo scoppio della bomba atomica e sulla base dell'enorme emozione provocata da questo avvenimento nel mondo intero, il federalismo mondiale ebbe uno sviluppo prodigioso, in particolare negli USA, dove, grazie alla coraggiosa *leadership* morale di Albert Einstein, venne intrapreso il primo serio tentativo di fondare il governo mondiale. Gli USA, in quegli anni, si trovavano nella singolare e privilegiata posizione di detenere il monopolio dell'energia nucleare. Pertanto, una loro eventuale iniziativa di costituire un governo democratico, insieme ad URSS ed Europa, avrebbe avuto probabilmente un peso decisivo. Al fine di sfruttare questa possibilità, intorno ad Einstein, che già a partire dalla prima guerra mondiale aveva sostenuto instancabilmente il suo punto di vista contro il montante nazionalismo e a favore del governo mondiale, si venne formando, prima, un movimento di scienziati atomici (il cui organo ufficiale divenne il *Bulletin of Atomic Scientists*) e poi, più ampiamente, un movimento di opinione pubblica al cui vertice si trovavano i movimenti federalisti (particolarmente la *United World Federalists*).

Nel frattempo, nel Parlamento britannico, grazie ad alcuni deputati collegati a *Federal Union*, venne lanciata la proposta di una *People's World Constituent Assembly*, con lo scopo di giungere entro il 1950 ad una Assemblea costituente rappresentativa dei popoli di tutti i continenti e capace di rivendicare, presso i governi, la costituzione di un governo mondiale.

La mobilitazione negli USA dei federalisti mondiali e dell'opinione pubblica provocò alcuni risultati politici di rilievo. Nel 1946 il Massachusetts organizzò un referendum in base al quale la popolazione poté esprimersi a favore del governo mondiale. Nel 1947 la Camera dei rappresentanti presentò una mozione unitaria (*bipartisan motion*) a favore del rafforzamento dell'ONU. Tra il 1945 e il 1946 si gettarono le basi per quello che doveva diventare il Piano Baruch. Il Presidente Truman incaricò il suo ambasciatore Bernard Baruch di avviare all'interno dell'ONU una trattativa con l'URSS al fine di affidare il controllo della produzione e dello sfruttamento dell'energia atomica ad una agenzia

internazionale, sotto l'egida dell'ONU. Se l'iniziativa avesse avuto successo si sarebbe trattato di una specie di Comunità mondiale per l'energia atomica, sul modello dell'Euratom. Ma la proposta venne progressivamente accantonata a causa della crescente diffidenza delle due superpotenze, che miravano più a trarre vantaggi unilaterali dalle trattative, che a mettere in comune le proprie risorse strategiche. Infine, Einstein sostenne l'iniziativa della *People's World Convention* e nel 1948 venne creata una *Foundation for World Government*, il cui scopo era quello di finanziare una campagna per la costituente federalista. Tuttavia, nonostante questi sforzi, nel 1950, quando a Ginevra venne convocata la Convenzione, si dovette constatarne il fallimento. Solo il Tennessee aveva organizzato delle regolari elezioni per eleggere i suoi rappresentanti. Erano presenti alcuni altri pochi delegati provenienti da qualche altro paese, ma non si poteva certo pretendere che l'assemblea fosse rappresentativa dei «popoli di tutto il mondo». Da allora, i tentativi dei federalisti mondiali di provocare una riforma democratica dell'ONU divennero sempre più sporadici e privi del sostegno dell'opinione pubblica: in un clima di crescente tensione tra le due superpotenze (negli anni immediatamente successivi anche l'URSS entrò in possesso di armi nucleari) ben pochi pensavano che fosse possibile modificare lo *status quo* internazionale.

Ben diverso è stato il destino del federalismo europeo. Nel 1947, pochi mesi dopo la proposta del generale Marshall di un massiccio piano di aiuti americani alla ricostruzione europea, Altiero Spinelli intuì che si presentava una occasione storica per rilanciare la battaglia dell'unificazione europea. Il Piano Marshall — dichiarava Spinelli nel suo discorso del 1947, al Congresso di Montreux di fondazione dell'UEF — «è una occasione che le democrazie europee dovrebbero saper afferrare e sfruttare. ...Se l'Europa democratica non si salverà da sé stessa, approfittando delle opportunità offerte dall'America, se non svilupperà istituzioni federali sul terreno politico ed economico, prevarrà la politica dell'imperialismo americano». Nel 1949-50 con la Campagna per un patto federale europeo i federalisti mobilitarono per la prima volta con successo l'opinione pubblica in favore della Federazione europea. In quegli stessi anni, Jean Monnet, di fronte alle rinascenti rivalità nazionalistiche tra Germania e Francia, riuscì a far accettare dai governi europei il suo progetto di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), il cui scopo era di mettere in comune la gestione di alcuni prodotti strategici dell'economia europea attraverso la creazione di istituzioni comuni, considerate da Monnet come «le prime assise della Federazione europea». In effetti, la CECA rappresentò l'episodio decisivo della pacificazione franco-tedesca e l'avvio del processo di integrazione europea.

Poco dopo la costituzione della CECA si presentò in Europa il drammatico problema del riarmo tedesco. La Francia si opponeva fermamente alla proposta anglo-americana di ridare un esercito alla Germania al fine di contenere l'espansionismo stalinista. Come proposta di compromesso venne avanzata quella di una Comunità europea di difesa (CED), cioè la costituzione di un *pool* di armamenti sotto il controllo europeo. I federalisti italiani compresero immediatamente che l'iniziativa della CED avrebbe potuto aprire la via alla Federazione europea: era infatti impossibile istituire un esercito europeo senza un governo democratico europeo. La proposta dei federalisti — grazie al fermo sostegno di De Gasperi al *Memorandum* sottopostogli da Altiero Spinelli — venne infine accolta dai governi europei che incaricarono l'Assemblea parlamentare della CECA — divenuta in questa fase una vera e propria Assemblea costituente — di elaborare un progetto di Comunità politica europea. L'impresa costituente fallì solo a causa dell'improvviso rifiuto (nell'agosto 1954) del Parlamento francese di ratificare il progetto, dopo che Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo avevano già espresso il loro consenso.

Nonostante il fallimento, l'iniziativa federalista per la Comunità politica europea impresso indirettamente un forte impulso al processo di integrazione europea. I governi, che si erano spinti sino alla soglia dell'unificazione politica, non potevano ignorare del tutto

le attese dell'opinione pubblica. Fu così che si avviarono le trattative che dovevano concludersi nel 1957 con la firma dei Trattati di Roma. La Comunità europea rappresentò nel corso dei decenni successivi il quadro istituzionale entro il quale i federalisti poterono sviluppare alcune decisive battaglie per la sua democratizzazione ed il suo rafforzamento (in un primo tempo, l'elezione diretta del Parlamento europeo e, successivamente, la battaglia per la moneta europea e il governo europeo).

Questi brevissimi cenni storici possono forse servire per comprendere le ragioni che ostacolarono lo sviluppo del federalismo mondiale e quelle che, per contro, favorirono la crescita del federalismo europeo. La formazione di un rigido equilibrio bipolare al livello mondiale, con USA e URSS che si fronteggiavano come nemici irriducibili, rese vano ogni sforzo di riformare l'ONU, perché era impossibile intaccare le sovrastrutture di un sistema mondiale di potere che si reggeva sul confronto militare e ideologico. Il superamento di questo ostacolo avrebbe richiesto niente di meno che lo smantellamento del sistema dei blocchi contrapposti, e quindi un lungo processo di distensione che avrebbe dovuto consentire alle popolazioni di entrambi i blocchi di non riconoscere più l'altro come potenza opposta e come nemico. Solo negli anni più recenti questa condizione si è avverata.

Del tutto opposte sono state, invece, le prospettive che nel dopoguerra si sono offerte al federalismo europeo. Nessuno dei paesi europei aveva più la forza sufficiente per garantire ai propri cittadini una difesa autonoma ed un autonomo sviluppo economico. La politica di integrazione europea si impose ai governi europei come una necessità storica, non come una scelta che potevano fare o non fare. Il significato storico-politico del *Manifesto di Ventotene* consiste proprio nell'aver individuato la Federazione europea come un obiettivo strategico realistico e non come un ideale di cui, in fondo, avevano parlato molti utopisti sin dall'Ottocento. La forza ed il prestigio conquistati dal MFE nei confronti delle forze politiche tradizionali consiste nell'aver perseguito con coerenza, anche nei momenti più difficili, questa strategia sino a portare l'obiettivo della Federazione europea nei programmi di tutti i partiti democratici e dei governi.

Il federalismo mondiale non poteva naturalmente conseguire questi risultati a causa della situazione internazionale. Per questo, ancora oggi, il federalismo mondiale non è immune da aspetti utopici e pre-politici: alcuni mondialisti, ad esempio, pensano illuministicamente che basti redigere un buon progetto di costituzione per convincere i governi nazionali a cedere il loro potere a un governo mondiale. La strada percorsa con successo dal federalismo europeo insegna che senza una lotta politica quotidiana contro chi detiene il potere nazionale — dunque tutte le forze politiche nazionali — è impossibile introdurre l'obiettivo federalistico nel processo di integrazione. I governi, di fronte alla sfida posta dall'interdipendenza, si accontentano per definizione di una «cooperazione sempre più stretta». I federalisti chiedono un governo sovranazionale democratico.

2. La strategia federalista

La strategia federalista consiste nell'individuazione dei mezzi più efficaci per la creazione di un potere democratico sovranazionale, cioè per fondare «un solido Stato internazionale». Si tratta di un compito nuovo che nessuna forza politica tradizionale si è mai proposta di conseguire come obiettivo prioritario. I liberali si battono per istituire o per rafforzare lo Stato di diritto. I democratici per rendere universale la partecipazione dei cittadini al processo di formazione della volontà politica, realizzando così il governo rappresentativo. I socialisti lottano per eliminare ogni discriminazione economica o sociale che di fatto impedisce l'eguaglianza dei cittadini nello Stato. In tutti questi casi si tratta di mutare un governo esistente, non di costruire uno Stato nuovo. Il compito dei federalisti consiste nella creazione di un Stato internazionale su di un'area in cui già

coesistono Stati nazionali sovrani.

Dalla individuazione del compito specifico dei federalisti si possono trarre immediatamente alcune rilevanti indicazioni strategiche. In primo luogo, il Movimento federalista deve essere costituito da uomini che si dedicano prioritariamente alla lotta per la costruzione dello Stato internazionale. Uomini dei partiti tradizionali possono anche appartenere al Movimento federalista, ma essi si dedicheranno in via del tutto secondaria alla lotta federalista quando privilegiano la conquista del potere nazionale. In secondo luogo, la lotta per il governo federale è tale da coinvolgere tutte le forze tradizionali, perché le correnti di pensiero liberale, democratica e socialista non negano i valori dell'internazionalismo e della pace tra i popoli. Al contrario, essi li condividono esplicitamente, ma non sanno indicare poi i mezzi per conseguirli. I federalisti sono dunque nel contempo nemici ed alleati delle forze politiche tradizionali. Lo schieramento federalista passa all'interno dei partiti, dividendo gli «innovatori», cioè coloro che sono favorevoli al superamento delle sovranità nazionali, dai «conservatori». La strategia dei federalisti deve dunque mirare a far svolgere al Movimento federalista un essenziale ruolo di raccordo tra tutte le forze democratiche, attraverso la costituzione di comitati o di schieramenti che, includendo esponenti di tutte le forze democratiche, mostrino chiaramente alla popolazione come in ogni forza politica esista potenzialmente un atteggiamento favorevole all'obiettivo federalista.

Se consideriamo la storia del federalismo europeo, possiamo individuare tre fondamentali approcci — tra di loro complementari — al problema strategico, che può essere anche considerato come il problema della transizione da un sistema di Stati nazionali sovrani alla Federazione europea.

Il primo di questi approcci si può definire come il *metodo gradualistico*, nel senso indicato da Jean Monnet, che per primo lo ha proposto con successo a proposito della CECA. Dalla situazione di *impasse* esistente nell'Europa post-bellica, secondo Jean Monnet si poteva uscire in un solo modo: «con un'azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi» (*Memorandum* del 3 maggio 1950). L'istituzione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio provocò in effetti i risultati previsti da Monnet. Con la pacificazione franco-tedesca tutti i dati del problema europeo si modificarono. Si passò dal confronto e dalla minaccia di una risorgente politica di potenza, alla politica della cooperazione e, col tempo, divenne pure possibile sviluppare con opportune iniziative federalistiche gli embrioni di potere democratico contenuti inizialmente nel progetto della CECA. In sostanza, con la CECA i governi europei accettarono di mettere in comune la gestione di significativi settori della politica economica, senza intaccare temporaneamente le sovranità nazionali. Il progetto della CECA prevedeva la costituzione immediata di una Alta Autorità (poi divenuta la Commissione) e di una Assemblea parlamentare che solo successivamente avrebbe dovuto essere eletta a suffragio universale. Per questo, Jean Monnet poté affermare giustamente che la Comunità rappresentava «*les premières assises de la fédération européenne*».

In questa fase embrionale della vita comunitaria, il MFE criticò l'approccio «funzionalistico» di Jean Monnet a causa del carattere confederale della costruzione comunitaria. Per i federalisti, la messa in comune di alcune politiche non serviva che a nascondere la volontà dei governi nazionali di non cedere la loro sovranità, che restava intatta, almeno formalmente, nei fondamentali settori della moneta e della difesa. In sostanza, per quante competenze parziali venissero trasferite al livello europeo, alla domanda «Chi governa l'Europa?» si doveva rispondere che non esisteva un potere democratico europeo, ma che i poteri effettivi restavano ancora nelle mani dei governi nazionali. Pertanto, al metodo gradualistico o funzionalistico di Jean Monnet i federalisti contrapposero il *metodo*

costituente, come la sola via democratica per costruire con il popolo l'Europa del popolo.

Del metodo costituente non si parla nel *Manifesto di Ventotene*, ma esso è implicito nel carattere democratico della battaglia federalista. Ed in effetti, nella misura in cui più concrete si fecero le occasioni di lotta per la Federazione europea il metodo costituente venne definito con estrema chiarezza da Spinelli, che ad esso si tenne fedele sino alla sua ultima grande battaglia nel Parlamento europeo. « In politica — afferma Spinelli al Consiglio dei Popoli d'Europa tenuto a Strasburgo nel 1950 — come in altri campi, ci sono delle invenzioni, dei metodi che non si possono evitare o ignorare quando certi problemi si pongono. Per esempio, da quando i Francesi nel corso della loro rivoluzione hanno inventato il metodo dell'Assemblea costituente per creare su una base democratica le leggi fondamentali dello Stato, nessun paese ha potuto applicare metodi sostanzialmente diversi per fondare le assise di uno Stato nazionale democratico. Allo stesso modo, una volta che gli Americani hanno inventato il mezzo per arrivare senza soluzione di continuità giuridica da un insieme di Stati sovrani, disposti ad unirsi, ad uno Stato federale, occorre adoperare questo stesso metodo per risolvere da noi lo stesso problema».

Grazie al suo tenace perseguimento del metodo costituente, Spinelli riuscì, in due occasioni decisive, a portare gli Stati europei alle soglie della federazione. La prima si manifestò con la Comunità europea di difesa (CED), quando si rivelò palesemente impossibile avanzare sul terreno dell'Unione senza un parallelo progetto di Comunità politica europea. La proposta di Altiero Spinelli di una Assemblea costituente incaricata di redigere un progetto di costituzione federale venne fatta propria da De Gasperi che riuscì, a sua volta, ad imporla ai governi degli altri paesi della Comunità. Il progetto fallì solo per l'opposizione dell'Assemblea francese che non ratificò (agosto 1954) il nuovo Trattato-Costituzione.

La seconda occasione si presentò a Spinelli nel corso della prima legislatura (1979-84) del Parlamento europeo eletto a suffragio universale. Grazie all'iniziativa di un iniziale piccolo gruppo di deputati federalisti, il Parlamento europeo approvò a larghissima maggioranza un nuovo progetto di Unione europea che avrebbe consentito al Parlamento europeo di accrescere i suoi poteri, acquisendo il potere legislativo nei settori di sua competenza e sottoponendo a controllo politico la Commissione. Si sarebbe così realizzato un efficace meccanismo di governo democratico della Comunità. Tuttavia, la proposta del Parlamento europeo, nonostante la posizione favorevole della Francia, dell'Italia, della Germania e del Benelux, venne respinta dal Consiglio dei Ministri a causa dell'opposizione del Regno Unito.

In quest'ultima fase della lotta per la Federazione europea, nel MFE maturò il convincimento che il metodo gradualistico di Jean Monnet e quello costituente di Spinelli non dovessero affatto essere considerati come alternativi. Sino a che il quadro della politica internazionale si mantiene favorevole al processo di unificazione europea (permane cioè la convergenza delle ragioni di Stato), ogni passo in avanti verso l'unità europea accresce l'insieme delle forze che sostengono il processo di integrazione, aumentano nell'opinione pubblica le attese favorevoli ad uno sbocco federale e aumentano parallelamente le occasioni, per i federalisti, di sferrare l'attacco conclusivo. Si può definire questa situazione come un piano inclinato dalle nazioni all'Europa. Le vicende del processo di unificazione europea confermano questo punto di vista. La Comunità, grazie ai suoi successi iniziali (il Mercato comune) ha rafforzato nell'opinione pubblica la necessità dell'unità europea ed ha consentito ai federalisti di sfruttare alcune evidenti contraddizioni, come l'esistenza di un Parlamento europeo non ancora eletto a suffragio universale. L'elezione del Parlamento europeo del 1979 non è caduta dal cielo, ma è stata preparata da una intensa campagna dei federalisti nei confronti dei partiti e dei parlamenti nazionali a partire dal 1967. Con questo punto di vista, si può anche comprendere come gli insuccessi dei tentativi costituenti di Altiero Spinelli provocarono, come contraccolpo, alcuni passi

in avanti importanti nel processo di unificazione. Dopo la caduta della CED, i governi europei avviarono con i Trattati di Roma (1957) la costruzione del Mercato comune e, la seconda volta, nel 1985, i governi riuscirono a respingere il progetto di Unione proposto dal Parlamento europeo e ampiamente sostenuto dall'opinione pubblica, solo sulla base di un compromesso che non faceva altro che rinviare le questioni istituzionali: l'istituzione entro il 1992 del mercato interno.

Sono queste le ragioni che sembrano giustificare un terzo approccio alla strategia federalista: il *gradualismo costituzionale*. Si deve cioè considerare come un passo positivo verso la Federazione europea un trasferimento di competenze al livello comunitario che renda prima o poi necessaria l'istituzione di un governo democratico sovranazionale. Una applicazione considerevole di questa strategia è consistita nella lotta, avviata dal MFE sin dal 1976, per la moneta europea. Un mercato unico è impossibile senza una moneta unica. E, in democrazia, l'unificazione monetaria è inconcepibile se non si accompagna al controllo da parte di un governo democratico della politica monetaria, che è parte essenziale della politica economica di uno Stato. Per questo, la battaglia per la moneta europea ha rappresentato una importante fase della strategia federalista, nel senso che ha favorito il trasferimento della sovranità monetaria degli Stati nazionali al livello europeo ed ha fatto sorgere la necessità di una parallela riforma della Comunità per colmare l'inevitabile «deficit democratico». Si corre in effetti il pericolo che gli Stati nazionali si privino di una competenza essenziale senza che nessun organo democratico possa assumersi la responsabilità della gestione dell'economia al livello comunitario.

Naturalmente il gradualismo costituzionale ha senso solo per obiettivi che contengano implicitamente o facilitino, accrescendo le contraddizioni, il raggiungimento dell'obiettivo centrale della strategia federalista, cioè la Federazione europea. In ogni caso, resta centrale la concezione di Spinelli secondo la quale senza una Assemblea costituente è impossibile far nascere una federazione di Stati. Per questo, secondo Mario Albertini, «mentre il metodo di Jean Monnet ha consentito di avviare il processo di unificazione europea, il metodo costituente di Spinelli è indispensabile per portarlo a compimento».

Il metodo gradualistico ed il metodo costituente non sono esclusivi dell'esperienza europea. Nella fase che portò alla costituzione degli Stati Uniti d'America si possono rintracciare entrambi i metodi. Una volta conquistata l'indipendenza dalla madrepatria, le tredici colonie si trovarono a dover gestire problemi comuni. Il Maryland e la Virginia elaborarono un accordo per l'amministrazione in comune della baia del Chesapeake e, su iniziativa della Virginia, nel 1786, venne convocata ad Annapolis una Convenzione che avrebbe dovuto regolare il commercio della Confederazione. Sono esempi molto simili ai tentativi funzionalistici più recenti. Ma, naturalmente, nella storia americana è fondamentale l'esperienza della Assemblea costituente di Filadelfia del 1787. Nella storia del federalismo mondiale si possono facilmente rintracciare tentativi costituenti — come quelli promossi da *Federal Union* per una *People's World Convention* — e tentativi funzionalistici, come il Piano Baruch promosso dal governo statunitense. Ma solo nella storia del federalismo europeo si intravede una connessione logica tra i vari approcci al problema della transizione da un sistema di Stati sovrani al governo federale grazie al duplice fatto che, con la crisi irreversibile degli Stati nazionali europei, si è manifestata la necessità storica di unire l'Europa, e che una avanguardia cosciente ha perseguito con coerenza, sfruttando ogni contraddizione generata dal processo di integrazione, l'obiettivo politico della Federazione europea.

3. Lo Stato federale

Il primo esempio di Stato federale nella storia è rappresentato dagli Stati Uniti d'America. Le tredici colonie americane che, con la *Dichiarazione di indipendenza* del

1776, si ribellarono alla madrepatria, si trovarono, dopo la guerra vittoriosa, a dover decidere se mantenere in vita, e come, le fragili strutture unitarie che avevano creato per fronteggiare le truppe britanniche, oppure se scegliere la via della sovranità assoluta e della divisione. I mali della divisione si stavano manifestando evidenti: gelosie nel controllo dei commerci, piccole guerre per il controllo delle vie fluviali e, soprattutto, la tendenza a ricercare pericolose alleanze con le grandi potenze europee nel tentativo di avvantaggiarsi nei confronti degli Stati confinanti. La Confederazione si stava ormai sgretolando.

Nel 1787, nel tentativo di superare queste difficoltà, i sostenitori dell'unità tra le tredici colonie riuscirono a convocare la Convenzione di Filadelfia incaricata «del solo ed esplicito compito di rivedere gli Articoli della Confederazione». Tuttavia, nel corso della Convenzione ci si rese conto che la tesi unitaria non poteva essere accettata senza mettere in discussione l'autonomia dei singoli Stati e che, d'altro canto, la realizzazione di una assoluta indipendenza degli Stati, sulla base dell'idea tradizionale di sovranità, avrebbe del tutto distrutto l'unione. Ne sortì un compromesso che si rivelò non solo accettabile per la corrente unitaria e per quella localistica, ma anche vitale. In sostanza, era nato un nuovo tipo di Stato, lo Stato federale, capace di conciliare l'unità con l'indipendenza. La Costituzione del 1787 rispettava il principio della sovranità popolare per il popolo americano nel suo insieme, che veniva direttamente rappresentato nel Congresso ed eleggeva il Presidente del governo federale. Ma gli Stati membri restavano sovrani in tutte le sfere di competenza che la Costituzione non attribuiva esplicitamente al livello federale ed essi potevano incidere sul processo legislativo dell'Unione essendo pariteticamente rappresentati nel Senato. Il potere giudiziario, a sua volta, si trovava in una posizione nettamente privilegiata rispetto a quanto accadeva ed accade negli Stati centralizzati, dove sovente è costretto a sottomettersi all'esecutivo. Negli Stati Uniti il potere giudiziario è effettivamente sovrano in tutte le questioni che riguardano il rispetto della costituzione, perché attraverso il potere di annullare i provvedimenti legislativi contrari alla costituzione può garantire l'equilibrio tra i vari centri territoriali di potere assicurando così l'unità della federazione. In definitiva, lo Stato federale, in termini giuridici, è un insieme di governi indipendenti e coordinati.

Si devono ora osservare due importanti caratteristiche dello Stato federale. La prima riguarda il progresso della democrazia. Vi sono, come è noto, delle difficoltà sociali che ostacolano l'affermazione della democrazia. Forti disuguaglianze nei redditi e nelle opportunità di vita rendono praticamente chimerica l'idea di eguaglianza politica. Ma esistono anche obiettive difficoltà territoriali. La democrazia si è potuta manifestare in condizioni eccezionali per la prima volta nella città-Stato greca, sotto forma di democrazia diretta. Nell'età moderna, dopo la formazione degli Stati nazionali la formula della democrazia diretta si è dimostrata impraticabile e, solo dopo molti tentativi ed insuccessi, si è potuti giungere alla formula del governo rappresentativo. Sui grandi spazi continentali, tuttavia, questa formula sembra impraticabile a causa della distanza che separa il singolo elettore dal suo rappresentante. E questa è in effetti la difficoltà che dovettero affrontare i costituenti di Filadelfia. Secondo Hamilton, la formula dello Stato federale consente di «estendere l'orbita» del governo rappresentativo. Grazie allo Stato federale si possono organizzare democraticamente interi continenti — oltre agli Stati Uniti abbiamo oggi l'esempio del Canada e dell'Australia — in cui coesistono più Stati membri (la sola alternativa al metodo federale, per organizzare l'interdipendenza tra Stati, è l'egemonia o l'imperialismo). E se si considera la possibilità di federare grandi federazioni continentali tra di loro, la nozione di Stato federale rende perfettamente pensabile la Federazione mondiale, il governo democratico dell'umanità.

Questa capacità del governo federale di organizzare in modo armonico le relazioni tra diverse comunità territoriali non vale solo verso l'alto, cioè verso spazi geografici sempre più ampi, ma anche verso il basso, per le più piccole unità amministrative. La Svizzera è

un ottimo esempio di come, attraverso il federalismo, sia stato possibile organizzare pacificamente la coesistenza di diverse comunità etnico-linguistiche. Il federalismo organizza democraticamente il pluralismo della società, dal quartiere cittadino sino al governo mondiale.

Il secondo aspetto concerne il rapporto tra il federalismo e l'ordine internazionale. Hamilton aveva saputo vedere con lucidità che cercare di mantenere la pace tra «un certo numero di Stati sovrani indipendenti l'uno dall'altro... significa andare contro il corso della storia dell'umanità». La situazione che caratterizza normalmente le relazioni internazionali tra Stati sovrani è quella dell'anarchia, in cui il pesce più grosso mangia il più piccolo. La pace — o, come precisa Kant, la tregua sino ad una nuova guerra, se non vi è nessun potere al di sopra della selvaggia libertà degli Stati di farsi giustizia da sé — non è che il frutto dell'equilibrio delle forze, della bilancia del potere. Lo Stato federale è dunque la risposta al problema dell'anarchia internazionale. Solo con il governo federale è possibile garantire un ordine internazionale fondato sul diritto. La pace universale, il valore fondamentale del federalismo, non può dunque che essere il frutto della Federazione mondiale.

Questo secondo aspetto della dottrina dello Stato federale in verità non si è imposto nella storia come conseguenza della creazione degli Stati Uniti d'America. La rivoluzione americana è entrata nella storia per il suo significato democratico, non per le sue proposte innovative nell'organizzazione delle relazioni internazionali. Dopo la rivoluzione francese, il solo soggetto riconosciuto delle relazioni internazionali è divenuto lo Stato nazionale sovrano. La storia della politica internazionale dell'Ottocento è stata dominata dal principio di nazionalità e gli stessi Stati Uniti, nella misura in cui sono entrati come soggetto attivo nella politica mondiale, sono diventati una nazione, con la conseguenza che sono stati costretti, per accrescere il loro potenziale militare, a limitare sempre più l'autonomia dei governi locali, avvicinandosi così al modello continentale europeo dello Stato accentrato. Tutti gli Stati federali sino ad ora esistenti — come la Svizzera, la Germania, ecc. — sono nazioni, in cui i cittadini riconoscono la loro appartenenza ad una identità nazionale esclusiva e rispettano confini «naturali» che escludono automaticamente la popolazione esterna in quanto straniera.

E' nella negazione dello Stato nazionale che si deve scorgere il carattere innovativo del federalismo europeo. La Federazione europea sarà il primo «Stato internazionale», nel senso che per la prima volta nella storia Stati nazionali storicamente consolidati si uniranno in una federazione sovranazionale. Nei confronti delle federazioni nazionali del passato, la Federazione europea si presenterà come aperta, cioè senza confini naturali definiti dall'appartenenza ad una etnia, una certa area linguistica o territoriale. La costituzione di un governo democratico europeo sarà sufficiente a definire la cittadinanza europea, che sarà federale, perché il fatto di essere cittadini europei sarà perfettamente compatibile con l'identità italiana, lombarda, ecc.

Naturalmente anche la Federazione europea, come quella americana, sarà una federazione imperfetta, nel senso che essa non rappresenterà che una tappa sulla via della democrazia internazionale e della pace. In Europa, non si deve dunque escludere la possibilità che si manifestino forti tendenze a chiudere le frontiere ai popoli democratici che aspirano a divenire membri e ad utilizzare l'unità europea per sviluppare una politica estera da grande potenza. In queste fasi, il processo di distensione internazionale potrebbe subire una battuta d'arresto. E' vero, tuttavia, anche il contrario. Una politica nazionalistica ed imperialistica europea potrà imporsi solo con grande fatica, stante il carattere pluralistico e multinazionale della società europea, ormai aperta alla cooperazione internazionale da più decenni e consapevole della esigenza vitale, per l'Europa, di estendere e rafforzare i rapporti pacifici con il resto del mondo. La migliore garanzia della sicurezza dell'Europa risiede nella sua capacità di dialogo e di cooperazione con il mondo esterno. La politica imperialistica è una eredità della guerra fredda che non può affatto rappresen-

tare la base per la costruzione di positive relazioni internazionali. Purtroppo il mondo non ha ancora trovato la via per un nuovo ordine internazionale fondato sul diritto e la minaccia di anarchia grava drammaticamente sul futuro della civiltà. Ma non è più pensabile la ricostruzione di un ordine mondiale fondato sull'egemonia di una o poche superpotenze. Il futuro della politica estera europea sembra dunque definito con sufficiente precisione. La Federazione europea potrà svolgere un ruolo positivo, e dunque accrescere la sua influenza, nel contesto internazionale, solo se favorirà il processo di unificazione mondiale. Su questa base, il federalismo europeo potrà svolgere un importante ruolo propulsivo nei confronti del federalismo mondiale. L'Europa è il modello embrionale del nuovo ordine internazionale.

Il ruolo positivo dell'Europa come modello di «Stato internazionale» è evidente se si prende in considerazione la situazione che si è venuta a creare in URSS e nei paesi dell'Est europeo dopo il tramonto del comunismo. La conquista delle libertà democratiche stenta a tradursi in un processo positivo di ricostruzione sociale ed economica a causa delle insanabili rivalità etniche e nazionali, che minacciano la disgregazione di Stati come URSS e Jugoslavia. Questi Stati si sono definiti federazioni, ma in verità erano imperi il cui cemento è consistito nel partito unico. Non vi può essere federazione senza democrazia. Il passaggio dall'impero alla federazione è divenuto un processo tormentoso e irto di pericoli mortali perché le comunità territoriali non sanno rivendicare la loro indipendenza che sulla base del nefasto principio nazionalistico dell'autodeterminazione. Di fatto, ciò conduce alla disgregazione dello Stato e della società, perché non si può porre alcun limite alla pretesa di ogni sempre più piccola unità etnica di possedere un proprio esercito ed una propria moneta (ma questa assurdità è difficilissima da contrastare perché oggi i rapporti internazionali si reggono sul dogma dell'autodeterminazione delle nazioni, che è messo a fondamento delle principali organizzazioni internazionali contemporanee, come l'ONU). Si accetta così implicitamente il punto di vista che l'ordine internazionale sia regolato dai rapporti di forza e non dal diritto. L'errore, per chi ha compreso i principi su cui si fonda il federalismo, è evidente. L'autogoverno di una comunità politica non comporta affatto la sua sovranità assoluta. L'interdipendenza è inevitabile nel mondo moderno e va gestita attraverso lo strumento del governo democratico. Ogni comunità territoriale deve cercare di ottenere l'indipendenza nei settori (ad esempio l'istruzione, certe forme di tassazione, ecc.) che riguardano esclusivamente i suoi abitanti, ma deve accettare di gestire in comune, con le altre autorità territoriali interessate, gli aspetti della vita sociale che le concernono. L'autogoverno è possibile solo nel contesto dello Stato federale, che garantisce rapporti democratici tra nazioni democratiche. L'indipendenza non è mai un fatto esclusivamente giuridico, ma politico. Senza istituzioni democratiche comuni i piccoli Stati sono condannati a subire l'egemonia dei più forti.

Nel secolo scorso, i moti nazionalistici si giustificavano per il loro carattere progressivo di emancipazione di popoli e di unificazione di grandi spazi territoriali indispensabili allo sviluppo industriale (come nel caso dell'unificazione italiana e tedesca). Oggi, la pretesa di chiudere la propria comunità politica all'interdipendenza ed al dialogo democratico con le altre comunità non si può fondare, in ultima istanza, che sul principio demoniaco della razza. Per questo, molte dispute tra nazionalità, sia nell'Europa balcanica che in URSS, sfociano sovente in sanguinosi conflitti, in cui i nemici si affrontano con la ferocia dei selvaggi, ma con strumenti bellici modernissimi e micidiali.

4. Il federalismo come nuovo comportamento politico

Nel *Manifesto di Ventotene* l'appello all'azione si conclude con l'esortazione: «Poiché sarà l'ora di opere nuove, sarà anche l'ora di uomini nuovi, del Movimento per un'Europa libera e unita». Il carattere «nuovo» dell'impegno federalista nei confronti di

chi si impegna nella politica tradizionale restò, tuttavia, a lungo imprecisato all'interno del MFE. Solo dopo anni di severa militanza si è avviata una seria riflessione sul federalismo come comportamento politico nuovo.

Spinelli, nel corso della sua vita, da Ventotene in poi interamente dedicata alla realizzazione del progetto federalista, sperimenta necessariamente alcuni dei caratteri fondamentali del nuovo comportamento federalista. Secondo Spinelli, la politica è essenzialmente lotta per il potere. Poiché la Federazione europea non è un ideale da additare alle future generazioni, ma un obiettivo politico che può e deve essere perseguito *hic et nunc*, l'impegno federalista consiste in una lotta politica per realizzare questo nuovo obiettivo e gli avversari sono quegli uomini politici nazionali che si oppongono al progetto federalista. La novità dell'impegno federalista, per Spinelli, dipende solo dalla novità dell'obiettivo, non dai mezzi da impiegare. Non vi è dubbio che Spinelli si considerasse un politico realista e che non ritenesse affatto necessario affrontare il problema di un «nuovo modo» di fare politica. Il solo problema concreto che si pose al momento della fondazione del MFE fu la scelta tra partito e movimento. La seconda alternativa prevalse per ovvie ragioni. Il MFE «non si presenta come una alternativa» alle correnti politiche tradizionali, si afferma nella Tesi di fondazione del MFE (1943). Al contrario, «il MFE è composto esclusivamente da uomini seguaci di queste correnti, ed intende vederne realizzati i fini che sono consoni coi valori supremi della nostra civiltà». Il ruolo specifico del MFE è solo quello di mostrare che «l'instaurazione della Federazione europea è il compito assolutamente preliminare verso cui debbono far convergere tutte le loro energie le correnti progressiste europee».

L'attività politica di Spinelli non si identifica tuttavia con la vita del MFE. Alla fine della seconda guerra mondiale, Spinelli pensa che non esistano più, almeno nell'immediato dopoguerra, le condizioni politiche per la battaglia federalista ed entra con successo nella politica nazionale italiana, occupandovi posizioni di prestigio. Nel frattempo, il MFE viene tenuto in vita da un gruppo di giovani. Solo con il lancio del Piano Marshall, Spinelli intuisce le potenzialità intrinseche della nuova situazione internazionale per rilanciare con successo il progetto federalista e ritorna ad occuparsi del MFE. Più tardi, riconoscerà francamente il suo errore. Si era disperso nella «brughiera nazionale» abbandonando l'unico terreno — il MFE — in cui era possibile mantenere una autonoma capacità di pensiero e di azione nei confronti dei poteri nazionali. Da allora, Spinelli non si lasciò più catturare dalle lusinghe del potere nazionale, anche se si avventurò ad occupare posizioni di prestigio (come quella di Commissario della Comunità o di parlamentare europeo), ma solo per sviluppare con maggiori probabilità di successo la sua strategia costituente.

Le vicende della lotta federalista spinsero dunque Spinelli a non occuparsi del potere nazionale (non si è mai schierato a sostegno di alcuna forza politica nazionale, perché anche quando accettò la candidatura al Parlamento europeo lo fece come candidato indipendente e dichiarò la sua prioritaria identità federalista). Il suo impegno politico di fondo è consistito nella lotta per la costruzione di un potere nuovo — il governo federale europeo — non nella conquista di un potere costituito. Spinelli sapeva che l'Italia era perduta senza l'unità europea e che non valeva pertanto la pena di battersi per il potere di governare l'Italia. In questo senso, Spinelli ha fatto politica in modo diverso, al di fuori delle istituzioni nazionali e come singolo individuo che si avventura in *terra incognita* (l'ingresso nelle istituzioni europee di Spinelli è dipeso da una sua decisione personale, perché nel momento in cui il MFE stava avviando la sua rifondazione politico-culturale, Spinelli fu costretto, per l'impossibilità di affermare una propria linea politica non condivisa all'interno del MFE, a lasciarlo nuovamente).

La consapevolezza che il federalismo consiste in un nuovo comportamento politico non si fece strada nel MFE che a partire dalla fine degli anni Cinquanta, grazie al rinnovamento politico-culturale promosso da Mario Albertini. Il MFE si emancipò del

tutto dai «seguaci delle correnti politiche tradizionali» e fondò la sua organizzazione su militanti che consideravano il federalismo come il loro impegno politico prioritario. L'autonomia nei confronti dei partiti tradizionali divenne la nuova parola d'ordine dei federalisti. Per questo, il rinnovamento organizzativo si accompagnò necessariamente al rinnovamento culturale. Il federalismo doveva venir considerato come un pensiero politico nuovo, dunque come una nuova ideologia politica che si pone in un rapporto critico rispetto alle ideologie tradizionali: il liberalismo, la democrazia e il socialismo. Le ideologie tradizionali sono in crisi perché nell'epoca del corso sovranazionale della storia, quando la soluzione dei maggiori problemi contemporanei passa attraverso la realizzazione di federazioni sovranazionali, continuare a concepire lo Stato nazionale come il quadro prioritario ed esclusivo della lotta politica conduce al tradimento implicito dei valori professati. I liberali vogliono la libertà per i Francesi, per i Tedeschi, ecc. ma invocano le ferre leggi della *Realpolitik* se la libertà è minacciata in altri paesi; i socialisti vogliono realizzare la solidarietà per i poveri della loro nazione, ma ignorano il Terzo mondo (il *welfare state* si occupa solo della solidarietà nazionale, non di quella internazionale), ecc. Liberalismo, democrazia e socialismo sono vuote parole se non valgono per l'intero genere umano. L'internazionalismo a cui si appella la politica tradizionale in verità non mette affatto in discussione lo *status quo*, cioè la bilancia del potere e la ragion di Stato. Per questo, la vita politica nazionale, non potendo realizzare le virtualità ideali che pure professa a gran voce, si impoverisce costantemente e degenera in pura lotta per il potere. Solo con il federalismo è possibile concepire di nuovo una politica che abbia come finalità concreta l'emancipazione umana, cioè la realizzazione della libertà e della giustizia per tutti gli uomini.

Il federalismo, come ogni pensiero ideologico — ideologia, precisa Albertini, significa «pensiero politico attivo» — presenta un aspetto di valore (la pace), un aspetto di struttura (lo Stato federale) e un aspetto storico-sociale (la società federale). L'identificazione della pace come valore fondamentale del federalismo consente di individuare nel pensiero politico di Kant le radici culturali del federalismo moderno e di precisare il rapporto tra il federalismo e le ideologie tradizionali, che non hanno certo ignorato il valore della pace, ma lo hanno sempre subordinato alla realizzazione di altri obiettivi. Inoltre, in quegli anni di rinnovamento culturale, si è approfondito l'esame del pensiero ideologico che si oppone alla realizzazione del federalismo, vale a dire il nazionalismo, che Albertini ha definito come «l'ideologia dello Stato burocratico e accentrato».

A fianco di queste acquisizioni teoriche, che risultarono decisive per la formazione di una specifica identità del militante federalista, nel MFE si sviluppò la consapevolezza che, per quanto riguarda la lotta federalista, seppure possa sembrare paradossale a prima vista, «non esiste il potere di fare l'Europa» e, dunque, non esiste per i federalisti alcun potere da conquistare (come hanno fatto i rivoluzionari del passato con l'assalto della Bastiglia o del Palazzo d'Inverno). In effetti, a ben vedere, nessun governo, nessun partito, e nessun uomo politico, per importante che sia, può prendere autonomamente la decisione di fare l'unità europea. La decisione di fondare la Federazione europea deve scaturire dal consenso di tutti i governi interessati, dal Parlamento europeo, dai partiti europei e, in ultima istanza, dai cittadini. Ecco perché i federalisti sono costretti a sviluppare una lotta politica in termini nuovi e in condizioni estremamente difficili. Essi non si possono valere dei normali strumenti del potere: il voto, perché diventerebbero un partito che lotta per gestire ciò che c'è, invece di dedicarsi alla fondazione del nuovo, e la violenza, perché una battaglia democratica si combatte con gli strumenti storicamente possibili della persuasione e della ragione. Per i federalisti non valgono dunque le motivazioni della ricerca del potere o dell'interesse personale che accompagnano abitualmente l'impegno politico. Hamilton ricorda che la regola fondamentale per il buon funzionamento delle istituzioni è che l'interesse si accompagni al dovere. A lungo andare, nessuna istituzione sopravvive

quando si chiede agli uomini di dedicare le loro energie unicamente a garantire il «bene comune», senza che ne possano trarre qualche beneficio personale in termini di denaro, prestigio, ecc. Così funzionano i parlamenti, i partiti, le burocrazie, le università, ecc. I federalisti hanno sperimentato in questi lunghi decenni di lotta che è possibile fare politica senza occupare posizioni di potere e, in questo specifico senso, hanno fatto politica in modo nuovo.

Questa concezione dell'impegno federalista è stata messa in discussione negli anni più recenti, quando si è sviluppata la battaglia di Spinelli all'interno del Parlamento europeo per rivendicare un ruolo costitutivo e, successivamente, dopo la sua morte, per l'evidente incapacità del Parlamento di sviluppare con vigore una battaglia per la democrazia europea senza una agguerrita *leadership* federalista al suo interno. Si è così prospettato (esplicitamente nel MFE francese) che i federalisti si debbano impegnare in occasione delle elezioni europee per consentire che almeno una loro piccola pattuglia sia presente nel Parlamento europeo.

Questa proposta è insidiosa. Essa è suggerita da una evidente e legittima intenzione di far avanzare il processo di unificazione europea, ma non tiene conto di alcune obiezioni fondamentali. Non si deve confondere il ruolo assunto da individui (come Altiero Spinelli) che possono anche rinunciare al loro ruolo nel MFE se altri se ne assumono la responsabilità, con il ruolo del MFE stesso. La battaglia per la federazione non si vince solo all'interno del Parlamento europeo. La lotta dei federalisti per portare i partiti, i parlamenti e i governi nazionali su posizioni favorevoli alla democrazia europea è stata altrettanto decisiva delle prese di posizione del Parlamento europeo a favore della Federazione europea. Il MFE può continuare a svolgere una funzione di stimolo e di raccordo presso tutte le forze politiche solo nella misura in cui non scende con loro in competizione sul terreno elettorale. Inoltre, è evidente, per chi accetta il punto di vista che il destino della rivoluzione federalista stia nella sua dimensione mondiale, che il MFE avrà un ruolo importante da svolgere per orientare la politica della Federazione europea in senso mondialistico, su questioni decisive quali l'allargamento all'Est, i rapporti con l'URSS alle prese col suo difficilissimo travaglio democratico e federalista, la costruzione della Casa comune europea, i rapporti con il Medio Oriente e il Sud del mondo, la trasformazione democratica dell'ONU, ecc. L'Europa unita sarà un potere e tenderà, come tutti i poteri di questo mondo, di conservarlo e di accrescerlo anche quando ciò contrasti con le finalità della politica federalista. Niente al mondo nasce perfetto e a questa legge non si potrà sottrarre nemmeno il federalismo europeo. Toccherà dunque ad una forza autonoma, esterna al potere europeo costituito, intervenire e battersi per affermare la linea politica della solidarietà internazionale e dell'unificazione mondiale.

Anche nella nuova era della politica mondiale è dunque vero che per i federalisti non vi è un potere da conquistare e da gestire. Ciò nonostante essi devono impegnarsi nella lotta politica, perché i partiti tradizionali, sino a prova contraria, non si occupano, o non sono in grado di battersi con efficacia, per la costruzione dello «Stato internazionale».

5. Il militante federalista e la riforma della politica

Il dibattito sul nuovo modo di fare politica non si esaurisce certamente in una riflessione sulla passata esperienza del MFE. Esso è particolarmente rilevante per trarre indicazioni sul suo futuro, vale a dire sulle regole che dovrebbero consentire ai militanti federalisti di organizzare al meglio la loro azione politica nel nuovo ciclo della politica mondiale. Il MFE è una navicella che solca un mare minaccioso. I militanti federalisti devono dunque fare i conti con il modo tradizionale di fare politica, con la lotta per il potere così come si manifesta nel mondo. La politica è Giano bifronte: la ricerca del bene comune si realizza attraverso la lotta per il potere. Ecco perché il perseguimento di interessi

personali può essere facilmente mascherato dal manto ideologico della ricerca dell'interesse collettivo.

Questa osservazione realistica non deve tuttavia giustificare un moralistico rifiuto dell'impegno politico. Il MFE, con le sue sole forze, può sperare di modificare la situazione mondiale del potere solo attraverso il perseguimento dei suoi obiettivi istituzionali. Ma, nel frattempo, può tentare di sviluppare regole di comportamento al suo interno che assicurino la massima democrazia tra i militanti. In effetti, l'esperienza trascorsa insegna che in un certa misura il MFE ha saputo fare politica sulla base preminente delle proprie energie morali ed intellettuali, senza ricorrere, in parte per necessità e in parte per sua scelta, agli strumenti tradizionali di cui si avvalgono i partiti. E se allarghiamo lo sguardo al di fuori del piccolo mondo del militantismo federalista, dobbiamo pur constatare che le forme della lotta politica sono profondamente mutate dall'antichità ai nostri giorni, in special modo nei paesi di più solida tradizione democratica. Ai tempi di Machiavelli pochi freni morali e giuridici impedivano che, nelle dispute tra fazioni contrapposte, frequentemente si ricorresse alla risolutiva eliminazione fisica dell'avversario. Oggi, in molti paesi civilizzati si è riusciti a incanalare la lotta tra partiti entro l'alveo non violento delle regole democratiche. La democrazia, in ultima istanza, è il rispetto consensuale di regole collettive. Per questo la sua realizzazione è progressiva nel tempo: è inevitabilmente associata ad un processo di autoeducazione degli individui. La democrazia «reale» non è ancora riuscita ad eliminare il potere delle grandi oligarchie economiche e politiche, tanto che si può sostenere che i regimi democratici attuali non sono che una variante moderna del governo aristocratico, cioè una poliarchia. E' vero, tuttavia, che lo scontro tra fazioni contrapposte si risolve sempre più frequentemente con il ricorso alle urne, senza spargimenti di sangue. Sembra dunque legittimo affermare che è possibile compiere progressi anche nel modo di fare politica, che potrebbe pertanto venire ulteriormente riformata al fine di garantire una più efficace realizzazione del bene comune.

Questo dibattito sulla miglior forma del governo civile è antico quanto l'uomo. Esso ha come oggetto la realizzazione della «polis», una comunità di destino abitata da cittadini liberi ed eguali, ed ogni grande corrente del pensiero politico ha tentato di portarvi un contributo. In fondo, la forza mobilitante del pensiero rivoluzionario del passato — dall'illuminismo sino al bolscevismo — è consistita proprio nella fiducia di poter far compiere attraverso alcune decisive riforme un passo in avanti all'umanità verso la sua emancipazione dalla schiavitù del bisogno economico e della tirannia politica.

Il federalismo consente di portare un contributo originale a questo dibattito. Esso definisce con chiarezza le condizioni limite per il superamento della politica intesa come dominio e potenza. Il punto di riferimento obbligato di questa riflessione è il pensiero politico di Kant, che, per la prima volta, ha esplorato i rapporti tra federalismo, politica e morale. Per Kant, la storia della civiltà inizia con l'uscita dell'uomo dallo stato di natura, in cui tutti sono nemici di tutti e in cui non è possibile alcuna forma di vita associata fondata sul diritto. Lo stato di natura è uno stato di guerra. La costituzione civile consiste nell'istituzione di un governo che abbia il potere di impedire l'uso della forza nella regolamentazione delle controversie tra individui. Al contrario, in una società in cui i rapporti tra i singoli siano regolati da una costituzione civile può manifestarsi un progressivo sviluppo delle disposizioni naturali dell'uomo grazie all'inevitabile antagonismo (la *insocievole socievolezza*) che si manifesterà tra i suoi membri. «Così — afferma Kant — a poco a poco tutte le capacità si sviluppano, si educa il gusto, si pongono mediante una continua illuminazione le basi di un modo di pensare, che col tempo trasforma in principi pratici le rozze disposizioni naturali verso una distinzione morale, e la società, da unione *patologica* forzata, può trasformarsi in un tutto *morale*».

Questi frutti della costituzione civile non possono tuttavia maturare sino a che lo Stato farà parte di una società internazionale di Stati che vive in una situazione di anarchia e di

barbarie, che impone ad ogni Stato di armarsi per difendersi dalla minaccia reale o potenziale degli altri Stati. Lo stato di guerra è la conseguenza necessaria dell'anarchia internazionale. E' dunque inevitabile che in tale situazione anche la costituzione civile non possa accordarsi con le leggi della morale e del diritto. «Assoldare uomini per uccidere o per farli uccidere è, a quel che sembra, fare uso di uomini come di semplici macchine e di strumenti nelle mani di un altro (dello Stato), il che non può conciliarsi col diritto dell'umanità nella propria persona».

Nessuna costituzione civile potrà dunque dirsi perfetta sino a che non sarà istituita una costituzione mondiale pacifica. Si può uscire dalla stato di anarchia internazionale solo con una federazione. Gli Stati devono rinunciare, come hanno fatto gli individui nei confronti del governo civile, alla loro selvaggia libertà per entrare in uno stato di diritto internazionale, sottomettendosi a un governo federale che abbia il potere di impedire la guerra. La Federazione mondiale, istituendo la pace universale, consente all'uomo di essere finalmente governato dalla ragione e non dai rapporti di forza e dallo scontro degli interessi. Nel mondo degli Stati sovrani prevale la legge della giungla, il più forte ha sempre ragione. Sino a che la Federazione mondiale non sarà istituita gli Stati dovranno seguire le regole della politica di potenza: mantenere il proprio potere, accrescerlo quando è possibile e agire sempre per diminuire quello degli avversari (*divide et impera*).

Chi fa politica nel mondo degli Stati sovrani — e oggi ci troviamo del tutto immersi in questa realtà — non può dunque fare a meno di scontrarsi con il potere e con la ragion di Stato. Chi fa politica, lo voglia o meno, si trova a dover seguire i consigli al Principe di Machiavelli: comportarsi come la «golpe» o il «lione» a seconda delle circostanze. L'alternativa è solo uno sterile moralismo. Pensare di poter fare politica sulla base di astratti precetti morali è pura ipocrisia. Kant lo riconosce esplicitamente, proprio in relazione alla attuazione del progetto federalista. Vani sono stati tutti i tentativi di appellarsi alla ragione per mostrare agli Stati la necessità di una pace universale attraverso ingenui progetti di costituzioni più o meno perfette. «Per tale modo tutti i piani teorici per la costituzione di un diritto pubblico internazionale e cosmopolitico si risolvono in ideali vani e inattuabili». Ciò non significa che si debba rinunciare a fare politica, lasciandola nelle mani di chi si preoccupa solo dei suoi aspetti utilitaristici. Kant è convinto che la vera politica si fondi sulla morale. Ma affinché questa connessione possa emergere è necessario che il politico sappia associare la scienza dei fatti politici con le leggi della morale. «Una pratica, che si fondi sui principi empirici della natura umana e non disdegni di trarre insegnamento per le proprie norme dal modo come va il mondo, può essa sola sperare di trovare un sicuro fondamento per la sua arte politica». Kant definisce quindi il *politico morale* come colui «che intende i principi dell'arte politica in modo che essi possano coesistere con la morale».

L'insegnamento di Kant è prezioso per i federalisti. Kant non solo afferma che solamente nella Federazione mondiale sarà possibile una politica che si concili pienamente con la morale, almeno nel senso che i popoli e i loro governi non saranno più costretti a sottomettersi alle leggi della ragion di Stato, ma sostiene anche che per il *politico morale* è possibile e necessario sin da ora agire per raggiungere quel fine. Ed è questo il senso della definizione che Mario Albertini, sin dagli anni Cinquanta, ha dato del militante federalista: «Militante è colui che fa della contraddizione tra fatti e valori una questione personale».

Questo rapporto tra i fini e i mezzi dell'azione federalista non ha tuttavia rappresentato un problema all'interno del Movimento, almeno nei suoi primi anni di vita. La sola scelta che i fondatori del MFE hanno dovuto compiere è stata quella tra partito e movimento. Questa scelta è stata di quando in quando messa in discussione, ma senza che venisse mai seriamente contestata la sua adeguatezza. Solo dopo l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale, e come conseguenza della efficace azione costituente intrapresa dal MFE congiuntamente al Parlamento europeo, si è sviluppato tra i militanti

federalisti un intenso dibattito sulla miglior forma organizzativa del MFE. Il MFE, con il suo costante impegno, ha acquisito lo *status* di una forza politica, seppure anomala, perché il potere del MFE non si traduce in alcun preciso fatto istituzionale (come può essere il numero dei seggi in parlamento per un partito) e che scompare quasi del tutto nelle fasi della vita politica in cui il problema dell'unità europea viene posto in sordina oppure viene fatto proprio interamente dalle forze politiche tradizionali. In effetti, a ben vedere, il potere del MFE consiste solo in una efficace influenza sui partiti e sui governi che il MFE esercita in nome del popolo europeo. In ogni caso, è sorto il problema se la struttura organizzativa del MFE debba ricalcare o meno quella dei partiti tradizionali, vale a dire se il Movimento non debba invece assegnarsi delle regole interne che si discostano da quelle consuete che regolano la vita dei partiti, i quali si occupano prioritariamente della conquista del potere nazionale.

Si tratta dunque di fondare la lotta politica all'interno del MFE su regole che consentano lo sviluppo della massima democrazia tra i suoi militanti insieme alla ricerca della massima efficacia d'azione per una forza politica che non si propone la conquista di alcun potere istituzionale. In linea di principio, il MFE non dovrebbe imitare pedissequamente i partiti tradizionali, se vuole perseguire, come ha fatto sinora, il suo ruolo di avanguardia storica. Tuttavia, il MFE nei suoi primi anni di vita si è dato uno statuto che ricalca nelle linee essenziali il modello organizzativo di qualsiasi partito democratico. Solo l'esperienza successiva ha mostrato che questo modello non è in grado di assicurare una democrazia sostanziale all'interno del Movimento, vale a dire una eguale partecipazione di tutti i militanti sia alla definizione della linea strategica che al processo decisionale. I partiti tradizionali, in effetti, praticano un modello organizzativo in cui non si realizza il perseguimento di questi obiettivi. La questione non è affatto nuova. Sin dagli inizi del secolo Robert Michels e Max Weber hanno denunciato il carattere oligarchico dei partiti politici, sia nella variante dei partiti borghesi sia nella più recente variante dei partiti socialdemocratici. Il vertice dei partiti è praticamente composto da capi inamovibili, cioè da *leaders* carismatici che rappresentano il partito nei confronti delle masse e che dominano incontrastati la vita interna. Praticamente, il mutamento di *leadership* nei partiti è molto più raro dei mutamenti di *leadership* nelle strutture della pubblica amministrazione, dal governo nazionale a quelli locali. Siamo dunque ancora molto lontani dall'idea di democrazia come «governo di tutti delle cose di tutti» persino nelle formazioni politiche che dichiarano di avere come loro scopo primario la realizzazione della democrazia. In ogni caso, nei partiti, all'immobilismo dei *leaders* corrisponde un immobilismo delle idee. Il dibattito politico-culturale, quando esiste, viene affidato alla buona volontà di qualche intellettuale, che non ha cariche interne e che pertanto può parlare senza la preoccupazione di perdere potere. Chi detiene il potere agisce sulla base della fondamentale regola machiavellica di parlare solo delle verità di palazzo. La verità è rivoluzionaria, perché scuote le fondamenta del potere. Solo in circostanze eccezionali i partiti sono disposti a mettere in discussione sé stessi.

E' ovvio che un movimento di avanguardia, al contrario, deve valorizzare al massimo il suo ruolo di forza politico-culturale. Pertanto, al fine di tentare di organizzare la propria vita in modo sostanzialmente democratico, superando le contraddizioni oligarchiche dei partiti tradizionali, il MFE ha avviato — grazie ad un dibattito promosso da Mario Albertini — alcune riforme statutarie il cui scopo è di assicurare la piena partecipazione di tutti i militanti al processo di formazione della linea politica e delle decisioni. Una prima riforma è consistita nel separare gli organi decisionali da quelli di dibattito, assicurando una autonomia organizzativa ai nuovi organi — l'Ufficio del dibattito — incaricati di discutere liberamente dei problemi più rilevanti per la vita del MFE. L'Ufficio del dibattito rappresenta anche l'organo di collegamento permanente tra i giovani federalisti e il MFE. L'aspetto di potere della politica si manifesta più facilmente se non vi è una completa

trasparenza nel dibattito. In un organismo in cui tutti, anche i più giovani, possono far valere senza alcuna riserva il loro punto di vista si dovrebbe tendenzialmente giungere ad una posizione comune, ad una larghissima maggioranza o all'unanimità. Una salda volontà collettiva è il frutto di un pensiero comune. Non ci si deve stupire se nella politica, come nelle scienze naturali, le opinioni più sensate alla fine vengono da tutti condivise. Le scienze naturali, attraverso i normali procedimenti del dibattito tra scienziati, della verifica e della confutazione, mostrano che la verità, una volta stabilita, è condivisa dalla totalità o quasi degli scienziati. Anche la politica deve tendenzialmente farsi scienza. In politica, quando è possibile, è bene applicare le medesime procedure delle scienze e tentare di raggiungere il consenso più largo possibile sulla linea strategica generale, che è il punto di vista che alimenta l'azione e sul quale una eventuale divisione tra i militanti provocherebbe un grave indebolimento del Movimento. In questo modo, progressivamente, il federalismo può diventare la scienza della pacificazione del genere umano.

Naturalmente questa riforma non è che il primo passo nella direzione di una sempre più ampia partecipazione di tutti i militanti alla direzione del Movimento, di fatto verso la realizzazione di una vera e propria direzione collegiale, che dovrà fondarsi pertanto su regole di condotta diverse da quelle che favoriscono la *leadership* individuale nei partiti. Nella misura in cui la linea politica emerge come risultato di un pensiero comune è inevitabile che si affidi la gestione di questa linea ad organismi che siano, per quanto possibile, interpreti ed esecutori di una volontà già ampiamente consolidata all'interno del Movimento. In questo modo è pensabile fondare sempre più la politica del MFE sulla forza della ragione e della morale, che si manifestano nella ricerca delle politiche più efficaci per la realizzazione degli obiettivi della lotta federalista.

Questi orientamenti organizzativi non rappresentano per ora che temi di un dibattito che dovrà necessariamente svilupparsi nei prossimi anni sino a trasformarsi in comportamenti effettivi. Qui va notato solamente che questo dibattito non ha rilievo solo per la vita interna del MFE, ma per tutte le forze democratiche. La politica è in crisi ovunque e ovunque si cercano vie alternative alle forme di governo che sono state pensate in secoli in cui esisteva ancora una acuta lotta di classe. Allora, la partecipazione al processo decisionale era limitatissima. La divisione in classi della società imponeva inevitabilmente la distinzione in politica tra dirigenti e diretti. Oggi questa drammatica condizione sta per essere superata. I federalisti sanno che il potere non sarà veramente democratico, e dunque cesserà di mostrare il suo volto demoniaco, che nella Federazione mondiale, quando tutti gli uomini — compresi i più poveri abitanti di una sperduta località del Sud del mondo — potranno partecipare egualmente al processo decisionale. Solo allora potrà davvero prevalere la ragione sulla forza, perché nessuno subirà la forza di un governo a lui estraneo. E' un traguardo molto lontano. Ecco perché sino a che questa battaglia non sarà vinta dobbiamo mirare ad un obiettivo più limitato, ma decisivo: sperimentare le vie per giungere ad una democrazia sostanziale almeno all'interno del MFE, la nostra Casa comune. E' vero che anche i federalisti non possono fare a meno di lottare per il potere. Ma si tratta del potere di fare il governo mondiale, dunque del potere di abolire la violenza dal mondo della politica. In questo senso, si può allora affermare che per i federalisti la politica consiste nella lotta per conquistare il potere di abolire il potere.

Note

L'ACCENTRAMENTO DELLA COMUNITA' EUROPEA

Alla vigilia dell'entrata in vigore del mercato unico, la Comunità sta assumendo sempre più, per effetto dei regolamenti e delle direttive che armonizzano norme e *standards* nei più diversi settori, le caratteristiche di un mostro istituzionale che cumula in sé i vizi dell'accentramento, dell'impotenza e dell'antidemocraticità. Mentre essa si dimostra del tutto incapace di agire di fronte ai paurosi fenomeni disgregativi che si stanno manifestando nell'Europa dell'Est e che minacciano l'intero equilibrio del continente, un numero crescente di aspetti della nostra vita quotidiana viene regolato, spesso anche in modo minuzioso e invadente, da un'autorità europea di cui i cittadini conoscono solo vagamente l'esistenza, che essi non sentono come il loro governo e sulla quale non possono esercitare alcun controllo democratico. La Comunità pretende oggi di intervenire in settori che sono sottratti alla competenza federale negli stessi Stati Uniti, cioè in uno Stato che è ormai da tempo avviato sulla strada dell'accentramento. Ne consegue tra l'altro che i parlamenti nazionali vengono spossessati delle loro prerogative, e quindi della sostanza della loro legittimità, senza che parallelamente aumentino le prerogative, e quindi la legittimità, del Parlamento europeo.

Ci troviamo di fronte ad una situazione paradossale, che offre facili argomenti ai nemici dell'Europa, a cominciare dal governo britannico; e che non è compresa dai più nella sua vera natura perché la crescente armonizzazione perseguita quotidianamente dalla Commissione e dal Consiglio dei Ministri, con la collaborazione del Parlamento europeo, viene identificata da molti sinceri europeisti con lo stesso processo di integrazione europea. La capacità decisionale di un'istituzione viene confusa con l'estensione delle sue competenze: due cose che invece sono diverse, anche se è ovvio che un qualsiasi meccanismo decisionale non può operare che in una sfera di competenze definita. La verità è che la

capacità di prendere e di eseguire decisioni con rapidità ed efficacia — che in democrazia è strettamente legata al consenso, cioè all'esistenza di un canale diretto tra governati e governanti — può esplicare tutti i suoi benefici effetti anche nel quadro di competenze rigorosamente limitate; mentre un'ampia estensione delle competenze è perfettamente compatibile con un meccanismo decisionale lento e inefficace. In un'Unione europea democratica, in particolare, il principio federalista dell'unità nella diversità sarebbe realizzato nel modo più compiuto se le competenze dell'Unione si limitassero al governo della moneta (e in futuro della politica di sicurezza) e a quei soli aspetti degli altri settori per i quali fosse strettamente indispensabile una regolamentazione valida per l'intero territorio dell'Unione.

La verità è che nel processo di integrazione europea l'armonizzazione è un *surrogato* dell'unità politica, cioè di un vero potere democratico. Si armonizza perché non si sa, o non si vuole, unire. I governi europei, non volendo cedere la sovranità, cioè attribuire ad istituzioni sovranazionali il potere di prendere, quando occorra, decisioni valide per tutti i cittadini della Comunità, ed essendo per converso permanentemente confrontati con problemi di dimensioni europee che richiedono risposte europee, non trovano altra via d'uscita dall'*impasse* che quella di rendere sempre più omogeneo il quadro legislativo nel quale operano le istituzioni nazionali. E' così che, nella mente di molti sinceri europeisti, al modello della Federazione europea come Stato forte e decentrato (con «poteri limitati ma reali») si va sostituendo quello opposto di una Comunità debole e accentrata.

Va notato che questo modello è da respingere non soltanto in quanto burocratico e inefficiente, ma anche perché semina di ostacoli il cammino dell'allargamento della Comunità ai paesi dell'Est. Perché l'impatto necessariamente traumatico dell'ingresso — ormai ineludibile e urgente — degli ex-satelliti dell'Unione Sovietica possa essere assorbito senza danni dalla Comunità è infatti necessario, da un lato, che la struttura istituzionale di quest'ultima sia forte e democratica; e, dall'altro, che non si cerchi di imporre a realtà economico-sociali destinate a rimanere per decenni profondamente diverse da quelle dei paesi dell'Europa occidentale norme e comportamenti ai quali esse non sono e non saranno per lungo tempo in grado di adeguarsi.

Certo è che oggi, nel quadro dei Dodici, non esistendo l'unità politica, il ruolo di supplenza svolto dall'armonizzazione è indispensabile. Essa contribuisce a rendere i comportamenti degli operatori economici e dei soggetti sociali sempre più interdipendenti e quindi a garantire a livello

della società civile quella coesione che la politica non sa dare per la mancanza di una vera dialettica democratica nel quadro europeo. In questo modo, tra l'altro, essa rende sempre più stridente e manifesta l'insensatezza della pretesa di governare un'economia e una società sempre più strettamente unite con uno strumento istituzionale di tipo confederale, come tale strutturalmente incapace di prendere decisioni importanti. Ma il fatto è che ormai si tratta di una contraddizione che non ha più alcun bisogno di essere evidenziata: l'interdipendenza a livello della Comunità ha da lungo tempo superato il grado al quale l'unità politica diventa insieme possibile e necessaria. La decisione di realizzarla non dipende quindi più dalla creazione di certe condizioni obiettive, che sono largamente acquisite, ma *soltanto dalla volontà dei governi e delle forze politiche*. Ne consegue che l'estensione ulteriore ed accelerata dell'armonizzazione non avvicina l'unità politica ma, in quanto la surroga, la allontana.

Per converso, quanto più l'unità vera si allontana, tanto più cresce la necessità di estendere il campo dell'armonizzazione, per preservare, avvalorando un'idea falsa di unità, la necessaria coesione della Comunità. L'unità politica dell'Europa è destinata quindi ad essere tanto meno pluralistica quanto più viene rinviata nel tempo. Lo hanno ben capito i *Länder* tedeschi, che già, in questa prospettiva, avevano mosso obiezioni di fondo allo stesso progetto di Trattato approvato dal Parlamento europeo nel 1984, e che ora assistono con crescente preoccupazione all'assunzione da parte della Comunità, senza il loro consenso, di prerogative di loro competenza. Il loro disagio deve essere considerato con grande attenzione perché esso può avere come conseguenza una grave perdita di consenso per l'obiettivo dell'Unione europea. Ma è possibile tenerlo sotto controllo soltanto se ci si rende conto che esso ha radici reali, e che è su queste radici che bisogna agire.

La risposta che si tende comunemente a dare a questo disagio consiste nella proposta di creare a livello europeo una sorta di Camera delle Regioni con poteri consultivi o, in prospettiva, con poteri di codecisione limitati alle deliberazioni suscettibili di incidere sulla sfera di competenza delle regioni o dei *Länder*.

Ma anche questa risposta non è che un riflesso del carattere confederale, cioè interstatale, della Comunità nella sua struttura attuale. Si tenta di distogliere l'attenzione dal fatto che il processo di integrazione europea sta di fatto svuotando di contenuto le autonomie regionali e locali là dove esistono e ne impedisce lo sviluppo dove non esistono, creando un organo farraginoso e corporativo che non farebbe che appesantire ulteriormente

l'attuale complicato e inefficiente meccanismo decisionale della Comunità senza garantire la minima tutela alle autonomie regionali e locali.

Peraltro i federalisti si devono guardare dalla tentazione di dare una risposta a questo problema ricorrendo al nebuloso modello dell'«Europa delle regioni», cioè di una federazione che «salta» il livello nazionale, fondando le istituzioni federali direttamente sul livello regionale. Al di là della difficoltà, di per sé decisiva, di rappresentare democraticamente a livello europeo un numero elevatissimo di unità territoriali di diverse e comunque piccole dimensioni, la realizzazione di questo modello comporterebbe, proprio a seguito dell'abolizione del livello nazionale, il trasferimento di tutti i problemi di dimensione più vasta di quella regionale direttamente al livello europeo. La sua realizzazione comporterebbe quindi la crescita incontrollata delle competenze e dell'apparato burocratico di quest'ultimo. L'«Europa delle regioni» sarebbe proprio il superstato accentrato che molti paventano, perché entità territoriali di ridotte dimensioni, il cui potere sarebbe conseguentemente assai limitato, contrapposte ad un potere federale di dimensioni continentali, non potrebbero dar luogo a quel sistema di freni e contrappesi che fa di ogni ordinamento genuinamente federale il quadro istituzionale ideale per garantire la libertà e il governo della legge.

La verità è che i problemi vanno affrontati e risolti nel quadro in cui si pongono: quelli europei nel quadro europeo, quelli nazionali nel quadro nazionale, quelli regionali e locali nel quadro regionale e locale. Si tratta quindi di dare finalmente all'Europa una vera unità federale, nella quale il territorio sia articolato in vari ambiti di autogoverno democraticamente legittimati, ad ognuno dei quali la costituzione attribuisca a titolo originario il potere di affrontare i problemi che in esso si pongono.

In questo modello di Stato federale il livello nazionale ricupererebbe la sua piena legittimità e perderebbe ogni connotazione negativa non soltanto perché sarebbe privato dell'attributo della sovranità, ma anche perché avrebbe esso stesso natura federale, in quanto *federazione di regioni* (il che risolverebbe anche il problema della difesa degli interessi regionali — e locali — contro possibili ingerenze del potere europeo, ma in modo indiretto, per il tramite appunto del livello nazionale rappresentato nel Senato, che insieme li sosterebbe con ben altra forza e ne assicurerebbe la mediazione in un quadro di compatibilità più vasto).

Sarebbe questa la sola realizzazione effettiva del principio di sussidiarietà, la cui esistenza è stata recentemente scoperta da molti politici europei e che ora è usato per giustificare anche i disegni meno confessabili, e in particolare quello di mantenere il potere reale nelle mani degli

Stati, cioè di perpetuare nella sostanza l'attuale struttura istituzionale della Comunità. Si tratta ancora una volta di un effetto della confusione, spesso alimentata ad arte, tra estensione delle competenze e ripartizione del potere reale.

In verità il principio di sussidiarietà, in forza del quale ogni decisione di governo deve essere presa nel quadro territoriale più ristretto nel quale possono essere risolti i problemi che essa deve affrontare, ha un senso esclusivamente nell'ambito di uno Stato federale, e non deve essere usato come pretesto per impedire che uno Stato federale venga creato. Né esso deve essere addotto per difendere, nei confronti della Comunità, le prerogative di Stati nazionali che, come è il caso per la Francia o per la stessa Gran Bretagna, rifiutano da parte loro qualsiasi forma di decentramento a favore delle regioni e degli enti locali. Come, per converso, esso non deve essere preso a pretesto per giustificare rivendicazioni regionalistiche in un quadro che non tenga conto della priorità dell'obiettivo dell'unificazione politica dell'Europa: perché, fino a che il principio della coincidenza tra Stato sovrano e nazione, comunque questa venga definita, non è messo radicalmente in questione, i movimenti regionalistici sono destinati a degenerare nel separatismo e quindi a riprodurre, con accresciuta virulenza, i mali dell'accentramento in un ambito territoriale più ristretto, e in quanto tale più asfittico ed opprimente.

Il federalismo è contemporaneamente affermazione di autonomia e di solidarietà. Esso si fonda sull'indipendenza delle comunità locali e regionali — da esercitarsi da ciascuna nell'ambito della propria sfera — ma la deve garantire instaurando il regno della pace e del diritto in un quadro prima europeo e poi mondiale. Che oggi la Comunità stia marciando in questa direzione è tutt'altro che certo.

Francesco Rossolillo

A PROPOSITO DI «UNA STRATEGIA PER L'ECU»: UN COMMENTO

Nel volume (1) che raccoglie i risultati di una recente indagine

promossa dall'*Association for the Monetary Union of Europe* e condotta sia dalla *Ernst & Young* sia dal *National Institute of Economic and Social Research* di Londra, è stato formulato un programma operativo finalizzato a fare dell'Ecu la moneta unica dell'Europa unita, definitivamente e completamente unita, entro il 1997.

Si tratta di un rapporto assai articolato (assomiglia, e non per caso — in questa fase storica ancora in larga misura «costituente» per il processo di unificazione europea — proprio a una di quelle ponderose monografie di settore prodotte dalla Commissione Economica del Ministero per la Costituente, strutturato com'è anch'esso per indagini e audizioni) del quale è di conseguenza difficile non soltanto delineare, seppure in sintesi, la complessa architettura (e a maggior ragione i contenuti specifici) ma altresì puntualizzare i non pochi elementi di originalità.

Premine, e strutturale, fra questi ultimi appare tuttavia l'aver analizzato con sistematicità e accuratezza, addirittura con puntigliosità, gli aspetti *microeconomici* del problema e del relativo progetto, identificando gli *ostacoli* che si frappongono a un più diffuso uso privato dell'Ecu, così come questi appaiono percepiti dai suoi utilizzatori (si ricorderà incidentalmente che, con riferimento all'Italia, viene addirittura registrato che «l'uso dell'Ecu è [tuttora] percepito come un onere non necessario, che obbliga chi lo adotta ed i suoi *partner* commerciali a trattare in una valuta di conto che dovrà in ultimo essere convertita in un'altra moneta») (2): ostacoli la cui eliminazione è individuata quale condizione certamente necessaria ma tutt'altro che sufficiente ai fini di uno sviluppo «autosostenuto» di tale utilizzo, nella delicata fase in cui, se proprio le soddisfacenti prestazioni del Sistema monetario europeo rendono l'Ecu progressivamente meno «attraente» come riserva di valore rispetto ad un passato di assai più accentuata instabilità valutaria, le stesse ne rendono nel contempo sempre più rilevanti le funzioni di unità di conto (attualmente assai limitate), nonché quelle di vero e proprio mezzo di pagamento.

Nel richiamare la dichiarazione del Consiglio europeo in sede di istituzione dello SME nel 1978, secondo la quale «un'unità monetaria europea (*Ecu*) figurerà al centro del Sistema», lo stesso Rapporto Delors riconosce d'altra parte il «notevole successo» (3) dell'Ecu sui mercati privati quale unità di denominazione di operazioni finanziarie (quota di mercato nelle emissioni internazionali di obbligazioni pari al 6% alla data del Rapporto) in virtù delle sue caratteristiche vantaggiose in quanto strumento di diversificazione dei portafogli e di copertura contro i rischi di cambio, ma sottolinea nel contempo sia il progressivo assottigliarsi dell'attività bancaria internazionale in Ecu, specialmente nel settore delle

transazioni dirette con controparti non bancarie, sia la quota del tutto trascurabile (1% del commercio estero dei paesi della Comunità) rappresentata dall'utilizzo dell'Ecu per la fatturazione e il pagamento delle operazioni commerciali (4). D'altronde, anche l'esperienza dell'utilizzo «ufficiale» dell'Ecu appare orientata in senso riduttivo rispetto all'ampia casistica prevista dalla Risoluzione di Bruxelles che contemplava l'uso dell'Ecu come denominatore del meccanismo di cambio, come base per individuare le divergenze fra le valute comunitarie, come denominatore delle operazioni previste nell'ambito del meccanismo di intervento e di credito, infine come mezzo di regolamento fra le autorità monetarie della Comunità. Di fatto, l'ambito operativo dell'Ecu è risultato limitato alle pur rilevanti funzioni di attività di riserva ufficiale e di mezzo di finanziamento e di regolamento a brevissimo termine, anch'esso per altro limitato in ragione del prevalere degli interventi in dollari (2/3 del totale) e del ruolo *marginale* degli interventi *marginali* (quelli appunto che danno luogo alla costituzione di saldi debitori e creditori in Ecu) a favore di quelli *inframarginali* (circa il 90% del totale) preferiti (a partire dal riallineamento del marzo 1983) per evitare le tensioni conseguenti al raggiungimento dei margini bilaterali di intervento: tali interventi, effettuati in eurovalute o in attività denominate in valuta estera, sono caratterizzati dall'esistenza (si utilizza la terminologia impiegata da Rainer S. Maserà nella monografia su *L'unificazione monetaria e lo SME*) di «effetti asimmetrici di base monetaria» (5): le loro ripercussioni in termini di base monetaria gravano cioè soltanto sulla banca centrale che effettua l'intervento e sono pertanto preferiti dalle autorità monetarie dei paesi a valuta forte, caratterizzati da una spiccata propensione a mantenere il più ampio controllo sulla politica monetaria interna. Nonostante i ridimensionamenti *in itinere* sia nella sfera pubblica sia in quella privata, il Rapporto Delors sottolinea tuttavia «...il ruolo dell'Ecu in connessione con la transizione finale verso una moneta unica», quest'ultima considerata «caratteristica desiderabile» pur se non «requisito indispensabile» di un'unione monetaria: l'Ecu possiede infatti «...i requisiti essenziali per trasformarsi in una moneta comune» (6); non più paniere di monete, quindi, ma moneta vera e propria. Nel Rapporto viene fra l'altro considerata non raccomandabile (in quanto potenziale determinante di tensioni inflazionistiche, oltre che pregiudizievole per gli sforzi di coordinamento delle politiche monetarie nazionali) la cosiddetta «strategia della moneta parallela» per la quale la nuova moneta, che risulterebbe dalla trasformazione dell'Ecu e ne conserverebbe la denominazione, si affiancherebbe alle altre in via *aggiuntiva e concorrenziale*.

Se si graduassero quindi per entità di utilizzo le diverse tipologie di impiego dell'Ecu rispettivamente per gli usi pubblici e per quelli privati, ne risulterebbero in entrambi i casi due curve accentuatamente decrescenti con un massimo corrispondente, nel primo settore, alle funzioni di riserva ufficiale e di strumento di finanziamento a brevissimo termine e, nel secondo, alla funzione di denominatore di operazioni finanziarie, a favore per altro — almeno in un primo tempo — di prenditori anch'essi appartenenti al settore pubblico dei diversi sistemi economici. E' quindi in quest'ultimo e nelle sue scelte che si concentra l'attività «motrice» dell'utilizzo dell'Ecu: non desta quindi meraviglia il fatto che sia alla sfera delle decisioni *politiche* che i destinatari dell'indagine, e quindi lo studio in questione, fanno riferimento alla ricerca delle condizioni di un più esteso, sistematico e «istituzionale» utilizzo dell'Ecu, tanto più che è a tale sfera decisionale che deve necessariamente far capo la soluzione di problemi quali la posizione legale dell'Ecu, nonché di quelli derivanti dall'attuale assenza di usi *finali*, indicati rispettivamente al secondo e al terzo posto (alle spalle dell'«inerzia») nella graduatoria degli ostacoli segnalati dagli operatori (7). Si legge di conseguenza in *Una strategia per l'Ecu* che «...il settore privato sarà difficilmente l'iniziatore di un movimento volto ad aumentare o ad incoraggiare l'uso dell'Ecu» (8) e anche che «il grado di permanenza di cui l'Ecu godrà entro la Comunità europea è una questione politica e richiede una soluzione politica» (9). Se ne conclude che «è necessario uno stimolo politico» senza del quale nessuna rimozione di ostacoli amministrativi otterrebbe l'effetto desiderato: è su tali fondamenti che si basa la raccomandazione «...che venga dato un annuncio credibile che l'Ecu sarà la moneta unica d'Europa» (10).

Senza volere in alcun modo sottostimare il peso di un tale annuncio, al contempo causa ed effetto di un ulteriore contributo al processo di unificazione sotto forma di somministrazione aggiuntiva di «spinte convergenti», è opportuno sottolineare come si possano individuare, nella letteratura recente, alcune proposte *operative* di rilievo finalizzate al rafforzamento del ruolo dell'Ecu proprio attraverso la promozione dei canali di comunicazione fra mercato ufficiale e mercato privato, e quindi il superamento (o l'avvio del superamento) di quel regime di separatezza che ha fino ad oggi caratterizzato il loro funzionamento, pur in assenza di incompatibilità di principio fra i due comparti di utilizzo. Una affermazione particolarmente chiara di tale nesso sinergico si legge proprio nel saggio di Maserà sopra citato, dove si afferma che «interventi di mercato in Ecu, fatturazione e determinazione dei prezzi in Ecu e detenzione di riserve in Ecu rappresentano i tre aspetti di un unico processo che

condurrebbe all'affermazione dell'Ecu quale *moneta* a pieno titolo in entrambi i settori — privato e ufficiale — valorizzando le sue proprietà di mezzo di scambio, unità di conto e strumento di riserva» (11). Al principio di connessione fra circuito privato e circuito ufficiale è appunto ispirata la proposta (che ripercorre quella a suo tempo elaborata con riguardo ai Diritti speciali di prelievo) di collegare, mediante interposizione di una stanza di compensazione (nella fattispecie la BRI) riconosciuta quale «terzo detentore» di Ecu ufficiali, banche centrali acquirenti di valute per interventi inframarginali e cedenti Ecu ufficiali e banche commerciali cedenti valute contro acquisizione di strumenti di deposito attivati mediante cessione al «terzo detentore» degli Ecu ricevuti: questo meccanismo di mobilitazione degli Ecu ufficiali sarebbe funzionale al rafforzamento, proprio tramite l'Ecu, di una *dimensione monetaria europea*, senza che tale sviluppo entri in conflitto con la già ricordata propensione dei paesi a valuta forte per gli interventi caratterizzati da effetti asimmetrici di base monetaria.

Nello stesso ordine di finalità si inserisce inoltre la proposta (12) di collegare promozione dell'Ecu e coordinamento delle politiche monetarie, precisando con maggior dettaglio i contenuti operativi della seconda delle tappe delineate dal Rapporto Delors. Si legge infatti al paragrafo 57 di quest'ultimo che «in *campo monetario*, l'iniziativa di maggior rilievo di tale tappa [appunto la seconda, *n.d.r.*] sarebbe l'istituzione del sistema europeo di banche centrali che assorbirebbe le istituzioni monetarie precedenti...» (13) e più oltre che «il compito fondamentale del sistema europeo di banche centrali in questa tappa sarebbe quello di dare avvio alla transizione dal coordinamento delle politiche monetarie nazionali indipendenti a cura del comitato dei governatori delle banche centrali — caratteristico della prima tappa — all'elaborazione e all'attuazione di una politica monetaria comune ad opera dello stesso SEBC, prevista per la tappa finale» (14). Nella fase due, quindi, il SEBC sarebbe già operante, ma i tassi di cambio intracomunitari non sarebbero ancora stati irrevocabilmente fissati: si determinerebbe quindi una inusitata distribuzione di poteri fra livelli nazionali e livello comunitario, con riferimento alla quale il Rapporto non fornisce indicazioni precise circa il *quid commune* della politica monetaria, o piuttosto *delle* politiche monetarie. E' appunto in questa prospettiva che si inserisce la proposta di autorizzare il SEBC a stabilire a carico delle banche commerciali della Comunità un vincolo di riserva obbligatoria denominata in Ecu. Di tali disponibilità le banche obbligate verrebbero in possesso acquistando attività assimilabili a fondi federali, fornite in esclusiva dallo stesso SEBC e la cui distribuzione fra

paesi e fra banche verrebbe lasciata ad un «mercato dei fondi federali» sul quale le banche commerciali scambierebbero fondi allo scopo di soddisfare l'obbligo di riserva comunitario. Quest'ultimo dovrebbe essere, inizialmente, *aggiuntivo e indipendente* rispetto a quelli nazionali (oltre che moderato nell'ammontare e non remunerato), nella prospettiva tuttavia di sostituirli gradualmente con il progredire dell'integrazione monetaria, che tale strumento contribuirebbe a sua volta ad accelerare e a rafforzare, come d'altra parte potenzierebbe il ruolo stesso dell'Ecu.

E' tuttavia opportuno, a conclusione di questa nota, tornare all'auspicio di annuncio politico, formulato dal rapporto in questione, dell'intendimento di fare dell'Ecu, ad una scadenza prefissata, la moneta unica dell'Europa unita. Non solo infatti tale auspicio non appare in conflitto con i progetti di ingegneria finanziaria ai quali si è fatto riferimento, ma è del tutto consonante con i più recenti sviluppi di quel potente strumento di analisi in materia di approccio strategico alla teoria della politica economica in regime di interdipendenza internazionale che è la teoria dinamica dei giochi di cooperazione internazionale (15): uno dei risultati acquisiti in tale ambito analitico consiste, infatti, proprio nel riconoscimento dell'incidenza cruciale dei comportamenti degli operatori privati che formino «razionalmente» le proprie aspettative con riferimento alle scelte dei *policy makers*, e quindi anche ad annunci *credibili* intorno a tali scelte. Se d'altra parte la presenza di agenti economici razionali (resi tali anche da annunci del tipo di quello auspicato) mina teoricamente la coerenza dinamica di scelte di politica economica pur caratterizzate da ottimalità *ex ante*, essa può contribuire, per ciò stesso, a determinare un rilevante «effetto di disciplina» sulle politiche economiche «coesistenti», a tutto vantaggio di quell'obiettivo della *stabilità* la cui generalizzazione, o meglio la cui generalizzata accettazione, sembra a tutt'oggi costituire una condizione *politica* realisticamente imprescindibile di ogni ulteriore progresso verso l'unità economica dell'Europa.

Silvio Beretta

NOTE

(1) *Una strategia per l'Ecu*, Angeli, 1990. L'originale inglese, pubblicato dalla Kogan Page Ltd. di Londra, è pure del 1990.

(2) *Ibidem*, p. 125.

(3) Comitato per lo studio dell'Unione economica e monetaria, *Rapporto sull'unione economica e monetaria nella Comunità europea* (citato in seguito come *Rapporto Delors*), p. 9.

(4) *Ibidem*, pp. 8-9.

(5) R. S. Masera, *L'unificazione monetaria e lo SME. L'esperienza dei primi otto anni*, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 199 (cfr. comunque l'intero capitolo V, pp. 197-259, dal titolo «L'Ecu: problemi e prospettive»).

(6) *Rapporto Delors*, cit. p. 31.

(7) *Una strategia per l'Ecu*, cit., p. 47.

(8) *Ibidem*, p. 40.

(9) *Ibidem*, p. 41.

(10) *Ibidem*.

(11) R. S. Masera, *L'unificazione monetaria e lo SME. L'esperienza dei primi otto anni*, cit., p. 233.

(12) Cfr. D. Gros, «The Ecu in the Common Monetary Policy», in *Ecu Newsletter*, aprile 1990, pp. 14-9.

(13) *Rapporto Delors*, cit., p. 36.

(14) *Ibidem*, pp. 36-7.

(15) Per una recente rassegna in argomento cfr. C. Montagna, «Interdipendenza economica internazionale e coordinamento delle politiche economiche: una rassegna», in *Rivista internazionale di Scienze sociali*, gennaio-marzo 1990, pp. 57-82.

L'azione federalista

LA STORIA NON ASPETTA L'EUROPA

1. Si stanno per concludere i lavori delle Conferenze intergovernative sull'Unione politica e sull'Unione economico-monetaria convocate dal Vertice di Roma del dicembre 1990. Di fatto si sta dunque decidendo se, sulla base del mercato unico, avremo una moneta europea, e quindi anche una politica monetaria, economica, fiscale, ecc. europee al posto di quelle nazionali. Si sta per decidere inoltre quali modifiche istituzionali della Comunità siano necessarie per gestire queste politiche e per garantire il ruolo che l'Europa, giunta a questo grado di capacità d'azione, dovrà e potrà esercitare nel mondo. Di qui il problema dell'Unione. Si prospetta dunque un cambiamento ben più rivoluzionario di quelli intervenuti nel secolo scorso con le unificazioni italiana e tedesca. Per definizione, questo cambiamento non solo restituirebbe all'Europa la sua indipendenza, ma farebbe anche scomparire una serie di annosi problemi rimasti sempre senza soluzione: quelli non determinati da bisogni reali degli uomini, ma dalla divisione dell'Europa in Stati nazionali esclusivi. Non è questo, però, il modo con il quale la classe politica, il mondo della cultura e quello dell'informazione considerano i fatti che accadono, le decisioni da prendere e le prospettive che si aprono. In Italia, ad esempio, si discute solo di altro, e soprattutto delle riforme nazionali da introdurre per avere il «buongoverno», senza tener conto del fatto che la miglior Italia possibile sarebbe comunque una ben povera cosa, destinata a naufragare in un mare sempre più tempestoso, se l'Europa non troverà subito la via della vera unità e il mondo la via della pace.

E' vero che i governi, ivi compreso quello italiano, parlano di Unione, ma sanno perfettamente che si stanno occupando solo di come avvicinarsi

* Documento elaborato dal Presidente del Movimento federalista europeo, Mario Albertini, nell'ambito della «Campagna per un'Europa democratica capace di agire», e approvato dal Comitato Centrale del MFE del 26 ottobre 1991.

all'Unione politica, e non di come farla. La questione non è, però, solo di parole. Il fatto è che in questo modo essi celano all'opinione pubblica, al mondo degli ideali e a quello degli interessi, ciò che stanno davvero facendo. Se insieme ai problemi della moneta e della difesa europee essi discutessero davvero anche quelli dell'Unione (cioè della democrazia europea), l'opinione pubblica non resterebbe inerte, come lo è attualmente per mancanza di informazioni, ma con i suoi interrogativi, le sue aspirazioni e i suoi orientamenti scatenerrebbe un dibattito ben maggiore di quello che è in corso in Italia circa i problemi delle riforme interne. In sostanza i governi stanno prendendo decisioni europee di interesse capitale in modo antidemocratico. Non è dunque un caso se la materia reale del contendere riguarda praticamente solo alcuni problemi della difesa e della sicurezza e non anche, come era stato deciso a Roma, i problemi della cittadinanza europea e della democrazia europea.

Ma qual è il senso di una quasi Unione per quanto riguarda la moneta e la stessa sicurezza? In che modo sarà assicurata la coesione della Comunità nel più vasto quadro che sta per imporsi rapidamente sulla base degli accordi già intervenuti con i paesi dell'EFTA e con l'inevitabile, e di per sé auspicabile, ingresso nella Comunità di Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria? In che modo giocherà per l'Europa il fattore tempo che sta mettendo in questione addirittura la sopravvivenza dell'ex URSS, e sta portando il mondo sempre più vicino all'alternativa finale tra l'integrazione e la disintegrazione?

Alcuni governi si propongono di rispondere a questa sfida con la creazione di un piccolo esercito europeo a fianco della vera e propria difesa, che è ancora affidata agli eserciti nazionali, integrati o no nella NATO. Ma in questo modo portano l'impresa della costruzione europea sul terreno della divisione, perché continuano a riproporre la scelta tra una difesa europea autonoma o dipendente dagli USA prima ancora di avere la base per una difesa autonoma: un potere europeo. C'è un solo terreno sul quale si può unire davvero l'Europa: quello della democrazia europea, e del superamento del quadro nazionale come riferimento politico supremo.

In realtà bisogna misurarsi col problema storico di fondo, che non è quello del mondo monopolare, come si dice, ma del suo inevitabile fallimento se in un futuro non remoto la forza, attualmente illuminata, degli USA non sarà affiancata da quella dell'ex URSS che resti una effettiva potenza nucleare, e da un forte centro europeo; o almeno da questo, qualora fosse già troppo tardi per difendere l'unità dell'ex Unione Sovietica. E' con questa misura che bisogna valutare che cosa l'Europa

potrà fare nei prossimi anni se le sue strutture saranno ancora quelle attualmente esistenti e prevalenti in seno alle Conferenze intergovernative, o che cosa potrà invece fare se sarà dotata di un vero governo democratico. Ammettendo che l'Europa abbia virtualmente un potenziale di cento, è certo che oggi, essendo ancora divisa sul terreno politico, essa non ne sfrutta che una minima parte. Questa constatazione diventa ancora più grave quando si tenga presente che, più che un potenziale di egemonia, l'Europa ha un potenziale di unificazione interno ed esterno sufficiente per indirizzare il mondo verso la democrazia internazionale e non verso le egemonie e i vecchi rapporti di forza.

2. Per affrontare il problema del che fare non ci si può limitare a considerare se si otterrà o no, in questo o in quel campo, qualche piccolo progresso. Fino ad oggi la costruzione europea è vissuta al riparo dell'Alleanza atlantica e del mondo bipolare, e ciò rendeva possibile e positiva anche una crescita lenta dell'unificazione. Adesso invece la Comunità può progredire solo se diventa uno dei fattori principali dello sviluppo del nuovo sistema mondiale. Per dare un ordine a sé stessa, deve contribuire a dare un ordine ai paesi dell'Europa dell'Est e all'ex Unione Sovietica; e ristabilire, su questa base, i suoi rapporti con gli USA e il Giappone. Se non ci riuscirà, registreremo non solo il fallimento di una politica, ma dello stesso tentativo di unificazione. Sia il fallimento della Comunità, sia la sua riuscita hanno già, del resto, una forma precisa: la diluizione della Comunità in una grande area di libero scambio incapace di tenuta politica in un mondo che starebbe disintegrandosi, o la democrazia europea subito, senza ulteriori indugi.

Questo è il punto fondamentale. Alcuni governi sembrano pensare che si potrebbe avere un progresso reale dell'unificazione con la creazione della moneta europea dopo il 1997, con l'impegno a sviluppare una piccola forza europea d'intervento, estendendo con prudenza i poteri di codecisione del Parlamento europeo, o con altre misure di questo genere, che si ispirano alla politica dei piccoli passi. Ma tutti sanno che si può fare una grande politica solo quando si ha il consenso specifico di una maggioranza popolare. E tutti devono ammettere ormai, come molti Capi di Stato e lo stesso Delors non cessano di ripetere ma senza provvedere, che la Comunità o fa una grande politica o scompare. Fermi restando il mercato unico, la moneta europea, l'impegno sul terreno della sicurezza e un ampliamento adeguato della codecisione legislativa, bisogna aggiungere: a) che la nomina della Commissione europea e il suo programma di governo devono essere sottoposti al voto di fiducia del Parlamento europeo; b) che è necessario rendere generale il principio delle decisioni

a maggioranza in seno al Consiglio europeo e al Consiglio dei Ministri; c) che è indispensabile l'intervento costituzionale del Parlamento europeo.

Un consenso generico come quello che in realtà esiste in Europa non basta più. Anche le dittature possono a volte avere il favore dell'opinione pubblica. Ciò che occorre all'Europa è invece il consenso determinato per una politica determinata in un dibattito aperto. Nessun altro mezzo può unire l'Europa ed esprimere interamente tutto il suo potenziale. Un progresso nel settore della difesa e della sicurezza che non fosse accompagnato dalla creazione di un governo democratico, non renderebbe l'Europa più sicura ma meno sicura di un'Europa ancora priva di competenze difensive specifiche ma già gestita in modo democratico. Che la costruzione dell'Europa debba ancora continuare dopo la scadenza delle Conferenze intergovernative è un fatto. Ciò che si tratta di capire è tuttavia che questo progresso, che comporta ormai l'assunzione di scelte strategiche nel quadro mondiale, può basarsi solo su un'Europa che abbia già istituzioni democratiche.

3. Vale ormai a scadenza immediata l'alternativa fissata nel *Manifesto di Ventotene*: o il progresso con la democrazia europea, o il regresso se i popoli e i partiti resteranno prigionieri delle sovranità nazionali. In realtà la svolta di fronte alla quale si trova la Comunità è anche, nello stesso tempo, la svolta di fronte alla quale si trova la democrazia. La superiorità della democrazia ha ricevuto una conferma storicamente grandiosa con il rovesciamento dei regimi tirannici nell'Europa dell'Est e con il tentativo di democratizzazione della stessa Unione Sovietica. Ma non bisogna dimenticare che la democrazia è sulla difensiva nei paesi dove si è da tempo affermata, è in difficoltà negli stessi paesi dell'Europa dell'Est e su molti fronti viene indebolita, umiliata o calpestata dalla ripresa del nazionalismo. Per prosperare la democrazia deve dimostrare di saper avanzare, e la via sulla quale ora può davvero avanzare è solo quella della sua estensione graduale alle relazioni internazionali. Il problema dell'unità europea è uno dei grandi problemi mondiali proprio perché in Europa è possibile fare il primo tentativo e il primo esperimento di democrazia internazionale. Il mondo è davvero di fronte alla prospettiva dell'integrazione o della disintegrazione. Ciò che deve ancora imparare è che questa è l'alternativa tra il federalismo e il nazionalismo. L'umanità è di fronte a problemi terribili e la democrazia deve ancora dimostrare di saper raggiungere un livello ragionevole di libertà e di uguaglianza non solo tra gli individui ma anche tra i popoli; e deve anche dare la prova di saper garantire la pace permanente. Solo su questa via

sarà possibile riavvicinare la politica ai cittadini, e ritrovare la fiducia nel pensiero politico e nella sua capacità di costruire il futuro.

4. Ciascuno dei dodici governi della Comunità può, in ipotesi, ammettere — come del resto molti statisti fanno — che quanto affermano i federalisti è vero, ma che purtroppo le decisioni europee di grande rilievo non dipendono dai governi come singoli, presi a uno a uno, ma dall'espressione della stessa volontà, nello stesso momento, da parte di tutti i governi, cioè da una circostanza difficile e fortuita. In parte ciò è vero, ed è proprio per questo che la battaglia europea è difficile. Ma in parte soltanto, perché l'Europa, nonostante ciò, ha progredito. Perché ci sia davvero la lotta per l'Europa, ciò che conta è che un governo — o un gruppo di governi — sappia proporre obiettivi europei la cui ragionevolezza e necessità si impongano come una evidenza. In questo caso anche i governi mal disposti sono costretti, sotto la pressione dell'opinione pubblica e la spinta degli interessi e degli ideali, a marciare. E' così che è nata la Comunità, ed è così che ha superato le grandi svolte della sua costruzione. Ciò è quanto il MFE, come sezione italiana dell'UEF, chiede all'Italia; e quanto, insieme con l'UEF, chiede agli altri governi. Il compito dell'Italia è duplice: per un verso essa deve contribuire alla formazione della democrazia europea perché può restare in Europa solo se l'Europa c'è; per l'altro, deve risanare la sua situazione interna. Compiti di questo genere non possono essere realizzati da un solo partito ma da tutta la nazione, sia che essa si esprima con un governo comune di tutti i partiti, sia con un governo e un'opposizione concordi sulla questione essenziale, l'Europa.

Già in passato l'Italia, per merito di De Gasperi e di Spinelli, è riuscita ad imporre ai paesi che con essa stavano costruendo l'esercito europeo il tentativo di costruire parallelamente una Comunità politica elaborata da un'Assemblea di carattere costituente (Assemblea *ad hoc*). La situazione oggi è immensamente più favorevole ed è certo, tenuto conto anche dell'orientamento della Germania, del Belgio, dell'Olanda e, sia pure con difficoltà maggiori, della stessa Francia, che l'Italia può vincere la battaglia per la democrazia europea subito, già a Maastricht, oppure nell'immediato dopo Maastricht.

Ma devono impegnarsi non solo i governi, devono impegnarsi anche i partiti, che allo stato dei fatti sono ancora inerti, come devono impegnarsi anche gli organi di informazione e tutti gli uomini di buona volontà. L'Europa è a portata di mano e l'avremo solo se sapremo volerla.

Mario Albertini

Il federalismo nella storia del pensiero

EDWARD H. CARR

Nel corso del secondo conflitto mondiale, mentre le vicende della guerra sembravano volgere inesorabilmente a favore delle potenze dell'Asse, un grande studioso britannico di relazioni internazionali, Edward H. Carr (1), scriveva un agile volume dal titolo Le condizioni della pace (2). Lo studio appariva come una dura requisitoria contro il nazionalismo, che era presentato come la causa profonda della guerra (3). In particolare, la requisitoria s'indirizzava contro il principio di autodeterminazione nazionale, che, cardine della cultura del nazionalismo, era stato assunto dagli artefici della pace di Versailles come il criterio fondamentale per ridefinire l'assetto dell'Europa dopo il crollo degli imperi centrali e di quello ottomano. I risultati nefasti scaturiti da questo orientamento erano sotto gli occhi di tutti. Ma non tutti ne erano convinti, se è vero che si continuava a imputare la guerra al carattere autocratico dei regimi, o al capitalismo o, persino, alla malvagità dei Tedeschi. Era evidente che, sulla base di diagnosi così superficiali, grande era il rischio che, una volta sconfitto il mostro hitleriano, si ricadesse negli stessi errori che avevano prodotto la catastrofe. Di qui la critica di Carr, una critica che, per la ricchezza della documentazione storica e la sagacia delle argomentazioni, risulta forse la più compiuta analisi che mai sia stata svolta su questo tema e, in ogni caso, un contributo di straordinario valore alla cultura del federalismo che ha da tempo individuato nello Stato nazionale (in generale nel nazionalismo) il nemico storico. Il testo di questa critica costituisce il capitolo terzo del volume di Carr e abbiamo ritenuto di doverlo proporre nella sua versione integrale all'attenzione dei nostri lettori a dispetto del fatto che Carr si sia presentato sempre con un'identità politica affatto diversa e abbia addirittura irriso alla posizione federalista, come è possibile rilevare da alcuni passaggi di questo stesso capitolo. Ma, al di

là di queste affermazioni che paiono a dir poco avventate e che segnaleremo nel corso di questa breve introduzione, resta che Carr, come si conviene a un grande studioso e come sovente accade nel mondo anglosassone, non riesce a dimenticare di essere in primo luogo al servizio della scienza e semmai, e comunque in via subordinata, a quello della sua passione politica.

* * *

Non si può certo dire che questo encomiabile e straordinario contributo di Carr abbia prodotto gli esiti sperati. Quando i popoli del Terzo mondo si sono resi conto che il crollo del sistema europeo degli Stati aveva travolto anche quelle che furono un giorno le grandi potenze della storia europea — Francia e Regno Unito — e hanno dato avvio al processo di decolonizzazione, il principio da tutti invocato fu quello di autodeterminazione. Analogamente fece ogni popolo che ambiva all'indipendenza. Ed è sotto gli occhi di tutti la relazione che si è stabilita tra questo principio e il collasso dell'impero sovietico e della stessa Unione Sovietica, con conseguenze la cui gravità nessuno può prevedere. Il tragico conflitto che oppone oggi Serbi e Croati potrebbe risultare una semplice prova generale di uno spettacolo ben più funesto il giorno in cui dovessero confrontarsi in armi ex repubbliche sovietiche, divenute Stati indipendenti e sovrani con la propria moneta e, soprattutto, con il proprio bagaglio di armamenti nucleari.

* * *

Non vogliamo privare il lettore del piacere di scoprire da sé le ricche e convincenti argomentazioni di questa requisitoria, il cui tenore, anche negli aspetti lessicali, coincide in larga misura con quello di autorevoli analisi federaliste. E' necessario invece isolare due punti, di grande interesse, che pur presentano assai strette relazioni con la cultura federalista, ma che se ne discostano o nella formulazione o nelle conclusioni.

Il primo concerne il concetto di nazione. Carr, pur rendendosi conto di quanto poca fortuna essa abbia avuto al di fuori di un ristretto gruppo d'intellettuali, accetta la definizione di Renan secondo cui il suo elemento costitutivo è dato da un «plébiscite de tous les jours». «Da questo punto di vista, tipico del nazionalismo ottocentesco, un Francese era diverso da un Italiano o da un Tedesco semplicemente perché

desiderava essere un Francese. Con una manifestazione di volontà egli avrebbe dunque potuto trasformarsi in un Tedesco o in un Italiano» (4). I Francesi sono dunque coloro che desiderano vivere insieme come francesi. Al riguardo, Mario Albertini così scriveva nel 1960: «... per dare un contenuto concreto all'idea di Renan secondo la quale le nazioni sarebbero costituite dalla volontà di vivere insieme, bisognerebbe precisare il come di tale vivere insieme, e quindi dire come nazione, e che a questo punto risorgerebbe la difficoltà che si voleva evitare» (5). Sul terreno teorico, l'osservazione di Albertini è assolutamente ineccepibile. Ma questo non è il terreno su cui sembra volersi collocare Carr che riconosce apertamente il carattere ambiguo (Albertini direbbe: «ideologico», nel senso in cui l'avrebbe detto Marx) del termine nazione. Carr utilizza la formula di Renan piuttosto come un criterio adeguato a definire dimensioni e competenze degli Stati, consentendo a singoli individui di scegliersi la comunità politica, intesa come apparato capace di tutelare determinati interessi collettivi. La formula di Renan non definisce quindi un principio per legittimare un potere, come quello nazionale, che pretende un lealismo esclusivo, se è vero che «vi sono molte buone ragioni per ritenere che molti Gallesi, Catalani e Uzbeki abbiano risolto in modo soddisfacente il problema di sentirsi buoni Gallesi, Catalani o Uzbeki per certi scopi e buoni cittadini inglesi, spagnoli o sovietici per certi altri» (6). La loro volontà di vivere insieme sarebbe dunque una volontà di vivere insieme come cittadini di uno Stato. Ciò porterebbe ad affermare un diritto che dovrebbe riconoscersi a ogni uomo: quello di scegliersi la propria comunità politica.

Questo punto di vista può essere disinvoltamente accettato. Del resto, quando i federalisti hanno cominciato a rivendicare il riconoscimento del diritto costituente del popolo federale europeo, rivendicavano esattamente il riconoscimento del diritto a scegliersi, al di là delle comunità politiche esistenti, una comunità politica in grado di tutelare la loro sicurezza e garantire la crescita economica. Può ricordarsi al riguardo come i federalisti rivendicassero — come rivendicano — quel diritto in nome e per conto di un popolo potenziale, cioè di un insieme di cittadini, diversi per nazionalità, ma accomunati — per rapporti economici e sociali e per ragioni di sicurezza — da uno stesso destino, cittadini che avrebbero costituito un popolo in atto il giorno in cui la loro pretesa a costituire uno Stato fosse stata riconosciuta. Va osservato al riguardo che l'uso di un soggetto collettivo — il popolo — è in questo caso legittimo perché, a differenza del termine «nazione», che è solitamente pensata come un soggetto naturale che esiste ed è titolare di diritti indipenden-

temente dagli individui che la compongono, «popolo» è un termine impiegato in questo contesto come un'espressione riassuntiva, riducibile cioè ai concreti individui che lo costituiscono. Il che del resto è proprio il punto di vista di Carr quando afferma: «Il principio di autodeterminazione non è un diritto di certe nazioni, riconosciute e preesistenti, ma è un diritto di singoli uomini e singole donne» (7).

Il secondo punto concerne i «limiti» entro i quali Carr ritiene legittimo ed efficace il ricorso al principio di autodeterminazione. Questi limiti sono posti in modo preciso dalle esigenze dell'ordine internazionale. L'autodeterminazione non può più concepirsi come un diritto assoluto all'indipendenza, ma come un diritto che si può esercitare solo in un quadro di obbligazioni: «Il diritto di autodeterminazione nazionale vale solo nel quadro di precise obbligazioni sul terreno militare ed economico» (8). In sostanza il diritto all'indipendenza comporta il dovere all'interdipendenza. Ciò è quanto hanno dimenticato gli artefici della pace di Versailles. Questo errore è stato fatale. Bisognava non ripeterlo, anche perché il mondo di cui parla Carr, che pur era un mondo prima di Dresda, Hiroshima e Chernobyl, mostrava inequivocabilmente come il fattore militare ed economico avessero ormai reso anacronistica la sovranità nazionale.

* * *

Carr non aveva alcuna fiducia nel diritto internazionale che «benché istituisca organismi giurisdizionali per comporre le controversie, non dispone di alcun potere sanzionatorio» (9). Questa sfiducia, che richiama quasi letteralmente i termini della critica kantiana, si manifesta anche nella sua radicale opposizione, ispirata agli stessi principi, nei confronti di un ipotetico revival della Società delle Nazioni anche se questo revival venisse subordinato all'introduzione di «qualche correttivo concepito in vista del suo rafforzamento» (10). Ciò non stupisce affatto. Stupisce invece che Carr ponga sullo stesso piano questi falsi profeti dell'ordine internazionale e coloro che propongono una Unione federale (11), dimenticando, a dispetto di un'intera letteratura che a far tempo da Hamilton ha fortemente caratterizzato il pensiero politico britannico, che una cosa è la collaborazione tra gli Stati e la sua istituzionalizzazione (Società delle Nazioni et similia) e altra cosa è la federazione, cioè la statualità al livello delle relazioni internazionali, la sola formula politica capace di sancire il diritto internazionale, di comporre giuridicamente le controversie tra gli Stati, di garantire la pace. Che Carr cono-

sca i federalisti e ne valuti l'influenza è detto chiaramente in questo passo: «Un atteggiamento molto diffuso è quello di chi vorrebbe tuffarsi nell'elaborazione di qualche disegno costituzionale che concerna il mondo intero o almeno l'intero continente — una federazione, una nuova versione della Società delle Nazioni, gli Stati Uniti d'Europa — un disegno da realizzarsi con un accordo al termine della guerra» (12). Ma, «se si eccettua il contributo che i partigiani di progetti come quello dell'Unione federale possono portare nel mantener viva nell'opinione pubblica la coscienza di quanto siano necessari cambiamenti radicali, costoro esercitano un'influenza semplicemente perniciosa per il fatto che riducono il problema a termini semplicistici e nascondono il bisogno di studiare con umiltà e pazienza la prospettiva storica e l'organizzazione economica del mondo per il quale ritengono di poter prescrivere così facili ricette» (13). Non basta: «V'è infatti una sorta d'ingenua arroganza nel ritenere che si possa risolvere a priori sulla base di qualche accurata costruzione di carta il problema del governo mondiale, un problema che ha costituito una sfida per lo spirito e per l'esperienza umana nel corso d'interi secoli. Si tratta dell'ingenua arroganza di entusiasti sempliciotti» (14). Spinelli dunque era, per non parlare della sua ingenuità e della sua arroganza, un entusiasta sempliciotto al pari di Lord Lothian, Clarence Streit, Emery Reves, Albert Einstein, ecc.!

* * *

Carr non può esimersi dal giustificare un'affermazione così avventata. Ma la giustificazione ha un po' troppo il carattere del déjà vu: «Una costituzione, per dirla con Burke, è un vestito che deve attagliarsi al corpo che veste». (15) Sono banalità che, ancor prima di Burke, aveva già detto Montesquieu. E le aveva dette anche Marx (influenzando in maniera catastrofica sull'atteggiamento della sinistra rispetto al problema dell'unità europea nel secondo dopoguerra) quando relegava le istituzioni politiche al rango di meri fenomeni sovrastrutturali. In verità, il fatto che si tratti di affermazioni banali non dice nulla circa la loro consistenza o inconsistenza. E quella di Carr è una banalità inconsistente. Seguiamone il ragionamento. Qual è il «corpo» che occorre costruire? La risposta è semplice: una serie di autorità settoriali che organizzino la cooperazione sul terreno militare, economico e monetario in Europa e, a partire dall'Europa, nel mondo (16).

Perché queste autorità siano efficaci, è necessario che due condizioni siano soddisfatte. La prima è che «Gran Bretagna, Stati Uniti e Unione

Sovietica mettano a loro disposizione il loro preponderante potere militare e le loro preponderanti risorse economiche» (17). Anche in questo caso ci troviamo sul terreno del déjà vu: Vienna, a differenza di Versailles, definì un assetto stabile dell'Europa perché le grandi potenze s'impegnarono a garantirlo (18). Ma la stabilità è una cosa, la pace un'altra. E forse che Carr non si occupa qui delle condizioni della pace? E ancora: il corpo di cui parla non ha forse anch'esso un vestito, un vestito che, sprovvisto di istituzioni giuridiche democratiche capaci di sancire il diritto internazionale, coincide con il «concerto» delle grandi potenze, cui quella capacità viene attribuita? In sostanza, di fronte al dilemma: federazione o egemonia, Carr opta per la seconda.

Più interessante ancora la seconda condizione che mostra apertamente come Carr non trascuri affatto l'importanza del fattore democratico, ma ne interpreti la funzione in modo abbastanza singolare: «Forse è giusto considerare queste diverse autorità europee, il giorno in cui verranno create, come rappresentative non tanto dei governi, delle nazioni, dei popoli d'Europa, ma semplicemente della gente» (19). Ma perché mai e come organismi di cooperazione intergovernativa possono essere rappresentativi della gente più di una istituzione le cui decisioni siano fondate sul fatto elettorale? Questo Carr non lo spiega. Al contrario è convinto che «si potrà istituire un ordine europeo e forse un giorno un ordine mondiale attraverso un appello diretto alla gente, ai semplici cittadini di ogni paese, piuttosto che attraverso qualsiasi processo costituente che conduca alla fondazione di una federazione» (20). In sostanza, meglio l'OECE e la NATO, con il loro robusto sostegno popolare (atlantismo e anticomunismo), che una Federazione europea — con il suo governo responsabile di fronte a un parlamento eletto — che affermi vigorosamente il federalismo nel mondo e apra la strada alla Federazione mondiale!

Questa affermazione è davvero paradossale. Qualcuno potrà dire che, a guerra conclusa, le cose sono andate esattamente come aveva indicato Carr. Ma, in questo caso, qualcun altro potrà obiettare che, come spesso accade nella storia, il paradosso sta dalla parte dei fatti.

NOTE

(1) Si tratta del famoso storico della rivoluzione bolscevica. Ma al tempo in cui scrisse *Conditions of Peace*, egli era docente di Politica internazionale presso l'Università del Galles e aveva pubblicato importanti lavori in questo campo.

(2) *Conditions of Peace*, Londra, Macmillan, 1942.

(3) Dal 1936 al 1939 Carr era stato membro di un gruppo di studio del Royal Institute of International Affairs, il prestigioso Istituto londinese di politica internazionale, noto anche con il nome di Chatham House, fondato da Lionel Curtis insieme a Lord Lothian e agli Astor. Quel gruppo, di cui faceva parte anche Arnold Toynbee, aveva prodotto uno studio sul tema del nazionalismo (cfr. Edward H. Carr, *The Twenty Years' Crisis. 1919-1939*, Londra, Macmillan, 1941, p. XI).

(4) *Conditions of Peace*, cit., p. 40.

(5) M. Albertini, *Lo Stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960, p. 23.

(6) *Conditions of Peace*, cit., p. 63.

(7) *Ibidem*, p. 47.

(8) *Ibidem*, p. 66.

(9) *The Twenty Years' Crisis*, cit., pp. 246 e segg.

(10) *Conditions of Peace*, cit., p. 165.

(11) *Ibidem*, p. 165.

(12) *Ibidem*, p. 164.

(13) *Ibidem*, p. 164.

(14) *Ibidem*, p. 164.

(15) *Ibidem*, p. 165.

(16) *Ibidem*, pp. 242 e segg.

(17) *Ibidem*, p. 270.

(18) L. Dehio, «Versailles 35 anni dopo», in *La Germania e la politica mondiale nel XX secolo*, trad. it. di A. Cavalli, Milano, Comunità, 1962.

(19) *Conditions of Peace*, cit., p. 271.

(20) *Ibidem*, p. 271.

* * *

LA CRISI DEL PRINCIPIO DI AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI

Dal tempo della rivoluzione francese in poi, venne universalmente accettato che tanto le nazioni quanto gli individui avevano diritto anzitutto alla libertà; o, come tale diritto venne definito in seguito, all'autodeterminazione. La liberazione dei «popoli oppressi» continuò, fra l'applauso dei radicali, ovunque, durante il secolo XIX. Nel corso di questo trionfale progresso, il principio di autodeterminazione nazionale e la democrazia progredirono d'accordo. L'indipendenza poteva infatti venir considerata implicita nell'idea di democrazia; poiché, se a ognuno viene riconosciuto il diritto di essere consultato sugli affari della comunità politica cui appartiene, è possibile supporre che abbia un eguale diritto a essere consultato circa la sua forma e la sua estensione. «Proclamare che la sovranità appartiene al popolo conduce inevitabilmente a porsi la

domanda: a quale popolo?... L'astratta logica della democrazia tende al cosmopolitismo, ma, attuata, questa logica aveva e doveva avere l'effetto psicologico di accentuare il nazionalismo» (1). Uomini e nazioni erano considerati come entità assolutamente analoghe. La comunità delle nazioni, come quella democratica, era una comunità di membri ognuno dei quali godeva di certi inalienabili diritti che gli altri membri della comunità erano obbligati a rispettare. Nella filosofia liberale del secolo XIX la libertà costituiva il diritto basilare delle nazioni come degli individui.

Il riassetto del 1919 costituì il trionfo del principio di autodeterminazione dei popoli. Ciò che seguì ne offuscò lo splendore. Le persone intelligenti non possono più ritenere che lo sfacelo sia dovuto soltanto alla mancata applicazione del principio di autodeterminazione dei popoli su scala sufficientemente ampia e giusta. Woodrow Wilson e altri ritenevano nel 1918 che il principio avesse in sé un valore taumaturgico, il che non era vero affatto; esso cadde in discredito perché era manifestamente la causa dei più gravi problemi politici ed economici che ci si trovò ad affrontare nel periodo tra le due guerre. La crisi del principio di autodeterminazione nazionale s'è sviluppata in parallelo con quella del principio democratico. Per ambedue corrono ora brutti tempi, dato che ci siamo accontentati di recepirli dalla cultura dei diritti politici affermati nel diciannovesimo secolo senza adattarli al complesso dei problemi economici e militari del secolo XX e senza capire che il diritto delle nazioni all'autodeterminazione, al pari di ogni altro diritto, è solo distruttivo se non è inserito in un quadro di obbligazioni. Oggi bisogna reinterpretare l'autodeterminazione nazionale in questa nuova luce. Non vi è compito che più di questo si imponga a coloro che si sono votati a definire i contorni del nuovo mondo che deve emergere dalla guerra.

Autodeterminazione e nazionalità.

La prima fase delle nostre indagini deve essere costituita dal chiarimento dei notevoli equivoci che sorgono per la confusione che comunemente si fa tra il diritto soggettivo all'autodeterminazione ed il fatto oggettivo della nazionalità. Il principio di autodeterminazione, nella sua essenza, vuol dire che un numero abbastanza elevato di persone che desiderano costituirsi in Stato ha il diritto di farlo. Ma questa affermazione, nella sua formulazione ottocentesca, ha finito spesso per trasformarsi in quella che una «nazione» ha il diritto di costituirsi in Stato.

La fede nell'autodeterminazione come corollario naturale della de-

mocrazia trovò la sua espressione concreta nell'alleanza fra democrazia e nazionalismo o, per usare l'espressione più corrente, fra democrazia e principio di nazionalità. Questa alleanza che identificava autodeterminazione e nazionalismo, e che considerava la nazione il fondamento naturale dello Stato, continuò a dominare il pensiero politico fino al 1918.

Le parole «nazione» e «Stato» evocano numerosi significati indefiniti e ambigui che hanno prodotto in passato ed ancor oggi producono molte confusioni. Lo Stato è il quadro del potere politico, sia che lo si consideri nel suo aspetto di apparato di governo, sia che lo si consideri come l'ambito nel quale si svolge l'azione di governo. La nazione è una comunità di uomini; e, benché l'uso moderno della parola tenda in modo riduttivo a denotare comunità politiche esistenti o che aspirino a diventare tali, la nazione costituisce pur sempre un complesso di individui e non certo un territorio o un apparato di governo. Da ciò consegue che, *grosso modo*, si può definire lo Stato come un'entità «artificiale» o «convenzionale», e la nazione come un'entità «naturale» od «organica». Uno Stato può essere creato, mutilato o distrutto in ventiquattr'ore con un documento redatto nella debita forma prescritta dalla legge internazionale. Una nazione cresce o decade con un processo indipendente da qualsiasi singolo atto della volontà umana.

La rivoluzione francese diede origine all'idea (che prevalse nel secolo XIX in gran parte dell'Europa occidentale e che appariva nient'altro che un modo diverso di definire il principio di autodeterminazione) secondo cui «Stato» e «nazione» dovevano coincidere, lo Stato doveva costituirsi su una base nazionale e le nazioni dovevano costituire degli Stati (2). Questo sembrò un corollario naturale del diritto all'autogoverno che era ugualmente valido per le nazioni e per gli individui. Questo modo di vedere conduce però a un complicato dilemma. Se si definisce una nazione come un complesso di individui che desiderano vivere sotto una forma di governo che le unisca e le distingua dal resto del mondo sulla base della nazionalità, allora si preserva l'identità fondamentale di autodeterminazione e nazionalità, democrazia e nazionalismo, ma si perde il carattere naturale e organico delle nazioni. Se, invece, questo carattere viene affermato come qualcosa di indipendente dalla volontà degli individui, allora il principio di nazionalità, come sostiene Acton, è potenzialmente incompatibile con la democrazia, poiché «esso pone dei limiti al manifestarsi della volontà popolare subordinandola a un altro principio» (3). La maggior parte degli studiosi di politica ottocenteschi non aveva alcun dubbio circa la soluzione che andava data al dilemma. Una nazione costituiva semplicemente un insieme di persone che voleva

essere una nazione. Una celebre frase di Renan dice che la vera e propria esistenza di una nazione è data da «*un plébiscite de tous les jours*». Da questo punto di vista, tipico del nazionalismo ottocentesco, un Francese era diverso da un Italiano o da un Tedesco semplicemente perché desiderava essere un Francese. Con una manifestazione di volontà egli avrebbe dunque potuto trasformarsi in un Tedesco o in un Italiano. Questa teoria trovava la sua applicazione nella pratica, nient'affatto inconsueta e riconosciuta da tutti gli Stati, della «naturalizzazione». Nell'Europa occidentale l'assimilazione degli ebrei continuava a intensificarsi e veniva approvata dalla maggioranza delle persone illuminate, ebrei o non ebrei che fossero: l'ebreo, con una manifestazione di volontà, poteva diventare tedesco, francese o inglese. Nell'emisfero occidentale, Inglese dissidenti ed emigrati provenienti da ogni parte d'Europa stavano creando una nuova nazione americana. Essere membro di una nazione s'identificava con un atto di consapevole lealismo; e il diritto di una nazione all'autodeterminazione costituiva un corollario del principio democratico.

E' dubbio che questo giudizio razionale sulla natura delle nazionalità abbia davvero convinto l'opinione pubblica e non solo una ristretta cerchia d'intellettuali. La maggior parte degli Inglese, che cantava il coro gilbertiano: «Nonostante tutte le tentazioni di appartenere ad altre nazioni egli resta un Inglese», considerava probabilmente con ironia non soltanto l'idea che un Inglese potesse preferire di essere francese o prussiano, ma anche la sua logica conseguenza, cioè che la nazionalità potesse venir decisa da una scelta personale. Se le distinzioni nazionali si basavano su differenze fisiche o del linguaggio, della cultura, delle tradizioni, era evidente a tutti che esse avevano un carattere oggettivo. La nazionalità non dipendeva soltanto dalle opinioni politiche o dalla scelta di un lealismo diverso. Un Francese non poteva diventare inglese con la stessa facilità con cui un monarchico poteva diventare repubblicano o un liberista protezionista. Nella maggior parte dei paesi, un crescente spirito di esclusivismo nazionale rese la naturalizzazione sempre più difficile anche per quanti la desideravano più ardentemente. La nazionalità, una volta definita come una determinazione oggettiva, diveniva potenzialmente incompatibile con l'autodeterminazione. Se era vero che un Francese o un Italiano erano tali per ragioni obiettive, non era possibile dedurre dall'esistenza di una nazione francese o italiana il fatto che i cittadini di queste nazioni volessero la creazione o il mantenimento di uno Stato, francese o italiano, indipendente.

Gli artefici della pace del 1919, che non erano affatto consapevoli della discrepanza e persino della distinzione che esiste fra il principio di

autodeterminazione e quello di nazionalità, hanno ignorato questa potenziale contraddizione. Woodrow Wilson aveva con molta enfasi insistito, prima dell'entrata in guerra degli Stati Uniti, sul diritto di autodeterminazione: «Ogni popolo ha il diritto di scegliersi lo Stato sovrano in cui vivere» (4). Ma passando alla elaborazione dei Quattordici punti, egli non parlò più di autodeterminazione, ma di nazionalità come di un fatto accertabile oggettivamente: «Un riassetto delle frontiere italiane dovrebbe effettuarsi seguendo precisi confini nazionali... Amichevoli consigli dovrebbero indurre i numerosi Stati balcanici a fondare le loro reciproche relazioni sulla base di confini tracciati seguendo quelli storicamente consolidati che delimitano nazionalità diverse e lealismi diversi». Altri, che pure avevano il compito di dare un nuovo assetto pacifico all'Europa, erano egualmente ciechi dinanzi alla contraddizione che esisteva tra i due principi. Alcune discussioni ebbero luogo circa l'opportunità di derogare al principio di nazionalità o a quello di autodeterminazione sui piani strategico ed economico. Però si affermava in tono minore che nazionalità e autodeterminazione significavano la stessa cosa e, quindi, che, se un individuo aveva le caratteristiche oggettive e specifiche di un Polacco o di uno Jugoslavo, ciò implicava che egli volesse necessariamente essere cittadino di uno Stato polacco o jugoslavo. La confusione prevalse ancora per molti anni. «Le nuove frontiere politiche europee sono wilsoniane, scriveva Fischer nella sua *Storia d'Europa*, e sono tracciate in maniera tale che solo il tre per cento dell'intera popolazione del continente vive sotto un governo straniero. Giudicate dal punto di vista dell'autodeterminazione, mai prima d'allora le frontiere dell'Europa erano state così soddisfacenti» (5).

Il non aver fatto alcuna distinzione fra il principio di autodeterminazione e quello di nazionalità era dovuto a un motivo molto semplice. Nell'Europa occidentale e nella maggior parte di quei paesi d'oltremare la cui civiltà derivava dall'Europa occidentale, la distinzione non aveva praticamente più alcuna importanza; e il pensiero politico dominante nel 1919 era ancora quello ottocentesco prodotto dalla civiltà occidentale. In quei paesi il sentimento nazionale si era sviluppato all'interno di Stati esistenti e in funzione della loro crescita. Il nazionalismo significava lealtà verso lo Stato. E benché non fosse vero che gli uomini erano francesi od olandesi semplicemente perché volevano essere francesi od olandesi, tuttavia era vero, in generale, che Francesi od Olandesi volevano effettivamente essere cittadini di Stati indipendenti chiamati Francia od Olanda. In Germania e Italia la situazione storica era diversa. I nazionalismi tedesco e italiano cominciarono a svilupparsi prima che

si costituissero il *Reich* tedesco o il Regno d'Italia e contribuirono a costituirli. Ma tra il 1870 e il 1914, in entrambi i paesi, il nazionalismo s'identificò con la lealtà allo Stato, benché fosse rimasto irrisolto un problema virtualmente sconosciuto in Europa occidentale: quello dell'irredentismo tedesco e italiano nei territori esterni alle loro frontiere. La maggior parte dei Tedeschi e degli Italiani voleva appartenere alla Germania e all'Italia. Al di là dell'Atlantico, si poteva ritenere con altrettanta certezza che quanti abitavano negli Stati Uniti volessero essere cittadini americani. Nei territori occupati dai popoli più evoluti e progrediti del mondo, il principio di nazionalità e quello di autodeterminazione sostanzialmente coincidevano. Non pochi studiosi progressisti, come quelli i cui scritti avevano ispirato l'organizzazione della pace nel 1919, sostenevano perciò che i due principi coincidevano comunque.

Tale convinzione era sintomo della profonda ignoranza regnante nell'Europa occidentale circa la situazione a est di Berlino e di Vienna. In Europa orientale, come in molte parti dell'Asia, il sentimento nazionale imperversava. Ma, eccettuato forse l'Estremo Oriente, non v'era pressoché nessuno di quegli Stati nazionali che costituiscono l'aspetto caratteristico della civiltà occidentale. In taluni casi, il sentimento nazionale manteneva unito un gruppo dominante che esercitava un'influenza su popolazioni non omogenee. In altri, il sentimento nazionale univa popolazioni soggette e desiderose di liberarsi dalla dominazione straniera. In questi casi, problemi sociali complicavano problemi nazionali e tendevano a metterli in ombra. In altre aree, le differenze nazionali si confondevano con quelle religiose e se ne distinguevano in maniera impercettibile. In tutti questi paesi, il sentimento nazionale era molto meno diffuso che in Europa occidentale ed era avvertito da una parte ben più esigua della popolazione. Se un contadino di quelle che furono le marche orientali della Polonia fosse stato invitato a formulare il suo concetto di autodeterminazione, probabilmente avrebbe pensato al suo desiderio di servirsi della propria lingua, di conservare i costumi locali del suo villaggio, di ricevere i conforti della Chiesa cattolica od ortodossa e di mutare il proprio padrone cattivo in uno buono, e forse, se fosse stato capace di un audace volo di fantasia, di diventare padrone del proprio pezzo di terra. E' assai probabile che l'essere membro di uno Stato nazionale polacco o russo non entrasse nelle sue aspirazioni. L'idea, tipicamente occidentale, di comunità strettamente integrate e tenute assieme sia dal principio di nazionalità che da quello dell'autodeterminazione era altrove quasi del tutto insignificante. Prima che avessero portato a termine il loro lavoro, gli artefici della pace del 1919 intuirono, in certo

qual modo, che il problema era complicato. Essi compresero pienamente che la promiscuità di popoli diversi sullo stesso territorio faceva sì che il tracciare le frontiere dell'Europa orientale sulla base delle nazionalità diventasse una questione estremamente difficile. Essi compresero in parte che non si poteva sempre rilevare con chiarezza oggettivi caratteri nazionali, sicché era impossibile affermare apoditticamente che gli Ucraini erano una nazione separata o solo dei Russi che parlavano un dialetto diverso, o che i Macedoni che parlavano una lingua slava erano Serbi, Bulgari, o solo Macedoni (6). Ciò che non compresero affatto era che, anche laddove i caratteri nazionali erano perfettamente chiari, il possesso di questi caratteri non forniva necessariamente indicazioni per conoscere i sentimenti di chi aveva quei caratteri. Ipotizzati dalla fede che principio di nazionalità e principio di autodeterminazione conducevano necessariamente a risultati identici e dal fatto che questa fede aveva prodotto risultati generalmente soddisfacenti in tutta l'Europa occidentale, politici e propagandisti ritennero che gli uomini che parlavano polacco o serbo o lituano volessero per ciò stesso appartenere a uno Stato polacco, serbo o lituano. Soltanto nel caso in cui le «frontiere nazionali» non fossero state «chiaramente identificabili» o in cui per altre ragioni la sorte cui destinare una certa area fosse particolarmente discutibile, allora si adottava l'espedito di un plebiscito. Accertare la volontà popolare era un modo d'applicare il principio di nazionalità cui si faceva ricorso solo quando modi più semplici per determinare la nazionalità erano, per qualche particolare ragione, inadeguati.

Il risultato di questi plebisciti (che furono effettuati con sufficiente scrupolo per garantire che tutti, o virtualmente tutti, i votanti esprimessero la loro preferenza senza interferenze o intimidazioni) fu molto illuminante. Due si svolsero in Europa occidentale: nello Schleswig e nella Saar. In entrambi i casi i risultati non furono troppo diversi dai dati statistici relativi alla lingua. In termini generali, apparve chiaro che quanti parlavano tedesco o danese o francese desideravano essere cittadini dello Stato tedesco o di quello danese o di quello francese. I risultati degli altri plebisciti — in Allenstein, Marienwerder e Klagenfurt (7) — furono ugualmente limpidi in senso opposto. In Allenstein il censimento del 1910 aveva mostrato che il 46% della popolazione era di madre lingua polacca; ma, nel plebiscito, solo poco più del 2% dei votanti scelse la Polonia. In Marienwerder i dati corrispondenti furono del 15 e del 7,5%; nell'Alta Slesia del 65 e del 40%. A Klagenfurt il censimento rivelò l'esistenza di un 68% di Sloveni, il plebiscito meno del 40%. L'esperto che ha esaminato questi dati osserva che «i dati statistici relativi

alla lingua fornirono scarse indicazioni circa le simpatie nazionali». Infatti, «in certe parti dell'Alta Slesia, di Allenstein e di Klagenfurt, il voto diede risultati esattamente opposti a ciò che ci si sarebbe atteso da quei dati» (8). Da queste osservazioni può forse trarsi comunque una conclusione positiva. Le divergenze, benché disomogenee nella loro ampiezza, erano tutte coerenti nel loro senso. Da questi risultati sembra giustificato inferire che, mentre i Tedeschi di madre lingua desideravano regolarmente essere cittadini di uno Stato tedesco, solo in parte gli individui di lingua polacca o jugoslava (in un caso, una parte assai esigua; in nessuno, una parte superiore ai due terzi) preferivano essere cittadini di uno Stato polacco o jugoslavo piuttosto che di uno Stato tedesco. Questa inferenza conferma la conclusione già raggiunta sulla base di altre considerazioni e cioè che la pretesa coincidenza fra il principio di nazionalità e quello di autodeterminazione è valida, in generale, per i popoli dell'Europa occidentale ma non per gli altri.

Questa conclusione è ovviamente molto importante. In un certo senso ogni governo poggia sul consenso dei governati. Nessuna comunità politica è sufficientemente forte e durevole se non può contare sul lealismo, più o meno spontaneo, di una considerevole parte della sua popolazione. Una comunità è tanto più efficiente quanto più numerosi sono i membri che vogliono costituire una comunità e sono preparati a sostenere i sacrifici necessari per conservarla. Si devono perciò dire molte cose a proposito del principio di autodeterminazione. Ma non c'è quasi nulla da dire circa il principio di includere in una particolare comunità politica degli individui per il fatto che parlano una certa lingua. In avvenire, se cercheremo di applicare il principio di autodeterminazione al di fuori dell'Europa occidentale, dovremo aver cura di non associarlo arbitrariamente con quello nazionalistico così come ha fatto la cultura europea occidentale del secolo XIX.

Riconoscere alle nazioni il diritto di autodeterminarsi comporta dunque la seguente domanda: «Quali nazioni?». E questa domanda esige non una risposta generica, ma una risposta precisa basata su fatti e casi concreti. In ultima analisi, i soli diritti sono quelli degli individui. Per affermare il diritto di una nazione ad autodeterminarsi, occorre prima accertare se gli individui in nome dei quali si pretende quel diritto desiderano essere una nazione e accertare anche che genere di diritti essi pretendano. Il problema è di grande difficoltà e di vasta portata pratica. Gli artefici della pace del 1919, ossessionati dal convincimento che le nazioni fossero entità ben definite e con diritti altrettanto ben definiti, presero talora sul serio le aspirazioni di piccoli gruppi di individui che si

erano autoproclamati rappresentanti di una nazione; molti erano da parecchio tempo esiliati dalla loro patria e si presentavano come depositari delle aspirazioni all'indipendenza della propria nazione, anche se non s'erano mai posti lo spinoso problema di sapere fino a qual punto la loro richiesta corrispondesse ai desideri o agli interessi della «nazione» in nome della quale pretendevano di parlare. Bisogna evitare di ripetere questo errore. Si può evitarlo tenendo sempre presente una fondamentale verità: il principio di autodeterminazione non è un diritto di certe nazioni, riconosciute e preesistenti, ma è un diritto di singoli uomini e di singole donne, un diritto che include, entro certi limiti, quello di costituire gruppi nazionali.

I limiti dell'autodeterminazione.

A prescindere dall'equivoco wilsoniano fra autodeterminazione e nazionalità, è ormai palese a tutti gli osservatori che gli artefici della pace del 1919 attribuirono un valore troppo assoluto al principio di autodeterminazione, come se potesse costituire la chiave per risolvere ogni problema politico. Woodrow Wilson lo definì «un principio imperativo dell'azione» (9); e perfino coloro che avevano presente l'importanza di altri criteri per fissare le frontiere fra gli Stati quasi si scusavano di farne menzione (10). L'autodeterminazione è un importante principio, che deve essere preso in considerazione per decidere della forma e dell'estensione della comunità politica. Ma non lo si deve considerare come l'unico criterio o il criterio fondamentale cui subordinare ogni altra considerazione. Non vi può essere un diritto assoluto all'autodeterminazione così come non vi può essere, in democrazia, un diritto assoluto a far ciò che piace. Una minoranza di persone residente nel cuore della Germania o della Gran Bretagna non può pretendere, in virtù del principio di autodeterminazione, di aver diritto a costituire una comunità politica autonoma e indipendente. Allo stesso modo è difficile ammettere che Galles, Catalogna o Uzbekistan possano pretendere un diritto assoluto all'indipendenza, anche se la maggioranza dei loro abitanti la dovesse desiderare; una simile pretesa di esercitare il diritto all'autodeterminazione andrebbe subordinata ai ragionevoli interessi della Gran Bretagna, della Spagna o della Russia Sovietica. I ragionevoli interessi altrui devono esser tenuti in considerazione anche quando si tratta di comunità che già godono dell'indipendenza.

Se si accetta questo punto di vista il concetto di diritto all'autodeterminazione diviene inevitabilmente più vago. Non vi possono essere

standards prestabiliti per decidere quando la dimensione di un gruppo è sufficiente a legittimare la fondazione di una comunità politica indipendente; questi *standards* variano da un periodo della storia all'altro, e da un luogo all'altro. Nella Grecia classica 100.000 persone potevano costituire senza difficoltà una comunità politica indipendente. Nessuno oserebbe pretendere che ciò sia possibile oggi. Ne consegue che ogni paese è tendenzialmente incoerente quando afferma o nega il diritto all'autodeterminazione. I coloni americani lo pretesero e l'ottennero contro la Gran Bretagna nel 1787. Tre quarti di secolo più tardi alcuni loro discendenti lo rifiutarono ai discendenti di altri. Ciò non impedì a un presidente democratico degli Stati Uniti, mezzo secolo dopo, di asserire, con la frase già citata, che «ogni popolo ha il diritto di scegliersi lo Stato sovrano in cui vivere». Il commento di Lansing, convincente benché tardivo, è ben noto: «Quando il presidente parla di autodeterminazione, a quale entità si riferisce? Intende forse alludere a una razza, a un territorio, oppure ad una comunità? Se non ci si riferisce a una entità concreta e definita, l'applicazione di tale principio è pericolosa per la pace e per la stabilità» (11). Tuttavia sembra che persino Lansing non avesse capito che questa incertezza era insita non nel modo di pensare di Wilson, ma nel principio stesso. Benché si sia spesso censurata la contraddittorietà con la quale il principio di autodeterminazione venne applicato nell'organizzazione della pace del 1919, pochi critici hanno compreso che quel principio non era intrinsecamente passibile di applicazione concreta.

Se ci si domanda quindi come mai «la liberazione dei popoli oppressi», che a ragione venne ritenuta un principio di progresso nel secolo XIX, finì per configurarsi come un principio reazionario e regressivo che aiutò a mettere indietro le lancette dell'orologio nel 1919, la risposta più semplice è che Woodrow Wilson e i suoi colleghi non capirono che il principio era ambiguo e richiedeva continui adattamenti per adeguarlo a condizioni politiche ed economiche diverse, così come non capirono che applicare il principio in modo indiscriminato come si fece a Versailles era del tutto contraddittorio con le tendenze politiche ed economiche del ventesimo secolo. Considerando il principio di autodeterminazione nazionale come un principio di valore assoluto e applicandolo indiscriminatamente come mai s'era fatto prima, favorirono la disintegrazione di comunità politiche esistenti e la creazione di un gran numero di comunità più piccole; e ciò proprio mentre fattori strategici ed economici richiedevano una maggiore integrazione e un ordine mondiale costituito da comunità politiche meno numerose e più estese. Gli artefici dell'assetto

del 1919 riconobbero in realtà che l'autodeterminazione delle piccole nazioni era incompatibile con una loro potenza militare non sottoposta a limiti e con una loro completa indipendenza sul terreno militare. Ma non avevano la menoma idea di quelli che sarebbero stati gli sviluppi della moderna tecnica militare; e le garanzie che inclusero nel Patto istitutivo della Società delle Nazioni non erano adatte né adeguate. Analogamente non capirono che l'autodeterminazione delle piccole nazioni era assolutamente incompatibile con una loro potenza economica non sottoposta a limiti e con una loro completa indipendenza economica. «Non è possibile creare un gran numero di nuovi Stati, disse Stresemann negli ultimi tempi della sua vita, trascurando del tutto il problema del loro inserimento nel sistema economico europeo» (12).

Ma gli artefici della pace del 1919 non capirono nulla del sistema economico europeo e della necessità d'inserire nello stesso i nuovi membri; e si accontentarono di una pia aspirazione, per di più non del tutto sincera: «Una gestione giusta delle relazioni commerciali fra i diversi membri della Società delle Nazioni». Così l'autodeterminazione nazionale, come venne applicata nel 1919, entrò sempre più in conflitto con la situazione economica e militare. L'avvenire del principio di autodeterminazione deve essere anzitutto studiato in relazione con queste due situazioni.

Autodeterminazione e potere militare.

La crisi dell'autodeterminazione in relazione allo sviluppo degli armamenti consiste nel fatto che il principio di autodeterminazione è stato invocato per giustificare la creazione di un numero sempre più grande di piccoli Stati indipendenti, in un momento in cui la loro sopravvivenza era resa problematica dallo sviluppo degli armamenti.

Il problema dell'indipendenza dei piccoli Stati emerse per la prima volta al congresso di Vienna, dove gli affari delle piccole potenze furono trattati senza il loro consenso e furono decisi dalle grandi potenze. Il sistema allora seguito non era soddisfacente in teoria, ma era tollerabile in pratica, e consisteva in ciò che venne chiamato il «Concerto europeo» del diciannovesimo secolo. Le piccole potenze vennero sollecitate a condurre i propri affari in base al presupposto che non avevano voce nelle grandi questioni europee. Nelle guerre fra le grandi potenze dovevano mantenersi neutrali. Durante il secolo XIX la politica degli Stati e lo zelo dei giuristi internazionali misero a punto un codice molto preciso per regolare le situazioni di neutralità in tempo di guerra; e, in generale,

questo codice venne abbastanza rispettato quando si trattò di guerre locali e limitate. In quelle circostanze, gli Stati minori poterono fruire di un'indipendenza reale anche se limitata.

Il primo colpo serio a questa condizione della neutralità e dell'indipendenza, concepite come uno *status* onorevole e giuridicamente garantito, fu vibrato nella guerra del 1914-18. Due piccoli Stati, il Belgio e la Grecia, furono direttamente costretti con un'azione militare a entrare in guerra. Altri vennero indotti a parteciparvi con generose promesse o con svariate forme di pressioni militari ed economiche. Altri sentirono che, poiché i loro interessi erano collegati con la vittoria di una parte, costituiva un vantaggio ed un onore combattere da quella parte ed affrettarne la vittoria. Coloro che rimasero neutrali trovarono che le esigenze del blocco forzavano, quasi fino al punto di infrangerli, molti dei diritti di cui avevano sino ad allora goduto i neutrali e che essi erano immuni dalle conseguenze della guerra non molto meno di quanto lo fossero gli stessi belligeranti. Un numero considerevole di piccoli Stati riuscì, perfino in prossimità delle zone di guerra, a mantenere intatta la propria neutralità nel corso della guerra e ad evitare le sventure delle operazioni militari. Nondimeno non v'era alcun dubbio che la neutralità, e perciò anche l'indipendenza effettiva dei piccoli Stati, avesse ricevuto una seria scossa.

Alla fine della guerra fu vagamente intuito in molte sfere che il concetto di neutralità e di indipendenza dei piccoli Stati era stato in qualche modo distrutto o modificato. Nel medesimo tempo, gli artefici della pace si sentirono indotti, in virtù del principio di autodeterminazione, a creare un sempre maggior numero di piccoli Stati. Una possibile soluzione degli inconvenienti che ne derivavano fu trovata nella Società delle Nazioni, il cui Patto dichiarava che ogni guerra era «una questione che riguardava tutti i membri della Società» e che ognuno che vi avesse fatto ricorso violando gli obblighi del Patto «sarebbe stato immediatamente ritenuto responsabile di un atto di guerra contro tutti gli altri membri della Società». «Tra i membri della Società, dichiarò il governo britannico, non possono esservi diritti alla neutralità perché non possono esistere paesi neutrali» (13). I piccoli Stati, la cui indipendenza non era più garantita dall'impegno a rispettare la loro neutralità, avrebbero dovuto schierarsi, in avvenire, con le grandi potenze e combattere in alleanza con «la vittima dell'aggressione» contro «l'aggressore». Questo fu il sistema che poi divenne noto come sistema della «sicurezza collettiva».

V'erano molte lacune in questo sistema. La prima era costituita

dall'illusione che tutti avrebbero rispettato un impegno fondato sul mantenimento dello *status quo* : in verità la Società delle Nazioni non riuscì mai ad annoverare più di cinque delle sette grandi potenze e per di più questo numero massimo fu raggiunto solo per un breve periodo. La seconda fu quella di ritenere che il criterio dell'aggressione fosse o applicabile con giustizia o moralmente valido. La terza e più grave fu costituita dal fatto che la guerra moderna richiede mesi o anni di preparazione e che, se gli Stati vogliono collaborare effettivamente in guerra, debbono concertare in anticipo la loro preparazione, il che è impossibile specialmente per i piccoli paesi situati ai confini di uno dei paesi belligeranti, perché sono costretti ad attendere che un «atto di aggressione» crei uno stato di guerra per decidere a fianco di chi combattere. L'unica concezione della sicurezza collettiva che non fosse così disperatamente illusoria fu quella francese di un'alleanza europea contro un nemico specifico e sotto la guida francese; ma questa concezione non poteva essere accettata dalle piccole potenze. La dottrina in auge negli anni Venti, che quello della neutralità fosse oramai un principio superato, fu screditata dalla dottrina alternativa della sicurezza collettiva, che veniva offerta come surrogato di quella della neutralità. Il riconoscimento della inconsistenza di questo surrogato, congiunto a un istintivo conservatorismo, indusse i piccoli Stati ad aggrapparsi disperatamente al simulacro della loro indipendenza ottocentesca. Negli anni Venti, quando la prospettiva di una guerra sembrava puramente teorica, la Svizzera e la Germania, allora molto debole, stabilirono prudentemente accordi al di fuori di qualsiasi obbligo societario che avrebbe potuto coinvolgerli in violazioni della neutralità. Negli anni Trenta, quando la prospettiva di una guerra divenne realistica, le piccole potenze proclamarono apertamente la loro intenzione di rimanere neutrali (14). Così faceva fallimento la dottrina della sicurezza collettiva che ispirava le diverse disposizioni del Patto. Fu però necessaria l'esperienza del 1940 per dimostrare quanto fosse egualmente impraticabile il ritorno al concetto ottocentesco della neutralità e dell'indipendenza dei piccoli Stati.

Due caratteristiche della guerra moderna hanno concorso a distruggere l'indipendenza dei piccoli Stati fondata sul principio di autodeterminazione. La prima è stata il rapido aumento dello squilibrio militare fra le potenze forti e quelle deboli. Ai tempi in cui il fucile rappresentava la principale arma offensiva e una fortezza rappresentava una barriera insuperabile, una piccola potenza risoluta poteva opporre una seria resistenza all'attacco di un nemico molto più forte, specialmente se il grosso delle sue forze era impegnato altrove. In tali circostanze una

potenza anche forte aveva interesse a rispettare l'indipendenza dei paesi neutrali non foss'altro che per non aumentare il numero dei suoi nemici. Nel 1914 tali condizioni stavano già tramontando. Allora, tuttavia, le eroiche gesta dell'esercito belga nell'impegnare il nemico e ritardarne l'avanzata furono un elemento importante di quella campagna che si concluse con la battaglia della Marna. Ma nel 1940, la resistenza delle piccole potenze servì solo a disturbare il nemico. Oramai l'andamento delle guerre dipendeva anzitutto dall'accumulazione e dal rapido impiego di una vasta attrezzatura meccanizzata, il che rendeva insufficienti le risorse industriali di un piccolo paese. La Danimarca non tentò di difendersi, e le difese della Norvegia, dell'Olanda e del Belgio, anche se aiutate dall'esterno, non riuscirono a impegnare le forze tedesche per un periodo di tempo abbastanza lungo né ad infliggere loro perdite tali da influire comunque sul corso degli avvenimenti. D'allora in poi, l'unica maniera in cui un piccolo paese avrebbe potuto sperare di difendersi contro la grande potenza A era quella di affidarsi con molto anticipo alla protezione della potenza B. Ma una simile azione non soltanto sarebbe stata interpretata come un'infrazione della neutralità da parte della grande potenza A (15), ma avrebbe significato una virtuale subordinazione alla grande potenza B, poiché la potenza responsabile della difesa di un paese avrebbe dovuto per forza controllarne la politica, almeno nei suoi aspetti fondamentali. «La neutralità assoluta, scriveva il giornale russo *Izvestia* nell'aprile del 1940, è illusoria in difetto di un potere effettivo capace di sostenerla. I piccoli Stati sono privi di tale potere» (16). Date le condizioni della guerra moderna, un piccolo Stato non può difendere la sua indipendenza contro una grande potenza se non con metodi che di per sé costituiscono un'abdicazione alla propria indipendenza militare. L'interdipendenza è divenuta una condizione inevitabile di sopravvivenza.

Il secondo fattore che ha distrutto l'effettiva indipendenza degli Stati piccoli e deboli è costituito dal fatto che, stanti le tecniche altamente progredite della guerra moderna, la mera esistenza di un territorio neutrale in prossimità dei belligeranti può ben presto trasformarsi in uno svantaggio per una parte e in un vantaggio per l'altra, così anche una neutralità passiva è ben di rado effettivamente neutrale (17). La crescente importanza del fattore economico nella guerra contribuisce d'altra parte più di ogni altra cosa a determinare una simile situazione. Prima del 1914, un belligerante poteva a buona ragione, anche in vista di un qualche vantaggio militare, esitare ad attaccare un paese confinante che, mantenendo il suo stato di neutralità, avrebbe potuto fornire approvvigiona-

menti o favorirne il transito. Quando, nei primi di questo secolo, lo Stato Maggiore tedesco elaborò il piano per invadere la Francia passando attraverso il Belgio, nessuno dei suoi esponenti pensò di occupare l'Olanda poiché la neutralità del porto di Rotterdam era indispensabile alla Germania per ricevere dai paesi d'oltremare quelle merci che le erano necessarie. La creazione, durante la guerra, di un nuovo blocco, che impedì alla Germania di fruire dei vantaggi economici che s'attendeva dalla neutralità olandese, provocò un rimescolamento delle carte. Quando lo Stato Maggiore tedesco concepì i suoi piani per l'invasione del 1940, si può con sicurezza supporre che non avesse alcuna intenzione d'escludere l'Olanda. Oramai era palese che i paesi costieri dell'Europa occidentale non potevano più servire alla Germania, in tempo di guerra, come canali per approvvigionarsi dall'oltremare. Al contrario, grazie al controllo britannico dei mari, essi erano fonti di approvvigionamento per la Gran Bretagna; e, cosa ancor più importante, essi contribuivano a difendere le coste inglesi contro un eventuale attacco tedesco. Una Rotterdam neutrale non era più possibile come *entrepôt* per il commercio tedesco, mentre una Rotterdam in mani tedesche, poteva essere un'utile base per attaccare la Gran Bretagna. La neutralità olandese, belga, norvegese e danese, indipendentemente da qualsiasi loro disegno o condotta, era conveniente alla Gran Bretagna. Lo Stato Maggiore tedesco ne trasse le logiche conseguenze.

La guerra in corso ha rivelato quanto sia insignificante l'indipendenza dei piccoli Stati. L'unica scelta che rimane loro aperta è quella di una politica di pace a ogni costo, il che costituisce la negazione di ogni politica; e le umiliazioni che conseguono a una tale scelta, anche nel caso in cui si riesca a sfuggire all'orrore fisico della guerra, sono state ampiamente mostrate da quanto è occorso a paesi come la Svezia e la Turchia. I piccoli Stati non possono più mantenersi in dignitoso equilibrio sul filo teso della neutralità. Tanto meno essi possono fidarsi di un sistema indeterminato di sicurezza collettiva che mantiene nascosta l'identità del futuro nemico e del futuro alleato. Un piccolo paese può soltanto sopravvivere procurandosi un'alleanza permanente con una grande potenza. Gli obblighi che tale associazione comporta non possono limitarsi all'impegno contingente di fare certe cose in certe eventualità, cioè il massimo che la Società abbia tentato di fare. Deve esservi invece l'impegno di perseguire una comune politica militare ed economica e di mettere le risorse militari ed economiche sotto qualche forma di controllo comune. L'esperienza ha dimostrato in conclusione che soltanto questo può assicurare, nelle condizioni del mondo moderno, un ragionevole

grado di sicurezza militare. Il diritto dell'autodeterminazione nazionale è condizionato da questa necessità militare.

Autodeterminazione e potere economico.

Gli artefici della pace del 1919, per poco chiara che fosse la loro conoscenza dei problemi posti dalla moderna tecnica militare, avevano capito quanto le esigenze di ordine militare potessero incrinare il diritto all'autodeterminazione nazionale e all'indipendenza dei piccoli Stati. Ma, avendo abbracciato le idee ottocentesche del *laissez faire* e della dissociazione fra economia e politica, essi non seppero individuare l'impatto che su quei diritti veniva ad avere l'economia. Si tratta di una delle maggiori anomalie del Patto: mentre l'esperienza concreta del 1914-18 aveva reso gli estensori dello stesso ben consci delle potenzialità del potere economico come arma di difesa, non venne loro mai in mente di considerare tale potere come un'arma potenziale di attacco. Quando, qualche anno dopo, la Russia Sovietica propose di rimediare a tale lacuna con la stipulazione di un patto di non aggressione, il suggerimento venne malamente accolto. E' infatti vero che la definizione di aggressione economica incontra difficoltà ancor più insuperabili di quante ne incontri quella di aggressione militare; ma la proposta era innegabilmente giustificata da un punto di vista teorico. Il sistema del Patto era difettoso, non soltanto perché non riusciva a risolvere in maniera adeguata i problemi militari, ma perché ignorava i problemi economici. Una simile lacuna può essere individuata nei trattati sulle minoranze conclusi nel 1919-20. «Nel loro modo di giudicare quale fosse il problema più importante, osservò Macartney, gli artefici di tali trattati venivano naturalmente guidati dalla propria esperienza. Ora, la lotta delle minoranze in Occidente fu, durante il secolo scorso, una lotta essenzialmente politica... Il pensiero liberale era naturalmente giunto ad attribuire la massima importanza ai problemi di cui aveva maggiore esperienza» (18). Gli Stati s'impegnarono ad accordare alle minoranze i rituali diritti politici della democrazia ottocentesca. Ma tra questi non erano compresi i diritti al lavoro e a non morire di fame. Petizioni contro le discriminazioni razziali in tema di espropriazioni o di assegnazione di terra furono presentate e discusse a Ginevra. Ma vi sono centinaia di modi con cui uno Stato ben organizzato che non fa fronte con onestà ai suoi impegni può ridurre una minoranza alla povertà e alla disperazione con semplici decisioni quali il rifiuto di assegnare contratti o accordare crediti a imprese dirette da membri della minoranza o che diano lavoro a membri della minoranza. I trattati sulle

minoranze e il Patto non offrivano alcuna protezione contro l'uso oppressivo del potere economico; e durante gli anni dal 1919 al 1930 fu quest'ultimo che contò soprattutto.

L'aver trascurato il fattore economico da parte degli artefici della pace del 1919 fu fatale. Ciò costituisce l'argomento principale del famoso libro sulle *Conseguenze economiche della pace* di Keynes. «Quale diverso avvenire l'Europa avrebbe potuto attendersi, se Lloyd George e Wilson avessero capito che il più serio dei problemi non era né territoriale né politico, ma economico e finanziario, e che i pericoli dell'avvenire non andavano ricercati nelle questioni di frontiera o di sovranità, ma in quelle dell'alimentazione, del carbone e dei trasporti!» E ancora: «Il problema economico principale di un'Europa affamata e che si disgregava sotto i loro occhi era l'unico per il quale era impossibile risvegliare l'interesse dei Quattro» (19).

Con il senno di poi — e ciò vale ancor oggi — non è difficile vedere come sarebbe stato più prudente far fronte anzitutto alla necessità urgente di un risanamento economico e poi, sulla base dell'esperienza fatta, al compromesso necessario fra le richieste d'indipendenza nazionale e le esigenze imperative dell'interdipendenza economica. Ciò che si fece fu, viceversa, d'accordare incondizionata priorità alle pretese di autodeterminazione nazionale nella misura in cui potevano essere soddisfatte a spese delle potenze sconfitte, mentre non ci si curò affatto delle conseguenze economiche. L'importanza crescente del potere economico e le sue conseguenze rivoluzionarie per l'indipendenza politica in genere e per il diritto di autodeterminazione nazionale furono ignorate.

Le cause di tale cecità possono essere facilmente individuate. Gli artefici della pace del 1919 vivevano in un mondo oramai tramontato, le cui condizioni effimere erano assunte come un presupposto del futuro assetto. Nel secolo XIX l'interdipendenza economica era in qualche modo effettiva. La Gran Bretagna, che con il suo predominio commerciale e finanziario aveva assicurato un libero flusso alle merci e al credito, aveva affermato la sua supremazia in maniera abbastanza netta e in ogni modo tale da garantire un'accettazione generale di certi *standards* di comportamento economico a livello internazionale. Vi erano convenzioni, che gli Stati non potevano infrangere, circa i limiti entro cui contenere la loro ostilità economica. E v'era anche una tacita intesa circa l'opportunità di mantenere qualche forma di unità economica. Paesi civilizzati accettavano il tallone aureo, non svalutavano la moneta e non disconoscevano i loro debiti. Moderate tariffe protezionistiche vigevano quasi ovunque. Ma esse erano di solito mitigate dall'accettazione della clausola

della nazione più favorita, e le ingegnose astuzie con le quali tale clausola viene resa virtualmente inoperante non erano state ancora escogitate. Contingentamenti e sussidi erano al primo stadio della loro vita. Non si pensava ancora alle enormi potenzialità offensive che il potere economico nazionale può dispiegare nelle relazioni tra gli Stati. In tali condizioni relativamente idilliache, il predominio britannico assicurò un minimo d'interdipendenza economica, e perfino un debole Stato indipendente non aveva niente da temere da azioni economiche di carattere discriminatorio. Gli artefici della pace di Versailles erano convinti che queste situazioni non fossero effimere e che nessuna ragione economica sarebbe mai stata invocata contro un riconoscimento generalizzato del diritto all'indipendenza nazionale.

L'ordinamento del 1919 faceva così riferimento a condizioni economiche e militari che non esistevano più. La storia del ventennio fra le due guerre ci mostra le grandi potenze far uso della nuova arma economica nei loro rapporti e in quelli con i piccoli Stati; così come ci mostra questi ultimi comportarsi in modo analogo. Infinite sono state le discussioni per accertare chi avesse cominciato per primo. La questione non era di indole morale. Il moderno sviluppo dell'industria aveva sviluppato enormemente il potere economico e la sua importanza nella politica nazionale e in quella internazionale. Mentre si accentuava la disintegrazione e la moltiplicazione delle comunità politiche, il potere economico subiva un rapido processo di concentrazione. Come dice uno scrittore americano, «l'evoluzione contemporanea del nazionalismo ha raggiunto un punto in cui emerge la contraddizione tra la volontà delle masse di creare più piccole comunità culturalmente omogenee e la necessità di creare più vaste aggregazioni economiche» (20). Divenne presto manifesto che aver soddisfatto l'aspirazione dei popoli all'indipendenza nazionale aveva aggravato i problemi economici; e la crisi economica del 1930 aveva rivelato le insufficienze dell'ordinamento europeo molto prima che la spada di Hitler l'avesse brutalmente fatto a pezzi. L'esercizio di un potere economico, non sottoposto a limiti, da parte di una miriade di piccole comunità nazionali era oramai incompatibile con la sopravvivenza della civiltà.

Le conseguenze economiche dell'applicazione del diritto di autodeterminazione dei popoli sono forse di gran lunga più significative delle conseguenze militari, poiché quelle hanno un'influenza diretta sulla vita quotidiana dell'uomo comune. Il mondo ha cambiato aspetto. Recentemente uno scrittore irlandese citava l'osservazione di un suo giovane concittadino secondo cui il mondo «non ha la medesima estensione che

aveva nel 1916». L'aspirazione alla prosperità si è estesa e si è approfondita. La giovane generazione ha cominciato ad essere scontenta di «uno Stato gaelico circondato da mura» (21). I diritti politici ormai affermati non sono riusciti ad aprire al nuovo millennio una strada sicura. Proprio come il diritto di voto sembra aver poco valore se non comporta il diritto al lavoro e a un salario decente, così il diritto all'autodeterminazione nazionale perde molte delle sue attrattive se si dimostra un fattore che limita le opportunità economiche. I diritti delle nazioni e quelli dell'uomo diventano vani se non riescono ad aprire la via al benessere economico, o almeno a risolvere il problema della sussistenza, e se non offrono una soluzione ai problemi dell'uomo della strada e di quello dei campi. Allo stesso modo in cui la democrazia politica deve, se vuole sopravvivere, esse reinterpretata in termini economici, così il diritto all'autodeterminazione nazionale va conciliato con le esigenze di una crescente interdipendenza economica.

L'avvenire del principio di autodeterminazione.

Il riconoscimento della natura del male può fornirci l'occasione per quella ridefinizione del principio di autodeterminazione che è tanto urgente quanto lo è quella della democrazia. Se teniamo presente che il principio di cui si discute qui è quello di autodeterminazione e si evita di confonderlo con quello di nazionalità, si vedrà chiaramente come tale principio non debba essere necessariamente disgregatore. Gli individui possono aggregarsi in comunità sia più anguste che più vaste; e la reazione che noi abbiamo già notato contro il principio di autodeterminazione, nel modo in cui venne applicato nel 1919, è sintomo di un movimento in tale direzione. E' vero che ognuno vorrebbe appartenere ad uno Stato libero e indipendente. Ma è altrettanto vero che ognuno vorrebbe appartenere a uno Stato grande e potente per giocare un ruolo significativo in una più ampia comunità, in modo che il suo appartenervi abbia un qualche valore. Se l'azione della comunità sembra irrilevante e inefficace, il fatto di appartenervi non avrà per l'interessato alcun senso, ed egli sarà incline a trasferire il suo lealismo a comunità più vaste. Quando gli uomini sono incapaci di fare tali scelte, è facile che le facciano quelli della successiva generazione. Una volta che si siano cominciate a sentire come limitazioni alla libertà le conseguenze soffocanti del vivere in angusti mercati nazionali, in minuscoli sistemi politici e perfino in piccole culture nazionali, i giorni del piccolo Stato nazionale indipendente, incarnazione degli ideali del 1919, saranno contati.

Sia nei paesi che sono stati vittime dirette dell'attacco militare, sia in quelli che hanno mantenuto una precaria neutralità, queste tendenze si sono intensificate dopo lo scoppio della guerra per la coscienza della impotenza militare e dell'insufficienza economica delle piccole comunità nazionali. Nel dicembre del 1940, il Ministro degli Esteri norvegese, in un importante messaggio radiofonico da Londra, aveva parlato della cooperazione in tempo di guerra fra i Norvegesi e le altre «forze del mondo amanti della libertà», come di «un fatto che sarebbe stato al tempo stesso il fondamento di uno Stato che deve durare e durerà dopo la fine della guerra, istituzionalizzando una cooperazione politica capace di assicurare la nostra libertà nazionale e di proteggerci dall'attacco dei tiranni e al tempo stesso di garantire sul terreno economico la sicurezza sociale e d'impedire alle crisi finanziarie di distruggere il nostro sistema economico e di arrestare il nostro sviluppo sociale» (22). Ovunque si tende sempre più a riconoscere che il principio di autodeterminazione non è poi una questione così semplice come si pretendeva nel 1919, una questione che si possa decidere con una scelta netta tra due alternative opposte apponendo una crocetta su una scheda. Se è vero che una proliferazione di Stati indipendenti era ciò che i popoli allora desideravano, non è altrettanto sicuro che questo sarebbe oggi il loro desiderio. E' questione di interesse vitale considerare in questa sede quali siano le condizioni, imposte da esigenze di carattere economico e militare, per una efficiente organizzazione futura del mondo, e come tali condizioni si possano conciliare con la tendenza degli uomini a formare gruppi indipendenti e potenzialmente ostili per conservare e coltivare linguaggi e tradizioni comuni, comuni costumi e abitudini, e comuni interessi.

E' possibile arrischiare qualche conclusione che per altro sembra scaturire abbastanza chiaramente da quanto detto. Anzitutto noi dobbiamo abbandonare il dogma ottocentesco secondo cui Stato e nazione normalmente dovrebbero coincidere. Servendoci di una terminologia poco precisa ma efficace, che ebbe le sue origini nell'Europa centrale, dobbiamo distinguere fra «nazione culturale» e «Stato nazionale». L'esistenza di un gruppo etnico o linguistico, tenuto insieme da tradizioni comuni e da una cultura comune non deve più costituire un indizio solido per costituire o mantenere una comunità politica indipendente. In secondo luogo, dobbiamo attribuire un'importanza molto minore di quella che gli si attribuì nel 1919 al carattere assoluto del principio di autodeterminazione e riconoscerne una molto maggiore alle sue necessarie limitazioni. Il concetto di obbligo va invocato per controbilanciare l'impropria enfasi che nell'Ottocento si è accordata ai diritti. Il diritto all'autodeter-

minazione deve pertanto comportare responsabilità apertamente riconosciute e la subordinazione delle risorse militari ed economiche, nonché delle relative politiche, alle esigenze di una comunità più vasta, non come generico impegno in vista di eventualità future, ma come criterio per la gestione quotidiana degli affari. Ambedue queste conclusioni richiedono un'ulteriore delucidazione.

La differenza fra nazione e Stato o fra «nazione culturale» e «Stato nazionale», comporta semplicemente che si consenta a un popolo d'esercitare l'autodeterminazione per alcuni scopi e non per altri, e che, al limite, lo s'incoraggi a farlo. In altri termini, i popoli dovrebbero potersi «determinare» in aggregati diversi a seconda dei fini perseguiti. Non v'è nulla in questa aggregazione differenziata che contrasti con la natura umana o con le normali aspirazioni degli uomini. Quasi tutti gli uomini e le donne civilizzati appartengono a gruppi costituiti per soddisfare bisogni diversi e non trovano difficoltà a conciliare l'appartenenza a una chiesa, a un club sportivo, a una società di agricoltori o a un sindacato. In verità, è ragionevole sostenere che una vita sociale sana può esistere soltanto là dove vi è un simile intreccio di lealismi e interessi e dove nessuna istituzione — si tratti dello Stato o della chiesa o del sindacato — pretenda un lealismo esclusivo dai suoi membri per ciò che attiene alla totalità delle loro attività. E' chiaro che questo compromesso va fatto anche quando si tratta di lealismo nei confronti dello Stato. Vi sono molte buone ragioni per ritenere che un numero considerevole di abitanti del Galles, della Catalogna e dell'Uzbekistan abbia in modo soddisfacente risolto il problema di sentirsi al tempo stesso gallesi, catalani o uzbeki per certi scopi e buoni cittadini inglesi, spagnoli o sovietici per certi altri.

La sola soluzione soddisfacente del problema dell'autodeterminazione sta proprio nell'estendere questo sistema di lealismi divisi ma non incompatibili, poiché è l'unica che possa soddisfare contemporaneamente le esigenze di una organizzazione economica e militare moderna senza cancellare quella, che tutti gli uomini avvertono, di costituire gruppi basati su comuni tradizioni, lingua e usanze. La difficoltà di tale estensione è senza dubbio grande, in un'epoca in cui il potere e l'autorità dello Stato sono ovunque sempre più forti e influenzano in maniera crescente una quantità sempre maggiore di settori della vita e in cui l'organizzazione economica, l'istruzione e l'orientamento dell'opinione pubblica su questioni vitali di sicurezza sono diventate funzioni di governo che nessuno mette in discussione. Sarebbe azzardato attendersi un capovolgimento di tali tendenze. Ma il processo medesimo di concentrazione e accentramento, che tale sviluppo inevitabilmente comporta, finisce per

dar luogo a un processo inverso di devoluzione, giacché quanto più le competenze del governo si estendono e contagiano un numero crescente di cittadini sul territorio tanto più il decentramento diventa necessario per un efficiente funzionamento dell'amministrazione. E' in questo rapporto fra accentramento e autonomia, e nel riconoscimento che alcune questioni vanno affrontate in seno a collettività sempre più ampie di quelle attuali, mentre altre in seno a collettività più piccole, che va trovata la soluzione all'angosciante problema dell'autodeterminazione. «Le difficoltà di oggi, scrive Macartney, scaturiscono dalla moderna concezione dello Stato nazionale: dall'identificazione degli ideali politici di tutti i cittadini dello Stato con gli ideali nazionali e culturali della sua maggioranza. Se venisse a cessare una buona volta questa confusione fra cose assolutamente diverse, non vi sarebbe alcuna ragione perché membri di diverse nazionalità non debbano convivere in perfetto accordo nello stesso Stato» (23). Una volta determinato con sicurezza il più ampio quadro economico e militare che deve comprenderle, non v'è limite di sorta ad aumentare il numero e le funzioni degli organismi di autogoverno più piccoli. Se questo criterio venisse adottato, si realizzerebbe compiutamente l'aspirazione naturale e profondamente radicata dei gruppi umani ad autodeterminarsi nella gestione dei propri affari.

La seconda conclusione da trarre con molta energia è quella che l'autodeterminazione nazionale, così come la democrazia, va ridefinita in maniera tale che diritti e doveri siano collocati sullo stesso piano. Nel 1919 si riteneva che, una volta che una «nazione» fosse stata riconosciuta, il diritto all'autodeterminazione le conferisse un assoluto diritto all'indipendenza nazionale e che il conferimento di questo diritto avesse carattere di priorità rispetto a qualsiasi seria discussione sugli obblighi reciproci che devono intercorrere fra le nazioni. Trascurare il rapporto fra diritti e doveri, fondandosi su un'accettazione tacita o espressa della teoria secondo cui esiste una naturale armonia tra gli interessi, fu una caratteristica del pensiero e della politica di Woodrow Wilson. Con una convinzione che non ammetteva dubbi e che oggi appare semplicemente incomprensibile, questi asseriva che il riconoscimento da parte di tutti del diritto all'autodeterminazione nazionale avrebbe portato alla pace universale. I diritti erano assoluti; riconoscere un diritto e renderlo effettivo costituiva un bene in sé; al contrario, assumersi un obbligo in contropartita era volontario e, in ogni caso, il riconoscimento del diritto non era messo in discussione.

Sarebbe pazzesco sottovalutare la rivoluzione nel modo di pensare degli uomini che si renderà necessaria per ricondurre la questione

dell'autodeterminazione nazionale ai suoi giusti termini: quelli di un diritto che si può esercitare in un quadro di obbligazioni. Per le piccole nazioni, ciò comporta la rinuncia alle posizioni eccezionalmente favorevoli da esse godute nel secolo XIX, quando la neutralità era l'unico prezzo che dovevano pagare per la propria sicurezza militare e quando i loro territori ed i loro interessi (comprendenti a volte ricchi possedimenti oltremare) erano protetti da una marina eccezionalmente potente per le cui azioni non portavano alcuna responsabilità e per i costi della quale non pagavano alcun contributo. Per le grandi potenze, ciò comporta l'assunzione di una responsabilità diretta e permanente — quale le grandi potenze ben di rado sono state disposte ad assumersi — circa il benessere delle altre nazioni. Per la Gran Bretagna — per fare un caso concreto — ciò comporta di concepire almeno la difesa di alcuni paesi europei come un tutt'uno con la propria difesa e di accettare il principio di una comune politica economica che consideri gli interessi dell'industria del Belgio, o della Francia o della Germania o dell'agricoltura della Danimarca o dei Paesi Bassi alla stessa stregua dei propri interessi industriali o agricoli. La sicurezza militare così come il benessere economico delle grandi potenze dipende, non meno di quanto dipendano sicurezza militare e benessere economico dei piccoli Stati, dall'accettazione di una nuova concezione delle obbligazioni internazionali.

Si possono applicare gli stessi principi anche al complicato problema dell'indipendenza dei popoli coloniali. Spesso s'è detto che i governi alleati si comportarono in maniera incoerente nel 1919, quando il diritto all'autodeterminazione fu considerato valido per l'Europa e non per l'Africa e l'Asia. Da un punto di vista logico tale accusa è inconfutabile. Però, a prescindere dall'incapacità di molti di questi popoli di autogovernarsi per condizioni particolari come quelle create in India dalla diversità di razza e di religione, è chiaro che il disgregare, in ossequio all'autodeterminazione, entità politiche esistenti e unite sotto il profilo militare ed economico avrebbe in effetti costituito una misura reazionaria. In Europa l'esigenza più forte è quella di costruire unità militari ed economiche più ampie, pur mantenendo le unità esistenti o creandone nuove più piccole per perseguire obiettivi diversi. In Asia e in Africa occorre mantenere vaste unità militari ed economiche su scala intercontinentale (non necessariamente quelle esistenti), creando al contempo, all'interno di queste unità, un ben maggior numero di nuove amministrazioni locali che abbiano le loro radici nelle tradizioni, nelle leggi e nei costumi locali. La soppressione affrettata e poco intelligente dei costumi locali e la meccanica trasposizione di un sistema amministrativo uniforme sono forse sta-

te cagione di decadenza e spopolamento di molte zone coloniali tanto quanto lo è stato il loro diretto e deliberato sfruttamento da parte degli interessi economici. L'idea di un'Africa costituita da un complesso di vasti territori più o meno uniformi e divisi da frontiere geografiche arbitrarie deve essere sostituita da quella di un'Africa ridisegnata sulla base del principio di autodeterminazione riconosciuto ai diversi gruppi tribali. Noi dobbiamo, da questo punto di vista, augurarci la balcanizzazione delle terre tropicali.

Dunque, se vogliamo evitare le alternative del caos totale o della brutale dominazione, le relazioni internazionali dell'avvenire debbono svilupparsi lungo due direttrici: la prima implica il riconoscimento che comunità più ampie degli attuali Stati nazionali sono necessarie per ragioni di carattere militare ed economico, così come sono necessarie massicce devoluzioni di competenze al loro interno; la seconda implica il riconoscimento che il diritto di autodeterminazione nazionale vale solo nel quadro di precise obbligazioni sul terreno militare ed economico. La crisi dell'autodeterminazione, come quella della democrazia, si trasforma alla fin fine in una questione morale. Ma essa si manifesta in termini militari e soprattutto, specialmente per la democrazia, in termini economici. Nessuna soluzione è possibile senza la soluzione della crisi economica che è il sintomo più vistoso e di maggiore portata della crisi generale dei nostri tempi.

(a cura di Luigi V. Majocchi)

NOTE

(1) William Temple, Arcivescovo di York: *Thoughts in War Time*, pp. 112-3.

(2) La confusione linguistica che quest'idea ha prodotto mostra quanto la stessa sia radicata in profondità. Così la lingua inglese, che non s'è mai posta il problema di coniare parole derivate dal termine «Stato», usa espressioni come «debito nazionale» e «nazionalizzazione delle ferrovie». La lingua francese non conosce alcun aggettivo che derivi dal termine *Etat*, ma impiega termini come «*Biens d'Etat*» (benchè esistano anche «*Domaines nationaux*») e altri assai utili per quanto poco eleganti come *étatisme* e *étatisation*. Negli Stati Uniti, il termine «Stato» è utilizzato per designare gli Stati membri dell'Unione mentre «nazione» è ora frequentemente usato per designare l'intera Unione. L'espressione «Società delle Nazioni» è un buon esempio di questa confusione terminologica.

(3) Lord Acton, *History of Freedom*, p. 288. Cfr. C. A. Macartney: «Pretendere... che ogni nazione debba formare uno Stato indipendente significa sostituire il genuino principio di autodeterminazione con altro affatto diverso che si dovrebbe piuttosto chiamare principio di determinismo nazionale» (*National States and National Minorities*, p. 100).

(4) *Public Papers of Woodrow Wilson: The New Democracy*, II, p. 187.

(5) H. A. L. Fisher, *A History of Europe*, III, p. 1161.

(6) Si diede per scontato che il principale carattere nazionale fosse la lingua. «In Europa centrale e orientale, scrisse il professor Toynbee richiamandosi alla filosofia dominante in seno alla Conferenza di pace, la crescente coscienza della nazionalità non è affatto legata alle frontiere tradizionali né alle nuove aggregazioni geografiche, ma quasi esclusivamente alle lingue materne» (*The World After the Peace Conference*, p. 18). C. A. Macartney fa risalire a Schlegel e Fichte il fatto che la lingua sia considerata come il criterio fondamentale «rispetto sia al costituirsi di un legame spirituale tra i membri di una nazione, sia al provare un'origine comune» (*op. cit.*, p. 99).

(7) Il plebiscito di Sopron si tenne in condizioni assai differenti e i suoi risultati non possono quindi ritenersi significativi.

(8) S. Wambaugh, *Plebiscites Since the World War*, I, pp. 202, 493. I dati citati sono tratti da quest'opera monumentale (I, pp. 133-4, 198, 350).

(9) *Public Papers of Woodrow Wilson: War and Peace*, I, p. 180.

(10) Per esempio Balfour scrisse così a House: «Sono convinto che forti frontiere siano garanzia di pace; e, benché in nome di *necessità strategiche* si siano commessi mostruosi crimini contro il principio di nazionalità, non rinnegherei quel convincimento a favore di qualche altro principio astratto ogniqualvolta una particolare frontiera rafforzi la stabilità delle relazioni internazionali e le popolazioni interessate non siano numericamente importanti» (cfr. C. Seymour (a cura di), *Intimate Papers of Colonel House*, IV, pp. 52-3).

(11) R. Lansing, *The Peace Negotiations: a Personal Narrative*, p. 86.

(12) E. Sutton (a cura di), *G. Stresemann: His Diaries, Letters and Papers*, III, p. 619.

(13) *Memorandum on the Signature of His Majesty's Government in the United Kingdom of the Optional Clause*, Cmd. 3452, p. 10.

(14) Significativa al riguardo è la dichiarazione resa dal Ministro degli Esteri dei Paesi Bassi di fronte alla Camera Bassa il 24 novembre 1934: «L'Olanda non muterà mai la sua tradizionale politica e si sbaglia chi crede che il territorio olandese possa essere utilizzato per la difesa di qualche altro paese. Il nostro paese non desidera porsi a rimorchio di nessuno Stato europeo e di nessun gruppo di Stati». Nel luglio del 1940, quando il carattere irrealistico di una tale posizione era stato dimostrato in maniera definitiva e drammatica, De Valera si preoccupava ancora di assicurare il mondo che il suo governo era «determinato a mantenere e difendere la sua neutralità in ogni circostanza» (*The Times*, 5 luglio 1940).

(15) In una nota indirizzata il 10 maggio ai governi del Belgio e dei Paesi Bassi, il governo tedesco li denunciava per aver concertato, in dispregio della loro neutralità, i loro piani di difesa con Gran Bretagna e Francia. Quest'accusa era sfortunatamente infondata. Il Ministro degli Esteri dei Paesi Bassi ha reso noto che il suo governo era stato informato dai propri servizi segreti, la settimana precedente il 10 maggio, che l'invasione era imminente «al punto che la situazione doveva considerarsi molto allarmante». Ma «anche allora il governo non avvertì gli alleati perché voleva essere assolutamente certo che non ci si potesse muovere con fondamento alcuna accusa di aver abbandonato quella neutralità che avevamo così rigorosamente rispettato» (E. N. van Kleffens, *The Rape of the Netherlands*, p. 110). Van Kleffens sembra preoccuparsi dell'opinione che si sarebbe indotti a farsi dei suoi concittadini quando afferma che l'aiuto non sarebbe comunque potuto arrivare in tempo utile. Può darsi che ciò sia vero nella fattispecie, ma non lo è certo in linea di principio.

(16) *Izvestia* (articolo di fondo), 11 aprile 1940.

(17) La Svizzera, grazie alla sua posizione geografica, è forse una delle rare eccezioni.

(18) C. A. Macartney, *op. cit.* pp. 281-2.

(19) J. M. Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, pp. 134, 211.

(20) Cfr. l'articolo di C. J. H. Hayes in *International Conciliation*, n. 369 (Aprile 1941), p. 238.

(21) Sean O'Faolain, *An Irish Adventure*, pp. 304-5.

(22) *The Times*, 16 dicembre 1940.

(23) C. A. Macartney, *op. cit.*, p. 450.

INDICE ANNO XXXIII (1991)

EDITORIALI

<i>Guerra giusta?</i>	pag.	3
<i>Federalismo e autodeterminazione</i>	»	95
<i>Il Vertice europeo di Maastricht</i>	»	169

SAGGI

LUCIO LEVI, <i>Considerazioni sulla Comunità europea e il nuovo ordine mondiale</i>	»	9
JEAN-FRANCIS BILLION, <i>I Movimenti mondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea</i>	»	27
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
LUCIO LEVI, <i>Che cos'è l'internazionalismo</i>	»	173

GUIDO MONTANI, <i>Il Manifesto di Ventotene nell'era dell'unificazione mondiale</i>	»	195
---	---	-----

NOTE

<i>Europa e Stati Uniti: la lezione del Golfo</i> (Emanuele Itta)	»	55
<i>L'accentramento della Comunità europea</i> (Francesco Rossolillo)	»	240
<i>A proposito di «Una strategia per l'Ecu»: un commento</i> (Silvio Beretta)	»	244

L'AZIONE FEDERALISTA

<i>Nota sulla riforma istituzionale della CEE e sull'Unione politica</i> (Antonio Padoa Schioppa)	»	63
<i>La storia non aspetta l'Europa</i> (Mario Albertini)	»	251

TRENT'ANNI FA

<i>Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo</i> (Mario Albertini)	»	155
---	---	-----

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

<i>Kenneth C. Wheare</i> (a cura di Luigi V. Majocchi)	»	74
<i>Edward H. Carr</i> (a cura di Luigi V. Majocchi)	»	256

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.

SILVIO BERETTA, professore di Politica economica e finanziaria, Università di Pavia.

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

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

GUIDO MONTANI, coordinatore dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo, professore di Teoria dello sviluppo economico, Università di Pavia.

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%).