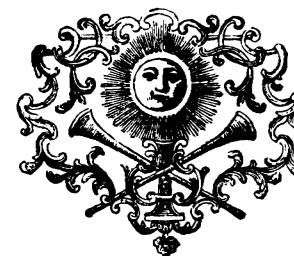


IL FEDERALISTA

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



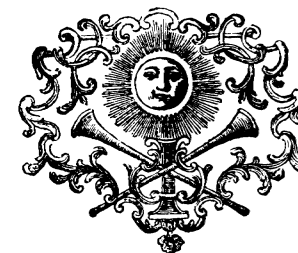
ANNO XXXV, 1993, NUMERO 3

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 40.000, altri paesi lire 50.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

INDICE

<i>Interdipendenza e identità culturale</i>	pag.	149
JOHN PINDER, <i>Cinquant'anni del Movimento federalista europeo</i>	»	158
CARLO MARIA MARTINI, <i>Saremo capaci di rinunciare a vincere?</i>	»	170
MAURICE DUVERGER, <i>Manifesto di Milano</i>	»	175
ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, <i>Quale costituzione per l'Europa?</i>	»	183
TRENT'ANNI FA		
MARIO ALBERTINI, <i>Per un uso controllato della terminologia nazionale e supernazionale</i>	»	198

Interdipendenza e identità culturale

I problemi posti dalla presenza di comunità di diversa caratterizzazione culturale all'interno dello stesso ambito statale stanno acquistando in questi anni un'importanza crescente nel dibattito politico. Essi vengono messi in particolare evidenza da tre processi: l'unificazione europea, l'emigrazione di massa dai paesi del Terzo mondo a quelli del mondo industrializzato e l'esplosione del nazionalismo in Europa orientale. In ognuno di questi tre contesti il problema del multiculturalismo si pone in termini diversi e richiede soluzioni politiche e revisioni concettuali di diversa natura.

* * *

Nel quadro dell'unificazione europea il multiculturalismo viene vissuto da molti come un problema di difesa, o di promozione, di presunte «identità» culturali nazionali o regionali. Uno dei temi ricorrenti nella propaganda antieuropea del governo britannico e di molti settori «anti Maastricht» dello schieramento politico francese è quello della minaccia che l'unificazione politica dell'Europa farebbe gravare sulle «identità» nazionali. Queste, una volta venuta meno la difesa costituita dalla sovranità degli Stati attualmente esistenti, correrebbero il rischio di fondersi in un amalgama indistinto sul modello della società americana.

Ma il problema dell'«identità» culturale è al centro anche delle preoccupazioni di molti movimenti regionalistici, che, in una prospettiva opposta, vedono nell'unificazione europea il quadro che consentirebbe di liberare «identità» culturali spontanee («etniche») di dimensione regionale, dall'oppressione soffocante delle nazioni, viste come prodotti dell'imposizione forzata di «identità» culturali artificiali. Nelle espressioni più radicali di questo modo di pensare, l'importanza attribuita alle

«identità» regionali è così assorbente da indurre taluno ad affermare che il processo di unificazione europea dovrebbe avere come suo esito la nascita di una «Europa delle regioni», cioè di uno Stato federale che sopprimerebbe il livello nazionale e avrebbe le regioni come suoi Stati membri.

In entrambi i casi, l'uso del termine «identità» suggerisce l'idea che l'appartenenza ad un unico ambito culturale chiaramente delimitato — nazionale nel primo caso, regionale nel secondo — sia uno dei fattori essenziali, se non il fattore essenziale, della definizione della personalità di ogni singolo individuo. Sulla base di questo presupposto, è evidente che l'obiettivo dell'unificazione federale dell'Europa debba essere accettato o respinto a seconda che rafforzi o indebolisca un legame così profondo ed esclusivo.

* * *

Ma in realtà il termine «identità», usato con questa connotazione, è ambiguo e fuorviante. La cultura, intesa come l'insieme dei valori, istituzioni, comportamenti e linguaggi che costituiscono i contenuti e gli strumenti dell'aspetto comunicativo dell'agire umano, è, per sua essenza, universale. Vero è che, fino ad oggi, l'esistenza di barriere geografiche, linguistiche ed economico-sociali (peraltro sempre più tenui) alla comunicazione ha isolato l'una dall'altra molte sue espressioni, fino a far loro assumere forme tra loro incompatibili e incomprensibili l'una per l'altra, legittimando l'uso, in particolari contesti, del termine «culture» al plurale. Ma il carattere intrinsecamente universale della cultura si manifesta in tutta la sua evidenza quando la caduta delle barriere dissipa le incomprensioni e supera le incompatibilità. La cultura è quindi arricchita dalla comunicazione, mentre rimane tanto più povera quanto più è soffocata dalla ristrettezza degli ambiti nei quali la comunicazione avviene. Per questo oggi il fatto di comunicare in francese o in tedesco colloca chi è in grado di farlo in una posizione di privilegio culturale nei confronti di chi può comunicare soltanto in sloveno o in lettone. Per questo chi è bilingue è obiettivamente avvantaggiato rispetto a chi è monolingue. Per questo ancora la progressiva diffusione dell'inglese come lingua veicolare universale è uno strumento essenziale per l'avanzamento culturale del genere umano. Per questo infine l'approfondimento dell'interdipendenza a livello mondiale dà oggi agli uomini una chance di arricchimento culturale che non è mai stata alla portata delle generazioni precedenti.

Tutto ciò non toglie che ogni comunità di comunicazione culturale di una certa ampiezza, e quella europea in particolare, sia caratterizzata dall'esistenza di stili e linguaggi diversi, che consentono di collocare le sue espressioni nel tempo e nello spazio. Ma la molteplicità degli stili e dei linguaggi non compromette minimamente l'unità della cultura, bensì è destinata ad arricchire l'intensità della comunicazione e a promuovere l'originalità della creazione. Questo viene normalmente dimenticato perché la diversità delle espressioni della cultura europea è stata in passato artificialmente esasperata dagli Stati nazionali, e caricata di valenze politiche nell'intento di strumentalizzarla per il perseguimento della loro politica di potenza. Ne sono nate la nefasta idea di nazione e, oggi, la sua barbarica degenerazione micronazionalistica.

* * *

La polemica sul fatto che il federalismo soffochi o promuova l'una o l'altra «identità» culturale, intesa come appartenenza esclusiva ad una comunità di lingua e di tradizioni, è quindi pretestuosa perché fondata su un concetto che fa parte dell'universo di discorso del nazionalismo. In realtà l'unificazione federale dell'Europa creerebbe le condizioni sia per la massima valorizzazione delle più alte espressioni culturali della fase nazionale della storia del continente, a cominciare dalle grandi lingue letterarie, sia per una grande fioritura della creazione letteraria, artistica e scientifica a livello regionale e locale. Ma lo farebbe proprio perché, demistificando l'idea di nazione (e, a fortiori, quello di micronazione) come fonte di legittimità del potere, metterebbe in questione il concetto stesso di «identità» in quanto riferito ad un gruppo chiuso ed esclusivo e ne farebbe una prerogativa dell'individuo in quanto tale. L'«identità europea» si risolverebbe quindi nella consapevolezza degli Europei di appartenere prima di tutto al genere umano e quindi di essere del tutto liberi nella scelta del proprio itinerario culturale, nel solco di una tradizione storica che mette a disposizione di ognuno modelli e strumenti di un valore e di una varietà inuguagliabile.

Tutto ciò non toglie evidentemente che il federalismo non si possa radicare che in una società profondamente diversificata (purché nell'ambito di un'unica comunità di comunicazione dotata di una forte coesione). Ma l'origine di questa diversificazione della società non deve essere ricercata nell'esistenza di una molteplicità di nazioni o di «etnie» chiuse nel culto esclusivo della propria specificità, ma nella diversità del territorio, così come questa ha preso e continua a prendere forma

attraverso l'azione dell'uomo nella storia. L'esigenza primaria che legittima il federalismo è quella della realizzazione del diritto degli uomini ad affrontare e risolvere i problemi sempre nuovi dai quali dipende la qualità della loro vita negli ambiti territoriali nei quali essi si pongono, attraverso meccanismi decisionali che consentano l'esercizio dell'autogoverno ai livelli corrispondenti, a partire da quello privilegiato della città, passando per quelli più ampi della regione e della nazione, fino a quelli continentale e planetario. Il federalismo è quindi la formula politica e istituzionale grazie alla quale la comunità locale (e solo in subordine il livello più rarefatto della regione) diviene il quadro nel quale il valore universale della democrazia ha la sua prima e più concreta manifestazione e dal quale inizia il processo ascendente della formazione della volontà generale. Resta il fatto che, in una società federale vitale, la diversità dei problemi che devono essere affrontati ai vari livelli territoriali si traduce nella diversità delle espressioni della vita culturale, o addirittura si identifica con essa. Ma si tratta di una diversità di espressioni che, pur nella fedeltà al proprio passato e nel rispetto della continuità storica, si arricchiscono nella reciproca comunicazione, in un processo evolutivo che di ognuna di esse fa emergere gli aspetti universali.

* * *

Mette conto sottolineare che nella Federazione europea di domani assumeranno un'importanza cruciale le regioni di confine, quelle che lo Stato nazionale aveva in passato condannato ad un ruolo periferico e ad una permanente crisi di identità. Queste stesse regioni, in un contesto statale nuovo, nato dal superamento dei vecchi confini e non più fondato sul principio nazionale, sono destinate a perdere il ruolo di periferie e ad assumere quello di cerniere tra società ed espressioni culturali che si aprono l'una nei confronti dell'altra, e quindi ad essere luoghi nei quali la vita della cultura sarà particolarmente intensa. Il bi- o plurilinguismo che in generale le caratterizza, e che nel quadro nazionale le priva di una precisa «identità», facendone spesso sacche di sottosviluppo culturale, le trasformerà in luoghi privilegiati di incontro e di confronto tra espressioni culturali diverse. Esse saranno la negazione concreta dell'idea di nazione come entità chiusa e ostile verso ciò che è altro da sé, e in quanto tali saranno il terreno d'elezione dello sviluppo della consapevolezza della vocazione universale dell'identità europea.

* * *

Altra è la natura dei problemi posti dalla vicinanza, specialmente nelle grandi città europee e americane, tra comunità di diversa e lontana provenienza geografica dovuta alle migrazioni di massa. Si tratta di un fenomeno che sta assumendo dimensioni allarmanti da entrambi i lati dell'Oceano. Esso pone problemi diversi da quelli messi in evidenza dalla presenza in Europa di molteplici espressioni di un'unica comunità di comunicazione culturale. Le differenze nazionali o etniche in Europa sono un fattore di ricchezza, e costituiscono ancora un problema soltanto perché sono state artificiosamente caricate di una rilevanza politica dall'ideologia stato-nazionale o dalla sua degenerazione micronazionalistica. Il fenomeno che si sta verificando nelle grandi città del mondo industrializzato è invece quello della convivenza a stretto contatto di gruppi umani che provengono da aree di civiltà ancora assai lontane tra di loro, e che si ispirano a valori radicalmente diversi e, nelle loro espressioni estreme, incompatibili. I problemi di convivenza che ne derivano sono più gravi, perché hanno radici reali e non soltanto ideologiche.

La sopravvivenza dello Stato è garantita dall'esistenza di un minimo di consenso sociale. E questo non può svilupparsi che se alcuni valori di fondo sono condivisi dalla grande maggioranza della popolazione. E' d'obbligo prendere atto del fatto che nelle grandi città occidentali, che costituiscono i gangli vitali delle comunità politiche di cui fanno parte, aumentano di numero e di dimensione i gruppi ai quali le tradizioni religiose e culturali dei paesi di provenienza rendono difficile adottare, quantomeno in tempi brevi, i principi che fondano la convivenza civile dei paesi che li accolgono. E' inutile ricordare che la conseguenza drammatica di questa vicinanza forzata è la violenza, spesso provocata da frange fanatiche delle popolazioni autoctone. Peraltro il fenomeno della migrazione di massa non è arrestabile, se non nella lunghissima prospettiva temporale che è quella del sostanziale livellamento del grado di sviluppo economico di tutte le regioni del pianeta. Né sarebbe accettabile, ammesso che fosse possibile, che, in nome dell'incompatibilità tra la cultura del paese ospitante e quelle delle popolazioni che forniscono la massa degli emigranti, il fenomeno fosse arrestato con la forza, se è vero che la cultura è intrinsecamente universale, e che l'incompatibilità tra alcune delle sue manifestazioni è soltanto un effetto dell'isolamento e dell'insufficienza della comunicazione.

Certo è che il fenomeno deve essere regolato in termini quantitativi,

e gestito in modo umano e ragionevole, per attenuare la carica di violenza che esso porta con sé. Ma perché ciò possa accadere, è indispensabile che la diversità radicale tra le «culture» non venga accettata come un dato naturale e permanente, in nome di quella interpretazione del tutto arbitraria della tolleranza che è il relativismo culturale. Si tratta dell'atteggiamento che negli Stati Uniti va sotto il nome di political correctness, e che consiste nel prendere atto dell'incomunicabilità tra le «culture» delle diverse comunità allogene di recente o lontana immigrazione per incoraggiarla anziché per superarla. Per essere politically correct bisogna credere, o fingere di credere, che i valori ai quali le diverse «culture» si ispirano siano tutti ugualmente legittimi, anche se incompatibili, e che lo stesso valore della verità si debba piegare all'esigenza di ogni comunità di avere pari «dignità» culturale. Questo ha portato negli Stati Uniti all'aberrazione di differenziare i curricula nei colleges e nelle università in ragione dell'appartenenza razziale degli studenti, con il risultato di creare squallidi ghetti culturali, e addirittura di accettare in nome della tolleranza la pratica sistematica della falsificazione storica. Deve essere sottolineato che questo atteggiamento, di fatto, sancendo a priori l'impossibilità di ogni dialogo tra diverse comunità, è a sua volta il presupposto della violenza. Esso contribuisce al consolidamento della segmentazione della società — in particolare nelle grandi città — in comunità chiuse, che in quanto tali tendono a perpetuare, e addirittura ad esasperare, le proprie differenze e le reciproche incompatibilità.

Quando l'incompatibilità investe principi morali e comportamenti rilevanti ai fini dell'ordinato svolgimento della convivenza civile, si pone il problema dei limiti della tolleranza. Deve essere chiaro che il fenomeno dell'immigrazione potrà continuare pacificamente ed essere di beneficio anche per gli Stati che la accolgono soltanto se questi ultimi — sempre incoraggiando il dialogo e favorendo gli apporti delle altre tradizioni culturali — sapranno comunque imporre a tutti il rispetto dei valori universali della libertà, dell'uguaglianza, della giustizia e dello Stato di diritto che — anche se realizzati solo parzialmente nei fatti — sono il fondamento della civiltà politica e giuridica del mondo occidentale, e dell'Europa in particolare, e che sono per loro essenza universali in quanto costituiscono i presupposti del dialogo, e quindi della tolleranza stessa. E' un fatto che quando i fondamenti della convivenza vengono messi in discussione, l'esercizio della violenza legittima dello Stato è la sola alternativa all'esplosione della violenza selvaggia degli individui, e la rinuncia alla prima in nome del relativismo culturale è un esplicito

incoraggiamento all'esercizio della seconda.

La tolleranza è quindi veramente tale soltanto se si esercita nel quadro del rispetto delle regole fondamentali della convivenza, e in questo modo favorisce il dialogo tra gruppi portatori di tradizioni culturali profondamente diverse e la loro progressiva assimilazione nel quadro di vere e proprie comunità a base territoriale. Del resto il federalismo, come espressione compiuta della democrazia, si fonda sulla cellula di base della comunità locale. E perché quest'ultima sia veramente tale, essa non deve conoscere al proprio interno barriere che rendano impossibile il dialogo tra gli uomini, e quindi la formazione di una volontà comune. Il che, è bene ripeterlo, non significa la soppressione della diversità, che del dialogo è il presupposto essenziale, ma la sua esaltazione attraverso la liberazione dell'individuo, nella sua insopprimibile originalità, dalla gabbia oppressiva di ogni appartenenza tribale.

* * *

La rinascita del nazionalismo in Europa orientale è stata accompagnata dall'odioso fenomeno dell'oppressione delle minoranze nazionali che esistono all'interno di tutti gli Stati europei, ma che sono particolarmente numerose nella parte centro-orientale del continente. Parallelamente essa ha rimesso all'ordine del giorno il problema della loro tutela.

Quello delle minoranze ad essere tutelate, fino a che si ipotizza la permanenza dello Stato nazionale, è evidentemente un elementare diritto di libertà. Ma, in un'epoca nella quale ha acquisito concretezza politica il progetto di unificazione federale dell'Europa, la natura profonda del problema è cambiata. Oggi non si tratta più di tutelare le minoranze, ma di cambiare il quadro politico in modo che esse cessino di esistere in quanto minoranze. L'oppressione delle minoranze, in una forma o nell'altra, è un fenomeno inscindibile dall'esistenza dello Stato nazionale. Fintantoché la legittimità del potere politico si fonda sulla coincidenza tra Stato e nazione, la pura esistenza di uno o più gruppi che non presentano le caratteristiche, linguistiche, religiose od altro, grazie alle quali viene definita l'«identità» della nazione dominante costituisce una negazione della legittimità dello Stato. E' quindi inevitabile che questo tenti, a seconda delle circostanze e del livello di civiltà della sua classe politica, di assimilare forzatamente, o di segregare, o addirittura di estirpare (si veda la pulizia etnica in corso nella ex Jugoslavia) le minoranze nazionali che esistono al suo interno. E le stesse minoranze

rimangono prigionieri di questa logica, che le spinge a lottare per modificare il quadro politico in modo da poter divenire esse stesse maggioranze, intolleranti e oppressive come quelle dal cui dominio esse tentano di liberarsi (ne sono un esempio, ancora una volta, l'ex Jugoslavia e molte delle Repubbliche dell'ex Unione Sovietica). Oggi il problema si manifesta bensì in forme attenuate in alcune regioni dell'Europa occidentale, come il Sud-Tirolo: ma ciò accade soltanto perché esiste nella popolazione la percezione che lo Stato nazionale è in via di estinzione nel quadro del processo di unificazione europea. Se si diffondesse la sensazione opposta che il processo di unificazione europea si è arrestato, il problema si ripresenterebbe con tutta la sua carica esplosiva.

Il federalismo è il superamento del principio nazionale come principio di legittimità dello Stato. In uno Stato federale realizzato quindi il problema delle minoranze cessa di esistere, perché nessun tratto culturale che distingua un gruppo da un altro, a cominciare dalla lingua, viene caricato di una qualsiasi rilevanza politica, e quindi nessuna popolazione viene percepita, o percepisce sé stessa, come minoranza. Viene così ancora una volta in superficie il fatto che, nel quadro della comune appartenenza al genere umano, e quindi della comune capacità di comunicare, la sola differenza politicamente rilevante in uno Stato federale realizzato è quella che distingue ogni singolo individuo da tutti gli altri. In uno Stato federale realizzato le opinioni politiche dei cittadini non sono quindi mai predeterminate dalla sua appartenenza ad una comunità che non ha scelto, ma alla quale appartiene per nascita, bensì sono il risultato dell'esercizio di una riflessione e di una decisione del tutto libere da condizionamenti identitari.

Rimane il fatto che, nella realtà di oggi, il problema delle minoranze si pone anche negli Stati federali. Valga per tutti il caso del Canada, che oggi è scosso da una grave crisi istituzionale, generata dalle spinte separatistiche che si manifestano nel Québec. Vero è che sarebbe sommamente improprio, in questo caso, parlare della maggioranza francofona del Québec come di una minoranza oppressa. Ma, al di là di questa ovvia constatazione, rimane la considerazione di fondo che gli Stati federali oggi esistenti costituiscono una realizzazione imperfetta del federalismo, in quanto sono nati da accidenti della storia e non, come sarà il caso per la Federazione europea, da una negazione consapevole della nazione come principio di legittimazione dello Stato.

Deve anche essere ricordato che la libertà di parlare una lingua minoritaria, che costituisce il nodo principale del problema delle mino-

ranze, non è soltanto una libertà negativa, ma include il diritto di ricevere un'educazione e di avere rapporti con la pubblica amministrazione nella propria lingua. Questo particolare aspetto comporta un intervento del potere e può porre problemi anche in un quadro federale. Si tratta però di problemi che in un quadro federale solido si pongono in termini attenuati, come temi normali del dibattito politico; e comunque solo fintantoché la struttura istituzionale dello Stato federale viene pensata nei termini bipolari della tradizione americana. Nell'Europa post-industriale lo Stato federale non potrà che essere articolato in più livelli di autogoverno, e avrà la sua cellula di base nella comunità locale, che tenderà ad assumere, nel contesto di un crescente sviluppo economico e culturale, un numero sempre più elevato di funzioni. E' così che ogni singola comunità, anche se di dimensioni ridotte, insediata all'interno di uno Stato (o di una regione) alloglotta, potrà assicurare ai suoi membri, nell'ambito dei suoi poteri di autogoverno, l'insegnamento e la comunicazione amministrativa nella loro lingua.

Ma, al di là di queste considerazioni, non si deve dimenticare che, una volta che la lingua sia stata spogliata della sua rilevanza politica, e quindi, in ogni area in cui vengono parlate lingue diverse, la lingua della maggioranza cessa di essere percepita come uno strumento di oppressione, prenderà grande vigore il plurilinguismo, che costituisce una tendenza naturale degli uomini; e si diffonderà in particolare l'uso dell'inglese come lingua veicolare. Del resto già oggi, in molte università olandesi, fiamminghe e scandinave l'insegnamento viene impartito in inglese senza che gli studenti sentano per questo minacciata la propria «identità» nazionale (o regionale, o locale).

La soluzione del problema delle minoranze dipende oggi dall'esito del confronto storico tra nazionalismo e federalismo. Fino a che l'Europa e, al di là dell'Europa, il mondo, continueranno ad essere divisi in Stati nazionali, il problema delle minoranze continuerà ad esistere, per quanto il loro diritto ad essere tutelate sia proclamato in risoluzioni e sancito in convenzioni internazionali. I federalisti, che fanno della lotta contro lo Stato nazionale il loro impegno politico esclusivo, non devono lasciarsi coinvolgere in questi esercizi retorici. Essi devono essere consapevoli del fatto che proclamare il diritto delle minoranze ad essere protette senza indicare nella permanenza dello Stato nazionale la causa della loro oppressione e senza battersi per il suo superamento significa riconoscere la sua legittimità e quindi contribuire a perpetuare il problema anziché avviarlo a soluzione.

Cinquant'anni del Movimento federalista europeo *

JOHN PINDER

La Federazione europea sarà fatta in questi anni Novanta. E' necessaria. E' raggiungibile. E' nostro compito far sì che sia raggiunta.

Grazie agli sforzi dei federalisti, l'Europa è già in una situazione precostituente. Il contributo del MFE per creare questa situazione è stato enorme. Sono profondamente riconoscente per questo a tutti voi federalisti italiani. Soprattutto, sono riconoscente per il contributo storico dato da quella ventina di pionieri federalisti che si sono riuniti cinquant'anni fa in casa Rollier, in via Poerio 37, per cominciare la nostra battaglia. Sono inoltre cosciente dell'importanza del fatto che tutti gli Europei capiscano il vero significato dell'opera che questi pionieri hanno iniziato e che è stata ispirata da un genio politico, Altiero Spinelli, e continuata da un Movimento di militanti del tutto eccezionale, il Movimento federalista europeo.

Un genio politico: Altiero Spinelli.

Non si può programmare un genio politico, ma si può tentare di comprenderlo allo scopo di meglio proseguire il suo lavoro.

Spinelli ha individuato la grande impresa politica di questo secolo: la creazione della Federazione europea. E' una ironia della storia il fatto che per fare questa scoperta egli si sia servito dei lunghi anni di carcere e di confino inflittigli dal regime fascista, del tutto contrario a questa idea. Spinelli, nella sua autobiografia, chiamava i sedici anni della sua prigionia «una provvidenza, poiché ero stato afferrato e messo da parte nel momento in cui mi ero consacrato a un'opera priva di ogni senso di misura» (cioè il marxismo-leninismo), «ed ero restituito fra gli uomini

* Questo saggio e quelli che seguono sono i contributi, pervenuti in forma scritta, al Convegno internazionale «L'Europa alla resa dei conti: federalismo o nazionalismo», tenutosi a Milano il 26 novembre 1993 in occasione del 50° anniversario della fondazione del Movimento federalista europeo.

quando ero ormai maturo per un lavoro difficile e ambizioso anch'esso, ma che era veramente «à l'échelle humaine» (1).

Questo lavoro federalista era non soltanto «a misura d'uomo», ma anche all'altezza dei grandi problemi di questa epoca, nella quale l'interdipendenza sta unificando i popoli in un popolo europeo, e in prospettiva in un popolo mondiale. La sola risposta razionale a questa sfida è il governo federale, una costituzione hamiltoniana. Il merito di Spinelli fu quello di afferrare il significato di questa idea federalista, inventata dai padri fondatori americani e trasmessa dagli scritti di Einaudi e dei federalisti inglesi. Spero che mi perdonerete se leggo le parole con cui Spinelli ha descritto il suo incontro con il pensiero dei miei predecessori federalisti, pensiero, secondo lui, «pulito e preciso di questi federalisti inglesi, nei cui scritti trovai un metodo assai buono per analizzare la situazione nella quale l'Europa stava precipitando, e per elaborare prospettive alternative». La loro analisi e la presentazione ragionata dell'alternativa federale, scrisse, «mi sono rimaste fino ad oggi nella memoria come una rivelazione» (2).

«Pensiero pulito e preciso» era anche quello di Spinelli. Egli scrisse per la riunione di via Poerio le sue «Tesi politiche», contenenti una definizione precisa e concisa dell'unione federale che rimane valida fino ad oggi: un'unione con istituzioni legislative, esecutive e giudiziarie, con competenze riguardanti il commercio, la moneta, gli armamenti, e con il potere di impedire il totalitarismo negli Stati membri, cioè di assicurare i diritti umani (3). Spinelli era, come ha scritto Mario Albertini, «un eroe della ragione» (4), e il MFE è stato fondato sulla base di una chiarissima definizione della sua missione.

Ma una idea giusta ed un pensiero chiaro risultano vani senza la volontà di realizzarli. Spinelli una volta mi ha detto: «In Italia ci sono molti politici con buone idee europee. Ma ce n'è soltanto uno che è stato coerente fino in fondo: io». Egli era flessibile nella scelta della tattica, che adattava di volta in volta alla situazione politica, ma era sempre coerente nel tenere fermo lo scopo, la costituzione hamiltoniana, dalla fondazione del Movimento federalista europeo e dell'Unione europea dei federalisti fino alla sua ultima battaglia: il progetto di Trattato per l'Unione europea.

Idea giusta, pensiero chiaro, dedizione al suo scopo: però anche tutto questo non sarebbe bastato senza una capacità politica eccezionale, nell'identificazione della situazione favorevole per l'azione, nell'elaborazione del piano d'azione, e nella capacità di persuadere quei *leaders* politici che erano indispensabili per portare avanti l'impresa. Questo grande talento politico Spinelli lo ha dimostrato parecchie volte, soprat-

tutto nelle due campagne storiche per la Comunità politica europea e per il progetto di Trattato per l'Unione europea.

Quando i governi hanno deciso, nel 1950, di integrare le forze armate, Spinelli ha subito capito che la loro ipotesi in base alla quale un esercito europeo avrebbe potuto essere governato da un sistema intergovernativo era una fantasia. Sapeva, grazie alle sue lunghe riflessioni sul federalismo, che soltanto delle istituzioni federali sarebbero state adatte allo scopo. L'integrazione delle forze armate significa l'integrazione degli Stati, ed uno Stato nuovo ha bisogno di istituzioni democratiche. Quindi persuase De Gasperi ad accettare questa logica politica, e De Gasperi persuase i *leaders* degli altri cinque governi che bisognava creare l'Assemblea *ad hoc* per fare il progetto di costituzione della Comunità politica europea. Nel frattempo Spinelli convinse anche Paul-Henri Spaak ad interessarsi del progetto e Spaak presiedette i lavori, prima quelli del Movimento europeo e poi quelli dell'Assemblea *ad hoc* su questo progetto. Spinelli, e nessun altro, ha spinto i politici europei a fare, per la prima volta nella storia, una costituzione quasi federale, la quale avrebbe potuto cambiare radicalmente il destino del continente. Ma questo era un passo troppo radicale per l'Assemblea nazionale francese. Alcuni mesi prima del voto fatale dell'Assemblea, Spinelli scrisse nel suo *Diario*, all'indomani della morte di Stalin, che «la morte di Stalin può significare anche la fine del tentativo attuale di unire l'Europa» (5). Egli aveva ancora una volta ragione: la battaglia per la Comunità politica europea è stata perduta. Ma non era perduta la guerra per la Federazione europea. Karl-Heinz Koppe, già segretario generale dell'*Europa Union Deutschland*, ha scritto che il progetto della Comunità politica europea «ha dato alla gente un modello di ciò che è pensabile e fattibile» (6). L'esperienza della lotta per la Comunità politica ha anche motivato, dopo il fallimento del progetto, il rilancio che ha portato all'Europa dei Trattati di Roma, sotto la guida infaticabile di Spaak, a sua volta influenzato dal lavoro sul progetto svolto con Spinelli. Benché quest'ultimo, deluso, avesse lasciato la via comunitaria per fondare il Congresso del popolo europeo, con lo scopo di eleggere dei rappresentanti ad una Assemblea costituente, questo rilancio è stato fondamentale per il lavoro successivo dei federalisti.

Trent'anni dopo Spinelli ha individuato una seconda opportunità per fare la costituzione europea, quando i governi hanno accettato le elezioni dirette del Parlamento europeo. I rappresentanti del popolo europeo c'erano: bisognava organizzarli per fare la costituzione. Ancora una volta Spinelli, e nessun altro, ha persuaso i politici adatti a fare il lavoro necessario: dapprima i membri del Parlamento, per il disegno e l'accet-

tazione del progetto di Trattato; poi il Presidente Mitterrand, che ha dato il suo sostegno al progetto. Anche in questo caso Spinelli ha creato «un modello di ciò che è pensabile e fattibile»; e, benché sia stato di nuovo deluso dal risultato concreto, l'Atto Unico, questo non è stato il «miserabile topolino... morto» della sua celebre frase (7), ma l'inizio del rilancio che ha portato l'Europa al presente momento preconstituente.

Questi due progetti sono state imprese straordinarie, prodotti di un talento politico ed intellettuale straordinario: «un eroe della politica», ha scritto Mario Albertini, il quale «ha incarnato, in modo che si può dire perfetto, la figura dell'eroe politico così come l'ha delineata Max Weber» (8); e, secondo Francesco Rossolillo, «l'uomo dell'opera», che fa «qualcosa che non esisteva prima» (9). Egli era, in questo senso, solo. Ma ha avuto bisogno dell'idea federalista già esistente, che ha preso ed applicato come strumento politico. Aveva bisogno anche di un Movimento, che non soltanto lavorasse sotto la sua direzione quando ne era il segretario generale, ma anche che continuasse e sviluppasse questo lavoro dopo che se ne era distaccato.

Un Movimento eccezionale: il Movimento federalista europeo.

Spinelli ha scritto, alla fine della sua autobiografia, che ritornava da Ventotene per «una battaglia che io, ma probabilmente per ora solo io, avevo deciso di considerare, benché ancora inesistente, più importante di quelle in corso in cui andavano ad impegnarsi tutti gli altri» (10). Questo non era giusto. C'erano altri, oltre il piccolo gruppo di Ventotene, i quali erano già impegnati, o pronti ad impegnarsi, nella lotta federalista: Rollier, Trentin, Silone, Foa, Venturi, Bolis, Banfi e così via. Vero era comunque che Spinelli è stato il solo genio politico fra essi. Ma questo genio ha avuto bisogno dei rappresentanti di una certa cultura politica italiana per assicurare il successo ai suoi sforzi. Questa cultura e questa gente erano la «fortuna», complemento essenziale della sua «virtù».

Questa cultura politica era già evidente nel Risorgimento. Mazzini, unico fra i *leaders* nazionali di quell'epoca, aveva capito che lo spirito nazionale doveva essere compreso in un contesto europeo, e Cattaneo aveva veramente capito che cosa era il federalismo. Fra le due guerre mondiali hanno sostenuto l'idea federale Einaudi, Agnelli, Cabati, i Rosselli, Don Sturzo, Turati e molti altri. Poi ci fu la reazione contro il fascismo, che ha dimostrato definitivamente i pericoli del nazionalismo e del culto della sovranità nazionale assoluta. Nell'agosto 1943, quando è stato fondato il MFE, io stavo per entrare nell'esercito britannico per

partecipare alla resistenza al nazi-fascismo, organizzata dal mio Stato nazionale. Nello stesso tempo, molti Italiani stavano per entrare nella resistenza contro il loro Stato. Questo contrasto spiega, almeno in parte, perché era più facile per gli Italiani capire la necessità di limitare la sovranità dello Stato nazionale. La cultura e la congiuntura politica italiana erano favorevoli al federalismo. Non meno importante è stata la grande virtù di tanti Italiani pronti ad impegnarsi nella lotta federalista. La loro fortuna stava nella virtù di Spinelli, che, come segretario generale del MFE durante il decennio in cui si è consolidata l'organizzazione, ha potuto trasmettere loro la sua dedizione all'idea della costituzione hamiltoniana e dare al MFE non soltanto questa vocazione, ma anche un'esperienza di azione e risultati importanti.

Ma anche Spinelli poteva sbagliare. Nel 1961 decise che i federalisti sarebbero dovuti entrare nella lotta politica interna in alcune città, come tattica per ottenere posizioni di potere. Spinelli stesso aveva insegnato che «la linea di divisione fra partiti progressisti e partiti reazionari cade... ormai... lungo la... 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» (11). Ma Spinelli stesso in quella occasione si collocò dall'altro lato della linea. Albertini ha avuto il coraggio di opporsi a Spinelli e di impedire questa svolta, che presentava tante difficoltà per il MFE. Albertini era, davvero, più adatto di Spinelli a sviluppare un Movimento. Questi scrisse nel *Diario* che per Albertini occorre «preparare sé stessi all'evento», cioè sviluppare il Movimento per la battaglia costituente, piuttosto che «preparare l'evento», cioè perseguire una tattica politica. Scrisse inoltre che «di fronte anche ad un figlio spirituale mi sento freddo e distaccato» (12), e che non era capace di curarsi di sentimenti umani «quando si deve invece fare politica» (13). Per un genio politico questo è ammissibile, forse necessario. Ma per mantenere un solido Movimento bisogna curarsi della gente; e la prova che Albertini si è curato dei suoi figli spirituali è che tanti di essi, dopo tre decenni, lavorano sempre insieme, e sono presenti oggi in questa sala per dimostrare il loro impegno nel Movimento.

I risultati dello sviluppo del MFE sono stati impressionanti. Quando, per esempio, le elezioni dirette del Parlamento europeo sono state all'ordine del giorno del Consiglio europeo sotto la presidenza italiana nel dicembre 1975, la manifestazione del MFE, con la presentazione dell'appello in Campidoglio ed il corteo a Palazzo Barberini, ha rafforzato la politica pro-europea del governo italiano, che ha ottenuto in que-

sta occasione la decisione in favore delle elezioni. Per sostenere Spinelli nella battaglia per il progetto di Trattato, il MFE ha fatto molto, insieme all'*Europa Union Deutschland*, per assicurare la maggioranza necessaria nel Parlamento europeo. Esso ha organizzato la grande manifestazione in piazza del Duomo a Milano, per influenzare la decisione del Consiglio europeo sul progetto. Si possono criticare per vari motivi i politici italiani che avevano la responsabilità della presidenza italiana di questo Consiglio, ma una critica certamente non si può far loro, e cioè che non fossero coscienti dell'importanza che i voti dei cittadini italiani avevano per loro stessi. La presenza di tanti elettori in piazza, che chiedevano una decisione positiva, ha sicuramente rafforzato la volontà di questi politici di insistere sul voto a maggioranza, e questo per la prima volta nella storia del Consiglio europeo. Il Consiglio ha potuto decidere di tenere la conferenza intergovernativa che ha prodotto l'Atto Unico, e con ciò ottenere il rilancio che ha preceduto la presente situazione precostituente.

In seguito ci fu la campagna esemplare per il referendum del giugno 1989. Il lavoro immane del MFE si è concretizzato nel voto unanime del Parlamento italiano, con un solo voto contrario al Senato, in favore dell'approvazione della necessaria legge costituzionale. Inoltre la parte della campagna rivolta all'opinione pubblica ha prodotto un risultato straordinario, il «sì» dell'88% dei votanti in favore di una «Unione dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento europeo» e del mandato costituente al Parlamento europeo. Dopo questo risultato, tutti i politici dovrebbero sapere che una presa di posizione contro l'Europa federale sarebbe rifiutata dai cittadini, e non si deve sottovalutare l'importanza di questo fatto, quando nuove forze politiche stanno per dominare la scena politica italiana.

Spinelli, il MFE e Monnet.

Dopo quanto ho detto finora, potreste pensare che io creda che Spinelli ed il MFE siano stati quasi perfetti e che abbiano avuto quasi sempre ragione. Ma questo non è vero. Credo infatti che essi non abbiano saputo apprezzare il genio politico di Jean Monnet ed il suo contributo alla costruzione della Federazione europea.

All'inizio, per la verità, Spinelli ha apprezzato Monnet. Egli scrisse nel *Diario* del 1952 che «è sicuro che egli vuole arrivare ad una federazione», cioè che Monnet era un vero federalista (14). Spinelli aveva da poco scritto il discorso di Monnet per la seduta inaugurale dell'Alta Autorità, nel quale sottolineava l'avvenuta messa in comune di

una parte della sovranità degli Stati membri, i quali avevano così abbandonato la sovranità assoluta. Il discorso individuava anche gli elementi federali della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA): l'esecutivo indipendente dai governi degli Stati membri e responsabile invece di fronte ad un'Assemblea eletta dai parlamenti e con la prospettiva di elezioni dirette; le relazioni dirette con le imprese, anche per l'imposizione di tributi; il ricorso ad un tribunale europeo indipendente, la Corte di Giustizia. Queste istituzioni erano, scrisse Spinelli e disse Monnet, «*supranationales et, disons le mot, fédérales*», sovrane nei limiti della loro competenza (15). Queste parole non sono state dette alla leggera da Monnet. Egli lavorava per ore e per giorni sui suoi discorsi, considerando e pesando con i suoi collaboratori ogni parola. E Spinelli e Monnet erano stati d'accordo che le istituzioni della CECA erano prefederali. Benché Monnet, secondo Spinelli, non avesse «la minima idea di cosa voglia dire fare una costituzione» (16), il fine voluto da lui era la federazione, e Spinelli era pienamente cosciente di ciò.

Questi aveva anche riconosciuto la straordinaria capacità di Monnet, che non soltanto aveva identificato il fine essenziale, ma anche individuato la situazione nella quale un progresso significativo verso questo fine era realizzabile, fatto il suo piano per approfittare di questa situazione, e persuaso i politici-chiave (Schuman, Adenauer) che dovevano fare il necessario per attuare il piano. Spinelli aveva capito tutto questo, ma dopo la caduta del progetto per la Comunità politica egli perse la sua stima per il lavoro di Monnet. All'indomani della conferenza di Messina, scrisse della «liquidazione di Monnet» (17); e nel *Diario* dell'indomani del 25 marzo 1957, il giorno della firma dei Trattati di Roma, scrisse: «Ho visto anche Monnet. Veramente non abbiamo ora più nulla da dirci» (18). Gli atteggiamenti divergenti nell'UEF di fronte a questi Trattati sono stati la causa della scissione fra i federalisti, soprattutto fra tedeschi e italiani, scissione seguita dalla riunificazione del '72. Le relazioni fra federalisti sono divenute ottime, in gran parte grazie agli sforzi di molti fra voi in questa sala. Ma la storia e le esperienze lasciano tracce — per servirsi delle parole di Spinelli — sui metodi per analizzare la situazione e per elaborare prospettive alternative; vale forse la pena, seguendo l'esempio di Spinelli stesso, di utilizzare le esperienze del passato per trarre conclusioni per il lavoro futuro. Lavoriamo meglio insieme se comprendiamo le analisi degli altri. Spero, dunque, che mi perdonerete se vi espongo le mie conclusioni su questo tema.

La parola funzionalismo viene utilizzata, mi pare, in due sensi. L'uno è il funzionalismo solamente intergovernativo, che ha perseguito per

esempio il governo britannico, preferendo «organi europei in cui i rappresentanti dei singoli Stati cominceranno a sviluppare e ad amministrare alcune faccende europee», per servirsi ancora una volta delle parole di Spinelli (19). Questo funzionalismo non ha niente a che fare con il federalismo. Ma l'altro senso è quello di un funzionalismo basato su istituzioni, strumenti e poteri prefederali: il funzionalismo di Monnet, che si potrebbe forse chiamare un federalismo funzionalista. Questa era certo l'opinione di Spinelli quando ha scritto il discorso inaugurale di Monnet. Credo che questa sia stata ancora una volta la politica del MFE quando, dopo il rifiuto del monnetismo durante il periodo del Congresso del popolo europeo ed un processo di riflessione negli anni Sessanta, il MFE decise nel 1972 di riunirsi con i Tedeschi ed altri monnetiani, accettando che la costituzione sarà possibile «solo dopo il perseguimento di obiettivi intermedi tali da creare una situazione precostituente» (20).

Fra tali obiettivi intermedi i più importanti sono, secondo me, gli elementi prefederali nelle istituzioni e nei poteri della Comunità, incluse le elezioni dirette del Parlamento europeo che Albertini ha proposto già negli anni Sessanta e la moneta europea che egli ha sostenuto già nel 1972 (21). Anche Spinelli ha accettato, nel progetto di Trattato, che le istituzioni federali avessero competenze nei campi economico e sociale, ma che nel frattempo la difesa fosse gestita da un sistema piuttosto confederale. In questa prospettiva si può definire il processo dell'aumento sia degli elementi prefederali delle istituzioni che delle competenze di carattere prefederale della Comunità «una serie di atti costituzionali», utilizzando il termine felice di Lucio Levi (22). In questa prospettiva il federalismo costituzionalista di Spinelli ed il federalismo funzionalista di Monnet sono complementari.

I federalisti, spinelliani e monnetiani, hanno ottenuto una serie molto significativa di atti costituzionali. Benché il sostegno di interessi particolari, ora economici, ora politici, sia stato importante, l'iniziativa è stata sempre presa dai federalisti, talvolta monnetiani, talvolta spinelliani, talvolta dagli uni e dagli altri insieme. Fra gli atti costituzionali e gli elementi prefederali si devono citare: la CECA, con le sue istituzioni prefederali; i Trattati di Roma, che allargavano il raggio d'azione delle istituzioni con la competenza per il mercato comune ed altre materie; le elezioni dirette; il Sistema monetario europeo, mirante alla moneta europea; l'Atto Unico, con la creazione del mercato unico, la votazione a maggioranza nel Consiglio ed un ruolo più importante per il Parlamento (non un «topolino morto», ma l'inizio del rilancio che ha condotto al Trattato di Maastricht); e questo Trattato, con la moneta unica, la Banca

centrale europea, alcuni poteri in più per il Parlamento e l'inizio della cooperazione nel campo della difesa. E' vero che tutto questo non è la costituzione: sono però passi verso la costituzione. E non sono neanche piccoli passi, sono medi e talvolta grandi passi, i quali hanno creato la presente situazione precostituente.

Che cosa rimane da fare per fondare la federazione come era stata definita nelle «Tesi politiche» della riunione di via Poerio cinquant'anni fa? La Comunità possiede già i poteri relativi al commercio e, con il Trattato di Maastricht, quelli relativi alla moneta. Rimane, della lista delle «Tesi», soltanto la difesa, prudentemente lasciata, nel progetto di Trattato di Spinelli, a una riforma ulteriore. Per quanto riguarda le istituzioni, la Comunità ha già una Corte ed un sistema giuridico quasi federale; un esecutivo, la Commissione, per la quale la riforma più importante sarebbe di divenire responsabile davanti al Parlamento (riforma già avviata dal Trattato di Maastricht); ed un legislativo finora dominato da una Camera degli Stati, cioè dal Consiglio, nel quale, comunque, le decisioni legislative vengono prese in gran parte a maggioranza, ed il quale deve condividere il potere legislativo, anche se in limiti finora assai stretti, con il Parlamento, cioè con la Camera del popolo. Si può concludere che il difetto principale di questo sistema istituzionale rimane il quasi monopolio di potere del Consiglio e che la riforma cruciale sarebbe dunque la codecisione generale fra il Parlamento ed un Consiglio che decide a maggioranza.

Se accettiamo che l'integrazione delle forze armate possa essere rimandata, come previsto nel progetto di Trattato di Spinelli, ad una fase ulteriore, gli elementi cruciali di cui abbiamo bisogno sono la moneta unica e la codecisione fra Parlamento e Consiglio. La moneta unica, nonostante le difficoltà, è già prevista dal Trattato di Maastricht. L'elemento cruciale che manca è allora la codecisione: soltanto una parola, ma che ha suscitato resistenze ostinate in alcuni Stati membri, legati al culto della sovranità. Una riforma difficile, ma essenziale. Abbiamo bisogno della democrazia europea e la democrazia europea non c'è. Questa deve essere al centro della nostra battaglia degli anni Novanta: la battaglia per la costituzione europea.

La costituzione negli anni Novanta: l'ultima battaglia europea.

Ai cittadini non piace essere governati clandestinamente. Forse con la moneta unica e con la codecisione generalizzata, cioè con la democrazia europea, avremo *de facto* un'unione federale. Ma per la grande

maggioranza dei cittadini tutto questo è incomprensibile. I cittadini non sapranno come sono governati al livello europeo fino a quando entrerà in vigore una costituzione che renda tutto questo più chiaro. E' inoltre probabile che la volontà politica per fare riforme ulteriori mancherà se non sarà legata ad un progetto di costituzione.

Va da sé, dunque, che il MFE ha avuto ragione quando insisteva, al Congresso di quest'anno a Pescara, sulla «necessità di far intervenire nel processo il popolo federale europeo attraverso i suoi legittimi rappresentanti» (23). Le elezioni europee del 1994 saranno una grande opportunità per intensificare la campagna per la costituzione. Se questa sarà approvata nei due anni successivi, almeno da un nucleo importante di Stati, la situazione europea sarà trasformata. Questo è lo scopo della campagna. Faremo quanto sta in noi per raggiungerlo, ma niente nella vita politica europea è sicuro. Non dovremmo essere troppo delusi se in questo periodo ottenessimo soltanto la conferma del programma per l'introduzione della moneta unica, un rafforzamento dei poteri del Parlamento e qualche progresso verso una politica comune di difesa. Ma la piattaforma dalla quale lanceremo la costituzione potrà essere allora un po' più alta. E' assolutamente essenziale ottenere la costituzione prima della fine del secolo. La moneta europea sarà già stata creata; i paesi dell'Europa centrale staranno per entrare nella Comunità; ci saranno altre sfide, forse più urgenti. Le elezioni del 1999 presenteranno l'opportunità per la grande campagna definitiva per la costituzione.

I principali elementi della situazione sono attualmente i seguenti. La Francia rimane impegnata a favore della moneta unica, ma è meno entusiasta per quanto riguarda i poteri del Parlamento europeo. La Germania è impegnata a favore della codecisione, ma lo è meno per la moneta unica. Il governo britannico spera di allearsi con i Francesi sul Parlamento e con i Tedeschi sulla moneta, in questo modo impedendo sia la creazione della moneta che la codecisione. L'intento dei federalisti è opposto: un accordo fra Francesi e Tedeschi per realizzare tutte e due. Bisogna ammettere che Francesi e Tedeschi, o ambedue, potrebbero cambiare il loro orientamento in senso sfavorevole. Ma è lecito anche sperare che la Gran Bretagna, con entrambi i partiti principali dell'opposizione favorevoli sia alla codecisione che alla moneta unica, possa cambiare e avviarsi nella buona direzione. La maggioranza degli altri paesi è per la moneta, la codecisione e l'Unione federale; inoltre sono favorevoli molte forze economiche e sociali, e gli importanti partiti transnazionali europei, senza parlare del Parlamento europeo e della Commissione, e, *last but not least*, i Movimenti federalisti. Tutti questi

avranno la loro influenza sul risultato finale, ed uno dei fattori più importanti sarà un'Italia rinnovata.

L'Italia, dopo l'attuale rivoluzione basata sul primato del diritto (*the rule of law*), sarà governata da una classe politica largamente rinnovata. Cruciale sarà l'atteggiamento di questa classe verso la federazione e la costituzione europea. A questo riguardo il risultato del referendum dell'89 è molto importante: non si può ignorare l'88% dei cittadini. Forse i federalisti italiani potrebbero anche servirsi delle idee del federalismo interno, enunciate da Cattaneo ed affermate da Rollier ed altri rappresentanti delle vallate alpine nella dichiarazione di Chivasso, pubblicata poco dopo la fondazione del MFE cinquant'anni fa, chiedendo un regime «democratico-federale» a base regionale e cantonale (24).

Se la nuova classe politica italiana raggiungerà successi politici ed economici, e se sarà federalista, il ruolo degli Italiani rispetto alla costituzione federale europea potrebbe essere decisivo. E' certo che il futuro federale dell'Europa dipende anche dai federalisti italiani. Ed è addirittura possibile che esso dipenda soprattutto da essi. Questa, mi pare, è la sfida che dovete affrontare in questo decennio. Sono sicuro che il MFE sarà all'altezza di questa sfida.

E' dunque non solo con ammirazione per tutto ciò che è stato compiuto nel passato che saluto oggi il MFE, ma anche con grande speranza per i vostri sforzi ed i vostri successi nel futuro. E' stato un grande onore per me lavorare con voi e, oggi, parlare al Convegno celebrativo dei cinquant'anni del Movimento. Saluto il MFE dopo questi primi cinquant'anni, gli auguro buon lavoro per il decennio a venire per la realizzazione della Federazione europea, ma anche per i prossimi cinquant'anni nei quali i federalisti dovranno realizzare la Federazione mondiale.

NOTE

(1) Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio. Io, Ulisse*, Bologna, 1984, p. 342.

(2) *Ibidem*, pp. 307-8.

(3) Le «Tesi politiche» sono riprodotte in Lucio Levi e Sergio Pistone (a cura di), *Trent'anni di vita del Movimento federalista europeo*, Milano, 1973, pp. 66-70.

(4) Mario Albertini, «Altiero Spinelli, eroe della ragione», in *Il Federalista*, XXVIII (1986), pp. 3-4.

(5) Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948-1969*, (a cura di Edmondo Paolini), Bologna, 1989, p. 167.

(6) Karl-Heinz Koppe, *Das grüne E setzt sich durch. 20 Jahre Europa Union Deutschland 1946-1966*, Colonia, 1967, p. 68.

(7) Altiero Spinelli, *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986* (a cura di Pier Virgilio Dastoli), Bologna, 1987, p. 369.

(8) Mario Albertini, *op. cit.*

(9) Francesco Rossolillo, «Spinelli, uomo dell'opera», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 138-145.

(10) Altiero Spinelli, *Io, Ulisse*, cit., p. 343.

(11) Altiero Spinelli e Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Napoli, 1982, p. 37.

(12) Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948-1969*, cit., pp. 415, 417.

(13) Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948-1969*, cit., p. 330 (citato in Gianni Merlini, «Altiero Spinelli ovvero la concretezza dell'utopia», in *Il Mulino*, n. 5, 1990, p. 838).

(14) Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948-1969*, cit., p. 163.

(15) Jean Monnet, *Les Etats-Unis d'Europe ont commencé*, Parigi, 1965, pp. 47-50; Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948-1969*, cit., pp. 142-3.

(16) Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948-1969*, cit., p. 163.

(17) *Ibidem*, p. 269.

(18) *Ibidem*, p. 311.

(19) Altiero Spinelli, «Discorso al III Congresso nazionale del MFE (1949)», in Sergio Pistone, *L'Italia e l'unità europea dalle premesse storiche all'elezione del Parlamento europeo*, Torino, 1982, p. 186.

(20) «Documento approvato dal XIII Congresso del MFE», in Lucio Levi e Sergio Pistone (a cura di), *Trent'anni di vita*, cit., p. 419.

(21) *Ibidem*, pp. 335, 352.

(22) Lucio Levi, *The History of Europe's Draft Constitutions* (relazione per il seminario Federal Trust-UEF, Londra, 9-11 luglio 1993).

(23) «Le responsabilità dell'Europa nel mondo e il ruolo dei federalisti» (documento pre-congressuale della segreteria del MFE), in *L'Unità europea*, XX, marzo-aprile 1993, p. 6.

(24) «Dichiarazione dei rappresentanti delle popolazioni alpine (Carta di Chivasso)», in *L'Unità europea*, II, luglio-agosto 1944. Cfr. anche Cinzia Rognoni Vercelli, *Mario Alberto Rollier, un valdese federalista*, Milano, 1991, capitolo VI.

Saremo capaci di rinunciare a vincere?

CARLO MARIA MARTINI

Introduzione.

Sono lieto di poter intervenire a questo Convegno internazionale promosso dal Movimento federalista europeo a cinquant'anni dalla sua fondazione. Rivolgo un pensiero riconoscente agli illustri relatori, al Magnifico Rettore dell'Università che ci ospita, alle Autorità, agli organizzatori e a tutti i partecipanti.

Come sottolinea il titolo del tema generale, «L'Europa alla resa dei conti», il momento che il nostro continente sta attraversando è certamente cruciale. Siamo di fronte ad un'autentica *ora storica*, scattata quasi inaspettatamente verso la fine del 1989, che si è incontrata con un lungo processo di unificazione in atto da diversi anni almeno in Europa occidentale.

Un'ora che tuttavia si è rivelata e si va rivelando come un detonatore dagli effetti imprevedibili, con una serie incalzante di eventi gravi, tra i quali vorrei ricordare la perdurante crisi in atto nella ex Jugoslavia. Ci troviamo in una situazione inedita di libertà, ma la domanda circa la direzione che questa libertà va e deve andare assumendo si fa sempre più insistente e ineludibile.

Nello stesso tempo, alla libertà è succeduta una fase di *deserto*, con tutte le prove e le tentazioni tipiche di tale condizione: dall'Oriente e dall'Occidente ci si raduna insieme nello sforzo di costruire la «Casa comune», e però le regole di questa convivenza spesso non sono identificate e condivise; il processo di rifondazione degli Stati e dell'intera convivenza civile è tuttora in atto; antiche diversità e rivalità etniche e culturali, sopite, calpestate, e non risolte durante il dominio comunista, risorgono con veemenza e non ci si può non interrogare circa il valore e il significato delle nazioni e delle loro culture e circa i limiti e il superamento dei risorgenti nazionalismi.

Il segno drammatico della ex Jugoslavia.

Ho avuto già occasione di illustrare al Colloquio internazionale svoltosi a Milano nello scorso mese di maggio sul tema: «L'impegno politico di ispirazione cristiana nella costruzione della nuova Europa», che il segno più drammatico della difficile situazione che vive oggi l'Europa e delle sfide che l'attendono è l'assurdo conflitto che continua a verificarsi nella ex Jugoslavia. In una parte d'Europa a noi vicinissima, si presenta infatti un problema di nazionalità e di etnie che non riescono a trovare un *modus vivendi* accettabile da tutte le parti. Contemporaneamente è latente un conflitto tra due tradizioni europee, quella dell'Ovest e quella dell'Est, a cui si aggiunge il confronto tra la vecchia Europa e l'Islam.

Ne emerge la vera sfida con la quale dobbiamo tutti confrontarci, sintetizzabile in un interrogativo che non è: chi vincerà tra Est e Ovest, tra Nord e Sud?, bensì: saremo tutti capaci di *rinunciare a vincere*, cercando una nuova integrazione che trasformi il conflitto in una gara di mutuo servizio e di accoglienza tra culture diverse, in una sintesi a misura di uomo e di cittadini, in una grande federazione, patria di tante piccole nazioni e culture?

Questa, a mio avviso, è la «resa dei conti» che è posta davanti ai cittadini europei: e di questa «resa dei conti», l'alternativa tra *federalismo* o *nazionalismo* è indubbiamente un aspetto importante e nevralgico.

Il Manifesto di Ventotene (1941).

In tale ottica vogliamo cogliere la lungimiranza del *Manifesto di Ventotene* del 1941, allorché guardava alla creazione di un solido Stato internazionale come a compito centrale e concepiva la conquista del potere nazionale quale strumento per realizzare l'unità internazionale. Quel gruppo di antifascisti che, sul finire dell'agosto 1943, si radunò a Milano, nella casa di un credente valdese, Mario Alberto Rollier, intorno ad Altiero Spinelli, per fondare il MFE, secondo le linee ispiratrici del *Manifesto*, si impegnavano a battersi — al di sopra di ogni differenza ideologica e di ogni obiettivo di parte — per la *Federazione europea*, considerata appunto lo strumento necessario per la pacificazione definitiva dei popoli d'Europa e inizio e promessa di pacificazione per l'intero genere umano.

Allora si era nel pieno della guerra, il nazionalismo e il razzismo imperavano, ovunque in Europa era violenza e morte, Milano devastata

e prostrata dai terribili bombardamenti a tappeto che, proprio nel tragico agosto 1943, avevano operato distruzioni mai viste.

Oggi, a distanza di cinquant'anni, il grande approdo indicato dai fondatori del federalismo europeo e da altri padri dell'Europa non è stato ancora raggiunto. Altre sono le forme di devastazione, di morte, di distruzione e di conflitto che segnano i nostri giorni e anche la città di Milano. Tuttavia oggi, come allora, c'è da sperare e lottare per una convivenza più umana, più giusta e più pacifica. E sono davvero lieto che sia stata scelta Milano quale sede del vostro Convegno internazionale, mentre mi auguro che possa essere un segno di speranza e di rinascita in questa metropoli che sta vivendo un momento non facile, senza dubbio gravido di responsabilità.

Tra gli aspetti fortemente negativi della nostra situazione contemporanea si pone il risorgere di *nazionalismi* esasperati, che stanno trascinando molti popoli in una spirale dolorosa di violenze. Nuove e analoghe spinte disgregatrici, foriere di chiusure, contrapposizioni e rifiuti, potrebbero ancora esplodere all'Est e all'Ovest e ci farebbero ricadere in un passato che non vorremmo rivedere. Dobbiamo perciò, tutti e ciascuno, avvertire la necessità e l'urgenza di distinguere adeguatamente tra nazionalismo e patriottismo; di discernere tra sentimenti nazionali positivi e negativi, valutando adeguatamente l'idea di «identità nazionale»; di riconoscere e difendere i diritti delle minoranze contro la tendenza ad ogni uniformità schiavizzante; di ricercare formule che, superando l'immediata identificazione tra «Stato» e «nazione», consentano a popoli diversi di vivere in un'unica entità statale vedendo pienamente salvaguardati i propri diritti e la propria identità.

Mi permetto di citare in proposito la *Dichiarazione finale* (n. 10) del Sinodo dei Vescovi per l'Europa, celebrato a Roma nel 1991: riconoscendo che «le differenze nazionali non devono scomparire, ma piuttosto essere mantenute e coltivate come il fondamento, storicamente sviluppati, della solidarietà europea», che «la stessa identità nazionale non si realizza se non nell'apertura verso gli altri popoli e attraverso la solidarietà con essi» e che «i conflitti devono essere risolti mediante le trattative e i negoziati e non attraverso l'uso della violenza», occorre impegnarsi per addivenire anche a proposte di diritto internazionale in grado di salvaguardare il valore della nazione senza cadere nella esasperazione dei nazionalismi.

Continuare il processo di integrazione europea.

Gli ultimi cinquant'anni non sono comunque trascorsi invano. Il

processo di integrazione europea ha consentito, infatti, di superare antiche e radicate conflittualità e ha pacificato i popoli che vi erano coinvolti; le frontiere, che un tempo venivano quasi sacralizzate quali segni invalicabili di identità nazionali diverse e contrapposte, stanno perdendo la loro carica ideologica e simbolica e sempre meno separano tra loro le genti dell'Europa comunitaria. La stessa sovranità degli Stati, la cui limitazione è necessaria per costruire una Unione europea secondo i principi corretti del federalismo, è andata ridimensionandosi. Il significato più innovativo dell'esperienza dell'Europa comunitaria sta nella capacità di sostituirsi agli Stati nel disciplinare rilevanti rapporti sociali e di risultare quindi, sia pure embrionalmente, limitative della loro sovranità; si assiste significativamente, per la prima volta nella storia, alla presenza di istituzioni capaci di adottare atti che, nell'ordinamento degli Stati membri, conseguono la stessa efficacia delle leggi interne e che addirittura da queste ultime risultano inattuabili.

D'altra parte, occorre riconoscere che l'integrazione comunitaria è ancora in gran parte un processo tra Stati; ci sono *passi non indifferenti da compiere* per arrivare a un'Europa dei popoli e dei cittadini e dunque a un'organizzazione internazionale che possa essere di esempio e di sprone per l'intera convivenza mondiale. A tale riguardo, vorrei ricordare una volta di più che se l'unità europea si potrà realizzare, non sarà né per la geografia, né per la storia o la lingua e neppure per il convergere di diversi interessi emergenti. L'unità sarà piuttosto il frutto della *libera volontà dei popoli*, che a sua volta presuppone ed esige un'autentica maturità morale. Occorre, perciò, che si operi per realizzare un'autentica e diffusa democrazia, dove il libero consenso dei cittadini sia mosso da valori ideali e dalla scoperta e suscitazione di interessi comuni, cioè di un bene comune europeo, e dove gli strumenti istituzionali, anche a livello continentale, siano autentica espressione della sovranità popolare.

Agli Europei, cui il Trattato di Maastricht riconosce una cittadinanza comune, bisogna garantire una partecipazione reale, da cittadini, alle grandi scelte dell'Europa, togliendo la sensazione che l'Unione europea sia solo un'opera di vertice, che non interessa la gente. Solo così sarà possibile una sintesi politica fondata sul rispetto delle persone e dei gruppi, ma nello stesso tempo sulla disponibilità di persone e gruppi a compiere sacrifici per il bene comune dell'intero continente.

Non dimentichiamo che la continuazione di questo cammino e il consolidamento delle strutture federali saranno anche meglio in grado di accogliere quei paesi europei che aspirano ad unirsi all'Unione europea: in essa potranno trovare una garanzia della loro stabilità democratica e la

definitiva sconfitta del nazionalismo. E tutto questo può e *deve* avere un riflesso più ampio, a *dimensione mondiale*. Se, lo ricordava trent'anni or sono Giovanni XXIII nella *Pacem in terris*, per realizzare la pace sulla Terra occorrono poteri pubblici in grado di operare in modo efficace sul piano mondiale (n. 45), a noi è chiesto di tendere alla costituzione di un governo democratico del mondo, che assicuri la preminenza del diritto sulla forza e la soluzione delle controversie con mezzi pacifici. L'Europa, nella quale è sorto lo Stato nazionale con le sue ideologie e i suoi limiti, può e deve offrire l'esempio di un vero governo sovranazionale e di un'autentica democrazia internazionale. La sua missione storica consiste anche in questo, nel realizzare una tappa ulteriore verso la costituzione — auspicata dal Concilio Vaticano II nella *Gaudium et spes* — di «un'autorità pubblica universale, da tutti riconosciuta, la quale sia dotata di efficace potere per garantire a tutti i popoli sicurezza, osservanza della giustizia e rispetto dei diritti» (n. 82).

L'augurio con cui concludo il mio intervento è che, oggi come ieri, non manchino uomini e donne, giovani e adulti, che condividono tali ideali e che sono disposti ad assumere ogni loro responsabilità per l'edificazione di un'Europa nella quale ogni uomo, ogni popolo, ogni nazione possa vivere in una pace piena e solidale.

Manifesto di Milano

MAURICE DUVERGER

Combattuta tra un federalismo immobile e un nazionalismo in espansione, l'Europa del 1993 non deve essere confrontata soltanto alle tesi profetiche sviluppate da Altiero Spinelli nel 1941 e nel 1943, ma anche al progetto concreto del Trattato che istituisce l'Unione europea che egli aveva fatto votare nel 1984 dal Parlamento di Strasburgo, e alle conseguenze del crollo del sistema sovietico che Spinelli non ha conosciuto e che allarga il campo di questa Unione, varata ufficialmente da venticinque giorni dai dodici Stati membri della Comunità, fino alle foci del Danubio.

Tentiamo di fare qui tale confronto nel quadro del mandato che i cittadini di Milano, Roma, Torino, Firenze, Genova, Perugia e Urbino hanno affidato a un professore di diritto costituzionale e di scienze politiche scegliendolo come l'unico deputato di questa Comunità al quale convenga esattamente l'aggettivo di europeo. Infatti, questo cittadino francese rappresenta l'Italia ed è vincolato così a una duplice fedeltà verso la patria di nascita e quella d'elezione. Una simile impresa non è priva di rischi, perché porta i federalisti a una revisione radicale del loro pensiero e i parlamentari europei ad un'audacia inconsueta nelle loro decisioni.

Oggi Milano rappresenta simultaneamente il pericolo principale e la speranza fondamentale: contrasto che dilania l'Europa e guida il suo avvenire. Agitata da un secessionismo teatrale, questa città subisce, in una delle regioni più moderne del continente, una forma populista del tribalismo, una degenerazione del nazionalismo che in paesi meno sviluppati, come l'Irlanda e la Jugoslavia, arriva fino alla guerra civile. Iniziatrix dell'idea europea nel 1943, Milano può adesso rinnovare la teoria ed accelerarne la pratica, così come fece Altiero Spinelli prima nel 1941 e poi nel 1984.

I. Verso un neofederalismo aperto.

E' giunto il momento di abbozzare una teoria del federalismo che non

si basi unicamente sugli esempi degli Stati Uniti d'America e della Confederazione elvetica, ma che tenga presenti anche quelli della Germania, dell'Austria e del Belgio, che hanno apportato innovazioni importanti pur restando nell'ambito dello Stato federale. La Comunità europea potrebbe andare molto più lontano passando da questi federalismi statali a un federalismo aperto, a condizione di uscire dall'immobilismo in cui oggi l'imprigiona la rinascita dei nazionalismi. Solo i parlamenti potranno svegliare la «Bella addormentata nel bosco».

Il federalismo classico.

In origine il federalismo è stato inventato per formare piccoli Stati attraverso il raggruppamento di entità indipendenti più simili alle antiche città che agli Stati nazionali. Gli Stati Uniti inglobavano meno di tre milioni d'abitanti nel 1787, quando le tredici ex colonie britanniche decisero di trasformare in federazione la confederazione poco costrittiva che avevano costituito qualche mese dopo la loro Dichiarazione d'indipendenza del 1776. La Svizzera aveva dimensioni analoghe nel 1848, nel momento in cui avviò la trasformazione di una confederazione che non era più costrittiva, sebbene fosse più antica, dato che era stata formata nel 1292.

L'originalità di questo federalismo classico sta nella divisione del parlamento in due Camere elette direttamente dai cittadini: una proporzionalmente alle popolazioni rispettive delle unità federate, l'altra invece con un numero di rappresentanti uguale per ognuna di esse. La prima impedisce che le grandi unità federate, meno numerose, siano dominate da una coalizione delle piccole. La seconda, invece, protegge le piccole da un'egemonia delle grandi, dato che l'uguaglianza delle rappresentanze era per esse accettabile perché, negli Stati Uniti del 1787, non c'era una grande differenza di dimensioni essendo tutte le unità federate abbastanza piccole: si andava dai 538.000 abitanti della Virginia ai 45.000 del Rhode Island.

La giustapposizione della maggioranza della popolazione e della maggioranza degli Stati, attenuata fin dall'origine a livello dell'esecutivo, è stata soppressa molto presto negli Stati Uniti dall'evoluzione del sistema elettorale per la nomina del Presidente. Affidata dalla Costituzione a grandi elettori scelti da ogni Stato in numero uguale a quello dei senatori e dei rappresentanti che esso invia al Congresso, essa si basava in partenza su una combinazione non egualitaria delle due rappresentanze. La maggioranza della popolazione ha avuto partita vinta quando s'è

imposta la designazione dei grandi elettori col suffragio universale. Esso ha costretto naturalmente i grandi elettori a far campagna sul nome di un candidato alla Casa Bianca e a votare poi per lui. Così, un potere esecutivo forte e stabile, dotato di un diritto di veto sul legislativo, poggia ormai sulla maggioranza dei cittadini.

Nelle costituzioni federali degli Stati parlamentari moderni, come l'Austria del 1920 e il Belgio del 1993, la rappresentanza delle province alla Camera ad esse riservata ormai è solo semiproporzionale alla popolazione. Lo sviluppo della democrazia nel XX secolo mal si adatta a una parità di rappresentanza fra i piccoli e i grandi elementi federati. La sua correzione costituisce il primo stadio di un neofederalismo, ma non il più importante.

Il neofederalismo del XX secolo.

La via di un autentico federalismo è stata aperta dalla Germania fin dalla sua prima Costituzione repubblicana, votata a Weimar nel 1920. Essa stabiliva un *Reichsrat* composto come il *Bundesrat* attuale della Costituzione votata a Bonn nel 1949: formato non da deputati eletti dai cittadini, ma da membri dei governi di ogni *Land*, che dispongono dai 3 ai 6 voti espressi in blocco, a seconda che i *Länder* abbiano meno di 2 milioni di abitanti o più di 7. L'innovazione è fondamentale e corrisponde alla logica del federalismo. Dal momento che le seconde Camere esprimono l'autonomia degli Stati federati, questa autonomia è rappresentata meglio dai governi locali che l'incarnano esattamente, più che dagli eletti il cui numero uguale per ognuna simbolizza l'uguaglianza delle unità federate, ma rappresenta opinioni più che una capacità decisionale autonoma. In diritto, l'equilibrio relativo dei governi federati non è conforme all'uguaglianza teorica dei territori che essi dirigono. In pratica, esso corrisponde al fatto che l'entità della popolazione conferisce un'influenza più o meno grande al livello federale, senza che questa sia esattamente proporzionale alla popolazione.

La rappresentanza delle unità federate nella seconda Camera, attraverso i loro governi e non gli eletti del popolo in numero uguale per tutte, costituisce l'elemento fondamentale del neofederalismo del XX secolo. L'equilibrio relativo dei voti di questi governi secondo livelli di popolazione ne è soltanto il complemento. La prima innovazione deriva dalla nozione giuridica del federalismo. La seconda corregge gli eccessi di questa nozione con un compromesso politico. L'importanza che hanno assunto i governi federati, elevati così a co-legislatori federali a fianco

d'una prima Camera che rappresenta le popolazioni, stabilisce una confusione di poteri di un genere completamente inedito, dato che i membri degli esecutivi federati entrano nel legislativo federale. In questo senso, essi partecipano un poco alla sovranità dello Stato federale.

Tuttavia, ciò non cambia nulla al fatto che il neofederalismo e il federalismo classico sono entrambi variazioni dello Stato nazionale, il solo titolare della sovranità definita come un potere supremo e indipendente che evita qualsiasi obbligo di sottomettersi ad un'autorità superiore. Come ogni Stato nazionale, lo Stato federale è sottoposto ad obblighi solo se li ha accettati con un impegno contrattuale con i suoi pari, che sono gli altri Stati sovrani. Le unità federate non sono Stati. Del resto, sono così chiamate solo negli Stati Uniti dove il termine «Stato» designa soltanto gli Stati federati: lo Stato federale è qualificato come Unione dalla Costituzione e dal linguaggio corrente. Altrove, le unità federate si chiamano cantoni, province, regioni, paesi. Esse hanno una grandissima autonomia interna, ma in nessun caso sono sovrane. Lo Stato federale non è che uno Stato nazionale molto decentralizzato, le cui competenze sono generalmente definite da attribuzioni precise; tutte quelle che la costituzione non gli riconosce appartengono alle unità federate.

Il federalismo aperto della Comunità.

I federalismi classici e il neofederalismo tedesco sono fermi allo Stato federale, unico titolare della sovranità nell'insieme costituito da esso e dalle unità federate. Fra gli Stati membri della Comunità, ognuno dei quali è un vero e proprio Stato, titolare dell'essenziale della sovranità, nessuno è pronto a cambiare statuto per diventare una semplice unità federata. Sia esso grande, medio o piccolo, non c'è uno Stato che ritenga vantaggioso per la Comunità fondersi in uno Stato federale che con i suoi dodici membri attuali già raggiunge 345 milioni di abitanti.

Con i sei Stati dell'AELE e con la dozzina di ex democrazie popolari, esso diventerebbe un gigantesco Stato federale di 500 milioni di abitanti, con la fusione di una trentina di nazioni situate fra l'Atlantico e le foci del Danubio, il Capo Nord e Cipro. Ingovernabile all'interno, questo mostro si troverebbe fortemente limitato nelle relazioni internazionali disponendo di un solo voto all'Assemblea generale dell'ONU e di un solo diritto di veto al Consiglio di Sicurezza, come gli Stati Uniti, invece della sua trentina di voti attuali e dei suoi due diritti di veto. Altiero Spinelli non auspicava questo federalismo chiuso che, creando un super Stato, avrebbe allontanato un po' di più dai popoli il potere di decidere sovranamente.

«L'unità internazionale» di cui parla il *Manifesto di Ventotene* può solo essere un federalismo aperto che riunisca in un insieme strutturato Stati nazionali che la storia ha costituito intorno ad una civiltà comune di cui essi incarnano forme particolari, ognuna delle quali, peraltro, è minacciata dalla mondializzazione delle economie e dei *mass media*. In tale prospettiva, la Comunità appare come un sistema originale, che si sviluppa a partire dal federalismo classico e dal neofederalismo. Essi saranno così i precursori di un nuovo modello di società politica, il terzo inventato e sperimentato, dopo la Città democratica e lo Stato nazionale. Società politica che si preciserà con la divisione della sovranità fra gli Stati membri, che all'inizio la detenevano in esclusiva, e le autorità comunitarie che ne hanno già ricevuto una parte.

Ma questa Comunità non è ancora che allo stato larvale. Si trasforma molto lentamente in organismo adulto. Ha adottato solo molto parzialmente le istituzioni legislative del neofederalismo. Il Parlamento europeo assolverebbe le funzioni di una Camera dei rappresentanti del popolo se avesse il pieno potere legislativo. Il Consiglio vi simboleggerebbe una Camera degli Stati rappresentati da ministri dei loro rispettivi governi, come nel *Bundesrat* tedesco, se non assorbisse l'80% del potere legislativo e una buona parte dell'esecutivo. L'autorità governativa rimane debole e disordinata. E rischia di diventare anarchica se l'allargamento della Comunità attualmente in corso non è preceduto da una profonda riforma delle istituzioni. I governi non sono disposti a farla né a lasciare che altri la facciano. Ma i parlamenti, se volessero, potrebbero assumersi l'incarico.

II. L'ora dei parlamenti.

Ridurre il Consiglio dei Ministri alle sole funzioni legislative che gli farebbero meritare il titolo di Consiglio degli Stati, trasferire alla Commissione tutte le funzioni esecutive di competenza della Comunità, elevare il Consiglio europeo a Consiglio supremo dell'Unione che eventualmente potrebbe riunirsi a livello dei ministri degli Affari esteri per portare avanti la cooperazione e le politiche comuni in materia diplomatica e di sicurezza, dare al Parlamento europeo un potere co-decisionale generale per ogni atto comunitario di natura legislativa: sono queste le principali riforme che permetterebbero di sviluppare un vero federalismo aperto, fondato su una divisione della sovranità con gli Stati membri. I governi non lo faranno, ma il Parlamento europeo ha il mezzo per costringerli ad avviarne alcune e i parlamenti nazionali possono

cooperare con esso per trasformare la Comunità.

Il potere del Parlamento europeo.

La procedura d'adesione dei nuovi membri offre al Parlamento europeo la stessa occasione d'imporre la propria autorità che il Parlamento britannico aveva trovato nel potere d'autorizzare la riscossione delle imposte quando le subordinò al rispetto delle sue esigenze, qualche secolo fa. La Corona non ha mai concesso nulla spontaneamente ai deputati: si sono conquistati tutte le loro prerogative con la tecnica del «sì, a condizione che...». I governi degli Stati che siedono al Consiglio della Comunità non concederanno mai un potere importante al Parlamento europeo se non sono obbligati a farlo. Oggi vogliono che l'Austria, la Finlandia, la Norvegia e la Svezia raggiungano i Dodici. Ma ciò non è possibile senza il parere conforme dei deputati, che richiede la maggioranza assoluta di questi, cioè 260 voti. Nulla impedisce al Parlamento di subordinare questo accordo a riforme istituzionali che si applicherebbero simultaneamente all'adesione. Con questo mezzo, esso può imporre trasformazioni importanti.

I cittadini capirebbero benissimo tale esigenza, perché corrisponde all'interesse evidente e urgente della Comunità. Citeremo solo una di queste riforme, perché essa aprirebbe la strada ad una cooperazione più stretta fra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali, cosa che è indispensabile. Questa riforma riguarda la designazione dei commissari per porre fine a un'anomalia che guasta tutto il funzionamento della Commissione. In teoria, i suoi membri non rappresentano gli Stati, ma in pratica essi sono designati dai governi. Il Trattato di Maastricht prevede solo una consultazione del Presidente designato prima della nomina di ciascuno di loro. Perché non fare un passo avanti facendo un gesto in favore dei parlamenti nazionali che corrisponda alla logica dell'istituzione? Basterebbe che il Parlamento europeo, fra le condizioni *sine qua non* del suo parere favorevole a ogni nuova adesione, desse spazio a una formula di questo genere: «I membri della Commissione sono scelti dal suo Presidente dopo la sua designazione, ognuno su una lista di sei nomi stabilita dal Parlamento dello Stato in ragione di quattro nomi per la sua maggioranza e di due per la sua minoranza».

La cooperazione dei parlamenti nazionali.

E' indispensabile far partecipare i parlamenti nazionali alle decisioni

della Comunità, dove gli Stati sono oggi rappresentati esclusivamente dai governi. Questo monopolio, naturale nelle relazioni diplomatiche, diventa inammissibile in una struttura plurinazionale dove i popoli devono essere rappresentati non solo nella loro volontà d'unione dal Parlamento europeo, ma anche nelle loro diversità nazionali dai parlamenti degli Stati. Altiero Spinelli aveva voluto che il progetto di Trattato costitutivo del 1984 fosse inviato direttamente a questi ultimi affinché ne discutessero prima dei loro governi. I parlamenti degli Stati non hanno esaminato il testo perché era troppo lontano dalle loro preoccupazioni. La «Conferenza dei parlamenti della Comunità» riunita a Roma nel novembre del 1990 ha gettato un ponte sull'abisso d'incomprensione che allora separava le due categorie di rappresentanti del popolo. Essa associava un terzo dei deputati europei a due terzi di parlamentari degli Stati affinché questi (che sono settemila) fossero rappresentati meglio, dato che l'esigenza di una maggioranza dei due terzi per tutti i voti ristabiliva l'equilibrio. Senza difficoltà, le due categorie hanno potuto discutere insieme in un'eccellente atmosfera riunendosi secondo gruppi parlamentari, dove gli eletti di partiti analoghi si sono facilmente collocati.

Un nuovo potere costituente.

Votata con una maggioranza schiacciante, dopo la discussione di 200 emendamenti, la «Dichiarazione finale» non aveva valore giuridico: ma era il primo testo costitutivo della Comunità che poggiava indiscutibilmente su una duplice legittimità democratica. Il relatore del Parlamento europeo ha proposto che questa Conferenza dei parlamenti della Comunità diventasse un elemento di una vera e propria procedura costitutiva. Il Parlamento europeo voterebbe innanzitutto, in prima lettura, un progetto di Costituzione limitato a qualche punto essenziale. Questo progetto verrebbe poi dibattuto da una Conferenza dei parlamenti. La «Dichiarazione finale» votata da questa dovrebbe fornire indicazioni al Parlamento europeo per una sua deliberazione in seconda lettura, il cui testo potrebbe essere infine inviato al Consiglio dell'Unione o a una Conferenza intergovernativa, eventualmente dopo una seconda spola con la Conferenza dei parlamenti.

Sarebbe difficile allora per il Consiglio dell'Unione o per la Conferenza intergovernativa non tener conto di un progetto costituzionale redatto in queste condizioni. Allo stadio attuale dello sviluppo dell'Unione, non è possibile prevedere una procedura costitutiva fondata unicamente sul Parlamento europeo. Ma non si può più tollerare una procedura

costituente ricalcata sulle sole tecniche diplomatiche, come se l'oggetto fossero Trattati ordinari e come se la Comunità e l'Unione non esistessero.

I governi e i parlamenti degli Stati, come anche la Corte costituzionale tedesca, dovrebbero meditare anche sull'esempio di due confederazioni democratiche, quando hanno modificato il loro statuto confederale. Solo dodici Stati degli Stati Uniti hanno votato la Costituzione del 1787, il Rhode Island ha addirittura rifiutato di inviare dei deputati alla Convenzione di Filadelfia, e la Costituzione è stata applicata non appena nove Stati l'hanno ratificata. Solo quindici cantoni e mezzo, su ventidue, hanno ratificato la Costituzione federale svizzera del 1848, che gli altri cantoni hanno finito per applicare successivamente. La Comunità europea è oggi molto più integrata di quanto non lo fossero la Confederazione degli Stati Uniti prima del 1787 e la Confederazione elvetica prima del 1848. Ecco perché la teoria del federalismo, della confederazione e della Comunità merita di essere esaminata più a fondo che in queste poche pagine.

Quale costituzione per l'Europa?

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA

1. Vista dall'osservatorio italiano — nella fase più drammatica che il nostro paese abbia attraversato dagli anni del dopoguerra — la prospettiva comunitaria assume oggi una gravidanza particolare. Più che mai nel passato, la sorte del paese è legata al suo rapporto con l'Europa. In pari tempo, anche l'evoluzione futura della Comunità e la sua transizione verso l'Unione (un obiettivo che, pur se formalmente stabilito dal Trattato di Maastricht, appare ancora lontano) sono legate alle vicende italiane assai più di quanto non si possa talvolta pensare, perché il nostro paese ha costituito sin qui un polo essenziale della CEE: sia come grande mercato, la crisi del quale determinerebbe la crisi economica di Germania e Francia, sia come elemento trainante di non pochi aspetti evolutivi della costruzione comunitaria.

Ma prescindiamo dal problema Italia e consideriamo il quadro europeo. L'osservatore che si limitasse a registrare le valutazioni della stampa e della grande maggioranza degli esperti economici e politici non potrebbe fare a meno di concludere che la ratifica del Trattato di Maastricht ha costituito una vittoria di Pirro. Perché alcuni paesi si sono autoesclusi dagli obiettivi più rilevanti del Trattato; perché la convergenza che il Trattato esige in vista della moneta unica appare per altri paesi (a cominciare dal nostro) lontana; perché l'automatismo previsto per l'Unione monetaria è stato messo in forse ed anzi in parte contraddetto dal Parlamento tedesco e dalla Corte di Karlsruhe; perché la crisi economica più grave da quando è sorto il mercato comune fa nascere tentazioni di chiusura e provoca reazioni solo al livello nazionale anziché stimolare risposte al livello europeo (come mostra lo scarso successo finora arriso alle proposte di Jacques Delors in tema di misure per l'occupazione); perché la cooperazione interstatuale che per quindici anni aveva assicurato la riuscita del Sistema monetario europeo è ormai, dopo la crisi dei mesi scorsi, solo un ricordo; perché si cercherebbero invano nelle classi politiche nazionali, nei ceti dirigenti e nella stessa opinione pubblica

quello spirito creativo, quella tensione morale e quella volontà di rottura rispetto ad un tragico passato, senza i quali l'avventura comunitaria non sarebbe mai nata.

L'atteggiamento pessimistico è dunque da molti mesi predominante, e non senza riscontri nella realtà, come si è detto. Eppure un tale atteggiamento, mentre non aiuta a superare la crisi che le istituzioni comunitarie vivono dal 2 giugno del 1992, neppure corrisponde ad una visione veramente obiettiva della situazione. A torto il realismo viene considerato inerente alle sole valutazioni pessimistiche sull'Europa. In passato, in più circostanze le previsioni di insuccesso delle imprese comunitarie si sono rivelate infondate, e dunque i pessimisti sono risultati, a conti fatti, degli idealisti alla rovescia, degli utopisti in negativo. Ancora recentemente, chi prevedeva che Maastricht non sarebbe mai entrato in vigore ha sbagliato, e chi prevedeva la ratifica ha avuto ragione. Lo stesso errore di prospettiva fa dire oggi a molti che Maastricht, pur ratificato, è nato morto. Invece le potenzialità del Trattato sono ancora tutte da sviluppare, e il farlo dipenderà in massima parte dal dinamismo politico e operativo delle istituzioni comunitarie: come è accaduto con l'Atto Unico del 1986. Un nuovo Libro bianco — anzi, una serie di Libri bianchi — potrebbe indicare le vie da percorrere per realizzare gli obiettivi del Trattato sui fronti molteplici che si sono aperti: dalla coesione alle reti transnazionali, dall'ambiente alla ricerca scientifica, dalla politica estera alla sicurezza, dagli affari interni alla giustizia; per tacere della politica monetaria, le cui tappe sono state definite con inusuale precisione.

Eppure appare chiaro all'osservatore che tutto ciò non è sufficiente. Anche dopo Maastricht il disegno che sta all'origine della costruzione europea rimane incompiuto.

2. Chi rifletta sulla fisionomia che la Comunità avrà raggiunto se si ipotizza, per un futuro più o meno prossimo, la realizzazione degli obiettivi fissati dal Trattato sull'Unione politica, non può evitare di affrontare alcuni problemi di fondo. Essi concernono i profili costituzionali dell'Europa di domani.

Occorre partire da un rilievo forse non superfluo. La Comunità è nata attraverso un procedimento di carattere internazionale, nella forma di un Trattato al quale altri se ne sono aggiunti via via. Lo scopo dei diversi Trattati è consistito nel conseguimento di obiettivi di natura anzitutto economico-politica. Ora, sin dall'inizio gli strumenti predisposti per raggiungere gli obiettivi del mercato unico — e dunque della libera

circolazione di merci, persone, servizi e capitali — hanno avuto il carattere di istituzioni permanenti, congegnate in forma ben diversa da quella divenuta usuale per conseguire risultati specifici, per quanto significativi, di politica economica interstatuale. Chi ponga mente alle linee della struttura ideata da Jean Monnet per far gestire in comune tra Francia e Germania il carbone e l'acciaio non può non avvedersi che il disegno ha la natura di un progetto costituzionale, pur se concerne un settore limitato. L'Assemblea, la Commissione, il Consiglio già sono presenti. Nella forma di un Trattato, nasce dunque fin dal 1950 un'organizzazione internazionale che presenta alcuni caratteri propri della statualità. E che può ed anzi deve venir misurato anche secondo un metro di natura costituzionale. I Trattati successivi, sino a Maastricht compreso, hanno proseguito lungo la stessa via. Ma la procedura di taglio internazionalistico e l'anteposizione degli scopi economico-politici rispetto agli strumenti adottati per conseguirli — due aspetti peraltro spiegabili dell'impresa comunitaria — hanno indotto a sottovalutare i profili istituzionali e costituzionali inerenti alle opzioni a volta a volta adottate. E' tempo ormai di sottoporre tali profili al dibattito degli esperti, delle forze politiche e dell'opinione pubblica, perché la fisionomia e la sorte stessa dell'Unione europea di domani dipendono essenzialmente dalle scelte che verranno compiute su questo terreno. E' sorprendente rilevare la sproporzione enorme che si verifica, nell'impiego di energie intellettuali, tra le analisi della normativa esistente sul terreno comunitario e le analisi dedicate ai problemi di natura costituzionale che pure si prospettano come gravi e non eludibili.

Essi si collocano nella prospettiva della revisione istituzionale che il Trattato di Maastricht ha previsto per il 1996: una data ormai non lontana. D'altronde, la scadenza ancor più prossima delle elezioni europee del giugno 1994 impone di mettere in campo proposte precise, sulle quali le diverse forze politiche europee dovranno pronunciarsi nella campagna elettorale. Mi limiterò in questa sede a sottolineare, con rapidi tratti, alcuni punti significativi.

La dialettica tra i fautori dell'allargamento in tempi brevi dell'Unione europea — converrà pure cominciare ad usare la nuova denominazione ormai ufficiale dal 1° novembre di quest'anno, che non è solo di facciata — ad Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia da un lato, e dall'altro lato i fautori del previo «approfondimento» dei meccanismi di integrazione europea tra i membri attuali rivela, certamente, la presenza di due concezioni diverse dell'Europa di domani. Da un lato la visione di una grande zona di libero scambio, che costituisce già oggi il più grande

mercato del pianeta, ma che non dovrebbe intaccare la sovranità degli Stati europei. Dall'altro la creazione di un'Unione di tipo federale, nella quale alcuni poteri sono messi in comune e conferiti all'Unione, mentre altri rimangono di competenza degli Stati, ed altri ancora sono affidati alle regioni, in base al criterio fondamentale della sussidiarietà che costituisce uno dei capisaldi del federalismo. A rafforzare in modo sostanziale le ragioni della seconda tesi militano — a prescindere da ragioni storiche e ideali sulle quali le posizioni possono essere diverse — almeno due argomenti che anche i fautori della prima tesi non possono ignorare. In primo luogo, la rinuncia alla piena sovranità degli Stati è già presente ed operante nei Trattati in vigore, ed in misura non trascurabile. In secondo luogo, senza una riforma di alcune regole istituzionali, la futura Europa a sedici — e tanto più l'Europa estesa ai paesi già comunisti dell'Est — non sarà in grado di funzionare efficacemente neppure come semplice zona di libero scambio. Le decisioni del Consiglio saranno lente o addirittura paralizzanti, la Commissione pletorica, il Parlamento europeo ingolfato in semplici pareri su questioni di dettaglio, il consenso popolare sulle decisioni di maggior rilievo assente o imperfetto, il circuito vitale tra voto e rappresentanza politica quasi inesistente.

Quanto all'Unione monetaria, essa a sua volta condiziona lo stesso mercato unico, poiché l'autonomia delle singole politiche monetarie nazionali è incompatibile con la stabilità del cambio in regime di libera circolazione delle merci, dei servizi e dei capitali: come la crisi del Sistema monetario europeo ha chiaramente dimostrato. Senza stabilità dei cambi il mercato unico non potrà funzionare; ma non potrà esservi stabilità dei cambi fino a che le politiche monetarie nazionali resteranno autonome. Il metodo della convergenza, accolto dal Trattato di Maastricht — quanto al tasso di inflazione, al disavanzo, al debito pubblico — costituisce la condizione che la Germania ha posto e ottenuto per aderire all'obiettivo della moneta unica. Un tale obiettivo al fondo è nell'interesse della Germania stessa e della sua economia (come gli osservatori più lungimiranti, anche di parte tedesca, anche di estrazione industriale e bancaria, hanno riconosciuto da tempo), ma, comportando a termine l'abbandono del marco, suscita resistenze comprensibili e timori diffusi, che non si possono né si debbono ignorare. In linea di principio, è evidente che sarebbe stato più semplice, logico e rapido seguire l'ordine inverso a quello previsto da Maastricht, creando subito la moneta unica per poi risolvere, con gli strumenti della politica economica, i problemi della transizione: precisamente come la Germania ha fatto in occasione dell'unificazione. Ciò non è stato possibile, e non resta che prenderne

atto. L'obiettivo di una Germania europea, che sta alla radice dell'impresa di unificazione del nostro continente, è troppo importante e troppo esposto al rischio di venire abbandonato perché si possa esitare. Il vero rischio per l'Unione europea (e per l'Europa, e per la stessa Germania) è che la Germania allenti i vincoli con la Comunità nell'illusione di poter fare meglio da sola. Per questo la via di Maastricht per l'Unione monetaria, che la Germania ha proposto, va accettata e percorsa senza incertezze.

Pertanto, sia la convergenza che la moneta unica comportano squilibri e sacrifici per i paesi meno attrezzati, tra i quali il nostro. Di qui l'urgenza attuale e l'importanza futura di una politica di coesione comunitaria, che presuppone a sua volta un aumento sensibile delle risorse proprie della Comunità. L'aumento strutturale del bilancio comunitario è tanto più necessario ed urgente in una fase di recessione grave come l'attuale, che colpisce tutti i paesi della CEE. Jacques Delors ha da tempo lucidamente sottolineato l'importanza di muovere in questa direzione. Ma sinora i governi non hanno saputo rispondere in modo positivo, vittime di una visione miope dei rapporti tra Comunità e Stati nazionali. E' un sintomo ulteriore, e non certo secondario, delle difficoltà strutturali di cui soffre il funzionamento degli organi comunitari.

3. E' tempo dunque di pensare ai rimedi di natura istituzionale. Essi sono pochi, semplici, enunciati da tempo; ma sinora respinti dai governi in occasione delle riforme dei Trattati.

In seno al Consiglio dei Ministri occorre superare il criterio delle decisioni all'unanimità. Se già il Trattato di Roma ha prescritto la procedura delle decisioni a maggioranza per talune categorie di decisioni, se l'Atto Unico ha compiuto al riguardo significativi passi innanzi, Maastricht non ha invece segnato alcun vero progresso. Tuttora, per le più importanti categorie di decisioni — in oltre quaranta materie previste dai Trattati — si richiede una decisione unanime da parte dei ministri. La lentezza e la timidezza delle decisioni comunitarie in materia, ad esempio, fiscale si deve a questo vincolo dell'unanimità, che è in contrasto con ogni principio razionale perché sostituisce alla volontà della maggioranza il potere di veto anche di un solo Stato là dove pure di comune accordo si è convenuto esista un interesse comune a decidere.

Se in tutti i campi ai quali si estende la competenza comunitaria occorre poter decidere a maggioranza, è certamente giustificato prescrivere che per le decisioni più importanti si debba raggiungere una maggioranza qualificata. Il criterio della ponderazione del voto è corretto,

data la disparità quantitativa così grande tra gli Stati membri. Ed è giustificata una certa sovrarappresentazione degli Stati minori, come prescritto dai Trattati. Può essere opportuno, inoltre, accogliere l'idea che oggi circola — e che già era contenuta nel progetto di Trattato del Parlamento europeo del 1984 (il progetto Spinelli, padre misconosciuto di tutti i progetti successivi di riforma istituzionale della Comunità, nessuno dei quali ne ha peraltro neppure lontanamente eguagliato la qualità) — di accompagnare il voto ponderato dei ministri con un computo relativo alla popolazione da essi rappresentata, così che una decisione richiedente la maggioranza qualificata sia adottata solo se la approvino tanti Stati (attraverso la loro presenza nel Consiglio) da raggiungere i quattro quinti della popolazione della Comunità. Di per sé, un tale criterio integrativo non sarebbe necessario in presenza del voto ponderato; ma esso può servire a far prendere corpo nell'opinione pubblica e nella stessa classe politica al principio per cui sul terreno delle decisioni di competenza europea i popoli delle diverse nazioni costituiscono un solo popolo.

E' questo un principio fondamentale, alla affermazione del quale contribuirà in avvenire anche (ed anzi in primo luogo) l'idea costituzionale della cittadinanza europea. Un'idea che la Corte di giustizia verosimilmente svilupperà nelle sue applicazioni e implicazioni, e che nell'Unione europea riteniamo destinata a crescere ben al di là dei confini ancora angusti stabiliti dal Trattato di Maastricht, che pure ha il merito di averla per la prima volta introdotta.

Il secondo ordine di riforme istituzionali da affrontare riguarda l'iter formativo della legislazione comunitaria. La procedura di codecisione introdotta dal Trattato di Maastricht — che si affianca, senza sostituirla, alle quattro procedure preesistenti: consultazione, parere conforme, cooperazione, approvazione del bilancio — certo aumenta il ruolo del Parlamento europeo nei settori in cui essa è prevista. Ma i suoi inconvenienti e i suoi limiti sono molti e gravi. Da un lato, tale procedura è talmente complessa (prevede non meno di otto fasi) da rendere poco funzionale l'iter di approvazione delle norme. D'altro lato, il requisito dell'approvazione a maggioranza assoluta degli emendamenti votati dal Parlamento europeo rende nei fatti difficilissimo il raggiungimento di una tale soglia, che nessun parlamento nazionale suole esigere per la propria normale attività legislativa, perché condurrebbe rapidamente alla paralisi.

In terzo luogo, e soprattutto, la procedura di codecisione è limitata a poche materie non fondamentali, ed è esclusa per tutte le materie di

maggior rilievo di competenza della Comunità. La coerenza di tale indirizzo sfugge ad ogni osservatore obiettivo: se si ritiene che il Parlamento europeo abbia un ruolo da svolgere, tale ruolo non potrà non situarsi sul versante della legislazione. La sola via da percorrere è allora quella di attribuire al Parlamento europeo la codecisione legislativa sempre, abolendo finalmente l'istituto della consultazione che è privo di significato quando viene conferito ad un organismo eletto a suffragio universale e dunque dotato del massimo livello di legittimazione. La procedura di codecisione andrà pertanto riformata e semplificata, resa operante con decisioni assunte a maggioranza semplice o qualificata (quest'ultima, da richiedersi allorché la maggioranza qualificata si richiede anche al Consiglio dei Ministri), ma soprattutto dovrà essere resa generale per le decisioni di natura propriamente legislativa.

E' essenziale cogliere la portata politico-costituzionale di questa estensione del potere di codecisione del Parlamento europeo. Quando si discute del deficit democratico della Comunità, occorre tener distinti due aspetti. Il primo è quello che sottolinea la necessaria connessione tra la sovranità popolare e l'esercizio del potere di governo. La polemica contro gli euroburocrati, non di rado alimentata ad arte, ha in questo senso un fondamento reale. O meglio, aveva un fondamento reale, perché proprio il Trattato di Maastricht ha compiuto al riguardo un progresso sostanziale, là dove ha introdotto il principio del voto del Parlamento per la nomina del presidente della Commissione. La connessione è necessaria, perché solo così i risultati del voto popolare si possono trasferire al livello degli indirizzi programmatici del governo comunitario, che si compendia nella Commissione. L'unica alternativa coerente al voto di fiducia del Parlamento europeo alla Commissione e al suo programma sarebbe l'elezione diretta del presidente stesso della Commissione. Ma ciò presenta ovvie difficoltà, non fosse che per ragioni linguistiche.

Il secondo aspetto del deficit democratico concerne il potere legislativo comunitario. Che gli Stati membri abbiano un ruolo da svolgere al riguardo, è pienamente corretto sotto il profilo costituzionale. Il Consiglio potrà continuare ad assicurare questo ruolo, che configura in sostanza il Consiglio quale Camera degli Stati della Comunità; naturalmente, con decisioni assunte sempre a maggioranza, semplice o qualificata. Ma è indispensabile che l'organo che costituisce l'espressione diretta della sovranità popolare al livello europeo abbia a sua volta un ruolo legislativo: appunto, il potere di codecisione. Il circuito vitale tra la volontà popolare, il voto, il programma legislativo, l'attuazione di tale programma, e quindi di nuovo il voto, sarà solo così messo in atto. Non prima. Qui

sta uno dei capisaldi ineliminabili delle moderne democrazie. E' quasi inverosimile che Stati democratici tra i più avanzati del pianeta abbiano potuto impunemente ignorare questo basilare diritto costituzionale dei loro popoli; i quali formano, per le materie affidate al livello comunitario, un solo popolo con un solo Parlamento.

Se la codecisione del Parlamento europeo è dunque la via da seguire per la legislazione che potremmo settecentescamente denominare «alta», per la normazione minore, di ordine regolamentare, sarà invece necessario conferire più poteri alla Commissione, senza aggravare il Parlamento europeo di tante decisioni di natura tecnica ed esecutiva, inadatte (ed anzi pericolose: il rischio costituito dalle *lobbies* non è da sottovalutare) per un organismo eletto direttamente. La revisione della gerarchia tra le norme, preannunciata nel Trattato di Maastricht per il 1996, dovrà costituire l'occasione per questa importante innovazione.

Più in generale, alla Commissione deve spettare la titolarità delle funzioni di governo dell'Unione europea. Il principio dell'equilibrio dei poteri, uno dei cardini del moderno costituzionalismo, esige che l'art. 145 del Trattato di Roma sia modificato, così che venga meno la commistione di attribuzioni oggi esistente tra Consiglio e Commissione.

Naturalmente, le riforme istituzionali alle quali è possibile pensare non sono solo queste. In effetti, di molte altre si è in più occasioni scritto e parlato: dalla diversa durata della presidenza a turno della Comunità alla riduzione del numero dei membri della Commissione, dagli accresciuti poteri del presidente di questa all'attribuzione di poteri di controllo di costituzionalità alla Corte di giustizia; dalla pubblicità delle discussioni in seno al Consiglio al nuovo ruolo europeo delle regioni. E così via. Ritengo peraltro che le due capitali riforme sopra richiamate — generalizzazione del principio maggioritario in seno al Consiglio, generalizzazione del potere di codecisione per il Parlamento — siano, con i corollari ora visti, necessarie e sufficienti, da sole, a far compiere il salto che ancora separa la Comunità dall'Unione europea nella sua vera portata.

Occorre inoltre prevedere che nei settori per così dire nuovi che contraddistinguono l'Unione rispetto alla Comunità — politica estera, sicurezza, giustizia, affari interni — si verifichi nel tempo, debitamente programmata, una transizione istituzionale analoga a quella avviata sul terreno dell'Unione economica e monetaria, passando per gradi dalla cooperazione intergovernativa alla procedura comunitaria. La logica dell'integrazione è infatti esattamente la stessa: provvedere in comune a quelle (solo a quelle) questioni che in comune ed al livello europeo sono

risolubili meglio che separatamente e al livello nazionale. E' la nozione di sussidiarietà, anch'essa introdotta per la prima volta in modo esplicito nel Trattato di Maastricht, a indicare la lunga e ardua via da percorrere.

4. E' naturale chiedersi, a questo punto, cosa osti all'adozione di misure istituzionali quali quelle testè suggerite, che certo non sono nuove. La risposta non è difficile: le resistenze vengono da taluni governi, da una parte delle classi politiche nazionali, da una parte dell'opinione pubblica amplificata dai *media*, da una parte degli interessi costituiti. Messe insieme, queste forze costituiscono una coalizione formidabile. Se la resistenza dei governi alla prospettiva di rinunciare a un'altra fetta delle loro prerogative è per così dire fisiologica, alcuni governi — inutile precisare quali — hanno verso gli sviluppi in senso federale (ché tali sono, in sostanza, le due riforme menzionate) un'ostilità di fondo, che si ammantava di argomenti seri e di altri che lo sono assai meno. Meno serio è il pretendere che i parlamenti nazionali siano ancora totalmente sovrani (e opporsi in nome di ciò alla codecisione del Parlamento europeo), ovvero asserire che i governi non possano per ragioni di principio rinunciare al diritto di veto, quando invece l'adesione ai Trattati ha comportato ormai da tempo per tutti (Gran Bretagna compresa) il riconoscimento di poteri sovranazionali in una classe non piccola di materie legate all'economia, al diritto societario, alle regole di concorrenza e così via. Né i parlamenti né i governi né le Corti di giustizia nazionali sono ormai più titolari della piena sovranità.

Più serio è il sostenere l'inaccettabilità di un superstato europeo che annulli le specificità nazionali. Ma per l'appunto il concetto di federazione, retamente inteso, esclude questo pericolo. Ed è evidente che l'Europa, per la varietà e la straordinaria ricchezza della sua storia antica e recente, non dovrà annullare le sue specificità ma invece tutelarle. Le tendenze uniformizzanti di taluni Stati federali, a cominciare dagli Stati Uniti, dovranno e potranno essere evitate. L'introduzione del principio di sussidiarietà ha anche questo scopo. Uno dei fini del potere federale è quello di aiutare gli Stati membri a garantire la propria specificità, meglio di quanto accadrebbe in una coesistenza di Stati indipendenti e apparentemente sovrani, ove spesso le egemonie dei più forti finiscono per imporsi ai più deboli: nella politica, nell'economia, nella moneta, nel costume, nella ricerca scientifica, persino nella cultura artistica e letteraria.

Sia consentito insistere su questo aspetto, perché è centrale nell'ordinamento costituzionale auspicabile per l'Europa di domani. I diversi

livelli di autonomia — il livello municipale, quello regionale, quello nazionale, quello europeo — debbono venir tutelati contestualmente, senza che alcuno di essi risulti sacrificato o, al contrario, esaltato a spese degli altri. E' giusto e necessario pensare ad un'Europa delle regioni, ma anche le autonomie cittadine da un lato, e dall'altro le identità nazionali, vanno preservate nei limiti entro i quali è razionale che a tali livelli siano impostate e decise le linee di azione politica. Identificare con maggior precisione le diverse competenze dei quattro livelli, dal comune all'Europa (per tacere del quinto livello, quello planetario, simboleggiato dall'ONU), e regolarne la coesistenza, costituisce uno dei compiti centrali della dottrina costituzionalistica di oggi e di domani. Di più: sarà necessario individuare, a livello europeo, i profili giuridici e costituzionali di una tutela delle minoranze linguistiche ed etniche che consenta di risolvere in positivo il falso dilemma tra subordinazione ad un centralismo livellatore e sovranità: il non aver correttamente impostato il problema in senso autenticamente federale ha provocato la moltiplicazione inutile e pericolosa di nuove entità statali nell'Europa centro-orientale, quando non addirittura gli orrori della pulizia etnica. Una costituzione autenticamente federale dovrebbe (dovrà) garantire che le diverse culture possano fiorire armonicamente entro uno stesso ordinamento, in una forma di federalismo per così dire orizzontale che si affianca a quello dei diversi livelli territoriali.

Ma torniamo all'evoluzione della Comunità verso l'Unione, che un nucleo di Stati vorrebbe condurre al suo esito pieno mentre altri Stati sono (o comunque sembrano) contrari. Il principio da affermare è che, se nessuno Stato deve essere costretto ad accedere per forza alla federazione, nessuno Stato può impedire agli altri di farlo.

Tocchiamo qui un punto fondamentale, che concerne le prospettive future della costruzione europea. Quando l'Inghilterra, dopo un'attesa di anni, entrò a far parte della CEE, essa accettò il Trattato di Roma nella sua interezza. In seguito, essa accettò l'elezione a suffragio universale dei parlamentari europei ma si tenne fuori dal Sistema monetario europeo. Accettò l'Atto Unico del 1986 perché esso rendeva possibile il raggiungimento dell'obiettivo del mercato unico, che le stava a cuore ed al quale proprio un inglese, Lord Cockfield, aveva dato un contributo fondamentale di idee e di programmi operativi. L'Inghilterra ha infine accettato il Trattato di Maastricht, ma ha convenuto con gli altri Stati membri di applicarlo a sé in misura solo parziale, tenendosi fuori dall'Unione monetaria e dal capitolo sulla politica sociale. Analogamente (con eccezioni di ancor maggiore rilievo, ma senza una modifica del

Trattato) si è proceduto con la Danimarca prima del secondo referendum. E' questa una linea che definiremmo di «accordo sul disaccordo», e che potrebbe venir proseguita anche in avvenire. Esso è previsto anche per l'Unione monetaria, nell'ipotesi in cui un primo nucleo di Stati sia nelle condizioni di procedere più speditamente ed intenda farlo senza attendere gli altri.

Quando peraltro un nuovo Trattato prevede nuove regole istituzionali — quali sono quelle sopra illustrate, la cui adozione potrebbe e dovrebbe avvenire nel 1996 — la mancata accettazione di tali regole da parte di alcuni degli Stati membri apre problemi tutt'altro che semplici. Una stessa decisione non può in effetti essere presa da una medesima istituzione con due procedure diverse. Occorrerebbe in tal caso prevedere un meccanismo di geometria variabile, che introducesse la nuova procedura e la rendesse vincolante solo per coloro, tra gli Stati membri, che l'avessero approvata in virtù del nuovo Trattato; mentre per gli altri continuerebbero ad applicarsi solo le decisioni assunte con la procedura tradizionale. In linea di principio, ciò è possibile. Sia consentito rammentare che nel novembre del 1989 si è svolto, in questa stessa sede universitaria di Milano, un Colloquio tra studiosi di diritto comunitario, il cui tema era precisamente questo: «Comunità e Unione europea: due assetti istituzionali incompatibili?». La risposta, pur variamente formulata e bisognosa di approfondimenti, fu che la compatibilità non era giuridicamente inattuabile, anche sulla base dell'art. 41 della Convenzione di Vienna. Si potrebbe prevedere che gli stessi organi comunitari funzionassero contestualmente, con procedure in parte diverse, come organi della Comunità e come organi dell'Unione.

Nel frattempo il Trattato sull'Unione è giunto al traguardo, ratificato da tutti gli Stati membri dopo le vicende ben note. Ma il problema è destinato a riaprirsi: il vero nodo dell'alternativa tra Comunità e Unione non è stato sciolto a Maastricht, perché è un nodo di natura costituzionale. Lo sarà solo quando si affronteranno le due riforme — codecisione e principio maggioritario — di cui si è detto. Ed allora sarà necessario scegliere fra tre vie diverse: la via dell'adozione dei due principi da parte di tutti gli Stati membri (che è la via dell'Unione federale); la via dell'immobilismo istituzionale (cioè il mantenimento dell'attuale procedura comunitaria per tutti); la via della separazione tra gli Stati a vocazione federale e gli altri Stati.

Da quanto precede risulta chiaro come a nostro avviso si debba scegliere la prima via, e se questa risulti impercorribile, la terza via. Nella speranza e nella prospettiva che, da subito o in un secondo tempo, essa

venga imboccata da tutti gli Stati membri, ai quali comunque la porta dovrà rimanere sempre aperta senza condizioni.

5. La soluzione della compatibilità tra Comunità e Unione, pur non impercorribile come si è detto, risulta peraltro assai più difficile dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, in quanto le nuove competenze dell'Unione sono state accettate, con qualche corposa eccezione, da tutti i dodici Stati. E' evidente che la compatibilità tra Comunità e Unione è tanto più problematica quanto più le competenze risultano intrecciate. Ed allora il nodo dovrà essere probabilmente tagliato e non sciolto.

Già Maurice Duverger, in un notevole articolo del 1991, aveva argomentato nel senso di contrapporre l'Unione alla Comunità, asserendo che con il Trattato d'Unione gli Stati intendevano in realtà porre in essere un nuovo patto, concettualmente ben distinto da quello che aveva dato vita alla Comunità. Sicché il nuovo Trattato avrebbe potuto configurarsi come tale, non come una revisione dei Trattati precedenti ai sensi dell'art. 236 del Trattato di Roma. Tesi certo ardita, eppure dotata di una indubbia valenza politico-giuridica.

La questione non potrà non riaprirsi in occasione della riforma prevista per il 1996. Il requisito della unanimità previsto dall'art. 236 per la revisione dei Trattati è un ostacolo formidabile e forse fatale al proseguimento della costruzione europea. Basti considerare il danno immenso (e probabilmente anche quantificabile: si pensi alla crisi monetaria) arrecato all'economia di tutti i dodici Stati della Comunità dal ritardo dovuto al doppio referendum danese. Appare ormai indispensabile prevedere una modifica dell'art. 236, nel senso che i Trattati di revisione entrino in vigore in futuro allorché siano stati ratificati da un numero di Stati membri la cui popolazione raggiunga, ad esempio, i quattro quinti di quella globale della Comunità. Si consideri che senza una norma di questa natura, forse gli Stati Uniti d'America non sarebbero mai nati. Per l'Europa di domani, qualora si ritenesse troppo ardita una scelta analoga, l'entrata in vigore potrebbe valere soltanto per gli Stati che avessero ratificato il nuovo Trattato, non per gli altri.

Si pone per questa riforma lo stesso problema di fondo già accennato a proposito delle riforme istituzionali. *Quid* se sulla riforma in senso maggioritario dell'art. 236 non vi fosse unanimità in seno alla Conferenza intergovernativa, ovvero alcuni Stati non la ratificassero? E' in questa prospettiva che si è detto che il nodo andrebbe tagliato e non sciolto. Prima o poi, su questo punto come sugli altri, e forse prima che sugli altri, bisognerà che gli Stati decisi a completare la costruzione europea

mostrino chiaramente di non accettare di farsi bloccare dagli Stati contrari a procedere. Anche a costo di giungere a misure estreme, quale sarebbe quella di denunciare i Trattati esistenti per concluderne uno nuovo e più avanzato, valido solo per chi ci sta. E' auspicabile (e probabile) che questa misura non sia necessaria, ma essa dovrebbe venir presa sin d'ora in seria considerazione.

Nasce così la questione della procedura da seguire per condurre a buon fine la riforma istituzionale. Il metodo delle Conferenze intergovernative è stato sinora la regola, ed è molto probabile che esso venga seguito anche in futuro, magari con la previa istruttoria affidata ad una commissione di esperti di fiducia dei Capi di Stato e di governo del Consiglio europeo. Ma l'esperienza ha dimostrato che questa procedura ha dei limiti: specie là dove occorre ridistribuire in modo diverso i poteri e le competenze tra Consiglio, Parlamento e Commissione, occorre un procedimento nel quale il timone della riforma non venga affidato ai soli ministri. Sperare che il Consiglio dei Ministri proceda da solo a sancire il riequilibrio dei suoi poteri rispetto a quelli della Commissione e del Parlamento è davvero sperare troppo. La soluzione che sembra più corretta e più efficace è di attribuire al Parlamento europeo un ruolo di codecisione costitutiva.

Il progetto di riforma deve certo venir discusso e approvato dal Consiglio europeo; e qui di rilievo centrale sarà l'atteggiamento della Francia, senza la quale ogni progresso è impossibile, ma che sinora si è mostrata troppo tiepida sul terreno delle riforme istituzionali. Dopo di che, il progetto di riforma dovrà venir discusso ed eventualmente emendato innanzi al Parlamento di Strasburgo e inviato ai parlamenti nazionali per la ratifica. Ottima cosa sarebbe che fin da una fase precoce dei lavori si realizzasse una forma di collaborazione tra parlamenti nazionali e Parlamento europeo attraverso lo strumento delle Assise, felicemente avviato negli scorsi anni. E' giusto che in tema di riforma costituzionale europea i parlamenti nazionali abbiano una voce in capitolo. E soprattutto è giusto che ad essa collabori l'organo che rappresenta la volontà politica di tutti gli elettori d'Europa. D'altronde, in Italia il referendum del 1989 sui poteri costituenti da conferire al Parlamento europeo ha avuto un successo così clamoroso (88% dei voti) che ogni ipotesi di riforma che prescindesse dal contributo del Parlamento europeo dovrebbe venire respinta dal nostro paese.

Il ruolo del Parlamento europeo, in effetti, deve e può essere ben più incisivo in futuro. Lo storico di domani si chiederà per quali ragioni questo organismo, che pure è dotato di potenzialità immense anche sotto

il profilo della forza politica, non abbia svolto, dopo la scomparsa di Altiero Spinelli, un'azione più risoluta e decisa per far progredire la Comunità verso il traguardo dell'Unione: specie in questi ultimi due anni. La ormai prossima campagna per le elezioni europee del 1994 costituirà l'occasione per un impegno al quale i futuri parlamentari non potranno sottrarsi. Non si dimentichi che l'allargamento della Comunità-Unione a nuovi paesi richiede ormai, dopo Maastricht, il parere conforme del Parlamento europeo. Dunque, il Parlamento potrà condizionare il suo sì all'adozione di riforme istituzionali in grado di evitare il rischio, altrimenti grave, della paralisi o dell'annacquamento della Comunità in semplice zona di libero scambio.

La debolezza attuale del Parlamento europeo induce a ritenere che solo una mobilitazione efficace di strati significativi dell'opinione pubblica potrà dare la spinta decisiva nella direzione qui sinteticamente indicata.

6. Quale costituzione per l'Europa? Riteniamo che le considerazioni che precedono possano aver fornito alcuni elementi di risposta a questa domanda, che è cruciale per il futuro dei nostri paesi, e non solo per essi. Alla Comunità e alla sua evoluzione guardano infatti con attenzione grande e crescente i popoli e gli Stati non europei, dalla Cina all'America meridionale, dall'Africa agli stessi paesi dell'ex Unione Sovietica. Quello europeo è un laboratorio costituzionale potenzialmente influentissimo. E non è azzardato immaginare che, come il modello dello Stato nazionale ha influenzato, nei suoi aspetti positivi e soprattutto nei suoi aspetti distruttivi e tragici, l'evoluzione politica degli altri continenti, così l'ispirazione federalista che sta alla radice dell'avventura comunitaria possa, se condotta al suo esito naturale, ispirare l'evoluzione politico-costituzionale di altri Stati e continenti oggi in preda all'anarchia.

Perché ciò accada, è necessario che la natura genuinamente costituzionale delle scelte da compiere sul terreno europeo emerga finalmente con chiarezza. Principi quali la sovranità popolare, l'equilibrio dei poteri, la sussidiarietà, il federalismo fiscale, le autonomie locali, la tutela delle minoranze, l'autorità internazionale dell'ONU vanno discussi alla luce del sole, nelle loro concrete implicazioni a livello comunitario. I cittadini andranno al momento opportuno direttamente coinvolti e interrogati, se i singoli ordinamenti costituzionali lo impongono e lo consentono, rivolgendo loro le domande di fondo, le sole che un referendum dovrebbe porre (per esempio: «Siete favorevoli alla graduale evoluzione della Comunità europea verso un'Unione democratica e federale, nel pieno

rispetto delle caratteristiche nazionali e regionali?»). Se la domanda sarà chiara, chiara sarà anche la risposta. Chiara e costruttiva: come i sondaggi da molti anni confermano.

Dopo un quarantennio di costituzione per così dire implicita, emergente dai Trattati ma mai organicamente strutturata, dopo una creazione quale il mercato unico, che ha contribuito a far raggiungere agli Europei livelli di benessere senza precedenti, dopo un'evoluzione coronata da tali successi da far dimenticare talvolta le vere radici dell'impresa di unificazione del continente — che sono radici di natura ideale, di ripudio delle guerre fratricide tra le nostre nazioni: si leggano le splendide pagine autobiografiche di Jean Monnet — è ora venuto il tempo di tracciare le linee maestre della costituzione dell'Europa di domani. Possa la celebrazione del primo cinquantennio di vita del nobile Movimento che dalla nascita lotta per la Federazione europea, fondato da Altiero Spinelli e guidato da Mario Albertini, offrire elementi di riflessione e fornire validi spunti di azione per il tempo nostro e per il tempo di chi verrà dopo di noi.

Trent'anni fa

PER UN USO CONTROLLATO DELLA TERMINOLOGIA NAZIONALE E SUPERNAZIONALE *

MARIO ALBERTINI

1. *Oscurità del concetto di nazione.*

Nel nostro lavoro teorico e pratico, il concetto di nazione occupa un posto centrale. In questa breve introduzione vorremmo tentare di attribuire a questa idea e a questa parola un senso abbastanza preciso in modo da poterle usare con profitto. Per raggiungere questo fine ci è parso necessario tener presente, nella stessa prospettiva, l'idea e la terminologia relative al «supernazionale», fatto che consentirà di precisare anche questa parola, attualmente usata a vanvera tanto nel settore politico quanto in quello culturale.

L'idea nazionale e quella supernazionale sono state sinora scarsamente studiate, e non corrispondono pertanto ad idee precise. Di conseguenza anche il loro rapporto non è chiaro. In questo momento storico, di ritorno del nazionalismo in Europa (1) e di pieno spiegamento del nazionalismo nel Terzo mondo, la cosa ci par grave. Abbiamo già rilevato su un altro fascicolo della rivista come sia diffusa tanto a destra quanto a sinistra, nonostante la tremenda esperienza dei sanguinosi sacrifici del nostro secolo all'idolo nazionale, l'equazione patriottarda: *indipendenza delle nazioni (piccole a piacere) = indipendenza politico-economico-culturale dei suoi membri*. Aggiungiamo soltanto che l'idolo nazionale, nei momenti in cui cela il suo volto feroce e non legittima l'uccisione degli uomini da parte degli uomini, alimenta tuttavia la costosa retorica

* Una prima versione di questo saggio è stata pubblicata sul *Federalista* nel 1961. Una successiva versione è stata pubblicata in lingua francese nel 1963 su *Le Fédéraliste*.

magniloquente delle classi dirigenti. Da questo particolare punto di vista, mentre il governo italiano, per celebrare il centenario della nazione, spreca miliardi che potrebbero essere utilmente spesi, ad esempio, in un paese ancora folto di analfabeti, per la scuola, la nostra rivista, che si stampa in Italia, iniziando il 1961 celebra lo stesso centenario tentando di affiancare all'uso ideologico della terminologia nazionale, che serve soltanto a mantenere gli individui nell'ignoranza sullo stato della loro società, un uso controllato di tale terminologia, che consenta ai medesimi di prender coscienza del carattere della società politica in cui vivono.

Ciò detto, torniamo al problema, e cominciamo col constatare che al termine «supernazionale», e ad espressioni come «unità supernazionali», «ideali supernazionali», non corrisponde nulla di immediatamente evidente. La parola «supernazionale» ci suggerisce soltanto l'idea di qualche cosa che sta al di sopra delle nazioni, ma questo qualche cosa, la cui natura è incerta, rende incerto il senso degli stessi concetti di «unità» e di «ideale» che potrebbero essere tanto religiosi, quanto morali, quanto sociali e così via (2). D'altra parte, anche se viviamo in un mondo di «nazioni», dobbiamo ammettere che l'idea di nazione non è molto chiara. A molti, purtroppo persino tra gli «europeisti», questa opinione apparirà paradossale, ma in effetti essa è del tutto attendibile. Chi non ne sia convinto rileggi (ma quanti l'hanno letto?) il famoso saggio di Renan sulla nazione.

Renan negò che il fondamento della nazione stia nella lingua, nelle tradizioni, nella razza, nello Stato con la semplice ed indiscutibile osservazione che nessuno di questi elementi è in tal caso o comprensibile (razza), o sempre presente dove gruppi umani storicamente esistenti sono composti da individui che sentono di costituire una nazione (lingua), o effettivamente coestensivo del gruppo nazionale (tradizioni), o specifico (Stato); e pretese di ritrovare tale fondamento esclusivamente nella volontà di vivere insieme, nel «plebiscito di tutti i giorni». Orbene, a questo riguardo si deve osservare che questa idea ci dice ben poco sinché non si sia meglio spiegato il «come» di questo vivere insieme. Naturalmente, per superare la difficoltà e spiegare il «come», in questo stadio della nostra conoscenza del problema noi potremmo dire soltanto «vivere insieme come nazione», ma, in questo modo, risponderemmo riproponendo la domanda. In sostanza resterebbe ancora da scoprire proprio ciò che, con la formula del «vivere insieme», si riteneva messo in luce: la natura della nazione.

Nel famoso saggio *Qu'est-ce qu'une nation?* Renan non si rese conto di aver inventato una formula piuttosto che individuato il carattere della

società nazionale. Per questo, mentre riferì la formazione della volontà nazionale al processo storico, non poté individuare fattori determinati e fatti precisi. A questo proposito, egli scrisse anche: «L'oblio, e addirittura l'errore storico, sono fattori essenziali della creazione di una nazione, ed è per questo che il progresso degli studi storici è spesso per la nazionalità un pericolo». In tal modo egli finì col basare la formazione della volontà nazionale su elementi irrazionali. Ci sono del resto degli studiosi che hanno formulato esplicitamente, e senza alcuna reticenza, questa idea. Lo Johannet, ad esempio, affermò: «C'è in qualunque società organizzata una parte limpida che è lo Stato, ed una parte tenebrosa che è la nazionalità».

La parte critica del saggio di Renan mostra che questa opinione, nel presente stato della cultura politica, non è né personale né arbitraria ma fondata e generale. In effetti Renan ha dimostrato l'oscurità di ciò che vi è di apparentemente chiaro nel modo ancora corrente di pensare le nazioni (3): i loro elementi costitutivi come la lingua, le tradizioni, la stirpe (razza), lo Stato (possessione comune di un territorio) e così via. Tuttavia questa conclusione, se raffigura esattamente lo stato della questione, non può essere considerata soddisfacente. In realtà, senza una idea chiara della nazione e senza una idea altrettanto chiara degli ideali supernazionali si brancola nel buio proprio rispetto ai dati fondamentali della politica contemporanea. Dobbiamo perciò cercare di precisare sia queste idee sia il loro rapporto: precisarli almeno per quel tanto che ci consenta di individuare dei fatti, cioè dei comportamenti e delle istituzioni.

Per quanto riguarda l'idea moderna della nazione, è utile ricordare che all'inizio del secolo XIX in Francia, cioè nel paese-guida delle esperienze nazionali, il linguaggio comune non rifletteva ancora pienamente la nuova realtà storica dello Stato mononazionale (4). La parola «nazione» era già stata messa al posto tenuto esclusivamente, sino alla fine del secolo precedente, dalla parola «re»; ma la parola «nazionalità», che riferisce ai singoli individui l'idea della nazione, non era ancora entrata nell'uso. C'era la «nazione» ma non era ancora certo che i membri dello Stato, ormai pensato come la nazione, avessero la stessa «nazionalità». Il Dizionario universale della lingua francese di Boiste accolse la parola soltanto nella sua sesta edizione, vale a dire nel 1823, e la definì nel modo seguente: «*Nazionalità*, s.f., carattere nazionale (Mme de Staël), spirito, amore, unione, confraternità nazionali; patriottismo comune a tutti. I Francesi non hanno nazionalità (Buonaparte). Il dispotismo *philosophiste* distrugge qualunque nazionalità».

Il Boiste del 1823 giudicava nuova la parola, come risulta dal contrassegno — una croce — con cui venne accompagnata. In effetti nessuna altra parola esprimeva il concetto in questione. Un certo Lortet, che tradusse in francese nel 1825 l'opera di Jahn sul *Volkstum* (termine usato polemicamente da Jahn al posto del corrispondente *Nationalität* respinto come francesismo), l'intitolò *Recherches sur la Nationalité*. Ma tale Lortet sentì il bisogno di spiegare il titolo, che non gli pareva evidente, e nella prefazione scrisse: «La parola *nazionalità* usata nel titolo di questo libro colpirà forse le orecchie dei puristi e non soddisferà coloro che vogliono conoscere per mezzo del titolo il contenuto dell'opera. Io non ho saputo trovare una parola migliore nella nostra lingua che possa essere impiegata nello stesso senso» (5). In realtà era confusa l'idea stessa di nazione. Basta considerare la stridente contraddizione del Boiste che, sulla scorta di Napoleone, sembra ammettere che i Francesi, vale a dire gli individui che la storiografia nazionale considera i membri della *nation* per eccellenza, non avrebbero la stessa nazionalità. Si trattava del resto, come vedremo, di una opinione diffusa, proprio in questa forma per noi oggi così strana.

Per inquadrare questo modo di pensare è necessario tener presente, sul piano linguistico, che la parola *nazione* non ha sempre avuto il significato che le diamo ora, e tenere in vista, sul piano fattuale, la situazione effettiva dei rapporti politico-sociali di quel tempo. L'uno e l'altro rilievo manifestano nettamente la loro portata nell'espressione *peuples de la nation française*, che nel diciottesimo secolo era ancora di uso corrente e doveva riflettere pertanto convinzioni diffuse. In questa frase *nation* è praticamente sinonimo di *Stato*, e lo Stato francese è pensato come uno Stato composto di molti popoli: oggi diremmo come uno Stato «plurinazionale». In realtà non solo il sentimento nazionale francese non si era ancora pienamente sviluppato, come abbiamo detto, ma sussistevano ancora le «divergenti province francesi», ciascuna delle quali possedeva mezzi linguistici, tradizioni e cultura propri. C'erano dunque, apparentemente, tutti gli elementi che, secondo il modo attuale di vedere, caratterizzano gli Stati plurinazionali.

Tuttavia, secondo l'opinione da tempo prevalente, nonostante questi dati di fatto la Francia era una «nazione» e non un insieme di popoli diversi. Si tratta di una opinione che i più lasciano ad uno stato fluido ma che, quando venga formulata con precisione, comporta l'individuazione di *nazioni virtuali*, esistenti — bisognerebbe dire — all'infuori della storia perché non rintracciabili nei dati storici concreti. In tal senso si esprime, ad esempio, Albert Sorel: «Le nazioni erano esistite da lungo

tempo *a loro insaputa* durante il corso vegetativo della storia. La rivoluzione francese le chiamò alla coscienza di sé stesse, e decise del loro avvenimento» (6).

Naturalmente con opinioni simili non è possibile una seria interpretazione storica dei fatti nazionali. Tali opinioni illustrano in modo fantasioso un dato reale: il lungo processo che portò all'avvento delle nazioni moderne; ma hanno il grave difetto di confondere il processo verso una cosa con la cosa stessa, e di proiettare pertanto una luce falsa sull'intero processo di formazione delle nazioni. In realtà, se si ammette una esistenza *inconsapevole* delle nazioni, si deve ammettere che le nazioni sono gruppi che possono aver qualche forma di esistenza senza che i loro membri abbiano coscienza di appartenere al gruppo; il che equivale a dire che la presenza di certi comportamenti (al solito la lingua ecc.) sarebbero bastevoli per fare, degli individui che li hanno in comune, una «nazione» anche se tali individui sanno solo vagamente di averli in comune, e non li hanno comunque ancora elevati consapevolmente a mezzi e simboli della loro identificazione di gruppo. A prescindere dall'attendibilità di tale teoria è facile osservare che in tal modo risultano prive di senso le opinioni che attribuiscono allo Stato francese del diciottesimo secolo ed a situazioni analoghe il carattere di nazione. Infatti in queste situazioni, nelle quali gli individui non avevano ancora coscienza di appartenere alla loro ipotetica *nazione inconsapevole*, i comportamenti sociali che solitamente sono presenti nei gruppi nazionali moderni — vale a dire l'unico dato che potrebbe stabilire una continuità tra le nazioni consapevoli e le nazioni attuali — formavano ancora, nelle sedi delle attuali nazioni europee, gruppi sia diversi sia contrapposti, e pertanto, sulla scorta della teoria in questione, noi dovremmo addirittura affermare che su ciascuna di tali sedi — la francese e via dicendo — coesistevano, come taluno disse, «nazioni virtuali diverse» — le divergenti province francesi — e non affatto individui che, stante i loro comportamenti, avrebbero formato una sola «nazione» anche se non lo sapevano (7).

2. La nazionalità basata sullo Stato e la «nazionalità spontanea».

Il fatto è che non si possono mettere in evidenza i fenomeni di gruppo del Settecento, come dei secoli precedenti, con l'idea moderna di nazione. Se lo si fa, si ottiene il solo risultato di rendere incerti ed ambigui gli stessi fatti storici e non si possono perciò, in particolare, individuare i fattori che, ancora all'inizio dell'Ottocento, rendevano incerta la termi-

nologia nazionale, fatto che deve attirare il nostro interesse perché dimostra quanto fosse ancora fragile la realtà nazionale. Ci converrà pertanto tener presenti le effettive trasformazioni dei sentimenti fondamentali di gruppo durante il processo di evoluzione della forma dello Stato nei secoli precedenti la nascita delle nazioni europee, senza prefigurarle in anticipo con le deformazioni nazionali. Si tratta di cose note. La Francia del Settecento stava compiendo il passaggio dalla monarchia di diritto divino allo Stato burocratico moderno. La premessa di questa trasformazione sta nel secolare processo durante il quale la monarchia di diritto divino allargò il quadro politico dalle piccole unità locali feudali e cittadine alle attuali dimensioni della Francia.

Orbene, a causa di tale allargamento, per il quale il quadro del potere politico e quello della vita comune cessarono di coincidere, il costume e la lingua si slegarono dal processo del potere politico e crebbero piuttosto spontaneamente. In seguito, per lo sviluppo di rapporti produttivi e mercantili che ruppero lentamente e progressivamente la cristallizzazione della vita umana comune nelle piccole unità medievali, i comportamenti in questione si vennero legando di nuovo al potere politico. La rivoluzione francese segna una tappa tipica di questo processo. Essa ebbe come punto di partenza le «divergenti province francesi». L'Assemblea nazionale emanò le leggi ed i decreti in *tous les idiomes*.

La Convenzione invece mutò rotta, e decise di emanare le leggi ed i decreti solo in francese ma dovette anche, proprio per questo, decidere di nominare un insegnante di francese in ogni distretto dove non esisteva la consuetudine di parlare in francese. La decisione di diffondere la lingua francese fu presa allo scopo esplicito di promuovere il sentimento nazionale francese. Allo stesso fine fu rivolta l'educazione primaria, stabilita dalla Convenzione. Barère, che combatté energicamente le idee e i propositi cosmopolitici abbastanza attivi all'inizio della rivoluzione, affermò chiaramente che lo scopo della scuola era quello di creare «l'amore per il paese» e di preparare gli uomini a servirlo. I bambini, egli sostenne, appartengono alla «famiglia generale prima che alle famiglie particolari, e quando la grande famiglia, la nazione, li chiama, ogni sentimento privato deve scomparire» (8).

La rivoluzione francese non conseguì immediatamente questi obiettivi, ma tracciò, per così dire, il programma nazionale che lo Stato accentrato francese avrebbe svolto nel futuro. Lo svolgimento di questo processo condusse alla soppressione delle differenze di lingua e di costume, e alla realizzazione della moderna nazione francese.

Il processo si protrasse a lungo e non ebbe svolgimento rettilineo.

Dapprima il periodo napoleonico consolidò ed estese — accendendola per contraccolpo nel resto d'Europa — la nazionalizzazione dei comportamenti deliberatamente iniziata con la rivoluzione francese. Ma, dopo la caduta di Napoleone, lo sviluppo dell'ideologia nazionale subì una battuta d'arresto. Questa battuta d'arresto è perfettamente comprensibile. Le guerre della rivoluzione e dell'Impero ebbero come protagonista un esercito «nazionale». Per la prima volta nella storia di Francia l'esercito si basò infatti sulla leva militare generale, cioè su tutti i cittadini in grado di combattere; di conseguenza l'idea che lo Stato, difeso da tutti, fosse la cosa di tutti, la «nazione», si diffuse in tutti gli strati della popolazione. Ma l'idea che i Francesi avessero ormai più cose in comune che cose che li separavano, in altri termini l'effettivo carattere di *res publica* della Francia all'inizio del secolo scorso, si basava su fondamenta ancora fragili. L'unità dei Francesi sul piano economico, sociale, culturale e politico era infatti ben lungi dall'essersi compiuta.

Dopo la bufera napoleonica i Francesi, tornati ad una vita normale, furono completamente ripresi dall'ingranaggio delle strutture politiche, economiche e sociali del tempo di pace. Questo ingranaggio, nello spazio francese come negli altri spazi statali, non era ancora unitario rispetto alla maggior parte della popolazione. La rivoluzione industriale non aveva ancora, o solo molto parzialmente, rotto le vecchie strutture produttive che isolavano i contadini e gli artigiani nelle comunità locali, e li differenziavano enormemente, non solo sul piano economico, ma di riflesso su quello culturale, sociale e politico, dalla borghesia, l'unica classe già unificata economicamente sul grande spazio statale. Per questa ragione la vecchia unità statale della monarchia di diritto divino, divenuta unità militare durante il periodo delle grandi guerre napoleoniche, non poteva essere estesa ai comportamenti che l'avrebbero fatta durare anche in tempo di pace: quelli economico-sociali e quelli connessi alla partecipazione attiva al processo del potere.

La classe dirigente e la borghesia persero pertanto, nei limiti in cui l'avevano acquisita negli anni precedenti, la convinzione di appartenere alla stessa «nazione» cui apparteneva il popolo minuto. Il lungo periodo di pace seguito al Congresso di Vienna fece dimenticare le solidarietà del tempo di guerra. La stabilità dell'equilibrio europeo, con la sua «distensione», come diremmo oggi, tolse dal primo piano della scena della vita pubblica il problema della potenza militare e lasciò così completamente in vista la radicale differenza di vita, di costumi e di condizioni tra borghesia e popolo minuto. Di conseguenza il sentimento dell'unità nazionale francese decadde, e ricomparve addirittura la vecchia conce-

zione di Bolainvilliers, quella della convivenza di due «nazioni» diverse nella stessa cornice statale. Nel suo *Du gouvernement de la France depuis la Restauration* (1820) Guizot affermò che la rivoluzione francese era stata una vera guerra fra «due popoli stranieri»: i Franchi ed i Galli che erano ancora, a suo parere, «due razze distinte». Nello stesso tempo Agostino Thierry scriveva: «Noi crediamo di essere una nazione, e siamo invece due nazioni sulla stessa terra, due nazioni nemiche nei loro ricordi, inconciliabili nei loro progetti: l'una ha un tempo conquistato l'altra, e i suoi disegni, ed i suoi proponimenti eterni sono il ringiovanimento di questa vecchia conquista infiacchita dal tempo, dal coraggio dei vinti e dalla ragione umana» (9).

In sostanza, già in pieno Ottocento, la nazionalizzazione dei Francesi era ancora molto incompleta. Abbiamo messo in evidenza questi dati perché ci sembra che essi, congiuntamente ai dati di comune conoscenza relativi al successivo sviluppo dell'ideologia nazionale, bastano per datare e circoscrivere il processo di nazionalizzazione degli individui in Europa, fenomeno recente e non antico, e dovuto a due fattori complementari: lo Stato burocratico centralizzato e la rivoluzione industriale (10). Recuperata così, dietro il velo della deformazione nazionale della storia d'Europa, la realtà dei fatti, possiamo osservare che, durante questo processo, i sentimenti ed i comportamenti legati all'unità di lingua, di costume o di tradizione acquistarono carattere politico o, per meglio dire, acquistarono un carattere politico nuovo rispetto a quello che avevano avuto ad esempio nella città-Stato greca. La terminologia nazionale, sino ad allora di uso incerto (come la parola «nazione» nello stesso tempo), trovò perciò un preciso punto di riferimento: lo Stato mononazionale, lo Stato cioè che si vale dei suoi mezzi di potere per imporre e mantenere su tutto il suo territorio l'uniformità di lingua e di costume (11).

Nella precedente storia d'Europa ciò non era mai avvenuto in modo così sistematico, e la cosa non sarebbe stata del resto nemmeno possibile perché non c'erano né il mezzo politico — lo Stato moderno burocratico ed accentrato — né la condizione sociale — l'estensione a grandi gruppi umani della sfera d'interdipendenza del lavoro umano risultante dallo sviluppo dell'economia e della tecnica — necessari per processi di tal genere. Abbiamo detto che le lingue ed i costumi si erano sviluppati spontaneamente seguendo l'evoluzione dei rapporti religiosi, sociali e culturali senza l'intervento coattivo del potere politico centrale, e, mettendo in vista il caso francese, abbiamo mostrato come lo sviluppo dell'economia moderna, inquadrato in Stati centralizzati, collegò strettamente questi comportamenti al potere centrale.

Da questo fatto derivano le incertezze attuali nell'uso della terminologia nazionale e nell'idea stessa di nazione. I termini in questione si riferiscono sempre, nel loro uso specifico, all'unità di lingua e/o all'unità di costume, ma con ciò equiparano due situazioni molto diverse: a) le unità di lingua e di costume relativamente spontanee, cioè relativamente indipendenti da un potere politico centrale. Tali unità sociali, che chiameremo «nazionalità spontanee», non corrispondono perfettamente in Europa alle divisioni statali (e per ciò nazionali) europee nemmeno ai giorni nostri, nonostante la lunga azione di livellamento degli Stati, e sopravvivono ancora negli Stati non centralizzati come la Gran Bretagna, dove si usano tuttora le espressioni «nazione gallese, inglese, scozzese»; b) le unità di lingua e/o di costume collegate al potere politico dello Stato burocratico moderno. Tali unità, nella loro consistenza reale, risultano dalla estensione forzata, cioè politica, di una «nazionalità spontanea», ma sono sentite come unità complete, totali e naturali perché sono soprattutto il riflesso psicologico della situazione di potere determinata dagli Stati burocratici accentrati, ed hanno pertanto carattere ideologico. Beninteso, in a) si tratta del «costume» in senso generale, mentre in b) si tratta piuttosto dell'idea che si abbia un costume unico mentre in realtà sussistono diversi costumi locali, e si manifestano piuttosto reazioni sentimentali simili quando è in gioco il riferimento al proprio Stato. Naturalmente anche questo è un costume, ma uno fra i tanti (12).

Chiarita la duplicità di significato della terminologia nazionale, e tenendo presente la situazione di fatto, noi potremmo dire che la Francia del Settecento non era nazionale perché non aveva uniformità di lingua e di costume, e non era plurinazionale perché in quel tempo le differenze di lingua e di costume non corrispondevano a diversi raggruppamenti statali, e, per la relativa indipendenza delle nazionalità dal processo del potere, non si traducevano in fatti politico-ideologici. Generalizzando le osservazioni che abbiamo fatto sinora noi possiamo riferire l'idea nazionale vera e propria a qualche cosa di storicamente individuato: una ideologia politica, basata sulla situazione di potere risultante dalla fusione dello Stato e dei comportamenti etnico-linguistici, e quindi sul fatto che lo Stato si occupa della lingua e del costume dei cittadini. In questo contesto reale il termine «nazione» acquista il suo significato specifico secondo il quale, contrariamente alla sua etimologia, la cosa non corrisponde ad una unità di lingua e di costume di carattere originario ed originariamente estesa ai territori oggi sedi delle *nazioni*, ma corrisponde invece ad un fatto ideologico, a una unità nazionale imposta, ed in parte prodotta, dal potere politico (in parte nei comportamenti effetti-

vi — linguistici ecc. — in parte nella rappresentazione diffusa, anche se veritiera solo a metà, di tali comportamenti). In questo caso, storicamente corrispondente alle nazioni moderne, il sentimento nazionale degli individui non dipende dall'inaccertabile «carattere nazionale» o dal misterioso «spirito del popolo», ma invece dal fatto di appartenere ad uno Stato di tipo nazionale (uno Stato burocratico accentrato), cioè ad uno Stato che si è espanso, o vuole espandersi, su un'area dove la lingua ed i costumi sono unificabili.

3. La «supernazionalità spontanea» e la supernazionalità organizzata.

La distinzione tra «nazionalità spontanee» e nazioni vere e proprie ci permette di comprendere in qual modo si ponevano i rapporti tra «nazionale» e «supernazionale» prima della rivoluzione francese. Prima dell'affermazione dello Stato mononazionale, al fatto delle «nazionalità spontanee» corrispondeva quello, per così dire, delle «supernazionalità spontanee». In questo contesto sta la *repubblica europea dei letterati* del tempo dei lumi, e sta soprattutto la *res publica christiana* che influenzò profondamente la storia europea, ispirò ancora alla fine del Settecento il Novalis di *Cristianità o Europa*, e resiste ancora oggi come ideale in molti cuori umani. In effetti, prima dell'era del nazionalismo, le relazioni fra uomini di nazionalità diverse, perlomeno in Europa, si basavano sul convincimento di appartenere ad una «società» nella quale gli elementi unitari prevalevano su quelli divergenti; si svolgevano per molti aspetti su un piano semplicemente umano, non politico; e non trovavano, né all'interno dei singoli Stati, né fra Stati diversi, gravi ostacoli ideologici, anche se non mancavano, naturalmente, gli attriti ed i problemi posti dai rapporti tra i gruppi e gli Stati, dai rapporti tra il lealismo al proprio Stato e i servizi offerti ad altri Stati (caso in ogni modo frequente, e non ritenuto immorale).

Con l'avvento dello Stato mononazionale la situazione mutò profondamente. I rapporti fra il lealismo politico ed i valori linguistici, morali e culturali che stanno alla base dei sentimenti nazionali acquistarono un aspetto nuovo perché il controllo di questi valori passò allo Stato. Le nazionalità, che sino ad allora non erano state una posta in gioco né nel processo del potere statale né nei conflitti interstatali, ed a ciascuna delle quali non corrispondeva né un esercito né alcuna possibilità di violenza, fornirono da allora il sostegno più forte alla lotta politica, divennero il fondamento principale della politica estera e coincisero con eserciti nazionali a coscrizione generale e con la permanente possibilità di

risolvere i loro contrasti con la violenza. Il modo di parlare, ed i costumi degli individui, divennero una materia della lotta per il potere e delle guerre. Lo Stato, concepito ormai da grandi masse umane come il difensore della lingua e dei costumi, attrasse verso di sé i sentimenti connessi alle abitudini sociali più care agli uomini, quelli che li legano alle comunità naturali; da allora il luogo natale fu per gli individui tanto la propria città o il proprio villaggio quanto il proprio Stato: la nazione.

Questa combinazione esplosiva distrusse — in parte nella realtà e totalmente nella coscienza ideologica — le «nazionalità spontanee» e minò, nei rapporti fra gli Stati, la situazione di potere che aveva permesso la formazione ed il mantenimento delle «supernazionalità spontanee». Da un canto il lealismo statale, dinamizzato dai nuovi contenuti della vita politica, perse l'antica moderazione dovuta all'idea che esistesse, al di sopra degli Stati, una società europea, e si trasformò nella accesa passionalità del «sacro» patriottismo (13); dall'altro le «supernazionalità spontanee» furono indebolite nelle loro stesse radici religiosa, morale, culturale e giuridica dalla fusione ideologica di Stato e nazione. Tale fusione condusse i più ad inquadrare i valori universali della cultura europea negli schemi nazionali, ed a forzare il diritto nello schema della sovranità nazionale, la cultura in quello della cultura nazionale, la storia in quello della storia nazionale.

In tal modo — e senza considerare qui il danno prodotto dalla concentrazione di tutti i valori in un solo orizzonte onnicomprensivo — i valori universali della *res publica christiana* e della *repubblica europea dei letterati*, che legavano oltre le frontiere statali gli individui che li professavano, furono in gran parte sostituiti, nel loro stesso campo di influenza, da valori nazionali, divenuti statali e perciò bellicosi. Mentre lo sviluppo meraviglioso della scienza e della tecnica avvicinava sempre più gli uomini, la politica, con un cammino a ritroso, calò fra loro una nuova barriera, la barriera nazionale, e gettò fra uomini di nazionalità diversa ma di civiltà comune la tragica realtà e le dolorose memorie delle guerre nazionali.

La fusione di nazionalità e Stato, caratteristica delle nazionalità vere e proprie, ci permette pertanto di comprendere la decadenza delle «supernazionalità spontanee». Noi siamo però di fronte al fatto della sopravvivenza degli ideali supernazionali, che non si presentano più nelle vecchie forme ma manifestano, sia pure lentamente, la tendenza a darsi qualche forma di organizzazione.

Né queste forme organizzative, ancora oggi molto labili, né il semplice dato storico del costante permanere di elementi supernazionali anche

nell'era del maggiore nazionalismo (la realtà storica può essere pensata, ma non realizzata, al cento per cento in termini nazionali) bastano per ritrovare un filo direttivo, un criterio chiaro per la comprensione della nuova forma assunta dagli ideali supernazionali, che riguardano un processo storico incompiuto, e pertanto non rappresentabile mediante la pura descrizione dei fatti o il riferimento a istituzioni esistenti. Questo criterio può però essere stabilito concettualmente, valutando la tendenza fondamentale dello sviluppo dei rapporti fra gli Stati mononazionali. A grado a grado che nuovi Stati mononazionali soppiantarono le vecchie formazioni statali; e a grado a grado che questi Stati, integrando classi e ceti inizialmente esclusi dal potere, coincisero sempre più con la nazione, cioè con la totalità degli interessi ideali e materiali di vasti aggregati umani, i rapporti fra individui di nazionalità diverse non si basarono più sul convincimento di appartenere ad una «società» unitaria, ma, al contrario, sul convincimento di appartenere a società irriducibilmente diverse.

Ciò ebbe conseguenze decisive sulla politica internazionale: in un'epoca nella quale la interdipendenza dei rapporti umani cresceva continuamente ed era perciò sempre meno spontanea e sempre più organizzata, ogni contrasto fra interessi organizzati di nazionalità diverse divenne, virtualmente o effettivamente, materia di contrasto fra gli Stati. Per questa ragione i rapporti fra gli Stati divennero ideologicamente e materialmente molto difficili, e tali difficoltà misero in crisi il vecchio equilibrio europeo, lo ridussero talvolta ad una vera situazione di anarchia internazionale, e sfociarono nelle guerre mostruose del nostro secolo (14).

L'impossibilità di regolare pacificamente i rapporti internazionali col solo mezzo tradizionale della diplomazia, ed il bisogno di organizzare relazioni economiche, culturali e di altro genere fra individui di nazioni diverse, ormai privati della spontanea libertà d'azione supernazionale dei tempi trascorsi, hanno conferito carattere supernazionale ai problemi della pace, dell'equilibrio, a molti problemi economici, tecnici, scientifici e via dicendo, ed hanno prodotto il tentativo di creare organizzazioni speciali a livello internazionale. Il nostro secolo, che ha visto l'acme del nazionalismo e l'acme della crisi dei rapporti internazionali, ha visto contemporaneamente il sorgere ed il crescere di tali organizzazioni, che nei casi più avanzati cominciano ad essere designate come organizzazioni «sovrnazionali».

Da un punto di vista giuridico questa designazione è contestabile perché la sovranità assoluta degli Stati è rimasta sinora praticamente

intatta. Ma gli argomenti che valgono quando giudichiamo ad una ad una queste organizzazioni non valgono più se giudichiamo l'intero processo nel quale esse si collocano, e soprattutto se teniamo conto del fatto che si tratta di un processo evolutivo ancora agli inizi, quindi istituzionalmente primitivo. Da questo punto di vista è lecito dire che ha avuto inizio un processo supernazionale che si configura come la tendenza a sottoporre uomini di nazioni diverse a regole comuni ed a formare aggregati umani supernazionali.

Naturalmente tali aggregati diventeranno stabili ed efficaci solo se le regole che li governano saranno assicurate da un potere politico. Queste considerazioni ci permettono di istituire due analogie fra il moto nazionale e quello supernazionale: a) come il passaggio dalla fase spontanea a quella organizzata comporta per la nazionalità lo Stato mononazionale, così lo stesso passaggio comporta per la supernazionalità lo Stato plurinazionale che limita ma non distrugge gli Stati mononazionali, cioè lo Stato federale, b) nell'uno e nell'altro caso il passaggio dalla fase spontanea alla fase organizzata comporta una trasformazione profonda: le unità nazionali, e parimenti quelle supernazionali, si trasformano da gruppi «nazionali» in senso etimologico (vale a dire dove «si nasce insieme» — una città — o, come dice una frase incisiva americana, dove esistono *face to face relations*), o che non hanno una base territoriale stabile ed ai quali si appartiene solo perché si professano certi valori (un «italiano» del Cinquecento appartiene alla nazionalità italiana non perché vive su un certo territorio, che in realtà lo rende napoletano o toscano e così via, ma perché coltiva la lingua letteraria italiana) in gruppi che posseggono una organizzazione ed una base territoriale stabile, ed ai quali si appartiene coattivamente in quanto si nasce e si risiede su un certo territorio. Queste analogie ci permettono di attribuire un significato politico alla parola «supernazionale» e ad espressioni come «unità supernazionale», «ideali supernazionali», e di riferire tali ideali ad un processo storico verso il federalismo che potrà riuscire o fallire ma che ha tuttavia profonde radici nella situazione materiale dei rapporti politici, economici e sociali, e nei valori della nostra civiltà.

Si può precisare a fondo sia il significato degli ideali di unità supernazionali, sia il rapporto di tali ideali con l'idea nazionale osservando che, nella prospettiva di una completa realizzazione del principio dello Stato mononazionale, l'esito federale è concettualmente obbligato. L'interdipendenza dei rapporti umani si estende infatti molto al di là dei limiti nazionali, e cresce continuamente in profondità ed in estensione, fatto che comporta la necessità di organizzare questi rapporti, e di

regolarli politicamente. Se tutte le attività umane socialmente rilevanti devono essere regolate da qualche potere politico, e se la base degli Stati deve essere la nazionalità (genericamente: alludiamo a Stati di dimensioni limitate, provvisti di autonomie parziali ma effettive, e bene integrati socialmente), stante l'inarrestabile processo di unificazione del mondo, ad un certo momento l'alternativa si porrà tra un caos di regole divergenti con inevitabili scioglimenti violenti, e la fondazione di un governo federale mondiale. Questa osservazione conferma che, concettualmente, il rapporto tra «nazionale» e «supernazionale» è un rapporto di interdipendenza.

In sostanza, dopo quanto abbiamo scritto, possiamo stabilire: a) che in mancanza di Stati mononazionali i rapporti tra gli Stati non comportano problemi supernazionali, e che in situazioni di tal genere esistono «nazionalità spontanee» di diverso tipo e possono esistere, come sono esistite in Europa, «supernazionalità spontanee», b) che in presenza di Stati mononazionali certi rapporti umani tra individui di diverse nazioni non possono più svolgersi spontaneamente, e necessitano di qualche forma di organizzazione politica in seguito alla trasformazione dei comportamenti nazionali da spontanei in organizzati, c) che una umanità completamente inquadrata in Stati mononazionali non potrebbe mantenere il classico principio dell'equilibrio tra Stati sovrani per la contraddizione tra la sovranità assoluta e la crescente interdipendenza dei rapporti umani al livello mondiale, e dovrebbe pertanto organizzare tali Stati in grandi federazioni continentali e, al limite, in un unico sistema federale mondiale, il che equivale a dire che la dimensione supernazionale dovrebbe coincidere con quella dell'umanità intera, politicamente organizzata (15).

4. Osservazioni finali di carattere linguistico.

Concludendo, ci resta da fare qualche osservazione linguistica. La terminologia che abbiamo introdotto è, ovviamente, convenzionale. Lo è particolarmente l'espressione «nazionalità spontanea». In realtà, nell'epoca corrispondente, la parola «nazione» (o derivati) era soltanto uno dei termini generici che gli individui attribuivano sia a situazioni di questo tipo che a situazioni completamente diverse. Come è noto l'uso della parola restò molto generico, e riferibile a gruppi di diversissimo genere, per molto tempo, e divenne una *parola calda*, e per questo tendenzialmente collegata ad un solo ordine di fatti, solo quando venne riferita ai fenomeni nazionali moderni (16).

Per questa ragione, e per il fatto che sia nel primo caso che nel secondo la parola si riferisce ora a certi elementi comuni (lingua, costume, ecc.), noi abbiamo ritenuto conveniente l'uso dell'espressione «nazionalità spontanea» che mette in evidenza con la parola «nazionalità» tali elementi comuni, ma distingue nettamente la situazione nella quale essi non sono legati allo Stato burocratico da quella, qualitativamente diversa, nella quale lo sono, con l'aggettivo «spontanea». In questo modo ci pare che si possa fare la necessaria distinzione — per meglio dire, tenendo presenti le due coppie *nazione* e *supernazione* spontanea e organizzata, ci pare che si possa disporre della terminologia corrispondente alle idee necessarie per comprendere questi fenomeni, con alterazione lievissima del linguaggio comune, forzando in ogni modo più il linguaggio di un tempo che quello attuale, e senza introdurre una terminologia completamente convenzionale e molto complicata, come ad esempio quella proposta da Meinecke nel suo *Weltbürgertum und Nationalstaat*, che del resto non si può impiegare correttamente nella descrizione dei fatti nazionali perché corrisponde ad una concettualizzazione non bene fondata.

NOTE

(1) La parola «nazionalismo» ha da tempo due diverse accezioni: una, prevalente nell'area anglosassone, secondo la quale essa non si distingue concettualmente dalla parola «nazione» (il nazionalismo è in tal caso la dottrina della nazione come il liberalismo la dottrina della libertà politica e così via); ed un'altra, prevalente nell'area continentale europea dove il fatto è più consistente, secondo la quale essa designa un partito (o atteggiamento) politico dotato di una propria ideologia distinta dalla liberale, la socialista, ecc. Nell'area continentale, inoltre, si contrappone spesso tale ideologia «nazionalista» all'ideologia «nazionale» («non si può in alcun modo confondere la nazione come popolo di Mazzini — repubblicana e democratica — con la nazione come tradizione e come ente per sé stante e superiore al popolo, per esempio di Corradini»: così in Italia Cantimori — cfr. *Studi di storia*, Torino, 1959, p. 675 — e tanti altri tra i quali Chabod). Orbene, questa contrapposizione non è accettabile perché paragona due cose non paragonabili: una concezione dello Stato — del gruppo sul quale deve sorgere —, vale a dire la concezione dello Stato mononazionale, e una dottrina sul modo di governarlo (imperialismo, autoritarismo, ecc. dei «nazionalisti»). Coloro che fanno tale contrapposizione finiscono con l'oscurare gli aspetti comuni sia ai «nazionali» che ai «nazionalisti», e con l'attribuire gli aspetti non puramente democratici (violenza, coazione, ecc. sempre presenti in qualche grado in ogni Stato) della nazione alla nazione dei «nazionalisti», dopo di che resta nelle loro mani una nazione bellissima quanto inesistente, inattuabile, la nazione-popolo puramente democratica di Mazzini. Logicamente converrebbe abbandonare la seconda accezione della parola «nazionalismo», per evitare la confusione derivante dall'uso della stessa parola per designare un genere (la nazione) ed una sua specie (un modo di governarla), ma

le considerazioni logiche non bastano per mutare le parole del linguaggio comune. Del resto, teoricamente, basta distinguere bene i due significati del termine per non incorrere in errori simili a quello sopra descritto. In ogni modo, nel presente articolo, noi usiamo la parola «nazionalismo» nella prima accezione.

(2) Cfr., per il significato della parola nel contesto giuridico, e la bibliografia relativa, Andrea Chiti-Batelli, «Il tramonto di un feticcio: il sovranazionale», in *Il Federalista*, I (1959), pp. 61 segg.

(3) Per una analisi più esauriente di questo argomento cfr. Mario Albertini, *Lo stato nazionale*, Milano, 1960.

(4) L'espressione «Stato mononazionale» suona a prima vista quasi inutile, come fosse un doppione dell'espressione «Stato nazionale». Ma, a rigore, il Regno di Sardegna, il Granducato di Toscana, ecc. erano Stati nazionali italiani così come il Regno d'Italia del 1861. La differenza sta proprio nel fatto che i primi erano solo *Stati nazionali* italiani, mentre il secondo era anche lo *Stato mononazionale* italiano. Probabilmente, la differenza non viene normalmente avvertita per l'abitudine — di carattere ideologico — a considerare anormale l'esistenza di più Stati su un'area in qualche modo individuabile come nazionalmente unitaria.

(5) Cfr. Georges Weill, *L'Europe du XIX siècle et l'idée de nationalité*, Parigi, 1938, pp. 3-6.

(6) Cade qui a proposito la questione della storiografia nazionale — categoria storica respinta ad esempio da B. Croce — a proposito della quale Kaegi scrisse: «La storiografia dell'Ottocento e del Novecento... è sempre dominata da un concetto fondamentale di origine non puramente storica, ma di filosofia della storia, mezzo biologico e mezzo filologico: il concetto di nazione. Da cento anni il mondo si è assuefatto a considerare la storia d'Europa come una storia di nazioni. Un tempo si scriveva la storia degli Stati europei. L'idea di nazione... ha provocato nelle cognizioni storiche dell'uomo di cultura europeo uno scompiglio non minore delle decretali pseudoisidoriane e di tutte le falsificazioni papali nel Medioevo...». (Cfr. Werner Kaegi, *Meditazioni storiche*, Bari, 1960, pp. 36-37). In realtà la storiografia nazionale postula come unitario e autonomo un campo di studi, quello relativo alle vicende degli individui e dei gruppi succedutisi sui territori che recentemente hanno assunto carattere nazionale, che non coincide mai con un quadro autonomo di svolgimento di processi economici, politici, religiosi, culturali, ecc. e, a prescindere da quanto dovrebbe dirsi circa il predicato «nazionale» attribuito a sproposito ad una infinità di fatti, per questo solo fatto è deformante.

(7) Come è noto, l'insistenza maggiore posta in Francia sul carattere «volontario» della nazione, in Germania su quello «naturale», «tradizionale», ecc., insistenza dovuta sia al carattere stesso dell'unificazione dei due paesi, sia, dopo il '70, alla questione dell'Alsazia, per «natura» tedesca e per «elezione» francese, ha fatto sì che esistano una teoria «elettiva» della nazione, riferita alla Francia (Mazzini starebbe qui, ecc.), ed una teoria «organica» riferita alla Germania. Orbene, quanto disse Sorel — che è del resto implicito nella categoria stessa della storia nazionale, dappertutto diffusa — implica proprio una concezione organicistica — la nazione inconsapevole — riferita alla Francia anche se, nel fatto, erroneamente applicata. In effetti ogni volta che, per la propria nazione, si rimonta al diciottesimo secolo — e, come è noto, gli storici vanno generalmente molto più in là — si usano concezioni organicistiche. Il rilievo mostra quanto sia arbitraria la distinzione, e come essa non possa star ferma quando venga applicata a diversi contesti storici. Ciò si deve al fatto che la nazione non è, naturalmente, né un puro fatto volontario né un puro fatto tradizionale.

(8) Cfr. Boyd C. Shafer, *Nationalism: Myth and Reality*, Londra, 1955, p. 126.

(9) Cfr. René Johannet, *Le principe des nationalités*, Parigi, 1923, pp. 132-33.

(10) In senso specifico la nazione è una ideologia, quindi né un puro processo ideale né puri stati di fatto, ma la rappresentazione di tali stati di fatto deformata in modo tale da servire al mantenimento del potere. Come si è detto, la nazionalizzazione è una funzione dello Stato burocratico accentratore e della rivoluzione industriale ed è tanto più salda ed estesa quanto più questi fattori sono forti. In effetti gli Stati continentali europei più forti raggiunsero con una certa pienezza la situazione di nazioni soltanto verso la fine del secolo scorso, mentre tutti i paesi dove uno almeno dei due fattori era debole diedero luogo a nazionalizzazioni meno consistenti, anche se, proprio per questa ragione, alcuni presentano vistosamente il fenomeno del «nazionalismo» (seconda accezione). Questi rilievi spiegano la mancanza (o la debolezza, se si vuole) della nazionalizzazione del Regno Unito, che non è nemmeno oggi uno Stato nazionale nel pieno senso della parola. Quando si produssero i fenomeni tipici della nascita del nazionalismo (prima accezione): burocratizzazione efficace dello Stato, e rivoluzione industriale, il Regno Unito era uno Stato burocratico ma decentrato, con un fortissimo *self-government* locale, che impedì che si formasse la convinzione che tutti i sudditi del re fossero della stessa nazione, o nascentismo.

(11) In realtà la città-Stato greca è un precedente dello Stato nazionale moderno, nel senso che l'una e l'altra organizzazione presentano il fenomeno della fusione della nazionalità e dello Stato (assente, ad esempio, nel mondo romano). Naturalmente nel primo caso la «nazione» è più spontanea, nel secondo più artificiale (date le diverse dimensioni del gruppo). In ogni modo è questa somiglianza della situazione di potere che spiega la ripresa di temi greci classici sulla patria da parte dei protagonisti dei «risorgimenti» nazionali. Per le stesse ragioni ci fu una ripresa del tema ebraico del «popolo eletto». In questo contesto sta il carattere di premesse del nazionalismo moderno attribuito ad esempio dal Kohn (cfr. Hans Kohn, *L'idea del nazionalismo nel suo sviluppo storico*, trad. it., Firenze, 1956) alle esperienze greche ed ebraiche.

(12) Proprio per il loro carattere ideologico le nazioni vengono pensate: a) *come unità di lingua e di costume* (anche se lo sono imperfettamente — lingua — o non lo sono affatto — costume), b) *come unità storiche* precedenti la formazione degli Stati nazionali (mentre è vero il contrario), c) *come unità naturali*, le uniche sulla cui base si potrebbero costruire degli Stati legittimi (ma le nazioni sono il risultato dell'opera unificatrice degli Stati, quindi l'argomento non ha senso), d) *come unità immodificabili* (abituamente si pensa che si possa mettere in discussione, ed eventualmente abbandonare, le proprie convinzioni liberali, democratiche, socialiste, ecc. e non la propria «italianità»: in realtà si tratta nel primo e nel secondo caso di ideologie ma la seconda, relativa allo Stato e non ai partiti, riflette una situazione di potere più difficile a rifiutare), e) *come unità sacre* (anche se per un cristiano si tratta di una bestemmia, sono sacri i confini, i doveri, ecc. nazionali), f) *singolarmente prese, per i loro membri, come la nazione più bella o più importante del mondo* per qualche aspetto «essenziale» del passato, del presente o del futuro. Per ciascuno di questi aspetti più che il contenuto rappresentativo, variabile da individuo a individuo e da momento a momento, conta la persistenza della rappresentazione e il modo ideologico (perciò non esclusivo di rappresentazioni contrarie) con il quale essa viene pensata. Questo modo — nel quale si riflette, attraverso l'aspirazione degli individui a considerarsi importanti per il loro *status* politico, la situazione di potere dello Stato burocratico accentratore — è infatti l'elemento costante che rende stabile e diffusa l'idea nazionale nonostante la sua irrazionalità.

(13) Si tratta di un dato di fatto. Shafer scrive (*op. cit.*, p. 144): «La nuova fede — nazionale — non assicurava la beatitudine soprannaturale, ma possedeva molti dei tratti distintivi della maggior parte delle religioni. Essa sviluppò una moralità con ricompense e punizioni, virtù e peccati, un rituale e segni esteriori, e uno zelo missionario. In realtà, come

nota Brunot, un gran numero di termini religiosi passò nel dominio della politica durante la rivoluzione francese, e molti di questi termini avevano a che fare con la terra dei padri e con la *patria*». In estrema analisi il passaggio da una politica non concepita in termini religiosi ad una politica concepita in termini religiosi (come quella nazionale) corrisponde al passaggio dalla situazione di potere dello Stato assoluto (ma limitato), che non chiedeva a tutti i sudditi di uccidere e morire per la patria, a quella dello Stato democratico (ma a competenze illimitate) della rivoluzione francese, che chiese a tutti i cittadini di morire e uccidere per la patria. Una organizzazione che chiede il sacrificio della vita propria ed altrui deve produrre una rappresentazione del gruppo secondo la quale, per ciascun individuo, il gruppo vale più della sua propria vita. Weber, con una intuizione felice anche se non pienamente sviluppata, riferì la coscienza nazionale alla «comunità di memorie» delle «comunità di destino politico, cioè di comune lotta di vita e di morte» più che a legami etnici, culturali, ecc. (Max Weber, *On Law in Economy and Society*, a cura di Max Rheinstein, Harvard University Press, 1954, p. 340). Si potrebbe osservare che questo fatto riguarda tanto gli Stati multinazionali (ad esempio Regno Unito) quanto quelli schiettamente nazionali (Francia, Italia, ecc.), ma allora si deve osservare anche che, nell'area anglosassone, il morire e l'uccidere in guerra hanno più il carattere di legittima difesa delle libertà (al plurale) degli individui che di sacrificio trascendente per la nazione.

(14) A questo proposito si deve prendere atto della coincidenza cronologica tra la maturazione del processo di nazionalizzazione dei grandi Stati europei e la trasformazione del vecchio equilibrio europeo in anarchia internazionale. La questione del rapporto tra integrazione nazionale e disintegrazione internazionale giunge sino a questi aspetti, sui quali i progressisti nazionali non si sono mai fermati.

(15) Si potrebbe criticare questa schematizzazione osservando che nella realtà c'è un terzo dato, l'imperialismo. Ma in effetti l'imperialismo non è un terzo dato del problema costituito dall'esistenza di nazioni indipendenti. L'imperialismo comporta infatti la perdita dell'indipendenza degli Stati dominati e quindi l'eliminazione delle difficoltà che derivano dalla convivenza di Stati indipendenti. Si deve inoltre tener presente che gli schemi in base ai quali si interpreta la storia non corrispondono agli accadimenti storici, ma sono semplicemente il mezzo per inquadrarli, selezionarli, collegarli, ecc. Lo schema illustrato è un semplice strumento concettuale per l'interpretazione di un aspetto del recente processo storico e della realtà contemporanea mediante il riferimento di fatti ad un tipo (alludiamo evidentemente alla concezione weberiana dell'*Idealtypus*). Il problema concreto, rispetto al futuro, sta nella valutazione delle possibilità dell'imperialismo di tenere il campo di fronte ai piccoli nazionalismi e al federalismo.

(16) Per quanto riguarda l'italiano, sulla scorta della storia della lingua, notiamo anzitutto con l'aiuto del Migliorini che la parola mutò effettivamente significato alla fine del Settecento: «Il modenese Bartolomeo Benincasa, nel *Monitore Cisalpino* del 1798, dava un elenco di vocaboli *nuovamente arrivati in Italia, o di nuova significazione, o di una antica, ma cambiata e travisata*: ...nazione ...patriota, patriotismo, popolo...». Questo significato nuovo è senza dubbio quello moderno, venuto dalla Francia. Ciò mostra che, prima di allora, l'idea della fusione dello Stato (di grandi dimensioni) con la «nazione» non esisteva. È interessante perciò constatare l'uso più vicino della parola. Nel Settecento «persiste ancora il vecchio significato di patria e nazione riferito alla città ed al piccolo Stato cui uno appartiene, ma sempre più frequente è il riferimento all'Italia intera». Evidentemente il primo significato mette in vista le nazionalità regionali e locali (sentite anche come non politiche, pur se coincidenti con lo Stato, per le loro piccole dimensioni), mentre il secondo mette in vista una nazionalità italiana non politica (non politica perché manca, come è detto sopra, l'idea moderna di fusione di nazione e Stato). Si tratta evidentemente della «nazionalità spontanea» italiana di cultura, ancora discussa nel Seicento («Quanto al nome

della lingua, benché le designazioni di 'fiorentino', 'toscano', 'italiano' appaiano tutte e tre, la seconda è di gran lunga predominante...»), affermata saldamente nel Settecento (cfr. Bruno Migliorini, *Storia della lingua italiana*, Firenze, 1960, rispettivamente alle pp. 635, 548, 458).

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI, Presidente del Movimento federalista europeo, professore di Filosofia della politica, Università di Pavia.

MAURICE DUVERGER, Parlamentare europeo, professore emerito all'Università della Sorbona.

CARLO MARIA MARTINI, Cardinale Arcivescovo di Milano, già Presidente del Consiglio delle Conferenze episcopali d'Europa.

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

JOHN PINDER, Presidente del Federal Trust (Londra), Presidente d'onore dell'Unione europea dei federalisti.

INDICE ANNO XXXV (1993)

EDITORIALI

<i>Cittadinanza europea e identità post-nazionale</i>	pag.	3
<i>L'Europa e la crisi jugoslava</i>	»	59
<i>Interdipendenza e identità culturale</i>	»	149

SAGGI

GUIDO MONTANI, <i>Micronazionalismo e federalismo</i>	»	9
FRANCESCO MAZZAFERRO, <i>Cittadinanza europea e nuovi diritti dei cittadini dell'Unione</i>	»	65
JOHN PINDER, <i>Cinquant'anni del Movimento federalista europeo</i>	»	158
CARLO MARIA MARTINI, <i>Saremo capaci di rinunciare a vincere?</i>	»	170
MAURICE DUVERGER, <i>Manifesto di Milano</i>	»	175
ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, <i>Quale costituzione per l'Europa?</i>	»	183

NOTE

<i>Il federalismo latino-americano</i> (Jean-Francis Billion)	»	21
<i>Le prospettive di mondializzazione e l'uso controllato del protezionismo come strumento di integrazione</i> (Dario Velo)	»	28

<i>Cittadinanza europea, cittadinanza cosmopolitica e democrazia internazionale</i> (Lucio Levi)	»	83
--	---	----

<i>La formazione del pensiero comune</i> (Nicoletta Mosconi)	»	90
--	---	----

INTERVENTI

<i>Aspetti della trasformazione in corso nella Federazione russa</i> (Igor Kossikov)	»	99
--	---	----

L'AZIONE FEDERALISTA

<i>Le responsabilità dell'Europa nel mondo e il ruolo dei federalisti</i>	»	35
<i>Movimento, partito o gruppo di pressione?</i> (Sante Granelli)	»	110
<i>La crisi dello SME</i> (Mario Albertini)	»	124

TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, <i>Per un uso controllato della terminologia nazionale e supernazionale</i>	»	198
--	---	-----

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

<i>Arnold J. Toynbee</i> (a cura di Antonio Mosconi)	»	44
<i>Il Movimiento Pro Federación Americana</i> (a cura di Jean-Francis Billion)	»	127

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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 Russel.
Lewis Mumford.

Anno 1991

Editoriali

Guerra giusta?
Federalismo e autodeterminazione.
Il Vertice europeo di Maastricht.

Saggi

Lucio Levi, Considerazioni sulla Comunità europea e il nuovo ordine mondiale.
Jean-Francis Billion, I Movimenti mondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea.
Francesco Rossolillo, Europa: potenza o modello?
Sergio Pistone, L'Europa e la politica di unificazione mondiale.

Note

Europa e Stati Uniti: la lezione del Golfo.
L'accentramento della Comunità europea.

L'azione federalista

La storia non aspetta l'Europa

Trent'anni fa

Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Kenneth C. Wheare.

Edward H. Carr.

Anno 1992

Editoriali

L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov.

Federalismo e regionalismo.

Dalle regole comuni al governo mondiale dell'ecologia.

Saggi

Sergio Pistone, La politica di sicurezza dell'Unione europea.

Hilary F. French, Dalla discordia all'accordo.

Alberto Majocchi, La proposta comunitaria di una tassa energia/carbonio.

Pape Amadou Sow, Economia internazionale, povertà e desertificazione.

Note

Realismo, opportunismo e pensiero innovativo.

La comunità mondiale dopo il crollo dell'URSS.

Alcune riflessioni sulla strategia per la Federazione europea.

Trent'anni fa

Un progetto di Manifesto del federalismo europeo.

Il federalismo nella storia del pensiero

Karl Jaspers.

