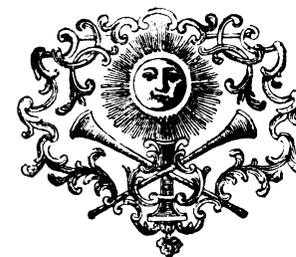


# IL FEDERALISTA

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



---

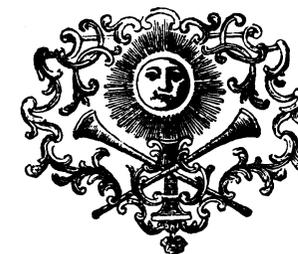
ANNO XXXVII, 1995, NUMERO 2

# 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.

---

ANNO XXXVII, 1995, NUMERO 2

## INDICE

<i>Crisi della democrazia e crisi della politica estera</i>	pag.	89
KARL LAMERS, <i>Un nucleo federale per unire l'Europa</i>	»	96
NOTE		
<i>Governo mondiale, rischio climatico e proliferazione nucleare</i> (Franco Spoltore)	»	108
DISCUSSIONI		
<i>L'Unione europea è legittima?</i> (Richard Laming)	»	116
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>William Penn</i> (a cura di Carlo Guglielmetti)	»	123

## *Crisi della democrazia e crisi della politica estera*

*Oggi si va diffondendo sempre più la coscienza che il mondo industrializzato sta vivendo una fase di crisi della democrazia, di crescente distacco dei cittadini dalla classe politica che dovrebbe rappresentarli. Si tratta di un fenomeno che si manifesta nei tassi di astensione alle elezioni, nella proliferazione della corruzione, nello strapotere delle lobbies, nel rafforzamento delle formazioni estremistiche o qualunquistiche che fondano il loro potere sulle indifferenziate reazioni di rigetto per la politica che si vanno estendendo tra gli elettori.*

*Qualcuno si è spinto addirittura fino a prevedere la fine della democrazia; mentre tra coloro che rifiutano questa fosca prospettiva, molti pensano che si possa dare una risposta puramente istituzionale alla crisi, avvalendosi in particolare delle risorse messe a disposizione degli uomini dai progressi della tecnologia. Si sostiene che, in un mondo nel quale le informazioni circolano con una rapidità ed in una quantità senza precedenti, e dove il cittadino dispone di dati infinitamente più numerosi che in passato per farsi un'opinione sui problemi che i politici devono affrontare, una partecipazione limitata ad un voto che si ripete a distanza di anni è insufficiente per dare a ciascuno la sensazione di contare qualcosa nel processo di presa delle decisioni politiche e quindi provoca il distacco tra gli elettori e i loro rappresentanti. Si tratterebbe quindi di interrogare con più frequenza, avvalendosi degli strumenti della telematica, i cittadini sul contenuto delle scelte concrete sul tappeto, raffinando le tecniche in modo da eliminare il più possibile le semplificazioni eccessive e le contrapposizioni artificiali. L'obiettivo sarebbe quello di eliminare progressivamente la distanza che separa il sondaggio dal referendum e di estendere sempre più l'uso di quest'ultimo strumento in modo da rendere tendenzialmente superfluo l'istituto della rappresen-*

*tanza e di realizzare forme di democrazia semi-diretta.*

\* \* \*

*Che esista un nesso tra grado di sviluppo della tecnica e struttura del potere è un dato di fatto. E' stato grazie alle innovazioni che hanno consentito alle persone, alle merci, ai capitali, alle informazioni e alle immagini di spostarsi e di essere trasmesse sempre più rapidamente da un punto all'altro del territorio che la democrazia ha potuto diventare, da tecnica di governo di una città, come nell'antica Grecia, una tecnica di governo di un continente, come oggi negli Stati Uniti. Ma le stesse considerazioni si possono fare a proposito della dittatura. Il fatto è che la tecnologia in quanto tale è neutrale rispetto alle forme di governo, perché gli stessi strumenti possono essere usati dai governanti per opprimere e manipolare i governati e dai governati per controllare i governanti, o per estrometterli dal potere.*

\* \* \*

*La democrazia non è soltanto una tecnica di governo. Essa si fonda sull'idea di cittadinanza. E la cittadinanza, vissuta come valore positivo e non come fatto puramente giuridico, è prima di tutto la coscienza di appartenere ad una comunità politica capace di perseguire un grande disegno dal quale dipendano la sicurezza di ciascuno e la realizzazione delle condizioni di base dell'affermazione dei grandi valori della convivenza civile. Ciò è accaduto, anche se in misura assai imperfetta, nella storia recente, sia in Occidente che in Oriente, nella fase più acuta della Guerra fredda, quando la contrapposizione tra democrazia e comunismo e la minaccia della guerra nucleare davano un contenuto ideale alla politica ed una giustificazione al consenso dei cittadini nei confronti del potere; ed è accaduto ancora quando Gorbaciov ha suscitato tra gli uomini per una breve stagione la speranza che il mondo fosse avviato verso una pace duratura garantita da una Organizzazione delle Nazioni Unite capace di assumere la funzione di un vero e proprio embrione di governo mondiale grazie alla collaborazione degli Stati che ne facevano parte.*

*Ma questa stagione è finita e nessun grande disegno è oggi più visibile sulla scena della politica mondiale. Gli Stati Uniti sono ormai privati del loro ruolo storico di difensori della democrazia contro la minaccia del comunismo. Essi sono manifestamente impari al compito di garantire da*

*soli il governo del mondo e sono condizionati nella loro politica estera da pressioni sempre più forti per un crescente disimpegno internazionale. L'ONU è indebolita da una grave crisi finanziaria e di prestigio. La Federazione russa, abbandonata l'ideologia internazionalistica, è percorsa da inquietanti tentazioni imperialistiche. L'Europa occidentale non trova la forza per affrontare da sola i problemi della propria sicurezza e della propria stabilità e rischia di sprofondare di nuovo nella logica suicida dello scontro tra divergenti interessi nazionali, mentre la parte orientale del continente è scossa da sussulti nazionalistici e dalla guerra interetnica che lacerava l'ex-Jugoslavia. L'alleanza tra Stati Uniti e Giappone è in crisi e ciò, oltre a provocare gravi tensioni commerciali tra i due paesi, mette il Giappone di fronte alla responsabilità, mai affrontata in questo dopoguerra, di darsi una propria politica estera e di sicurezza, con la prospettiva di trasformare radicalmente il quadro politico estremo-orientale e di risvegliare negli altri paesi della regione paure e riflessi di difesa che sembravano definitivamente superati.*

*Certo nel mondo non mancano segnali positivi, come l'abolizione dell'apartheid in Sud-Africa, il faticoso processo di pacificazione fra Israele, il popolo palestinese e la Siria, la probabile fine della sanguinosa guerra civile nell'Irlanda del Nord. Ma rimane il fatto che questi avvenimenti non sono iscritti in un disegno mondiale orientato al perseguimento di un grande obiettivo, capace di mobilitare speranze e di suscitare energie. E in assenza di esso le forze che si battono per la pace e per l'emancipazione degli uomini nei diversi contesti regionali in cui sono in corso difficili tentativi di superare secolari ingiustizie e odi profondi rischiano l'isolamento e la sconfitta.*

\* \* \*

*La crisi della democrazia si identifica quindi oggi con la crisi dell'equilibrio mondiale, anzi della politica estera tout court. Caduta l'illusione che la vittoria della democrazia sul comunismo coincidesse con la fine della storia, e svanita l'illusione gorbacioviana che la pace mondiale potesse essere fondata sulla buona volontà e sulla collaborazione tra i popoli, la politica ha perso la bussola e tende a degenerare in uno sterile confronto tra interessi particolari. Essa deve ritrovare un disegno globale, che restituisca agli uomini la speranza, e ridia vigore alla democrazia. Ma il superamento della crisi presuppone ormai che si traggano le conseguenze dalla consapevolezza, peraltro ormai penetrata nella coscienza collettiva, che l'umanità è oggi una sola comunità di*

destino.

*Ciò significa che la politica estera non può più essere intesa come un'attività il cui scopo sia quello di garantire ad ogni singolo popolo le condizioni di sicurezza necessarie al perseguimento del proprio progresso, perché ormai il progresso di ogni popolo può essere perseguito soltanto nel quadro del progresso generale dell'umanità. Per questo il solo disegno, per lontano che ne sia il compimento, che possa oggi far sentire gli uomini in qualche modo partecipi di un processo globale di avanzamento dei valori della pace, della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia, e quindi rafforzi in loro il sentimento della cittadinanza e ridia slancio alla democrazia, è proprio quello della progressiva abolizione della politica estera, cioè della progressiva unificazione politica del genere umano.*

\* \* \*

*La cittadinanza ha una seconda dimensione, che pure è intrinsecamente legata alla democrazia. Si tratta del sentimento di appartenenza alla città. Ed è nella città che la democrazia ha il suo terreno di cultura, si radica nella presa di coscienza della natura dei problemi concreti, nell'esperienza immediata dei bisogni di ciascuno, nel dibattito ogni giorno ripreso tra uomini e donne che si conoscono; e non certo in metodi tanto sofisticati quanto impersonali di registrazione di opinioni che, in quanto non si sono formate nella discussione, sono per definizione arbitrarie. Ma questa pur fondamentale seconda dimensione della cittadinanza non può sussistere senza la prima. Nel mondo interdipendente di oggi un intenso dialogo interpersonale sui problemi della convivenza si può sviluppare nella città soltanto nella misura in cui i problemi che riguardano la qualità della vita di una singola comunità, e che sono legati alle caratteristiche di una specifica porzione del territorio, non vengono isolati dal contesto generale dei problemi che investono l'intera umanità. Il bene comune della città è quindi tale soltanto in quanto viene sentito come una componente del bene comune dell'umanità. Quando questa consapevolezza non esiste, e quindi non ne vengono tratte le conseguenze istituzionali, la riduzione dell'orizzonte politico alla comunità locale — o regionale — diventa un principio di disgregazione della vita sociale e un fattore di rottura di quelle più ampie solidarietà il cui allargamento e il cui consolidamento sono il principale vettore storico del processo di emancipazione umana.*

\* \* \*

*Vi sono oggi due verità la cui evidenza è così accecante da renderle invisibili ai più. La prima è che l'istituzione dello Stato nazionale è definitivamente superata dalla storia e costituisce il collo di bottiglia che è alla base della crisi della democrazia. Esso è una struttura che fonda la propria legittimità sull'egoismo tribale di nazioni chiuse nella propria pretesa naturalità e che quindi non può essere il portatore del grande disegno di unificazione del mondo, che fonda la speranza di una cittadinanza universale. E nello stesso tempo, proprio a causa della sua chiusura, esso spegne, imponendo una innaturale uniformità attraverso l'accentramento delle sue strutture amministrative, finanziarie, scolastiche e militari, ogni spinta all'autogoverno locale, e quindi al recupero dell'idea di cittadinanza come partecipazione attiva alla vita della città.*

*La seconda è che il superamento dello Stato nazionale può avvenire in questi anni in Europa, e non può avvenire se non in Europa, perché è solo in Europa che, attraverso il processo di integrazione, si è manifestato in termini concretamente politici il fenomeno dell'eclissi di fatto delle sovranità nazionali: e da questo dipende il destino dell'intera umanità in questa fase della sua storia. Eppure coloro che, in Europa, portano la responsabilità della gestione del potere nazionale, e con loro gli esponenti del mondo della cultura e dell'informazione, non sono nella loro quasi totalità consapevoli dell'immensa opportunità che l'Europa ha di fronte a sé e della gravità del crimine del quale i suoi uomini di governo dovrebbero rispondere davanti al tribunale della storia se questa opportunità andasse perduta. Accettando il quadro nazionale come quadro primario della lotta politica, essi consumano le loro energie in contrapposizioni fittizie su falsi fronti, in sterili battaglie per il conseguimento di obiettivi storicamente irrilevanti, e ciò proprio mentre lo stesso quadro nel quale la lotta politica si svolge si sta disgregando, aprendo per l'Europa intera la prospettiva della ricaduta nella violenza, nel disordine e nella dittatura.*

\* \* \*

*Ma questa situazione non può continuare a lungo. «Nella vita delle nazioni, scriveva Luigi Einaudi alla pagina 89 dello Scrittoio del Presidente, l'errore di non saper cogliere l'attimo fuggente è irreparabile». L'opportunità per l'Europa di rendere irreversibile il suo processo di unificazione attraverso l'Unione monetaria ed una radicale riforma*

istituzionale si chiuderà molto probabilmente con il chiudersi del secondo millennio. Le spinte politiche all'unità dell'Europa si stanno esaurendo, e le spinte economiche da sole non basteranno a mantenere in piedi un quadro politico che, se non sarà rapidamente completato, non potrà che sfaldarsi. In ogni caso è evidente che l'attuale assetto intergovernativo dell'Europa non può durare per un tempo indefinito. Se così fosse, non vi sarebbe motivo per tentare di superarlo. Il fatto è che l'Europa è giunta di fronte alla scelta dalla quale dipende la sua sopravvivenza come soggetto politico nell'equilibrio mondiale, e con essa il destino della democrazia.

I momenti in cui si giocano le grandi scelte storiche sono momenti di crisi, in cui più grandi sono le opportunità e più grandi i pericoli, e in cui quindi la libera volontà degli uomini diventa un fattore decisivo. Perché l'Europa sappia scegliere nei prossimi anni la sua unità e imprimere così una svolta decisiva alla storia del mondo, questa volontà si deve manifestare principalmente in due sedi. Essa si deve esprimere in alcuni grandi decisori, cioè in uomini di governo che abbiano la consapevolezza delle grandi opportunità e dei gravissimi pericoli di fronte ai quali l'Europa si trova e quindi della enorme responsabilità che grava sulle loro spalle. Ma essa si deve manifestare anche direttamente nei cittadini, senza la spinta dei quali nessuna grande trasformazione storica può essere intrapresa. Gli Europei devono prendere coscienza che la cittadinanza europea, che la logica stessa del processo ha imposto ai Capi di Stato e di governo di riconoscere nel Trattato di Maastricht, non può prendere corpo, ed è destinata a risolversi in un inganno, se non si realizza nell'esercizio del primo dei diritti che danno un contenuto all'idea di cittadinanza: quello di scegliere democraticamente, a livello europeo, gli uomini che li governeranno.

Questi due luoghi nei quali la volontà europea si deve esprimere non sono indipendenti l'uno dall'altro. La consapevolezza dei cittadini aumenta drammaticamente quando i loro leaders li pongono di fronte a scelte precise, così come la capacità dei leaders di prendere decisioni cruciali dipende dal sostegno dei cittadini. Ed è soltanto dall'influenza reciproca di queste volontà, e dal loro reciproco rafforzamento, che può prendere forma il processo costituente europeo.

E' qui che i federalisti hanno un ruolo cruciale da giocare. Essi sono oggi il solo movimento politico che è cosciente della natura dell'alternativa sul campo e dell'importanza della posta in gioco. Certo, essi non fanno parte dell'ordine politico esistente, e quindi non hanno potere. Ma essi fanno parte virtualmente di un ordine politico che non si è ancora

instaurato, e questo dà loro un potere diverso, che diventa decisivo nei momenti di svolta della storia, quando l'ordine vecchio è corroso dalla corruzione, dall'impotenza e dall'ipocrisia: il potere della verità. Essi hanno la responsabilità di dirla, confidando nella sua capacità di diffondersi grazie alla sua intrinseca forza di convinzione, senza cadere nell'errore fatale di credere che la forza di un messaggio politico dipenda da quella dei mezzi dai quali è diffuso, e senza rinunciare alla coerenza delle loro posizioni in nome di un consenso puramente rituale, e quindi irrilevante. Essi devono rivendicare con orgoglio la loro diversità dai partiti, respingendo con fierezza l'idea che «fare politica» significhi scimmiettare le parate di potere, i compromessi e gli intrighi, e rifiutando di schierarsi sui falsi fronti che fa emergere la politica nazionale. Essi devono esercitare con rigore e tenacia il loro ruolo insostituibile di avanguardia consapevole dei cittadini europei.

Il Federalista

## Un nucleo federale per unire l'Europa \*

KARL LAMERS

Le riflessioni sul corso futuro del processo di unificazione europea che il gruppo parlamentare della CDU/CSU ha pubblicato sei mesi fa, hanno aperto in tutta Europa un dibattito ampio e spesso vivace, che dura tuttora. Anche in Italia si è avuta all'inizio una reazione assai viva, che peraltro non è durata a lungo. Comunque l'ampiezza straordinaria di questo confronto di opinioni a livello europeo dimostra l'esattezza della nostra analisi della situazione e sottolinea la necessità di un approfondimento della discussione.

Per la prima volta un documento politico di questo tipo ha creato un'opinione pubblica europea. Infatti ovunque e contemporaneamente si è discusso dello stesso tema: l'Europa. Un'opinione pubblica europea è indispensabile per lo sviluppo di un'Europa democratica, e per questo siamo soddisfatti di questo dibattito, ed io in particolare mi rallegro di poterlo continuare oggi con voi.

Nelle nostre riflessioni ci siamo lasciati guidare dalla convinzione che il processo di unificazione europea è arrivato ad un bivio, che cioè gli Europei devono decidere in che direzione andare: se vogliono andare avanti o se vogliono rimanere fermi; ma tenendo presente che restare fermi, di fronte alle straordinarie sfide davanti alle quali siamo posti all'interno e all'esterno dei nostri Stati, significa ritornare indietro. Se gli Europei non vanno avanti, essi non avranno futuro. O avranno un futuro comune, o non ne avranno alcuno. Sa Dio che questa non è una novità, ma di fronte ad una discussione che talvolta appare confusa e fuorviante si deve ricordare che gli interessi vitali di tutti gli Europei sono gli stessi. Dobbiamo essere consapevoli di questa identità di interessi non

\* Si tratta del testo scritto della relazione svolta al Convegno su «L'Italia e l'Europa di fronte alle sfide del 1996», tenutosi a Milano il 25 marzo 1995.

solo quando ci sforziamo di affermarli all'esterno, ma anche quando ci occupiamo del benessere delle nostre nazioni. L'aumento dell'interdipendenza ha da tempo dato alla nostra civiltà una dimensione sovranazionale che si estende dall'economia alla criminalità organizzata internazionale. Le istituzioni dello Stato nazionale non sono in grado di fornire un'adeguata risposta a questa realtà sovranazionale, e sono perciò necessarie — tutti lo riconoscono — istituzioni adeguate, cioè istituzioni europee. L'unico punto controverso, ma anche decisivo, è se sia sufficiente una cooperazione intergovernativa, oppure se siano necessarie istituzioni comunitarie, se cioè l'Europa debba essere federale, come dicono i Francesi, usando peraltro il termine in un falso significato, oppure debba essere una Unione di Stati nazionali più o meno salda. Noi, cioè il gruppo parlamentare della CDU/CSU (e non solo noi, bensì i Tedeschi rappresentati dalla maggioranza parlamentare), crediamo che una collaborazione intergovernativa non basti e sia tanto più insufficiente quanto più si prolunga nel tempo.

Naturalmente siamo consapevoli che la futura configurazione dell'Europa, cioè la sua costituzione, rappresenta una novità storica e si differenzierà dagli attuali modelli di federazioni di Stati o Stati federali. Ma ciò non toglie che sia inevitabile collocare questa esperienza facendo riferimento a modelli consolidati nella storia. E' il caso in particolare di ricordare l'esperienza storica per cui «esistono due tipi di federazioni di Stati: quelli che evolvono trasformandosi in Stati federali, e quelli che si disgregano» (Jean Monnet). L'Unione europea è oggi già qualcosa di più di una confederazione di Stati e presenta talvolta chiari caratteri federali.

La parola federalismo oggi minaccia di confondere il dibattito politico piuttosto che chiarirlo, tanto che in Francia così come in Gran Bretagna, si attribuisce a questa espressione un significato opposto rispetto a quello in uso in Germania. In Germania federalismo significa principio di divisione del potere tra diversi livelli dell'attività statale. Per questo noi lo consideriamo un modello per la costruzione dell'Europa, poiché tutti gli Stati membri dell'Unione europea vogliono conservare a favore degli Stati nazionali la più grande quantità possibile di competenze e ambiti di intervento. I timori che vengono espressi qua e là relativamente al fatto che noi mireremmo a ridurre la Francia o la stessa Germania allo stesso *status* della Baviera o del Texas, sono assurdi e pretestuosi. Lo Stato nazionale anche in futuro giocherà un ruolo decisivo, soprattutto come garante dei diritti e delle libertà civili. Esso ha anzi già assunto una nuova fondamentale funzione come rappresentante degli interessi nazionali nei confronti dell'Europa.

(Del resto come tedesco non posso fare a meno, in questa discussione sul federalismo europeo, di ricordare che furono la Francia e l'Inghilterra, in qualità di vincitrici, ad imporre nel 1949 alla Costituzione tedesca una struttura fortemente federalista. Questa non solo si è dimostrata un vantaggio per gli Stati membri — i *Länder* —, ma è senza dubbio anche alla base della forza della Germania oggi. L'astuzia della storia sembra essere in questo caso non solo un'invenzione di Hegel).

Ancor più fuori luogo è il sospetto che noi vogliamo liquidare le nazioni. Al contrario è nostra convinzione che l'Europa assicuri il futuro delle sue nazioni nel momento stesso in cui assicura il proprio. La crescente incapacità delle nazioni di risolvere i propri problemi esistenziali in un quadro nazionale e attraverso lo Stato nazionale è una delle cause che minacciano la loro stessa identità. Proprio a causa dell'inadeguatezza, che nessuno nega e che è oggettivamente indiscutibile, dell'azione degli Stati nazionali abbiamo parlato della sovranità dello *Stato nazionale* come di un guscio vuoto, ma non abbiamo negato la legittimità della *nazione* come sovrano. Tuttavia, quando il sovrano non è più capace di prendere decisioni e non ha più il potere di agire, ciò ha necessariamente delle conseguenze sulla sua identità.

In realtà nel dibattito sul federalismo la questione da porsi è se l'Europa debba avere o meno, dal punto di vista della sua natura giuridica, la fisionomia di uno Stato. Ciò è d'altro lato legato alla scelta fra un meccanismo di funzionamento degli organi europei di tipo intergovernativo e uno di tipo comunitario, cioè basato sul principio delle decisioni a maggioranza. Questo principio non è solo un criterio teorico per definire la natura giuridica dell'Unione: esso costituisce anche un fondamento pratico essenziale della sua capacità d'agire.

Nessuno, senza eccezioni, ha contestato nel corso del dibattito dei mesi passati l'incondizionata necessità di un miglioramento dell'efficienza dell'Unione attraverso un miglioramento della sua capacità di agire. Al contrario tutti lo hanno sottolineato. Nessuno però è stato in grado di spiegare come questa possa essere migliorata senza l'introduzione o l'ampliamento del principio di decisione a maggioranza. La capacità di azione di tutte le nazioni organizzate democraticamente si basa sul principio della maggioranza (solo le società più semplici, come quelle tribali, possono permettersi il lusso di una democrazia fondata sul consenso generale). Tutti i sistemi sovrastatali basati sul consenso mettono quotidianamente davanti ai nostri occhi la loro radicale inefficienza. L'alternativa è: più riunioni o decisioni a maggioranza.

Non si può ignorare che l'Unione europea prende già delle decisioni

a maggioranza con efficacia giuridica immediata per tutti i cittadini di ciascuno Stato membro; e in questo senso in sostanza ha già da tempo passato il Rubicone. In relazione all'uso di tale metodo si è confermata nell'Unione europea un'esperienza che vale per tutte le istituzioni democratiche anche sul piano nazionale: esso viene utilizzato molto più raramente di quanto sarebbe giuridicamente possibile. Ma la necessità di tener conto dei rispettivi punti di vista è così impellente a livello sovranazionale da rendere impensabile che la ghigliottina del voto a maggioranza sia azionata dopo un breve dibattito. In realtà il principio della maggioranza si presenta come una via al compromesso e quindi alla realizzazione del consenso, e come il più forte e indispensabile strumento di pressione per raggiungere questo scopo.

Il fondamento pratico del principio del voto a maggioranza nell'Unione europea è costituito dall'identità di interessi dei suoi membri nelle questioni fondamentali. Senza di essa l'intero progetto dell'unità europea sarebbe condannato a fallire, con o senza il principio di maggioranza. Identità di interessi significa anche dipendenza reciproca. Da ciò consegue che il pericolo che uno Stato possa essere battuto in una votazione a maggioranza su una questione magari non fondamentale ma tuttavia di considerevole importanza è limitato. Un caso del genere non si è, a tutt'oggi, ancora verificato nell'Unione.

Questa prospettiva deve essere tenuta separata da quella che distingue tra decisioni giuste e sbagliate. La convinzione che una decisione possa essere sbagliata non è un argomento che si possa sostenere per respingere il principio della decisione a maggioranza: la questione se una decisione sia giusta o sbagliata si risolve sempre a posteriori. Perciò noi restiamo dell'idea che nel primo pilastro dell'Unione il veto debba essere sempre più ridotto, mentre le decisioni a maggioranza debbano diventare la regola. Lo stesso deve valere in linea di principio per una politica estera, di sicurezza e di difesa comuni, nonché per la politica interna e della giustizia.

L'ultimo argomento contro il principio delle decisioni a maggioranza nell'azione di un'entità europea nell'esercizio delle sue prerogative è costituito dalla mancanza di un popolo europeo come sovrano, che legittimi questa azione.

A questo argomento, apparentemente incontrovertibile, non è possibile rispondere in maniera esaustiva nell'ambito di un breve rapporto come questo. Tuttavia si può accennare che l'argomentazione, apparentemente così convincente, si fonda sul presupposto che le società europee abbiano trovato nelle nazioni e negli Stati nazionali la loro configurazio-

ne definitiva. Definitiva è però solo la fine. La storia non conosce alcun traguardo finale. Il francese Raymond Aron dice: «Lo Stato nazionale non è il fine della storia». Se le nazioni europee non svilupperanno ulteriormente la loro configurazione, se esse cioè non continueranno a trasformarsi, si troveranno presto alla fine del loro cammino storico.

Che questo non sia il caso lo dimostra il processo di unificazione europea, che è appunto la conseguenza di una presa di coscienza europea — in primo luogo ai vertici. Ma la politica europea condotta dalle istituzioni europee consente il diffondersi del processo di consapevolezza anche tra i popoli e nelle grandi masse. La storia mostra in maniera incontestabile che i popoli non sono mai *stati*, ma sono sempre *diventati*, e che il fattore decisivo dell'acquisizione di una coscienza comune è stata l'esperienza della soggezione a un potere comune. Questo d'altro canto è stato sempre opera delle *élites*, cioè di quella che oggi si usa chiamare *leadership* politica, la cui responsabilità nel processo di unificazione europea non può essere sostituita con dei referendum. Il problema della *leadership* politica è in genere costituito più dalle sue divisioni interne che da un conflitto con il popolo. Il popolo infatti è consapevole della necessità dell'Europa. Ma quale forma particolare questa debba realmente assumere è un compito che il popolo non può sottrarre ai dirigenti politici. E in definitiva: perché mai alle soglie del ventunesimo secolo non dovrebbe essere possibile tra le nazioni europee ciò che è stato possibile all'inizio del diciottesimo secolo tra la nazione inglese e quella scozzese, che crearono un'unione attraverso l'*Act of Union* del 1707, ratificato da entrambi i parlamenti nazionali a Londra e ad Edimburgo?

Così questo argomento della presunta impossibilità di una legittimazione democratica della sovranità dello Stato, si dimostra come un circolo vizioso: l'Europa non può esistere perché non esiste un popolo europeo, e un popolo europeo non c'è perché non c'è l'Europa. Questo è un modo di pensare statico che non tiene conto della dinamica dei processi storici. Esso è solo apparentemente logico; in realtà è spiegabile solo in chiave psicologica, sulla base dell'insicurezza e della paura, solo in parte scusabili, che si manifestano nei confronti della prospettiva di dover abbandonare istituzioni e strutture che hanno garantito, nel corso dei secoli, la sicurezza dei cittadini (anche se oggi si tratta di una sicurezza solo apparente). O per meglio dire, di doverle abbandonare molto più in fretta di quanto sia mai avvenuto prima in simili processi storici, poiché il processo attuale ha assunto un ritmo angosciosamente rapido e in costante accelerazione. Paura e timidezza caratterizzano oggi l'atteggiamento nei confronti dell'Europa: esse sono i nostri veri nemici.

\* \* \*

L'idea del «nucleo» è stata il punto centrale del dibattito suscitato dalle nostre proposte. Al riguardo i fraintendimenti consapevoli e voluti sono stati più numerosi di quelli inconsapevoli e non voluti.

Tuttavia ormai nessuno insiste più nell'affermare che noi avremmo proposto la creazione di un gruppo chiuso e istituzionalizzato, e quindi di un'Europa divisa in due categorie di Stati. In generale la necessità di una maggiore flessibilità, da cui discende la nostra proposta di una geometria variabile, viene considerata indispensabile, poiché è unanimemente riconosciuto che non tutti gli attuali membri, e ancor meno quelli futuri, vogliono o possono partecipare contemporaneamente a tutti i settori della politica comunitaria. Alcuni di essi però lo vogliono e lo possono; essi costituiscono quindi il nucleo solido, così come noi lo abbiamo definito. La nascita di tale nucleo solido non può essere impedita, se si accetta l'idea della geometria variabile. Da ciò consegue la necessità di modificare gli articoli N e K9 del Trattato di Maastricht, che prescrivono l'unanimità per le modifiche al Trattato e per il trasferimento delle materie regolate a livello intergovernativo, nei settori della politica interna e della giustizia, alla competenza comunitaria. Diversamente non potrebbe essere realizzato l'obiettivo di impedire che, secondo la formula usata dal Cancelliere Kohl, la nave più lenta determini la velocità dell'intero convoglio. Come si dice nell'accordo di coalizione del governo tedesco, «tutti gli Stati membri dell'Unione europea devono poter prendere parte su di un piede di parità alla progressiva integrazione europea, ma la resistenza di singoli Stati membri non può ostacolare i progressi verso l'integrazione». Ne consegue che, quantomeno nella prospettiva dell'allargamento, un'adeguata revisione istituzionale del Trattato di Unione appare indispensabile. Se non si permette ad un «gruppo di testa» (come è stato definito dal governo olandese in un suo documento) di organizzarsi nel quadro del Trattato di Unione, tale gruppo lo farà al di fuori dell'Unione. Ma in questo modo la collaborazione potrebbe essere solo di tipo intergovernativo e in tal caso il pericolo di un'Europa divisa in due categorie di Stati sarebbe più reale. Si tratterebbe di una soluzione di ripiego, ma che potrebbe comunque raggiungere l'effetto desiderato, come è dimostrato dall'accordo di Schengen: già altri quattro membri si sono aggiunti ai cinque iniziatori, e altri seguiranno.

La creazione di un tale nucleo o gruppo di testa costituisce un completamento necessario e inevitabile di un'altrettanto necessaria flessibi-

lità istituzionale, fintantoché tutti gli Stati non possono o non vogliono partecipare a tutte le politiche dell'Unione.

Attraverso la flessibilità, che noi abbiamo chiamato geometria variabile, si ottiene una struttura complessa, costituita da cerchi sovrapposti. In essa prevarranno le forze centrifughe, se non è presente una forza che determini la direzione di movimento del complesso. Questa è esattamente la funzione del nucleo, così come noi lo intendiamo. L'intero sviluppo del processo di unificazione europea si è realizzato in questo modo. Il funzionamento del nucleo si basa sul fatto che lo spazio di movimento degli Stati non membri di questo nucleo è determinato in misura prevalente, nelle materie in cui gli Stati del nucleo portano avanti una politica comune, da questi stessi Stati. Gli altri, non facendo parte del gruppo, non hanno il potere di condizionarne la politica. Questa situazione, prima o poi, verrà sentita come insostenibile e tutti vorranno diventare membri del gruppo: il nucleo eserciterà un effetto magnetico e nel lungo periodo esso diventerà superfluo. Già la semplice proposta di creare un nucleo, come quella che noi abbiamo fatto, ha avuto chiaramente questo effetto, poiché da allora abbiamo verificato un cambiamento di tendenza: invece di un dibattito sull'*opting-out* si ha ora un dibattito sull'*opting-in* (sul partecipare invece che sullo star fuori). In conclusione, la prospettiva di andare avanti in ogni caso e di ottenere un risultato soddisfacente fra i quindici membri dell'Unione europea alla Conferenza intergovernativa del 1996 è tanto migliore quanto più forte sarà la determinazione di un piccolo gruppo.

Accanto a questo modo di vedere il nucleo dal punto di vista funzionale, è necessaria anche una visione politico-psicologica: se i popoli devono affidare il loro destino, nelle questioni esistenziali, alla codecisione di altri, essi devono avere fiducia gli uni negli altri. Una tale fiducia come fondamento per la costruzione dell'Europa può nascere solo nell'ambito di un numero limitato di Stati. L'Europa dunque deve nascere a partire da un gruppo ristretto.

Se il nucleo è definito dalla partecipazione dei suoi membri a tutte le politiche, esso sarà, nelle attuali circostanze, composto da un numero troppo ristretto di Stati. Questo sarebbe un grave *handicap*. Esso risulterebbe dal fatto che alcuni Stati non vogliono partecipare ad alcune politiche, come accade per l'Unione monetaria nel caso della Gran Bretagna e della Danimarca o per la costruzione di una comune difesa europea, come accade nel caso degli Stati neutrali. Altri probabilmente non potranno partecipare all'Unione monetaria.

A causa dell'atteggiamento o delle difficoltà di alcuni Stati quali

l'Inghilterra, l'Italia o la Spagna, l'Unione monetaria costituisce il nocciolo del problema. E indipendentemente da questo, essa è il problema chiave del processo di unificazione europea. Prima di motivare questa affermazione, voglio esprimere la mia ferma convinzione che le turbolenze monetarie delle ultime settimane hanno sottolineato ancora una volta e in maniera drammatica la necessità dell'Unione monetaria.

Il dibattito dei mesi passati si è sempre più concentrato sul *rapporto tra l'Unione economica e l'Unione politica*. Tuttavia questa contrapposizione è fuorviante. L'Unione monetaria è una parte dell'Unione politica, anzi, ne è la parte centrale: essa è — come è già stato detto — la prima forma dell'integrazione; attraverso di essa la sovranità nazionale degli Stati viene esercitata in comune da un organo europeo nel quale esperti del settore prendono decisioni a maggioranza, indipendentemente dalle direttive nazionali. Le decisioni di politica monetaria della Banca centrale europea limitano lo spazio nel quale i parlamenti nazionali possono fare una politica di bilancio, fiscale, economica e sociale. In questi settori la pressione sugli Stati membri perché portino avanti una politica coordinata, sulla base delle indicazioni della Banca centrale europea orientate al mantenimento della stabilità, sarebbe molto forte. Opporvisi sarebbe possibile solo a prezzo di forti reazioni all'interno e all'esterno. Vero è che comportamenti improntati alla mancanza di solidarietà e, in ultima analisi, irrazionali, in determinate circostanze non possono essere esclusi in politica. Per questo i meccanismi di coordinamento della politica economica devono essere applicati in maniera rigorosa dopo l'ingresso nella terza fase e forse devono essere migliorati ulteriormente, e l'Unione politica deve essere rafforzata anche nelle altre sue parti.

Ne va della sua solidità, della sua coesione, dell'armonizzazione di tutte le sue politiche. Ogni politica comporta degli impegni finanziari. La politica monetaria di una Banca centrale europea non può andare in una direzione mentre le altre politiche degli Stati membri vanno in un'altra. Per questo nella Conferenza di revisione del 1996 si tratterà, per esprimersi con precisione, non di istituire l'Unione politica accanto all'Unione monetaria, bensì di completare la costruzione dell'Unione politica, di cui l'aspetto economico è già compiutamente regolato nel Trattato di Maastricht, mentre le altre parti sono ancora incomplete. Questo aspetto è stato sottolineato già a Maastricht dal Cancelliere Kohl, che ha conseguentemente fatto pressione per una rapida prosecuzione della costruzione dell'Europa già nel 1996.

Ma non vi è solo un'interdipendenza diretta e concreta tra l'Unione

monetaria e i quattro settori politici che ho citato; esiste anche un legame indiretto con tutti i settori della politica che comportano una spesa e, al di là di questo, anche un legame di natura psicologica: un'Unione monetaria richiede un consenso completo e una completa solidarietà tra i suoi membri in tutte le questioni esistenziali, non ultime quelle che riguardano la guerra e la pace. Da queste ragioni deriva l'insistenza con cui la Germania chiede una politica estera, di sicurezza e di difesa comuni, nonché un esercito comune europeo. L'aspetto monetario dell'Unione politica non costituisce per la Germania uno strumento contrattuale. L'Unione monetaria è nel lungo periodo anche un interesse della Germania. Ma ai Tedeschi la richiesta di una solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione che non sia basata solo sulla moneta sembra tanto più giusta in quanto essi sono consapevoli che la loro sovranità sul piano monetario è ancora intatta. Per questo motivo l'interesse dei loro *partners* per l'Unione monetaria è forse più forte del loro. Un'Unione politica limitata alla moneta e all'economia è difficile da far accettare ai cittadini tedeschi.

Il carattere cruciale del progetto dell'Unione monetaria emerge anche da un altro punto di vista, che bisogna prendere in considerazione per misurare il suo significato politico. Questo aspetto chiarisce contemporaneamente il fondamento del timore che nasca un'Europa divisa in due categorie di Stati. Lo scopo di una politica di stabilità, da realizzare attraverso i criteri di convergenza dell'Unione monetaria, è un programma di ammodernamento economico e sociale che comporta, per i paesi partecipanti, degli adattamenti dolorosi. La sua necessità non trova tuttavia il suo fondamento nell'Unione monetaria, bensì, da un lato nel profondo e sempre più rapido cambiamento strutturale dell'economia, dall'altro nel peggioramento della concorrenzialità dell'Europa. L'Unione economica e monetaria è lo strumento per realizzare in comune gli adattamenti necessari. Del resto essi possono essere realizzati in modo duraturo solo se sono portati avanti in comune, perché le economie europee sono strettamente interdipendenti e sono già avviate su di una strada comune. Gli Stati dell'Unione si sono agganciati gli uni agli altri per percorrere insieme la difficile strada verso la meta dell'Unione economica e monetaria. L'Europa è un grande progetto senza la cui realizzazione non è possibile raggiungere lo scopo della modernizzazione delle società e delle economie europee, e il suo perseguimento è tanto più difficile quanto più forti sono i ritardi negli adattamenti. Questi ritardi sono molto diversi da uno Stato all'altro, ma in ogni caso di essi sono responsabili esclusivamente gli Stati nazionali. Ciò è stato espresso con

notevole chiarezza e sinteticità nella relazione della Commissione costituita dal primo ministro Balladur sotto la presidenza di Alain Minc.

Per i politici nazionali è tuttavia grande la tentazione di dare la colpa dell'alto tasso di disoccupazione all'Europa, confondendo la causa con l'effetto, poiché i criteri di stabilità dell'Unione monetaria non consentono più di fare, a livello nazionale, le politiche tradizionali di rilancio dell'occupazione.

Per questo si può essere d'accordo con Felipe Gonzales, quando egli, interrogato sul perché avesse rinunciato consapevolmente, a favore dell'Europa, ad un'autonomia politica economica, ha risposto: «Senza dubbio è vero. Ma perché mai dobbiamo avere una politica economica autonoma per portare avanti una cosa senza senso? Si tratterebbe dell'autonomia della stupidità» (*Die Zeit*, 25.11.1994).

Lo stesso vale per la riconversione dei sistemi di sicurezza sociale, resa necessaria dalla politica di stabilizzazione e che comporta sacrifici. Imputare all'Europa la responsabilità di questi gravi problemi consente ai governi nazionali di distogliere l'attenzione dalle proprie manchevolezze. Ciò non favorisce certo la popolarità del progetto e soprattutto può diffondere l'illusione che il problema possa essere risolto nel quadro nazionale.

Il rischio di cedere a questa illusione è naturalmente tanto più grande quanto maggiore è il ritardo da recuperare. Ed è proprio in questo ritardo che sta il pericolo che qualche paese perda il contatto con gli altri. Ma deve essere sottolineato con forza che questo pericolo non esiste a causa dell'Europa o a causa dell'Unione monetaria e del suo completamento, bensì malgrado loro; che senza la solidarietà europea forse nemmeno uno Stato sarebbe in grado di raggiungere lo scopo della stabilità, e tanto meno quelli più deboli. Se alcuni Stati proseguiranno il cammino verso l'Unione monetaria, i *leaders* politici responsabili degli altri Stati non potranno limitarsi alla lunga a rimproverarli, ma faranno bene ad impegnare la loro ambizione e quella dei loro popoli, per riguadagnare il più in fretta possibile il terreno perduto, con l'aiuto di coloro che sono andati avanti.

Si trova qui — sia detto di passaggio — una delle cause della difficile situazione psicologica della Germania. La stabilità politica sembra essere determinata dall'egemonia del marco e il progetto di Unione monetaria è costruito secondo il modello tedesco. Per questo rischiano di mescolarsi reazioni antieuropee e reazioni antitedesche. Si deve perciò sottolineare con forza che non esiste un'alternativa ad una politica comune di stabilità, non a causa della Germania, bensì a causa della natura della situazione.

Bisogna inoltre notare che l'aspirazione verso l'Unione monetaria è stata più sentita negli altri paesi che in Germania, e ciò è comprensibile, perché in seguito all'egemonia della moneta tedesca in Europa gli altri Stati devono seguire le decisioni tedesche di politica monetaria senza aver contribuito a prenderle.

Questa situazione spiacevole viene avvertita come tale anche in Gran Bretagna. Proprio per questo motivo, ma anche perché Londra è una grande piazza finanziaria, l'Inghilterra, secondo la mia ferma opinione, si unirà all'Unione monetaria, quando essa ci sarà, quale che sia il numero dei suoi membri. Il comportamento nelle ultime quattro settimane del ministro del Tesoro, del primo ministro e del capo dell'opposizione alla Camera dei Comuni sono una riprova convincente di questa affermazione. Dunque, anche sotto questo profilo, l'Unione monetaria appare come un progetto cruciale, perché da essa dipende la definitiva partecipazione dell'Inghilterra all'Unione europea.

Ed ora veniamo all'Italia. L'Italia non appartiene soltanto al nucleo dell'Europa; essa, come patria della cultura di noi tutti, è essa stessa il nucleo dell'Europa. Per questo sarebbe grave se l'Italia non potesse partecipare dall'inizio ad un progetto politico cruciale come quello dell'Unione monetaria. Ciò è tanto più importante se si tiene conto del fatto che l'Italia ha sempre dato un impulso attivo al processo di unificazione europea. Ma la situazione che forse oggi si sta profilando in Italia era già stata prevista al tempo della stipulazione del Trattato di Maastricht. Gli uomini politici che allora rappresentavano l'Italia hanno sottoscritto il Trattato nella piena consapevolezza di questa situazione e con la stessa consapevolezza il Parlamento italiano lo ha ratificato. Essi non hanno agito così *nonostante* le manifeste difficoltà del loro paese, bensì proprio *a causa* di esse, perché, come tutti gli altri *partners* europei, essi erano convinti che la creazione di un gruppo di avanguardia offrisse più di ogni altra cosa agli altri la possibilità di superare le loro difficoltà e di potersi quindi unire a questo gruppo di testa. La spinta materiale e forse ancor più psicologica che deriva da questo vincolo dà la più valida delle garanzie per il raggiungimento di questo obiettivo. E' questa la ragione per la quale, in Italia, non tutte le reazioni alle nostre riflessioni sono state negative. Noi speriamo che anche gli altri si lascino convincere dalle nostre argomentazioni e ancor più dalla natura delle cose. Aspettare a mettere in atto la terza fase dell'Unione monetaria fino a quando l'Italia non avrà rispettato i parametri di convergenza sarebbe il peggior servizio che i *partners* europei dell'Italia potrebbero renderle.

Fondamentalmente uguale è il discorso per la Spagna. Anch'essa

naturalmente è assolutamente indispensabile ad un'Europa forte. La Spagna ha giocato fin dall'inizio della sua partecipazione un ruolo estremamente costruttivo nello sviluppo di un'Europa politicamente unita e integrata.

Ma permettetemi, per finire, di esprimere la mia convinzione che l'Italia avrebbe la possibilità di partecipare immediatamente alla terza fase dell'Unione monetaria o che quanto meno si potrebbero porre le basi per una soddisfacente soluzione transitoria. Si potrebbe cioè creare un assetto che rafforzi la pressione esercitata dal gruppo di testa sulle decisioni necessarie per la partecipazione dell'Italia secondo modalità che non mettano in pericolo la stabilità della nuova moneta europea. Un ammorbidimento dei criteri di convergenza, soprattutto di quello cruciale dell'ammontare del deficit, attraverso un'«interpretazione dinamica» dei criteri di Maastricht (secondo l'espressione del Ministro degli Esteri Agnelli) non è possibile. Un abbandono dei criteri di stabilità non sarebbe accettato in Germania: esso significherebbe la fine dell'Unione monetaria.

Dipende solo dall'Italia, cioè dai suoi politici, sfruttare la possibilità che le è offerta (e in cui io credo). La Germania spera fermamente in questo.

Come le dichiarazioni del Ministro degli Esteri Agnelli, che ho già ricordato, dimostrano ancora una volta, la Germania e l'Italia sono accomunate nella questione fondamentale del tipo di Europa unita che vogliamo, un'Europa politicamente capace di agire, integrata e federale. E' forte dunque la speranza che, nel 1996, Germania e Italia combatteranno fianco a fianco per la realizzazione di questo obiettivo.

## GOVERNO MONDIALE, RISCHIO CLIMATICO E PROLIFERAZIONE NUCLEARE

Gli Stati sono sempre più costretti ad ammettere la loro impotenza ad affrontare da soli le grandi sfide di questo secolo. Ma non per questo rinunciano a difendere quel che resta della loro sovranità nazionale e a rallentare la marcia verso la creazione di un efficace e democratico governo mondiale. Il Mandato di Berlino definito in occasione della Conferenza sul clima e il rinnovo per un tempo indeterminato del Trattato di non proliferazione nucleare, rappresentano i più recenti esempi di questa situazione contraddittoria.

A Berlino, il 7 aprile, dopo due settimane di negoziati, i rappresentanti di 116 paesi si sono impegnati a lanciare entro il 1997 un piano mondiale per la protezione del clima. Infatti il Mandato di Berlino, nel riconoscere l'inadeguatezza della Convenzione sottoscritta a Rio nel 1992, impegna gli Stati a ridefinire gli obiettivi di riduzione dell'inquinamento di quei gas, in primo luogo l'anidride carbonica, che condizionano il clima (*greenhouse gases*) e a fissare delle scadenze (2005, 2010 e 2020) per la stabilizzazione e la riduzione di questo tipo di inquinamento. Il Mandato, riconoscendo la necessità di ridurre le emissioni gassose e di stabilizzarle a livello mondiale, ha anche posto il problema di una più stretta collaborazione fra paesi sviluppati ed in via di sviluppo. A questo proposito sono state create tre nuove istituzioni, il *Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (SBSTA), il *Subsidiary Body for Implementation* (SBI) ed un segretariato permanente che verrà insediato a Bonn nel 1996. Le ragioni per le quali si è giunti a questo Mandato sono evidenti. La Convenzione di Rio non ha definito limiti d'inquinamento vincolanti su scala mondiale e nazionale, ed ha prodotto una situazione anomala in base alla quale alcuni Stati hanno addirittura potuto interpretare la Convenzione come una scappatoia per aumentare le rispettive quote di

emissioni nazionali (Francia, Giappone e USA), scegliendo anni di riferimento a loro più favorevoli per la stabilizzazione delle emissioni. La situazione globale è intanto peggiorata. Nei primi anni Novanta (1990-1994), la diminuzione dell'inquinamento di anidride carbonica da parte dell'ex-URSS ha solo in parte compensato (e nascosto) il parallelo aumento che si è registrato in altre parti del mondo: +3% nell'Europa occidentale, +5% nel Nord America, +8% in Brasile, +13% in India, +16% in Turchia. Per quanto riguarda la sola Cina, nel 1994 essa è diventata il secondo inquinatore mondiale, aumentando dell'80% le sue emissioni dal 1980 (Christopher Flavin, *Worldwatch Magazine*, marzo-aprile 1995). Basterebbe che la Cina continuasse a svilupparsi all'attuale ritmo di crescita, con l'impiego delle attuali tecnologie, per triplicare, da sola, la quantità di emissioni di anidride carbonica di tutti gli altri paesi entro il 2100.

Alla vigilia della Conferenza di Berlino il vice-Presidente USA Al Gore aveva invitato i governi a prendere atto del fatto che il mondo scientifico non si chiede più se, ma quando e come i gas immessi nell'atmosfera produrranno dei cambiamenti climatici. Per questo, «proprio come riconosciamo che esiste una soglia per il sistema climatico globale, proseguiva Gore, così dobbiamo riconoscere che esiste una soglia per la politica al fine di poter governare questi problemi». Secondo il vice-Presidente americano, era perciò indispensabile uscire dalla Conferenza di Berlino almeno con un Mandato internazionale per rinegoziare il controllo delle emissioni di anidride carbonica a livello globale (*George Washington University*, 17.3.1995).

A Berlino non è stato però sciolto il nodo cruciale che costituirà anche il principale elemento di scontro fra paesi sviluppati e non nella prossima Conferenza mondiale sul clima del 1997: l'avvio di una efficace *joint implementation*, cioè di una attuazione congiunta di politiche ambientali, auspicata nella Convenzione sul clima sottoscritta a Rio, ma mai entrata in vigore. In base a questo principio i paesi sviluppati potrebbero far fronte a parte dei loro futuri obblighi di riduzione di quote di emissioni di anidride carbonica investendo nelle riduzioni di emissioni dei paesi in via di sviluppo. Ma gli Stati che hanno più attivamente sostenuto a Rio l'introduzione di questo principio, in primo luogo gli USA, si sono poi opposti alla fissazione di limiti precisi e vincolanti di emissione. Sul fronte dei paesi meno sviluppati, Brasile, Cina ed India hanno manifestato le loro perplessità verso l'attuazione della *joint implementation*: consentire ai paesi sviluppati di investire a livello internazionale equivarrebbe ad autorizzarli all'acquisto di diritti di emissione sul mercato

mondiale per mantenere invariati i propri livelli di emissione. Da parte loro, i paesi più poveri, temendo di diventare le maggiori vittime dei possibili effetti del cambiamento di clima, insistono invece per ottenere al più presto dei finanziamenti diretti che li mettano in grado di promuovere l'introduzione e la diffusione di sistemi di produzione di energia più pulita; altrimenti, ha ammonito il direttore dell'*Institute for Advanced Studies* del Bangladesh, Atig Rahman, «quando si manifesteranno gli effetti del cambiamento di clima marceremo con i nostri piedi bagnati verso le vostre case». Il fatto è che senza accordi che implicino limiti vincolanti e sanzioni, la *joint implementation* resta un principio la cui realizzazione resta affidata alla buona volontà dei singoli Stati.

L'approfondimento della cooperazione internazionale, a cui mira il Mandato, non basta più in campo ecologico per prevenire i rischi di un prossimo cambiamento di clima. Alla Conferenza mondiale sui cambiamenti climatici di Berlino il Cancelliere Kohl ha ricordato come l'umanità debba ormai non solo assicurare la pace fra gli uomini, ma anche con la natura. Il Mandato di Berlino si pone in questa ottica, e ribadisce che le risorse naturali non possono più essere considerate dei beni a cui possono accedere liberamente gli Stati e le generazioni attuali, ma dei beni comuni che devono essere consumati con parsimonia e che hanno un prezzo. Del resto i mari, l'atmosfera, la diversità genetica stanno entrando a far parte di quei beni che gli Stati, attraverso una serie di Convenzioni e Trattati, incominciano a riconoscere come patrimonio comune dell'umanità. Ma il problema è proprio costituito dal fatto che gli strumenti per assicurare la pace fra gli uomini non sono diversi da quelli per assicurare la pace con la natura. I tempi di ratifica degli accordi ecologici e la loro incerta applicazione, non sempre verificabile a causa delle resistenze opposte dagli Stati, non offrono alcuna garanzia sulla capacità della comunità internazionale di tutelare i beni naturali essenziali per le future generazioni. Proprio come i Trattati di pace non garantiscono la pace fra gli uomini. Occorre allora mettersi nell'ottica di fondare, nel quadro dell'ONU, una Comunità ecologica mondiale il cui scopo finale sia la Federazione mondiale. Si tratta cioè di ripetere, su scala mondiale, il salto di qualità compiuto dall'Europa negli anni Cinquanta quando, con la creazione della Comunità europea, si è definito un primo quadro istituzionale comune per le diverse Comunità che erano nate, o stavano nascendo, la CECA, l'EURATOM e il Mercato comune, con un embrione di governo e di Parlamento sovranazionali. Solo muovendosi in questa prospettiva il Mandato di Berlino può diventare un importante tassello del quadro in costruzione di un efficace governo mondiale.

\* \* \*

Il Trattato di non proliferazione nucleare, stipulato nel 1968 ed entrato in vigore nel 1970 per una durata di venticinque anni, è diventato permanente l'11 maggio 1995 per consenso unanime, cioè senza un voto, dei 178 paesi aderenti al Trattato stesso. La proposta di estendere indefinitamente il Trattato è stata sostenuta da Gran Bretagna, Cina, Francia, Russia e Stati Uniti, mentre un gruppo di paesi in via di sviluppo, fra cui Iran, Nigeria, Indonesia, aveva proposto un'estensione della validità del Trattato di altri venticinque anni. Il rinnovo a tempo indeterminato sul piano simbolico rappresenta, come ha dichiarato il delegato francese alla Conferenza intervenendo anche a nome dell'Unione europea, un ulteriore passo avanti sulla strada del rafforzamento del quadro di pacificazione internazionale. Ma il quadro in cui è avvenuto rivela che non si tratta ancora del passo decisivo. Gli stessi intervenuti alla Conferenza hanno cercato di ridurne la portata commentando questo risultato. L'ambasciatore canadese ha parlato di «permanenza con responsabilità senza divisioni», mentre quello delle Filippine ha dichiarato che si è trattato di «uno zucchero per rendere più gradevole l'estensione indefinita». Il rappresentante dell'Iran ha considerato questo accordo come «un'estensione indefinita condizionata», quello dell'Iraq invece come un'ennesima prova della tirannia della maggioranza. Il delegato della Libia ha addirittura negato di aver accettato qualsiasi estensione del Trattato. Sul fronte di coloro i quali puntano ad una ulteriore fase di trattative, la Cina ha dichiarato che l'estensione della durata del Trattato «non deve in alcun modo essere considerata come il riconoscimento agli Stati nucleari della prerogativa di possedere armi nucleari a tempo indeterminato», mentre Messico e Giappone hanno insistito sulla necessità di abolire i tests nucleari e tutte le armi nucleari. Intanto India, Pakistan, Israele e Brasile, sospettati da tempo di possedere armi nucleari, continuano a non aderire al Trattato, mentre la Corea del Nord ha sospeso il suo *status* di aderente al Trattato. Come giudicare allora i risultati di questa Conferenza?

Per cercare di rispondere a questa domanda è opportuno ricordare che, non appena si è rivelata la potenza distruttiva dell'arma nucleare, è stata anche proposta la soluzione adeguata al problema del suo controllo: la creazione di un governo mondiale. E' stato Albert Einstein a indicarla per primo con chiarezza, quando ha dichiarato, all'indomani della prima esplosione nucleare su Hiroshima, che l'umanità doveva ormai porsi l'obiettivo di creare un governo mondiale in grado di garantire la si-

curezza di tutti gli Stati sulla base della legge e non più della forza (*New York Times*, 15.9.1945). Il problema, sin dall'inizio, era rappresentato dalla creazione di un efficace sistema di controllo a livello internazionale. Ma a quell'epoca l'umanità non riuscì ad accordarsi sul controllo e sull'abolizione di una dozzina di bombe atomiche — la dimensione dell'arsenale nucleare statunitense dell'epoca. Può riuscirci oggi con migliaia di testate nucleari disseminate in tutto il mondo?

Bernard Brodie, il teorico della strategia nucleare statunitense, intravede subito i rischi della proliferazione nucleare. Brodie non negava l'obiettivo del governo mondiale, ma non avendo fiducia nella capacità degli Stati di accordarsi sull'organizzazione di un valido sistema di controllo internazionale, si pose nell'ottica di come affrontare una situazione in cui prima o poi tutti gli Stati avrebbero raggiunto la capacità di produrre armi nucleari e di usarle per minacciarsi a vicenda. In questo quadro per Brodie era indispensabile saper rispondere a delle domande cruciali, quali: la bomba atomica è un deterrente contro la guerra? E' possibile prevenirne l'uso? E' possibile mitigarne gli effetti terrificanti qualora venisse impiegata? L'obiettivo dell'unione federale mondiale era per Brodie un «*elementary truism*», non uno strumento d'azione politica. «Esiste una brutale e innegabile verità: noi non sappiamo ancora se possiamo ottenere un efficace accordo internazionale su questo problema e, nel caso che sia possibile, se il nostro paese sarà disposto a sottoscriverlo... Naturalmente, la nostra politica di sicurezza nazionale non dovrebbe pregiudicare le reali opportunità di realizzare accordi che vadano nel senso della sicurezza mondiale». «Il problema della bomba atomica, osservava ancora Brodie, è inseparabile da quello della guerra, e gli strumenti per il controllo della bomba sono utili solo nella misura in cui riducono la possibilità della guerra. Il rafforzamento del sistema internazionale per il mantenimento della pace può essere accelerato dal senso di urgenza che ci pone la bomba atomica, e gli Stati Uniti non dovrebbero risparmiare alcuno sforzo a favore di questo movimento. Ma fino a quando gli Stati nazionali rimarranno sovrani e indipendenti, nessun meccanismo internazionale sarà in grado di sostituire una saggia e abile diplomazia» («*The Atomic Bomb and American Security*», pamphlet edito a Yale nel 1945, pubblicato in *US Nuclear Strategy, A Reader*, a cura di Bobbit, Freedman e Treverton, Londra, MacMillan Press, 1989).

Gli Stati Uniti in un primo tempo sostennero la soluzione federale a livello mondiale. Nel 1946 il Segretario di Stato americano Byrnes pronunciava all'Assemblea generale delle Nazioni Unite un discorso in cui affermava che i problemi della produzione e dell'uso dell'energia nu-

ciare non potevano essere risolti da nessuna nazione da sola, «essi costituiscono una responsabilità comune di tutti gli Stati». A questo scopo Bernard Baruch, il rappresentante USA in seno alla Commissione per l'energia atomica dell'ONU, nel giugno 1946 presentava la proposta americana di istituire un'Autorità mondiale alla quale affidare «il controllo o la proprietà di tutte le attività in campo nucleare potenzialmente pericolose per la sicurezza mondiale; il potere di controllo, ispezione, e licenza di tutte le attività nucleari; il compito di promuovere l'uso pacifico dell'energia atomica; la ricerca e lo sviluppo in campo nucleare in modo da porre l'Autorità all'avanguardia delle conoscenze in quel settore e quindi nella condizione di comprendere per tempo e prevenire un cattivo uso dell'energia atomica». L'Autorità doveva anche avere un potere sanzionatorio nei confronti di tutti quegli Stati che avessero violato gli accordi o sfidato l'Autorità stessa: «Non dovrà esserci nessun diritto di veto a proteggere coloro i quali violeranno il solenne impegno a non sviluppare e/o usare l'energia atomica per scopi distruttivi», terminava Baruch nel suo intervento di fronte alla Commissione. Il piano Baruch, sebbene approvato dalla Commissione, non vide mai la luce, a causa dei veti incrociati di USA e URSS e dell'atteggiamento ambiguo di medie potenze come la Gran Bretagna, che aspiravano a diventare anch'esse potenze nucleari. Negli anni Sessanta Baruch commentava amaramente nelle sue memorie i frutti di quella sconfitta: «La bomba atomica ha reso le nazioni uguali, ma uguali come i pistolieri del Far West... Il controllo dell'energia atomica resta uno dei punti cruciali per rendere duratura la pace. Fino a quando sul mondo penderà la minaccia nucleare, non ci sarà pace».

Einstein, Brodie e Baruch hanno dunque indicato da tempo all'umanità l'obiettivo finale e le difficoltà di fronte alle quali si sarebbero trovati gli Stati ogniqualvolta avessero trascurato di sciogliere il nodo della sovranità. Il rinnovo per un tempo indeterminato del Trattato di non proliferazione nucleare, come ha commentato un noto giornalista italiano, Arrigo Levi (*Corriere della Sera*, 15.5.1995), è pertanto una medaglia a due facce: da un lato esso riconosce che non è possibile porre dei limiti di tempo agli sforzi per mettere al sicuro il mondo dall'incubo nucleare; d'altro lato ammette l'impossibilità di liberare il mondo dalle armi nucleari. E poiché da questa situazione si può uscire solo costruendo un governo mondiale, fino a quando gli Stati continueranno a perseguire una mera logica di controllo al di fuori di un disegno politico, l'umanità non sarà al sicuro. Il problema del controllo internazionale, come spiegava Brodie nel 1945, si può porre a tre livelli: la pubblicità su tutto ciò che

attiene la produzione e la ricerca nucleare senza pretese di limitazione della produzione di armi nucleari; la limitazione della produzione del numero di armi nucleari; la soppressione della produzione di tutte quelle armi che implicano l'uso della reazione nucleare. Il primo livello è di natura pre-politica. E' il più facilmente perseguibile, ed è stato sempre sostenuto, ma ha reso inevitabili la corsa agli armamenti e la proliferazione nucleare. Gli altri due livelli di controllo invece, non essendo pienamente realizzabili senza una rinuncia irreversibile da parte degli Stati al diritto di veto a qualsiasi ispezione sul proprio territorio da parte di una specifica Autorità internazionale, sono compatibili solo con il consolidamento di efficaci istituzioni internazionali.

Con la fine della guerra fredda, USA ed ex URSS hanno incominciato ad impegnarsi bilateralmente nel secondo livello di controllo degli armamenti nucleari. Rendendo permanente il Trattato di non proliferazione nucleare anche la grande maggioranza degli altri Stati ha timidamente iniziato ad incamminarsi su questa strada. Certo gli Stati non hanno ancora rinunciato alla loro sovranità in campo nucleare, né alla difesa del segreto militare, né alle loro prerogative di controllo, che rendono *de facto* volontario, e non obbligatorio, il rispetto dei vincoli del Trattato. La guerra nucleare è quindi ancora possibile e, con essa, è sempre possibile la denuncia del Trattato. D'altro lato, la mancata partecipazione di alcuni paesi a questo genere di accordi, rende impossibile la rinuncia da parte dei paesi che già detengono un arsenale nucleare del loro potere di deterrenza nucleare. Ma la fissazione di un calendario per la revisione del Trattato, prevista entro il 2000, e per la messa in atto del bando di tutti gli esperimenti nucleari, entro il 1996, è un segnale della difficoltà degli Stati, in questa fase, a resistere alla logica dell'approfondimento dei vincoli internazionali e della progressiva erosione della loro sovranità.

Fino a quando potrà durare una situazione così favorevole? Se non si affermerà al più presto un'iniziativa che riprenda gli obiettivi del piano Baruch, è facile prevedere che il Trattato di non proliferazione nucleare non potrà restare davvero permanente e non diventerà mai universale.

A differenza degli anni Quaranta, gli insuccessi collezionati dalle politiche nazionali sul fronte del controllo degli armamenti nucleari e della loro proliferazione sono tali e tanti da aver stimolato la diffusione nell'opinione pubblica mondiale e nelle forze più consapevoli della società che il problema nucleare non ha altra via d'uscita al di fuori del governo mondiale. E a chi considera questo obiettivo ancora utopistico, si può ricordare, con le parole di Einstein, che «l'unico passo reale verso un governo mondiale, è ormai il governo mondiale stesso» (*Lettera*

*aperta all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 1947).*

\* \* \*

I cinque anni che ci separano dal 2000 vedranno una serie praticamente ininterrotta di Conferenze internazionali al centro delle quali ci saranno i problemi della ridefinizione delle istituzioni continentali regionali (in primo luogo nell'Unione europea e nel NAFTA) e delle istituzioni dell'ONU, per garantire una maggiore sicurezza ecologica e militare ed una maggiore democrazia internazionale. Dall'esito di queste Conferenze dipenderà l'accelerazione o il rallentamento del processo di costruzione del governo mondiale. Solo se saprà presentarsi a questi appuntamenti come un soggetto, uno Stato federale, riconosciuto a livello mondiale e capace di agire, l'Unione europea potrà contribuire a rafforzare in senso federale anche le istituzioni mondiali e a risolvere le sfide di fronte alle quali si trova l'umanità.

*Franco Spoltore*

### L'UNIONE EUROPEA E' LEGITTIMA?

Un saggio comparso su uno degli ultimi numeri di *Il Federalista*, contenente un ampio esame dello stato attuale dell'integrazione europea, afferma che l'Unione europea non è legittima (1). Questa affermazione, così semplice in apparenza, ha delle implicazioni molto ampie.

Io propongo di esaminarla alla luce di due osservazioni, ognuna delle quali renderà chiaro un aspetto della strategia federalista in vista della Conferenza intergovernativa del 1996.

Per cominciare, è necessario definire il significato del termine «legittima». In un certo senso, naturalmente, solo un vero sistema federale di governo può pretendere di essere legittimo. Tuttavia, asserire che sempre solo una situazione perfetta è accettabile significa rendere inutile il dibattito politico.

In una società che può andare incontro ad errori, stiamo cercando il modo in cui i problemi possano essere affrontati il meglio possibile. Un medico non rifiuta di usare una potenziale cura perché essa non renderà i suoi pazienti immortali. Dunque, la legittimità può essere trovata in qualcosa di meno compiuto di una federazione.

La legittimità è comunemente definita in modo empirico, ossia tentando di accertare se un sistema ha o non ha in concreto l'appoggio del popolo. Questo approccio è utile, ma non è ancora del tutto sufficiente, perché non lascia nessuno spazio all'ideologia. Dato che io stesso credo in una ideologia, considererò legittimo un sistema politico a cui il popolo *deve* dare consenso.

Quel «deve» riguarda un sistema politico che sia il più possibile simile al federalismo o che lo renda realizzabile (non necessariamente attraverso la federazione) in qualsiasi momento nel corso del tempo.

Un tale sistema politico dovrebbe essere distinto dai partiti e dai governi che all'interno di esso si susseguono. E' al sistema politico che si attribuisce la legittimità, basata sulle regole, scritte o non scritte,

fondate principalmente su una costituzione.

E' stato da tempo riconosciuto che il solo mezzo moderno per creare una nuova costituzione è una Assemblea costituente, e che l'elaborazione da parte di essa è il solo modo per attribuire legittimità a un tale documento (2).

La Convenzione di Filadelfia del 1787 può costituire il nostro modello per un tale processo, sia perché essa è stata il primo esempio, sia perché ha avuto come sbocco una federazione. E' di una Convenzione come quella che scrive Tom Paine e il fatto che una tale Convenzione non sia stata alla base dello sviluppo della Costituzione inglese lo portò a denunciare il governo del paese nei seguenti termini: «Mancando in Inghilterra una costituzione che ponga restrizioni e regoli lo sfrenato impeto del potere, molte leggi sono irrazionali e tiranniche, e la loro applicazione vaga e problematica» (3).

Questa concezione del sistema di governo britannico non può essere ignorata. Dello stesso Tom Paine è uno scritto in risposta alle *Riflessioni sulla rivoluzione francese* (4). Esso era, e rimane, una classica espressione del conservatorismo inglese e dal punto di vista costituzionale ha ancora molto da dire.

Ritornando alla mia definizione di legittimità — la migliore possibile fin qui — il corrente conservatorismo costituzionale gioca un ruolo rilevante nel definire ciò che è possibile.

La costituzione britannica è cambiata in modo significativo dal 1790 in poi, eliminando molti degli aspetti criticati da Tom Paine, ma senza un processo costituzionale definito. E' sconcertante, perlomeno in termini costituzionali, che molti preferiscano ciò che conoscono a ciò che non conoscono, nonostante siano consapevoli degli evidenti difetti:

*«And always keep a hold of Nurse*

*For fear of finding something worse»* (5).

Ciò che vale per la costituzione britannica vale anche per quella europea. Se la Germania ha fornito all'Unione europea un modello per la Banca centrale, e la Francia un modello per la pubblica amministrazione, la Gran Bretagna lo ha fornito per la costituzione. Il Trattato di Roma ha stabilito le linee guida sulla base delle quali il governo dovrebbe funzionare, ma esso non descrive nei particolari il modo in cui l'Unione funziona ora. L'Atto Unico europeo ha infatti introdotto il voto a maggioranza qualificata nel Consiglio e ha negato il diritto di veto agli Stati nazionali, e il Trattato di Maastricht ha conferito nuovi importanti poteri al Parlamento europeo.

Questi sono enormi e significativi passi avanti, ma non sono il

risultato di altrettanto grandiosi e significativi processi. Le Conferenze intergovernative non hanno attirato la stessa attenzione di cui sarebbero state oggetto delle Conferenze costituenti e nemmeno lo meritano.

I passi avanti verso il federalismo che sono possibili attraverso una Conferenza intergovernativa sono molto meno incisivi di quelli che potrebbero imporsi attraverso una Assemblea costituente. I problemi causati dall'eccessiva influenza degli Stati nazionali in Europa non sono così evidenti per chi detiene il potere in quegli Stati come per coloro che ne sono le vittime. La considerazione riduttiva della dimensione del problema è naturalmente rispecchiata nei limiti della soluzione proposta. L'esclusione del popolo dal processo costituzionale inevitabilmente pone dei limiti al possibile successo del processo stesso e gli estensori del Trattato di Maastricht lo hanno reso evidente. I risultati dei referendum in Danimarca e in Francia sono la prova che dalle due Conferenze intergovernative del 1991 non ci si poteva aspettare un maggiore avanzamento verso il federalismo.

Ma torniamo al problema da cui siamo partiti. E' legittima l'Unione europea? La mancanza di un momento costituente ben definito non significa di per sé stessa che non lo è. Il sistema politico inglese, che per qualsiasi osservatore razionale presenta parecchie falle ed è virtualmente degenerato, purtuttavia mantiene la sua legittimità. Sta crescendo l'importanza dei partiti che invocano una riforma costituzionale (un importante partito sta lentamente adottando tale programma), ma la ferma legittimità del sistema ha due conseguenze.

Primo, gli oppositori del sistema continueranno a contestarlo senza uscire dalla sua logica: il sistema elettorale è l'esempio più famoso, ma non è certo l'unico. Secondo, le proposte di riforma sono tuttora condizionate da situazioni alle quali la gente è abituata.

Per coloro che in Gran Bretagna sono democraticamente orientati questi due ostacoli sono argomenti di recriminazione, ma essi indicano la legittimità del sistema di governo. Il popolo inglese, come si sa, è conservatore per quanto riguarda i problemi costituzionali e sarebbe del tutto sbagliato presumere che il popolo europeo nel suo complesso abbia necessariamente gli stessi orientamenti. Ma le differenze a questo proposito non hanno rilevanza. Il punto è che il popolo è largamente soddisfatto di ciò che ha. Il sistema di governo è ancora ritenuto legittimo: si obbedisce alle sue leggi e si pagano le tasse da esso imposte.

E' interessante notare che laddove nell'Unione europea non esiste tale consenso, ciò è dovuto a un dispregio per l'esercizio di ogni potere politico e non di quello delle istituzioni europee.

I partiti che vogliono mantenere lo *status quo*, o qualcosa di simile, predominano nelle elezioni sia a livello europeo che a livello nazionale nella maggior parte dell'Europa. Gli emendamenti al Trattato che essi elaborano in genere sono ratificati da una schiacciante maggioranza parlamentare e da ristrette maggioranze in occasione di referendum. Senza dubbio è sbagliato ritenere che lo *status quo* sia accettabile, ma questo è lo stato di fatto in cui si trova l'opinione pubblica con cui i federalisti hanno a che fare. E non esiste fra le loro schiere un Lenin che possa tentare di fondare la Federazione europea senza tener conto dell'opinione pubblica.

La prima conclusione che si può trarre da questo esame della legittimità dell'Unione europea è quindi che i federalisti non dovrebbero eccedere nelle loro aspettative: la Conferenza intergovernativa del 1996 non avrà come risultato riforme radicali. Se fosse stato verosimile farle, i governi nazionali non l'avrebbero convocata; se essa le facesse, l'opinione pubblica potrebbe rifiutarle.

Richieste di un cambiamento radicale saranno avanzate da coloro che sono esclusi dal processo costituente piuttosto che da coloro che vi partecipano. Qualsiasi strategia dei federalisti deve sfruttarli al massimo, facendosi cassa di risonanza delle loro voci, poiché è a partire da costoro che potranno affermarsi le richieste di un avanzamento significativo.

A questo punto bisognerebbe notare che si sta mettendo in discussione la legittimità dell'Unione europea a causa dell'estensione dei suoi poteri. Il fatto che molte delle sue politiche non siano efficaci è secondario rispetto al fatto che essa comunque le mette in atto. L'Unione europea sta cercando di creare una coscienza «europea» tra i suoi cittadini, sperando di ottenere una nuova legittimazione legata a una struttura politica che giochi un ruolo maggiore nella loro vita, come ha notato Jürgen Habermas (6).

La maggior parte del Movimento federalista stesso ha fatto propria questa posizione, sulla base delle potenzialità dell'Unione europea. Questa è stata storicamente una questione controversa, ma il processo verso il federalismo negli ultimi dieci anni ha vinto a scapito di coloro che hanno continuato a manifestare dubbi.

Questo processo — soprattutto l'Atto Unico europeo e il Trattato di Maastricht — ha avuto come risultato una sostanziale riduzione della sfera della sovranità nazionale e il trasferimento di un potere considerevole alle istituzioni sovranazionali. Nessun federalista può guardare a tutto ciò senza vedere il germe di future riforme. Il problema da affrontare ora è come ottenerle. Inoltre, entra in gioco il concetto del percorso più

breve per ottenere il federalismo.

Lo sviluppo recente più notevole nel dibattito in vista della Conferenza intergovernativa è stato il famoso documento elaborato da Wolfgang Schäuble e Karl Lamers (7). La pubblicazione di questo documento ha trasformato il dibattito. Esso ha proposto un avanzamento significativo verso un sistema sovranazionale di democrazia parlamentare e, cosa più importante, ha suggerito che esso sarà possibile solo coinvolgendo un numero ristretto di paesi. L'attuale Unione di quindici paesi ha raggiunto la fine della sua utile esistenza.

La proposta di una democrazia parlamentare sovranazionale è certamente interessante per i federalisti. Tale sistema politico sarebbe il fondamento di una Federazione europea. In parte, la reazione dei federalisti al documento Schäuble-Lamers è stata di sollievo per il fatto che una significativa forza politica in Europa ha fatto sua l'idea di una democrazia parlamentare sovranazionale. Ma ciò che essa non ha fatto suo è il federalismo.

Questo è il secondo punto da sottolineare. La discussione su quali paesi dovrebbero essere inclusi nel «nucleo duro» e quali no — per riconoscimento generale di notevole interesse — ha forse posto in secondo piano la più importante questione relativa ai principi sui quali sarà basato il «nucleo duro». E' chiaro che quei principi non includeranno il federalismo.

Il vero significato di un «nucleo duro» che crei un sistema di democrazia parlamentare sovranazionale è che quegli Stati che non ne fanno parte perderanno influenza e controllo su alcuni settori di interesse comune. Questo fatto non dovrebbe in sé stesso essere un problema. Tuttavia, ciò che in effetti viene proposto è un radicale cambiamento di direzione. Come abbiamo visto, c'è stato un largo consenso per l'Unione europea così come è attualmente organizzata. E l'Unione europea che ha ottenuto questo consenso incarna due principi: un cammino graduale verso la democrazia (basandosi in generale sul modello inglese), da una parte, e un graduale allargamento, dall'altra.

Le proposte fatte da Schäuble e Lamers accettano il primo principio a spese del secondo. In sostanza, essi concludono che la strategia di progressivo allargamento dell'Unione europea nel corso degli anni è stata un errore. Ancora una volta, ciò non è di per sé stesso un problema. E' un problema invece il modo in cui questa proposta è emersa.

La precedente conclusione, che cioè la Conferenza intergovernativa del 1996 non avrà come risultato proposte radicali, vale anche in questo caso. Una proposta che muti radicalmente l'Unione europea e crei qual-

cosa di nuovo non sarebbe il risultato di un pubblico dibattito e di un accordo: essa nascerebbe dall'incapacità dei politici di trovare un accordo. Essa vedrebbe la luce in un clima di scontro tra i diversi paesi e sarebbe un disegno tratteggiato con il metodo intergovernativo.

Ciò non può acquistare legittimità. Non è in alcun modo un processo costituente e non possiederà la legittimità acquisita col tempo, come è avvenuto per l'attuale Unione. Un Conferenza intergovernativa non può decidere una soluzione radicale accettabile. Le proposte di Schäuble e Lamers non possono rappresentare la prospettiva accettabile più vicina al federalismo, e devono quindi essere rifiutate.

Ciò significa che la questione relativa alla legittimità o meno dell'Unione europea porta a quella del modo in cui può essere creata una federazione. E' inevitabile. Dopotutto, i federalisti non hanno mai accettato l'Unione come fine in sé stesso: il suo valore consiste soprattutto nelle possibilità che essa apre.

Il problema fondamentale è una errata corrispondenza fra fini e mezzi. I fini che noi desideriamo non sono raggiungibili con i mezzi che ci si offrono. (Le richieste avanzate dall'UEF al Congresso tenutosi nell'ottobre del 1994 evidenziano questo problema: la Conferenza intergovernativa è solo un passo intermedio prima del lancio del processo costituente) (8).

Gli autori della proposta del «nucleo duro» si sono forse scontrati con il problema fondamentale della legittimità nel contesto dell'Unione europea. Questa ha una certa legittimità che le deriva da ciò che ha offerto ai suoi cittadini e, soprattutto, da ciò che potrà offrire in futuro. In questo senso, pertanto, l'Unione ha una legittimità che le Conferenze intergovernative che le hanno dato vita non hanno.

*Richard Laming*

#### NOTE

1) Guido Montani, «Cittadinanza europea e identità europea», in *Il Federalista*, XXXVI (1994), pp. 95-126.

2) Cfr., per esempio, Lucio Levi, «Recenti sviluppi della teoria federalistica», in *Il Federalista*, XXIX (1987), pp. 105-144.

3) Tom Paine, *Rights of Man* (1792), Harmondsworth, Penguin Books, 1969.

4) Edmund Burke, *Riflessioni sulla rivoluzione francese* (1790), Bologna, Cappelli, 1930.

5) [E tieniti sempre attaccato alla balia/nel timore di trovare di peggio] (trad. del

curatore). Hillaire Belloc, «Jim», da *Cautionary Tales*, 1907.

6) Jürgen Habermas, *Legitimation Crisis*, 1975.

7) Wolfgang Schäuble e Karl Lamers, *Riflessioni sulla politica europea*, 1994 (documento pubblicato a cura del MFE nel Quaderno n. 1 della Campagna per la democrazia europea dal titolo *Le proposte sul «nucleo federale»*).

8) UEF, «La riforma della Costituzione europea», in *Il Federalista*, XXXVII (1995), pp. 80-62.

## Il federalismo nella storia del pensiero

### WILLIAM PENN

*William Penn nacque a Londra nel 1644. Iniziò gli studi al Christ Church di Oxford, dal quale fu espulso per le sue idee anticlericali. Si recò quindi in Francia per proseguire gli studi e, una volta tornato in Inghilterra, studiò legge. Fondamentale per la sua vita fu l'incontro con la religione quacchera, avvenuto nel 1667 in Irlanda. Divenuto egli stesso quacchero, Penn fu più volte imprigionato per le sue idee religiose. Nel 1672 sposò Jenny Springett, anch'ella quacchera. L'America offriva spazio alle minoranze religiose e Penn, che vantava un credito verso la corona per le imprese del padre, l'ammiraglio William Penn, chiese e ottenne dal Re la concessione di una provincia, ribattezzata Pennsylvania. Penn si recò solo due volte nella colonia, ma ebbe un ruolo decisivo nella elaborazione della sua costituzione, improntata agli ideali di pace e di tolleranza. Morì a Ruscombe, in Inghilterra, nel 1718.*

*Le sue opere principali sono: No Cross, No Crown (Niente croce, niente corona), del 1669, scritto in carcere, An Essay towards the Present and Future Peace of Europe (Discorso intorno alla pace presente e futura dell'Europa), Fruits of Solitude (Frutti della solitudine), e Reflexions and Maxims Relating to the Conduct of Human Life (Riflessioni e massime concernenti la condotta della vita umana), tutte del 1693.*

*Nell'opera che pubblichiamo qui di seguito, il cui titolo completo è An Essay towards the Present and Future Peace of Europe by Establishment of an European Diet, Parliament or Estates, Penn, di fronte alle continue guerre che travagliavano l'Europa, riflette sulla necessità e sulla possibilità di instaurare la pace fra i paesi europei, e prefigura a tal fine la creazione di un organo europeo, che egli chiama Parlamento o Stato d'Europa, con il compito di dirimere le controversie fra gli Stati che ne fanno parte.*

*Ovviamente Penn è per molti aspetti figlio del suo tempo: nel suo*

*pensiero non c'è spazio per contestazioni al principio d'autorità dei sovrani, alla cui volontà e ragionevolezza egli affida le sorti della sua proposta. Inoltre Penn non approfondisce i problemi della sovranità e da questo deriva l'inadeguatezza del meccanismo coattivo che egli prevede per imporre il rispetto delle decisioni prese dall'assemblea e punire i trasgressori, un meccanismo basato non tanto su un potere autonomo al di sopra degli Stati, ma su una prova di forza nei confronti dello Stato inadempiente da parte degli altri Stati coalizzati.*

*Ciononostante quest'opera presenta più di un motivo di interesse per la storia del pensiero federalista laddove traccia un lucido parallelo tra la convenienza per l'uomo di rinunciare ad essere «re di sé stesso», accettando un governo, e i vantaggi, in termini di pace e di giustizia, che trarrebbero «i principi sovrani d'Europa», dal fatto «di chiamare loro sovrano questa Dieta imperiale, Parlamento o Stato d'Europa». Come gli individui, sottomettendosi a un governo, accettano che alla forza sia sostituito il diritto nel regolare i loro rapporti, così gli Stati, entrando a far parte di quella che egli chiama «Lega o Confederazione europea», mettono in atto lo stesso principio, che sta alla base del superamento dell'anarchia internazionale, identificata dal pensiero federalista come la vera causa della guerra.*

*Un elemento originale del progetto di Penn, che lo differenzia da quello di poco posteriore dell'Abbé de Saint-Pierre, è che l'autorità europea che egli propone ha le caratteristiche di un vero e proprio parlamento. Il progetto dell'Abbé prevedeva un'Assemblea costituita dai sovrani europei, mentre il parlamento di cui parla Penn dovrebbe essere composto da rappresentanti dei sovrani il cui numero dovrebbe variare sulla base della valutazione della ricchezza sia del territorio dello Stato sia del sovrano stesso.*

*Da segnalare è poi il fatto che Penn propone di includere in questo consesso Turchia e Moscovia, liquidando la questione con un «come pur parrebbe giusto e conveniente». Se si pensa agli anni in cui egli scrive, pendente la crisi legata alla revoca dell'editto di Nantes, ciò costituisce un bella testimonianza di cosmopolitismo e di tolleranza religiosa.*

*Preoccupato delle obiezioni sulla «praticabilità» della sua proposta, Penn presenta un esempio concreto, quello delle Province Unite d'Olanda, come modello per unire più Stati trasferibile al livello europeo, e fa riferimento al saggio di William Temple, inglese residente all'Aja, Observations upon the United Provinces of Netherlands, del 1672, che analizza la struttura istituzionale delle Provincie Unite e il principio dell'articolazione della sovranità su più livelli.*

*Nell'analisi dei vantaggi della messa in atto della sua proposta il Discorso di Penn presenta molte ingenuità legate, come già detto, alla mancanza di fondamenti teorici laddove si scontra con i problemi della sovranità, ma si intravedono intuizioni importanti. Ad esempio, egli indica la sua proposta come portatrice dei vantaggi offerti dalla monarchia universale per la pace e la sicurezza del continente senza i difetti di una tale monarchia, identificati con la tendenza allo sfruttamento dei paesi sottoposti ad essa. E contrappone inoltre agli svantaggi derivanti dai «gravi tributi pagati alle folte schiere di soldati», necessari per tenere assoggettate le popolazioni, e dal fatto che «capi e soldati... non erano altresì avvezzi né disposti a interessarsi alle genti in loro soggezione», i vantaggi derivanti, nella struttura «confederale», dal fatto che i compiti di governo rimarrebbero affidati ai principi e ai governi nazionali. In questa ripartizione di competenze si notano numerose assonanze, entro i limiti del pensiero costituzionale dell'epoca, con i vantaggi del decentramento dei poteri ad un livello il più vicino possibile al cittadino.*

*Infine, all'obiezione secondo la quale «ove aderissero a questa proposta, principi e Stati sovrani perderebbero la loro sovranità, cosa che, ovviamente, non accetterebbero mai», Penn risponde che «i principi, in patria, resteranno tanto sovrani quanto lo sono sempre stati» [...] «Se ciò si può chiamare una diminuzione della sovranità, sarà solo perché ciascun paese sarà difeso da ogni prevaricazione e messo nell'impossibilità di commetterla». E' questo un concetto molto importante, riemerso alla ribalta della storia in anni recenti, quando, nell'era nucleare, la gestione della sicurezza è diventata sempre più aleatoria e gli stessi depositari del potere si sono resi conto che l'unica via per renderla effettiva è la reciproca garanzia di sicurezza.*

*L'opera di Penn testimonia dunque che alla fine del '600 una parte importante della cultura e della società europea non aveva accettato la guerra come un evento ineluttabile, ma ne aveva indagato cause e rimedi.*

\* \* \*

DISCORSO INTORNO ALLA PACE  
PRESENTE E FUTURA DELL'EUROPA

Per la costituzione di un'Europa ordinata in una Dieta o in un Parlamento o in Stati generali

*Beati pacifici, cedant arma togae*

Al lettore

Ho affrontato un argomento che, considerato il deplorabile stato dell'Europa, lo so bene, richiederebbe qualcuno più competente di me per trattarlo; ma, sebbene sia proprio della valentia cogliere e dibattere siffatto tema, cionondimeno i valenti possono, al pari dei mediocri, fallire in questo cimento. Oso, pertanto, sperare che questo saggio, ove dovesse rivelarsi non chimerico, né ingiurioso, non mi sia imputato ad errore, e possa destare l'interesse di penne più capaci della mia a migliorare e a perfezionare il progetto con miglior giudizio e successo. Null'altro dirò a mia difesa per aver assunto questo compito, salvo il fatto che esso è il frutto dei miei preoccupati pensieri intorno alla pace dell'Europa. Coloro che si diranno offesi da una tale pacifica proposta avranno tanto bisogno di compassione quanto il mondo ne ha di pace. Lasciamoli dunque biasimare la conduzione di tale impresa, a patto che si adoperino per trarre beneficio dal mio progetto, poiché, fin quando il millenarismo non abbia a trionfare, nulla mi pare di più benigno effetto di un mezzo pratico per raggiungere la pace e la felicità in questo angolo del mondo.

*I. Della pace e dei suoi vantaggi.*

Non può essere un uomo, ma piuttosto una statua di bronzo o di pietra, chi non si muove a compassione alla vista delle sanguinose tragedie di questa guerra, in Ungheria, in Germania, nelle Fiandre, in Irlanda e sul mare; della mortalità nei campi e sui navigli malsani e dell'enorme quantità di vittime, che i venti e le onde impazzanti hanno mietuto dal 1688 sino ad oggi. E, così come ciò con ragione dovrebbe commuovere l'animo umano, e profondamente offenderlo, c'è qualcos'altro di non meno inquietante che un uomo saggio dovrebbe considerare: cioè gli enormi costi che hanno accompagnato questo spargimento di sangue e che non sono cosa da poco in questa tragedia; specialmente se in aggiunta all'incertezza della guerra, della quale non può conoscersi né l'esito, né la fine, si consideri che la spesa per sostenerla non è destinata a diminuire,

mentre tutti i rischi, presenti al momento di intraprenderla, continuano ad incombere in tutta la loro gravità.

Accade certamente che, quando non si è in pace, di questa si apprezzano le gioie e i benefici: ma purtroppo la sventura vuole che l'umanità abbia repugnanza per la pace, quando la possiede, proprio come avviene a uno stomaco, che rifiuta i pasticcini al miele; e proprio come avvenne a quello sciagurato gentiluomo, che avendo per moglie una donna buona e gentile, ma andando alla ricerca del piacere in una compagnia proibita e certamente meno acconcia, disse, a chi gliene faceva giusto rimprovero, che avrebbe sicuramente amato sua moglie più di ogni altra donna, se ella non fosse stata, per l'appunto, sua moglie, a dispetto del fatto che questa circostanza accrescesse per lui l'obbligo di preferirla. E' dunque una caratteristica della nostra corrotta natura, che dovrebbe umiliarci profondamente ed invitarci a esercitare la nostra ragione in modo più giusto e degno, l'incapacità di apprezzare il valore dei nostri beni, come di compiacercene, quando li possediamo. Allo stesso modo non avvertiamo il valore della salute, se non quando cadiamo ammalati; né possiamo comprendere la soddisfazione che deriva dall'abbondanza, se non fummo prima bisognosi; né, infine, perveniamo ad amare la pace, se non dopo aver conosciuto i mali della guerra. Questa è, senza dubbio, una delle ragioni per le quali Dio così frequentemente fa uso della guerra per unirli.

Cosa possiamo desiderare più della pace se non la grazia di poterne approfittare? La pace protegge le nostre proprietà, non corriamo il rischio di subire invasioni, il commercio prospera libero e sicuro e possiamo destarci al mattino e coricarci la sera con il cuore libero dall'angoscia. I ricchi spendono le loro ricchezze e danno lavoro ai poveri operai. Procede la costruzione di case e di altri edifici tanto per l'utile che per il diletto. La pace promuove l'industria che porta ricchezza la quale, a sua volta, permette la carità e l'ospitalità, che non sono certo trascurabile decoro di qualsiasi regno o repubblica. Ma la guerra, come il tremendo gelo dell'83, distrugge d'un subito questi benefici e interrompe l'attività civile della società. I ricchi ritirano le loro ricchezze e i poveri si fanno o soldati, o ladri oppure muoiono di fame. L'industria muore, non si edificano più case, vengono meno le manifatture, l'assistenza e la carità. Ciò che la pace ha donato è divorato dall'ingorda guerra. Né ho bisogno di aggiungere altro in questo capitolo, per esser i vantaggi della pace e gli orrori della guerra tanti e tanto manifesti a tutti e a tutti i governi di qualsiasi sorta. Passerò subito a questo argomento: qual è il miglior modo di mantenere la pace? Questo mi faciliterà il cammino per arrivare a ciò che ho da proporre.

## II. *Dei mezzi per ottenere la pace: seguire la giustizia piuttosto che la guerra.*

Poiché la giustizia ha un ruolo protettivo, essa è miglior apportatrice di pace di quanto non lo sia la guerra. Benché *pax quaeritur bello* sia detto comune, la pace è la fine della guerra, come diceva Oliver Cromwell. Tuttavia l'uso frequente di questo motto dimostra che, davvero, gli uomini preferiscono ricercare il loro bene con la guerra piuttosto che con la pace e che, così come tanto spesso violano questa pace per ottenere ciò che desiderano, difficilmente si riappacificano dopo aver saziato i loro appetiti.

Se esaminiamo la storia di tutte le epoche, scopriamo che gli aggressori sono sempre stati spinti dall'ambizione, dall'orgoglio della conquista e dal desiderio di ingrandire i loro domini piuttosto che dal buon diritto; ma poiché quei leviatani non appaiono che raramente in questo mondo, mi sforzerò di mettere in evidenza il fatto che essi non avrebbero potuto distruggere la pace del mondo ed impossessarsi di interi paesi come hanno fatto, se la proposta che io faccio ora per il bene del nostro mondo fosse stata allora posta in pratica.

Ci si avvede del vantaggio che la giustizia ha sulla guerra, osservando il successo delle ambasciate, le quali spesso impediscono le guerre, ascoltando le proteste e le ragioni delle parti lese. Può darsi che questo successo sia dovuto a una reputazione da mantenere, a una modestia di mezzi da tener presente, a particolari interessi o alle convenzioni tra i principi e tra gli Stati, più che al concetto di giustizia; ma è certo che, dal momento che le guerre non possono naturalmente avere altre giustificazioni che i torti ricevuti e il diritto rifiutato alla protesta, è in qualche modo in questi pretesti che, per la più parte, trovano la loro origine le guerre. Ciò si capisce meglio, prendendo le mosse dal proprio paese, giacché quella che impedisce una guerra civile è, del pari, la medesima cosa che è atta a impedire una guerra fra nazioni, vale a dire la giustizia. Ci avvediamo di ciò se osserviamo che in quei particolari regni e Stati, in cui essa è in sommo grado conculcata, inevitabilmente scoppia la guerra fra il popolo e i suoi legittimi governanti. Il che, come può vedersi, sempre accade, a prescindere dal fatto che il torto può essere dalla parte del popolo. Pertanto dovrebbero prendersi contro i principi le medesime misure che si avrebbero a prendere nel caso che il popolo fosse nel suo buon diritto a prenderle, benché io sia costretto ad ammettere come, in tal caso, il rimedio sia quasi peggiore del male. Gli aggressori, quando vittoriosi, ottengono raramente quello che vogliono e il risultato che si

sono ripromessi di raggiungere, ed il sangue versato e la povertà, che normalmente si accompagnano a questa sorta di avventura, pesano sulla terra e sul cielo più di quello che essi persero o soffrirono, o di quanto fecero per migliorare la loro condizione. E' questa una beffa in cui sembra manifestarsi la voce del Cielo e il giudizio di Dio contro la violenza di siffatte imprese. Ma, per tornare a noi, io dico che la giustizia è l'unico mezzo di pace che esista fra un governo e il suo popolo, come fra un uomo e quanti gli siano vicini. La giustizia, infatti, previene i contrasti e alla lunga vi pone fine, poiché al di là dell'onta e della paura a continuare la lotta, chi sia sotto un governo è costretto a limitare le proprie istanze, come la propria ira, alla soddisfazione che può dargli la legge. Dunque la pace è mantenuta dalla giustizia, la quale è frutto del governo il quale, a sua volta, lo è della società e la società nasce dal consenso.

## III. *Il governo: sua origine e suo fine riguardati in tutti i modelli che di quello si danno.*

Il governo è un mezzo per prevenire la confusione, un impedimento opposto al disordine: un giusto contrappeso e un fattore di equilibrio tale che nessuno possa nuocere ad altri o a sé medesimo per intemperanza.

In antico, non avevano luogo controversie patrimoniali di sorta, giacché, alla morte di un padre o di un capo famiglia, veniva a succedergli il primogenito o il parente maschio più prossimo. Ma, con tempo, e col moltiplicarsi il mondo degli uomini, si dovette far fronte a nuove richieste e pretese, rintracciare la fonte originale delle quali è per noi arduo altrettanto, quanto oscure sono, sotto questo profilo, le copie, in nostro possesso, delle scritture prime di cose civili e religiose. Ma è certo che la forma più umana e naturale di governo è quella che nasce dal consenso, perché — se mi è concesso esprimermi così — essa lega gli uomini, per loro libera obbedienza, a regole che essi stessi hanno creato.

Ognuno cerca d'esser giudice di sé stesso, il che elimina la confusione e il sangue, che si accompagnano a troppo numerosi giudici ed esecutori di giustizia. Al di fuori della società, infatti, ciascun uomo è come il re di sé stesso e fa a suo rischio quel che gli aggrada, mentre, entrando a far parte di una società, l'uomo sacrifica questa prerogativa per il bene della comunità e, in cambio, ne riceve protezione. In questo modo, non è più il suo proprio giudice, né il suo proprio vendicatore, né il suo proprio antagonista: la legge, ora, è in mani diverse dalle sue. Se ora l'uomo è costretto a servire altri uomini mentre prima era libero, riceverà, allo stesso tempo, i servigi di altri che prima non avevano alcun obbligo verso

di lui. Pertanto, sebbene in tal modo noi non ci apparteniamo piú, ci appartengono tutti gli altri e da questo stato di cose riceviamo piú di quanto perdiamo, essendo la sicurezza della società la sicurezza dei singoli che la compongono. In conclusione, mentre ci sembra di sacrificare ogni nostro bene alla società, è proprio per merito di questa che possiamo conservare ciò che possediamo.

Il governo è dunque la misura di prevenzione o la cura contro il disordine; è apportatore di giustizia, come di pace. Abbiamo Tribunali e Parlamento per questa ragione: per mitigare le passioni e i risentimenti; per far sí che gli uomini non siano giudici delle proprie cause, né punitori dei propri peccati, poiché, data la corruzione che li caratterizza, essi non osserverebbero alcuna misura o metodo, cosicché, in ogni caso, non farebbero mai il loro dovere. Non che gli uomini non sappiano che cosa è giusto, non vedano i loro eccessi, non conoscano le loro colpe, ché anzi non v'è per loro nulla di piú chiaro, ma la natura umana è così depravata che, in assenza di una qualsiasi forma di legge, troppi sarebbero coloro che, ove non vi fosse in un modo o nell'altro una qualche costrizione, non sarebbero disposti a fare quel che essi sanno esser giusto e convenevole, né ad evitare quanto per contro dovrebbero essere ben contenti di non fare. Questo concetto ci riporta al discorso intrapreso ed è per offrirne migliore comprensione che ho brevemente discusso, a mo' di introduzione, di pace, di giustizia e di governo. Infatti i modi e i mezzi con cui viene conservata la pace sotto particolari governi, aiuteranno i lettori interessati alla mia proposta a rendersi conto di quanto sia facile e utile raggiungere e preservare la pace in Europa. Questo è lo scopo che mi sono riproposto, in ispirito d'umiltà verso quanti avranno la bontà di volgere il loro interesse a questo mio trattatello.

#### *IV. Su una pace generale ovvero sulla pace in Europa e sui mezzi per raggiungerla.*

Nella prima parte del mio saggio, ho mostrato quanto la pace sia desiderabile. In quella che segue illustrerò il vero mezzo per conquistarla, cioè con la giustizia e non con la guerra. Nell'ultima parte, infine dimostrerò come la giustizia sia frutto del governo, esattamente come il governo nasce dalla società, e questa sia per prima nata da un disegno della ragione, accarezzato dai pacifici.

Ora, se i principi sovrani d'Europa, che rappresentano o la società o lo stato di autonomia l'uno nei confronti dell'altro in cui ebbero a trovarsi gli uomini, prima che avessero stanza i vincoli della società, voles-

sero — in forza della medesima ragione che in antico indusse gli uomini a mettersi in società, vale a dire sotto la spinta dell'amore per la pace e per l'ordine — convenire per incontrarsi, rappresentati dai loro delegati, in una Dieta universale, in Stati generali o in Parlamento, e se stabilissero, in questo incontro, regole di giustizia che ogni principe sarebbe tenuto a osservare; se convenissero di riunirsi ogni anno, o almeno una volta ogni due o tre anni, ovvero ogni qualvolta ne ravvisassero la necessità; e formalmente convenissero di chiamare loro sovrano questa Dieta imperiale, Parlamento o Stato d'Europa; se, infine, convenissero di portare al cospetto di questa sovrana assemblea tutte le divergenze pendenti fra uno Stato sovrano e l'altro, che le ambasciate non avessero trovato modo di risolvere prima che l'assemblea desse inizio alle sue assise; se, inoltre, si accordassero acciocché — nel caso in cui una delle potenze componenti la Dieta rifiutasse di sottomettere le sue pretese alla maggioranza, ovvero di attenderne le decisioni e di portarle ad effetto, o semplicemente ne tardasse la messa in pratica, superando la scadenza stabilita nelle risoluzioni dell'assemblea — tutte le altre potenze sovrane, riunite in un'unica grande forza, costringessero lo Stato in questione a sottomettersi, a pagare i danni alla parte lesa e le spese ai regni che gli hanno imposto la sottomissione; ebbene, allora certamente l'Europa otterrebbe finalmente la pace tanto agognata e tanto necessaria per i suoi tormentati abitanti. In questo modo, nessuna nazione avrebbe la potenza e la possibilità di contrastare le decisioni prese, cosicché la pace sarebbe conquistata e mantenuta in Europa.

#### *V. Delle cause di divergenze e dei motivi di violazione della pace.*

Mi sembra che vi siano solo tre cose per le quali viene violata la pace: la volontà di conservare, quella di riprendere e quella di conquistare.

Prima di tutto, il diritto di conservare ciò che ho il diritto di possedere contro l'invasione del nemico. In questo, mi tengo semplicemente sulla difensiva. In secondo luogo, quello di riprendere, quando mi sento abbastanza forte per farlo, quello che, per la violenza di una nazione piú potente, io stesso o i miei antenati abbiamo perso: in questo caso, sono in posizione offensiva. Finalmente, il desiderio di incrementare i miei possedimenti, conquistando le terre dei miei vicini, in quanto essi si trovano in una posizione di debolezza ed io in una di forza. Per saziare questa fame, scoppierà sempre qualche incidente che potrà servire come pretesto per agire. Inoltre, conoscendo la mia forza, potrò sempre essere il giudice di me stesso.

Quest'ultimo caso non si verificherebbe mai nella Dieta, costituendo essa un ostacolo insormontabile per tali ambizioni. Gli altri due casi, per contro, potranno verificarsi sovente e trovare giustizia presso tal Corte Suprema. E se si considererà quanto scarsi siano i frutti della preda e con quale rapidità essi si manifestino come tali, ciò potrà accadere non più di una volta ogni due generazioni, talché una volta che il progetto vada in porto, non sarà facile rompere l'equilibrio.

#### VI. *Dei titoli, a causa dei quali si possono produrre queste divergenze.*

Ma ecco che vedo chiaramente delinearsi una domanda, «che cosa è il diritto?», alla quale, secondo il mio modo di vedere può ben darsi una risposta, giacché in caso contrario, non sapremmo mai da che parte stia il torto. E' cosa questa che chiede d'esser messa bene in chiaro, anche se ritengo sia più giusto che tale questione sia risolta dagli Stati sovrani che non dal mio giudizio. Cionondimeno per quel che posso fare per gettar luce su una tal materia, dirò che il titolo del buon diritto è stabilito o da una lunga e incontestata successione, come nel caso delle corone di Spagna, Francia e Inghilterra o da elezione, come avviene per le corone dell'Impero e della Polonia, o per via di matrimonio, come per la famiglia degli Stuart in Inghilterra, per l'Elettore del Brandeburgo nel Ducato di Clèves, per noi Inglesi, in antico, in diversi paesi stranieri ovvero ancora per virtù d'acquisto, come di frequente è accaduto in Italia e in Germania, o infine per conquista, quali quelle che portarono i Turchi nella Cristianità, gli Spagnoli nelle Fiandre — regioni quest'ultime in precedenza appartenenti alla Francia — i Francesi in Borgogna, Normandia, Lorena, Franca Contea, ecc. Fra tutti i titoli di buon diritto, solo quest'ultimo, vale a dire di conquista, è, moralmente parlando, dubitabile. Se infatti ha, per vero, conquistato un posto fra gli altri titoli, nell'elenco di questi vi è stato inciso con la punta della spada e a caratteri di sangue. Ciò che non è possibile controllare o a cui non è possibile resistere va accettato; ma tutto il mondo conosce la durata di tali imperi, ché essi spirano a un tempo con la potenza di coloro che li hanno conquistati. Tuttavia si può a volte ammettere la conquista, quando essa sia sancita da articoli di pace, sebbene questa non sempre estingua il fuoco, giacché l'oggetto della conquista si comporta come i carboni ardenti sepolti sotto la cenere, pronti a riaccendersi alla prima occasione. In ogni caso, quando la conquista è stata confermata da un trattato e da un accordo di pace, devo pur riconoscerla come un titolo acquisito, poiché, sebbene poco naturale e genuino, per esser stato inculcato, esso si basa cionondimeno sul

principio che sostanzia la certezza di ogni buon titolo: il consenso.

Non c'è che un'altra cosa che va menzionata in questa parte del mio trattato: a partire da quale momento devono i titoli essere considerati come tali, e a quale epoca dobbiamo risalire per contestarli o riconoscerli? Sarebbe temerario e imperdonabile da parte mia pretendere di rispondere a una domanda così delicata almeno per quanto riguarda l'ultima pace generale, quella di Nimega, lo scoppio della guerra da essa conclusa, o l'entrata in vigore del trattato di pace. Debbo rimettermi al giudizio degli esperti di questa materia. Ma ciascuno deve consentire a cedere qualche cosa o a rinunciare a talune pretese, acciocché possa conservare il resto ed essere sempre certo, in questo modo, di non dover perdere più nulla.

#### VII. *Della composizione di questa Dieta generale.*

A prima vista, la composizione di questa Dieta sembra dar luogo a talune difficoltà per quanto concerne i voti da attribuire a ciascuno dei principi e a ciascuno degli Stati, a cagione della disparità che regna fra essi. Ma ove il problema fosse affrontato da uomini di miglior giudizio del mio, l'ostacolo, penso, non sarebbe insormontabile: se, infatti, fosse possibile avere una stima del valore della rendita annuale di ciascuno di questi paesi sovrani, i cui delegati devono comporre questa augusta assemblea, non sarebbe cosa impossibile a mettere in pratica lo stabilire il numero delle persone o dei voti che, nell'assise, andrebbero attribuiti a ciascun Stato sovrano.

Ora, poiché l'Inghilterra, la Francia, la Spagna, l'Impero, eccetera, possono consentire una stima abbastanza accurata, considerando i proventi della terra, le esportazioni e le importazioni, i ruoli delle tasse, e considerando altresì le forme di esame e controllo che ciascun governo adotta, in rapporto alle tasse, onde giustificare l'imposizione, è certo che non ci si arresterebbe al problema ora accennato, ove si avesse il benché minimo desiderio di pervenire alla pace dell'Europa. Chiedendo venia a tutte le parti in causa, vorrei presentare una sorta di regola, che, benché io riconosca esser ben distante dalla realtà, e senza perciò né sostenerla, né pretendere di proporla come base per una stima, per averla io scelta a caso, cionondimeno, pur nella sua distanza dalla realtà, potrebbe dare al mio intelligente lettore un'idea di ciò che intendo dimostrare. Ponendo mente il mio lettore al fatto che io non considero i proventi del principe, ma il valore del territorio, prendiamo in considerazione il tutto, e la ricchezza del principe e quella del territorio. Si raggiunge in questo modo un risultato più preciso, perché può accadere che un principe abbia

guadagni piú sostanziosi di un altro, che pure disponga di un paese piú ricco, fermo restando che nell'ipotesi che sto per avanzare non vi sia alcun bisogno di precisione, giacché, come ho detto, questa mia «regola» è proposta solo a mo' d'esempio.

Supponiamo dunque che l'Impero di Germania mandi dodici delegati; la Francia, dieci; la Spagna, dieci; l'Italia, che viene subito dopo la Francia, otto; l'Inghilterra, sei; il Portogallo, tre; la Svizzera, quattro; la Danimarca, tre; la Polonia, quattro; Venezia, tre; le Sette Province, quattro; i tredici Cantoni e piccoli Stati vicini, due; i Ducati di Holstein e di Curlandia, uno; e se Turchia e Moscovia avessero a inserirsi nell'assemblea, come pur parrebbe giusto e conveniente, avrebbero, diciamo, dieci delegati ciascuno. In totale, i delegati sarebbero perciò novanta; una presenza importante, dato che essi rappresenterebbero un quarto, e forse il migliore e piú ricco, del mondo conosciuto; quel quarto del mondo nel quale la religione e la cultura, la civiltà e le arti, hanno la loro sede e il loro impero. Comunque, non sarebbe sempre assolutamente necessaria la presenza di così tante persone per rappresentare i maggiori Stati sovrani, giacché il diritto di voto può esser benissimo esercitato da un solo uomo di un qualsiasi Stato, invece che da dieci o dodici, benché sia cosa certa che quanto piú l'assemblea delle nazioni è numerosa, tanto piú essa è solenne ed efficace e tanto piú liberi possono essere i dibattiti che vi si svolgeranno, specie se si consideri che le decisioni da prendere devono assumere quanto maggior autorità possibile. La prima riunione dovrebbe aver luogo, di preferenza, nel centro d'Europa, le altre potrebbero tenersi in luoghi concordati.

#### VIII. *Dei regolamenti della Dieta europea in riunione.*

Onde evitare discussioni per la precedenza, la sala potrebbe esser rotonda, con parecchie entrate e uscite, per impedire che si avessero a fare eccezioni. Se il numero dei delegati è tale da potersi dividere in gruppi di dieci delegati ciascuno tale che ciascun gruppo possa eleggere a presidente uno dei delegati, tutti i delegati componenti i diversi gruppi potranno, a turno, rivestire questa carica. Il presidente sarà quello cui ci si dovrà rivolgere per ottenere la parola, colui che dovrà ricapitolare i dibattiti e deliberare la messa ai voti delle mozioni. L'esercizio del voto esigerebbe altresí, a mio parere, lo scrutinio segreto secondo il prudente e consigliabile metodo dei Veneziani. Questo metodo previene, in grande misura, i tremendi effetti della corruzione. Infatti, se anche uno qualsiasi dei delegati di questa alta e potente assise fosse così vile, falso e disonesto

da esser influenzato dal denaro, avrebbe sempre la possibilità di prendere il danaro e tuttavia votare, seguendo i propri principi e le proprie inclinazioni, senza che nessuno venisse a saperlo, come d'altronde ben sanno quanti conoscono il meccanismo delle votazioni. E' questo un consumato marchingegno e un pratico rimedio contro la corruzione dei delegati, o almeno contro i loro corruttori, giacché chi vorrebbe mai dare il proprio denaro potendo essere smascherato con tanta facilità, e potendosi scommettere con assoluta certezza che lo sarebbe? Quelli poi che accettassero il denaro, sarebbero disposti a mentire ai loro corruttori, piuttosto che far torto al proprio paese, ben sapendo che le loro menzogne non verrebbero da quelli mai messe in piazza.

Mi parrebbe opportuno che in tale Parlamento imperiale nulla dovrebbe poter esser deciso senza una maggioranza dei tre quarti dei membri o almeno della metà piú sette. Sono certo che questa misura aiuterebbe a prevenire il tradimento perché, anche se il denaro potesse mai costituire una tentazione in un simile contesto, ne servirebbe una gran quantità per far pendere la bilancia dalla parte dell'ingiustizia.

Tutte le proteste dovrebbero essere notificate per iscritto in forma di memoriali o di diari conservati da persona adatta in un armadio o in una cassaforte, che dovrebbe avere tante serrature diverse quanti sono i gruppi dei delegati. Inoltre se, per ogni gruppo, ci sarà un segretario, nell'assemblea si dovrà provvedere a uno scranno o a un tavolo per questi funzionari. Al termine di ogni seduta, dovrà darsi incarico a un delegato di ciascun gruppo di esaminare e confrontare i resoconti e i diari dei segretari e di metterli sotto chiave così come ho descritto; sarà questa una soddisfacente misura di sicurezza. Com'è giusto, ciascuna nazione potrà ottenere, a richiesta, una sorta di digesto o copia dei memoriali, nonché dei resoconti delle procedure che abbiano avuto a riguardarla.

Non potranno certamente venir meno, in cotale assise, ne siamo certi, la libertà della parola e le sue buone regole, che sono l'una e le altre, ai fini del suo onore come della sua sicurezza, quanto di piú saggio e nobile può possedere ciascun Stato sovrano. E se qualche divergenza dovesse sorgere fra quanti rappresentano la medesima parte sovrana, a votare per questa sarà il delegato di maggioranza. Ritengo assolutamente necessario che ogni Stato sia tenuto a farsi rappresentare sotto pena delle piú severe sanzioni e che nessuno possa abbandonare l'assise se non gli sia stato concesso dagli altri, sin che la sessione stessa non sia giunta alla fine. Ritengo altresí assolutamente necessario che in nessun caso e in nessun modo sia tollerata l'astensione dai dibattiti, giacché una tal licenza darebbe luogo a procedure scorrette e sarebbe seguita da una quantità di

inconvenienti alcuni dei quali scontati, altri imprevedibili. Non ho molto da dire circa la lingua in cui dovrebbero esser tenute le assise di questa Dieta, ma, certamente, non potrebbe quella essere che il latino o il francese. Se il latino sarebbe ottima cosa per i giuristi, la seconda meglio si converrebbe a uomini di qualità.

*IX. Delle obiezioni che potrebbero esser fatte al progetto.*

Prima di tutto voglio rispondere alle obiezioni che potrebbero essere mosse alla mia proposta e, nella prossima e ultima parte del trattato, tenterò di mostrare i diversi vantaggi che si avrebbero nella costituzione di questa Lega o Confederazione europea.

La prima obiezione è questa: lo Stato sovrano più potente e ricco non vi aderirebbe mai e, quand' anche lo facesse, ci sarebbe un costante pericolo di corruzione, se non addirittura di violenza in qualsiasi momento. Rispondo alla prima parte dell'obiezione, con il dire che, per quanto potente possa essere questo Stato, non lo sarà mai più di tutti gli altri Stati messi insieme e questa è una ragione di più perché lo si sproni e lo si costringa ad accettare di far parte della Dieta; soprattutto prima che questo Stato diventi tanto forte, che non sarà più possibile negoziare con esso. Quanto alla seconda parte dell'obiezione, dico che senza dubbio la corruzione sarà tentata allora come lo è adesso, con la differenza che allora sarà ristretta a pochi casi e potrà essere più facilmente smascherata. Comunque, se saranno scelti uomini di onore, di buon senso e con una loro sostanza, essi avranno o modo di respingere tali bassezze o di che ripagare per un atto di disonestà; potranno inoltre almeno esser soggetti a una sorveglianza di tal natura, che l'uno cioè sia controllore dell'altro e tutti siano controllati dai prudenti limiti che pone loro lo Stato sovrano, che essi rappresentano. In tutte le questioni più importanti, è d'uopo che, specie prima di una deliberazione finale, siano obbligati a riferire ai loro superiori sul merito di siffatti casi importanti e a ricevere le istruzioni finali. Ciò dovrà esser fatto fra un minimo di quattro e un massimo di venti giorni, a seconda del luogo ove avrà sede l'assemblea.

La seconda obiezione è che questa assemblea comporterebbe un rammollimento dei diversi Stati, per causa della soppressione del mestiere delle armi, e che, ove all'occasione vi fosse bisogno dell'esercito, si andrebbe incontro a una disfatta, quale ebbe a soffrire l'Olanda nel 1672.

Non può esserci in realtà alcun pericolo di rammollimento perché ogni Stato sovrano può introdurre una disciplina, severa o almeno moderata, nell'educazione della sua gioventù, disciplina che sia sorretta da una vita semplice e da un lavoro adeguato. Insegnate ai giovani la

meccanica, la filosofia naturale e la pratica, discipline che fanno l'onore della nobiltà tedesca. Questo farebbe dei giovani degli uomini, senza farne delle femmette, ma senza neppure ridurli a leoni, ché i soldati si pongono all'estremo corrispondente e opposto a quello dell'effeminatezza. La conoscenza della natura e l'utile quanto dilettevole cultura delle arti donano agli uomini lo strumento per la comprensione di sé stessi, del mondo nel quale sono nati, nonché i mezzi per essere utili e giovevoli agli altri come a sé stessi; insomma per preservare e aiutare, non per ferire e distruggere. La conoscenza in generale del modo di governare, delle diverse costituzioni dei paesi d'Europa e soprattutto di quella della propria nazione sono cose la cui realizzazione è altamente raccomandabile. Ciò prepara il cittadino a occupare un posto nel Parlamento e nei Consigli nazionali, come nelle corti dei principi e infine, all'estero, in questi Stati generali. Almeno sarà un buon cittadino, capace di rendere servigi alla comunità o di ritirarsi quando l'occasione lo richiederà.

Tenterò adesso di rispondere alla seconda parte dell'obiezione, che concerne la preoccupazione di restare senza soldati, come accadde all'Olanda nel '72. La mia proposta risponde già da sé. Non si avranno più guerre, né se ne andrà a cercare l'occasione. Né è pensabile, una volta messo in piedi un tale impero, che qualcuno possa mantenere una forza tale da mettere a repentaglio la sicurezza degli altri Stati. Comunque, se ve ne fosse la necessità, gli altri Stati sovrani potranno chiedere perché mai un tal Stato levi o mantenga un siffatto formidabile corpo di armati, onde si farà a questo obbligo di riformarlo o ridurlo nel timore che, disponendo di un così grande corpo di truppe, possa tentare un colpo di mano contro un vicino. Ma certamente, una piccola forza armata in ciascuna nazione, adeguata alle possibilità di questa e alla sua tradizione a mantenerla, riuscirebbe a prevenire tale pericolo e a vanificare ogni tentativo violento.

La terza obiezione concerne la grande richiesta di occupazione da parte dei figli più giovani di molte famiglie e il fatto che i poveri non possono scegliere che fra il divenire soldati o farsi ladri. Ho risposto a questo con la replica alla seconda obiezione. Avremo più mercanti e agricoltori, se il governo sarà appena un po' sollecito a riguardo dell'educazione della gioventù, cosa questa che, dopo il benessere presente e immediato di una qualsiasi nazione, dovrebbe essere la preoccupazione e l'oggetto delle più grandi cure da parte di un buon governo. Questo perché, comunque sia cresciuta, la gioventù di un qualsiasi paese formerà la prossima generazione e da essa dipenderà se il governo sarà in buone o in cattive mani.

Sono ormai giunto all'ultima obiezione secondo cui, ove aderissero a questa proposta, principi e Stati sovrani perderebbero la loro sovranità, cosa che, ovviamente, non accetterebbero mai. Ma anche questa considerazione, se vagliata attentamente, si scoprirà errata, giacché i principi, in patria, resteranno tanto sovrani quanto lo sono sempre stati. Non diminuirà, infatti, l'autorità che essi hanno sul popolo, come non diminuiranno i proventi che il popolo assicura loro; al contrario, potendosi ridurre i fondi stabiliti per la guerra, ne verrà che essi potranno essere meglio impiegati a vantaggio del pubblico. Se ciò si può chiamare una diminuzione della sovranità, sarà solo perché ciascun paese sarà difeso da ogni prevaricazione e messo nell'incapacità di commetterla. *Cedant arma togae* è un motto glorioso, è la voce della colomba, il ramo d'olivo della pace, una così grande grazia che, quando a Dio piace castigarci severamente per i nostri peccati, lo fa per lo più con il flagello della guerra, un tormento che è ad ogni altro superiore nel lasciare le piaghe più profonde.

#### X. *Dei benefici che derivano da questa proposta per la pace.*

Sono arrivato all'ultima parte del mio scritto, nella quale voglio enumerare alcuni dei numerosi benefici reali che saranno procurati da questa proposta per la pace presente e futura dell'Europa.

Non lasciate, vi prego, cadere in non cale quel che può prevenire lo spargimento di tanto sangue umano e cristiano. Per una cosa tanto offensiva agli occhi di Dio e tanto terribile e affliggente per gli uomini, quale sinora è stata la guerra, il nostro disegno va caldeggiato a dispetto di tutte le obiezioni. Infatti, che cosa un uomo può dare di meglio in cambio della vita che non sia la sua anima?

Benché i capi dei governi siano raramente esposti di persona, essi hanno il dovere di proteggere la vita dei loro popoli; non sono essi forse responsabili davanti a Dio del sangue che viene versato durante il loro regno? E' così che, oltre alla perdita di tante persone, così importanti per qualsiasi governo, sia quali braccia per il lavoro che per la crescita della popolazione, saranno evitate le grida e i pianti di tante vedove, genitori e orfani, odiosi alle orecchie di tutti i governi e naturali conseguenze di qualunque conflitto.

C'è ancora un *altro beneficio* manifesto che sarà procurato alla cristianità da questa proposta di pace. Forse, agli occhi degli infedeli, la reputazione del cristianesimo sarà in qualche misura ripristinata; una reputazione che ha grandemente sofferto a cagione di tante lotte sanguinose ed ingiuste, non solo contro gli infedeli, ma fra i cristiani stessi.

Indegnamente, infatti, considerando la loro santa confessione, troppe volte i cristiani, che si gloriano del nome del loro Salvatore, hanno sacrificato il suo credito e la sua dignità alle loro passioni mondane con la stessa frequenza con la quale si sono lasciati eccitare dagli impulsi dell'ambizione o della vendetta. Essi non sempre ne hanno avuto il diritto e, d'altronde, non sempre a spiegare una guerra c'è la rivendicazione di un diritto. Non soltanto cristiani contro cristiani di credo diverso, ma anche cristiani appartenenti alla medesima confessione, hanno immerso le mani gli uni nel sangue degli altri, invocando con tutte le forze il buon Dio misericordioso per il successo delle loro armi e la distruzione dei loro fratelli. Eppure il loro Salvatore ha detto ad essi che Egli è venuto appunto per salvare, non già per distruggere le vite degli uomini, per donare e stabilire la pace fra loro e se, in un certo senso, possiamo dire che egli manda la guerra, essa è una guerra santa contro il demonio, non contro l'uomo.

Di tutti i titoli di Cristo, è senz'altro per noi tutti il più glorioso e il più consolante quello che lo chiama il Principe della pace. L'esser Principe di pace è sua natura, suo ufficio, sua opera, così come la pace è il fine e la benedizione grandissima di Colui che è venuto a fare e a preservare la nostra pace con Dio.

E' fuor di dubbio notevole cosa che in tutto il Nuovo Testamento Egli non sia chiamato che una sola volta «leone» e più spesso «agnello di Dio». Questo titolo sta a significare la Sua natura gentile, mite e innocente e ad indicare il fatto che quanti desiderano farsi discepoli della Sua Croce e del Suo regno, ché l'una e l'altro sono fra loro inseparabili, devono somigliargli, come ci dicono San Paolo, San Pietro e San Giovanni. Non è detto che l'agnello riposerà accanto al leone, ma piuttosto che il leone dovrà stendersi accanto all'agnello come la guerra dovrà cedere il posto alla pace e il soldato dovrà divenire eremita.

Certamente i cristiani non dovrebbero essere inclini alla lotta, pronti ad attaccare chiunque e, soprattutto, a causa delle gioie futili e incerte di questo basso mondo. Ecco un vasto campo d'azione per il reverendo clero d'Europa, che tanto controlla i principi e i popoli. Che questo clero raccomandi i miei pacifici strumenti, intesi a metter fine allo spargimento di sangue, se non alle dispute. Sarà allora la ragione, in libero dibattito, a giudicare e non la spada. Cosicché la giustizia e la pace, che sono gli ideali e i frutti dei governi saggi e le benedizioni più preziose di qualsiasi nazione, potranno forse risultare dalla messa in pratica di questa proposta.

Il *terzo beneficio* è costituito dal risparmio di denaro, sia da parte del

principe che da parte del popolo. In questo modo si evitano fra principi e popoli quegli scontenti e quegli equivoci che seguono alle enormi spese per la guerra e i principi sono messi in condizione di spendere per l'istruzione, la carità, le manifatture e simili, che sono le virtù dei governi e l'ornamento delle nazioni. Né è questo il solo vantaggio, che sotto specie di denaro e di prosperità, viene agli Stati sovrani, al cui servizio e per la cui felicità questo breve saggio è dedicato.

Il nostro progetto permette di risparmiare le enormi spese che le numerose e splendide ambasciate, con la loro appendice di spie e di informatori, da noi richiedono e che, perfino sotto i governi più oculati, hanno assorbito grandissime somme di denaro, somme al cui dispendio si accompagna altresì un insieme di pratiche immorali, quali la corruzione dei servitori perché tradiscano i loro padroni rivelandone i segreti. Corruzione questa, che certamente non raccomandano né le virtù cristiane, né le antiche virtù romane. Ma quando non c'è nulla da temere, c'è ben poco che possa suscitare la necessità di sapere, talché il beneficio derivante da tali informazioni è ben poca cosa o scompare del tutto. Potrei menzionare anche le pensioni alle vedove e agli orfani di coloro che muoiono in guerra o agli infelici che ne tornano menomati. Queste pensioni rappresentano una voce importante e cospicua per i bilanci di talune nazioni.

Il *quarto beneficio* è rappresentato dal fatto che i paesi, le piccole e le grandi città che possono venire distrutte dalla rabbia della guerra sono, con la messa in pratica di questo progetto, preservate. E' questa una benedizione che sarebbe certo ben vista e ben capita nelle Fiandre e in Inghilterra e, d'altra parte, non solo in queste nazioni, ma anche in quelle che sono quasi sempre teatro di distruzione e di rovina. Di ciò ci è testimone la storia d'Inghilterra e della Scozia e non abbiamo bisogno di chiedere conferme provenienti d'oltre oceano.

Il *quinto beneficio* di questa pace è l'agio e la sicurezza dei viaggi e dei traffici, una felicità non più conosciuta da quando l'Impero romano si è disgregato, dando luogo alla nascita di un così gran numero di Stati. E' tuttavia facile immaginare la comodità di poter viaggiare tranquillamente attraverso l'Europa, muniti di un salvacondotto di una qualunque delle nazioni europee, salvacondotto che sarà naturalmente autenticato da questa Lega. Coloro che hanno viaggiato per la Germania, composta di un così gran numero di piccoli Stati, conoscono il valore e la necessità di questo documento per via delle numerose soste e dei molteplici controlli che vengono fatti lungo il viaggio. Non parliamo poi di quelli

che hanno girato tutta l'Europa. Questo sistema porta ai benefici di una monarchia universale, ma non agli inconvenienti che di solito ad essa si accompagnano. Infatti, benché gli individui di tutte le nazioni, quando queste facevano parte di un unico impero, godessero nel fatto di questi vantaggi, le province, che ora formano i regni e gli Stati d'Europa, gemevano per le grandi somme di denaro rimesse al trono imperiale, per l'ambizione e la cupidigia di tanti proconsoli e governatori, nonché dei gravi tributi pagati alle folte schiere di soldati, che esse mantenevano per esserne soggette, capi e soldati che non erano altresì avvezzi, né disposti a interessarsi delle genti in loro soggezione, per trovarsi in quelle terre in stato di incertezza, per aver colà da fare quella fortuna che i lor propri sovrani sempre facevano balenare loro. Per contro, esser governati dai principi e dai governi nazionali, in una con il beneficio di quella pace e di quella sicurezza, che sole possono rendere una monarchia universale desiderabile, è fatto peculiare della nostra proposta ed è per questa ragione che essa va preferita ad altre.

*Altro beneficio* è quello che, stante la lor maggiore floridezza, verrà ai cristiani da un'accresciuta sicurezza contro le invasioni dei Turchi. Sarebbe stato infatti impossibile per la Porta prevalere con tanta frequenza, a dispetto della gran lontananza di quell'impero dalla cristianità, se non fosse stato o per la incuria o per la volontaria connivenza, quando non addirittura per il sostegno di qualche principe cristiano. Per la medesima ragione, acciocché nessun monarca cristiano si avventuri a opporsi o a distruggere una tale unione di Stati, lo stesso Gran Signore si vedrà egli stesso obbligato a concorrervi al fine di garantire la sicurezza di quanto possiede in Europa e colà, a dispetto di tutta la sua forza, si troverà in presenza di un potere che lo sovrasta. Preghiere, lacrime, tradimenti, sangue, devastazioni di guerra, tutto quanto ha sofferto la cristianità specie in queste due ultime generazioni, non possono che aggiungere credito alla nostra proposta, come alla benedizione della pace che umilmente qui raccomandiamo.

Il *settimo beneficio*, consentito da una Dieta imperiale d'Europa, da un Parlamento o da Stati generali siffatti, sta nel fatto che produrrà e accrescerà quell'amicizia personale fra principi e Stati, che tende a sradicare la guerra e a impiantare la pace in un terreno solido e fecondo. I principi, infatti, hanno la curiosità di vedere le corti e le città degli altri paesi, a guisa dei privati, e lo farebbero, se potessero con sicurezza e semplicità secondare le proprie inclinazioni. Sarebbe grande incentivo per la tranquillità del mondo che essi potessero conversare faccia a faccia e personalmente dare e ricevere i segni della civiltà e della gentilezza.

Un'ospitalità capace di destare siffatte impressioni ben difficilmente lascerà che gli affari ordinari prevalgano fino a provocare errori o liti. L'emulazione si risolverebbe in esempi di atti di bontà, di leggi, di buoni costumi, di istruzione, di arte, di edifici, nonché in particolare negli atti di carità, vera gloria dei governi di taluni Stati, nei quali i mendicanti sono un caso tanto raro quanto lo sarebbe altrove non vederne alcuno.

Né, d'altronde, è tutto questo il beneficio che verrebbe da questo libero muoversi e intrattenersi dei principi fra loro. Ne sarebbe infatti preservato quel naturale affetto per le figlie e le sorelle dei principi, affetto che vediamo poco meno che smarrito, allorché vanno spose in corti straniere, giacché il presente stato di insincerità, in cui versano i principi, impedisce loro di godere quel conforto di natura, che è posseduto dalle famiglie comuni. Dal momento, infatti, che una figlia o una sorella trovasi sposa di altra testa coronata, la natura è sottomessa all'interesse e, per la più parte, non basata su solide e commendevoli fondamenta, bensì sull'ambizione e la criminale cupidigia. Dico perciò che la libertà dei principi, che nascerebbe per effetto della nostra proposta di pace, restaura la natura nei suoi diritti e restituisce alle famiglie dinastiche la dignità loro, donando ai principi quel conforto che essa porta con sé, quando è preservata nel suo giusto posto. Ivi le figlie potrebbero intrattenere di persona i loro padri, le sorelle i loro fratelli, stante la buona comprensione regnante fra esse e i loro mariti, e la natura, non conculcata dal non aver stanza o da sinistri interessi, per contro resa forte dalla vista e dalla vita di tali facili relazioni, è quasi certo che prevarrebbe. I principi non possono resistere facilmente alle voci affezionate di sollecitatori tanto potenti quanto possono esserlo i loro figli e nipoti, o le loro sorelle e i figli e figlie di queste e, all'inverso, non potrebbero i figli resistere ai genitori, le sorelle ai fratelli all'invito di mantenere in vita e preservare le loro famiglie, in forza di una buona intesa fra sé e i rispettivi coniugi.

Concludendo questa sezione, c'è un altro *manifesto buon vantaggio*, che segue a questo buon commercio e a questa benigna intesa, che parmi starebbe molto a cuore ai principi, vale a dire il fatto che essi potrebbero scegliersi le spose da soli, seguendo l'amore e non già meramente l'intento di secondare il loro interesse, che è motivo ignobile e che di rado genera o fa perdurare quella gentilezza che avrebbe a usarsi fra gli uomini e le loro mogli. E' questa una soddisfazione che ben pochi principi conoscono e alla quale tutti gli altri piaceri non possono che esser secondi. E' cosa questa che mi ha sovente indotto a pensare che la superiorità degli uomini comuni, quanto a gioie familiari, è sufficiente contrappeso a fronte della maggior potenza e gloria di quelli, per esser la potenza e la

gloria cosa che si dà piuttosto nell'immaginazione che nella realtà e per esser sovente fondata sull'assenza del diritto, e, al contrario, per esser quel beneficio degli uomini comuni naturale, solido e commendevole. Oltre a ciò, genitori che si amino avanti a sposarsi, cosa che raramente accade ai principi, hanno buona e generosa influenza sulla loro prole, talché i figli, in forza dell'esempio ricevuto, si fanno mariti e mogli migliori. E' cosa questa che al massimo impedisce gli amori illegittimi e le jatture di quegli intrighi che per solito ne conseguono. Quanti dissensi prolungati, guerre, desolazioni non sono scaturiti nei tempi più diversi dalla mancanza di affetto e di buona e gentile intesa fra i principi e le loro mogli? Quante innaturali divisioni fra i loro figli, quale rovina mai per le loro famiglie non ne sono derivate, anche a non voler considerare la rovina dei loro figli? Ecco che vi propongo un mezzo per prevenire tutto ciò, un mezzo insieme naturale ed efficace, in grado di rendere felici tanto i principi, quanto i loro popoli. La natura, infatti, rinnovata e rafforzata dai mutui pegni e dalla reciproca affezione da me menzionati lascerà nell'animo dei principi impressioni dolci e gentili a tal punto che la corte e il popolo non mancheranno certamente di coglierne e avvertirne gli effetti, specie ove popolo e corte abbiano la saggezza di mostrare quanto abbiano a cuore la felicità dei figli e dei parenti dei loro principi. Questo palese interesse non soltanto inclinerebbe i principi a esser buoni, ma indurrebbe i parenti dei principi a farsi parte diligente presso costoro, ove per avventura avesse sciaguratamente a sorgere un qualche dissapore fra popolo e loro sovrano. Con il che ho finito. Non mi resta ora che concludere questo discorso che, quand'anche con esso non abbia avuto a piacere al lettore o a rispondere alle sue aspettative, cionondimeno mi offre il conforto di aver dato espressione alle mie buone intenzioni e di non essergli costato che poco denaro e tempo; la brevità è una scusa, se non una virtù, quando il soggetto del discorso non sia gradevole o si mostri mal seguito.

#### *Conclusione.*

Intendo concludere questo mio progetto intorno a uno Stato europeo, o Dieta imperiale o Parlamento d'Europa, o a Stati generali d'Europa, tornando per un momento ai temi prima affrontati e che possono riguardare quanti siano interessati, una volta in patria, a riferire queste cose alla particolare esperienza che ciascuno di essi ha compiuto entro il suo proprio Stato.

L'Europa può raggiungere e preservare la pace fra gli Stati sovrani

con quelle medesime regole di giustizia e di prudenza con le quali i genitori e i padroni governano le loro famiglie, i magistrati le loro città, gli Stati generali le loro repubbliche, i principi e i re i loro principati e i loro regni. D'altronde le guerre non sono che duelli fra principi e, al modo stesso in cui il governo, nei regni e negli Stati impedisce agli uomini di farsi da sé giudici e giustizieri, controlla le private passioni perché incitamento all'offesa o alla vendetta, e assoggetta tanto il grande quanto il piccolo a quella regola di giustizia, per la quale il potere non può né vanificare, né opprimere il diritto, così non può uno Stato far valere la propria indipendenza e la propria sovranità a spese di uno Stato vicino — giacché l'uno e l'altro hanno dismesso quell'originaria pretesa, a beneficio e conforto della società — del pari tenendosi conto di questo nell'insieme non meno che nelle parti, non sarà difficile concepire o mettere a punto, se non addirittura portare ad effetto, il disegno da me testé proposto.

Al fine di meglio intendere e rendere più perfetta l'idea che qui presento ai principi e agli Stati sovrani d'Europa, ai fini della sicurezza e tranquillità di questa, è opportuno io raccomandi loro di fare attenta lettura della disamina che Sir William Temple ha fatto delle Province Unite. Lo studio del Temple è un esempio e una risposta concreta alle obiezioni che possono esser avanzate contro la praticabilità della mia proposta. E' anzi un'esperienza che non solo soccorre al caso nostro, ma che altresí supera le difficoltà che possono rendere opinabile l'attuazione del progetto.

Nel saggio del Temple ritroviamo, infatti, quei tre livelli che danno vita, negli Stati generali, a una sovranità così articolata: in primo luogo gli Stati generali medesimi; in secondo luogo le immediate istanze sovrane che li costituiscono, istanze che sono quelle delle province, corrispondenti a quegli Stati sovrani d'Europa che, con i loro delegati, sono destinati a costituire la Dieta europea ovvero Parlamento europeo o Stati generali d'Europa contemplati nella mia proposta; infine le tante città di ogni provincia che sono altrettanto indipendenti o distinte istanze sovrane, che compongono le sovranità delle province d'Europa, così come quelle delle province compongono gli Stati generali dell'Aja.

Confesso tuttavia di aver la passione di aspirare con tutto il cuore a che l'onore di proporre e di mandare ad effetto un così grande e buon progetto possa doversi, fra tutti i paesi d'Europa, all'Inghilterra, in quanto l'indole del nostro disegno sarebbe in qualche modo simile, sotto il profilo del progetto e della preparazione, a ciò in cui si dispiegarono la saggezza, la giustizia e i talenti di Enrico IV di Francia, le cui superiori

qualità, elevandone la natura al di sopra dei suoi ascendenti come dei principi coevi, ben gli meritavano il titolo di Enrico il Grande. Era infatti Enrico sul punto di obbligare principi e Stati d'Europa a consentire al concerto politico, quando la fazione spagnola del suo regno ebbe a progettarne ed eseguirne l'assassinio per la mano di Ravallac. Non avrò certo tema di esser contestato nel proporre tali strumenti per la presente e futura pace d'Europa, quando questi costituirono sostanza non solo del disegno, bensí della gloria di uno dei più grandi principi che ebbero mai a regnare su di essa, ed ebbero tali strumenti a trovare pratico impiego in uno dei più illuminati e potenti Stati europei. In conclusione, non ho pertanto nella proposta da me fatta che poca o nulla forma di responsabilità, così come non avrei alcun merito, qualora essa dovesse aver successo. L'esempio infatti che ci presenta questo grande re ci dice che è cosa opportuna a farsi, così come la storia narrataci da Sir William Temple ci mostra, con un insuperabile esempio, che il progetto può essere attuato, come ci mostra che l'Europa, con le sue miserie che non trovano somiglianza alcuna, ce ne impone la necessità. Quanto a me, la mia parte si risolve unicamente nel porvi mente in questa congiuntura e darne pubblica evidenza ai fini della pace e della felicità d'Europa.

*(a cura di Carlo Guglielmetti)*

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

CARLO GUGLIELMETTI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

KARL LAMERS, responsabile della politica estera del gruppo CDU/CSU al Parlamento tedesco.

RICHARD LAMING, membro dell'Unione europea dei federalisti, Gran Bretagna.

FRANCO SPOLTORE, membro della Direzione del Movimento federalista europeo.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

### 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.

Anno 1993

## Editoriali

Cittadinanza europea e identità post-nazionale.  
L'Europa e la crisi jugoslava.  
Interdipendenza e identità culturale.

## Saggi

Guido Montani, Micronazionalismo e federalismo.  
John Pinder, Cinquant'anni del Movimento federalista europeo.  
Maurice Duverger, Manifesto di Milano.  
Antonio Padoa-Schioppa, Quale costituzione per l'Europa?

## Note

Il federalismo latino-americano.  
Cittadinanza europea, cittadinanza cosmopolitica e democrazia internazionale.

## Trent'anni fa

Mario Albertini, Per un uso controllato della terminologia nazionale e supernazionale.

## Il federalismo nella storia del pensiero

Arnold J. Toynbee.  
Il Movimiento Pro Federación Americana.

Anno 1994

## Editoriali

L'allargamento dell'Unione europea.  
Il neofascismo al governo in Italia.  
I tempi dell'unificazione europea.

## Saggi

Franco Spoltore, Il futuro della scuola nell'era del modo di produrre scientifico e dell'unificazione mondiale.  
Guido Montani, Cittadinanza europea e identità europea.  
Domenico Moro, Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale.

## Note

Educazione e formazione nel Piano Delors.  
La sfida per l'Europa della riduzione dell'orario di lavoro.  
L'identità individuale tra ideologia e ragione.  
L'Agenda for Development di Boutros Boutros-Ghali.

## Interventi

Sergei A. Beliaev, Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia.  
Wolfgang Wessels, Strategie del dopo Maastricht.

## Trent'anni fa

Mario Albertini, La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari.

## Il federalismo nella storia del pensiero

Abbé de Saint-Pierre.

---

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione  
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedi-  
zione in abb. postale - 50%