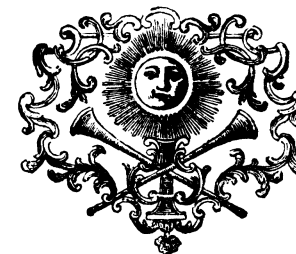


IL FEDERALISTA

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



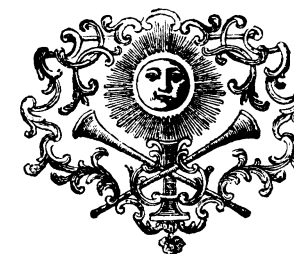
ANNO XXXVIII, 1996, NUMERO 2

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 XXXVIII, 1996, NUMERO 2

INDICE

<i>Fine della politica?</i>	pag.	86
SERGIO PISTONE, <i>Il Club di Firenze e la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht</i>	»	91
JEAN-FRANCIS BILLION, <i>I Movimenti mondialisti dal 1955 al 1968</i>	»	111
NOTE		
<i>Internazionalismo e educazione</i> (Silvia Sandrini)	»	134
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>Dante Alighieri</i> (a cura di Antonio Padoa-Schioppa)	»	148

Fine della politica?

Molti pensano oggi che lo Stato, inteso come organizzazione di un popolo su di un territorio in vista del perseguimento del bene comune, sia entrato irreversibilmente in crisi. Il processo di mondializzazione starebbe deterritorializzando i rapporti tra gli uomini, sottraendo allo Stato un crescente numero di funzioni, e trasferendole a raggruppamenti regionali debolmente strutturati dal punto di vista istituzionale e ad organizzazioni internazionali di natura funzionale. Contemporaneamente, allo Stato si starebbe sostituendo un insieme di reti di dimensioni mondiali attraverso le quali verrebbero promossi, mediante la circolazione di informazioni, la realizzazione di transazioni e lo scambio di servizi, interessi di natura esclusivamente settoriale, e che non avrebbero più nella politica, e in particolare nelle istituzioni democratiche, un momento di mediazione. Con lo Stato si oblitererebbe l'idea stessa di legittimità, sostituita da una congerie di regole di diversa origine e dal contenuto contraddittorio, che segnerebbero per l'umanità, a incominciare dalla sua parte più avanzata, l'inizio di una sorta di secondo Medioevo. Le istituzioni, come responsabili del perseguimento dell'interesse generale, e le frontiere, come delimitazioni territoriali dell'esercizio della sovranità, verrebbero sostituite da una situazione indefinita di diffusione del potere, nella quale scomparirebbe tendenzialmente ogni univoco punto di riferimento del consenso e ogni confine tra ambiti territoriali nei quali i rapporti tra i cittadini si possano organizzare secondo regole precise.

A questa tendenza se ne accompagnerebbe una apparentemente opposta, che compenserebbe l'indifferenza della prima ai valori collettivi e lo sradicamento sociale e culturale che essa provocherebbe: quella all'accentuazione esasperata di vere o presunte identità «comunitarie», di natura etnica, religiosa o culturale, il cui scopo sarebbe quello di restituire agli individui il senso di appartenenza ad un gruppo unito da legami profondi, capaci di dare a ciascuno dei suoi componenti la consapevolezza di fondersi con gli altri in un «noi» che liberi ciascuno

dall'angoscia della solitudine e dalla vertigine della responsabilità. Sarebbe questo il denominatore comune che apparenterebbe tra di loro i fondamentalismi religiosi che si manifestano in alcuni paesi del Terzo mondo, le chiusure comunitarie che stanno minando l'unità della società americana, il micronazionalismo dei movimenti separatisti dell'Europa orientale e occidentale, le sette che prosperano per ogni dove. Ma questi movimenti di reazione alla mondializzazione di fatto presenterebbero le stesse caratteristiche della tendenza alla quale credono di opporsi: e infatti essi sono sganciati da un preciso riferimento ad un territorio (e ciò vale anche per i movimenti micronazionalisti che, per la natura evanescente e contraddittoria delle pretese «etnie» alle quali si riferiscono, funzionano esclusivamente come fattori di disgregazione delle compagini statali esistenti e non come agenti della formazione di compagini statali nuove); non si pongono nemmeno il problema di elaborare una propria idea di bene comune, ma si limitano a fomentare l'esercizio della violenza sollecitando istinti di natura tribale; e sono quindi a loro volta indicatori di una profonda crisi della politica e delle istituzioni democratiche.

Da un lato dunque la società globale dell'informazione, superando di fatto lo Stato come quadro naturale del dibattito politico in vista della promozione dell'interesse generale, soffocherebbe qualsiasi dialogo che non fosse limitato allo scambio di dati in vista della promozione di interessi particolari; mentre, dall'altro, lo sviluppo del fenomeno «comunitario», nei suoi diversi aspetti, negherebbe la legittimità stessa dell'idea di interesse generale, subordinandola alla affermazione violenta di «identità» indefinite nella loro natura e incapaci di dialogo a loro volta.

Ne nascerebbe una ambigua situazione «né di pace né di guerra» (perché soltanto lo Stato sovrano e fondato su un territorio può garantire la pace e fare la guerra), ma nella quale la scomparsa delle idee stesse di sovranità e di bene comune sarebbe la premessa dello sviluppo di una violenza diffusa e generalizzata, altrettanto — o più — distruttiva della guerra tra Stati, che coesisterebbe con la realtà asettica e impersonale delle reti informatiche mondiali. Ci si avvierebbe così verso la fine della politica.

* * *

In realtà, sotto l'apparente obiettività della previsione, queste teorie nascondono un vero e proprio rifiuto della politica e dello Stato, la

rassegnazione alla progressiva trasformazione dell'uomo in strumento dei propri strumenti, la dimissione di ogni parvenza di volontà di sottoporre la storia al controllo della ragione, l'opzione consapevole per il caos contro ogni forma di ordine pacifico e democratico.

E' significativo che queste tendenze insidiose si facciano strada, anche se in formulazioni prudenti e attenuate, anche in ambienti europeistici, o comunque vicini all'europeismo. Molti tendono ad adagiarsi sull'idea che la costruzione dell'Europa non sia un problema politico, ma tecnico, che non renderà necessaria la mobilitazione democratica dei cittadini e non sarà all'origine di opposizioni laceranti tra diverse concezioni del bene comune. E la cartina di tornasole di questo atteggiamento è la forte resistenza a riconoscere che la costruzione dell'Europa comporterà la fondazione di un nuovo Stato. E' questa resistenza che spiega la definizione, data da un eminente europeo come Jacques Delors, dell'Unione europea di cui egli auspica la nascita come «un oggetto politico non identificato». Ed è questa stessa resistenza che è alla base della teoria, accettata da molti, secondo la quale, nel caso dell'Europa, la tradizionale contrapposizione tra confederazione e federazione ormai non avrebbe più ragion d'essere, talché l'Unione europea, nella sua forma definitiva, rappresenterà una formazione politica del tutto nuova, che non sarà né l'una né l'altra cosa. In questo modo il problema della sovranità viene fatto scomparire come con un gioco di prestigio, perché essa non viene attribuita né agli Stati nazionali (come accadrebbe se l'Unione fosse destinata ad essere una confederazione) né all'Europa (come accadrebbe se essa fosse destinata ad essere una federazione). E con la sovranità vengono fatti scomparire il punto di riferimento ultimo del consenso, il legame costituito dalla consapevolezza di appartenere ad un'unica comunità di destino, e quindi l'idea stessa di cittadinanza. Il logico punto di approdo di questo orientamento è l'eclissi della politica come perseguimento del bene comune e la fine della democrazia.

* * *

Su questo punto i federalisti devono essere rigorosi. L'Europa per la quale ci battiamo è uno Stato federale. La sua creazione comporterà quindi un trasferimento di sovranità e un cambiamento radicale negli equilibri di potere interni ed esterni degli Stati che vi saranno coinvolti. La loro realizzazione passerà attraverso radicali contrapposizioni e comporterà una lotta dura e difficile, alle cui conseguenze sarebbe

inutile e irresponsabile tentare di sottrarsi con artifici puramente verbali.

Questa definizione del nostro obiettivo presuppone la convinzione che la fase attuale del processo di mondializzazione, che ha reso pensabili scenari come quello che si è ricordato, segna certo un momento di crisi della politica. Ma che questa crisi non è la crisi dello Stato tout court, ma quella di una forma storica di Stato: lo Stato nazionale. La crisi della politica non è quindi definitiva e non è sottratta all'intervento riparatore della volontà umana consapevole. Del resto gli Stati Uniti d'America hanno dimostrato che l'organizzazione federale della democrazia su spazi continentali era possibile sin dalla fine del XVIII secolo. Non si vede perché la stessa cosa non dovrebbe essere possibile oggi, dapprima in Europa, e poi in altre regioni del mondo, fino a giungere alla creazione della Federazione mondiale. Così come non si vede perché l'umanità, anziché abbandonarsi alla bestialità del tribalismo, non debba essere in grado, seppure attraverso un percorso lungo e difficile, di organizzare pacificamente la propria convivenza in una scala di comunità territoriali di diversa ampiezza, nelle quali ciascuno possa recuperare un profondo senso di appartenenza fondato sull'impegno civile di tutti per la soluzione dei problemi comuni secondo le regole della democrazia.

Certo lo Stato, oltre al viso della pace, ha anche quello della guerra. Laddove c'è Stato, c'è ragion di Stato, con i conflitti che essa comporta. E il cammino verso la Federazione mondiale è ancora lungo. Non dobbiamo quindi dimenticare che la creazione della Federazione europea sarà l'inizio, e non la fine, di un processo, e che essa dovrà confrontarsi con altre grandi formazioni continentali, che assumeranno verosimilmente anch'esse col tempo una autentica natura federale, e ognuna delle quali avrà i propri interessi da difendere in un contesto nel quale sarà assente qualunque meccanismo di soluzione giuridica delle controversie. Vero è che il federalismo si potrà realizzare soltanto a livello mondiale, e che la sua irruzione nella storia tenderà a rendere precaria qualsiasi formazione statale intermedia, mantenendo viva la fiamma del mondialismo e temperando gli eccessi della ragion di Stato. Così come è prevedibile che l'equilibrio che la Federazione europea aiuterà ad instaurare, anche grazie al continuo aumento dell'interdipendenza e al generalizzarsi della consapevolezza del carattere collettivo della sicurezza, sarà più pacifico e stabile dell'attuale, e che la divisione del mondo in pochi grandi blocchi di natura federale renderà meno precario quell'embrione di governo del mondo che è costituito dalle Nazioni

Unite. Ma è anche vero che la coscienza si fa strada lentamente nella storia, che i legami di interdipendenza che hanno sempre unito gli Stati tra di loro — anche se in diversi ambiti e con diversa intensità nelle diverse situazioni storiche — non hanno mai impedito la guerra, e che quindi qualsiasi prospettiva di miglioramento dell'equilibrio mondiale dopo la creazione della Federazione europea non ci autorizza ad allontanarci dall'insegnamento kantiano secondo il quale la pace è lo Stato, e l'instaurazione della pace perpetua presuppone la creazione di uno Stato federale mondiale.

Il Federalista

Il Club di Firenze e la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht

SERGIO PISTONE

1. Il Rapporto che il Club di Firenze (1) ha pubblicato poco prima dell'apertura, avvenuta a Torino il 29 marzo 1996, della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht (CIG-96) costituisce uno dei contributi più approfonditi e sistematici al dibattito sulle scelte che il processo di integrazione europea deve affrontare in questa fase. Tutte le questioni cruciali vi vengono prese in considerazione e, proprio per la sua completezza, anche se questo testo contiene a mio giudizio, accanto a tesi molto convincenti, dei rilevanti punti deboli, la sua analisi critica permette di fare il punto sulla problematica dell'unificazione europea e può contribuire a chiarificarne alcuni aspetti fondamentali.

Il motivo ispiratore centrale del Rapporto è la convinzione che la CIG-96 si trova di fronte a delle sfide esistenziali: o esse troveranno una risposta in una radicale riforma istituzionale in senso federale, o altrimenti si aprirà la strada alla dissoluzione del processo di integrazione europea e al riemergere delle tentazioni egemoniche del passato.

C'è anzitutto la sfida dell'Unione economica e monetaria (UEM). Da una parte il passaggio alla terza fase dell'UEM, sia pure senza la partecipazione fin dall'inizio di tutti gli Stati membri, costituisce la condizione imprescindibile per il completamento del mercato unico — strutturalmente precario finché ci saranno politiche monetarie nazionali indipendenti — e per garantire uno sviluppo economico non drogato dall'inflazione e dagli assistenzialismi, bensì fondato su una moneta solida, in quanto gestita da una autorità indipendente dagli organi politici nazionali ed europei, e su finanze sane. D'altra parte la marcia verso la moneta unica deve essere accompagnata — se non si vuole programmare il suo fallimento — dalla realizzazione parallela di forti politiche macroeconomiche comuni e da un conseguente aumento delle finanze

comuni. E ciò essenzialmente per garantire una più sostanziale coesione economico-sociale fra paesi forti e paesi deboli, per evitare che il problema enorme della disoccupazione strutturale venga affrontato con divergenti politiche nazionali dell'occupazione, che avrebbero conseguenze disgregative dell'integrazione economica e monetaria, e per permettere all'Unione europea di pilotare l'Europa sulla via della ripresa in un'economia mondiale sempre più dinamica e agguerrita. Pertanto il previsto trasferimento di sovranità a livello europeo nel campo monetario deve essere improrogabilmente accompagnato dal superamento del principio dell'unanimità nel campo delle politiche macroeconomiche (in particolare fiscali e di bilancio).

La questione dell'UEM è strettamente collegata a quella della sicurezza interna. La soppressione di ogni controllo alle frontiere interne sul movimento di merci, capitali, servizi e persone rende la realizzazione di una efficace cooperazione negli affari interni e di giustizia una necessità non più rinviabile, la cui mancata attuazione rende inevitabili il mantenimento e/o il ripristino dei controlli alle frontiere interne, con evidenti pericolosissimi arretramenti rispetto alle acquisizioni nel settore del mercato unico. D'altro canto le disposizioni del Trattato di Maastricht in tema di sicurezza interna appaiono agli autori del Rapporto del tutto inadeguate, sicché una loro seria riforma è una delle condizioni ineludibili per evitare che l'integrazione economica sia messa in scacco dalle spinte nel senso della rinazionalizzazione.

Oltre alla sfida rappresentata dalla realizzazione dell'UEM, con il connesso problema della sicurezza interna, l'Unione europea si trova di fronte alla cruciale sfida della sicurezza esterna, diventata particolarmente attuale in seguito alla dissoluzione del sistema bipolare. Il crollo del blocco sovietico ha indotto la fine della guerra fredda e della connessa minaccia di una aggressione militare in grande stile ed ha aperto grandi possibilità di espansione del sistema democratico e dell'efficienza economica, ma ha nello stesso tempo prodotto un vuoto di potere in cui hanno trovato ampio spazio le tendenze alla disgregazione nazionalistica. I fenomeni di balcanizzazione che sono emersi nell'Europa centro-orientale e nell'ex URSS minacciano la sicurezza dell'Unione europea in modo diretto, ma anche, e assai pericolosamente, in modo indiretto, per le implicazioni disgregative che può indurre il trasferimento dall'Est all'Ovest di milioni di profughi e di emigranti (e, io aggiungerei, anche del contagio nazionalistico).

A questa sfida si può dare una valida risposta, secondo il Club di Firenze, operando su due piani. Da una parte occorre allargare rapida-

mente l'Unione europea ai paesi dell'Europa centro-orientale (oltre che a Cipro e Malta), in modo da estendere a quest'area le implicazioni, in termini di progresso economico-sociale e democratico e di stabilizzazione, che il processo di integrazione ha indotto nell'Europa occidentale. Il passaggio da quindici a circa una trentina di Stati membri creerebbe però chiaramente una situazione totalmente ingovernabile con le attuali istituzioni e pertanto ogni ulteriore allargamento deve essere rigorosamente preceduto da un profondo rinnovamento istituzionale. Dall'altra parte occorre attuare una autentica politica estera e di sicurezza comune, in modo da permettere all'Unione europea di contribuire efficacemente alla prevenzione e pacificazione dei conflitti interetnici e allo sviluppo e alla stabilizzazione dell'area dell'ex-URSS.

Una autentica politica estera e di sicurezza comune deve essere rapidamente realizzata anche perché la fine dello stato di emergenza permanente rappresentato dalla guerra fredda ha condotto gli USA ad accordare priorità ai loro problemi interni e a limitare drasticamente il loro impegno in Europa, il che comporta una ristrutturazione della NATO imperniata su un decisivo rafforzamento della sua componente europea. Inoltre solo un'Unione europea capace di agire efficacemente sul piano internazionale può fare la sua parte di fronte a minacce di rilevanza globale, collegate al fondamentalismo religioso, alla pauperizzazione generalizzata, alla spinta demografica, alla pressione migratoria, alla crisi degli equilibri ecologici, e fornire quindi il suo apporto indispensabile al diffondersi, in un mondo sempre più interdependente, di quelle acquisizioni, in termini di benessere e di pace, che sono state rese possibili, in Europa, dal processo di integrazione sopranazionale.

Le radicali riforme istituzionali in direzione federale dell'Unione europea che il Rapporto propone vengono infine concepite anche come la risposta improrogabile alla crisi di legittimità che il processo di unificazione europea attraversa da qualche anno, e di cui in modo particolare il difficile processo di ratifica del Trattato di Maastricht ha messo in luce la profondità. Poiché l'opinione pubblica reclama, come indicano tutti i sondaggi, un'Europa gestita in modo più trasparente e democratico e che sia nello stesso tempo più efficace e ricettiva rispetto a problemi ritenuti prioritari, come la disoccupazione e la sicurezza interna ed esterna, solo progressi in direzione federale appaiono in grado di rispondere a questa aspettativa, mentre l'opzione a favore di un sistema intergovernativo fondato sul principio dell'unanimità porterebbe semplicemente alla paralisi decisionale e, quindi, a un'irrimediabile frattura fra opinione pubblica e costruzione europea.

2. Le concrete riforme istituzionali che, sulla base di questa complessivamente assai valida visione delle sfide esistenziali con cui si confronta il processo di integrazione europea, vengono proposte dal Club di Firenze sono definite sulla base di due idee direttive. Anzitutto c'è l'opzione per un salto qualitativo federale piuttosto netto e immediato in riferimento al pilastro comunitario del Trattato di Maastricht e un approccio più cauto e gradualistico per quanto concerne invece il superamento delle procedure puramente intergovernative nel secondo (Politica estera e di sicurezza comune — PESC) e nel terzo pilastro (Cooperazione negli affari interni e di giustizia). In secondo luogo si precisa che le riforme istituzionali di cui l'Unione europea ha bisogno devono andare nella direzione di maggiore democrazia e di maggiore efficacia, ma non devono essere concepite come dirette alla creazione di un super Stato europeo centralizzato. Si tratta cioè di consolidare la doppia legittimità dell'Unione, quella fondata sulla volontà degli Stati e quella fondata sulla democrazia sopranazionale. Quest'ultima pertanto, pur dovendo essere organizzata su base federale, non deve riprodurre a livello comunitario la legittimità delle istituzioni statali e quindi non deve svilupparsi in una statualità sopranazionale, che inevitabilmente svuoterebbe gli Stati nazionali e impedirebbe il formarsi di una democrazia pluralista sul piano europeo. A questo proposito si giunge a dire che non si deve parlare di costituzione europea, bensì di «Carta dell'Unione europea», perché il concetto di costituzione è generalmente associato a quello di Stato e quindi moltiplicherebbe i timori di chi già oggi paventa che l'Unione europea finisca per soppiantare gli Stati che la compongono.

Venendo alle proposte concrete, mi soffermo solo su quelle relative al primo e al secondo pilastro del Trattato di Maastricht, che mi sembrano le più significative, limitandomi a ricordare che la linea riformatrice indicata per il terzo pilastro è quella di una sua graduale e parziale comunitarizzazione.

Per quanto riguarda il pilastro comunitario gli aspetti che meritano di essere segnalati sono i seguenti.

Circa il Consiglio dei Ministri, si propone la generalizzazione del voto a maggioranza, precisando che deve essere introdotto il principio della doppia maggioranza (degli Stati e della popolazione), che la maggioranza qualificata deve essere normalmente dei due terzi, che si deve peraltro prevedere una maggioranza superqualificata dei tre quarti in settori quali la fiscalità, le risorse proprie, le nomine che devono essere effettuate dal Consiglio o di «comune accordo» dagli Stati membri (come nel caso della Commissione), l'ammissione di nuovi Stati, la revisione

dei trattati.

Circa il Parlamento europeo, i punti più importanti sono: la realizzazione piena del principio della codecisione con il Consiglio nella legislazione e nel rapporto con la Commissione, l'introduzione di una procedura elettorale uniforme, la fissazione del limite insuperabile di settecento membri per quanto concerne l'aumento degli europarlamentari connesso con i prossimi allargamenti.

Circa la Commissione, si propone anzitutto, sia per esigenze di funzionalità che in vista dell'allargamento, che essa abbia un numero di componenti (dodici o quindici) rapportato ai compiti e non al numero degli Stati, e che, pertanto, si abbandoni il principio che ogni Stato debba avere almeno un commissario. Questa innovazione, già prevista per il Direttorio della futura Banca centrale europea (che sarà composto da sei membri nella Comunità a quindici), dovrebbe essere applicata anche alla Corte di giustizia e alla Corte dei conti. Si ritiene in secondo luogo che, pur dovendosi decisamente rafforzare i poteri del Parlamento europeo, non si debba giungere a una piena parlamentarizzazione della Commissione, dal momento che il mantenimento di un grado piuttosto alto di autonomia dell'esecutivo nei confronti del Parlamento appare più funzionale all'equilibrio istituzionale di una federazione fortemente decentrata, fondata sul principio della doppia legittimità, statutale e democratica. Pertanto si propone che la Commissione sia responsabile politicamente non solo di fronte al Parlamento, ma anche di fronte al Consiglio (il che oltretutto renderebbe più accettabile il fatto che non tutti gli Stati abbiano propri cittadini nella Commissione), e che, di conseguenza, la mozione di censura sia disciplinata da procedure analoghe a quelle adottate per la nomina della Commissione.

Per quanto riguarda infine l'amministrazione comunitaria, si sostiene che essa non deve essere sostanzialmente ampliata, onde evitare lo sviluppo verso un super Stato centralizzato, e che si deve piuttosto migliorare la cooperazione fra l'amministrazione europea e quelle nazionali che hanno, nella maggior parte dei casi, il compito di applicare in concreto le decisioni prese a livello comunitario. Quale strumento fondamentale per migliorare la cooperazione fra amministrazione comunitaria e amministrazioni nazionali — evitando che venga messo in discussione il principio del decentramento alle amministrazioni nazionali, ma anche che l'autonomia di queste ultime porti a pratiche che mettano in pericolo il mercato unico — si propone l'istituzione di agenzie comunitarie specializzate, sul modello dell'Agenzia europea per l'ambiente, dirette a garantire la compatibilità delle politiche nazionali (anche

con sistemi di ispezione e valutazione delle stesse) con le regole comunitarie e assicurare così la loro efficacia, evitando eccessivi appesantimenti burocratici.

Venendo alla PESC, la proposta più significativa del Club di Firenze è di istituire un commissario speciale di essa incaricato, che verrebbe nominato dal Consiglio europeo in accordo con il Parlamento e con il presidente della Commissione. Il commissario in questione sarebbe membro a pieno titolo della Commissione, ma individualmente responsabile davanti al Consiglio europeo e sottratto alla disciplina collegiale della Commissione al fine di fruire di una totale libertà nei suoi rapporti con le capitali nazionali. La proposta è integrata da quattro ulteriori innovazioni che sono: l'introduzione di un sistema decisionale maggioritario accompagnato da una clausola di *opting out*; la creazione di una cellula di analisi e pianificazione sotto l'autorità congiunta della Commissione e del Consiglio; il principio secondo cui la rappresentanza per gli aspetti politici delle relazioni esterne spetta alla presidenza del Consiglio, la quale però sarà affiancata dal commissario europeo competente per la PESC, in modo da offrire agli interlocutori stranieri quel punto di riferimento stabile che è attualmente assente; la riforma dell'attuale sistema di rotazione semestrale della presidenza del Consiglio, introducendo una presidenza collettiva assicurata da quattro paesi per un anno e organizzando i gruppi di presidenza in modo da assicurare l'equilibrio tra grandi, medi e piccoli Stati.

Il discorso sulla PESC è completato da alcune indicazioni di notevole interesse sulla difesa. Qui si parte dalla giusta considerazione che la difesa europea non può, in questa fase, essere costruita né nel quadro dell'UEO, che ha preferito l'allargamento all'approfondimento, e neppure in quello della stessa Unione europea, perché numerosi Stati membri non sono propensi per ora a riconoscerle poteri nel campo della difesa. Pertanto la sola strada che può condurre a progressi reali è considerata quella di realizzazioni concrete, anche con trattati ed accordi *ad hoc*, fra i paesi che abbiano la volontà di andare avanti e di costruire realmente il pilastro europeo della NATO. Si dovrebbe in sostanza avere come modello l'esperienza dei rapporti fra OECE e CEE negli anni '50. Allorché si è voluto allora passare dalla proclamazione in termini di principio, con la creazione dell'OECE, dell'esigenza dell'integrazione economica all'azione concreta, si è in effetti istituita la CEE, che, partendo da un nucleo iniziale di sei membri, si è poi progressivamente estesa alla maggior parte dei paesi europei.

La fondamentale iniziativa concreta diretta a costruire gradualmente

ma effettivamente la difesa europea è individuata nella istituzione, sulla base di un trattato *ad hoc* fra i paesi disponibili di una Agenzia europea degli armamenti, incaricata di organizzare la produzione dei materiali con cui dovranno equipaggiarsi le forze armate dei paesi partecipanti, con esclusione degli armamenti nucleari. Questo organismo dovrebbe essere fornito di un bilancio comune ed essere dotato, attraverso uno sviluppo in tre fasi, di strutture analoghe a quelle che il Trattato di Maastricht prevede per l'UEM. Parallelamente alla costruzione dell'Agenzia degli armamenti dovrebbe essere portata avanti la creazione di strutture militari integrate, sviluppando iniziative quali l'istituzione dell'Eurocorpo (che già raggruppa truppe francesi, tedesche, belghe, lussemburghesi e spagnole), la decisione da parte di Francia, Italia, Spagna e Portogallo di creare forze multinazionali, la cooperazione nel campo dell'addestramento, delle operazioni, dei mezzi di comunicazione e informazione, e così via. Lo sbocco di queste iniziative e di questi sviluppi dovrebbe essere a un certo punto la creazione di un apparato politico per decidere in merito all'impiego delle forze integrate e degli armamenti prodotti in comune. Gli autori del Rapporto considerano peraltro prematuro prevedere, allo stadio attuale, le strutture e le caratteristiche precise che questo apparato dovrebbe avere e ritengono che, essendo il cammino in direzione della difesa comune ancora assai lungo, convenga limitarsi all'individuazione dei primi passi, che però debbono essere compiuti senza indugi. Se peraltro si collega l'affermazione, fatta in questo contesto, secondo cui la difesa è uno dei capisaldi del concetto stesso di Stato, con la tesi secondo cui la costruzione europea non è destinata a sboccare in uno Stato sopranazionale, si può arguire che essi non ipotizzino, nello stadio finale della difesa comune, un vero e proprio trasferimento di sovranità paragonabile a quello previsto nel settore economico-monetario.

3. Sulle riforme istituzionali — di cui abbiamo visto gli aspetti più significativi — proposte dal Club di Firenze e in particolare sull'orientamento di fondo che le ispira ritengo che si debba esprimere un giudizio complessivamente positivo, ma con alcune riserve. E' pienamente condivisibile la differenziazione fra il riformismo federalista radicale applicato al pilastro comunitario e l'approccio più cauto e gradualistico proposto in riferimento al secondo e al terzo pilastro. In effetti sul terreno dell'UEM, cioè del completamento dell'integrazione economica, è non solo necessario, ma anche politicamente realizzabile un salto qualitativo in senso federale in tempi brevi. Qui è concretamente in gioco l'acquisi-

zione definitiva del mercato unico (con i formidabili interessi che vi sono ormai coinvolti), la quale richiede imperiosamente non solo la gestione federale della moneta unica, ma anche meccanismi decisionali federali e democratici nel campo delle politiche macroeconomiche. Di conseguenza una valida impostazione strategica deve su questo punto concentrare le forze ed evitare impegni eccessivi sui fronti per ora secondari che non farebbero che indebolire la forza dell'offensiva principale.

Certo, sono fin d'ora indispensabili, per le ragioni sottolineate dal Rapporto, progressi più limitati ma effettivi anche nei settori della PESC e della sicurezza interna. Non siamo però in questi casi in presenza di *impasses* così pressanti e tangibili da offrire *chances* reali (a meno che non intervengano improvvisi cambiamenti qualitativi di situazione) di superare le resistenze a un effettivo trasferimento di sovranità. Se dunque è consigliabile per ora un atteggiamento più prudente in questi settori, per non indebolire la pressione sul fronte decisivo, sembra d'altro canto evidente che la realizzazione di un reale trasferimento di sovranità nel campo economico-monetario — arduo ma possibile in tempi brevi, purché ci sia un impegno adeguato — porterebbe ad una situazione di irreversibilità dell'unificazione europea e aprirebbe pertanto la strada ad un trasferimento di sovranità nella fase immediatamente successiva anche nei settori coperti dal secondo e dal terzo pilastro.

Quindi anche nel caso della difesa, che è un aspetto fondamentale della politica estera e di sicurezza, finirebbe per realizzarsi un trasferimento di sovranità, anche se il Club di Firenze sembra escluderlo. In effetti una situazione in cui esistesse, da una parte, una moneta unica gestita da una autorità sopranazionale e un sistema di governo economico europeo in grado, tra l'altro, di decidere a maggioranza (sia pure e giustamente superqualificata) sulle dimensioni del bilancio, e, dall'altra parte, una difesa comune con armamenti comuni e truppe integrate, ma con diritto di veto da parte di ciascun governo all'uso delle proprie truppe, diventerebbe rapidamente insostenibile. L'uguaglianza di diritti e di doveri e la solidarietà in campo economico-monetario non sarebbero cioè compatibili con la disuguaglianza di diritti e di doveri e la mancanza di solidarietà nel campo militare. Da questa situazione contraddittoria (in cui i paesi che si impegnassero in azioni militari pretenderebbero inevitabilmente compensazioni sul piano economico dai paesi militarmente disimpegnati, con evidenti implicazioni conflittuali e disgregative) si potrebbe uscire solo regredendo alle pratiche intergovernative anche nel campo economico-monetario o estendendo la federalizzazione anche alla difesa (ivi compresi ovviamente gli armamenti nucleari, nella misura

in cui conserveranno ancora un ruolo nella difesa militare). E che la seconda ipotesi sarebbe decisamente la più probabile dipende non solo dal fatto che con la realizzazione dell'UEM risulterebbero enormemente rafforzati gli interessi favorevoli all'avanzamento dell'integrazione, ma altresì dall'affermarsi, se passeranno le riforme istituzionali sostenute dal Rapporto, di un sistema di revisione dei trattati fondato su decisioni a maggioranza (sia pure superqualificata) e non più sull'unanimità.

Se, con questa precisazione, mi sembra condivisibile la strategia riformatrice proposta dal Club di Firenze, mi sembra altresì condivisibile l'opzione a favore di un federalismo fortemente decentrato fondato sul principio di sussidiarietà. Un'opzione che si esprime in particolare, come si è visto, nella preferenza per una amministrazione sopranazionale leggera, e correlativamente per un bilancio limitato, nel ruolo molto rilevante che viene assegnato alle maggioranze qualificate e superqualificate, nel principio della doppia responsabilità della Commissione, nei confronti cioè sia del Parlamento che del Consiglio.

Il rifiuto di una piena parlamentarizzazione dell'Unione europea, che si manifesta in quest'ultima indicazione e anche in altre, corrisponde alla giusta esigenza di evitare che dall'attuale situazione di squilibrio a vantaggio dell'organo che rappresenta gli interessi dei singoli Stati — una situazione che ha implicazioni negative sul piano dell'efficienza e della democrazia — si passi ad una situazione di squilibrio a vantaggio dell'organo chiamato a perseguire l'interesse dell'insieme — il che comporterebbe seri pericoli centralistici. Al di là di questo aspetto particolare, la preoccupazione anticentralistica del Club di Firenze appare in generale pienamente fondata tenendo presente che, se il processo di integrazione non sarà bloccato e quindi si estenderà gradualmente fino ai confini della CSI, esso è destinato a sboccare in una federazione di oltre mezzo miliardo di abitanti (600 milioni se verrà coinvolta anche la Turchia). In una comunità così ampia e con differenziazioni interne (anche in termini culturali) così profonde un federalismo centralizzato, sul modello delle federazioni esistenti, sarebbe un sistema di governo chiaramente inadeguato e finirebbe fatalmente per produrre reazioni disgregative.

Ciò detto, mi sembra d'altra parte che il rifiuto di una Unione europea troppo centralizzata vada fuori segno quando si giunge a negare che le riforme istituzionali proposte dal Rapporto abbiano come obiettivo ultimo la costruzione di uno Stato sopranazionale. In effetti il Club di Firenze propone un'Unione europea dotata di una politica monetaria centralizzata, di poteri di governo nei settori strategici della politica

economica, del compito di assicurare la difesa comune che, pur fondato all'inizio su un meccanismo confederale, è destinato a evolvere per le ragioni prima ricordate verso un sistema pienamente federale. Propone in altre parole che l'Unione europea erediti i compiti fondamentali che prima erano attribuiti alla competenza esclusiva degli Stati nazionali, i quali però non devono scomparire bensì continuare a svolgere compiti importanti, benché più limitati, nell'ambito della nuova compagine. Ma ciò significa precisamente costruire uno Stato europeo di carattere federale, e cioè, secondo un insegnamento fondamentale e sempre valido della dottrina federalista, uno Stato di Stati. L'affermazione che si tratta di consolidare la doppia legittimità statale e democratica e non di costruire uno Stato sopranazionale non è dunque per nulla convincente e può anzi indurre pericolosi equivoci, nella misura in cui, presa alla lettera, sembra contrapporre statualità e democrazia, cioè due concetti che il pensiero liberaldemocratico occidentale vuole rigorosamente convergenti (2).

Se è necessario precisare che riformare in senso federale l'Unione europea significa marciare in direzione di uno Stato federale europeo, occorre d'altro canto sottolineare, ritornando all'aspetto valido della preoccupazione anticentralistica del Club di Firenze, che in Europa è non solo necessaria, ma anche effettivamente possibile, dato che esistono condizioni oggettive particolarmente favorevoli, la costruzione di uno Stato federale di tipo nuovo, e cioè molto più decentrato e «leggero» rispetto ai modelli federali finora realizzati.

Occorre anzitutto tenere presente che nel mondo post-industriale e della crescente interdipendenza globale tendono, in generale, ad attenuarsi due fattori fondamentali che hanno storicamente favorito in modo decisivo sviluppi statuali centralistici, che hanno coinvolto anche gli Stati federali. Da una parte, con l'avanzamento della società post-industriale tende a svuotarsi il fenomeno della lotta di classe, che ha favorito il centralismo, sia perché, facendo prevalere il senso di appartenenza alla classe su ogni altra forma di solidarietà sociale, ha ostacolato il radicarsi di forti legami di solidarietà nelle comunità regionali e locali, sia in conseguenza del rafforzamento del potere centrale indotto dalle politiche di riequilibrio sociale (implicanti, tra l'altro, un forte aumento del bilancio statale). D'altra parte, la crescente interdipendenza globale, che è legata agli sviluppi della scienza, della tecnologia, delle comunicazioni, tende ad attenuare la spinta centralistica derivante dalla ragion di Stato, intesa come primato dell'esigenza di sicurezza esterna rispetto ad ogni altra finalità perseguita dallo Stato. E' vero che la politica di sicurezza

esterna ha costantemente favorito l'accentramento statale (ed una sua particolare accentuazione nelle potenze caratterizzate da una situazione strategica meno favorevole), in quanto strumento indispensabile di difesa in un sistema internazionale anarchico, in cui i conflitti fra gli Stati si risolvono in ultima analisi con il ricorso alla forza. Ma sembra altrettanto chiaro che essa si trova ormai storicamente di fronte alla esigenza vitale di superare la violenza nei rapporti internazionali e di approfondire in termini qualitativamente nuovi la cooperazione internazionale su scala globale, onde affrontare sfide che mettono in discussione la stessa sopravvivenza dell'umanità. In altre parole siamo in presenza di una tendenza storica alla convergenza delle ragioni di Stato, che, mentre alimenta i processi di integrazione regionale, comincia a porre il problema dell'integrazione soprastatale a livello mondiale (rispetto al quale la fine della guerra fredda ha eliminato un ostacolo fondamentale), e di conseguenza attenua, come si è detto prima, la spinta centralistica derivante dalla politica di sicurezza esterna (3).

Il processo di integrazione europea deve essere dunque inquadrato in questo contesto generale, ma occorre altresì rilevare come i fattori anticentralistici più generali si sommano, nel caso europeo, a condizioni favorevoli specifiche. In particolare vanno sottolineati il fatto che a livello europeo lo Stato è ancora da creare, e non c'è quindi da superare la forza inerziale di una tradizione statale consolidata, e il fatto altrettanto importante che in Europa esiste un pluralismo nazionale, culturale e sociale che non ha eguali nel mondo intero. Perciò ci sono qui premesse assai più favorevoli, che non per esempio negli USA, per costruire un modello federale fortemente decentrato. Ancora una volta l'Europa, se saprà proseguire risolutamente nella strada della sua unificazione, potrà fare da battistrada al mondo intero (4).

4. Il Club di Firenze non si limita a proporre un salto qualitativo per quanto riguarda le istituzioni dell'Unione europea, ma è altresì consapevole che ciò richiede, a sua volta, un salto qualitativo in relazione al metodo della revisione istituzionale. Anche in questo caso le proposte concrete contenute nel Rapporto presentano, a mio avviso, accanto ad aspetti convincenti, delle stridenti incongruenze.

Il difetto fondamentale della procedura per la revisione dei trattati prevista dall'art. N del Trattato di Maastricht (ex art. 236 del Trattato CEE) e finora sempre osservata viene giustamente ravvisato nel principio dell'unanimità. Questa procedura, che impone compromessi al minimo comun denominatore, non ha impedito finora di far compiere progres-

si significativi al processo di integrazione europea. Si ritiene però che, di fronte all'esigenza di compiere un salto qualitativo sul terreno istituzionale, per evitare la disgregazione dell'Unione europea, il principio dell'unanimità non possa che portare a risultati fallimentari. Questa previsione, al di là delle convinzioni teoriche che la sorreggono, ha un fondamento molto concreto nelle indicazioni che emergono dalle prese di posizione sulla CIG-96 dei diversi governi europei. Esse confermano l'esistenza di divergenze fondamentali fra i Quindici sulla concezione stessa dell'Europa da costruire e, in particolare, la frattura fondamentale con il governo britannico contrario a qualsiasi riforma in direzione federale. Pertanto, secondo il Club di Firenze si tratta di superare il principio dell'unanimità non solo nelle istituzioni rinnovate che dovranno uscire dalla CIG-96 (e che dovranno anche prevedere la decisione a maggioranza superqualificata nel settore della revisione istituzionale), ma già in questa conferenza, stabilendo (naturalmente all'unanimità, perché così prescrive l'art. N) di adottare un metodo che escluda la possibilità da parte di singoli Stati di impedire progressi sostanziali agli Stati desiderosi di farlo e che nello stesso tempo non costringa gli Stati riluttanti ad accodarsi a questi ultimi.

In termini concreti ciò significa anzitutto che, se i quindici Stati membri non si accorderanno sulle riforme istituzionali effettivamente adeguate ai problemi da affrontare, occorrerà applicare assai più ampiamente di quanto fatto finora il metodo della differenziazione costituendo — all'interno dell'Unione europea che continuerebbe a sussistere fra tutti i Quindici e i futuri aderenti — un gruppo di avanguardia che getti le basi di una vera Comunità politica, formata anche da una minoranza di Stati dell'Unione europea, e aperta alla successiva adesione degli Stati per ora non disponibili. La Comunità politica dovrebbe essere istituita fra gli Stati che accettano le riforme istituzionali indispensabili per perseguire effettivamente i tre obiettivi prioritari identificati dal Trattato di Maastricht: l'Unione economica e monetaria, che implica una stretta coordinazione delle politiche fiscali e di bilancio (e, quindi, un potere economico sopranazionale forte, per fare da contrappeso al ruolo della Banca centrale europea nel campo monetario); una politica estera e di sicurezza comune completata in futuro da una difesa integrata; e il rafforzamento della cooperazione in materia di sicurezza interna.

Per quanto concerne specificamente l'UEM, si precisa che gli Stati che vogliono partecipare alla fase finale, ma che non possono farlo fin dall'inizio, in quanto non ancora in grado di adempiere agli obblighi di convergenza economico-finanziaria, dovranno essere immediatamente e

strettamente associati al funzionamento della Comunità politica, chiedendo contemporaneamente ad essi la garanzia di un duplice impegno: quello di sottomettersi alla disciplina comune non appena saranno in grado di soddisfare le condizioni stabilite, e quello di adottare senza indugi le misure necessarie per raggiungere l'avanguardia nel minor tempo possibile. Quegli Stati che invece, pur possedendone i requisiti, non vogliono compiere il salto qualitativo previsto dal Trattato di Maastricht potranno aderire in qualsiasi momento alla Comunità politica, a condizione che accettino le regole del gioco e i risultati che a quel momento saranno stati accumulati. Nel frattempo si potranno prevedere forme di collaborazione circoscritte a determinati settori, come nel caso dell'Agenzia degli armamenti, a cui la Gran Bretagna potrebbe essere interessata.

Per quanto concerne le istituzioni preposte al funzionamento della Comunità politica, la soluzione escogitata dal Club di Firenze si rifà al modello dell'UEM nella sua fase finale, che prevede sostanzialmente una partecipazione di tutti gli Stati dell'Unione europea sul piano consultivo e di controllo, ma senza che possa essere ostacolata la volontà degli Stati che partecipano all'Unione monetaria e, quindi, al meccanismo federale della Banca centrale europea e del sistema europeo di banche centrali. In sostanza, si dovrebbe realizzare un sistema istituzionale unico, ma a geometria variabile, che associ tutti gli Stati dell'Unione a ciò che verrà fatto dalla Comunità politica, evitando però che i paesi direttamente interessati corrano il rischio di vedersi dettare da altri le regole della loro condotta. I punti essenziali sono i seguenti: la Corte di giustizia e la Commissione opereranno a livello sia dell'Unione che della Comunità politica senza differenziazioni nelle procedure decisionali interne, ma dovrà essere introdotta la regola secondo cui la Commissione avrà, in riferimento alla Comunità politica, un diritto di iniziativa non esclusivo e che non sarà richiesta l'unanimità da parte del Consiglio per modificare le sue proposte; nel Consiglio, ogniquale volta le competenze della Comunità politica siano evocate, ci sarà uno scambio di vedute fra i rappresentanti di tutti gli Stati membri, ma il diritto di voto sarà riservato agli Stati che sono direttamente interessati, in modo analogo a ciò che è già previsto per l'Unione monetaria; nel Parlamento, le misure relative al nucleo più integrato saranno discusse in seduta plenaria, con la possibilità di adottare un parere consultivo, mentre invece, al momento della votazione finale, saranno considerati solo i voti dei parlamentari eletti negli Stati membri della Comunità politica.

Oltre che con l'applicazione su larga scala del metodo della dif-

ferenziazione (che non ha nulla a che fare con l'opzione britannica dell'«Europa alla carta», in quanto è imperniato sulla costituzione di un nucleo magnetico con caratteristiche federali), il principio dell'unanimità deve, secondo il Club di Firenze, essere superato anche in sede di ratifica dei risultati della CIG-96. Traendo ispirazione dall'art. 82 del progetto di Trattato di Unione europea, approvato dal Parlamento europeo nel 1984 su iniziativa di Spinelli, si propone cioè che venga prevista la ratifica con una maggioranza rafforzata, costituita dai quattro quinti della popolazione complessiva (nel progetto Spinelli si prevedeva la maggioranza assoluta degli Stati e due terzi della popolazione dell'Unione), e il diritto degli Stati non ratificanti di ritirarsi dall'Unione, passando alla condizione di Stati associati, sul modello dello Spazio economico europeo.

L'altro fondamentale difetto della procedura prevista dall'art. N è individuato dal Club di Firenze — e anche in questo caso assai giustamente — nel suo limitarsi a una trattativa diplomatica, che esclude un sistematico coinvolgimento dell'opinione pubblica e, quindi, dei partiti e delle espressioni organizzate della società civile nell'elaborazione dei progetti di revisione dei trattati, e propone alle procedure (parlamentari o referendarie) di ratifica nazionale dei risultati preconfezionati, che si tratta di prendere o lasciare. Se si tiene presente l'esperienza della faticosa ratifica del Trattato di Maastricht, il deficit di legittimità che travaglia il processo di integrazione europea, il fatto che si tratta di compiere un salto qualitativo sul piano istituzionale, l'applicazione alla CIG-96 della tradizionale procedura diplomatica significa programmare il suo fallimento.

Per evitare questo esito, si suggerisce, analogamente a quanto previsto per il principio dell'unanimità, di anticipare all'attuale fase di revisione istituzionale almeno in parte quei principi di democraticità e di trasparenza che dovranno diventare la regola delle istituzioni che dovranno nascere dalla CIG-96. Ciò significa in termini concreti: invitare una delegazione del Parlamento europeo a partecipare alle riunioni della CIG-96 a livello ministeriale, in modo che esso possa pronunciarsi puntualmente sui differenti progetti di riforma; tenere i parlamenti nazionali regolarmente al corrente dell'avanzamento delle trattative intergovernative, in modo che essi possano influire con il loro parere sul loro andamento; convocare le «Assise» interparlamentari europee, cioè la riunione congiunta dei rappresentanti dei parlamenti nazionali e di quello europeo, sul modello di quanto era avvenuto a Roma nel novembre 1990, poco prima della convocazione delle due Conferenze in-

tergovernative che elaborarono il Trattato di Maastricht.

5. Queste proposte dirette a superare i difetti fondamentali della procedura prevista dall'art. N vanno nella giusta direzione ma non sono, a mio giudizio, sufficientemente consequenziarie.

Partendo dal superamento del principio dell'unanimità, sono anzitutto convinto che il sistema istituzionale a geometria variabile che viene proposto presenti, a causa della sua complicazione, serissimi problemi di funzionalità e che oltretutto comporti un approfondimento del deficit di trasparenza che già indebolisce fortemente l'attuale quadro istituzionale (5). Esso sarebbe difficilmente governabile e assai instabile e destinato quindi a evolvere in breve tempo o verso il sistema dell'Europa alla carta su basi puramente intergovernative, o verso l'adesione di tutti gli Stati alla Comunità politica con caratteristiche federali o verso la creazione di due cerchi concentrici, quello della Comunità politica e quello degli Stati associati, senza istituzioni comuni a geometria variabile. Le indicazioni del Club di Firenze relative alla differenziazione possono perciò essere apprezzate essenzialmente come uno sforzo di esplorare ogni possibilità prima di giungere a una rottura con il governo britannico, di cui esso sarebbe in definitiva responsabile.

Ciò precisato, il fondamentale punto debole del discorso relativo al superamento del principio della revisione unanime va ravvisato nel presupposto che i governi contrari alle riforme in senso federale siano disposti, pur essendo loro riconosciuto il diritto di veto previsto dall'art. N, ad accettare la costituzione di un nucleo federale all'interno di una Unione che conservi sostanzialmente le attuali caratteristiche istituzionali, e addirittura ad accettare il principio della ratifica a maggioranza, accompagnato dall'automatico ritiro dall'Unione per gli Stati non ratificanti. Tenendo presenti le chiare prese di posizione del governo britannico (che oltretutto si prestano a costituire un comodo alibi per altri governi meno espliciti), non ha in effetti alcun fondamento realistico l'aspettativa che all'unanimità si rinunci all'unanimità ed è invece decisamente più verosimile che si giunga a compromessi di bassissimo livello assolutamente non in grado di scongiurare il pericolo che venga bloccata la dinamica dell'integrazione europea. Ci saranno reali possibilità di evitare questo esito solo se i governi appartenenti al gruppo di avanguardia si convinceranno ad essere conseguenti fino in fondo nel superamento del principio dell'unanimità. In sostanza essi devono prepararsi a convocare — una volta che si sarà inequivocabilmente constatata nella CIG-96 la mancanza di un consenso unanime su riforme istituzio-

nali effettivamente incisive, o su un sistema di geometria istituzionale variabile nel senso sopraindicato — una conferenza separata al fine di adottare un nuovo trattato istitutivo della Comunità politica, la quale succederà all'Unione europea, mentre gli Stati che non parteciperanno all'elaborazione del nuovo trattato o non lo ratificheranno, potranno optare per lo *status* di associati sul modello dello Spazio economico europeo (6). Se questa linea verrà perseguita senza tentennamenti, è molto probabile che i governi euroscettici, non potendo ricorrere al diritto di veto, finiranno per accettare riforme sostanziali, pur di non rimanere ai margini del processo di integrazione. Ovviamente non è escluso che essi optino per la non partecipazione, almeno in una prima fase, a un'Unione europea con caratteristiche federali, ma, in questo caso, non potranno bloccare l'indispensabile salto qualitativo dell'integrazione ed è ragionevole aspettarsi che non tarderanno molto a ripensarci.

Certo, è indispensabile una fortissima volontà politica da parte del gruppo di avanguardia per non tirarsi indietro di fronte alla prospettiva della rottura con il governo britannico e gli altri governi euroscettici; e immagino che il Club di Firenze abbia molti dubbi al riguardo e proprio per questo proponga una linea più cauta in merito al superamento del principio dell'unanimità. Qui mi sembrano però rilevanti due considerazioni. In primo luogo si deve ricordare che la volontà politica di procedere senza la Gran Bretagna è già emersa al momento dell'avvio dell'esperienza comunitaria, quando di fronte a una sfida esistenziale i governi più europeisti rinunciarono alla revisione nel quadro giuridico del Consiglio d'Europa e dettero vita a un nuovo trattato. Perché una volontà analoga non dovrebbe riemergere oggi di fronte al pericolo estremamente serio che l'integrazione comunitaria venga compromessa (7)? In secondo luogo, se si parte, come fa giustamente il Club di Firenze, dal presupposto che i governi più europeisti possano essere convinti, proprio alla luce di tale pericolo, a dar vita a una Comunità politica più integrata che comprenda una parte anche minoritaria degli Stati membri dell'attuale Unione europea, non si vede perché essi non possano essere convinti a scegliere il metodo oggettivamente necessario (il pieno superamento del principio dell'unanimità) per poter realizzare questo obiettivo.

Se occorre dunque, a mio avviso, essere più consequenziali — anche per essere più convincenti in un'impresa di cui non ci si può nascondere la difficoltà — nel rigettare il principio della revisione unanime dei trattati, lo stesso discorso si può fare rispetto alla necessità di superare la natura puramente diplomatica della procedura prevista dall'art. N. Anche in questo caso, se si vuole coinvolgere pienamente l'opinione pub-

blica e le forze politiche ed economico-sociali nel dibattito costituente ed evitare che si debba dire sì o no a risultati preconfezionati, non bastano procedure di informazione del Parlamento europeo e di quelli nazionali; ma si deve arrivare a una forma di codecisione fra il Parlamento europeo e i governi analoga a quella che il Trattato di Maastricht ha introdotto per una parte della legislazione comunitaria (e che dovrebbe essere generalizzata in seguito alla revisione di cui si occupa la CIG-96). In sostanza al Parlamento europeo — che avrebbe tutto l'interesse a instaurare su questo tema un rapporto organico di cooperazione con i parlamenti nazionali — dovrebbe essere riconosciuto il diritto di emendare le proposte elaborate dai plenipotenziari dei governi, e un comitato di conciliazione Parlamento europeo-Conferenza intergovernativa dovrebbe pervenire all'elaborazione di un testo comune che dovrebbe poi essere approvato a maggioranza qualificata dai due organi ed essere infine sottoposto alle ratifiche nazionali. Una procedura effettivamente democratica di revisione del Trattato di Maastricht, occorre ancora sottolineare, appare indispensabile, oltre che per evidenti ragioni di principio (si tratta di dar vita a una costituzione), anche perché è oggettivamente difficile una scelta così radicale, come quella di andare avanti anche senza il governo britannico e gli altri governi euroscettici, senza una chiara legittimazione democratica in tutte le fasi della procedura costituente.

In questa analisi del Rapporto del Club di Firenze ho cercato di mettere in luce come in esso siano, a mio giudizio, presenti, accanto a considerazioni e proposte molto convincenti, alcune incongruenze di non poco conto: in particolare la tesi secondo cui le istituzioni europee devono avere natura federale ma non statuale (e mantenere, anche nella fase finale, il diritto di veto nazionale in campo militare) e il fermarsi a metà strada nelle proposte dirette a superare il principio dell'unanimità e la mancanza di democraticità nella procedura per la revisione del Trattato di Maastricht. E' molto probabile, devo ora precisare, che quelle che a me appaiono incongruenze riflettano in realtà una scelta consapevole, che consiste nel voler lasciare nell'ombra le conseguenze ultime degli sviluppi gradualisti e parziali che vengono proposti, in modo da non svegliare il can che dorme e rendere più agevole il superamento delle resistenze ai trasferimenti di sovranità a istituzioni federali. Sembra cioè emergere qui un aspetto tipico dell'approccio funzionalistico all'integrazione europea, caratterizzato, oltre che dal gradualismo, da un atteggiamento che può essere definito, tanto per intenderci, «carbonaro».

Se così è, mi chiedo, a conclusione di questa analisi, se un simile atteggiamento, che certamente ha contribuito al progresso dell'integra-

zione europea, sia ancora proponibile nell'attuale fase del processo. Francamente, penso che, se ha ancora un certo spazio il gradualismo (il non volere tutto e subito), non sia invece più adeguata la mentalità carbonara (il non dire le cose fino in fondo), nel momento in cui è diventato improrogabile un salto qualitativo in direzione federale. Hanno ragione gli esponenti del Club di Firenze a dire che l'integrazione europea è una «rivoluzione tranquilla», dalla quale è cioè bandita ogni forma di costrizione, ma che mira a introdurre cambiamenti radicali. Ma se quello di integrazione europea è, in questo senso, un processo rivoluzionario vale in ultima analisi anche per esso il principio che la verità è una fondamentale forza rivoluzionaria. In altre parole, mai come oggi è diventato necessario indicare con estrema chiarezza non solo i grandi valori che sono in gioco nel processo di integrazione europea, ma anche i suoi sbocchi finali sul terreno istituzionale, e le scelte drammatiche che si deve avere il coraggio di compiere, perché solo così si può sperare di mobilitare pienamente le energie indispensabili per superare le resistenze al salto qualitativo verso la federazione. Senza un alto e diffuso grado di consapevolezza è illusorio aspettarsi dei cambiamenti rivoluzionari.

NOTE

(1) Il Rapporto è stato pubblicato con il titolo *Europa: l'impossibile status quo*, con una prefazione di Jacques Delors, da Il Mulino (Bologna, 1996). I membri del Club di Firenze, nato nell'autunno del 1993, sono: *Enrique Baron Crespo* (spagnolo), deputato europeo, ex ministro, ex presidente del Parlamento europeo; *Cristoph Bertram* (tedesco), ex direttore dell'Istituto internazionale di studi strategici di Londra, attualmente cronista diplomatico del settimanale tedesco *Die Zeit*; *Stanley Crossick* (britannico), presidente del *Belmont European Policy Center* e vice-presidente del comitato per gli affari europei della Camera di commercio americana a Bruxelles; *Renaud Dehousse* (belga), professore all'Istituto universitario europeo di Firenze; *René Foch* (francese), direttore generale alla Commissione delle Comunità europee, attualmente segretario generale del comitato d'azione per l'Europa; *Franz Froschmaier* (tedesco), ex direttore generale per l'informazione, la ricerca e la cultura alla Commissione delle Comunità europee, ex ministro degli Affari economici del Land di Schleswig-Holstein (Germania); *Max Kohnstamm* (olandese), ex segretario dell'Alta Autorità della CEECA, ex vice-presidente del Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa creato da Jean Monnet e ex presidente dell'Istituto universitario europeo di Firenze; *François Lamoureux* (francese), ex direttore della politica industriale della Commissione delle Comunità europee, ex direttore aggiunto del gabinetto di Edith Cresson a Matignon, attualmente direttore del suo gabinetto alla Commissione; *Emile Noël* (francese), ex segretario generale della Commissione delle Comunità europee e ex presidente dell'Istituto universitario europeo di Firenze; *Tommaso Padoa-Schioppa* (italiano), ex direttore generale degli affari economici e finanziari alla Commissione delle Comunità

europee, relatore del Comitato Delors per l'Unione economica e monetaria, attualmente vice-direttore generale della Banca d'Italia.

Kohnstamm è il presidente del Club di Firenze. Il Rapporto è stato redatto da Dehousse in collaborazione con Kohnstamm e Noël.

(2) Che la teoria della doppia legittimità sia un modo assai poco convincente di definire concettualmente l'attuale fase di transizione (incompiuta e che potrebbe anche interrompersi) della Comunità da una situazione ancora prevalentemente confederale a una situazione di tipo federale è chiarito molto bene da Francesco Rossolillo. Si vedano in particolare «Testo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria», in *Il Federalista*, XXXVII (1995), pp. 63-75, e «La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto», in *Il Federalista*, XXXVII, (1995), pp. 156-195.

(3) Su questa problematica si veda in particolare Mario Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, il quale sostiene, tra l'altro, che la piena realizzazione del sistema federale, che è stato finora, nelle sue realizzazioni concrete, sempre inquinato da forti connotazioni centralistiche, sarà possibile solo nel quadro dell'unificazione mondiale, che significherebbe la radicale eliminazione della politica di potenza.

(4) In proposito rinvio a Sergio Pistone, «La politica di sicurezza dell'Unione europea», in *Il Federalista*, XXXIV (1992), pp. 97-114.

(5) Si veda in proposito *Pour une Union européenne efficace et démocratique*, Rapporto del gruppo di riflessione del Movimento europeo internazionale presentato nel marzo 1995.

(6) Questa è la linea proposta sia dall'Unione europea dei federalisti (si veda «La riforma della Costituzione europea», in *Il Federalista*, XXXVII (1995), pp. 50-62) che dal Movimento europeo internazionale (si veda il documento del Comitato di iniziativa 1996 del Movimento europeo — di cui è presidente Jean-Victor Louis — intitolato «Le scénarios de la CIG», e pubblicato in *Crocodile*, 1996, 1-2). Si veda anche Antonio Padoa-Schioppa, «Verso la Costituzione europea», in *Il Federalista*, XXXVII (1995), pp. 8-25.

(7) Certamente l'impresa diretta a ottenere il salto qualitativo in senso federale e, quindi, a convincere i governi più europeisti a non esitare a rompere con il governo britannico appare molto ardua, se si tiene presente che la Francia (senza la quale è ovvio che il nucleo di avanguardia non può nascere) è favorevole al sistema federale in campo monetario, ma esprime altresì, con la presidenza Chirac, forti riserve a un ulteriore rafforzamento in senso federale delle istituzioni dell'Unione europea. Nello stesso tempo si deve osservare che la grande maggioranza della classe politica francese, di governo e di opposizione, vuole fortemente l'approfondimento dell'integrazione europea — oltre che con la rapida realizzazione dell'UEM anche con la costruzione della difesa europea —, perché è la stessa ragion di Stato francese che impone di rendere irreversibile a termini ravvicinati l'integrazione con la Germania ed esclude qualsiasi altra alternativa che non sia disastrosa. La Francia si trova pertanto su di un piano inclinato (è spinta verso l'obiettivo dell'integrazione irreversibile con la Germania, ma recalcitra sui mezzi indispensabili), che non garantisce certamente l'esito positivo della battaglia per superare le resistenze francesi al salto qualitativo in senso federale, ma offre *chances* reali di successo.

Si deve anche tenere presente che la grande maggioranza della classe politica tedesca vuole fortemente e rapidamente l'unificazione europea su base federale attraverso la strategia del nucleo magnetico (il più alto livello di consapevolezza a questo riguardo si impersona in Karl Lamers) perché è ben cosciente del pericolo che riemergano nella Germania riunificata le catastrofiche tendenze egemoniche del passato. Questa volontà ha anche un fondamento molto concreto nel fatto che la Corte costituzionale tedesca, nella sentenza dell'ottobre 1993, che ha riconosciuto la costituzionalità del Trattato di Maastricht,

cht, ha chiaramente espresso il suo avviso contrario alla realizzazione di una Unione monetaria che non preveda un rafforzamento in senso democratico delle istituzioni dell'Unione europea (si veda in proposito F. Rossolillo, «Si può delegare la fondazione della Federazione europea?», in *Il Federalista*, XXXVI (1994), pp. 30-3).

In questo contesto, occorre infine ricordare, può svolgere un ruolo decisivo il governo italiano. In effetti la storia dell'integrazione europea mostra come le iniziative franco-tedesche abbiano sempre avuto un ruolo trainante, ma altresì come l'Italia sia stata in grado di rafforzarne il contenuto in senso sopranazionale ogni volta che si è impegnata con serietà in tale direzione. Ciò significa oggi sia portare avanti la linea che è stata qui indicata per quanto riguarda le riforme istituzionali e il metodo con cui realizzarle, sia impegnarsi senza tentennamenti nel risanamento finanziario, in modo da poter partecipare a pieno titolo al gruppo di avanguardia e quindi rafforzare in modo decisivo la credibilità e l'efficacia delle proposte italiane all'interno della CIG-96. L'indebolimento delle tendenze euroscettiche presenti in Italia, che si è chiaramente manifestato con i risultati delle elezioni politiche del 21 aprile 1996, apre indubbiamente prospettive più favorevoli in questa direzione.

I Movimenti mondialisti dal 1955 al 1968

JEAN-FRANCIS BILLION

Creato alla fine della seconda guerra mondiale a Montreux, il Movimento universale per una confederazione mondiale (MUCM) — oggi Movimento federalista mondiale (MFM) — dopo i primi tempi di euforia in cui il momento atteso sembrava ormai quasi arrivato, è entrato in crisi al congresso di Roma del 1950, quando la sua sezione americana ha rifiutato l'invito rivolto ai Partigiani della pace di obbedienza comunista.

Di fronte all'accrescersi della tensione internazionale all'epoca della guerra di Corea, esso ha dovuto limitare i propri obiettivi e moderare le ambizioni. Parallelamente, le sue relazioni, talora conflittuali, con i federalisti europei fino agli anni '70 si sono andate diradando. Esso è riuscito tuttavia a mantenere viva la fiamma del mondialismo finché il nuovo scacchiere internazionale all'inizio degli anni '80 ha permesso, con il Piano Gorbaciov e la fine della guerra fredda, di rimettere all'ordine del giorno della storia l'unificazione politica del genere umano (1).

Il Congresso di Parigi.

Il nono Congresso della Gioventù federalista mondiale (*Young World Federalists* — YWF) si tenne a Saint Mandé dal 22 al 24 luglio 1955, appena prima del settimo Congresso del MUFM (il MUCM era diventato Movimento universale per una federazione mondiale), svoltosi a Parigi dal 26 al 29 luglio. Francis Gérard, presidente dell'Unione federalista mondiale (UFM), gli assegnava il compito non tanto «di elaborare una dottrina, né di dare una veduta d'insieme dei nostri metodi, ma di stabilire e affermare la nostra presenza di fronte alle difficoltà della nostra epoca». Francis Gérard scriveva ancora che «la riforma della Carta delle Nazioni Unite ha quest'anno un'importanza capitale; in effetti, l'Assemblea generale si riunirà a New York il secondo martedì di dicembre e potrà

decidere, in condizioni particolarmente favorevoli, la convocazione di una Conferenza per la revisione della Carta» (2). Il Congresso era destinato ad avere successo: *Citoyens du Monde* (3) intitolò il numero del novembre 1955: «Dopo il Congresso di Parigi il federalismo mondiale è diventato una realtà politica», insistendo sulla partecipazione ai suoi lavori, o l'invio di messaggi ai suoi partecipanti, da parte di 16 ministri del governo francese (4) e di 100 personalità internazionali, tra cui l'ex segretario delle Nazioni Unite, Trygve Lie (5). Il Congresso del MUFM affrontò diversi problemi: la revisione della Carta dell'ONU, il disarmo, il federalismo regionale e, infine, l'aiuto ai paesi sottosviluppati (6).

La riforma della Carta dell'ONU non è mai stata realmente intrapresa, malgrado la speranza dei mondialisti, e malgrado un voto della X Assemblea generale che ne accettava il principio e nominava una Commissione incaricata di presentare un Rapporto all'Assemblea generale nel 1957; dopo un rinvio di 10 anni, nel 1965 essa è stata aggiornata, fino a oggi, *sine die*.

E' in questo contesto che i parlamentari mondialisti e la gioventù federalista mondiale stavano per tenere i loro Congressi annuali a Londra e a Manchester, mentre il MUFM organizzava a Lyme Hall una conferenza di studi. Queste tre riunioni si tennero dal 25 luglio all'11 agosto. Alla Country Hall di Londra, alcuni parlamentari avanzarono una proposta di fusione tra i parlamentari e il MUFM, nella speranza che ciò potesse permettere una maggiore incisività, perché «anche se esiste un Comitato di coordinamento tra i due organismi, la sua azione e, soprattutto, la sua efficacia si rivelano insufficienti» (7).

La crisi di Suez e il fallimento della riforma della Carta di San Francisco.

La crisi di Suez fu per i mondialisti l'occasione per ricordare l'urgenza di una Federazione mondiale e in particolare di forze d'intervento internazionali capaci di evitare che si ripresentassero situazioni simili a quelle create dall'intervento isolato di Gran Bretagna e Francia (8). Alla luce dell'esito della crisi, alcuni mondialisti affermarono che «l'avvenimento più insignificante va al di là del contesto europeo», concludendo che «l'Unione mondiale si farà prima dell'Unione europea» (9).

L'Associazione mondiale dei parlamentari per un governo mondiale adottò un *Urgent Manifesto*, in cui si chiedeva una revisione immediata della Carta di San Francisco, pubblicandolo nella sua rivista *One World* durante l'inverno 1956-1957 (10). Il decimo Congresso del MUFM, il cui segretario generale era allora Ralph Lambardi, si tenne a Scheveningen-

L'Aja, dal 26 al 31 agosto 1957, sul tema «Come rendere l'ONU più efficace?». Il Congresso, che adottò diverse risoluzioni e approvò un *Manifesto dell'Aja*, elesse come nuovo presidente del Movimento universale il ministro delle finanze del Ghana, Komla Agbeli Gbedemah, che era in contatto con i federalisti mondiali dal 1951 e che prese la parola in qualità di «rappresentante di una delle nazioni più giovani». Egli si dichiarò convinto che l'Unione interparlamentare e il MUFM avrebbero potuto accrescere la loro influenza collaborando, reclamò un'azione «più decisa per la revisione della Carta delle Nazioni Unite», appoggiò il piano «per una forza di polizia unica nel mondo» e ricordò infine la lotta anticolonialista del continente africano (11).

Nell'ottobre 1957, il MUFM, in seguito all'invito della sua sezione giapponese e del gruppo parlamentare giapponese per una Federazione mondiale, tenne a Kyoto un Congresso regionale. Esso fu dedicato soprattutto alle questioni concernenti i paesi asiatici e africani e insistette sulla necessità della cooperazione fra i popoli di questi due continenti «in vista dell'aiuto economico e dell'abolizione del colonialismo» (12) (nell'Africa anglofona, non soltanto in Ghana ma anche in Nigeria e Sierra Leone, si stavano creando delle sezioni). I dibattiti in commissione affrontarono invece la questione degli armamenti nucleari e il rafforzamento dei poteri dell'ONU.

Il diritto dei mari.

All'inizio del 1958, si tenne a Ginevra la Conferenza delle Nazioni Unite sul diritto marittimo che dal punto di vista mondialista fu un fallimento. I federalisti mondiali consideravano questo problema di grande importanza, dal momento che la conservazione e la buona utilizzazione delle risorse marine sembrava loro indispensabile al fine di preservare dalla carestia un mondo in piena esplosione demografica. Il giurista francese Paul de la Pradelle riteneva che «ad eccezione della Convenzione sull'alto mare..., le Convenzioni di Ginevra sul diritto marittimo hanno affermato i diritti degli Stati sul mare, piuttosto che elaborare un regolamento sugli usi del mare che andasse al di là delle sovranità per il bene comune delle nazioni» (13).

Citoyens du Monde, l'organo dell'Unione federalista mondiale francese, aveva frattanto cambiato il titolo, diventando *Monde Uni*, per evitare la confusione con Garry Davis. Nel suo editoriale si precisava: «Non si tratta per l'UFM di rinnegare i Cittadini del mondo, che ne sono stati e ne restano parte integrante. Non si tratta di relegare la cittadinanza

mondiale nel baule degli oggetti di cui non si sa più cosa fare... Sfortunatamente in molti si è prodotta una confusione spiacevole. Nel momento in cui Garry Davis ha suscitato questo magnifico slancio popolare che ha scosso le folle per una stagione, il termine 'cittadino del mondo', simpatico, elogiativo, è comparso su tutte le bocche, in tutti i giornali. Il paese ha vissuto un grande momento di attesa, di speranza... Poi il gesto, che non era sorretto da nessuna riflessione dottrinale e che coglieva il mondo di sorpresa, non ha avuto un futuro... Di quando in quando si veniva a conoscenza delle tribolazioni, dei successi o delle sconfitte dell'eroe della vigilia, ma si ignorava che gruppi sparsi di uomini di buona volontà conservavano la speranza e mantenevano vivo il sacro fuoco. E' a questo punto che per molti 'cittadinanza mondiale' è diventata sinonimo di causa persa e di utopia puerile...: dove c'era bellezza non resta che banalità» (14).

A proposito di questo cambiamento di titolo, Francis Gérard, presidente dell'UFM, precisava: «La situazione internazionale continua a deteriorarsi... I conflitti locali si moltiplicano... La corsa agli armamenti è al suo apogeo... Il fallimento della diplomazia tradizionale è evidente agli occhi di tutti... Di fronte all'evoluzione catastrofica degli affari mondiali, questi (i federalisti mondiali) hanno più che mai il dovere di far sentire la loro voce... Questa estensione della propaganda dell'UFM è espressa simbolicamente dal cambiamento di titolo della sua pubblicazione». Egli peraltro non mancava d'insistere sul fatto che *Monde Uni* avrebbe riservato «anche all'idea della cittadinanza mondiale uno spazio privilegiato, una rubrica particolare» (15).

I mondialisti e la decolonizzazione.

Un nuovo tema, quello dell'abolizione del colonialismo, cominciò ad essere trattato con costanza dai mondialisti, che cercavano in tal modo di far giustizia della reputazione di movimento filo-occidentale loro attribuita dopo il Congresso di Roma del 1951. Ciò fu particolarmente evidente in Francia, nel quadro della decolonizzazione dell'Africa nera. Philippe Comte ha analizzato in una prospettiva mondialista il ruolo del federalismo in questo continente quando esso «è entrato in scena» in occasione della conquista dell'indipendenza da parte delle collettività africane: «L'evoluzione lenta ma irreversibile dal regime dell'amministrazione coloniale a quello dell'autonomia... può servire la causa del federalismo mondiale? Il federalismo mondiale può, a sua volta, favorire questa evoluzione? Noi crediamo, su questi due punti, di poter rispondere

affermativamente. Da un'Africa che abbia un giusto peso nell'insieme del Terzo mondo e nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, il federalismo mondiale può aspettarsi un contributo decisivo, aiutandola a uscire dal vicolo cieco nel quale si trova attualmente. Il conflitto apparentemente insanabile fra i due imperialismi ha provocato il fallimento dei progetti di disarmo e di riforma delle Nazioni Unite... Il problema è rompere questo cerchio infernale... Da non sottovalutare sono gli effetti di una distensione che porterebbe a un regolamento 'al vertice' dei conflitti più gravi... Molto più decisivo può essere un ingresso in forza sulla scena delle Nazioni Unite degli Stati 'non allineati'. Dopo Bandung si è dovuto capire che il raggruppamento delle forze non poteva ridursi a una semplice divisione bipartita: il Terzo mondo ha affermato la sua autonomia; i 'cinque punti' del Presidente Nehru hanno raccolto l'adesione dei pacifisti sinceri. La rappresentanza all'Assemblea delle Nazioni Unite dei giovani Stati desiderosi della loro indipendenza, rafforzata un domani dalla rappresentanza di nuovi Stati africani, può avere un grande peso sull'evoluzione dell'Organizzazione nell'orientarla verso la realizzazione di un ordine internazionale in cui la forza sia subordinata alla legge e alla giustizia... Condannati a ogni coesistenza, ma refrattari a ogni compromesso, i giovani Stati del Terzo mondo non saranno indotti prima o poi a chiedere la garanzia della loro indipendenza politica ed economica a un'Autorità internazionale provvista di mezzi giuridici e materiali efficaci?».

Philippe Comte si rallegrava del ruolo che potevano giocare le ex colonie britanniche che univano «le aspirazioni autoctone» alla «tradizione del liberalismo britannico». Per quanto concerneva l'Africa nera francese, constatava che se il suo avvenire era ancora incerto tra l'indipendenza nazionale, una federazione africana, una confederazione con l'ex metropoli coloniale o un insieme di queste diverse formule, anche nel quadro di una confederazione con la Francia «l'influenza africana può indirizzare la politica estera della futura Confederazione nel senso di un ringiovanimento, di un disimpegno, di un'azione più energica per il rafforzamento delle istituzioni internazionali». Philippe Comte riteneva che i paesi del Terzo mondo, e l'Africa in special modo, potevano aspettarsi molto da un mondialismo capace di «favorire e consolidare il loro accesso a un'autentica padronanza dei loro destini» perché «la soluzione proposta dalla Federazione mondiale è la sola che sia svincolata da ogni sottinteso imperialista». «I nuovi Stati africani — notava — troveranno la stabilità e la prosperità solo integrandosi in una comunità internazionale strutturata».

Ritornando al Congresso di Kyoto, che paragonava a una «vera e propria Bandung federalista», Philippe Comte concludeva sottolineando l'importanza di questo tema per il MUFM, «'mondiale' nei suoi principi ma troppo ampiamente 'occidentale' nei fatti», perché — insisteva — «una propaganda malevola non mancherà di giocare su questo equivoco e di vedervi la forma più sottile, sotto una maschera d'idealismo, dell'imperialismo occidentale. La nostra unica possibilità di dissipare questo equivoco è di equilibrare la nostra azione sviluppandola in prima istanza nell'immenso campo del Terzo mondo» (16).

Nel settembre 1958, si tenne a Parigi, Versailles e Royan, in maniera itinerante, la settima Conferenza dell'Associazione universale dei parlamentari per un governo mondiale. Essa riunì numerose personalità, tra cui Lord Attlee, ex *leader* del partito laburista britannico, il quale nella sua allocuzione dichiarò: «In atto o in potenza l'anarchia (internazionale) esiste in tutto il mondo. Vent'anni fa ho detto che l'Europa doveva federarsi o perire. Dirò ora che il mondo deve federarsi o perire». Nel corso della stessa Robert Buron, membro del governo e presidente del gruppo parlamentare mondialista francese, riferì ai partecipanti una riflessione di de Gaulle, che, ricevendo nella sua veste di Presidente del consiglio una delegazione del Congresso, aveva dichiarato a proposito del loro ideale: «E' il sogno di un uomo saggio: se si vorrà la pace occorrerà un governo mondiale» (17). Il Congresso di Royan chiese la creazione in seno all'ONU di una «Amministrazione per la gestione diretta dei Territori sotto tutela, da sostituire progressivamente alle attuali autorità internazionali di tutela,... sotto il controllo del Consiglio di sicurezza e del Consiglio economico e sociale e responsabile di fronte all'Assemblea generale» (18).

Nel 1958, infine, il MUFM venne riconosciuto ufficialmente dalle Nazioni Unite come Organizzazione non governativa (ONG).

Nell'agosto 1959, il decimo Congresso del MUFM si riunì nei Paesi Bassi alla presenza di delegati di Asia, Africa, America, Europa e rielesse all'unanimità alla testa dell'organizzazione il ganese K. A. Gbedmah. Esso sottolineò in particolar modo l'importanza del ruolo che i paesi neutrali e non allineati avrebbero potuto giocare a favore della pace, frapponendosi tra i due blocchi antagonisti. Fu adottata una serie di risoluzioni, in un ambiente ragionevolmente ottimista a qualche mese dall'incontro al vertice tra *leaders* sovietici e americani, sulle condizioni per una revisione della Carta dell'ONU, sulla sua universalità, sulla creazione di una forza di polizia internazionale, sulla fine degli esperimenti nucleari, sulla creazione di un'Agenzia per l'aiuto ai paesi in via di

sviluppo e sulla crisi di Berlino.

A fine settembre, l'Associazione dei parlamentari per un governo mondiale inviò al segretario delle Nazioni Unite un progetto preparato da Lord Attlee e approvato dal Congresso di Berna, in cui erano rappresentate 34 nazioni (19). Questo progetto per la riforma dell'ONU conteneva la richiesta che, nel quadro di un sistema legislativo bicamerale, l'Assemblea generale fosse sostituita da una Camera dei popoli eletta a suffragio universale e da una Camera degli Stati i cui membri fossero designati dai governi. Il Consiglio di sicurezza avrebbe dovuto diventare l'organo esecutivo eletto dalle due Camere per un periodo di quattro anni.

Alla fine del 1959, di fronte all'«esasperazione delle lotte ideologiche e delle tensioni provocate dai nazionalismi, dalle spinte demografiche e dalle ingiustizie economiche», il Consiglio francese per un'Assemblea costituente dei popoli (CFACP) e l'UFM decisero, «pur tenendo conto delle loro differenze di natura, funzionamento e metodi, di coordinare al massimo le loro attività» (20). A partire dall'aprile 1961, la pubblicazione del CFACP, che usciva dal 1954 col titolo *Pour des institutions mondiales*, apparve all'interno della rivista dell'UFM.

Nel numero del maggio 1960 di *World Federalist*, la rivista internazionale del MUFM, John Pinder (membro di *Federal Union*, che negli anni Ottanta diventò presidente dell'UEF dopo la riunificazione di questa) prese posizione a favore del federalismo europeo, a sostegno del quale egli presentò un solenne appello (21). Qualche mese più tardi, si riunì a Colonia, alla presenza di 200 delegati, il Congresso del MUFM, incentrato sui temi dell'«ordine mondiale», del «progresso mondiale» e più particolarmente dell'aiuto ai paesi in via di sviluppo (22).

All'inizio del 1961, in seguito agli sforzi di propaganda degli ultimi anni, il MUFM fu in grado di creare parecchie sezioni nazionali nell'Africa francofona, in particolare nel Camerun, e di prendere contatti in vista della creazione di nuovi gruppi in Congo (Brazzaville), Madagascar e Tunisia. In novembre, una delegazione dell'UFM si recò in Senegal, dove fu ricevuta da Jean Rous, allora consigliere presso la presidenza della Repubblica (23).

Il Congresso di Vienna e la «strategia della pace».

Nel luglio 1961, il MUFM organizzò il suo decimo Congresso a Vienna sul tema «La strategia della pace». Esso si tenne qualche tempo dopo l'incontro di John Kennedy con il segretario generale del Partito comunista sovietico nella stessa città, un incontro che, senza aver

raggiunto risultati spettacolari, non aveva peraltro aggravato la situazione internazionale. In tale quadro, il MUFM s'interessò in special modo al peso dei paesi neutrali (24) e lanciò al mondo un appello «perché si rifiuti di lasciarsi trascinare dalla psicosi della guerra: la guerra non è fatale... I federalisti mondiali affermano che la pace può essere assicurata solo se il diritto sostituisce la violenza nelle relazioni tra i popoli; essi insistono pertanto sulla necessità di creare istituzioni comuni a livello mondiale... Il Congresso sottolinea che l'Organizzazione delle Nazioni Unite non deve soltanto sopravvivere, ma svilupparsi, diventare universale e rafforzarsi in questo mondo in trasformazione».

Questo appello pressante del MUFM s'indirizzò in seguito più particolarmente al Terzo mondo: «Lo sviluppo economico s'impone con particolare urgenza dopo la conquista dell'indipendenza di nuovi paesi in cui lo standard di vita deve essere rapidamente elevato a un livello decente da un'organizzazione che si ponga sotto l'egida delle Nazioni Unite, in particolare attraverso l'organizzazione dei mercati e la stabilizzazione dei corsi delle materie prime. Per organizzare una pace duratura e il benessere nel mondo, i federalisti mondiali si appellano alla cooperazione attiva dei popoli dell'Est e dell'Ovest e a quella del Terzo mondo, il cui ruolo nella politica mondiale deve essere preponderante per obbligare i due blocchi a cooperare» (25).

Il fisico e premio Nobel giapponese Hideki Yukawa venne eletto nuovo presidente del MUFM dal Congresso, che riuniva più di 300 partecipanti venuti da 34 paesi dell'America del Nord e dell'Europa, ma anche di America latina, Pakistan, Giappone, India, Vietnam, Camerun, Congo, Costa d'Avorio, Tunisia, Senegal, Nigeria, Sierra Leone, Egitto, ecc.

Primi contatti con il mondo sovietico.

Nei mesi seguenti i mondialisti portarono la loro riflessione sulla necessità di un avvicinamento alle organizzazioni pacifiste del blocco socialista, perché, come scriveva Philippe Comte su *Monde Uni*, «trattare in un circolo chiuso della riforma delle Nazioni Unite non sarà mai nient'altro che una mera esercitazione accademica. E' vano ragionare senza tener conto dell'esistenza di Stati socialisti che raggruppano quasi la metà della popolazione mondiale, fingendo d'ignorare che, senza l'accordo di questi Stati, anche i migliori progetti di riforma finiranno al macero. L'accordo dell'Unione Sovietica e dei paesi che gravitano nella sua sfera d'influenza è più che un elemento del problema: è la base del

problema della riforma delle Nazioni Unite» (26).

Per la prima volta, su iniziativa del movimento britannico *Christian Action*, si riunirono, in una Conferenza internazionale sul disarmo e la riduzione delle tensioni tenutasi a Londra in settembre, rappresentanti del Consiglio mondiale della pace, strettamente condizionato dalla ragion di Stato sovietica, e militanti pacifisti del Terzo mondo e dell'Occidente. Vi partecipò Maurice Cosyn, animatore infaticabile dell'Unione federale belga, che colse il primo segnale «del disgelo dei Sovietici nei confronti del movimento mondialista»; un accademico sovietico, Alexandre Korneitchouk, membro del Comitato centrale del Partito comunista dell'URSS, propose di convocare per il 1962 un Congresso dei popoli «composto non soltanto di delegati di tutte le organizzazioni per la pace, ma anche di un largo ventaglio di rappresentanti degli ambienti scientifici, culturali, religiosi e professionali, davanti ai quali i dirigenti politici e militari delle grandi nazioni sarebbero stati invitati a presentarsi per spiegare il loro atteggiamento nei confronti dell'umanità». In ottobre, su invito del Comitato sovietico per la pace e dell'Associazione parlamentare dell'URSS, una delegazione dell'Associazione parlamentare per un governo mondiale si recò nell'Unione Sovietica (27).

Il 19 dicembre, l'Assemblea generale dell'ONU adottò all'unanimità una mozione che definiva gli anni Sessanta «decennio dello sviluppo»: gli Stati membri s'impegnavano a intensificare i loro sforzi per aiutare i paesi in via di sviluppo e il segretario generale fu incaricato di preparare un programma in vista dell'intensificazione dell'azione delle Nazioni Unite a favore dello sviluppo economico e sociale» (28).

Nel febbraio 1962, il Movimento federalista europeo (MFE) tenne a Lione il suo Congresso, in cui si scontrarono le tesi dei sostenitori di Altiero Spinelli e quelle della corrente di Autonomia federalista raggruppata intorno a Mario Albertini. Questo Congresso segnò tra l'altro la conclusione dell'esperienza costituente del Congresso del Popolo Europeo ideato da Spinelli, che, almeno nei suoi principi ispiratori, si avvicinava al Congresso dei Popoli che alcuni mondialisti progettavano a partire dal 1963. Per la prima volta dopo tanto tempo questo Congresso offrì l'occasione ai mondialisti dell'UFM di prendere posizione nei confronti dell'integrazione europea. Francis Gérard, dopo aver ricordato che il MFE afferma nei suoi statuti che «la Federazione europea deve essere considerata una tappa verso la Federazione mondiale», sottolineò che era in effetti «facile capire che la creazione di una Federazione mondiale sarebbe enormemente facilitata se il mondo si componesse essenzialmente di una dozzina o di una quindicina di federazioni regio-

nali». Egli si rallegrò che il passaggio alla seconda tappa del Mercato comune avesse fatto compiere progressi considerevoli all'integrazione economica e sociale dei sei paesi membri, ma denunciò «l'assenza di una partecipazione diretta dei popoli a questa integrazione, per esempio sotto forma di un Parlamento europeo eletto a suffragio universale, e l'assenza di un potere politico comune», mettendo in evidenza che l'ostacolo principale era la Francia gollista. Francis Gérard sottolineò infine che «la cosa più importante dal punto di vista mondialista è il fatto che l'Europa dei Sei non vuole chiudersi in un'autarchia economica nefasta per le relazioni sul piano mondiale. Infatti essa sta per allargarsi con l'adesione o l'associazione di altri paesi europei, ha stabilito relazioni commerciali molto estese con gli Stati Uniti, si è associata agli Stati africani del cosiddetto gruppo di Monrovia e inserisce la sua politica commerciale nel quadro del GATT».

Egli dunque riteneva che «in una certa misura» la Comunità europea assolvesse «la condizione di essere aperta al mondo — ad eccezione delle relazioni con i paesi dell'Est — «sia pur riaffermando la convinzione mondialista secondo cui certi problemi sarebbero stati «del tutto insolubili nel quadro europeo». Il responsabile federalista così concludeva: «Le federazioni regionali hanno una grande importanza non solo in quanto tappe verso la Federazione mondiale, ma anche dal punto di vista dei fondamenti stessi del federalismo... Se si volessero scartare le soluzioni federali regionali non resterebbe che la scelta tra un centralismo mondiale, pericoloso per le libertà fondamentali, e il mantenimento degli Stati nazionali, incapaci di risolvere i grandi problemi della nostra epoca... Le federazioni regionali sono dunque altrettanto necessarie per il buon funzionamento della Federazione mondiale quanto questa è necessaria per completare quelle» (29).

Nell'autunno dello stesso anno, avrebbero dovuto tenersi a Ginevra due incontri mondialisti. Il primo, su iniziativa del «gruppo di Phoenix», doveva riunire i delegati dei governi di diverse nazioni in un'Assemblea costituente mondiale, ma non ebbe luogo. Il secondo, organizzato dal «gruppo di Denver» di Philip Isely, si svolse come previsto, come riunione preparatoria per il progetto lanciato dal Comitato mondiale per un'Assemblea costituente mondiale. Questo progetto prevedeva di riunire in un solo consesso delegati dei governi, persone elette dai popoli, rappresentanti delle associazioni mondialiste. Nel corso di essa fu adottata una mozione che perorava l'unione in un'unica organizzazione dei partecipanti all'Assemblea costituente dei popoli (ACP), quali che fossero i loro progetti.

Dal 23 al 26 ottobre, si svolse a Parigi l'XI Conferenza dei parlamentari mondialisti, che elesse presidente dell'associazione Lord Silkin. A proposito dell'unità europea, questo parlamentare britannico dichiarò: «Il cammino verso l'unificazione dell'Europa — associata all'America e forse al *Commonwealth* britannico e ai territori delle ex colonie di altre nazioni, in particolare la Francia — è una tendenza molto promettente verso l'unità mondiale. Riconosco che si tratta di una questione contraddittoria e che non tutti nel nostro movimento condividono la mia opinione» (30).

L'Enciclica «Pacem in terris».

Nel 1963 un evento significativo per i mondialisti fu la pubblicazione dell'enciclica *Pacem in terris* di papa Giovanni XXIII. Altre voci, diverse da quelle dei federalisti europei o mondiali, si alzarono per sottolineare l'importanza e la portata universale di questo testo (31), nel quale il capo della Chiesa cattolica affermava la necessità, per far fronte ai problemi di dimensione mondiale, di un'«autorità politica con competenze universali», «in cui il potere, la costituzione e i mezzi d'azione abbiano essi stessi dimensioni mondiali, e che possa esercitare la sua azione su tutta la Terra». *Monde Uni* esprime approvazione e soddisfazione, facendo osservare che «l'autore... non era un intellettuale privo di responsabilità, né un capo di Stato impegnato nelle vie tortuose della politica internazionale» e contrapponendo il comportamento del papa «in carica» all'atteggiamento di uomini politici di primo piano che, come Lord Attlee o Edgar Faure, avevano preso apertamente posizioni identiche, ma generalmente «in periodi in cui essi non avevano più incarichi governativi» (32).

Membro di *Federal Union*, del Gruppo parlamentare mondialista britannico e vice-presidente dell'Unione interparlamentare, il deputato britannico E. Lancelot Mallalieu diventò segretario generale del MUFM qualche mese prima dell'XI Congresso, che l'organizzazione tenne a Tokyo nel mese di agosto. Vertendo sul tema centrale del disarmo, sotto il profilo sia politico ed economico che morale, questo Congresso fu meno imperniato dei precedenti sull'aspetto giuridico della lotta federalista mondiale e si concentrò maggiormente su un'analisi strategica del come giungere alla riforma delle Nazioni Unite e invertire la tendenza per quanto riguardava la corsa agli armamenti. La Dichiarazione di Tokyo, adottata da federalisti venuti da 32 paesi, tra cui circa 2.000 giapponesi (33), cominciava con la frase: «Dobbiamo scegliere tra la legge mondiale e la guerra mondiale» e ricordava quali fossero i principi e gli obiettivi

dell'organizzazione, prima di definire un programma di azione destinato a «costruire un mondo senza guerre» (34). Al ritorno dal Congresso, che «apri al mondialismo le porte dell'Asia», alcuni delegati si fermarono in India, dove furono ricevuti dal presidente Radhakrishnan e da Indira Gandhi. In seguito il primo ministro Jawaharlal Nehru e Lord Attlee tennero una riunione pubblica e Lancelot Mallalieu creò a Teheran la sezione locale del MUFM, presieduta dal presidente del Senato iraniano, Sharif Amami.

Qualche settimana più tardi, Stati Uniti, Gran Bretagna e URSS concludevano a Mosca un Trattato sul blocco degli esperimenti nucleari, di cui i federalisti denunciarono i limiti, dal momento che non comprendeva l'impegno a favore del disarmo e non era né irrevocabile né universale. I federalisti americani si rallegrarono dell'adozione da parte del Senato degli Stati Uniti di un testo che bandiva gli esperimenti nucleari (35), rammaricandosi poi per la modesta somma di 10.000 dollari annui assegnata dalla Camera dei rappresentanti all'Agenzia per il controllo delle armi ed il disarmo (36). Nel mese di settembre, qualche settimana prima della sua morte, John F. Kennedy, rivolgendosi all'Assemblea generale dell'ONU, prendeva posizione a favore della revisione della Carta, dichiarando: «Le Nazioni Unite non possono sopravvivere come organizzazione statica. I suoi obblighi aumentano così come le sue dimensioni. La Carta deve essere cambiata e così anche le sue abitudini. I redattori della Carta non intendevano che essa rimanesse uguale per l'eternità. La scienza degli armamenti e la guerra hanno fatto di noi, molto più che 18 anni fa a San Francisco, un solo mondo e una sola razza umana con un destino comune. In un mondo così, la sovranità assoluta non assicura più la sicurezza assoluta» (37).

Il 17 dicembre, per la prima volta nella storia delle Nazioni Unite, l'Assemblea generale adottò degli emendamenti per aumentare da 11 a 15 il numero dei membri del Consiglio di sicurezza e da 18 a 27 quello dei membri del Consiglio economico e sociale, per permettere una migliore rappresentanza dei paesi africani e asiatici.

Il 1963 fu anche l'anno della creazione, in maggio, di un Comitato per il Congresso dei popoli. Esso fu promosso dai partigiani dell'ACP, consapevoli che i piani formulati dall'Assemblea costituente nel 1949 sull'onda dell'entusiasmo dell'immediato dopoguerra erano ormai diventati irrealizzabili in tempi brevi sul semplice piano materiale. Jeanne Haslé e Josué de Castro, che più tardi sarebbero stati i due primi delegati eletti a questo Congresso, prefigurazione dell'Assemblea mondiale, precisarono come «l'idea del Congresso dei popoli» fosse «nata dalla

necessità di trovare una soluzione rapida ed efficace alla rappresentanza effettiva delle rivendicazioni dei Cittadini del mondo» (38). Alfred Rodriguès-Brent, resistente e mondialista olandese, aveva impiegato quasi 15 anni per maturare il suo progetto, aiutato dal belga Maurice Cosyn e dal francese Jacques Savary, entrambi impegnati in *Citoyens du Monde* e con i federalisti mondiali (39). Nel maggio 1963, il progetto fu adottato nel corso di una riunione a Bruxelles: esso definiva «le basi dell'elettorato, l'organizzazione delle elezioni e il loro finanziamento, così come il funzionamento e i compiti del Congresso dei popoli e i suoi metodi di lavoro» (40). Ci vollero alcuni anni prima che il progetto si concretizzasse. Nel marzo del '66, a Parigi, in occasione di una conferenza stampa alla presenza di quattro dei firmatari, fu lanciato un appello, redatto da Jacques Savary e sottoscritto da 13 personalità di fama internazionale (41). Nel novembre 1968 si tenne a Parigi una nuova riunione, alla presenza questa volta di otto dei firmatari, tra cui due originari dei paesi dell'Est, davanti a 3.000 partecipanti. La prima tornata dell'elezione transnazionale per corrispondenza si svolse l'anno successivo, nel marzo 1969. Dal 1969 al 1994 si sono tenute parecchie elezioni che hanno permesso, anno dopo anno, di far votare i membri del Registro internazionale dei Cittadini del mondo, embrione di «uno Stato civile mondiale», di associazioni pacifiste o mondialiste e gli abitanti delle collettività locali mondializzate di diversi paesi, per ciò che Guy Marchand definiva «un lavoro di laboratorio» (42).

Nel 1964, i federalisti dell'UWF formarono con il *National Committee for a Sane Nuclear Policy* (SANE) una coalizione che riuniva la maggior parte dei gruppi pacifisti, un comitato incaricato di studiare la fusione dei due movimenti al fine di creare una «nuova dinamica» e di costituire «la più grande organizzazione americana per la pace, il disarmo e la legge mondiale».

Unificazione europea, mondialismo e gollismo.

Ancora una volta *Monde Uni* s'interessò all'integrazione europea, denunciando la politica gollista a proposito dell'adozione della politica agricola comune nel mese di dicembre dell'anno precedente: «Per sottolineare la propria ripugnanza nei confronti di ogni organismo che pretenda di esercitare la sua autorità nell'interesse comune, al di sopra delle sovranità nazionali, il generale De Gaulle una volta ha impiegato, per designare l'ONU, il termine sprezzante di 'coso'... Non è l'ultimatum francese, ma l'arbitrato del 'coso europeo' — la Commissione esecutiva

della Comunità — che ha permesso di evitare la frattura» (43).

In autunno, i federalisti americani si rivolsero attraverso il loro presidente C. Maxwell Stanley al Presidente Johnson e al Segretario generale dell'ONU, U Thant, per chiedere, in merito alla crisi del Vietnam, il rafforzamento urgente delle capacità di difesa della pace da parte delle Nazioni Unite (44).

Il ventesimo anniversario dell'ONU e la guerra del Vietnam.

I federalisti dell'UWF proseguivano intanto i loro negoziati con il SANE denunciando la prospettiva di ritiro dell'Indonesia dalle Nazioni Unite come una seria minaccia per l'avvenire stesso dell'ONU nel caso in cui il diritto di secessione fosse riconosciuto (45), mentre il ventesimo anniversario dell'adozione della Carta di San Francisco veniva preparato sia dai diplomatici che dai mondialisti.

Il XII Congresso del MUFM si svolse nel giugno del '65 proprio a San Francisco, sul tema generale «L'ONU nei prossimi vent'anni», articolando i lavori in tre commissioni su «liberazione dalla guerra», «liberazione dal bisogno» e «libertà per la diversità», mentre il funzionamento stesso dell'ONU era rimesso in forse dai gravi problemi finanziari e dalla continua *escalation* del conflitto vietnamita. Il generale Carlos P. Romulo, rettore dell'Università delle Filippine ed ex presidente dell'Assemblea generale, pronunciò il discorso di apertura. Tra gli altri intervenuti si distinguevano il medico e parlamentare brasiliano Josué de Castro, attivo in seno al Registro internazionale dei Cittadini del Mondo e al Congresso dei popoli, l'americano Norman Cousins e il professore pakistano Muhammed Zafrula Khan, membro della Corte internazionale di giustizia. I 1000 partecipanti, venuti da 30 paesi, tra cui una delegazione giapponese molto nutrita, adottarono la Dichiarazione di San Francisco, il cui obiettivo era quello di sottolineare con forza i pericoli che l'abolizione dell'ONU o la sua impotenza duratura avrebbero fatto correre all'umanità. All'indomani del Congresso, Francis Gérard annotava: «Di fronte alla mancanza di coerenza delle prese di posizione della borghesia cosiddetta classica e allo scisma che regna nel mondo comunista, il federalismo mondiale rappresenta la sola base coerente e unificatrice della politica mondiale» (46).

In una presentazione introduttiva della Dichiarazione di San Francisco, *Monde Uni* scriveva: «Forse non si dovrebbero paragonare le dichiarazioni di due organizzazioni essenzialmente diverse... Da un lato, i rappresentanti degli Stati, in occasione del ventesimo anniversario delle

Nazioni Unite. Dall'altro, dei militanti. Gli uni e gli altri hanno espresso con rimarchevole convergenza i loro timori e le loro speranze nell'ONU, ma la convergenza si fermava lì. Perché i primi esprimevano i punti di vista dei loro governi nazionali. I secondi, nel corso del XII Congresso del MUFM, potevano pretendere di parlare a nome dei popoli» (47).

Lo scrittore americano Norman Cousins fu eletto presidente del MUFM, in sostituzione di Hideki Yukawa, mentre i federalisti mondiali attaccavano la politica americana in Vietnam, rivolgendo un solenne richiamo al presidente Johnson (48).

Nel giugno 1965 *Monde Uni* intervenne di nuovo nel dibattito sollevato dalla crisi europea, allorché il ministro degli esteri francese affermò un'altra volta che la Francia «per risolvere la crisi» si sarebbe attenuta «solo a soluzioni intergovernative» (49). A livello mondiale, il Segretario generale delle Nazioni Unite, U Thant, lanciò un appello per l'ammissione della Cina popolare all'ONU, mentre dieci paesi reclamavano che «il ripristino dei diritti di Pechino» fosse inserito nell'ordine del giorno della ventesima sessione dell'Assemblea generale.

Per la seconda volta, vent'anni dopo la prima Conferenza di Dublino, il giurista americano Grenvill Clark organizzò in questa città del New Hampshire una nuova Conferenza che, sotto la direzione di Kingman Brewster, presidente della prestigiosa Università di Yale, reclamò un'organizzazione mondiale effettiva per la prevenzione della guerra: «Nel corso degli ultimi vent'anni, un numero crescente tra noi ha preso coscienza che la sovranità nazionale deve essere limitata e sostituita da sistemi regionali e internazionali di cooperazione... La Conferenza di Dublino sottolinea che la Carta delle Nazioni Unite, redatta prima di Hiroshima, è inadeguata allo scopo dichiarato di mantenere la pace e la sicurezza. Pur apprezzando le iniziative dell'organizzazione mondiale, essa ritiene l'ONU ormai insufficiente per quanto riguarda i seguenti aspetti: 1) nazioni che raggruppano un quarto della popolazione mondiale non sono membri; 2) il Consiglio di sicurezza è stato troppo spesso paralizzato dal veto; 3) manca una forza permanente capace di opporsi all'aggressione; 4) la regola 'una nazione, un voto' nel seno dell'Assemblea generale rende utopico conferirle i poteri legislativi necessari; 5) manca una Corte con la giurisdizione e i poteri necessari per il regolamento pacifico delle dispute tra le nazioni; 6) manca un sistema che assicuri all'ONU entrate sicure e sufficienti».

La Conferenza di Dublino fece di conseguenza tre raccomandazioni: la prima sul disarmo totale e universale, la seconda sulla creazione di una

reale forza di polizia mondiale e la terza sull'universalità dell'ONU. Essa chiedeva anche la soppressione del veto al Consiglio di sicurezza e proponeva l'urgente creazione di un'Autorità mondiale per lo sviluppo, così da ridurre il divario tra i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo (50).

Nel 1966 *Monde Uni* prese posizione sulla guerra del Vietnam scrivendo: «Gli sforzi per arrivare a una soluzione del conflitto con trattative bilaterali e con l'offerta di mediazione da parte di diversi Stati sono falliti. Anche il ritorno ai Trattati del 1954 e del 1961 non sembra offrire una soluzione, data l'assenza di ogni garanzia sul loro rispetto. Solo un'azione globale su scala mondiale potrà dare al popolo vietnamita un futuro di libertà... Con spirito realista e in mancanza di meglio, bisogna fissare come primi obiettivi la conclusione di un accordo di cessate il fuoco preliminare al ritiro delle forze vietnamite e americane... e la sostituzione di dette forze con una forza di pace delle Nazioni Unite... Lo stesso accordo deve fissare la terza tappa, l'organizzazione di elezioni libere sotto il controllo delle Nazioni Unite, unica possibilità per i Vietcong e i filogovernativi di misurarsi pacificamente con uguali possibilità di successo. Tale politica può riuscire solo se sono assolate le seguenti condizioni: 1) la partecipazione della Repubblica popolare cinese alle Nazioni Unite come membro a pieno titolo; 2) la volontà degli organi delle Nazioni Unite e di tutti i loro membri di cooperare pienamente in questa operazione; 3) la messa a disposizione delle Nazioni Unite non solo delle forze di polizia necessarie all'esercizio dei poteri di controllo, ma anche di ogni mezzo logistico, amministrativo, giuridico, ecc. che questa operazione richieda» (51).

Nel corso dell'estate 1967, 500 federalisti mondiali di 22 paesi, tra cui 200 giapponesi, si trovarono a Oslo per il Congresso del MUFM sul tema del rafforzamento della capacità dell'ONU di assicurare il mantenimento della pace. Per la prima volta, il Congresso fu interamente seguito da un giornalista sovietico che poté «mostrare fieramente ai congressisti un articolo pubblicato alla vigilia sulla *Pravda*». Un altro tema affrontato fu la necessità per i federalisti mondiali di rafforzare le strutture del MUFM perché «fino a quel giorno non erano riusciti a strutturare il loro movimento sulla base dei principi federalisti» (52).

All'inizio del gennaio 1968, la WFY e il MUFM riunirono i loro Consigli a Londra, e tra la fine di luglio e l'inizio di agosto il MUFM tenne un Congresso straordinario a Elsenore, in Danimarca. Nel corso di esso i responsabili federalisti venuti da parecchi paesi (sui circa 35 nei quali esistevano ufficialmente dei gruppi) approvarono una nuova costituzione

del Movimento per renderlo più efficace e accrescere il peso della sua segreteria internazionale. Questa avrebbe dovuto traslocare dall'Aja a Ottawa (mentre la segreteria della WFY sarebbe rimasta a Copenaghen), non accontentarsi più di essere un ufficio di collegamento, pubblicare una rivista in numerose edizioni nazionali e creare un fondo di sviluppo del Movimento (53).

Nel quadro della sua politica di contatto con i paesi dell'Est, la WFY organizzò a Vienna, nel luglio 1968, un seminario al quale parteciparono 70 giovani di 22 paesi, la maggior parte dei quali socialisti, sul tema «Est-Ovest: la cooperazione, passo avanti verso l'ordine internazionale».

I federalisti mondiali avevano dunque saputo, anche durante la guerra fredda, accostarsi agli ambienti vicini ai paesi socialisti. Avevano inoltre sviluppato un'autentica politica verso i paesi non allineati e del Terzo mondo ai tempi della decolonizzazione. Al Congresso di Bruxelles del 1972, organizzato dal Movimento europeo, al quale parteciparono anche numerosi militanti dell'Unione europea dei federalisti, essi dimostrarono nuovamente un interesse reale per l'integrazione europea.

Solo a metà degli anni Ottanta i diversi rami del Movimento federalista internazionale incominciarono a incontrarsi di nuovo regolarmente e a prendere iniziative comuni, sulla via di un'unità d'azione e organizzativa che deve essere tuttavia ancora consolidata malgrado i notevoli progressi compiuti.

NOTE

(1) Per la storia del movimento mondialista e il suo atteggiamento nei confronti dell'integrazione europea dal dopoguerra al '54, si faccia riferimento a Jean-Francis Billion, «I movimenti mondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea», in *Il Federalista*, XXXIII (1991), pp. 27-54.

(2) Francis Gérard, «Le Congrès de Paris», in *Citoyens du Monde*, n. 4 (maggio 1955), p. 1.

(3) *Citoyens du Monde*, rivista trimestrale dell'UFM il cui direttore in carica era Guy Marchand, venne dato alle stampe dopo il giugno 1954. A partire dal n. 11 (luglio-agosto 1956) esso sarebbe diventato l'organo dell'UFM, e anche dell'Unione dei movimenti europei e mondiali per un mondo senza guerra.

(4) Oltre al presidente del Consiglio, Edgar Faure, erano presenti o inviarono messaggi Vincent Auriol, Edouard Bonnefous, Maurice Bourges-Maunoury, Robert Buron, Edouard Corniglion-Molinier, Henri Laforest, Pierre July, Joseph-Pierre Lanet, Pierre-Olivier Lapie, Jean Lecanuet, Pierre Mendès-France, François de Menthon, Jules Moch, Antoine Pinay e Gaston Riou. Alcuni di costoro erano d'altronde, all'epoca, convinti militanti

federalisti, come Robert Buron o Gaston Riou, militanti per numerosi anni nel MUFM o nell'UEF, o responsabili del gruppo parlamentare mondialista, quali Joseph-Pierre Lanet o Jean Lecanuet (quest'ultimo aveva firmato l'editoriale del numero di giugno 1955 (n. 5) di *Citoyens du Monde*). Oltre ai politici, anche intellettuali, scrittori o musicisti, quali Pablo Casals, Albert Camus, Georges Duhamel, André Maurois, Daniel Rops e Jean Rous avevano colto l'occasione per manifestare il loro sostegno alle tesi mondialiste.

(5) Per quanto riguarda le personalità straniere, si notava la presenza o il sostegno di Lord Boyd Orr, presidente della FAO, Sicco Mansholt, ministro olandese dell'agricoltura e futuro membro della Commissione europea, Lord Beveridge, Gbedenah, ministro delle finanze del Ghana, Lord Bertrand Russell, Josué de Castro, parlamentare brasiliano e presidente del Consiglio della FAO, Clement Davies, *leader* del Partito liberale alla Camera dei Comuni, I. J. Pitman, parlamentare conservatore ed ex direttore della Banca d'Inghilterra.

(6) Si vedano i resoconti dei lavori e la risoluzione finale del Congresso in *Citoyens du Monde*, n. 6 e 7 (novembre 1955).

(7) Cfr. il commento di Henri Vautrot, «Les Congrès mondialistes», in *Citoyens du Monde*, n. 12 (settembre-ottobre 1956), p. 2. Nello stesso numero si vedano anche le risoluzioni sulla crisi di Suez adottate nelle riunioni dei parlamentari e del MUFM. Per i parlamentari «le principali vie d'acqua del mondo rappresentano una proprietà comune dei popoli del mondo e non dovrebbero essere utilizzate a profitto di una sola nazione; l'amministrazione di queste vie d'acqua dovrebbe di conseguenza trovarsi, nella misura del possibile, nelle mani di una comunità mondiale». Donde le raccomandazioni «che delle misure pratiche siano prese immediatamente per trasferire l'amministrazione del canale di Suez a un organismo designato dalle Nazioni Unite e controllato da esse» e «che si studi a breve termine il trasferimento alle Nazioni Unite di altre vie d'acqua internazionali, prima che esse divengano la causa di conflitti internazionali». Per il MUFM «una delle cause del conflitto risiede nell'assenza di un'istituzione internazionale capace di finanziare dei progetti quali lo sviluppo della vallata del Nilo», donde di nuovo la raccomandazione di «costituire un fondo mondiale».

(8) Max Juvenal, «Police et forces internationales» e Francis Gérard, «Urgence de créer une Fédération mondiale», in *Citoyens du Monde*, n. 13 (novembre-dicembre 1956), pp. 3-4.

(9) Hippolyte Ebrard, «L'Union mondiale se fera avant l'Union européenne», in *Citoyens du Monde*, *ibidem*, pp. 8-10. «Il grande sogno degli Stati Uniti d'Europa, che era appena valido un secolo fa, è oggi ampiamente superato; la vita economica, politica e sociale non può più essere contenuta in questo quadro. Si può considerare come mancata l'occasione di creare un'unità europea... Organizzare 'per' qualcosa e non unirsi 'contro' qualcuno: ecco il vero spirito della pace. E la sua unica via è la *Federazione mondiale dei popoli*. 'Inconcepibile, dal momento che non si raggiunge l'unione neanche in Europa!', gridano i partigiani dell'Europa. 'No, non la si ottiene perché l'Europa è una creazione dello spirito, non è una realtà'. In opposizione a questo testo si veda quello di Francis Gérard, «L'Europe et le Monde», in *Citoyens du Monde* — n. 14 (febbraio-marzo 1957), p. 12 — in cui si riconosce che «nel principio del federalismo europeo, ci sono dunque due aspetti essenziali: i vantaggi immediati estremamente evidenti e i contributi di lunga durata alla pace e alla prosperità del mondo intero e così alla Federazione mondiale».

(10) Non si deve confondere *One World*, con il sottotitolo *For World Trade and World Law*, pubblicazione dei parlamentari mondialisti, con il periodico dello stesso titolo pubblicato qualche anno più tardi dal MUFM.

(11) Sul Congresso dell'Aja si vedano in particolare «Participations au X Congrès du MUFM», in *Citoyens du Monde*, n. 17 (luglio-agosto 1957), i discorsi e messaggi, i testi

delle risoluzioni e il Manifesto nel n. 18 (settembre-ottobre 1957). Nel primo numero si vedano inoltre «Euratom, Marché commun et fédéralisme mondial» di Francis Gérard e un articolo senza firma, «Fédération régionale», nel quale la rivista prende posizione a favore del federalismo regionale: «I fatti recenti che portano verso la Federazione europea, quali ad esempio la creazione del pool carbone-acciaio, sono un grande incoraggiamento per molti federalisti mondiali, che li considerano come esempi di ciò che potrebbe essere realizzato su scala mondiale... Alcuni federalisti pensano alla possibilità di creare una federazione asiatica, altri s'interessano a una federazione africana e altri ancora lavorano a una federazione atlantica».

(12) Risoluzioni: «Questo Congresso: 1) chiede a tutte le potenze coloniali di prendere immediatamente delle misure per accordare l'indipendenza a tutte le colonie e ai paesi sotto mandato. 2) Incita i paesi indipendenti di Asia e Africa a fornire il massimo aiuto a tutti i popoli che sono ancora sotto il dominio o l'oppressione delle grandi nazioni per permettere loro di raggiungere l'indipendenza», in *Monde Uni*, n. 21 (aprile-maggio 1958), p. 16.

(13) «Les Conventions de Genève sur le droit de la mer», in *Monde Uni*, n. 23 (settembre-ottobre 1958), pp. 3-4.

(14) «Nouveau départ», in *Monde Uni*, n. 20 (febbraio-marzo 1958), pp. 1-2.

(15) «A propos d'un changement de titre», in *Monde Uni*, n. 20 (febbraio-marzo 1958), p. 3.

(16) Philippe Comte, «Le fédéralisme mondial et l'Afrique Noire», in *Monde Uni*, n. 22 (giugno-luglio 1958), pp. 3-4.

(17) Cfr. *Monde Uni*, n. 23 (settembre-ottobre 1958). Questo numero ha ripubblicato anche due estratti della Carta di Versailles, approvata all'unanimità, che prevedeva: «1) Un parlamento mondiale per elaborare delle leggi mondiali al fine di assicurare e mantenere una pace durevole; 2) un potere esecutivo per applicare queste leggi; 3) delle corti internazionali di giustizia con potere e giurisdizione su tutti i conflitti relativi a queste leggi mondiali; 4) una forza di polizia mondiale incaricata di far rispettare queste leggi universali da parte di tutti coloro che violano o rischiano di violare queste leggi, per rendere possibile il disarmo universale, simultaneo e totale di tutte le nazioni».

(18) *Monde Uni*, *ibidem*.

(19) «Thirty-four Countries Attend Eight World Conference in Parliament House, Berne, September 24-29, 1959», in *One World*, II (1960), n. 4.

(20) *Monde Uni*, n. 28-29 (ottobre 1959). Il CFACP si definiva in questa occasione «un Consiglio di qualche persona eletta dalle Direzioni della registrazione e dell'informazione dei Cittadini del mondo. Esso controlla queste direzioni, che cercano di prefigurare futuri servizi pubblici d'interesse mondiale».

(21) «Il MUFM è sempre stato d'accordo teoricamente sul fatto che le federazioni regionali rappresentano una tappa costruttiva verso la Federazione mondiale. Ma, tra tutte le associazioni che in Europa vi aderiscono, la britannica *Federal Union* è la sola ad aver mantenuto il federalismo europeo come una parte essenziale della sua politica. I suoi membri hanno ragione?... Forse il primo vantaggio della Federazione europea... è la forza dell'esempio per il mondo nel suo insieme... La maggior parte della gente impara da immagini concrete e non da concetti teorici... Lo sviluppo della Federazione europea non ci mostra soltanto cosa c'è da fare, c'insegna anche come farlo... Le due ultime guerre mondiali sono cominciate in Europa. Sono state guerre civili europee che si sono estese agli altri continenti. Una Federazione europea eviterebbe che ciò si ripeta. Ma l'esistenza di una Federazione europea renderebbe anche meno probabile una guerra tra gli Stati Uniti e l'URSS... In fin dei conti, l'Europa ha bisogno della federazione per la propria prosperità e il mondo ha bisogno di un'Europa prospera».

(22) Su questo argomento si veda il dossier di *Monde Uni* (ottobre 1960, pp. 4-23)

sull'evoluzione dell'Africa. Questa tavola rotonda, organizzata dall'UFM e radiodiffusa presso gli ascoltatori degli Stati della Comunità francese, riuniva militanti e simpatizzanti mondialisti e giornalisti specializzati nelle questioni africane sul tema «L'Africa sarà un nuovo campo di battaglia della lotta tra Est e Ovest, o sarà il primo campo di applicazione di una cooperazione internazionale ispirata e diretta da un'Autorità mondiale?».

(23) Su Jean Rous si veda Jean-Francis Billion e Jean-Luc Prével, «Jean Rous et le fédéralisme», in *Il Federalista*, XXVIII (1986), pp. 123-35.

(24) Si veda Philippe Comte, «Le poids des neutres», in *Monde Uni*, n. 52-53 (giugno-luglio 1961), pp. 3-4 e 21.

(25) Cfr. *Monde Uni*, n. 54 (agosto 1951). Nello stesso numero si veda anche l'articolo dell'ex segretario generale aggiunto delle Nazioni Unite, Henry Laugier, «Pour une coalition des petits», e i messaggi al Congresso dei dirigenti africani, in particolare quello del presidente del Senegal, Léopold S. Senghor, di cui riportiamo alcuni passi. «Secondo noi il federalismo deve essere, insieme, interno e internazionale. Esso rappresenta essenzialmente la ricerca dell'unità nella diversità... Non avendo potuto costituire subito in Africa dei veri Stati federali, abbiamo realizzato, con l'Unione africana e malgascia, delle unioni a carattere confederale. E' solo sulla base di questa prima forma di unione che potremo fare un passo avanti sulla via dello Stato federale. Avete all'ordine del giorno il problema della riforma delle Nazioni Unite... Io ho sempre approvato le riforme costruttive proposte dal vostro Movimento..., sarebbe particolarmente necessario completarla con un'Assemblea dei popoli... Non dimentico che, dal 1953, i federalisti mondiali hanno contribuito alla costruzione dell'edificio di quella che oggi si chiama azione contro il sottosviluppo... Per quanto ci riguarda, siamo impegnati in terra africana nell'azione per vincere il sottosviluppo... delle misure di socializzazione e di pianificazione che tengono conto delle libertà dell'uomo e dell'esistenza di comunità viventi sono tali da permettere l'equilibrio e una crescita continua del progresso economico e sociale. La nostra rivoluzione è basata sull'idea cooperativa e comunitaria. Noi cerchiamo secondo i principi federalisti di combinare l'accentramento e il decentramento, nel rispetto delle specificità regionali... Vi proponiamo, dopo il vostro Congresso, di creare a Dakar una sezione senegalese del Movimento universale per una federazione mondiale».

(26) Philippe Comte, «Un impératif pour le mouvement fédéraliste mondial: engager le dialogue avec l'Est», in *Monde Uni*, n. 57-58 (novembre-dicembre 1961).

(27) Maurice Cosyn, «Un membre du Comité Central du PC de l'URSS propose d'organiser un 'Congrès des peuples' en 1962», e Henry Osborne, «La pressante sincérité de Lord Attlee a impressionné les russes — Maintenant ils savent ce que nous représentons», in *Monde Uni*, *ibidem*.

(28) Philippe Comte, «La décennie du développement», in *Monde Uni*, n. 67 (gennaio 1963), pp. 4-11.

(29) Francis Gérard, «Position des fédéralistes mondiaux à l'égard du fédéralisme européen», in *Monde Uni*, n. 61 (marzo 1962). Sulla costruzione europea si veda anche l'importante dossier pubblicato da *Monde Uni* sotto il titolo «Visa pour l'espoir», n. 64-65 (agosto-settembre 1962), che fa il punto sull'unificazione europea attraverso l'evoluzione delle diverse comunità, CECA, EURATOM, ecc., dà la parola a Etienne Hirsch, recentemente allontanato, dal governo francese, dalla presidenza della Commissione europea per l'energia atomica per le sue prese di posizione federaliste e più tardi presidente del MFE francese, e ad Alexandre Marc, ripubblicando inoltre la mozione di politica generale del Congresso di Montreux dell'UEF del 1947.

(30) «XIth. World Conference of World Parliament Association», in *One World*, III (1963), n. 3.

(31) Si vedano tra gli altri gli estratti, i commenti e gli articoli riservati all'enciclica

Pacem in terris sulla stampa mondialista. In particolare «Une voie pour la famille humaine», in *Monde Uni*, n. 71-72 (maggio-giugno 1963), e «Papal Encyclical for World Government», in *The Federalist*, Washington, IX (1963), n. 8-9 (aprile-maggio). I federalisti americani dell'UWF pubblicarono anche degli estratti dell'enciclica sotto il titolo «Calling for World Government. Encyclical Highlights». Da parte sua, *Le Fédéraliste*, rivista diretta da Mario Albertini, pubblicava un lungo editoriale critico sotto il titolo «La signification politique de l'encyclique 'Pacem in terris'», (V (1963), pp. 95-106). Il testo concludeva: «... noi non ci uniamo al coro degli elogi e delle approvazioni indirizzate alla 'Pacem in terris' per il modo in cui il problema della pace vi è posto... La verità è che la tregua non è pace, ma, al contrario, il mantenimento della guerra; che non c'è nessuna prospettiva per la pace mondiale finché il principio federalista — che supera la sovranità assoluta degli Stati — non è rilanciato nel mondo, rompendo e demistificando i due blocchi contrapposti; che la battaglia per la pace mondiale, come per le federazioni regionali, deve essere combattuta dai popoli contro la sovranità assoluta degli Stati, e dunque contro le classi politiche al potere».

(32) *Monde Uni*, *ibidem*, p. 3.

(33) *The Federalist*, Washington, ottobre 1963.

(34) «Déclaration de Tokyo», in *Monde Uni*, n. 73-74 (luglio-settembre 1963). Si trova anche in *World Federalist*, VIII (1963), n. 4 (ottobre).

(35) «Test Ban Treaty Ratified. UWF Ready for Further Push», in *The Federalist*, Washington, ottobre 1963. L'UWF annunciava l'invio su propria iniziativa di 25.000 lettere ai senatori a sostegno del Trattato.

(36) «House Votes ACDC \$ 10 Million. Federalists Supported Larger Authorization», in *The Federalist*, Washington, X (1963), n. 4 (dicembre).

(37) «Kennedy Calls for UN Charter Change», in *The Federalist*, Washington, settembre 1963.

(38) «Vers le Congrès des Peuples — Historique», in *Citoyens du Monde*, n. 14 (ottobre 1969). Si vedano anche il necrologio di Rodriguès-Brent, in *Citoyens du Monde*, n. 21 (aprile 1971) e quello di Josué de Castro, in *Citoyens du Monde*, n. 29 (ottobre 1973).

(39) Alfred Rodriguès-Brent, «Pourquoi le Congrès des Peuples», in *Congrès des peuples*, Parigi, pp. 6-9. Questo libro, non datato, traccia la storia della genesi del Congresso dei popoli dal 1953 al 1977 e riporta il testo delle sue principali dichiarazioni, a partire dalla sua entrata in funzione nel luglio 1977, fino al 1982.

(40) *Citoyens du Monde*, *ibidem*.

(41) Lord Boyd Orr, Shinzo Hamai, Linus Pauling, Bertrand Russell, Hans Thirring, Danilo Dolci, Josué de Castro, Alfred Kastler, l'Abbé Pierre, Jean Rostand, Rajan Nehru, il pastore Hromadka e Ivan Supek.

(42) Malgrado le distanze e l'impossibilità di riunirli regolarmente, non fosse che a causa delle difficoltà finanziarie, gli eletti del Congresso dei popoli, la cui segreteria generale è stata successivamente tenuta da Guy poi Renée Marchand, resteranno nella storia, secondo la loro stessa definizione, come «i primi cittadini del mondo eletti in maniera democratica al di sopra degli Stati nazione per occuparsi di gestire simbolicamente, ma democraticamente, gli affari dell'intera umanità». Il Congresso dei popoli ha adottato una serie di dichiarazioni su ambiente, Nazioni Unite, oceani, energia e materie prime, popolazione mondiale, alimentazione, disarmo, donne, diritti dell'uomo, disarmo e Nazioni Unite, diritti del bambino e dell'adolescente, società multinazionali, rifugiati, satelliti di telecomunicazione, acqua potabile, diritto all'informazione, salute, energia nucleare civile, desertificazione. Esso ha infine creato nel corso della sua storia diverse organizzazioni quali l'Istituto di studi mondialisti, inaugurato a La Lambertie nel 1978 e oggi presieduto dal belga Marc Garcet, l'Agenzia di stampa mondialista e il Fondo mondiale di solidarietà

contro la fame. La decima elezione, inizialmente prevista a San Francisco per il giugno 1995, parallelamente alla celebrazione del cinquantenario della Carta e qualche giorno prima del XXII Congresso del MFM, è attualmente rinviata *sine die*.

(43) Jean-Pierre Cornet, «Ce 'machin' qui a sauvé l'Europe», in *Monde Uni*, n. 78 (gennaio 1964). Jean-Pierre Cornet concludeva: «Si è temuto per un istante che i 'Sei' non sapessero fare la scelta tra l'Europa e la margarina. E' la Commissione, questo 'coso' internazionale, che è infine giunta a far pendere la bilancia dalla parte dell'avvenire. Senza di essa, il Mercato comune avrebbe cominciato in dicembre un periodo di stagnazione *ante mortem* e il fallimento di questa esperienza avrebbe avuto conseguenze incalcolabili non solo per gli interessati, non solo per gli altri paesi dell'Europa e dell'Africa associati alla CEE, ma per la causa stessa delle federazioni regionali, che è una delle vie lungo le quali il mondo s'incammina verso la sua unità». Sulla politica estera gollista e la sua critica da parte dell'UFM si veda anche Michel Voirol, «Critique mondialiste de la politique extérieure gaulliste», — Etre 'grand' dans un monde féodal», in *Monde Uni*, n. 93-94 (maggio-giugno 1965) e «Jupiter aveugle ceux qu'il veut perdre», in *Monde Uni*, n. 95 (luglio 1965).

(44) «UWF Asks Caution on Vietnam, Looks to UN Peace-keeping Role», in *The Federalist*, Washington, XI (1964), n. 1 (settembre), che pubblica anche il messaggio di C. Maxwell Stanley così come la risposta della Casa Bianca.

(45) «Indonesia Withdrawal from UN Poses Unique Problems», in *The Federalist*, Washington, XI (1965), n. 5 (gennaio-febbraio).

(46) Francis Gérard, «A San Francisco, une force politique s'affirme au dessus des idéologies», in *Monde Uni*, n. 96-97 (settembre-ottobre 1965).

(47) *Ibidem*. Sotto il titolo «Le défi», *Monde Uni* pubblicava la dichiarazione adottata dal MUFM. «Non sono soltanto la guerra e la perdita della libertà a minacciare l'umanità. La fame, la malattia e la povertà pesano sull'umanità e costituiscono un pericolo talmente immediato che bisogna occuparsene anche prima che l'umanità raggiunga l'obiettivo della Federazione mondiale. Ma l'eliminazione di questi flagelli non ha bisogno di altro se non di istituzioni su scala mondiale... La storia c'insegna che ogni volta che degli uomini vivono insieme sono necessarie delle leggi per regolare i loro conflitti d'interesse. Se dobbiamo avere delle leggi mondiali, occorrerà un'Autorità mondiale per crearle, interpretarle, farle diventare esecutive e imporle ai cittadini. E' tempo che il potere della legge sia riconosciuto negli affari internazionali, come lo è ora all'interno delle Nazioni... Non c'è niente di meno e di diverso da fare». Si veda anche la risoluzione finale del XII Congresso in *Monde Uni*, n. 98 (novembre 1965).

(48) Commentando la riunione del MUFM, *San Francisco Chronicle* scrisse: «L'azione degli Stati Uniti in Vietnam ha fatto correre 'il rischio di una conflagrazione mondiale' e il loro intervento nella Repubblica dominicana ha 'indebolito le Nazioni Unite', dichiarano le risoluzioni adottate dai federalisti mondiali. Il lungo impegno preso dagli Stati Uniti per un ordine mondiale assicurato dalla legge esige che la politica americana ceda il passo all'ONU, assicurano le risoluzioni. Questa base legale è seriamente compromessa quando il governo impiega, per risolvere le crisi, metodi che ignorano o indeboliscono l'ONU... Di conseguenza, il presidente Johnson è stato fermamente pregato di: a) avanzare precise proposte di emendamento della Carta delle Nazioni Unite per rafforzare i poteri di questa riguardo al mantenimento della pace; b) incoraggiare, sino a che queste proposte non saranno state accettate, le possibilità che l'ONU ha di mantenere la pace nelle condizioni attuali».

(49) Jean-Pierre Cornet, «La crise du Marché commun: deux philosophies en conflit; l'Etat et la Communauté», in *Monde Uni*, *ibidem*.

(50) «Grenville Clark Calls Second Conference», in *Monde Uni*, n. 100 (gennaio

1966).

(51) «Vietnam, USA e Nations Unies», in *Monde Uni*, n. 100 (gennaio 1966).

(52) «World Congress Hold in Oslo», in *Canadian World Federalist*, n. 32 (settembre-ottobre 1967), pp. 1-3.

(53) «WAWF Turns a Corner», in *World Federalist of Canada*, n. 36 (maggio-giugno 1968), pp. 9-10.

INTERNAZIONALISMO E EDUCAZIONE*

Il Novecento: uno sguardo complessivo.

Vorrei aprire questa conversazione indicando anzitutto alcune ragioni per le quali ritengo sia importante oggi, nell'ottica dell'educazione, misurarsi con problematiche connesse all'internazionalismo.

Le ragioni principali stanno in alcune caratteristiche della società contemporanea, che credo valga la pena di richiamare, tenuto conto che i fini dell'educazione sono posti dalla società — per dirla con Piaget — sia «in modo spontaneo attraverso le costrizioni del linguaggio, degli usi, dei modi di pensare, della famiglia, delle condizioni economiche, ecc.», sia «in modo riflesso attraverso gli organi dello Stato o di particolari istituzioni» (1).

A questo proposito, senza riprendere le diverse analisi disponibili, mi limiterò a richiamare, perché lo ritengo particolarmente efficace, il bilancio tracciato da Eric Hobsbawm nel suo libro *Il secolo breve*.

«Tra il 1914 e i primi anni '90 — egli scrive — il mondo è diventato un campo operativo unitario assai più di quanto non lo fosse (né potesse esserlo) nel 1914. In effetti, per molti scopi, soprattutto negli affari economici, il mondo è ora l'unità operativa primaria e le unità più vecchie, come le economie nazionali, definite dalle politiche degli Stati territoriali, si sono ridotte a complicazioni delle attività transnazionali. Lo stadio cui è pervenuta negli anni '90 la costruzione del «villaggio globale» — la locuzione fu coniata negli anni '60 (MacLuhan, 1962) — non sembrerà molto avanzato agli osservatori che vivranno a metà del XXI secolo, ma esso ha già trasformato non solo certe attività tecniche ed

* Si tratta del testo di una relazione al Corso di aggiornamento per insegnanti su «Nazionalismo, internazionalismo e federalismo», tenutosi a Ventotene nei giorni 4/6 settembre 1996, organizzato dall'ARIFS (Associazione per ricerca e insegnamento di filosofia e storia) in collaborazione con la Facoltà di Scienze politiche dell'Università di Torino e con l'Istituto Altiero Spinelli di Pavia.

economiche e le modalità operative della scienza, ma anche aspetti importanti della vita privata, soprattutto grazie alla inimmaginabile accelerazione nel settore delle comunicazioni e dei trasporti» (2).

Il primo elemento caratterizzante del nostro secolo è dunque l'intensificarsi dell'interdipendenza a livello mondiale, che ha trasformato in modo radicale economia, scienza, tecnica e vita privata.

Ma, accanto a questo elemento, e ad esso strettamente connesso, Hobsbawm ne scorge un altro: quello costituito dal problema della gestione a livello politico mondiale di questi processi.

«Forse — egli infatti prosegue — la caratteristica più impressionante della fine del XX secolo è la tensione che sussiste tra questo processo sempre più accelerato di globalizzazione e l'incapacità delle istituzioni pubbliche e dei comportamenti collettivi degli esseri umani di accordarsi ad esso. E' un fatto abbastanza curioso che il comportamento privato degli uomini abbia faticato molto meno della loro condotta pubblica ad adattarsi al mondo della televisione satellitare, della posta elettronica, delle vacanze alle Seychelles e del pendolarismo transoceanico» (3).

Ed è una tensione, questa, resa anche più drammatica da un altro elemento che, secondo Hobsbawm, caratterizza il nostro secolo: «la disintegrazione dei vecchi modelli delle relazioni umane e sociali, da cui deriva anche la rottura dei legami tra le generazioni, vale a dire tra il passato e il presente», disintegrazione che risulta «particolarmente evidente nei paesi più sviluppati del capitalismo occidentale, nei quali i valori di un individualismo asociale assoluto sono stati dominanti sia nelle ideologie ufficiali, sia in quelle non ufficiali, sebbene coloro che li sostengono spesso ne deplorino le conseguenze sociali», ma che si può «riscontrare anche in altri paesi», dove è rafforzata «dallo sgretolamento delle società e delle religioni tradizionali, come anche dalla distruzione, o autodistruzione, delle società del 'socialismo reale'» (4).

Se questi sono alcuni tra gli elementi fondamentali che caratterizzano il nostro secolo, che lo fanno diverso dalle epoche precedenti, e se, come detto, la società determina i fini dell'educazione, si capisce come non si possa oggi occuparsi dei problemi dell'educazione medesima e dei suoi valori di riferimento senza misurarsi con le tematiche connesse al processo della globalizzazione e al problema della costruzione di istituzioni pubbliche e di comportamenti collettivi adeguati a questo processo e quindi in grado di governarlo.

In questa prospettiva può essere utile per noi richiamare brevemente il pensiero di alcuni pedagogisti del nostro secolo sull'internazionalismo.

La coscienza delle trasformazioni storiche e delle loro relazioni con la filosofia dell'educazione in Dewey.

Abbiamo, citando Hobsbawm, fatto riferimento a una data, il 1914, come limite dal quale prendere le mosse per considerare lo specifico del nostro secolo. E infatti tutti noi sappiamo che è già la prima guerra mondiale a segnalare — drammaticamente ma in modo molto evidente — questo processo di globalizzazione.

Non è un caso infatti che già da essa emerga l'esigenza di uno strumento politico atto a dirimere le controversie internazionali con metodi pacifici e democratici, esigenza concretatasi nella Società delle Nazioni. E ciò indipendentemente dal fatto che questa sia stata fin dal principio priva di reale significato a causa del rifiuto degli USA di aderirvi e si sia dimostrata poi un fallimento quasi totale. Non mi propongo certo qui di ripercorrere, né di offrire interpretazioni degli eventi storici del Novecento; ho citato questi elementi, sottolineandone la presenza già negli anni della prima guerra mondiale, perché è proprio a partire da quegli anni, probabilmente sotto l'impressione prodotta dagli eventi bellici, che, a livello di pedagogia e di proposte educative, emerge in vari autori una chiara consapevolezza delle specificità dell'epoca rispetto alle precedenti, e conseguentemente si afferma con forza in ambito educativo una prospettiva internazionalista, spesso connessa con ideali pacifisti.

E' Dewey, ritengo, il pensatore che, più di ogni altro in quegli anni, esprime questa coscienza della stretta connessione che lega la prospettiva internazionalista al concetto dell'educazione del XX secolo.

In *Democrazia ed educazione* giunge a questa consapevolezza sia attraverso un'analisi del mondo contemporaneo, sia attraverso la considerazione di teorie educative del passato.

A questo proposito Dewey considera in particolare tre epoche, per il grande rilievo che in esse ebbe il significato sociale dell'educazione. La prima è quella che corrisponde al pensiero di Platone; nella filosofia platonica è presente, secondo Dewey, un'intuizione pedagogica fondamentale, «il riconoscimento più adeguato... del significato educativo dell'ordinamento sociale e... della dipendenza di questo dai mezzi usati per educare i giovani» (5); tuttavia Platone non riesce, a causa dell'influsso sul suo pensiero delle condizioni della società in cui vive, né a riconoscere «la infinita varietà di tendenze attive e di combinazioni di tendenze di cui è capace un individuo» (6), né a uscire da una prospettiva statica, una prospettiva cioè secondo la quale «lo scopo finale della vita

è fisso» (7).

Dopo questo riferimento alla filosofia platonica, Dewey concentra la propria analisi sugli antecedenti moderni della contemporanea teoria educativa: l'ideale «individualistico» del XVIII secolo e l'ideale nazionale e sociale del XIX secolo.

Secondo Dewey le affermazioni relative alla diversità dei talenti individuali naturali e al bisogno di libero sviluppo dell'individualità, presenti nel XVIII secolo, darebbero solo «un'idea inadeguata del vero significato del movimento», il cui interesse principale starebbe «nel progresso, specialmente nel progresso sociale» (8). Ci troveremmo cioè di fronte a una «filosofia apparentemente asociale», che nella contrapposizione tra natura e società maschererebbe «in maniera piuttosto trasparente un impulso verso una società più vasta e più libera», cioè «verso il cosmopolitismo», una filosofia il cui ideale vero sarebbe «l'umanità». E ciò in quanto «nella partecipazione all'umanità, ...distinta dallo Stato, le capacità dell'uomo si sarebbero liberate; mentre nelle organizzazioni politiche esistenti le sue facoltà erano ostacolate e deformate per poter far fronte alle esigenze e agli interessi egoistici dei governanti dello Stato» (9).

E' l'ingenuità di questa teoria che spiega il passaggio all'ideale nazionale dell'Ottocento: essa infatti, secondo Dewey, con il suo «lasciare semplicemente tutto alla natura» (10), non poteva non essere destinata a mostrare ben presto la sua debolezza dal punto di vista educativo. A distanza di pochi anni infatti si fece strada la convinzione che se il processo educativo, volto allo «sviluppo completo e armonico di tutte le facoltà» era tanto importante da avere come «contropartita sociale... un'umanità illuminata e progressiva», esso non poteva certo affidarsi a circostanze accidentali, ma «richiedeva un'organizzazione precisa per la sua realizzazione» (11). E tale organizzazione, nel XIX secolo, fu identificata, appunto, nello Stato nazionale, che si sostituì, come ideale, all'umanità; per cui «formare il cittadino, non 'l'uomo', divenne lo scopo dell'educazione» (12).

Tutto ciò comportò una sorta di rovesciamento. Scrive infatti Dewey: «Con l'immensa importanza attribuita allo Stato nazionalistico, circondato da altri Stati rivali, più o meno ostili» era impossibile infatti che non si giungesse ad esigere «la subordinazione degli individui agli interessi superiori dello Stato», e a considerare «il processo educativo... come un processo di allenamento alla disciplina piuttosto che di sviluppo personale» (13). E ciò nonostante la filosofia dell'educazione tentasse di conciliare sul piano teorico, facendo ricorso alla concezione del caratte-

re 'organico' dello Stato, l'idea di realizzazione completa dell'individuo con l'ideale dello Stato.

Ora, è proprio con la finalità nazionalistica, caratteristica dell'educazione del XIX secolo, secondo Dewey, che deve misurarsi il concetto democratico dell'educazione del XX secolo, per prenderne le distanze e potersi realizzare. Egli scrive: «Uno dei problemi fondamentali dell'educazione nella e per la società democratica è posto dal conflitto fra una finalità nazionalistica ed uno scopo sociale più vasto» (14). Il problema si genera nel momento in cui «lo scopo sociale dell'educazione e il suo scopo nazionale» vengono identificati, perché da ciò risulta «un deciso oscuramento del significato del primo» (15).

D'altra parte Dewey stesso si rende conto che «questa confusione corrisponde all'attuale stato delle relazioni umane», che vede, «da una parte la scienza, il commercio e l'arte» trascendere i confini nazionali e implicare «interdipendenza e cooperazione tra i popoli», e dall'altra «ogni nazione» vivere «in uno stato di ostilità repressa e di guerra incipiente con i suoi vicini» (16).

La teoria dell'educazione nel XX secolo, di fronte a questa contraddizione, deve, secondo Dewey, misurarsi seriamente con l'interrogativo: «E' possibile che uno Stato nazionale abbia nelle sue mani la scuola senza restringere, deformare e corrompere i veri fini sociali del processo educativo?» (17).

Perché i veri fini sociali del processo educativo non vengano corrotti è necessario che vengano affrontati enormi problemi: «All'interno — scrive Dewey — la questione deve affrontare le tendenze dovute alle condizioni economiche presenti, che dividono la società in classi, alcune delle quali sono fatte meri strumenti per la maggior cultura degli altri. Nelle sue proiezioni esterne la questione riguarda la conciliazione della lealtà nazionale, del patriottismo, con la devozione superiore alle cose che uniscono gli uomini in mire comuni, indipendentemente dai confini politici nazionali» (18).

Per eliminare gli effetti delle ineguaglianze economiche e la chiusura nazionalistica, sono necessari anzitutto poderosi provvedimenti amministrativi; ma anche «modificazioni degli ideali tradizionali della cultura, delle discipline tradizionali di studio e dei metodi tradizionali di insegnamento e di disciplina» (19).

Per quanto riguarda, in particolare, l'insegnamento relativo alle relazioni fra le nazioni, secondo Dewey «non basta insegnare gli orrori della guerra ed evitare tutto ciò che possa stimolare la gelosia e l'ostilità internazionale. Bisogna anche insistere su tutto ciò che unisce i popoli e

li proietta verso scopi e risultati comuni al di fuori delle limitazioni geografiche. Si deve inculcare nelle menti come disposizione operante la convinzione del carattere secondario e provvisorio della sovranità nazionale rispetto all'associazione e alle relazioni più complete, più libere e più redditizie fra tutti gli esseri umani» (20).

L'idea democratica «dell'educazione come liberazione delle capacità individuali in un progressivo sviluppo rivolto a scopi sociali» si lega per Dewey strettamente a questi aspetti. Se essi infatti non vengono affrontati, ci dice Dewey, «il criterio democratico di educazione potrà essere applicato solo in maniera incoerente» (21). Esplicitando, potremmo dire che il rilievo dato dalla pedagogia di Dewey all'interesse, alla connessione tra la prassi e la teoria, al metodo dell'indagine, alla ricerca di gruppo, trova un suo pieno significato solo se collegato alla prospettiva di superamento delle chiusure sociali e nazionali.

La prospettiva internazionalista in altri pedagogisti ed educatori.

Accanto a Dewey, che esprime in modo così chiaro già nel 1916 la consapevolezza del nesso in una società democratica tra educazione e superamento della prospettiva nazionalistica, e dell'esigenza di legare questa finalità all'utilizzo di mezzi — economici, culturali e metodologico-didattici adeguati — potrebbero essere citati molti altri autori, in genere esponenti delle scuole nuove e della pedagogia attivistica, che, a partire da quegli stessi anni e fino al periodo successivo alla seconda guerra mondiale, hanno affrontato la medesima tematica. Io mi limiterò a richiamarne alcuni, in funzione del contributo dato dalle loro posizioni alla focalizzazione di diversi aspetti del problema.

Sempre in ambito statunitense e sulla scia di Dewey, Kilpatrick, affrontando nel 1926 il problema del nazionalismo, lo lega all'anarchismo, affermando a chiare lettere: «Il nazionalismo... ha, come si sa, una storia. La concezione dell'assoluta sovranità nazionale è relativamente nuova nel mondo e in un mondo di sempre crescenti correlazioni è del tutto insostenibile come la teoria dell'assoluta sovranità personale... Proprio come la storia ha convinto il genere umano che le leggi sono necessarie per la più effettiva libertà di ogni persona che viva in relazioni umane con altre persone, così ora, mentre l'integrazione ogni giorno più fa del mondo un tessuto sociale unitario, appare sempre più necessario che la legge debba governare le nazioni. E se è necessaria la coercizione da parte della forza comune per salvare la persona debole dalla ingiustificata prepotenza del più forte, perché non deve avvenire la stessa cosa con le

nazioni? Sempre più il mondo vede e capisce che le cose stanno così» (22).

In questa prospettiva si tratta, per Kilpatrick, di trasformare nell'educazione, oltre ai metodi (23), la visione culturale tradizionale di alcune discipline. Se infatti alla scuola spetta il compito di dare «una visione e una comprensione dei fatti capace di affrontare tali fatti nella loro vera essenza», essa deve far propria «una mentalità mondiale». «E questo implica — secondo Kilpatrick — una nuova storia, una nuova geografia, probabilmente una nuova e più comprensiva scienza sociale. Perché la vecchia storia e la vecchia geografia, con una selettiva distorsione dei fatti, ci rendono incapaci di vedere veramente l'effettiva situazione presente» (24).

Vale la pena di sottolineare che questa importanza attribuita da Kilpatrick alla trasformazione delle discipline storico-sociali viene ribadita anche da altri autori che assumono un'analoga prospettiva contraria al nazionalismo; per citare solo un esempio, possiamo richiamare il nome di Cousinet, che, in Europa e in un momento storico successivo (1943), condannando l'insegnamento tradizionale della storia, rivolto a bambini e preadolescenti, scrive: «C'è la sola preoccupazione di esaltare sempre il sentimento nazionale e di lasciare ignorare ai fanciulli tutti i casi nei quali le genti non appartenenti agli stessi paesi hanno cooperato e lavorato per il bene comune nel commercio, nell'industria, nelle lettere e nelle scienze. Da questo deriva in tutti i popoli l'odio dello straniero che i fanciulli non vedono mai apparire sulla scena della storia se non con le armi in mano» (25).

Altri autori, nella medesima prospettiva di un'educazione internazionalistica, sembrano invece privilegiare, rispetto alla organizzazione dei contenuti, l'analisi di dinamiche più propriamente psico-affettive.

E' il caso di Pierre Herman Bovet (26), che, occupandosi dell'educazione civica, prende in considerazione gli istinti umani, e fra questi l'istinto di lotta e l'istinto alla solidarietà; secondo Bovet questi ultimi nell'uomo sono strettamente collegati fra loro, per cui la trasformazione del primo al servizio di ideali di solidarietà — in diverse forme, che vanno dalla canalizzazione alla sublimazione — è possibile e costituisce uno dei compiti principali dell'educazione. Infatti «l'educazione ispirata all'ideale della pace tra i popoli non è altro che l'educazione morale, civica e umana dell'individuo considerato nella sua totalità» (27). «Dalla famiglia al clan, dal clan alla tribù, da quest'ultima alla patria. Chi ci impedisce di spingere ancora più lontano il nostro sguardo e di vedere il

momento in cui questa più alta forma del sentimento sociale, la solidarietà, si darà per oggetto non un solo Stato ma l'umanità tutta intera? Dopo la confederazione dei comuni in un cantone, la confederazione dei cantoni in una nazione, la confederazione delle nazioni» (28).

La sottolineatura delle dinamiche affettive è propria anche della Montessori, che, occupandosi del problema della pace, sostiene che, tra «gli istinti occulti che guidano l'uomo nella costruzione di se stesso» e che «l'educazione deve valorizzare» vi sia, «potente, l'istinto sociale» (29). In realtà, «il bambino è incompreso dall'adulto» (30), che lo reprime. «Una guerra senza tregua... accoglie l'uomo dalla nascita e lo accompagna durante lo sviluppo» (31), una guerra «fra il forte e il debole», vinta dall'adulto, e «fatale per l'umanità» (32), perché — secondo la Montessori, che qui sembra riprendere tematiche psico-analitiche — «l'obbedienza a cui è sottomesso il bambino nella famiglia e nella scuola, obbedienza che non ammette ragione e giustizia, prepara l'uomo ad essere sottomesso per fatalità di cose... apre la via allo spirito di devozione, quasi di idolatria verso i condottieri, che rappresentano per l'uomo rattrappito il padre e il maestro, figure che si imposero al bambino come perfette e infallibili» (33). E la vita di schiavitù dei bambini, che vengono puniti se aiutano i compagni e incoraggiati se li superano e li vincono con l'emulazione, è una educazione che prepara gli uomini alla guerra.

Questi meccanismi psicologici contano molto di più, secondo la Montessori, dei contenuti culturali che vengono insegnati: «Si parli o no di guerra ai bambini, si adatti in un modo o nell'altro la storia dell'umanità ad uso dei fanciulli, ella scrive, ciò non cambia nulla al destino della società» (34). La Montessori, cosciente delle trasformazioni in corso a livello storico nel senso dell'interdipendenza, segnalate anche dalla diversità della guerra nel mondo contemporaneo, ritiene fondamentale siano accompagnate da un progresso sul piano interiore nella direzione della sanità psichica e della felicità; perché «un'unione di uomini inariditi e isolati non è una società, non può essere una società fertile di nessun progresso morale, di nessuna elevazione umana» (35). Per costruire una «scienza della pace» — in definitiva — occorre far leva su due realtà: «L'una è che esiste un bambino nuovo... l'altra è che oggi l'umanità costituisce sotto molti aspetti una nazione unica... sia dal punto di vista economico, che dal punto di vista materiale e intellettuale» (36). E in questa chiave è centrale il compito di un'educazione che valorizzi il bambino: «L'uomo che oggi è travolto dal suo tempo deve diventarne dominatore. Quando gli uomini fossero preparati allo stato della vita

presente, invece di venir trascinati dagli avvenimenti, potrebbero essi stessi dirigerli in modo che l'umanità, anziché precipitare da una malattia all'altra, da una crisi all'altra, sarebbe avviata alla conquista della salute sociale» (37).

A dinamiche di tipo psicologico, ma più focalizzate sullo sviluppo cognitivo, si riferisce anche Claparède in un saggio del 1937, laddove, riferendosi allo sviluppo sociale dell'individuo descritto da Piaget, paragona il nazionalismo all'egocentrismo infantile e l'internazionalismo al livello di sviluppo mentale superiore, costituito dal pensiero socializzato, e sostiene che «l'attuale disadattamento nelle relazioni internazionali è imputabile ad uno stato di infantilismo per ritardo di crescita» (38). A suo parere, «solo educando le nuove generazioni, si potranno modificare questi sentimenti», e per questa educazione egli avanza delle proposte: è «necessario che il fanciullo faccia l'esperienza personale di questi sentimenti internazionali, per esempio attraverso corrispondenze interscolastiche e campi internazionali di vacanze» (39).

Ed è proprio Piaget l'ultimo autore che intendo considerare, in quanto ritengo che le analisi da lui condotte siano estremamente profonde e interessanti. Piaget, ponendosi, dopo la seconda guerra mondiale, il problema dell'educazione internazionale, ci fa notare che, dal punto di vista delle operazioni mentali implicate, «la realtà sociale in generale, e particolarmente la realtà sociale internazionale attuale sono tra le cose che noi comprendiamo meno» (40); e questo perché «i fenomeni collettivi hanno mutato scala e il piano su cui si producono è quello di una completa interdipendenza», «uno stato di cose che in verità noi non riusciamo ad assimilare, a cui noi non siamo ancora avvezzi» (41). E' con queste difficoltà di comprensione, che sono sia di tipo intellettuale, sia di tipo morale, che deve fare i conti l'educazione. Essa non deve solo offrire al bambino «alcune conoscenze nuove sulle realtà e le istituzioni internazionali», ma soprattutto deve favorire «un atteggiamento *sui generis*, uno strumento di coordinazione di natura intellettuale e insieme morale, valevole a tutti i gradi e adattabile anche ai problemi internazionali» (42).

Questo atteggiamento tuttavia trova un ostacolo fondamentale in un altro atteggiamento, il «più spontaneo e meno sradicabile di ogni coscienza individuale come di ogni coscienza collettiva... l'egocentrismo... e il sociocentrismo» (43). Se il pensiero rivolto alla realtà naturale è riuscito a liberarsi dall'egocentrismo in secoli di fatica, come ci dimostra lo sviluppo della scienza, «dal punto di vista sociale... la decentrazione dell'io, del noi, o dei loro simboli e dei loro territori, è ancora ostacolata da impedimenti assai più numerosi»... «l'egocentrismo nazionale, l'e-

gocentrismo di classe, l'egocentrismo razziale e tante altre forme più o meno possenti si dividono il nostro spirito e gli impongono tutta una gamma di errori che vanno dalla semplice illusione di prospettiva fino alla menzogna dovuta alle costrizioni collettive» (44).

Per un'educazione internazionale non basta dunque aggiungere un insegnamento relativo alle istituzioni internazionali. Occorre in primo luogo «rendere internazionale tutto intero l'insegnamento: non solo quello della storia, della geografia e delle lingue vive, discipline in cui l'interdipendenza delle nazioni salta agli occhi anche del più cieco — scrive Piaget — ; ma anche quello della letteratura e della scienze» (45); in questo modo potremo sperare di pervenire alla comprensione e alla tolleranza.

In secondo luogo occorre utilizzare metodi attivi, «che mettano al primo posto la ricerca in comune (lavoro di gruppo)... e la vita sociale degli allievi (autogoverno)»: e ciò da un lato perché le esperienze sociali fanno scoprire direttamente quegli «stessi conflitti di reciprocità» e quelle «stesse incomprensioni» di cui «la vita internazionale è il teatro, su tutt'altra scala naturalmente»; dall'altro perché «organizzando una vita sociale tra gli allievi stessi, diviene possibile estenderla istituendo scambi internazionali ed anche gruppi di studio che abbiano per oggetto problemi internazionali» (46).

Dai movimenti pedagogici internazionali alle Istituzioni internazionali per l'educazione.

Gli autori considerati, come già detto, non sono gli unici a occuparsi del problema dell'educazione internazionale: essi certo sono particolarmente significativi per le analisi condotte; ma sono significativi anche perché in vari casi si fecero promotori o parteciparono attivamente ad associazioni o movimenti con prospettive internazionali in campo educativo. Tra i vari movimenti, istituti e associazioni — il cui elenco risulterebbe qui poco significativo e necessariamente incompleto — vorrei limitarmi a ricordare, per la sua importanza e influenza, il *Bureau International d'Education*, fondato nel 1925 nell'ambito dell'Istituto «Jean Jacques Rousseau» di Ginevra, del quale due tra gli autori citati — Bovet e Piaget — furono direttori.

Il BIE fu fondato come reazione all'esclusione delle questioni di ordine pedagogico dall'area di azione della Società delle Nazioni, esclusione dovuta all'opposizione esplicita che molti ambienti intellettuali avevano fatto, sotto il pretesto della sovranità nazionale, a qualsiasi

forma di collaborazione internazionale in materia di educazione (non dobbiamo infatti dimenticare che in ambito pedagogico nel Novecento non esistono solo orientamenti internazionalisti).

Il BIE, nato come istituzione privata, dopo aver organizzato vari congressi, modificò nel 1929 la propria struttura al fine di poter accogliere come membri governi o ministeri della pubblica istruzione. Iniziò così, in occasione delle assemblee annuali del suo Consiglio, ad organizzare la discussione dei Rapporti generali dei ministeri della pubblica istruzione nel Consiglio stesso rappresentati. In questo modo ebbero origine, a partire dal 1932, le Conferenze internazionali dell'istruzione pubblica, che dal 1934, per l'intermediazione del governo svizzero, furono aperte a tutti i paesi, membri e non membri del *Bureau*.

Dopo la seconda guerra mondiale, sparita l'opposizione alla collaborazione internazionale in tema di educazione, anzi, fattasi strada la convinzione della necessità della collaborazione internazionale, si è costituita, sotto l'egida delle Nazioni Unite, l'Unesco (Organizzazione nelle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura) che ha subito istituito strette relazioni col BIE, al punto che le Conferenze internazionali dell'istruzione pubblica, dalle quali, come è noto, sono uscite importanti «raccomandazioni» sul tema dell'educazione, sono state organizzate in collaborazione tra i due istituti. Il BIE, alla fine del mandato di Piaget e di Pedro Rossello, pur continuando a mantenere una propria autonomia intellettuale, è stato incorporato dall'Unesco nella propria struttura generale.

L'Unesco, oltre a svolgere un'opera importante per quanto attiene l'alfabetizzazione e l'istruzione nei paesi in via di sviluppo, ha fatto propri ed ha concorso a realizzare vari progetti, coerenti con le proposte dei pedagogisti citati, relativi all'educazione in prospettiva internazionalista. Mi limiterò qui a citare due realizzazioni.

Anzitutto, per quanto riguarda l'esigenza di una trasformazione in senso internazionale della cultura, in particolare delle discipline storico-sociali, vorrei ricordare la *Storia dello sviluppo scientifico e culturale dell'umanità* (47), progettata originariamente da Julian Huxley, direttore generale dell'Unesco, portata poi avanti con un'ampia cooperazione intellettuale internazionale, e pubblicata, appunto, da parte dell'Unesco.

In secondo luogo vorrei ricordare, in quanto azione volta direttamente ad incidere sulla pratica dell'insegnamento, la creazione nel 1953 del sistema delle Scuole associate all'Unesco, scuole che integrano le proprie attività curriculari con altre inserite in piani di studio per la promozione di una educazione tesa a favorire la comprensione internazionale (48).

La situazione attuale. Limiti e prospettive.

L'opera dell'Unesco è senz'altro molto importante e rappresenta, tra le altre cose, un tentativo di dare concretizzazione ad alcuni dei principi e degli obiettivi enunciati dai pedagogisti che abbiamo citato e uno sforzo importante nella direzione della cooperazione intellettuale internazionale. Essa tuttavia presenta, dal punto di vista dell'efficacia, alcuni limiti che credo siano chiari a qualsiasi persona che, come noi, operi nel campo dell'insegnamento. Il limite principale si scopre immediatamente nel momento in cui ci si chiede quanto le due imprese citate — la *Storia dello sviluppo scientifico e culturale dell'umanità* e il sistema delle Scuole associate — siano conosciute tra gli insegnanti.

C'è un'evidente scollatura tra l'Unesco e chi direttamente opera nel campo educativo, una scollatura dovuta forse al fatto che gli incontri internazionali favoriti dall'Unesco, passando per il tramite dei governi, sono di fatto incontri tra ministeri.

C'è di più. Questa difficoltà di rapporto esiste, in larga misura, anche per quanto riguarda gli esperti. Essa veniva già segnalata nel 1965 da Piaget, quando sosteneva, per la realizzazione delle finalità dell'Unesco, la necessità di «un dialogo continuato e organizzato» non solo tra governi, ma anche tra esperti, e di «un gioco di spola» (49) tra questi due gruppi e il gruppo degli insegnanti e delle loro associazioni. E se la difficoltà di dialogo è deleteria per i fini dell'Unesco, essa lo è, credo, anche dagli altri punti di vista, dal punto di vista cioè della ricerca pedagogica e da quello dell'azione educativa.

In effetti, se si prendono in considerazione le ricerche pedagogiche della seconda metà del Novecento — quelle stesse che arrivano agli insegnanti sotto forma di orientamenti per l'insegnamento offerti in manuali o riviste di didattica, corsi di formazione o concorsi — credo che in esse si possa notare la tendenza, oltre a specializzarsi in diverse branche, a concentrarsi più sugli aspetti operativi e concreti dell'azione didattica che sui grandi problemi dibattuti nella prima metà del secolo.

Certo, i problemi minuti e concreti della pratica didattica hanno una grande importanza; ma le varie proposte di soluzione rischiano, se si perdono di vista i loro nessi con i problemi generali — come potrebbe essere ad esempio quello della prospettiva internazionalista dell'educazione, ovviamente aggiornata rispetto alla prima metà del secolo — di svuotarsi di significato e di non approdare pertanto ad alcun reale rinnovamento educativo. Piaget scriveva: «Soltanto quando si sarà instaurato un dialogo a tre interlocutori, le correnti scientifiche, le

autorità e i veri protagonisti, si potrà parlare di una collaborazione internazionale abbastanza completa nel settore dell'educazione» (50).

Io vorrei aggiungere che forse potrebbe esser proprio questo «dialogo a tre» a favorire una ripresa di temi forti, tali da dare un orientamento di più ampio respiro alle ricerche pedagogiche, e da far riscoprire agli insegnanti tutto il senso della loro azione.

Silvia Sandrini

NOTE

- (1) Jean Piaget, *Psicologia e pedagogia*, Torino, Loescher, 1970, p. 17.
- (2) Eric J. Hobsbawm, *Il secolo breve. 1914-1991: l'era dei grandi cataclismi*, Milano, Rizzoli, 1995, p. 28.
- (3) *Ibidem*, p. 28.
- (4) *Ibidem*, pp. 28-9.
- (5) John Dewey, *Democrazia e educazione*, Firenze, La Nuova Italia, 1992, p. 135.
- (6) *Ibidem*, p. 136.
- (7) *Ibidem*, p. 137. Altri passi del medesimo paragrafo di *Democrazia e educazione* precisano ulteriormente l'interpretazione deweyana di Platone: «Mancando la percezione della singolarità di ogni individuo — scrive Dewey — della sua incommensurabilità con gli altri e per conseguenza non riconoscendo che una società può cambiare pur rimanendo stabile, la sua dottrina delle facoltà e delle classi limitate sfociò in sostanza nell'idea della subordinazione dell'individualità» (p. 136). E ancora: «Egli pensava che il cambiamento o l'alterazione fossero testimonianza di un flusso sregolato; che la vera realtà fosse inalterabile. Perciò egli avrebbe voluto cambiare radicalmente lo stato esistente della società, ma solo per costruire uno Stato in cui in seguito non ci fosse posto per i mutamenti» (p. 137).
- (8) *Ibidem*, pp. 137-8.
- (9) *Ibidem*, p. 138.
- (10) *Ibidem*, p. 139.
- (11) *Ibidem*, p. 139.
- (12) *Ibidem*, p. 140.
- (13) *Ibidem*, pp. 140-1.
- (14) *Ibidem*, p. 143.
- (15) *Ibidem*, p. 143.
- (16) *Ibidem*, p. 143.
- (17) *Ibidem*, p. 144.
- (18) *Ibidem*, p. 144.
- (19) *Ibidem*, p. 144.
- (20) *Ibidem*, pp. 144-5.
- (21) *Ibidem*, p. 145.
- (22) William Haerd Kilpatrick, *Educazione per una civiltà in cammino*, Firenze, La Nuova Italia, 1960, pp. 50-1.
- (23) A proposito di W. H. Kilpatrick, ricordiamo il «metodo dei progetti», illustrato nei *Fondamenti del metodo*, Firenze, La Nuova Italia, 1962.

- (24) W. H. Kilpatrick, *Educazione per una civiltà in cammino*, cit., pp. 51-2.
- (25) Roger Cousinet, *Un metodo di lavoro libero per gruppi*, Firenze, La Nuova Italia, 1970, p. 51.
- (26) Bovet, nato in Svizzera nel 1878 e morto nel 1965, fu collaboratore di Claparède, direttore dell'Istituto «Jean Jacques Rousseau» di Ginevra e fondatore nel 1925 del *Bureau International de l'Education*, che diresse fino al 1929.
- (27) Pierre Herman Bovet, *L'istinto combattivo*, Firenze, La Nuova Italia, 1964, p. 238.
- (28) Dal saggio «Alcuni problemi psicologici dell'educazione alla pace», contenuto nel volume *La paix par l'école*, lavori della Conferenza internazionale tenuta a Praga dal 16 al 20 aprile 1927, Parigi, Flammarion, 1927 (trad. it., Giovanni Genovesi (a cura di), *Alcuni contributi per l'educazione alla pace*, Parma, Ed. Universitaria Casanova, s. d., p. 32).
- (29) G. Galeazzi (a cura di), *'Educazione e pace' di Maria Montessori e la pedagogia della pace nel '900*, Torino, Paravia, 1992, p. 68.
- (30) *Ibidem*, p. 68.
- (31) *Ibidem*, p. 57.
- (32) *Ibidem*, p. 59.
- (33) *Ibidem*, p. 61.
- (34) *Ibidem*, p. 60.
- (35) *Ibidem*, p. 77.
- (36) *Ibidem*, p. 94.
- (37) *Ibidem*, p. 96.
- (38) Edouard Claparède, *Psychologie de la Compréhension internationale*, Actes du XI Congrès international de psychologie (trad. it., Sante Bucci, «Educazione alla pace e comprensione internazionale: il contributo di Edouard Claparède», in *Prospettive EP*, 1980, p. 112).
- (39) *Ibidem*, pp. 115-6.
- (40) Jean Piaget, *Il diritto all'educazione nel mondo attuale*, Milano, Comunità, 1951, p. 80.
- (41) *Ibidem*, p. 80.
- (42) *Ibidem*, p. 82.
- (43) *Ibidem*, pp. 82-3.
- (44) *Ibidem*, p. 85.
- (45) *Ibidem*, p. 85.
- (46) *Ibidem*, p. 86.
- (47) Il progetto di questa storia, che corrispondeva inizialmente alle concezioni di Julian Huxley, allora direttore generale dell'Unesco, fu adottato a Firenze nel 1950 sulla base di un compromesso, atto a evitare qualsiasi privilegiamento, da parte dell'organizzazione, di particolari visioni filosofiche: ciascun volume fu affidato a un autore il cui valore fosse riconosciuto e comunque tutto il lavoro preparatorio fu oggetto, tramite commissioni nazionali, di un'ampia consultazione. Per una ricostruzione della storia e per l'esame di alcune delle realizzazioni dell'Unesco, può essere utile la lettura di *Dans l'esprit des hommes*, Unesco, 1946-1971.
- (48) In Italia l'esperienza ha avuto inizio nel 1967 e vi hanno aderito scuole di ogni ordine e grado. Le richieste di associazione si effettuano sulla base della C.M. N. 119 del 1983. L'esperienza delle Scuole associate è importante e innovativa, ma poco conosciuta. Su di essa si può vedere: B. M. Padolecchia Goodrich, «Le Scuole associate all'Unesco: un'esperienza da valorizzare», in *Annali della Pubblica Istruzione*, gennaio-febbraio 1987.
- (49) Jean Piaget, *Psicologia e pedagogia*, Torino, Loescher, 1970, p. 114.
- (50) *Ibidem*, p. 115.

Il federalismo nella storia del pensiero

DANTE ALIGHIERI

Chi intenda esplorare le radici storiche del pensiero federalista non può non rivolgere uno sguardo attento alle idee espresse da Dante Alighieri nel trattato sulla Monarchia. L'opera fu scritta, come è noto, in occasione della discesa in Italia dell'imperatore Arrigo VII, dunque intorno al 1311-12: un'impresa che Dante aveva salutato con entusiasmo, nella speranza che l'autorità imperiale potesse venir ristabilita non solo nei confronti dei comuni — ferocemente lacerati al proprio interno oltre che in guerra tra loro, come Dante stesso aveva drammaticamente sperimentato — ma anche nei confronti di una Chiesa e di un papato sempre più direttamente coinvolti nelle vicende politiche italiane.

Il trattato di Dante si proponeva lo scopo di offrire un fondamento teorico al ruolo politico-giuridico che l'impero — nell'auspicio dei suoi sostenitori — era chiamato a svolgere nell'Europa del tempo. E questo sulla base di tre tesi principali, a ciascuna delle quali è dedicato un libro dell'opera: l'impero è necessario al mondo; l'impero romano, del quale gli imperatori medievali sono i successori, è il solo legittimo; l'autorità imperiale discende direttamente da Dio, e pertanto non dipende dall'autorità della Chiesa né dal papato romano.

Ognuna di queste tesi è sostenuta sulla base di numerosi argomenti, secondo lo stile che è tipico della cultura medievale nell'età della grande Scolastica. Dante procede volentieri per sillogismi; assai spesso egli ancora le sue affermazioni all'autorità di passi delle Scritture, ovvero all'autorità di Aristotele, designato per antonomasia «il Filosofo». Ma molte delle argomentazioni di Dante sono originali, e nascono da una riflessione acuta e profonda sui grandi temi della politica del suo tempo.

La tesi più audace, se si considera il momento storico in cui l'opera fu scritta, era quella relativa alla fonte dell'autorità imperiale, cioè all'autonomia dell'impero dalla Chiesa e dal papa. Che l'imperatore fosse debitore a Dio solo della sua carica era già stato sostenuto in

passato da alcuni autori di parte regalista, in particolare nell'età della controversia sulle investiture del secolo XI (ad esempio, da Pietro Crasso). Ma Dante ripropose con vigore e con coraggio (in un'Italia ormai prevalentemente guelfa) la tesi della pari dignità delle due supreme cariche, il papato e l'impero, ciascuno autonomo nella sua sfera perché direttamente istituito da Dio. Gli argomenti contrari vengono confutati ad uno ad uno, ivi compresi quelli tratti dai testi sacri: ad esempio, Dante contesta che l'investitura o la deposizione dei re d'Israele da parte dei profeti prefigurino una prerogativa papale di scegliere o di deporre l'imperatore, poiché Samuele e gli altri profeti agirono non quali «vicarii di Dio» (secondo la tesi di parte curialista) ma quali semplici nuncii di una decisione assunta e manifestata da Dio stesso (Monarchia, 3. 6). Il significato profondo di questa impostazione sta evidentemente nella rivendicazione dell'autonomia della sfera temporale rispetto a quella spirituale, cioè nel principio della necessaria separazione tra Stato e Chiesa: uno dei capisaldi della civiltà europea.

Ma gli aspetti più interessanti dell'opera, nella prospettiva del federalismo, si trovano in alcuni passi del primo libro, là dove l'Alighieri argomenta la tesi della necessità della monarchia universale. Sono i passi che riproduciamo qui di seguito e che proponiamo alla riflessione dei lettori.

Tre affermazioni di Dante appaiono ai nostri occhi di straordinario rilievo. Anzitutto, la tesi per la quale il fine ultimo del genere umano nel suo complesso, in quanto organizzato in istituzione politica, è la pace universale (si noti che Dante non fa riferimento alla sola cristianità ma all'umanità in generale, al «genere umano»). In secondo luogo, la lucida motivazione della necessità di un'autorità politica superiore alle città ed ai singoli regni, in grado di imporsi se necessario anche con la forza per evitare la moltiplicazione di controversie senza sbocco (e dunque, per evitare il ricorso alla guerra). In terzo luogo, l'idea che all'imperatore non spetti in esclusiva la potestà di legiferare, bensì soltanto un potere legislativo superiore, che integra ma non elimina quello legittimamente esercitato dalle città e dai regni, ciascuno dei quali presenta caratteristiche specifiche, che richiedono leggi particolari.

Certo, non si deve dimenticare che la costruzione politica teorizzata da Dante è inscindibilmente legata al mondo della cultura medievale. L'istituzione politica universale è l'impero, potenzialmente assoluto, al servizio degli uomini ma voluto da Dio nelle forme della successione dinastica e nel solco della tradizione romana e cristiana; un impero nel quale non vi è spazio né per la divisione né per il bilanciamento delle

funzioni e dei poteri, né tanto meno per forme di controllo democratico delle cariche pubbliche e dell'esercizio dell'autorità. Eppure la grandiosità di questa costruzione intellettuale, compiuta (si noti) quando il ruolo politico dell'impero medievale era ormai storicamente giunto al tramonto, non manca di colpire, se solo si riflette alla complessa parabola, allora solo agli inizi, della formazione storica degli Stati «nazionali»: quegli Stati che proclamandosi «sovrani» e «assoluti», domineranno la scena politica europea per circa sette secoli.

Laicità, universalità, sussidiarietà: sono i tre capisaldi, teorizzati da Dante, di una visione coerente delle istituzioni politiche. Di essi, solo il primo troverà realizzazione in Europa nel corso dell'età moderna. Il secondo e il terzo resteranno invece quali esigenze inattuata — anzi, per lo più addirittura inesprese — sino all'età contemporanea.

* * *

MONARCHIA *

I.1

Sembra che tutti gli uomini che sono stati indotti dalla natura superiore ad amare la verità si riconoscano in questo supremo dovere: come sono stati arricchiti dal lavoro degli antichi, così dovrebbero lavorare essi stessi per i posteri, affinché questi ricevano da loro nuova ricchezza. [...]

E poiché, fra le altre verità nascoste e utili, la conoscenza della monarchia temporale è la più utile e la meno evidente e, forse per il fatto di non tendere ad un immediato guadagno, è da tutti trascurata, il mio scopo è di sottrarla all'oscurità, sia per giovare al mondo che per essere il primo ad ottenere a mia gloria il premio di tanta impresa. [...]

* Trascriviamo qui alcuni passi dell'opera di Dante, scelti con il criterio di privilegiare solo gli spunti più direttamente connessi con le problematiche del federalismo. Riproduciamo — con alcune varianti — la traduzione di Federico Sanguineti, apposta all'edizione dell'opera da lui curata: Dante Alighieri, *Monarchia*, a cura di F. Sanguineti, Milano 1989². In nota abbiamo riportato alcune proposizioni particolarmente significative nella redazione originale latina, nonché l'indicazione di alcune fonti scritturistiche e aristoteliche richiamate da Dante stesso.

I.2

In primo luogo bisogna vedere cosa si intende per «Monarchia temporale», per così dire nell'idea stessa e per quanto riguarda il suo fine.

E' dunque le monarchia temporale, che chiamano «impero», un principato unico su tutti gli uomini che vivono nel tempo ovvero nelle cose e sulle cose che si misurano col tempo (1).

Ma a questo proposito tre sono i problemi principali che richiedono una soluzione: in primo luogo infatti si pone il problema e ci si chiede se la monarchia sia necessaria al benessere del mondo (2); in secondo luogo se il popolo romano si sia attribuito di diritto il ruolo di monarca (3); e in terzo luogo se l'autorità del monarca dipenda direttamente da Dio, oppure da un altro, ministro o vicario di Dio (4). [...]

Se [...] esiste un fine universale dell'intera società umana, sarà questo il fondamento col quale saranno chiarite a sufficienza tutte le verità che bisogna in seguito provare: perché sarebbe pazzesco credere che esiste il fine di una società e di un'altra, e che non esiste un unico fine valido per tutte.

I.3

Ma ora occorre stabilire quale sia il fine dell'intera società umana. [...]

Esiste dunque un'attività propria dell'intera società umana, in vista della quale l'intera umanità è ordinata in così grande moltitudine; un'attività alla quale non può giungere né un singolo uomo, né una famiglia, né una contrada, né una città, né un regno particolare. Quale sia questa attività, risulterà chiaro se essa apparirà come il fine ultimo dell'intera umanità (5). [...]

I.4

[...]

Poiché come in una parte così è nel tutto, e in un uomo particolare accade che sedendo e riposando egli si perfeziona in prudenza e in sapienza, è evidente che il genere umano nella quiete o tranquillità della pace si trova liberamente e facilmente nella sua propria attività, che è quasi divina secondo il detto «la hai fatto di poco inferiore agli angeli» (6). Quindi è chiaro che la pace universale è la migliore delle cose che sono ordinate alla nostra beatitudine (7). Perciò dall'alto è stato detto ai pastori né ricchezze, né piaceri, né onori, né lunga vita, né salute, né forza, né bellezza, ma pace (8). Perciò anche il Salvatore degli uomini salutava dicendo «la pace sia con voi». [...]

I. 8

[...]

Il genere umano si trova in uno stato di benessere e di felicità quando, nei limiti delle sue possibilità, è simile a Dio. Ma il genere umano è al più alto grado simile a Dio quando esso è al più alto grado unito. Infatti la vera natura dell'uno è in Dio soltanto; per questo è stato scritto: «Ascolta Israele, uno solo è il Signore, Dio tuo». Ma allora il genere umano è assolutamente uno al massimo grado, quando è tutto unito in uno: e questo non può essere se non quando soggiace interamente ad un unico principe. [...]

I. 10

E dovunque può sorgere una controversia, lì deve esistere la possibilità di un giudizio (9); altrimenti avremmo una cosa imperfetta priva del suo mezzo di perfezionamento: e questo è impossibile, dal momento che Dio e la natura non possono mancare nelle cose necessarie. Così tra due principi, ciascuno dei quali non sia soggetto all'altro, può sorgere una controversia sia per responsabilità propria che per responsabilità dei loro sudditi, e questo è di per sé evidente: dunque tra questi due deve esistere la possibilità di un giudizio. E poiché nessuno dei due può giudicare l'altro, non essendo l'uno soggetto all'altro — perché pari su pari non ha potere — è necessario che esista un terzo principe di più ampia giurisdizione, che nel suo ambito giuridico abbia potere su entrambi (10). E questo o sarà monarca o non lo sarà. Se lo sarà, la nostra tesi è dimostrata; in caso contrario, egli si troverà di nuovo ad avere un suo pari fuori dell'ambito della sua giurisdizione: allora si renderà di nuovo necessario un terzo principe. E così, o si andrà avanti all'infinito o si dovrà giungere ad un primo e sommo giudice, a giudizio del quale ogni controversia si risolva in modo mediato o immediato: e questo sarà monarca o imperatore.

La monarchia risulta dunque necessaria al mondo. [...]

I. 11

[...]

La giustizia incontra talvolta un ostacolo nel potere; infatti essendo la giustizia una virtù che si esercita nei confronti degli altri, chi potrà operare secondo giustizia senza avere il potere di attribuire a ciascuno ciò che gli spetta? [...]

Da questo chiarimento si può dunque dedurre quanto segue: la giustizia è sovrana nel mondo quando si trova in un soggetto dotato di

volontà e di potere assoluti. Un soggetto di questo genere è solo il monarca: dunque solo nella persona del monarca la giustizia è sovrana nel mondo. [...]

I. 12

[...]

Il Filosofo nella Politica dice che in una falsa forma di governo l'uomo buono è un cattivo cittadino, mentre l'uomo buono e il buon cittadino coincidono in un governo giusto (11). E tali governi giusti tendono secondo giustizia alla libertà, cioè che gli uomini vivano in funzione di se stessi.

Infatti i cittadini non sono istituiti in funzione dei consoli né il popolo in funzione del re, ma al contrario i consoli per i cittadini e il re per il popolo. E come il governo non è formato in funzione delle leggi ma al contrario le leggi in funzione del buon governo, così coloro che vivono secondo la legge non sono ordinati in vista del legislatore, ma piuttosto questo in funzione di quelli, come insegna anche il Filosofo nei libri che ci ha lasciato sull'argomento (12). Quindi è evidente che, sebbene il console o il re abbiano potere sugli altri riguardo alla via da seguire, sono tuttavia servitori degli altri riguardo allo scopo: e soprattutto il monarca, che bisogna considerare senza dubbio come il servitore di tutti.

Inoltre si può comprendere fin d'ora che la presenza del monarca è resa necessaria dal fine a lui assegnato di stabilire le leggi.

Dunque il genere umano che vive sotto il monarca si trova in uno stato di perfezione. Perciò la monarchia è necessaria al benessere del mondo.

I. 14

[...]

E' bene precisare che quando si afferma che il genere umano può essere governato con un unico principe supremo, la proposizione non deve essere intesa nel senso che le singole decisioni di qualunque comune possano procedere in maniera diretta da lui: <pur> essendo le leggi dei comuni talvolta insufficienti e avendo bisogno di essere guidate (13) [...]. Le nazioni, i regni e le città possiedono infatti delle caratteristiche particolari, che è necessario regolare con leggi specifiche (14) [...].

La proposizione va invece intesa nel senso che il genere umano deve essere governato dal monarca secondo norme comuni, che sono valide per tutti, e deve essere guidato alla pace secondo una regola universale (15). Spetta ai principi particolari ricevere dal monarca questa regola o legge universale [...]. Mosé stesso afferma di aver agito in questo modo,

quando associando a sé i capi delle tribù dei figli di Israele, lasciava loro le decisioni di minore importanza, riservando a sé solo quelle più importanti e di interesse generale (16), di cui si servivano i capi nelle singole tribù secondo la convenienza di ciascuna. [...]

I. 16

[...]

Se infatti passiamo in rassegna le diverse condizioni dell'umanità e il corso dei tempi, a partire dal peccato originale che è stato il principio di ogni nostro errore, troveremo che il mondo non ha conosciuto la pace universale se non sotto l'impero del divo monarca Augusto, quando esisteva una monarchia perfetta.

(a cura di Antonio Padoa Schioppa)

NOTE

(1) «Est ergo temporalis monarchia, quam dicunt imperium, unicus principatus et super omnes in tempore vel in hiis et super hiis que tempore mensurantur».

(2) «An [monarchia] ad bene mundi necessaria sit». E' questo l'oggetto del libro I dell'opera.

(3) Ne tratta il libro II.

(4) A ciò è dedicato il libro III.

(5) «Est ergo aliqua propria operatio humanae universitatis, ad quam ipsa universitas hominum in tanta multitudine ordinatur; ad quam quidem operationem nec homo unus, nec domus una, nec una vicinia, nec una civitas, nec regnum particulare pertingere potest. Que autem sit illa, manifestum fiet si ultimum de potentia totius humanitatis appareat».

(6) Salmi 8.6.

(7) «Unde manifestum est quod pax universalis est optimum eorum que ad nostram beatitudinem ordinantur».

(8) «Pace in terra agli uomini di buona volontà»: Luca 2.14.

(9) «Et ubicumque potest esse litigium, ibi debet esse iudicium».

(10) «Inter omnes duos principes, quorum alter alteri minime subiectus est, potest esse litigium vel culpa ipsorum vel etiam subditorum, quod de se patet; ergo inter tales oportet esse iudicium. Et cum alter de altero cognoscere non possit — nam par in parem non habet imperium — oportet esse tertium iurisdictionis amplioris qui ambitu sui iuris ambobus principetur».

(11) Aristotele, *Politica*, III. 4 (1276b); III. 18 (1288a).

(12) Aristotele, *Politica*, IV. 1 (1289a).

(13) «Cum dicitur humanum genus potest regi per unum supremum principem, non sic intelligendum est, ut minima iudica cuiuscumque municipii ab illo uno immediate prodire possint: cum etiam leges municipales quandoque deficiat et opus habeant directivo».

(14) «Habent namque nationes, regna et civitates intra se proprietates, quas legibus differentibus regulari oportet».

(15) «Sed sic intelligendum est: ut humanum genus secundum sua comunia, que omnibus competunt, ab eo [imperatore] regatur et comuni regula gubernetur ad pacem».

(16) Esodo, 18.26.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

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

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, membro della Direzione del Movimento federalista europeo, Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano.

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

SILVIA SANDRINI, docente di filosofia e pedagogia presso il Liceo Psico-socio-pedagogico «Veronica Gambara» di Brescia.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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.

ANNO 1995

Editoriali

La Turchia e l'Europa.

Crisi della democrazia e crisi della politica estera.

L'Europa al bivio.

Saggi

Marita Rampazi, Tempo di lavoro, tempo scelto e federalismo.

Karl Lamers, Un nucleo federale per unire l'Europa.

Francesco Rossolillo, La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto.

Note

Il diritto di secessione.

Governo mondiale, rischio climatico e proliferazione nucleare.

La cittadinanza dell'Unione europea.

Discussioni

L'Unione europea è legittima?

L'azione federalista

Francesco Rossolillo, Testo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria.

Trent'anni fa

Mario Albertini, L'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero

William Penn.

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione
Tribunale di Pavia n. 265 del 13-12-1981 - Tipografia PI-Me, Pavia - Spedizione
in abbonamento postale comma 27 art. 2 legge 549/95.