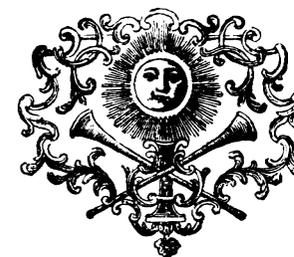


IL FEDERALISTA

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



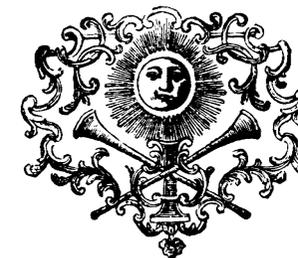
ANNO XXXIX, 1997, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Francesco Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente 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 XXXIX, 1997, NUMERO 1

INDICE

Mario Albertini

<i>Mario Albertini</i>	pag.	3
JACQUES DEFAY, <i>Un quadro macroeconomico favorevole all'occupazione?</i>	»	9
NOTE		
<i>Globalizzazione e nuove disuguaglianze: i limiti del 7° Rapporto dell'ONU sullo sviluppo umano</i> (Domenico Moro)	»	26
<i>Nucleo solido e cooperazione rafforzata</i> (Francesco Rossolillo)	»	33
<i>Pace e disarmo</i> (Franco Spoltore)	»	37
TRENT'ANNI FA		
<i>La via maestra dell'Europa</i> (Mario Albertini)	»	44

Il 20 gennaio di quest'anno è morto Mario Albertini, fondatore di questa rivista e suo direttore fin dal lontano 1959, la più grande figura, con Altiero Spinelli, della storia del MFE. Egli lascia, con la sua azione, i suoi scritti e il suo insegnamento orale, un patrimonio di tale ricchezza da rendere impensabile analizzarlo, per quanto brevemente, in questa sede. Ma c'è un aspetto del suo insegnamento che è doveroso richiamare, licenziando il primo numero del Federalista che esce dopo la sua morte, per sottolineare il nostro impegno a non allontanarci da quella che è stata la costante preoccupazione della sua vita di militante: quella di garantire l'autonomia del Movimento federalista europeo.

Nel pensiero di Albertini l'autonomia dei federalisti ha il suo fondamento nella consapevolezza che il fine della loro lotta è una grande rivoluzione storica attraverso la quale gli strumenti della politica vengano adeguati alla dimensione dei problemi del nostro tempo mediante il trasferimento del quadro principale della lotta per il potere dalle nazioni all'Europa — e in prospettiva al mondo — sovvertendo con ciò stesso i fondamenti della legittimità della comunità politica in quanto tale. Questo fa della battaglia federalista una battaglia di opposizione radicale, che va ben al di là della messa in questione del governo o del regime, e che Albertini ha chiamato opposizione di comunità.

Ciò non significa che i federalisti non possano o non debbano, nel corso della loro marcia di avvicinamento all'obiettivo, cercare alleanze tattiche. Né che essi debbano sottovalutare il ruolo insostituibile di quella che Albertini ha chiamato la leadership occasionale. Alcuni uomini politici nazionali, giunti al vertice del potere, possono, in circostanze eccezionali e di fronte a scelte decisive, identificare i propri destini personali con il corso della storia, e sottrarsi al condizionamento della lotta nazionale per il potere. Ma rimane il fatto che la logica del potere è quella della propria autoconservazione. E' così che il quadro nazionale condiziona il comportamento della forze politiche, gli orien-

tamenti dei mezzi di comunicazione di massa e gli stati d'animo dell'opinione pubblica nel senso di consentire il dibattito e di lasciare aperte alternative soltanto fino a quando non è il quadro stesso ad essere messo in discussione. Qualunque possibilità di mutare il quadro dipende quindi dalla capacità di un gruppo di porsi al di fuori di esso facendo leva soltanto sulla propria libertà di giudizio, e quindi di essere autonomo dal potere.

* * *

Il senso profondo di questa presa di coscienza è che i federalisti non possono trovare alleati strutturali all'interno del quadro politico esistente, rispetto al quale essi costituiscono un corpo estraneo. Va da sé che essi devono sapersi inserire di volta in volta negli equilibri di potere per metterne in evidenza le contraddizioni e per approfondirle. Ma essi devono essere sempre pronti ad uscirne per non esserne condizionati e per evitare che l'impegno per il raggiungimento dei loro obiettivi intermedi faccia loro perdere di vista l'obiettivo finale (era questa la teoria di Albertini dell'entrata e dell'uscita). Così come va da sé che essi non devono mai dimenticare che il processo di unificazione politica dell'Europa giungerà alla sua conclusione soltanto se e quando, in un momento di crisi acuta, nella quale la logica nazionale del potere cesserà di funzionare, si realizzerà una grande alleanza tra alcuni governi, importanti settori delle istituzioni europee e la maggioranza, in alcuni Stati, delle forze politiche e dell'opinione pubblica.

Resta il fatto che tutto ciò non sarebbe possibile senza l'esistenza di un gruppo che, in ogni circostanza storica, anche nelle più sfavorevoli, e assumendosi il carico di portare avanti posizioni impopolari e «utopistiche», abbia la lucidità e la tenacia necessarie per tenere sempre in vista l'obiettivo della Federazione europea (e sullo sfondo quello della Federazione mondiale) senza lasciarsi coinvolgere da un sistema di forze che, essendo organizzato in funzione della gestione, e quindi della conservazione, del potere nazionale, oscura tutto ciò che tende a superarlo, e quindi lo condanna all'invisibilità: un'invisibilità che può essere interrotta di tanto in tanto, quasi per caso, ma che normalmente costituisce il pedaggio che i federalisti devono pagare se non vogliono rinunciare alla loro identità, e quindi alla loro influenza, che si esercita, come nell'immagine della talpa hegeliana, nel sottosuolo, lontano dalle luci della ribalta, ma non per questo in modo meno reale ed efficace. La vita di Albertini è stata il simbolo di questo tenace operare nell'ombra, che

non sacrifica mai il rigore delle scelte, e quindi la loro capacità di incidere sugli avvenimenti nel lungo termine, alla loro accettabilità immediata e al loro effetto effimero sui mezzi di comunicazione di massa.

Questa situazione durerà fino al conseguimento dell'obiettivo finale. Ma anche allora i federalisti non godranno del dubbio privilegio della visibilità, perché nel momento del collasso del potere nazionale saranno i più lungimiranti, o i più opportunisti, tra i politici nazionali che saliranno alla ribalta europea e metteranno il loro sigillo sulle decisioni con le quali si opererà il trasferimento della sovranità dalle nazioni all'Europa. Ai federalisti rimarrà la sobria soddisfazione di essere stati coloro nei quali si sarà manifestata nel modo più lucido la coscienza del processo. La valutazione del loro ruolo sarà lasciata agli storici del futuro.

* * *

L'autonomia federalista è autonomia politica e autonomia organizzativa. Albertini ha sempre posto alla base delle sue riflessioni sulla strategia del Movimento la profonda convinzione che i federalisti non debbano lasciarsi condizionare dalle scelte e dagli strumenti di lotta che sono prodotti dal quadro esistente. Ciò significa in primo luogo che essi devono rifiutare le alternative messe in vista dai partiti, che riflettono opposti orientamenti di fronte al problema della gestione del potere nazionale e prospettano scelte false e devianti quando il problema che si deve risolvere è quello della distruzione di quel potere; e attestarsi su posizioni di unità nazionale, nella consapevolezza che ogni radicale trasformazione storica comporta, nel suo momento decisivo, la mobilitazione di tutte le forze dello spettro politico, tranne quelle che fanno del mantenimento del quadro esistente l'esplicito fondamento del loro potere. E significa in secondo luogo che essi devono respingere con ferma determinazione la scelta di partecipare, in quanto Movimento, alle elezioni sia nazionali che europee. Le elezioni sono uno strumento per la conquista del potere nel quadro nazionale, o in quello comunitario, che resta pur sempre subordinato a quello nazionale fino a che la natura dell'Unione rimane sostanzialmente intergovernativa. Ed hanno come loro risultato la composizione di organi il cui compito istituzionale è quello di gestire un potere che c'è e non quello di costruire un potere che non c'è. Ciò si riflette nel fatto che, con l'eccezione di un personaggio che aveva alle sue spalle una storia personale straordinaria come Spinelli, tutte le avventure elettorali di qualche scheggia impazzita del Movimen-

to (e tutte quelle di suoi membri individuali che si sono caratterizzati in campagna elettorale come federalisti) sono falliti.

L'aspetto organizzativo dell'autonomia aveva, nel pensiero di Albertini, il suo cardine nell'idea dell'autofinanziamento e nella figura del militante a mezzo tempo. L'autofinanziamento come pratica permanente non significa certo che i federalisti debbano rinunciare a qualsiasi forma di finanziamento esterno che consenta loro di promuovere specifiche azioni o iniziative che i loro mezzi propri non sarebbero sufficienti a sostenere: ma che essi devono avere, dal punto di vista morale, la consapevolezza che l'impegno federalista, in termini personali, è qualcosa che costa e non qualcosa che rende; e che si mettano, dal punto di vista politico, in condizione di assicurare, anche nelle circostanze più sfavorevoli, quando qualsiasi finanziamento esterno venisse a mancare, la sopravvivenza e l'indipendenza del Movimento, mettendolo così al riparo da qualsiasi ricatto e da qualsiasi pressione.

La figura del militante a mezzo tempo — per la cui affermazione Albertini si è a lungo battuto — è una conseguenza dell'idea dell'autofinanziamento. Il Movimento non deve in nessun caso pagare funzionari politici, che diventerebbero di fatto inamovibili, si impadronirebbero dell'organizzazione e ne subordinerebbero la linea politica alla necessità di reperire i mezzi necessari al pagamento del proprio salario. Esso si deve basare esclusivamente su volontari il cui ancoraggio nella società assicuri loro i necessari mezzi di sostentamento materiale e non faccia pericolosamente dipendere il loro ruolo sociale da un successo politico comunque lontano ed incerto. Anche questo è un aspetto essenziale della gratuità dell'impegno federalista, che è uno dei fondamenti essenziali della capacità d'azione del Movimento.

* * *

L'autonomia politica e organizzativa del Movimento non è una scelta astratta fatta a tavolino, ma il risultato di un impegno, certo gratificante per chi lo vive intensamente, ma insieme assai difficile da mantenere, di uomini e donne in carne ed ossa. Molta parte della vita di Albertini è stata dedicata al compito di cercare e di formare persone, e in particolare giovani, che sapessero trovare in motivazioni di carattere non materiale la spinta per dedicare una parte importante del loro tempo e delle loro energie ad un compito che non dà alcuna retribuzione in termini di carriera, di ricchezza e di potere. Queste motivazioni si riassumono nella consapevolezza di aver conquistato un punto di vista che consente di

ricuperare il riferimento ai valori come criteri di orientamento dell'azione politica, di reinterprete il passato con categorie che lo rendono più chiaramente leggibile di quanto non lo sia mai stato sinora e di avere una visione aperta ed evolutiva del futuro, che consente di capirne la continuità con il passato e con il proprio impegno presente.

Si tratta di una motivazione che non è soltanto politica, né soltanto culturale, ma è entrambe le cose insieme. Tutte le imprese rivoluzionarie sono eminentemente teorico-pratiche. In esse si elabora una nuova cultura, un nuovo modo di pensare la politica e la convivenza civile, che non deve rimanere appannaggio di un circolo di intellettuali, ma diventare patrimonio di tutti. E perché ciò accada la nuova cultura deve essere veicolata da nuove istituzioni, che la traducano in comportamenti quotidiani, in un nuovo modo di porsi di fronte al potere e di vivere i rapporti politici con i propri concittadini.

Questa nuova cultura attiva non la si trova già fatta in alcun luogo, perché il quadro istituzionale esistente riproduce all'infinito la cultura da cui è stato storicamente creato. Di fronte a questo compito i federalisti sono soli, anche se essi non devono certo fare tabula rasa della cultura del passato e del presente, ma assumerla, e reinterpretarla alla luce del nuovissimo orientamento teorico-pratico che costituisce la loro specificità.

* * *

Secondo Albertini, la sola possibile condizione della nascita di questa cultura teorico-pratica sta nella capacità del Movimento di sviluppare al proprio interno un vero e proprio pensiero collettivo. L'esistenza di un gruppo di volontari non è compatibile con un'organizzazione di tipo gerarchico, perché l'autonomia del pensiero, nei limiti della diversità delle competenze tecniche di ciascuno, è in ultima analisi il fondamento della partecipazione di tutti ad un'impresa comune. Ma, d'altro lato, l'autonomia del pensiero di ciascuno diventa arbitrio assoluto se non si misura con quella del pensiero degli altri nella continuità del dibattito in vista del perseguimento dell'obiettivo comune della comprensione attiva del proprio tempo. Si tratta quindi di un dibattito che non ha nulla di accademico, ma che deve sfociare nell'elaborazione di una linea politica e nella definizione ed esecuzione di una strategia. E che presuppone, come sua condizione essenziale, la disposizione al dialogo, cioè la permanente capacità di mettere in discussione sé stessi e le proprie idee, di rinunciare ad ogni tentazione di strumenta-

lizzare quelle altrui, di considerare l'errore come un momento essenziale della ricerca della verità, e di non fare quindi delle differenze di opinione — che sono la condizione del dibattito, e che in esso si superano per riprodursi ad un livello superiore in una dialettica che è la dialettica stessa del progresso della conoscenza — pretesti per alimentare lo spirito di fazione, che del pensiero collettivo costituisce la negazione radicale.

L'ideale di Albertini era che il Movimento, e l'UEF nel suo insieme, diventasse un gruppo mantenuto fortemente unito — non soltanto nella forma, ma nella sostanza — da una permanente riflessione collettiva sulla strada da seguire. L'autonomia dei federalisti non aveva per lui — come non deve avere — alcuna frontiera geografica, anche se aveva — come deve avere — una nettissima frontiera morale. Peraltro egli era perfettamente consapevole di quanto realizzare questo ideale fosse difficile. Egli sapeva che la disponibilità al dialogo è messa ogni giorno alla prova da coloro che non ne accettano le regole, e comunque deve convivere con la realtà della lotta politica, senza che questo comporti la rinuncia all'elaborazione di un pensiero comune.

Questo è il compito che Albertini ci affida. Si tratta di un'impresa difficile, perché deve essere ricominciata ogni giorno, e ogni giorno può fallire. Ma dal suo successo dipende la continuazione e la riuscita della più nobile avventura politica della seconda metà di questo secolo e della prima parte di quello che sta per cominciare.

Il Federalista

Un quadro macroeconomico favorevole all'occupazione?*

JACQUES DEFAY

Il quadro macroeconomico attuale dell'Unione europea non è favorevole all'occupazione.

I nostri giovani al termine degli studi hanno l'angoscia di non trovare lavoro. Il loro padre o la loro madre sono stati vittime di una ristrutturazione d'impresa o temono di esserlo in futuro. Sono quasi finiti i tempi nei quali i loro nonni si preparavano alla pensione all'età legale (e non con dieci o dodici anni di anticipo) e lo facevano con la prospettiva serena di una terza età che si annunciava confortevole e senza rischi.

La dura verità è che la macroeconomia del dopo Maastricht fornisce un quadro di vita poco accogliente per i giovani lavoratori, poco incoraggiante per i giovani imprenditori, poco rassicurante per la gran massa di cittadini preoccupati di come sarà la loro vecchiaia.

Il malessere dei lavoratori è generale. Quando si parla di Europa con loro, ci si accorge subito che non sanno bene se devono incolpare la «troppa Europa» o la «troppo poca Europa», e d'altronde non si vede come potrebbero fare questa scelta. Tutto questo pone qualche problema perché la scelta tra il «troppo» e il «troppo poco» si è posta e si porrà ancora nei referendum. «Vorremmo sapere da che parte sta il nostro interesse», dicono.

Se si cerca di spiegare loro che il Trattato di Maastricht è carente sul piano sociale e che tutto andrà meglio quando la CIG avrà riequilibrato il Trattato creando un Comitato per l'occupazione con poteri incisivi come il Comitato monetario, sbarrano gli occhi perché non hanno la più pallida idea del modo in cui sono prese le decisioni a livello europeo. Bisogna allora spiegare che CIG vuol dire Conferenza intergovernativa e che i quindici governi al suo interno hanno il potere di riformare il

* Testo presentato al Convegno organizzato dall'UEF a Lussemburgo il 30 novembre 1996.

Trattato di Maastricht ma prendono decisioni solo all'unanimità.

La maggior parte dei cittadini comuni confonde allegramente la Commissione con il Consiglio, ignora che il Parlamento europeo esiste, e ignora anche che c'è una Corte di Giustizia europea davanti alla quale le leggi europee, chiamate «direttive», hanno la prevalenza sulle leggi nazionali, che devono essere rese conformi alle direttive stesse. Non sa quali sono i settori nei quali la struttura europea è competente né quali sono quelli nei quali non ha voce in capitolo. Confonde un inizio di competenza con la pienezza dei poteri, errore che le permette di far ricadere sui «burocrati di Bruxelles» la responsabilità della disoccupazione e degli altri mali della società, in particolare l'insicurezza, ma anche la riduzione delle protezioni sociali. Si chiede anche se la moneta unica non finirà per pregiudicare la sua pensione. «Non è sicuro, ma non si sa mai! D'altronde, i titoli in valuta nazionale avranno ancora qualche valore quando l'euro sarà la moneta unica?». Questo è quello che si sente.

La maggior parte dei cittadini ha anche vagamente sentito parlare di un «grande allargamento» che farà entrare nel mercato comune dieci paesi ex comunisti che hanno in totale un centinaio di milioni di abitanti. E dice: «Tutto questo costerà dei miliardi! Da dove prenderanno i soldi se non dalle nostre tasche? E d'altronde, i Polacchi, i Rumeni e gli altri hanno dei salari molto bassi. Il loro ingresso nel mercato comune porterà con sé il fatto che alcuni trasferiranno le loro imprese in tali paesi. Sarà ancora peggio della mondializzazione».

Così, l'Europa come istituzione a partire dal 1992 sta perdendo l'appoggio della gente comune, che non ci capisce niente e che vede nella vita di tutti i giorni ciò che le statistiche mettono in luce: che l'Europa come società è malata di disoccupazione e di assenza di futuro e che a questi due mali non ha saputo trovare una cura nell'unificazione del suo mercato interno. Questa Europa reputata inefficace è dunque presa di mira dagli elettori e deve prepararsi a perdere i referendum di ratifica del testo che uscirà dalla CIG tra un anno, ci si dice. Avrà poca importanza allora, come nei referendum del 1992, ciò che sarà scritto nel testo. La disoccupazione, l'ansia e l'assenza di speranza sono dei motivi sufficienti per dire no.

Il vero pericolo non è il fallimento della CIG. Il fallimento della ratifica in un solo paese sarebbe già più grave, perché si perderebbe un anno per trovare un compromesso sordido, come nel 1993. Il fallimento in cinque o sei paesi sarebbe ancora più grave, perché discrediterebbe la costruzione europea. Dopo le elezioni nei nuovi paesi membri, cerchiamo di non andare incontro a questi pericoli facendo finta che non

esistano! Lasciamo perdere per un po' la ricerca di oscuri compromessi che permettano di aggirare l'improbabile unanimità e ascoltiamo i cittadini. Il Movimento europeo annuncia un dibattito su una nuova politica economica. I nostri dibattiti di oggi costituiranno probabilmente un utile incoraggiamento.

Io sono da più di dodici anni un partigiano della moneta unica e sono incline, col cuore e con la ragione, a sostenere l'ottimismo coraggioso di de Silguy. Penso che la moneta si farà nel 1999 e che essa aiuterà la nascita dell'Europa politica. Tuttavia non mi faccio assolutamente illusioni sulla difficoltà che avremo a risvegliare lo spirito europeo nelle persone nel cui animo esso ancora dorme e a recuperare così la fiducia al momento dei referendum, fissati per delle date nelle quali la macroeconomia dell'Europa sarà ancora quella che è oggi, cioè deplorabile. La difficoltà è immensa.

Essendomi accorto che mi mancava uno schema di ragionamento coerente, ho provato a scriverne uno a mio uso personale. Il punto di partenza di uno schema di ragionamento politico è una diagnosi socio-economica.

La diagnosi della disoccupazione e della crescita lenta.

La diagnosi meno contestabile è stata fatta dal Libro Bianco *Crescita, competitività, occupazione*. Soffriamo di crescita lenta e di poca creazione di posti di lavoro.

Analizziamo la crescita. Essa è lenta. Questo fenomeno dura dal 1980. La media del tasso di crescita in termini reali (cioè dedotta l'inflazione) degli ultimi quindici anni è del 2%. Quella degli anni Sessanta era del 4,8%. Quella degli anni Settanta era ancora del 3%.

Tale crescita lenta crea pochi posti di lavoro. L'occupazione aumenta in media dello 0,2% ogni anno, dieci volte più lentamente della produzione e due volte più lentamente della popolazione. Troppo lentamente dunque per far lavorare l'eccedenza annuale di giovani rispetto ai nuovi pensionati.

La crescita della produzione è appena sufficiente per compensare l'effetto del progresso della produttività che, come tutti sanno, elimina dei posti di lavoro se le vendite non aumentano con la stessa velocità. Il progresso della produttività ha mostrato una media dell'1,9% durante gli anni Ottanta.

In conseguenza dell'afflusso di giovani sul mercato del lavoro e di una crescita che compensa appena la produttività, la disoccupazione è

passata da meno del 6% della popolazione attiva nel 1980 a più dell'11% nel 1994, con delle punte del 25% o più nelle regioni con difficoltà di riconversione o in ritardo nello sviluppo. Questo è intollerabile.

Inoltre, la crescita è diventata di nuovo molto ciclica: la fase di distruzione di posti di lavoro occupa quasi la metà del ciclo degli affari. Le fasi di creazione di posti di lavoro sono troppo brevi e non abbastanza forti per riassorbire la disoccupazione accumulata, perché devono prima di tutto ricreare i posti di lavoro distrutti nel corso della fase immediatamente precedente. E' una vera «tela di Penelope». Si valutano in cinque milioni di posti di lavoro persi i danni provocati dalla fase di distruzione di posti di lavoro 1992-1995 (grafico 1).

L'eccessiva ampiezza della sinusoide del tasso di crescita del Pil si congiunge in questo modo con la debole mediana di questa curva: quando l'ammontare delle vendite di un'impresa comincia ad aumentare meno velocemente della sua produttività, l'impresa riduce il numero dei suoi lavoratori. Ricomincerà ad assumerne solo nell'anno in cui la curva delle vendite passerà al di sopra di quella della produttività. Visto che i conti nazionali riflettono la situazione media di tutte le imprese, bisogna ritrovare questa soglia della creazione di posti di lavoro nelle fasi del ciclo degli affari.

Effettivamente, si può tracciare attraverso la sinusoide del tasso di crescita una «produttività media» a livello circa del 2%, che indica il momento in cui cessa la distruzione di posti di lavoro e comincia la fase di creazione di questi. Oggi, nel 1996, siamo a questo punto del ciclo. Dal gennaio 1994, gli affari sono in ripresa. Il tasso di crescita delle vendite (che era sceso al di sotto dello zero) ha impiegato due anni e mezzo per superare quello della produttività. Penelope comincia quindi a tessere i milioni di posti di lavoro che ha disfatto durante gli anni bui della recessione, tra il 1991 e il 1994.

Quattro anni della fase creativa del ciclo saranno necessari a riparare i danni e resterà poi solo poco tempo, o non ne rimarrà affatto, per far scendere il tasso di disoccupazione al di sotto di quello del 1991. Perché la prossima fase di distruzione di posti di lavoro potrebbe cominciare verso il 2001.

Bisognava aspettarselo: abbassando la media della sinusoide a livello della produttività media (2%), abbiamo diviso il ciclo in due fasi quasi uguali: quattro anni di distruzione di posti di lavoro, quattro o cinque anni di creazione di posti di lavoro. Ci sarebbe da stupirsi se questo avesse reso felici e fiduciosi i lavoratori e le loro famiglie.

Cosa ci vorrebbe per far diminuire la disoccupazione? Che il tasso di

crescita del Pil reale passi meno tempo al di sotto della produttività media e più tempo al di sopra di questa. Ciò presuppone una media più elevata per la crescita del Pil. E' possibile? Apparentemente sì, visto che la media degli anni Sessanta era del 4,8%, il loro minimo del 3,4% (nel 1967), il loro massimo del 6,1% (nel 1969). Far passare la media dal 2% al 4% non sembra quindi assurdo. Ma questo purtroppo lascia molti increduli. Non si potrebbe raggiungere lo scopo con un obiettivo più modesto?

Riducendo le nostre pretese a una media del 3,5% (invece del 4%), si potrebbe in effetti ottenere lo stesso risultato riducendo l'ampiezza del ciclo con una politica comune congiunturale: fare in modo che nel punto più basso del ciclo non ci sia meno del 2% di crescita del Pil reale, e che nel punto più alto del ciclo non ci sia più del 5%. In questa ipotesi di crescita un po' «smussata», con una media del 3,5%, la fase di distruzione netta di posti di lavoro sarebbe soppressa. Il ciclo degli affari non scomparirebbe, ma Penelope metterebbe la sua tela in solaio. I nove o dieci anni del ciclo sarebbero tutti in grado di creare posti di lavoro, alcuni più, altri meno. L'obiettivo così ridefinito sembrerà meno inaccessibile ai nostri cittadini, tanto demoralizzati da molti anni di cattiva salute socio-economica da avere in molti smesso di credere alla guarigione.

Va osservato che i Quindici non hanno superato il 3,5% più di due volte dopo il 1980. Avevano superato questa cifra undici volte durante i tredici anni precedenti il 1973, anno in cui il sistema monetario internazionale è stato soppresso. Questo è il primo indice dell'esistenza di un legame tra la disoccupazione e il disordine monetario. La riforma della moneta permette dunque di sperare in un'altra crescita? La mia fede nella moneta unica mi fa dire «proviamo». Ma ora vediamo se si può razionalmente rispondere sì a questa domanda.

Prima di tutto una parola per rassicurare i cittadini che, in maggioranza, sono oggi più di ieri coscienti dei pericoli che la crescita economica può portare per l'ambiente. E' esatto dire che la crescita degli anni Sessanta non ha tenuto assolutamente in conto questo aspetto. In un primo tempo si era osato allora lanciare lo slogan «crescita zero». Ma con un tasso zero di crescita, la produttività continua a crescere di circa l'1,6% ogni anno. Con una durata costante del lavoro questo porterebbe all'1,6% di posti di lavoro in meno ogni anno.

Fortunatamente c'è una risposta diversa dalla crescita zero. E passa attraverso il cambiamento dei comportamenti e l'adozione di tecnologie dette dolci, cioè anche attraverso grandi sforzi di ricerca-sviluppo. Questa crescita oggi viene chiamata sviluppo durevole o sostenibile. Io

non vedo altre soluzioni. Bisogna anche ricordarsi che il progresso della produttività si calcola su un anno intero e che quindi lo si rallenta lavorando un numero inferiore di ore per anno. L'altra crescita, se essa esiste, terrà conto quindi sia dell'ambiente che della durata del lavoro.

Dopo la diagnosi, l'anamnesi clinica di quello che è successo.

Che cosa è successo dunque? La Comunità europea ha diminuito volontariamente il suo tasso di crescita? Il grande mercato interno unificato ha avuto questo effetto? La risposta alle due domande è no.

Sono i governi degli Stati membri che hanno volontariamente ridotto i loro tassi di crescita nazionali e, per via di un effetto sommatorio e moltiplicatore, hanno trascinato verso il basso anche quello dell'Unione. Lo hanno fatto nella speranza di vincere l'inflazione che minacciava le monete nazionali. E hanno scelto questa via in momenti differenti, certi nel 1980, altri un po' più tardi.

Gli Stati membri della CEE avevano deciso nel 1970 di passare alla moneta unica nel 1980. Questa riforma doveva aver luogo nel quadro del sistema mondiale di cambi fissi, ma aggiustabili, che aveva assicurato la stabilità dei cambi dal 1945. Il sistema mondiale entrò in crisi nel 1971 e fu soppresso nel 1973, anno in cui si affermò il non-sistema della fluttuazione generalizzata delle monete cartacee che imperversa tuttora.

Nel 1979, dopo dieci anni di tempeste monetarie e un'inflazione accelerata da *shocks* petroliferi successivi, i Dieci decisero, come dei naufraghi che nuotano in mezzo alle assi della loro barca sparpagliate sul mare in tempesta, di costruire con queste assi una zattera per galleggiare insieme. Questa zattera, ambiziosamente chiamata Sistema monetario europeo (SME) assicurò a partire dal 1980 una certa stabilità dei cambi all'interno dell'Europa.

Il Sistema ha lasciato a ciascun paese la sua moneta e la responsabilità di difenderne la parità centrale, cosa difficile a realizzarsi da parte di quei paesi nei quali la crescita dei prezzi è più veloce della media. Attraverso lo SME la riduzione dell'inflazione per la difesa della moneta nazionale è divenuto l'obiettivo prioritario delle politiche economiche degli Stati.

Tuttavia, la volontà di vincere l'inflazione non è solo circostanziale. Ciò che la storia economica chiamerà la «lunga inflazione», dal momento che è cominciata nel 1968 a un tasso solamente del 3% ed è terminata nel 1993 (con un tasso del 3,5%), ha raggiunto verso il 1980 dei picchi del 20% in Italia, in Irlanda, in Portogallo e in Grecia. Il fenomeno aveva una dimensione mondiale e non aveva smesso di subire accelerazioni fino al

1980, anno critico nel quale la crescita media dei prezzi dei Quindici raggiunse il 12,5% all'anno sotto l'effetto dei tre *shocks* petroliferi del 1974, 1978 e 1980. L'effetto dell'inflazione sulla crescita del Pil reale era stato disastroso, dal momento che da una media del 4,8% prima della malattia dei prezzi si era caduti al 2% di media ai tempi degli *shocks* petroliferi.

La febbre dei prezzi era stata precoce in Germania, in Inghilterra e in Olanda, intorno al 1970, ed ha incominciato a calare nel 1981, prima in Germania e in Olanda, poi negli altri paesi mano a mano che essi si convertivano a una politica di lotta all'inflazione; ma non si è potuto mettere via il termometro fino al 1994. Il calo dell'inflazione è dunque durato quattordici anni, nel corso dei quali la politica economica nazionale ha avuto come obiettivo prioritario quello di restringere la domanda globale nazionale, nell'ordine prima in Germania, Olanda, Danimarca, Belgio, Francia, poi in Italia, ecc. Bisognava calmare la crescita dei prezzi in moneta nazionale per difendere la parità centrale di questa moneta sulla zattera SME. Ma i lunghi anni di calo dell'inflazione 1981-1993 non hanno portato alcun miglioramento della crescita perché il loro livello è comunque quello del 2% di crescita media reale annuale; esattamente la stessa media che si era avuta durante gli anni di forte inflazione. Una lettura degli avvenimenti: *l'inflazione distrugge la crescita, quindi i posti di lavoro; il calo dell'inflazione guarisce i prezzi, ma non la macroeconomia.*

Evidentemente non poteva essere diversamente, visto che si è cercata la cura in una diminuzione sistematica della domanda di beni di investimento che è stata ottenuta con un innalzamento voluto del tasso di interesse reale. Così, la media dei tassi di interesse reali (a breve termine) praticati dalle autorità dei quindici Stati membri attuali è passata dall'1% nel 1980 al 6,3% nel 1990 e perfino al 7,1% nel 1992, cifre che bisogna paragonare con quelle del passato. La media europea dei tassi di interesse reali si situava tra l'1 e il 2% *in tempore non suspecto* (1966-68). Una dose di più del 2% di questo elisir sarebbe stata considerata a quell'epoca felice come un freno alla crescita economica (grafico 2).

Se un malato riesce a guarire dal cancro, non si pentirà di aver fatto la chemioterapia. Ma nonostante ciò non si negherà per questo che la chemioterapia è tossica, né che ha sensibilmente indebolito la vitalità e il tono del paziente durante la lunga cura.

La dose di interesse reale applicata come cura di disinflazione è stata 5 volte quella di una macroeconomia in salute e da 2 a 3 volte quella che si sarebbe considerata una volta come soglia di tossicità (2%). La dose di

questo «rimedio» (che ho appena paragonato alla chemioterapia per la sua tossicità) è stata anche ulteriormente rincarata e portata a 3 volte e mezzo questa soglia nel 1992, nel terzo anno di una seria recessione e nel momento più forte della sua fase di distruzione di posti di lavoro.

Questa ultima sindrome, che ha portato all'incidente quasi mortale dello SME nel 1993, è stata molto tossica perché è stata inflitta nel momento più doloroso del ciclo degli affari a un'economia europea già indebolita da dodici anni di austerità disinflazionista. Il tasso di investimento (formazione lorda di capitale fisso in percentuale di Pil) dei Quindici, partendo dal 24,3% nel 1970, scendeva nel 1994 (primo anno di Maastricht) al suo minimo storico: 18,3%. Ora, questo tasso è per l'economia l'equivalente di quello che rappresenta il tono per un individuo. E' come se la pressione arteriosa scendesse da 12 a 9.

Il Libro Bianco di Jacques Delors ha additato a partire dal 1993 l'abbassamento del tasso di investimento in Europa (5 punti persi in 20 anni) come una delle cause della disoccupazione crescente di ciclo in ciclo. Ha segnalato anche dei fattori strutturali di disoccupazione nelle politiche nazionali di tassazione e di quote sociali obbligatorie che hanno messo la solidarietà sociale a carico del costo salariale in un modo troppo unilaterale, rendendo caro il prezzo dell'utilizzazione della forza lavoro da parte delle imprese. Ma la struttura delle ricette fiscali e parafiscali è una prerogativa nazionale che il voto all'unanimità impedisce che sia intaccata dall'intervento comunitario.

Dall'anamnesi possiamo trarre la conclusione che la stabilizzazione artificiale, decisa nel 1979, dei cambi intraeuropei conteneva un meccanismo automatico, frutto della concorrenza tra undici monete, che faceva salire i tassi di interesse reali e scendere il tasso di investimento. Anche in assenza di volontà di riduzione dell'inflazione, il costo del denaro sarebbe stato troppo caro. Probabilmente un po' meno caro, tuttavia.

Il discorso sulle responsabilità.

La Comunità europea e Maastricht non hanno alcuna dose di responsabilità nella terapia scelta per la lotta all'inflazione.

Non è il momento di fare il processo ai medici nazionali, perché il malato, alla fine, è uscito sano dalle loro mani. Non si può nemmeno fare il processo al primario, cioè la *Bundesbank*, anche se essa ha in modo manifesto aumentato la dose di chemioterapia in un momento in cui la malattia stava già migliorando a grandi passi. Associandosi nel 1991 al progetto di moneta unica (anche se con esigenze non del tutto giustificate

e con un briciolo di scetticismo) i dirigenti della *Bundesbank* hanno riconosciuto che il sistema messo in piedi nel 1979 per stabilizzare i cambi di dieci o dodici monete nazionali concorrenti era fragile e che l'unificazione del mercato unico, effettiva a partire dal 1993, richiede assolutamente quella della moneta. La parte che essi hanno preso nel 1991 a questa diagnosi e alla redazione del capitolo monetario del Trattato di Maastricht (prima quindi che il sistema inaugurato nel 1979 fallisse nel 1992-1993) non permette di paragonarli ai medici di Molière che uccidevano i loro pazienti con inutili salassi e dosi eccessive di purgante.

Il nostro compito è spiegare al cittadino normale tramortito da 15 anni di crescita lenta e povera in posti di lavoro 1) che il calo dell'inflazione era necessario perché il tasso di crescita cade quando la moneta è malata, 2) che la moneta unica non è meno necessaria perché l'altro modo di stabilizzare i cambi all'interno della Comunità, il modello SME, è fragile e porta con sé un innalzamento dei tassi di interesse a causa della concorrenza che si fanno le monete nazionali tra loro (un comportamento chiamato in gergo disinflazione competitiva) e 3) di mostrargli le responsabilità nazionali di una situazione ingiusta creatasi in un'epoca nella quale le istituzioni europee non avevano poteri in materia di tassi di interesse e di politica dell'impiego. Non è facile da dimostrare, ma è necessario, perché il cittadino, ferito ma razionale, deve capire le ragioni del mal sottile dell'Europa nel periodo 1993-1999 e volere la sua guarigione che si potrà avere dopo la ratifica di una riforma appropriata.

Se è vero che la malattia dei prezzi è passata dopo un trattamento forse inutilmente lungo e penoso, se è vero anche che il primario che ha imposto questo trattamento è anche l'autore degli ostacoli posti dal Trattato sul cammino che porta alla moneta unica e in particolare delle esigenze di convergenza preliminare imposte ad ogni paese in materia di finanza pubblica, dobbiamo convincere il cittadino spossato e deluso a indirizzare in futuro la sua collera contro i nuovi ostacoli che certi ministri nazionali vogliono oggi imporre, ostacoli che vanno ben al di là di quanto era stato accettato al momento della ratifica del Trattato.

E' vana infatti la lotta per una revisione di criteri che sono ormai sanciti da un Trattato ratificato, o per un rinvio dell'euro che il Trattato stesso vieta.

E' invece urgente lottare contro l'intenzione di vietare il superamento del 3% del finanziamento pubblico degli investimenti attraverso il prestito in fase di distruzione di posti di lavoro (cfr. tabella annessa), perché si dovrà far risalire il tasso di crescita al di sopra della produttività

media (2%) quando sorpasserà questa in discesa, verso il 2001. Se un «patto di stabilità» lo impedisce, non lo si farà. Il ciclo distruggerà allora di nuovo milioni di posti di lavoro in quattro anni.

Il progetto Waigel dà via libera al potere di prestito degli Stati membri se il tasso di crescita del Pil reale è sceso al di sotto del 2%. Ma secondo la nostra analisi è a «più due per cento» che deve iniziare il trattamento anticiclico attraverso un supplemento di investimenti pubblici (cfr. tabella annessa). Questa battaglia immediata è tuttavia solo una scaramuccia prima di una partita ben più decisiva che deve ancora essere vinta nel 1997: una riforma del Trattato per rendere efficace una politica comune dell'occupazione basata sulla moneta unica «nel rispetto della stabilità dei prezzi» (secondo una regola che non va rimessa in discussione).

Il discorso sull'Europa sociale, l'impiego e lo sviluppo sostenibile.

Dobbiamo convincere il cittadino normale che la sua rabbia è utile e necessaria affinché una politica dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile sia inserita in tempi brevi nel Trattato di Unione dalla Conferenza intergovernativa, non solo perché nel 2001-2004 sia ancora possibile salvare l'occupazione, ma anche perché altre misure sociali e ambientali non possano essere bloccate dal diritto di veto. Questa riforma, visto come vanno le cose, non si farà senza i cittadini e la loro collera.

Il messaggio più difficile da far passare, perché comprende un aspetto istituzionale ed è quindi apparentemente «lontano dalla gente», è quello che una sfida decisiva per l'occupazione si è già aperta, e consiste nel fronteggiarsi di due metodi di decisione legislativa: 1) il metodo intergovernativo, che implica per sua natura il diritto di veto degli Stati, 2) il nuovo metodo comunitario, senza diritto di veto, cioè le decisioni prese «dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione, sentito il parere del Comitato economico e sociale e del Comitato dell'occupazione, in codecisione con il Parlamento europeo».

Un'informazione importante che bisogna diffondere prioritariamente (dal momento che stampa e televisione non ne hanno assolutamente parlato) consiste nel fatto che due attori importanti per le centinaia di milioni di cittadini che rappresentano, si sono pronunciati a favore dell'applicazione del nuovo metodo di decisione comunitario in tutti i campi di competenza di un'Unione economica e monetaria per l'occupazione e lo sviluppo sostenibile. Uno di questi attori è il Parlamento europeo. Esso ha emesso un parere in questo senso a grandissima

maggioranza dei deputati, eletti direttamente dai cittadini dell'Unione. L'altro attore è la Confederazione europea dei sindacati, che raggruppa i sindacati dei lavoratori dipendenti. Essa si è pronunciata nello stesso senso in occasione della convocazione della CIG. L'unione delle rivendicazioni di questi due organi, che rappresentano centinaia di milioni di persone, l'uno eletto direttamente e l'altro avente forma associativa, è tale da dare una grande legittimità alla lotta politica a sostegno del nuovo metodo di decisione comunitario nel momento in cui i cittadini cominceranno a mobilitarsi in suo favore. Questa legittimità data dal numero dei cittadini è un fattore di grande peso.

Abolire il veto nazionale, il nodo cruciale.

Bisogna informare i cittadini del fatto che il veto degli Stati esiste ancora, tra le altre cose, in materia sociale, in materia di imposte e di prelievi sociali così come per l'ambiente e la ricerca e, naturalmente, per la politica estera e la politica giudiziaria. Una parte essenziale dei mezzi di lotta contro la disoccupazione può quindi essere paralizzata dall'azione di un solo governo, allo stato attuale delle istituzioni.

Il dibattito politico comincia a concentrarsi attorno a un concetto chiave: se si è a favore o contro il veto degli Stati.

La Signora Margaret Thatcher, durante la negoziazione dell'Atto Unico, ha rinunciato alla difesa del veto per permettere l'adozione delle 300 direttive che erano necessarie all'unificazione del mercato interno e che dovevano favorire la *deregulation* e le privatizzazioni, riforme che voleva portare a compimento. Ha fatto invece mantenere il veto per le direttive sociali o relative alle imposte e ai costi sociali, che ella voleva poter bloccare. E' a questa stessa epoca che il ruolo del Parlamento nel processo legislativo europeo è stato rafforzato.

Il veto è un'idea semplice e che piace immediatamente. Lo si rifiuta solo quando ci si accorge del suo lato oscuro, che si chiama ricatto. Quando una decisione è necessaria urgentemente ed è voluta da una larga maggioranza dei paesi membri e dei cittadini dell'Unione, il governo che vi oppone il suo veto prende questa maggioranza in ostaggio. E può esigere dal suo ostaggio qualsiasi prezzo per un suo sì, anche un ingiustificato trattamento di favore in un'altra questione. Può anche estorcere del denaro, è già avvenuto.

Tutto questo si chiama, nella comune terminologia giuridica, ricatto. Il veto è come minimo causa di lentezze e blocchi. Al massimo delle sue potenzialità, introduce nell'Unione dei costumi politici inconfessabili

che sono agli antipodi della trasparenza e della democrazia.

Quando chiedono di abolire il veto per tutto ciò che è necessario a una politica comune dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile, compresi gli equilibri macroeconomici che regolano la creazione di posti di lavoro (investimenti, remunerazioni, certi prelievi e tasse, la durata del lavoro, le protezioni sociali), il Parlamento europeo e la Confederazione europea dei sindacati percorrono un cammino simile a quello percorso dieci anni fa per il mercato interno. Questa volta è per l'occupazione che si chiede una riforma.

La grandissima forza di questo processo è che l'abolizione del veto contro le decisioni europee è necessaria per realizzare un obiettivo politico. Non è dunque un fine in sé, né un sogno dei federalisti, ma un mezzo in un progetto di riforma della società. L'Europa non viene scelta per sé stessa, ma perché le nazioni che la compongono sono troppo piccole, o troppo legate, per riformarsi da sole.

Reazioni a catena contro il veto?

Il governo tedesco ha la preoccupazione di rafforzare l'autorità dell'Europa nella politica interna o di giustizia (terzo pilastro, o sicurezza interna) prima del grande allargamento. L'idea che uno qualunque dei ventisette governi possa paralizzare l'Unione è particolarmente odiosa perché c'è qualche probabilità che uno dei ventisette paesi possa essere temporaneamente governato da fascisti o comunisti in seguito a un'elezione sfortunata.

I cittadini sostenitori dello Stato di diritto, che deve continuare a prevalere nell'Unione, non accetteranno il rischio che l'Unione possa essere paralizzata o beffeggiata da coloro che avranno calpestato i suoi valori e le sue leggi e l'avranno privata (con il loro veto) della capacità di reagire contro di loro. Tutto questo succederà se non si riforma il terzo pilastro, dove il veto fa la parte del leone, prima dell'allargamento.

Il governo francese chiede un rafforzamento della politica estera e di sicurezza comune (PESC o secondo pilastro). E' convinto che se continueremo ad avere quindici politiche estere distinte, la posizione americana continuerà a prevalere automaticamente. Questo fenomeno si può oggi notare, anche quando si tratta di un paese europeo (Bosnia) o di paesi africani (Zaire e Ruanda).

Queste differenze di sensibilità indeboliscono evidentemente le possibilità dei governi contrari al diritto di veto nell'ambito di un pilastro o di una parte di pilastro di arrivare a un compromesso tra di loro.

Ma se l'abolizione del veto è acquisita in vista degli obiettivi sociali di una politica comune dell'occupazione e dello sviluppo sostenibile e costituisce una misura generale per tutto quello che concerne l'Unione economica e monetaria, chi non si accorge che gli altri due pilastri non potranno restare a lungo sottoposti al metodo intergovernativo? Le due forze che, anche se non invitate alla CIG, propongono una misura generale nel primo pilastro costituiscono uno spunto interessante per coloro che lottano per lo stesso obiettivo in relazione ad altre parti del Trattato.

Se il dibattito sull'abolizione del diritto di veto si diffondesse tra la gente in occasione della lotta per l'occupazione, tutti vedrebbero che il Parlamento europeo e la CES avanzano insieme, e Parigi e Bonn separatamente, percorrendo tre vie parallele. Euclide ha detto che le parallele non si congiungono mai, ma non era un uomo politico... In politica si congiungono sempre.

Il diritto di veto può sussistere negli articoli N e 235?

Le gesticolazioni verbali di John Major devono scatenare una reazione immediata nell'opinione pubblica. Egli ha recentemente giurato di vendicarsi della Corte di Giustizia che ha osato dargli torto in un'interpretazione del Trattato. Annuncia inoltre che obbligherà gli altri quattordici governi a modificare il testo del Trattato in quel punto specifico secondo la sua volontà. Con che arma li costringerà ad arrendersi? Con il veto, naturalmente, perché l'articolo N permette alla CIG di prendere le sue decisioni solo all'unanimità. Egli rifiuterà quindi il testo che essa produrrà se non conterrà la sua vendetta. Certo, se sarà ancora a Downing Street, naturalmente.

Ci fornisce quindi la prova lampante del fatto che bisogna finirla con l'unanimità, anche per le modifiche della legge fondamentale europea. Il buon senso sarebbe sufficiente a imporre questa decisione in qualsiasi associazione destinata ad avere ventisette membri. *A fortiori*, un'Unione di Stati sovrani, obbligata dal suo statuto ad avanzare per tappe «nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» (articolo A) e portata quindi a procedere alla revisione delle sue competenze e poteri ad ogni tappa (forse una o due volte per decennio nella giovinezza dell'istituzione) deve potersi trasformare in un clima di certezza del diritto e senza che un blocco o un ricatto glielo possano impedire.

Sarebbe abbastanza normale che le revisioni fossero, come in ogni

associazione, opera dei suoi organi interni (nel nostro caso la Commissione, il Consiglio, il Parlamento) e che il testo sia adottato a una maggioranza debitamente rafforzata per la circostanza. Quelli che riteranno sempre necessaria una ratifica dell'atto modificativo in ogni Stato membro dovrebbero anche spiegare come pensano di far fronte al rifiuto di ratificare da parte di uno Stato.

La secessione di questo Stato sarà automatica? O si negozierà una transizione di durata limitata? Il paese secessionista avrà diritto a una parte dei beni dell'Unione? Dovrà al contrario pagare un'indennità o un diritto di recesso? A tutto ciò si dovrà trovare una risposta nella revisione che avrà luogo nella CIG, o in un Maastricht III, ma prima del grande allargamento.

Conclusioni.

Un pronostico. La Signora Margaret Thatcher, concedendo il superamento del diritto di veto per il mercato interno, ha permesso di fare riforme liberali a maggioranza qualificata. Se la stessa via non dovesse essere seguita per le misure macroeconomiche per l'occupazione e lo sviluppo sostenibile, la costruzione europea perderebbe il sostegno dei voti popolari. La parola ai referendum del 1998, la sola scadenza di cui bisogna aver paura.

Allegato statistico

La depressione del ciclo precedente aveva portato alla distruzione netta di 143,1 - 140,1 = 3,0 milioni di posti di lavoro. L'ultima depressione ne ha distrutti 149,5 - 144,9 = 4,6 milioni. I disastri sociali dell'inverno economico sono quindi aumentati di più del 50% da un decennio all'altro, cosa che indica un forte deterioramento dell'ambiente macroeconomico dell'Europa. Si noterà anche che la distruzione netta di posti di lavoro non cessa immediatamente nell'anno in cui la crescita risalendo raggiunge di nuovo la produttività media. Questa è tracciata al livello di una media. La risalita ricomincia un po' più tardi.

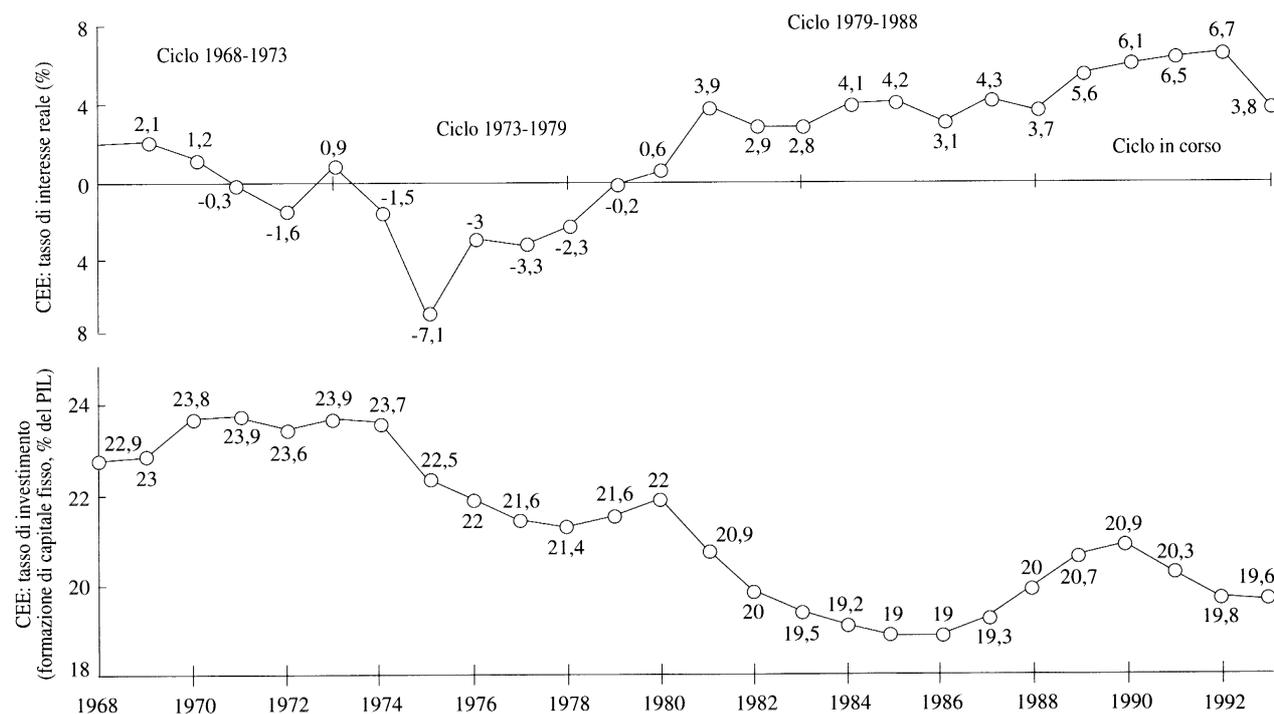
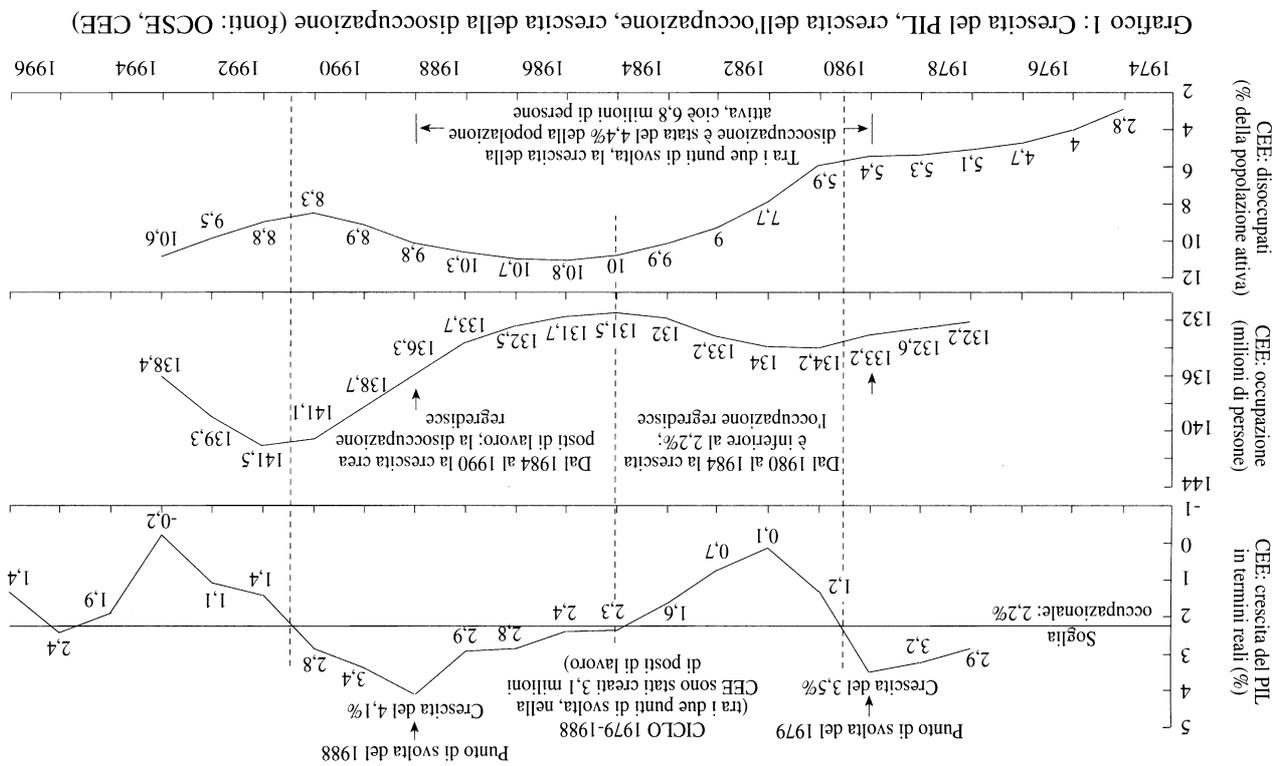
La tabella e i grafici che seguono rendono esplicito il fenomeno descritto come una «tela di Penelope». Mostrano che degli investimenti pubblici di rilancio si giustificano col tentativo di impedire che il tasso di

crescita del Pil cada al di sotto della produttività media durante i quattro anni di durata di questa caduta e che costituiscono la fase di distruzione netta di posti di lavoro. Il tasso di crescita dell'Unione in essi è solo eccezionalmente negativo. Il dispositivo del patto di stabilità è dunque inappropriato.

Notazione statistica: i due grafici che sono stati tracciati sono stati fatti quando le pagine grigie della rivista della Commissione *Economia europea* comprendevano solo i dati di dodici paesi, dati che si sono poco dopo allargati a quindici paesi e sono serviti per la tabella. Questa fonte non fornisce il numero assoluto di posti di lavoro, ma le variazioni annuali in percentuale. Per stabilire questa breve sequenza del numero dei posti di lavoro, ho preso nelle *Perspectives économiques* dell'OCDE n. 59, tabella 20 dell'allegato, la cifra assoluta del 1992 che ho combinato con le variazioni annuali delle serie ufficiali UE riferite a quindici paesi. I grafici dovranno essere ridisegnati, ma cambieranno poco.

Le ultime due fasi cicliche
di distruzione dei posti di lavoro: 1981-84 e 1991-94

Anno	PIL reale incremento annuo	Milioni di posti di lavoro nei 15 paesi dell'UE
1979	3,5	142,0
1980	1,4	143,1
1981	0,1	142,8
1982	0,9	142,0
1983	1,7	140,7
1984	2,3	140,1
1985	2,5	140,3
1990	2,9	149,3
1991	1,5	149,5
1992	0,9	148,5
1993	-0,7	145,6
1994	2,6	144,9
1995	3,0	146,2



GLOBALIZZAZIONE E NUOVE DISUGUAGLIANZE: I LIMITI DEL 7° RAPPORTO DELL'ONU SULLO SVILUPPO UMANO

1. «A dispetto delle cadute e difficoltà economiche, gli indicatori chiave dello sviluppo umano sono avanzati in pressoché tutti i paesi in via di sviluppo. In effetti, i paesi in via di sviluppo hanno conseguito maggiori successi nello sviluppo umano piuttosto che nella crescita del reddito. Il divario Nord-Sud nella speranza di vita, fra il 1960 ed il 1993, è più che dimezzato, passando da 23 a 11 anni» (1). «[...] *I paesi in via di sviluppo hanno coperto, per molti aspetti, nel corso di 30 anni, una distanza nello sviluppo umano pari a quella percorsa dal mondo industrializzato nell'arco di un secolo* (corsivo nostro). Il tasso di mortalità infantile è più che dimezzato; il tasso congiunto di iscrizione alla scuola primaria e secondaria è più che raddoppiato; le persone vivono, in media, 17 anni di più. L'attenzione tutta puntata sugli indicatori economici, ci fa perdere di vista, qualche volta, le conquiste relative all'esistenza delle persone» (2). Da queste poche frasi tratte dal 7° Rapporto dell'ONU sullo sviluppo umano si ha subito la netta percezione dei profondi cambiamenti intervenuti a livello mondiale nei rapporti tra paesi sviluppati e paesi in via di sviluppo nel breve spazio di una generazione, così come si ha una visione sintetica del contenuto del Rapporto: vale a dire un concetto di *benessere* che non può essere riassunto dal solo parametro del reddito pro-capite, anche se per una parte della popolazione mondiale le condizioni economiche sono peggiorate (3). L'ONU ha messo a punto un indicatore, chiamato indice dello sviluppo umano, che non tiene conto solamente del reddito pro-capite, ma include altri due parametri: la speranza di vita alla nascita, e il grado di alfabetizzazione degli adulti, assieme alla quota congiunta di iscrizione ai livelli scolastici primari, secondari e terziari. Detto in altri termini, con questo nuovo modo di determinare il grado di *benessere* di un paese, l'ONU intende mettere in

luce l'importanza di una adeguata politica pubblica a sostegno dello sviluppo dell'individuo, quale appunto è una politica per l'istruzione, la formazione professionale e l'assistenza sanitaria. Pertanto, secondo le Nazioni Unite, il *capitale umano*, ai fini dell'aumento del grado di benessere, deve assumere la stessa importanza finora ricoperta dal solo *capitale fisico*. Un fatto questo confermato da uno studio della Banca mondiale, secondo il quale la crescita economica di un paese è dovuta per il 16% al capitale fisico (macchinari, costruzione ed infrastrutture), per il 20% al capitale naturale (materie prime, ecc.) e per ben il 64% al capitale umano e sociale. Vale a dire che ai fini della crescita economica sono preponderanti gli investimenti in ricerca e sviluppo, istruzione, formazione professionale e sanità. Ad esempio, commentando i risultati raggiunti da molti paesi in via di sviluppo, il Rapporto rileva che un aumento del 10% nella speranza di vita innalza il tasso di crescita economica di 1,1 punti percentuali l'anno. Ma ancora più consistenti sono gli effetti degli investimenti nell'educazione scolastica e nella formazione professionale: l'incremento di un anno dell'istruzione media della forza lavoro aumenta il Pil del 9%, un aumento che si mantiene per i primi tre anni aggiuntivi di istruzione. Dopo questo periodo, il tasso di crescita del Pil, pur scendendo sensibilmente, si mantiene comunque al livello del 4% per ogni anno addizionale. Il Rapporto cita, a questo proposito, l'esperienza del Pakistan e della Corea del Sud, che nel 1960 presentavano redditi pro-capite simili, ma che avevano tassi di scolarizzazione primaria molto diversi, 30% il primo e 94% il secondo: nel 1993 il reddito pro-capite della Corea, oggi paese ad alto sviluppo umano, è risultato tre volte superiore a quello del Pakistan, paese annoverato tra quelli a basso sviluppo umano.

Parallelamente ai miglioramenti nel livello dello sviluppo umano, a livello mondiale sono stati compiuti notevoli passi avanti anche verso la democrazia: «più di due terzi della popolazione mondiale attualmente vive sotto un regime politico formalmente pluralistico e democratico» (4). Anche se il Rapporto non approfondisce il ruolo che può svolgere un regime democratico, rispetto ad uno non democratico, nel sostenere la crescita economica, esso conferma che la crescita può favorire l'avvento della democrazia e questa, accompagnandosi ad una migliore distribuzione della ricchezza, a sua volta favorisce lo sviluppo umano nel suo complesso.

Certamente, dunque, sono stati fatti passi avanti significativi, sia verso il miglioramento del livello di sviluppo umano, sia verso istituzioni sempre più democratiche. Tuttavia, ai problemi, che comunque restano

per una parte significativa della popolazione mondiale che ha visto peggiorare le proprie condizioni di vita economica e per un gran numero di paesi dove non solo non esiste la democrazia, ma in cui i più elementari diritti umani vengono quotidianamente calpestati, il Rapporto ne aggiunge uno che sempre più correntemente viene individuato come lo snodo decisivo del futuro sviluppo economico e istituzionale dell'umanità: la globalizzazione dell'economia. Quest'ultima si è sviluppata attraverso due vie: la crescita del commercio internazionale di beni e servizi e l'aumento del grado di libertà del movimento dei capitali e della sua dimensione. L'ONU ricorda che, nel giro di una generazione, il mondo ha raggiunto un grado di integrazione molto elevato: gli *scambi* di beni e servizi hanno ormai assunto un peso decisivo nella crescita del reddito e quindi su uno dei parametri su cui si misura il grado di sviluppo umano. Basti pensare che l'incidenza delle esportazioni e delle importazioni di *beni e servizi* sul prodotto interno lordo mondiale è cresciuta, tra il 1970 ed il 1990, dal 25% al 45%: ciò significa che il reddito mondiale dipende ormai per quasi la metà dagli scambi, ed ha assunto la stessa rilevanza che caratterizzava i rapporti commerciali tra i paesi europei all'inizio degli anni '70, allorché si avviò il primo tentativo di unificazione monetaria con il Piano Werner. La globalizzazione dell'economia, secondo il Rapporto, è alla base di almeno tre nuovi fenomeni la cui rilevanza travalica i confini degli Stati, anche di quelli di grandi dimensioni: la crescita della disuguaglianza economica, che non riguarda solo i rapporti tra paesi ricchi e paesi poveri, ma che comincia a produrre i suoi effetti anche all'interno dei paesi ricchi; la crescente liberalizzazione del movimento dei capitali a livello mondiale; la progressiva emarginazione dei paesi che non partecipano al commercio mondiale.

L'apertura dei mercati ha conosciuto un vero e proprio balzo in avanti negli anni Novanta, ed è all'origine di ampi processi di concentrazione industriale su scala mondiale. Ad esempio, nel 1990, il valore delle operazioni di acquisizione di imprese a livello mondiale è stato pari a 420 miliardi di dollari, una cifra che è cresciuta ininterrottamente fino a superare i 1000 miliardi di dollari nel 1996. L'effetto di queste iniziative, oltre a costituire una razionalizzazione dell'offerta su scala mondiale (si pensi, ad esempio, ai recenti fatti che hanno interessato il settore delle telecomunicazioni e quello aeronautico), è stato anche quello di una forte concentrazione di ricchezza nelle mani di pochi paesi e di poche persone, tanto che comincia a porsi un problema di anti-trust mondiale. Inoltre, la concorrenza dei paesi emergenti, che si caratterizzano per uno Stato sociale poco sviluppato e con minori garanzie per lavoratori, disoccupati

e pensionati, spinge i paesi industrializzati, sotto la spinta della competizione mondiale, a ridurre il livello della protezione sociale. Come esempio della nuova caratteristica che la disuguaglianza economica sta assumendo, l'ONU ricorda che il patrimonio delle 358 persone più ricche è pari al reddito prodotto in un anno da paesi che raccolgono il 45% della popolazione mondiale, e che nella maggiore economia, gli Stati Uniti, «l'1% più ricco della popolazione ha accresciuto la quota di proprietà sui patrimoni dal 20% al 36%» tra il 1975 ed il 1990 (5). Il fenomeno della disuguaglianza si presenta pertanto sotto un nuovo aspetto, sia per la dimensione che sta assumendo, sia perché riguarda anche la distribuzione del reddito all'interno dei paesi industrializzati. Nel quadro economico del passato, la risposta degli aiuti pubblici allo sviluppo — cioè una politica che appartiene alla sfera della cooperazione tra Stati e non a quella che può attuare un governo federale sovranazionale — poteva sembrare una risposta adeguata al superamento della disuguaglianza tra paesi ricchi e paesi poveri. Così come la politica del *Welfare State* poteva ritenersi adeguata al superamento delle disuguaglianze interne agli Stati nazionali. Oggi che la dimensione dello Stato non coincide più con la dimensione dell'economia e che la ricchezza — ed i redditi che questa produce — sfugge facilmente al potere di imposizione fiscale nazionale, ostacolandone la funzione redistributiva, diviene sempre più evidente la necessità di una risposta mondiale (6).

Per quanto riguarda l'importanza che sta assumendo la crescente libertà di movimento dei capitali, il Rapporto osserva che nel periodo 1965-90 «i flussi finanziari hanno raggiunto dimensioni inimmaginabili. Più di mille miliardi di dollari vagano per il pianeta ogni ventiquattro ore, nell'incessante ricerca degli impieghi più profittevoli. Tali flussi di capitale non solo offrono opportunità di profitti (e perdite) finora sconosciuti, ma hanno aperto il mondo alle operazioni di un mercato finanziario globale che lascia anche ai paesi più forti una scarsa autonomia nella determinazione di tassi di interesse, tassi di cambio e altre politiche finanziarie» (7). L'importanza assunta dal movimento dei capitali privati, nel corso degli anni, ha prodotto a sua volta un nuovo effetto: ha notevolmente ridotto il ruolo degli aiuti pubblici sul totale dei finanziamenti che sono affluiti verso i paesi in via di sviluppo. Il flusso complessivo degli aiuti, tra il 1987 ed il 1994, è triplicato, ed il peso dei capitali privati, nello stesso arco di tempo, è passato dal 37% del totale al 76%, il che significa che il peso dei movimenti discrezionali di capitale ha superato il peso di quelli attivati da decisioni politiche ed ha ottenuto, almeno fino ad oggi, risultati indiscutibili. Questo fatto costituisce un

elemento nuovo di cui occorre tener conto: esso mette in luce che una efficace politica dello sviluppo, a fronte della limitata capacità di attivazione di capitali pubblici, non può fare a meno dell'intervento dei capitali privati, ed in secondo luogo che quest'ultimo, non essendo regolato, privilegia alcune aree a discapito di altre. Infatti, rileva sempre l'ONU, la destinazione dei capitali privati si concentra in poche aree: la parte più consistente del totale degli investimenti diretti (84 miliardi di dollari), nel 1994, per il 40% si è diretto verso la Cina, per il 24% verso Hong Kong, Indonesia, Malaysia, Singapore e Thailandia, e solo per il 3,6% verso l'Africa sub-sahariana, che rappresenta il vero problema dello sviluppo oggi, in quanto non riesce ad attirare capitali privati in misura sufficiente a sostenere il suo decollo economico.

Una situazione di elevata instabilità politica, e con questo si viene al punto sul commercio internazionale, ostacola non solo la partecipazione al mercato mondiale, ma ostacola anche il commercio interregionale, scoraggia gli investitori esteri ed è all'origine di una allocazione delle risorse che penalizza lo sviluppo umano. A questo proposito, la Banca mondiale ha recentemente fatto notare che esiste una forte correlazione tra conflitti e povertà e che quindici dei venti Stati più poveri del mondo hanno avuto importanti conflitti a partire dagli anni '80; e qui la Banca si riferisce in particolare al continente africano che ha il minor peso sul commercio mondiale ed è anche quella parte del mondo dove il commercio interregionale — contrariamente a quanto avviene per il commercio intra-europeo, intra-americano ed intra-asiatico — è il meno sviluppato. Non solo: la situazione di permanente tensione politica e militare in Africa spiega come tra il 1960 ed il 1994 il peso delle spese in armamenti sul prodotto interno lordo è potuto aumentare dallo 0,7% al 2,9%. In altre parole, mentre a livello mondiale il rapporto tra il volume delle spese militari e quello delle spese in istruzione e sanità, tra il 1960 ed il 1991, si è ridotto dal 104% al 37%, in Africa, nello stesso periodo, è aumentato dal 27% al 43%. Ciò significa che in questo continente la distribuzione delle risorse è andata a detrimento dello sviluppo umano e non può stupire il fatto che tra i 48 paesi che l'ONU considera a basso sviluppo umano, ben 38 appartengono al continente africano (8).

2. Il 7° Rapporto dell'ONU ha il merito di sollevare il problema delle disuguaglianze prodotte dalla globalizzazione dell'economia non solo tra paesi ricchi e paesi poveri, ma anche all'interno degli stessi paesi ricchi. Il punto debole del Rapporto è che non vengono fornite soluzioni dal piano istituzionale. Tuttavia, la coscienza della necessità di una

risposta mondiale ai problemi della disuguaglianza e dello sviluppo comincia a farsi strada presso *leaders* politici e uomini di cultura. Pierre Mauroy, Presidente dell'Internazionale socialista, ha recentemente osservato che «bisogna rispondere alla mondializzazione dell'economia e della finanza attraverso la mondializzazione della politica e della democrazia» (9). Mauroy fa poi seguire questa frase dall'enunciazione di una serie di obiettivi (riforma del sistema monetario internazionale, allargamento del G7, lotta alla disoccupazione, ecc.) che dovrebbero costituire i contenuti di una iniziativa su scala mondiale. John Kenneth Galbraith, dal canto suo, compie un passo avanti rispetto all'esigenza di un generico impegno politico a livello mondiale e commentando la crisi del *Welfare State* a livello nazionale e le disuguaglianze prodotte dalla globalizzazione, individua invece l'obiettivo da perseguire in un radicale cambiamento istituzionale, affermando che «le responsabilità economiche e sociali dello Stato nazionale sono solo una fase di transizione. L'obiettivo finale è un'autorità sovranazionale a cui sia concesso potere, compreso quello di incamerare e spendere fondi» (10). Galbraith, sostanzialmente, sostiene che nell'epoca della globalizzazione la politica del *Welfare State* tendenzialmente deve essere mondiale. Solo in questa prospettiva, che è quella che riconduce il processo di mondializzazione dell'economia sotto un controllo democratico, è pensabile che si possano limitare le disuguaglianze nella distribuzione della ricchezza, interne ed internazionali, e creare le condizioni politiche perché il capitale privato possa continuare a dare il suo contributo, accanto agli aiuti pubblici, al superamento dei divari di sviluppo, senza alcuna discriminazione tra le diverse aree mondiali.

Una conferma che il punto fondamentale che sta emergendo è quello di una maggiore democrazia a livello mondiale la possiamo ricavare dall'esito della recente Conferenza mondiale sull'alimentazione, indetta dalla FAO nello scorso novembre. Le conclusioni della Conferenza hanno consentito di mettere ancora una volta in luce il fatto che la soluzione di uno dei problemi mondiali più importanti, quello della fame, non può compiere passi avanti significativi senza il rafforzamento dei poteri dell'ONU. E' emblematico, a questo proposito, l'atteggiamento tenuto dagli USA riguardo al contenuto della dichiarazione finale. Essi si sono opposti sia all'introduzione del diritto all'alimentazione come diritto internazionalmente riconosciuto, sia alla istituzione di un'imposta sul Pil finalizzata al finanziamento di programmi di sostegni alimentari. Gli USA si sono dunque opposti al potenziamento degli strumenti destinati al sostegno dei paesi poveri e gestiti dagli organismi internazio-

nali esistenti: la preoccupazione implicita in questo atteggiamento è quella di una delega eccessiva ad istituzioni su cui essi non hanno potere di veto. Sarebbe tuttavia sbagliato addossare tutte le responsabilità ai soli USA: l'Europa, infatti, ha le sue specifiche colpe, in quanto potrebbe dare l'esempio, in primo luogo decidendo di finanziare il Fondo europeo di sviluppo (FES), non con contributi nazionali, ma attingendo al bilancio comunitario. Occorre infatti ricordare che il FES è l'unico fondo europeo finanziato da contributi nazionali. Inoltre, approfittando della discussione in corso sulla revisione del Trattato di Maastricht, l'Europa potrebbe accelerare i tempi del passaggio ad una politica estera e di sicurezza unica, il che le consentirebbe di attuare una politica efficace di aiuti al Terzo mondo, ed in particolare all'Africa, e di sostenere il potenziamento dei poteri delle Nazioni Unite. E' infatti oggettivamente difficile pensare che gli Stati Uniti, ma anche qualunque altra area del mondo che fosse chiamata ad intervenire significativamente a sostegno dei paesi più poveri, accettino di delegare ad istituzioni burocratiche la responsabilità di gestire il problema dello sviluppo, che comporta invece la trasformazione in senso democratico delle istituzioni delle Nazioni Unite.

Domenico Moro

NOTE

(1) UNDP, *Rapporto sullo sviluppo umano 7* (Il ruolo della crescita economica), Torino, Rosenberg & Sellier, 1996, p. 16.

(2) UNDP, *op. cit.*, p. 30.

(3) Secondo il Rapporto, le condizioni economiche sono peggiorate per il 20% della popolazione. Occorre però ricordare che questo 20% è largamente concentrato in poche aree del mondo: prevalentemente in Africa, seguita da alcuni paesi dell'America latina e dell'Asia.

(4) UNDP, *op. cit.*, pp. 72-73.

(5) UNDP, *op. cit.*, p. 29.

(6) Sui limiti al potere impositivo degli Stati nazionali, cfr. AA.VV., *Nazioni senza ricchezza, ricchezze senza nazione*, Bologna, Il Mulino, 1993.

(7) UNDP, *op. cit.*, p. 20.

(8) La prevalenza africana in termini di numero di Stati scompare se si prende in considerazione la popolazione, in quanto tra i paesi a basso sviluppo umano è compresa l'India. Per quest'ultimo paese vanno però fatte delle considerazioni a parte. Innanzitutto l'India è un continente che costituisce un unico mercato unificato, mentre il continente africano è frazionato in decine di Stati sovrani e indipendenti, e in secondo luogo l'economia indiana cresce a tassi molto elevati — oltre il 5% annuo, nel periodo 1985-93 — ed è previsto che all'inizio del 2000 diventi una delle principali potenze economiche del

Sud-Est asiatico.

(9) Pierre Mauroy, «Pour une mondialisation de la politique», in *Le Monde*, 6 novembre 1996.

(10) John Kenneth Galbraith, *La buona società*, Milano, Rizzoli, 1996, p. 132.

NUCLEO SOLIDO E COOPERAZIONE RAFFORZATA

Fin dai primi anni '80 è apparso di immediata evidenza che la Comunità europea non avrebbe potuto avviarsi in tempi ragionevoli verso esiti di tipo federale fino a che, a prescindere da ogni altro ostacolo, le decisioni fosse dipese dal consenso di tutti gli Stati membri, e in particolare da quello della Gran Bretagna e della Danimarca. I governi di questi due Stati proclamavano apertamente il loro rifiuto dell'abbandono del metodo intergovernativo. Essi erano consapevoli che da questo dipendeva il mantenimento della sovranità nazionale, alla quale non intendevano in alcun modo rinunciare. Nelle opinioni pubbliche dei due paesi, del resto, l'atteggiamento favorevole all'Europa era assai meno diffuso che nel resto d'Europa, e il grado di interdipendenza tra le loro economie e quelle degli altri paesi della Comunità, pur essendo fortissimo, era di quel tanto inferiore al grado di interdipendenza delle economie di questi ultimi tra di loro, da rendere più credibili, anche se false, le dichiarazioni di coloro che ritenevano che la Gran Bretagna e la Danimarca avrebbero comunque potuto rimanere senza danni al di fuori della Comunità. In questa situazione non si trovava invece il governo francese, che pur affermava con vigore il proprio attaccamento alla sovranità nazionale, in quanto il lungo e profondo coinvolgimento della Francia nel processo di unificazione europea, oltre ad aver fatto raggiungere all'opinione pubblica francese un grado di consapevolezza assai più avanzato, costringeva il suo Presidente e il suo governo, al di là delle dichiarazioni ufficiali, ad essere tra i principali motori del processo e quindi ad operare, di fronte alle situazioni concrete, in modo da creare nei fatti le condizioni per il superamento della sovranità nazionale.

Fu appunto nel pieno del regime thatcheriano che i federalisti lanciarono la proposta, che all'inizio suonò come una provocazione, di creare

un'Unione di natura federale all'interno della Comunità. Essa avrebbe consentito al nucleo più avanzato di Stati della Comunità di compiere il passo dell'abbandono della sovranità senza compromettere i diritti acquisiti di quelli che fossero stati contrari al progetto, e che avrebbero potuto continuare a rimanere legati tra di loro e con l'Unione federale sulla base dei Trattati di Roma e dell'Atto Unico. Va da sé che la realizzazione di questa proposta avrebbe comportato una trasformazione radicale della natura delle istituzioni (anche se, tra le ipotesi possibili, vi era anche quella che le istituzioni dell'Unione e quelle della Comunità potessero rimanere formalmente le stesse, pur agendo con composizioni e procedure di diverse a seconda che fossero state chiamate ad operare come istituzioni dell'Unione o come istituzioni della Comunità). I federalisti non si nascondevano certo allora la difficoltà della proposta, che richiedeva, per essere adottata, un voto all'unanimità, ma confidavano che essa avrebbe potuto contribuire a far nascere, nei governi più avanzati, e nelle forze politiche dei rispettivi paesi, una più acuta consapevolezza della posta in gioco, rafforzare la loro posizione negoziale nei confronti dei paesi contrari ed eventualmente preparare le condizioni per una vera e propria *rottura*.

L'attualità della proposta divenne più evidente con il concretizzarsi della prospettiva dell'allargamento, dopo la caduta del muro di Berlino. Ed essa entrò prepotentemente nel dibattito politico quando, nel settembre 1992, essa divenne l'oggetto dell'ormai famoso documento Schäuble-Lamers, che lanciò la formula del *nucleo solido*. Da quel momento l'esigenza che il ritmo del processo di unificazione europea non potesse continuare ad essere determinato dalla velocità del vagone più lento del convoglio divenne un tema ricorrente del dibattito politico europeo ed uno dei punti in discussione nell'ambito della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht.

Ed è proprio in questa sede che i nodi stanno venendo al pettine. Dalla Conferenza intergovernativa non usciranno innovazioni decisive. La nascita di un nucleo solido non è in discussione. I paesi contrari non hanno alcuna intenzione di lasciarsi mettere ai margini di un'Europa che si articoli in un centro, per quanto aperto all'ingresso degli altri paesi membri, e in una periferia. Poiché essi non vorrebbero entrare in un nucleo solido di natura federale né ora né in futuro, essi vedono nella sua creazione un evento che li priverebbe di gran parte del loro attuale potere di condizionare l'evoluzione e le decisioni fondamentali dell'intera Unione mediante l'esercizio del loro diritto di veto. La sola alternativa che oggi sembrerebbe esistere ad una impossibile decisione all'unanimità

è sarebbe quindi proprio quella della rottura, cioè della creazione di un nucleo federale mediante la stipula di un nuovo Trattato tra i soli Stati che vi siano interessati. Ma questa soluzione richiederebbe una forte volontà politica. E bisogna prendere atto che oggi questa volontà politica *non esiste*.

D'altra parte l'esigenza rimane. E questa contraddizione ha stimolato la fantasia dei diplomatici, che hanno escogitato la formula della *flessibilità* o della *cooperazione rafforzata*. Si tratta, in breve, di prevedere la possibilità che in un certo numero di materie, e su richiesta degli Stati interessati, il Consiglio, con voto all'unanimità o a maggioranza, e previo parere della Commissione, consenta agli Stati che ne hanno fatto richiesta di stabilire tra di loro una cooperazione più stretta di quella prevista dai Trattati, purché essi si sottomettano a determinate condizioni, tra cui quella dell'unicità del quadro istituzionale dell'Unione (anche se si prevede che, nell'ambito del Parlamento europeo e del Consiglio soltanto i membri appartenenti agli Stati interessati partecipino al voto, lasciando impregiudicato il diritto di tutti di partecipare alla discussione).

In sostanza le proposte alle quali ci troviamo di fronte quando si parla di flessibilità o di cooperazione rafforzata non hanno nulla a che fare con l'idea del *nucleo solido*, ma sono varianti della vecchia idea di Europa a geometria variabile, o di Europa *à la carte*, secondo la quale diversi rapporti di collaborazione si possono stabilire tra diversi gruppi di Stati nei vari settori di competenza dell'Unione. Le caratteristiche che distinguono i due approcci sono le seguenti: a) nell'ipotesi del nucleo solido si creerebbe tra alcuni Stati un legame permanente di tipo federale, con relativa cessione di sovranità e nascita di un sistema istituzionale che, a prescindere da artifici formali tendenti a tenerlo agganciato a quello precedente, agirebbe in piena autonomia, anche se, evidentemente, nel rispetto dei Trattati preesistenti. Il nucleo federale sarebbe aperto all'adesione di chiunque sia disposto ad accettarne le regole, ma sarebbe esteso a tutte le competenze dell'Unione. Si avrebbe quindi la nascita di un vero e proprio governo europeo democratico, in grado di prendere autonomamente e rapidamente decisioni in tutte le materie che normalmente rientrano tra le competenze di un governo. Nel caso della flessibilità o cooperazione rafforzata invece ci troveremmo in presenza di raggruppamenti di Stati che potrebbero avere una composizione diversa nei diversi settori, che nascerebbero comunque al termine di una procedura lunga e laboriosa, e che prenderebbero decisioni esclusivamente nello specifico settore di loro competenza. E' vero che si può pensare che, nel lungo periodo, questi raggruppamenti tenderebbero a riunire prevalentemente

gli Stati più profondamente coinvolti nel processo, il che creerebbe le condizioni per la nascita di un vero e proprio nucleo federale in una fase successiva: ma la nascita effettiva di quest'ultimo sarebbe comunque rinviata alla fine di un percorso dalla durata indefinibile, il che significa che si eviterebbe ancora una volta di affrontare il problema della sovranità; b) mentre il nucleo solido creerebbe nell'ambito dell'Unione un'entità politica democratica, avente una propria legittimità, la flessibilità o cooperazione rafforzata dovrebbe essere autorizzata caso per caso dal Consiglio, con decisioni all'unanimità o a maggioranza, e quindi non comporterebbe affatto l'abbandono del metodo intergovernativo; c) mentre il nucleo solido avrebbe il potere di cambiare le proprie regole, pur nel rispetto dei Trattati esistenti, seguendo una normale procedura di riforma costituzionale, la cooperazione rafforzata non potrebbe essere estesa alla riforma dei Trattati, che continuerebbe ad essere soggetta alla procedura dell'art. 236 del Trattato CEE, e quindi a richiedere l'unanimità dei consensi dei governi nazionali e delle ratifiche dei rispettivi parlamenti.

La flessibilità o cooperazione rafforzata costituirebbe comunque un progresso nel cammino del processo di unificazione europea. Non per nulla essa è fortemente avversata da alcuni governi, e soprattutto da quello inglese, nell'ambito della Conferenza intergovernativa. Ma essa sarebbe, nella migliore delle ipotesi, un piccolo passo, e l'epoca dei piccoli passi è finita per sempre. Per governare l'economia europea dopo l'introduzione della moneta unica e per consentire all'Unione di reggere l'urto dell'allargamento non bastano più avanzamenti parziali, che abbiano la funzione di far emergere con maggior evidenza le contraddizioni del processo, perché ormai le scadenze decisive sono alle porte, e la sola risposta adeguata ai problemi che esse pongono è quella di un vero e proprio trasferimento di sovranità dalle nazioni all'Europa, cioè del *salto federale*. Questo salto non uscirà dal Consiglio europeo di Amsterdam. Ma esso rimane il vero nodo da sciogliere. Bisogna che i più consapevoli tra i governi dell'Unione se ne rendano conto, capiscano che il metodo intergovernativo ha fatto definitivamente il suo tempo e coinvolgano i cittadini nel processo. Soltanto in questo modo potrà nascere un grande dibattito politico che faccia emergere la vera natura del problema e costringa i governi e le forze politiche a schierarsi per o contro l'abbandono della sovranità nazionale. Se questo dibattito non sarà rapidamente avviato, la stessa nascita dell'Unione economica e monetaria sarà messa in forse e l'intero processo rischierà di bloccarsi. L'incapacità dei governi di liberarsi del mito della sovranità nazionale condannerà l'Europa al

disordine, al sottosviluppo e all'uscita dalla storia.

Francesco Rossolillo

PACE E DISARMO

Per orientarsi nell'analisi sulla situazione dell'ordine mondiale è forse utile partire da tre domande. A che punto è oggi il superamento del bipolarismo? Che tipo di distensione è in atto? Qual è la politica che USA e Russia stanno perseguendo?

Fin dagli anni Cinquanta i federalisti hanno messo in evidenza i limiti ed i rischi dell'evoluzione in senso bipolare dell'ordine mondiale, ed hanno indicato sia l'obiettivo intermedio del multipolarismo, da perseguire attraverso la creazione della Federazione europea, sia l'obiettivo finale del governo mondiale. Questo punto di vista ha consentito di distinguere nei decenni successivi gli aspetti innovativi da quelli tradizionali della distensione e del disarmo (1). Oggi, a distanza di oltre dieci anni dall'avvio dell'ultima fase di distensione fra USA e URSS, non si vede ancora all'orizzonte la nascita di un nuovo ordine multipolare né tantomeno di un embrione di governo mondiale parziale, e diventa ancora una volta importante riflettere su quella distinzione.

* * *

Come è noto l'ultimo Vertice di Helsinki si è chiuso con l'impegno russo-americano di ridurre entro il 2007 di circa l'80% i rispettivi arsenali nucleari strategici. Questa decisione, che negli anni Ottanta sarebbe stata salutata come un punto di svolta nei rapporti fra le due superpotenze, ora, nonostante gli sforzi compiuti da Clinton e Eltsin per presentarla ancora come tale, è passata quasi inosservata. La ragione è presto spiegata prendendo in considerazione alcune delle dichiarazioni congiunte sottoscritte a Helsinki ed in particolare tre di queste (una quarta dichiarazione riguarda l'impegno russo-americano per la ratifica della Convenzione sulle armi chimiche ed una quinta dichiarazione riguarda la cooperazione

economica). Richiamiamone brevemente i contenuti.

Dichiarazione sulla sicurezza europea. Con questa dichiarazione si riconosce l'importanza dell'OSCE, come «il solo quadro in cui garantire la sicurezza europea su un piano di parità di tutti gli Stati», ma senza precisare alcun obiettivo di rafforzamento istituzionale e sempre nel rispetto della sovranità degli Stati e del loro diritto di scegliere i mezzi per assicurarsi la sicurezza. Si ribadisce che per gli USA l'elemento chiave per garantire la sicurezza europea resta l'allargamento della NATO, mentre la Russia conferma la sua contrarietà a questa prospettiva.

Dichiarazione sulla riduzione degli armamenti nucleari. Si tratta del documento congiunto più significativo, ma anche più contraddittorio. Clinton e Eltsin hanno concordato lo slittamento di un anno dei termini di riduzione fissati dall'accordo START II. Ciò, essi sostengono, potrebbe accelerare la ratifica del Trattato da parte della Duma russa. Per contro, per loro stessa ammissione, la modifica del calendario del Trattato richiederà una nuova travagliata ratifica da parte del Congresso USA. Questo elemento non è secondario se si considera che l'accordo siglato a Helsinki prevede che solo dopo che il Congresso USA e la Duma russa avranno ratificato lo START II, potranno iniziare i negoziati per un nuovo accordo, lo START III, per ridurre il numero delle testate nucleari strategiche a 2000-2500 per parte entro il 31 dicembre 2007. Questa dichiarazione ricorda infine con soddisfazione il prolungamento del Trattato di non proliferazione nucleare e l'avvio delle ratifiche del bando degli esperimenti nucleari, ma non definisce alcuna strategia per l'eliminazione completa del rischio nucleare.

Dichiarazione sulla difesa nucleare strategica e di teatro. Con questo documento USA e Russia, nel ribadire la comune volontà di rispettare gli accordi sulla difesa anti-missile, tolgono il veto incrociato all'installazione dei cosiddetti missili nucleari di difesa di teatro, purché non vengano usati contro l'altra superpotenza: «Entrambe le parti devono avere la possibilità di schierare ed installare sistemi di difesa basati su missili di teatro». Su questo punto, nel corso della conferenza stampa svoltasi alla fine del Vertice il Presidente Clinton ha precisato che questi missili dovrebbero servire per «proteggere i nostri amici, ivi compresi quelli in Russia, la quale sa quale uso ne faremmo nel caso dovessimo proteggere in futuro delle nostre truppe».

Come si vede Clinton e Eltsin hanno proposto obiettivi di breve e medio periodo che vanno ancora nel senso delle proposte di riduzione degli armamenti degli anni Ottanta, ma hanno rinunciato a pronunciarsi sul lungo periodo (2). Essi si sono limitati infatti a riaffermare un metodo,

quello del progressivo disarmo, che complessivamente lascia a USA e Russia circa cinquemila testate nucleari strategiche, senza proporre un piano politico.

Vale la pena di ricordare che, seppure partendo da due punti di vista opposti, Reagan e Gorbaciov negli anni Ottanta avevano presentato all'opinione pubblica mondiale i rispettivi piani di disarmo parziale di breve e di medio periodo come passi verso il disarmo totale. L'obiettivo comune era quello di abolire entro la fine del secolo la minaccia nucleare. Il programma di Reagan prevedeva infatti l'abolizione delle armi nucleari potenziando la difesa spaziale, mentre quello di Gorbaciov, articolato in tre fasi di disarmo, proponeva un accordo universale sul bando della costruzione di armi nucleari entro la fine del 1999. Queste proposte avevano avuto il merito di rilanciare, per la prima volta dopo la fine della seconda guerra mondiale, l'obiettivo della riforma delle istituzioni internazionali, e di porsi nell'ottica di un ordine mondiale privo dell'incubo nucleare. Il fatto che progressivamente esse abbiano perso vigore è una conferma dell'analisi fatta negli anni Ottanta dai federalisti, in cui si sottolineava come il piano di Gorbaciov avrebbe potuto essere realizzato solo in un quadro di progressivo superamento del governo bipolare del mondo e dell'ingresso dell'Europa sulla scena internazionale.

* * *

Che significato bisogna dunque attribuire all'attuale atteggiamento di USA e Russia, che mette in primo piano gli obiettivi di riduzione degli armamenti nucleari di breve e medio periodo, ma ignora quelli di lungo periodo? Innanzitutto va sottolineato come, rinunciando ad affrontare il vero nodo da sciogliere sul terreno della sicurezza mondiale, quello dell'abolizione del rischio della guerra, USA e Russia ripropongono, in primo luogo agli Europei, le politiche del vecchio ordine bipolare.

Questa rinuncia non è solo il frutto di una scelta russo-americana. Siamo infatti di fronte ad una più generale difficoltà della politica di pensare il futuro e a precise responsabilità politiche degli Europei che, per la seconda volta negli ultimi cinquant'anni, esitano a cogliere l'opportunità di contribuire alla nascita di un nuovo ordine mondiale. Il risultato è facilmente constatabile. Da un lato la fine della guerra fredda, con il conseguente allentamento della tensione fra le superpotenze, ha reso meno imminente e apocalittico il rischio delle armi nucleari, sia agli occhi degli apparati militari e politici, sia a quelli delle opinioni pubbliche nazionali. D'altro lato, la lentezza con la quale si stanno affermando

nuove unità regionali nella politica internazionale, e in primo luogo l'Unione europea, ha indotto molti a pensare — non solo Clinton e Eltsin, ma anche gli stessi attori dei processi di unificazione regionale — che il futuro della sicurezza mondiale dipenda ancora in larga misura da un surrogato dell'ordine bipolare: la leadership USA affiancata da una politica di *benign neglect* della potenza russa.

Alla luce di queste considerazioni i risultati del vertice di Helsinki possono dunque essere considerati come un sintomo del mutamento di percezione del rischio nucleare e della guerra, e come una conferma della sfiducia russo-americana nei confronti della nascita di un nuovo ordine multipolare. Ma vediamo di analizzare separatamente questi due aspetti.

Per quanto riguarda il mutamento di percezione dei rischi cui va incontro l'umanità, si può notare come sia ormai diffusa l'idea che la fine della corsa agli armamenti nucleari rappresenti anche la fine della minaccia nucleare. Per esempio, un recente studio sul futuro dell'arsenale nucleare USA condotto dai maggiori esperti americani ha concluso che la pace dipende ormai dalla capacità delle potenze nucleari di effettuare un'adeguata manutenzione degli arsenali nucleari senza ricorrere a nuovi esperimenti. Si tratta di un giudizio che è solo apparentemente tecnico, perché in realtà si fonda su di un punto di vista genericamente favorevole al disarmo, ma che prescinde da qualsiasi strategia politica per raggiungere quell'obiettivo (3).

Questo studio si basa sull'ipotesi che la vera corsa agli armamenti si è sviluppata con particolare forza solo per un ventennio, negli anni Quaranta e Cinquanta. Dopodiché si è spenta lentamente in tre stadi: negli anni Sessanta si sono esauriti i presupposti scientifici alla corsa agli armamenti dopo lo sviluppo della bomba all'idrogeno; negli anni Settanta si è spenta la motivazione militare, dopo che sono stati sperimentati sistemi di lancio particolarmente insidiosi ed invulnerabili come quelli basati sui sommergibili; negli anni Ottanta sono venute meno le ragioni politiche quando si è diffusa la consapevolezza dei rischi ecologici ed economici della minaccia nucleare. Il fatto sorprendente è però costituito dal fatto che, come ammette uno degli autori di questo rapporto, nonostante non si possa ancora ritenere che la *fine della corsa agli armamenti* rappresenti anche la *fine della guerra*, ci si illude di poter mantenere la pace contando sulla buona volontà delle potenze nucleari.

A questo proposito occorre però domandarsi se è lecito sottovalutare gli aspetti contraddittori che caratterizzano ancora l'attuale fase distensiva. Sul piano scientifico e militare non si è affatto giunti alla fine della rincorsa fra tecniche di difesa e di offesa. Lo dimostra il fatto che il bando

degli esperimenti nucleari attraverso l'esplosione di ordigni è ormai sostituibile, almeno da parte delle grandi potenze nucleari, con esperimenti simulati in laboratorio (4). Sul piano politico, se è vero che la terribile forza distruttiva delle armi nucleari ha imposto una certa convergenza delle ragioni di Stato delle potenze nucleari, è altrettanto vero che nessuna di queste — l'unica eccezione è il Sudafrica, che non deve, per il momento, far fronte a nessuna minaccia regionale o globale — ha rinunciato al possesso di quelle armi e quindi alla politica di deterrenza.

Siamo quindi di fronte ad una difficile transizione da un vecchio ad un nuovo ordine, in cui il processo di disarmo è evidentemente una condizione necessaria per avviare e consolidare quel clima di fiducia e di collaborazione fra gli Stati indispensabile per creare le istituzioni della pace. Ma siamo ancora lontani dall'aver raggiunto il punto di non ritorno sulla strada della costruzione della pace.

Per quanto riguarda la crescente sfiducia nei confronti della nascita di un nuovo ordine multipolare, è invece necessario constatare che l'assenza della Federazione europea gioca ormai un ruolo sempre più negativo. L'Europa degli Stati nazionali non solo non è più in grado, da tempo, di svolgere un ruolo attivo per garantire la sicurezza internazionale, ma rischia ormai di diventare una potenziale causa di instabilità e di disordine. Si sta infatti manifestando una crescente sfiducia nei confronti della capacità degli Europei di garantire a lungo stabilità, sicurezza e democrazia sullo stesso continente europeo. Questa sfiducia è emersa anche nel corso della conferenza stampa indetta da Clinton e Eltsin al termine del loro Vertice. «Dobbiamo riconoscere che ci saranno nuove minacce alla sicurezza in Europa», ha detto Clinton, «lo abbiamo visto in Bosnia e in altre vicende traumatiche di carattere etnico, religioso o razziale che avete avuto ai vostri confini. *Lo vedete persino nelle continue dispute tra gli Stati membri della Comunità europea*». E così ha risposto Eltsin ad un giornalista che gli domandava che cosa ne pensava di un'eventuale adesione della Finlandia alla NATO: «La Russia rispetta la Finlandia come Stato *in quanto Stato neutrale che non si allinea a nessun blocco*». Ancora più brutale è stato il giudizio espresso dal Segretario di Stato Albright di fronte ad una Commissione del Senato americano quando, per spiegare le ragioni dell'allargamento della NATO, ha detto: «L'allargamento è necessario per proteggerci dalla prossima guerra in Europa» (23 aprile 1997).

La conseguenza inevitabile di questa situazione è che gli USA e la Russia non possono ancora rinunciare, nel breve e medio periodo, ad includere l'Europa nella sfera della propria sicurezza e quindi inevitabil-

mente nei calcoli delle rispettive politiche militari. E' quindi comprensibile che in un simile contesto gli USA cerchino di perseguire la stabilità e la sicurezza attraverso la riaffermazione del loro ruolo di *leadership* globale, mentre la Russia aspiri, a causa del suo indebolimento, a gestire la propria politica europea ed asiatica con una politica di *partnership* con gli USA. E' inoltre evidente che queste politiche, non ponendosi nell'ottica di un significativo rafforzamento in senso sovranazionale delle istituzioni internazionali, coltivano l'illusione di estendere nel tempo il vantaggio russo-americano in campo militare rispetto agli altri Stati. L'aspetto insidioso di questa situazione sta proprio nel fatto che, poiché tutto ciò è per il momento compatibile con la politica di riduzione degli enormi arsenali accumulati in passato, è possibile presentare il disarmo come un fine in sé, e non come un passaggio obbligato sulla strada della pace. Ora, se non si ristabilisce il nesso fra politiche di disarmo e politiche per la costruzione della pace, il rischio della restaurazione in Europa di un governo bipolare, seppure attenuato, diventa inevitabile.

Per gli Europei una simile restaurazione significherebbe l'accettazione di un nuovo periodo di subordinazione alle scelte russo-americane in campo internazionale e di un pericoloso ritardo nella transizione verso un nuovo ordine mondiale. In questo quadro i conflitti di interesse fra gli Stati rischierebbero di acuirsi. La situazione cambierebbe invece radicalmente qualora gli Europei decidessero di fondare uno Stato federale europeo. In questo caso si aprirebbero infatti nuove prospettive per una distensione stabilmente innovativa, il cui obiettivo non potrebbe più essere quello di prolungare la supremazia militare di questa o quella potenza a livello globale o regionale, ma piuttosto quello di avviare una politica di *partnership* mondiale fra Europa, USA, Russia, e Giappone (allargata anche alla Cina e all'India), per creare le premesse del governo mondiale.

Ma perché questo accada è urgente che gli Europei prendano coscienza del fatto che il destino della distensione e della pace dipende sempre di più dalla loro volontà di trasformare l'Unione in un vero Stato federale, e non dai vertici russo-americani.

Franco Spoltore

NOTE

(1) Si veda in proposito l'editoriale «Distensione tradizionale e distensione innovativa», in *Il Federalista*, XXX (1988).

(2) Si veda in proposito l'editoriale «Prime riflessioni sul Piano Gorbaciov», in *Il Federalista*, XXVII (1985).

(3) Si veda in proposito l'articolo di Freeman Dyson, «The Race is Over», apparso su *The New York Review of Books*, Vol. XLIV, N. 4, March 6, 1997. Dyson fra l'altro scrive: «La stabilizzazione è un prerequisito essenziale per la sparizione di tutte le armi. Una volta che si sarà consolidato un regime di controllo degli arsenali, le armi saranno meno importanti a livello nazionale ed internazionale, ed acquisiranno le qualità che uno stabile deterrente nucleare dovrebbe avere: terrore, lontananza, silenzio. Gradualmente, nel ventunesimo secolo, queste armi diventeranno sempre meno rilevanti per l'ordine internazionale, in un mondo turbolento ed affamato. E verrà il tempo in cui le armi nucleari verranno considerate come degli inutili relitti di un'era passata, come i cavalli dei reggimenti di cavalleria, da esibire solo durante le parate. Quando le armi nucleari saranno considerate assurde ed irrilevanti, potremo anche liberarci di loro... Ma il giorno in cui questo accadrà è ancora lontano, troppo lontano per essere previsto, forse un centinaio d'anni. Fino ad allora, dobbiamo convivere con loro il più responsabilmente e tranquillamente possibile... L'abolizione della guerra è l'obiettivo finale, ma ancora più lontano dell'abolizione delle armi nucleari».

(4) Una settimana dopo aver firmato il Trattato per il bando degli esperimenti nucleari, il Presidente Clinton ha autorizzato un aumento delle spese federali (da 18 a 191 milioni di dollari) per verificare in laboratorio l'efficienza e l'affidabilità delle armi nucleari già costruite e per effettuare nuovi esperimenti sull'uso dei lasers negli esperimenti nucleari (*Scientific American*, dicembre 1996). Da parte sua la Russia, per sfruttare le opportunità offerte dal bando degli esperimenti nucleari, sta cercando di acquisire sul mercato internazionale sistemi di elaborazione più potenti per mantenere un'efficienza ed un'affidabilità del proprio arsenale nucleare paragonabili a quelle USA (Comitato per la sicurezza nazionale del Congresso USA, 15 aprile 1997).

Trent'anni fa

LA VIA MAESTRA DELL'EUROPA *

La costruzione dell'Europa ristagna perché i partiti e i governi hanno preso una via tortuosa invece della via diritta. Dopo la fine della seconda guerra mondiale i federalisti, che avevano compreso che il problema centrale della vita politica sarebbe stato quello dell'unità europea, hanno sostenuto che si doveva cominciare dalla costruzione di un potere federale europeo con una Assemblea costituente. I partiti e i governi, che hanno invece capito tardi e male l'importanza decisiva del problema europeo, hanno cercato prima la via dell'Europa a pezzetti — i *pools* specializzati — poi quella dell'Europa economica senza controllo democratico. E oggi l'Europa, priva della forza democratica costituita dal voto del popolo, è paralizzata. Non potendo far sentire il peso della sua volontà democratica nella politica mondiale, non solo non riesce a completare l'unione economica dei Sei e affronta male il problema della Gran Bretagna e degli altri paesi della zona di libero scambio, ma continua a subire la divisione tra la parte orientale e quella occidentale impostata dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica, assiste impotente al ritorno del nazionalismo, non ha ancora debellato il fascismo in Spagna e in Portogallo, e lo ha visto impiantarsi perfino in Grecia con la connivenza americana, senza poter reagire efficacemente.

In questa situazione, alcune personalità lungimiranti, nell'ambito dell'Europa dei Sei, riconoscono ormai che i federalisti avevano ragione quando affermavano che il Mercato comune non avrebbe portato da solo all'Europa, e ammettono finalmente che la costruzione dell'Europa esige la volontà di compiere un salto qualitativo, che può essere preparato, ma non sostituito, da una politica evolutiva. Per diventare un criterio operativo, l'esigenza di compiere un salto qualitativo deve essere tuttavia

* Questo testo è stato pubblicato in francese in *Le Fédéraliste*, IX (1967), p. 147.

precisata. Qual è il salto qualitativo da fare? I federalisti tornano a dire: la creazione democratica di un potere federale, ossia la convocazione di una Assemblea costituente. Non si tratta di una affermazione soltanto teorica. In primo luogo, non si può vincere la battaglia per l'Europa, e dare all'Europa una funzione progressiva, senza mobilitare la volontà democratica degli Europei, e questa mobilitazione si può fare solo con una Assemblea costituente. In secondo luogo, non si può orientare l'azione attuale senza tener presente questo obiettivo. E' perché lo tengono presente che i federalisti propongono di isolare De Gaulle con elezioni unilaterali dirette dei delegati del Parlamento europeo negli altri paesi, per creare un moto irresistibile verso l'elezione europea di questo Parlamento e, una volta schierati i partiti a livello europeo e ottenuto il consenso popolare a questo livello, passare alla fase costituente, che diverrebbe lo sbocco logico della situazione.

Una utopia? In ogni modo, è la pietra di paragone della volontà democratica dei partiti. E' legittimo impedire al popolo federale europeo, che sta formandosi con la società pluralistica europea, di controllare il Mercato comune con un governo democratico? D'altra parte, uno sguardo al passato, e all'occasione perduta — la storia di questo secolo in Europa è una storia di occasioni perdute — è rivelatore. E' un fatto che un potere federale avrebbe portato avanti molto meglio l'unificazione economica dell'Europa, senza le soluzioni di mercanteggiamento tra i governi nazionali che hanno dato alla politica agricola comune un carattere conservatore; senza trovarsi di fronte gli ostacoli legali, amministrativi e politici derivanti dalle sovranità nazionali che, mentre subordinano il settore sindacale, confinato nelle nazioni, al settore padronale, impediscono poi alle aziende di raggrupparsi efficacemente a livello europeo, permettendo così l'assalto del capitale americano alle aziende di punta del Mercato comune.

E' un fatto altresì che un potere federale avrebbe permesso di utilizzare veramente il potenziale democratico della Gran Bretagna, non appena essa avesse chiesto, come avrebbe fatto trovandosi di fronte a un primo nucleo federale invece che al solo Mercato comune, di entrare nella Federazione europea. Ed è un fatto che con questo potere non avremmo assistito al ritorno di De Gaulle, e del nazionalismo, in Francia e altrove. Ma c'è di più. C'è il ruolo che avrebbe assunto questo potere federale in Europa e nel mondo. Per quanto riguarda l'Europa, basta chiedersi che evoluzione avrebbe preso il disgelo in Europa orientale in presenza di una Federazione europea pronta ad accogliere tutti i popoli fratelli; basta considerare che la spinta verso l'Europa economica che si manifesta in

Spagna e in Portogallo, confrontata a un potere federale, avrebbe già fatto cadere queste vecchie dittature fasciste; basta tener presente che la Grecia, associata al Mercato comune, sarebbe stata invece un membro della Federazione europea, il che significa che non ci sarebbe stato più un esercito greco, ossia la fonte della reazione fascista.

Per quanto riguarda il mondo, basta tener presente che nel settore economico, dove l'Europa dei Sei ha già alle sue spalle una unità, anche se imperfetta, essa è riuscita con il *Kennedy Round*, e soprattutto con le discussioni monetarie, a raggiungere un potere contrattuale nei confronti degli Stati Uniti, sufficiente per costringere il governo americano, nei settori monetario e doganale, all'*equal partnership*, auspicata da Kennedy. Nell'Europa dei Sei c'è più oro che in America del Nord e ci sono molti dollari. Una Europa costituita politicamente, minacciando il governo americano di chiedere la conversione dei dollari in oro — come gli Americani minacciarono gli Inglesi di vendere le sterline in loro mano per fermare la spedizione militare anglo-francese contro l'Egitto — potrebbe indurre gli Americani a sospendere i bombardamenti sul Vietnam, e a preparare davvero la pace. Questo esempio è sufficiente per capire che ruolo potrebbe assumere l'Europa a favore della fine dei blocchi, della distensione, dell'evoluzione del Terzo mondo. Ma non basta ancora per capire sino in fondo il significato storico dell'avvento dell'Europa federale.

Il problema della pace non si risolve, in ultima istanza, senza un governo federale mondiale. Il problema dello sviluppo economico democratico non si risolve, in ultima istanza, senza la marcia verso la pace, senza una pianificazione a livello continentale, e senza l'autonomia delle regioni, per dare al piano una base umana e comunitaria. Ciò mostra che il mondo può evolvere solo con una visione federalistica. Con una Assemblea costituente federale, raccogliendo la gloriosa eredità delle rivoluzioni liberale, democratica e proletaria, l'Europa avrebbe già dato al mondo la coscienza federalistica di cui ha bisogno.

Orbene, nessun ostacolo, se non quello interno costituito dal peso della sclerosi ideologica e dagli errori nel giudicare la fase attuale della storia mondiale, avrebbe impedito ai partiti, dopo la seconda guerra mondiale, di convocare un'Assemblea costituente europea. Una socialista inglese, Barbara Wootton, durante la guerra affermò addirittura che era impensabile che i partiti socialisti decidessero di ricominciare la storia d'Europa sulla base delle funeste divisioni nazionali del passato invece che sulla base dell'unità federale europea. Tutto ciò, purtroppo, è accaduto, con le conseguenze che abbiamo mostrato, e che avevamo

previsto. Ma siamo ancora in tempo per rimediare. E la pietra di paragone resta la Costituente europea: resta la volontà di prepararla con l'elezione unilaterale diretta dei delegati al Parlamento europeo.

Mario Albertini

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.

Anno 1996

Editoriali

Se non si fa l'Europa.

Fine della politica?

Il lungo cammino verso la Federazione mondiale.

Saggi

Ali A. Mazrui, Democrazia, regionalismo e pax africana.

Sergio Pistone, Il Club di Firenze e la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht.

Jean-Francis Billion, I Movimenti mondialisti dal 1955 al 1968.

Note

Diritto alla giustizia e diritto alla pace.

Tolleranza e società multiculturale.

Francia e Germania al bivio.

L'azione federalista

Per un'Assemblea costituente europea.

Trent'anni fa

Mario Albertini, La strategia della lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Dante Alighieri

NOTIZIE SUGLI AUTORI

JACQUES DEFAY, Economista, Gauche européenne.

DOMENICO MORO, membro della Direzione del Movimento federalista europeo.

FRANCESCO ROSSOLILLO, già Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

FRANCO SPOLTRE, membro della Direzione del Movimento federalista europeo.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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

