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 2

ISSN 0392-1042

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 2

INDICE

Il Consiglio europeo di Amsterdam pag. 51

DOMINIQUE ROUSSEAU, *Il patrimonio costituzionale europeo. Condizione di un diritto costituzionale europeo* » 55

NOTE

Il problema della pace in Hans Kelsen (Luisa Trumellini) » 67

Federalismo, deficit e nuovo ordine mondiale (Franco Spoltore) » 75

INTERVENTI

Ripensare il federalismo euroatlantico (Oleg Abolin) » 84

L'AZIONE FEDERALISTA

Rapporto politico al XVII Congresso dell'UEF (Francesco Rossolillo) » 90

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Thomas Paine (a cura di Franco Spoltore) » 100

Il Consiglio europeo di Amsterdam

I risultati istituzionali del Consiglio europeo di Amsterdam, il cui compito era quello di concludere la Conferenza intergovernativa sulla revisione del Trattato di Maastricht, sono stati sostanzialmente nulli. Si tratta peraltro di un esito del tutto prevedibile. Ora i Quindici dovranno affrontare il problema dell'allargamento. Molti tra i governi dell'Unione, pur non essendo disposti a consentire a decisive rinunce di sovranità, sono consapevoli del fatto che la prosperità delle loro economie, e la stessa pace in Europa, dipendono dal grado di coesione che è garantito dall'attuale assetto istituzionale, per insufficiente che esso sia, e che questo non reggerebbe all'urto dell'allargamento. Si deve quindi prevedere che i negoziati dei Quindici con i paesi candidati avranno un andamento tortuoso e dall'esito incerto. Si tratterà di un'ennesima dimostrazione dell'impotenza e dell'ingenerosità dell'Unione, che deluderà e indignerà molti cittadini dei paesi dell'Europa dell'Est, per i quali la liberazione dal dominio sovietico si identificava con la prospettiva del rapido ingresso in una grande comunità democratica comprendente tutti i paesi europei.

Peraltro, la caratteristica saliente del Consiglio europeo di Amsterdam è stata costituita dal fatto che il problema della riforma dell'Unione, che avrebbe dovuto esserne l'oggetto principale, di fatto è stato preso in considerazione soltanto marginalmente e in modo quasi distratto. Ciò che era in gioco ad Amsterdam era un'altra cosa.

* * *

Ciò che era in gioco ad Amsterdam era l'Unione monetaria. Che questa fosse destinata ad incontrare tanti più ostacoli quanto più si fosse avvicinata la data fatidica del 1° gennaio 1999 non era un mistero per nessuno. Ciò ha ricevuto una evidente conferma da due avvenimenti che

hanno reso drammatica la scadenza del Consiglio europeo: la vittoria delle sinistre nelle elezioni francesi e il conflitto aperto tra governo e Bundesbank *(quest'ultima fiancheggiata dalla CSU bavarese e da una parte della SPD) in Germania. Alla luce di questi sviluppi, i risultati del Consiglio europeo devono ricevere una valutazione più circostanziata.*

Ciò che è emerso in primo luogo ad Amsterdam è che il processo di creazione della moneta europea ha mostrato di avere comunque acquisito una spinta che renderà difficile il suo arresto. Lionel Jospin, presentatosi all'appuntamento con posizioni improvvisate, perché sbalzato al governo dall'esito imprevisto di un'elezione che il suo partito non aveva voluto, si è dovuto alla fine allineare sulle posizioni tedesche, come già aveva fatto Chirac nella fase precedente. I patti convenuti sono stati ribaditi. La data di inizio della moneta unica è stata confermata. Il peggio è stato evitato.

Ma si deve anche osservare, in secondo luogo, che mai le prospettive della moneta unica erano state minacciate in modo così grave. E che l'incertezza continua a gravare sulla sua realizzazione alla data prevista. Il nuovo governo francese ha fatto dichiarazioni e ha preso impegni che hanno sollevato aspettative nel senso di un allentamento del rigore finanziario in Francia. Ciò ha reso più fragile l'intesa franco-tedesca, che è l'asse portante dell'Unione economica e monetaria. Il timore di un rilassamento della politica di bilancio in Francia rafforza le posizioni ultrarigoriste — che coprono un sostanziale rifiuto della moneta unica — della Bundesbank, *di Gerhard Schröder e di Edmund Stoiber in Germania. La partita della moneta unica è dunque ancora in buona parte da giocare.*

* * *

Il problema dell'unità politica dell'Europa non può essere considerato separatamente da quello dell'Unione monetaria. E le vicende del processo di unificazione europea negli ultimi dieci anni hanno fatto sì che, piaccia o non piaccia, l'Unione monetaria debba essere creata prima *dell'Unione politica, e che, oggi, il fallimento (o il rinvio) della prima significherebbe il fallimento della seconda.*

E' certo che il processo di creazione della moneta europea sarebbe enormemente facilitato dalla consapevolezza dei governi europei, o di alcuni tra di essi, della necessità di giungere al più presto ad un assetto democratico e federale delle istituzioni dell'Unione. Ma è giocoforza constatare che oggi questa consapevolezza non esiste. Tutti vedono con

chiarezza che la moneta unica da sola non basterà, e che essa dovrà essere sostenuta da un puntello politico. Ma tutti si fermano di fronte all'ostacolo costituito dalla cessione della sovranità. *E' così che questa esigenza riceve in Francia e Germania due risposte ugualmente inadeguate: quella del cosiddetto* governo economico *dell'Unione, che, secondo il governo francese, dovrebbe essere assicurato attraverso un più intenso coordinamento delle politiche economiche da realizzare nell'ambito intergovernativo del Consiglio europeo e del Consiglio dei Ministri; e quella del* patto di stabilità (e di sviluppo), *propugnato dal governo tedesco e accettato dagli altri governi ad Amsterdam, che si propone di garantire la disciplina di bilancio dei governi dell'Unione con la minaccia di sanzioni automatiche o semi-automatiche da comminare a quei governi che, dopo l'introduzione della moneta unica, si discostassero senza giustificato motivo oltre un certo limite dall'equilibrio del loro bilancio.*

La verità è che la rigidità determinata dalla creazione di una moneta unica in uno spazio completamente liberalizzato (nel quale quindi i governi nazionali sarebbero privati delle leve di intervento costituite dalla manovra sui tassi di interesse, sui tassi di cambio e sulla quantità di moneta) causerà inevitabilmente a scadenza più o meno breve gravi squilibri tra le diverse regioni europee e porrà in termini ineludibili i problemi di una politica europea di bilancio e di un'organizzazione europea del consenso. Se questi problemi non saranno affrontati in modo radicale, la contraddizione attuale tra il potere di prendere le decisioni (che rimane nelle mani dei governi nazionali) e l'imputazione della relativa responsabilità (che viene scaricata sulle istituzioni europee) diventerà insostenibile. Si porrà così il problema della fondazione della Federazione europea *o, in alternativa, della dissoluzione dell'Unione monetaria.*

* * *

Oggi la consapevolezza dell'identità di fatto tra Unione monetaria e Unione federale è posseduta soltanto dai federalisti (oltre che da qualche anti-europeo dichiarato). Ed è compito dei federalisti lavorare per diffondere questa consapevolezza tra le forze politiche e i cittadini. D'altro lato, la precedenza temporale dell'Unione monetaria nei confronti dell'Unione federale ha il suo fondamento nella realtà delle cose, e l'affermazione secondo la quale la fondazione della Federazione europea è la condizione della creazione della moneta unica non ha oggi

altra funzione che quella di servire da schermo a quegli uomini politici che non vogliono né l'una né l'altra. Si deve quindi stare in guardia nei confronti di certe surenchères, *tanto retoriche quanto vaghe, sull'unità politica, che non comportano il pagamento di alcun dazio e dietro le quali si cela la volontà di cercare pretesti per sottrarsi alle decisioni spesso difficili che la creazione dell'Unione monetaria comporta.*

Il fatto che i governi europei siano ormai posti di fronte al problema, che essi non sono in grado di risolvere senza ricorrere al popolo europeo, dell'abbandono della sovranità nazionale significa che il processo di unificazione europea è giunto alla vigilia di una crisi decisiva. Tutto dipenderà dal fatto che essa si produca prima o dopo la nascita della moneta unica. Se questa sarà già stata creata, e la crisi sarà provocata dalle contraddizioni che essa determinerà in assenza di un governo europeo, l'esito più probabile sarà il salto federale. *Se la crisi sarà invece il risultato dell'incapacità dei governi di giungere all'Unione monetaria, il solo esito che è lecito prevedere sarà quello della dissoluzione del mercato unico e del definitivo fallimento del processo di unificazione. Per questo la battaglia dei federalisti per il riconoscimento del potere costituente del popolo europeo non deve proporsi di favorire un'esplosione prematura delle contraddizioni del processo, dimenticando l'importanza degli obiettivi intermedi. Essa deve unire una prospettiva a breve con una prospettiva a medio termine e favorire una maturazione delle forze politiche e dell'opinione pubblica tale che, in occasione della battaglia decisiva, lo schieramento favorevole all'Europa sia abbastanza forte e consapevole da prevalere su quello dei suoi nemici.*

Il Federalista

Il patrimonio costituzionale europeo condizione di un diritto costituzionale europeo

DOMINIQUE ROUSSEAU

Il patrimonio costituzionale europeo, non rientrando direttamente nelle categorie precostituite del diritto, suscita gli stessi interrogativi che, in passato, aveva suscitato la Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789: si tratta di una guida morale per la condotta politica degli Stati, di un trattato filosofico su che cosa sia un buon regime politico, di un testo in cui vengono enunciati gli obblighi giuridici suscettibili di produrre delle sanzioni in caso di inadempienza, di una Carta costituzionale, o meglio, sovra-costituzionale? I giuristi troppo spesso amano pensare in termini di alternativa, nella convinzione che la scelta di una risposta escluda necessariamente la possibilità di considerare valide anche le altre. Bisogna forse imparare a concepire le questioni nella loro complessità, ivi comprese quelle di natura giuridica, ed a scorgere nella contraddittorietà delle loro caratteristiche non un difetto di costruzione, bensì l'esito del loro dinamismo. Questo vale per il patrimonio costituzionale europeo che si colloca sia in ambito filosofico, sia in quello giuridico: nel primo perché definisce una cultura democratica entro la quale si costruisce l'identità europea; nel secondo perché favorisce l'emergere di un diritto costituzionale europeo. Queste caratteristiche sono compresenti ed interdipendenti.

Il patrimonio costituzionale europeo crogiolo dell'identità europea

Le società, i popoli e gli individui hanno bisogno di un modo per rappresentarsi, di avere una identità. Questa non è un dato naturale, ma si costruisce attraverso il gioco delle interazioni sociali nelle quali l'individuo e i gruppi sono coinvolti. Se il bisogno di identità è una

costante, la forma nella quale un individuo e dei gruppi si rappresentano varia necessariamente con il tempo e le circostanze. E' quanto avviene oggi: l'identità nazionale è in crisi, soprattutto a causa del processo di mondializzazione, ma la storia continua e il patrimonio costituzionale europeo, per il fatto di «funzionare» come una cultura politica comune ai popoli europei, contribuisce a ridefinire la loro identità.

1. *La disintegrazione dell'identità nazionale.*

Sarebbe evidentemente azzardato sostenere, qui e ora, che lo Stato-nazione è morto. Va comunque sottolineato che esso non rappresenta la forma naturale dell'organizzazione politica delle società e neppure esprime, in una prospettiva hegeliana, la fine della storia. Al contrario, lo Stato-nazione è il prodotto di una lunga storia, iniziata nei secoli XIII-XIV, proseguita nel Rinascimento, sviluppatasi con la rivoluzione francese e che ha conosciuto il suo apogeo al termine della prima guerra mondiale, quando il Presidente americano Wilson impose all'Europa, come politica di pace, il principio secondo il quale ogni nazione ha il diritto di costituire uno Stato. Essendo un prodotto della storia, lo Stato-nazione può quindi scomparire.

Questo non è così scontato oggi. Ovunque, in Europa, i popoli sembrano esprimere il loro attaccamento a questa forma di organizzazione politica: la dissoluzione dell'impero sovietico ha provocato il risveglio del sentimento nazionale e ha scatenato, nel Caucaso come nei Balcani, una miriade di conflitti per ridisegnare la mappa degli Stati sulla base delle nazionalità; nell'Europa occidentale, i partiti nazionalisti raccolgono un consenso crescente fra gli elettori e, indipendentemente da questo fatto, i discorsi anti-europei od euroscettici fanno leva soprattutto sulla difesa dello Stato-nazione e delle identità nazionali.

Ciononostante, lo Stato-nazione è in crisi. Nel suo ultimo libro, *L'Horreur économique* (1), Viviane Forrester descrive con efficacia l'emergere di un nuovo ordine sociale in cui il potere reale appartiene alle «reti economiche private transnazionali che stanno assumendo un progressivo dominio sui poteri statuali e che, al di là di qualunque territorio, di qualunque istituzione governativa, formano una sorta di nazione che esercita un'influenza sempre più forte sulle istituzioni e sulle politiche dei paesi». Tutte le prerogative dello Stato-nazione vengono così a disintegrarsi. La sovranità, che significa indipendenza della nazione, non-sottomissione ad alcuna autorità esterna, capacità del popolo di determinare autonomamente il suo destino, viene messa in questione

quando le «reti» transnazionali economiche, ma anche culturali, impongono le loro leggi e le loro immagini agli Stati, senza che questi possano opporvisi. Anche la territorialità, che significa monopolio della competenza dello Stato su uno spazio geografico delimitato da frontiere, viene messa in crisi quando l'economia si sviluppa secondo una logica spaziale che supera e ignora il territorio dello Stato-nazione. Allo stesso modo, la legittimità dei poteri pubblici nazionali, che significa riconoscimento da parte dei cittadini della necessità di una istituzionalizzazione del potere per garantire il contratto sociale, è indebolita quando il popolo percepisce l'incapacità dello Stato di imporre l'ordine sul proprio territorio.

In breve, le componenti politica, *la sovranità*, materiale, *il territorio*, e organica, *l'istituzionalizzazione del potere*, che tradizionalmente contribuivano a definire lo Stato, sono in via di dissoluzione. A partire da tutto ciò, anche l'elemento personale, *la nazione*, si sta decomponendo. Gli individui, in effetti, non possono più riconoscersi in una comunità che, perdendo il suo territorio e la sua autorità politica, perde gli strumenti della propria identificazione in quanto comunità nazionale. Il senso di appartenere ad una nazione nasce progressivamente, man mano che ciascuno viene convinto, dalla ragione o dalla forza, dell'interesse di far prevalere, per la sua sicurezza ed il suo benessere, il «livello» nazionale su quello di altri gruppi di appartenenza, quali la famiglia, la regione, il contesto sociale, la religione, ecc. Il legame nazionale, se non appare più agli individui come produttore di senso e di interesse, si disfa, come testimonia oggi la riproposizione della domanda esistenziale: che cosa significa essere francese, belga, spagnolo, tedesco, italiano? Inoltre, il senso di appartenenza ad una nazione dipende da una rappresentazione dello spazio che oppone l'interno all'esterno: appartenere ad una nazione significa essere all'interno di un insieme chiuso e separato dalle altre entità nazionali. Ora, la scomparsa delle frontiere dissolve questa rappresentazione, facendo precipitare ulteriormente la crisi dello Stato-nazione.

In questa congiuntura fluida e incerta, prospera evidentemente ogni sorta di proposte identitarie, che si offrono come altrettante identità di sostituzione rispetto a quella nazionale. Taluni sostengono che la ricostruzione del legame sociale debba avvenire attraverso la rivitalizzazione dei contesti di solidarietà di base, quali la famiglia, la città, la regione; altri privilegiano l'appartenenza ad una comunità religiosa — il «popolo» cattolico, il «popolo» protestante, il «popolo» ortodosso... — o linguistica o sessuale, come mezzo per rifondare una identità collettiva e individuale; vi è anche chi non ha abbandonato l'idea che lo Stato-nazione

possa tornare ad essere operativo, qualora le frontiere fossero ristabilite e venisse abbandonata la logica integratrice o federale della costruzione europea.

Così, come avviene sul resto del pianeta, gli Stati europei sono stretti fra un processo di mondializzazione che disintegra la loro legittimità, da un lato, e un fiorire di particolarismi identitari che dissolve il senso di appartenenza nazionale, dall'altro. Comunque, la conclusione logica o inevitabile di questi due movimenti contraddittori, ma convergenti nei loro effetti distruttori, non è necessariamente la scomparsa dei valori democratici. In questo contesto di crisi, il patrimonio costituzionale europeo può aprire la strada ad una ricostruzione dell'identità dei popoli europei.

2. *La costruzione dell'identità europea.*

Alcuni osserveranno subito, e non senza malizia, che proporre il patrimonio costituzionale europeo come lo strumento per una ricostruzione identitaria significa soltanto aggiungere una «offerta» di sostituzione identitaria a quelle già esistenti. In un certo senso questo è vero. Tuttavia, il problema non risiede nella sostituzione di un principio identitario con un altro: se il bisogno di identità è comune a tutti i singoli e a tutti i gruppi, esso si organizza in forme che si differenziano, evolvono e cambiano col tempo e sulla base delle esperienze tipiche di ciascuna formazione sociale. In altri termini, i cittadini del vecchio continente non sono affatto condannati a rappresentarsi in eterno entro la forma nazionale. Il vero problema, o comunque il più interessante, riguarda il principio sul quale si ricostruisce oggi l'identità. Rispetto a quelli illustrati in precedenza, il principio del patrimonio costituzionale europeo si distingue per tre peculiarità.

In primo luogo, esso coglie la modernità, mentre gli altri esprimono forme di fedeltà corrispondenti a fasi che oggi sono superate. La nazione stessa, in effetti, è un principio di riconoscimento identitario che si è sostituito o che ha sottomesso alla sua logica i gruppi tradizionali — la famiglia, la regione, la religione... — entro i quali gli individui trovavano le loro modalità di pensiero e di comportamento; e il legame nazionale si è imposto solo in ragione del fatto che, ad un certo punto, esso ha coinciso con lo spazio adeguato allo sviluppo economico. Far rivivere i gruppi di riferimento pre-nazionali o preservare forzatamente l'appartenenza nazionale non ha più senso nell'era della mondializzazione. Al contrario, il patrimonio costituzionale europeo, per il fatto di sposare questo processo, offre il quadro di riferimento adeguato sia per il suo sviluppo, sia per il suo controllo, rendendolo intelligibile. Inoltre, il principio del patrimonio non ha come principale fondamento una territorialità precisa e propone, sotto questo profilo, una ricostruzione identitaria conforme alla attuale scomparsa delle frontiere. Senza dubbio, è limitato allo spazio europeo, tuttavia, invece di essere il territorio a fondare l'identità, è l'identificazione con il patrimonio che costruisce lo spazio europeo, poiché le sue frontiere si spostano secondo il grado di adesione che i popoli offrono, rifiutano o revocano a questo patrimonio. Infine, l'identità che esso costruisce è potenzialmente universale. Questo non significa che essa sarà priva di sostanza o staccata dalla vita, dalle tradizioni, dalle storie particolari degli Europei. In effetti, il patrimonio è pieno di queste vite, tradizioni, storie, che, in un certo senso, esso riunisce sotto la forma di un racconto fondatore dell'identità europea. Il punto è piuttosto che, poiché tale patrimonio si costruisce continuamente con un processo che riflette questo racconto, anche l'identità che esso produce si forgia entro e grazie alla natura critica del suo contenuto, restando, di conseguenza, sempre sospesa, perennemente aperta all'altro.

In questo modo, alle identità radicate nel sangue, nel suolo, nell'etnia, nella tradizione o nel territorio, si sostituisce l'identità derivante dall'adesione e dal sostegno ad un insieme di principi condivisi, entro i quali si riconoscono e si pensano i popoli europei. Sinteticamente, si può dire che alle identità di tipo comunitario succede l'identità costituzionale. Il suo interesse, se non la sua superiorità, consiste nel fatto che essa integra, superandoli, i molteplici tratti identitari costituitisi in precedenza. Il patrimonio costituzionale europeo può, in effetti, essere presentato come un «concetto interstiziale», un principio che si colloca tra i particolarismi concreti e l'universale astratto. Lungi dall'essere un insieme freddo di affermazioni razionali che distruggerebbe i sentimenti di solidarietà in seno alle comunità affettive, esso si compone di principi che non solo derivano dai valori riconosciuti dai popoli europei, ma anche li riflettono, vale a dire, li trasformano, generalizzano e rinviano agli Stati. Così, a differenza soprattutto dell'identità nazionale, che si è costruita distruggendo o sottomettendo i legami «particolaristici», l'identità costituzionale, articolando i diversi modi di concepirsi degli individui e dei gruppi sulla base di principi universali o universalizzabili del patrimonio, permette lo sviluppo non conflittuale delle altre appartenenze identitarie.

Come è possibile questo «prodigio»? Senza dubbio, si tratta del sogno di un giurista idealista. Va comunque detto che la logica è molto semplice. In uno spazio europeo, composto da società con storie politiche, culturali,

linguistiche e religiose differenti, ciò che accomuna — il patrimonio — non può che consistere in principi, soprattutto in principi che siano, contemporaneamente, condivisi e rispettosi delle differenze. L'identità del patrimonio, a differenza di quella della nazione, non produce quindi unità o uniformità: essa produce armonia, nel senso che il patrimonio europeo «funziona» come una cultura costituzionale comune che garantisce una socializzazione dei cittadini sufficiente a permettere loro di vivere insieme le loro storie particolari e di trasformarle, proprio mettendole in relazione. Il patrimonio può fare di più? Può produrre anche un diritto costituzionale europeo?

Il patrimonio costituzionale europeo crogiolo di un diritto costituzionale europeo?

La distinzione fra patrimonio costituzionale europeo e diritto costituzionale europeo potrebbe sembrare bizantina. In realtà non lo è, anzi serve a identificare momenti e ambiti giuridici differenti. Tuttavia, benché i due concetti siano distinti, essi sono interdipendenti, in quanto il patrimonio favorisce l'emergere, se non del diritto costituzionale europeo, almeno di *un* diritto costituzionale europeo.

1. *La distinzione fra patrimonio costituzionale europeo e diritto costituzionale europeo.*

Ci sono almeno due modi di intendere l'espressione «diritto costituzionale europeo». Essa può designare sia l'insieme di regole, principi e istituzioni posti in essere dai Trattati europei, quelli dell'Unione europea e/o del Consiglio d'Europa, sia le regole, i principi e le istituzioni che le costituzioni nazionali degli Stati europei hanno in comune. In entrambi i casi, queste accezioni esistono solo in senso metaforico. In effetti, i Trattati europei non possono aspirare a qualificarsi come una «costituzione europea» perché non sono stati sottoposti all'approvazione popolare, non organizzano chiaramente la separazione dei poteri legislativo ed esecutivo, non sono riuniti in un unico testo facilmente identificabile dai cittadini e, ancora, non prevedono un controllo di conformità ai diritti fondamentali per le decisioni dei poteri pubblici europei. Indubbiamente, esistono in taluni Trattati degli elementi più o meno sviluppati che attengono alla disciplina costituzionale; non vi è parimenti alcun dubbio sul fatto che nulla impedisce di pensare di redigere un giorno una vera e propria costituzione europea che si sostituisca a tutti i testi, accordi, protocolli e alle altre disposizioni definite a livello europeo. Tuttavia, affermare oggi, come ha fatto la Corte di Strasburgo, che la Convenzione europea dei diritti dell'uomo è «lo strumento costituzionale dell'ordine pubblico europeo nella sfera dei diritti dell'uomo» (2), o sostenere, come ha fatto la Corte di Lussemburgo, che i Trattati comunitari «benché definiti sotto forma di Trattati internazionali non costituiscono nulla di diverso dalla Carta costituzionale di una comunità di diritto» (3), sembra più l'espressione di un volontarismo politico e strategico che la constatazione di quella che è la realtà del sistema istituzionale dell'Europa.

Il secondo modo di intendere l'espressione «diritto costituzionale europeo» sembra, al contrario, più difficile da confutare per le forti somiglianze che esso presenta con la definizione di patrimonio costituzionale europeo data in questo saggio. E' perciò necessario precisare i rapporti tra i due concetti, che, del resto, sono semplici: il termine «patrimonio» rinvia ad un insieme di principi, mentre quello di «diritto» si riferisce alla loro applicazione in specifici regimi giuridici. Il principio delle elezioni libere e periodiche si ritrova nell'insieme delle costituzioni nazionali e, in questo senso, rappresenta uno degli elementi del patrimonio costituzionale dell'Europa; tuttavia, l'applicazione di questo principio varia da Stato a Stato: in alcuni il rinnovo dei deputati è previsto ogni quattro anni, in altri ogni cinque; in alcuni i deputati sono eletti con il sistema proporzionale, in altri con quello maggioritario; in alcuni solo il potere legislativo si basa sul suffragio universale, in altri il popolo elegge anche il titolare del potere esecutivo... Analogamente, per il fatto di essere unanimemente condiviso, il principio del controllo di costituzionalità delle leggi fa parte del patrimonio costituzionale europeo, tuttavia esso si realizza secondo modalità differenti da un paese all'altro: in maniera dispersa o concentrata, *a posteriori* o solo *a priori*... Questo vale per tutti i principi che costituiscono il patrimonio.

Se l'idea di convergenza caratterizza naturalmente la nozione di patrimonio, quella di divergenza contraddistingue altrettanto naturalmente la nozione di diritto costituzionale europeo. Usata al singolare, questa espressione è persino impropria; sarebbe più corretto parlare di diritti costituzionali europei. Non è escluso che taluni, a cui è familiare la propensione dei giuristi a giocare con le categorie, saranno indotti ad analizzare questa distinzione come una nuova fattispecie, senza alcuna conseguenza sulla questione di fondo: ciò che gli uni chiamano patrimonio costituzionale europeo viene denominato da altri diritto costituzionale europeo. Sarebbe quindi sufficiente intendersi sulle parole. Ma inten-

dersi sulle parole implica che esse non siano affatto intercambiabili e che ciascuna di esse serva a identificare una situazione particolare. Nel nostro caso, ricondurre tutti i principi costituzionali comuni ai differenti Stati europei al termine patrimonio, piuttosto che al termine diritto, è giustificato dalla preoccupazione di evitare confusioni nella comprensione del complesso processo di costruzione europea. Il termine «diritto», in effetti, rinvia all'idea di regole precise di organizzazione della società e, di conseguenza, non può servire a designare i principi costituzionali che i diversi Stati hanno in comune, se non a rischio di lasciare intendere che tali Stati li organizzano nello stesso modo.

Per essere più espliciti, il patrimonio costituzionale europeo e il diritto costituzionale europeo si collocano in differenti spazi di riferimento. Il primo designa lo spazio meta-nazionale ed esprime la cultura costituzionale comune agli Stati europei; il secondo designa lo spazio nazionale ed esprime il modo in cui ogni Stato interpreta, traduce e adatta questi principi alla sua storia politica particolare. Evidentemente, questi due spazi non si ignorano, tuttavia occorre prima di tutto identificare ognuno di essi correttamente per potere poi concepire la loro relazione, e in particolare la possibile influenza del patrimonio sulla costruzione di un diritto costituzionale europeo.

2. *La relazione tra patrimonio costituzionale europeo e diritto costituzionale europeo.*

La relazione fra patrimonio e diritto costituzionale europeo deve essere concepita in termini dialettici. Il patrimonio, in effetti, si alimenta dei diritti costituzionali europei; i principi che lo compongono sono estratti dalle differenti costituzioni nazionali in seguito ad un'operazione intellettuale di comparazione e di sintesi che mette in primo piano gli elementi generali o universali di disposizioni comuni, redatte in modi diversi secondo i paesi. Questa operazione, in verità, non è un semplice lavoro di riscrittura; o, più correttamente, con l'astrazione imposta dalla riduzione dei differenti dettati costituzionali alla forma unificata di un principio, quest'ultimo assume, necessariamente, un contenuto proprio e relativamente autonomo. Resta comunque vero che la disciplina costituzionale degli Stati europei è la fonte dei principi del patrimonio. Questa articolazione fra patrimonio e diritti costituzionali europei, del resto, è sancita sia dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, sia dal Trattato di Maastricht che, all'articolo F, stabilisce che «L'Unione rispetta i diritti fondamentali *così come essi risultano dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri*, in quanto principi generali del diritto comunitario».

A loro volta, i principi del patrimonio agiscono sui diritti costituzionali europei e possono comportare delle trasformazioni che ne favoriscono la convergenza. Questo processo caratterizza le particolari modalità della «acculturazione costituzionale». In effetti, il patrimonio funziona da cultura costituzionale comune entro la quale si socializzano i cittadini europei. Di conseguenza, questi ultimi sono progressivamente indotti non solo a condividere e assimilare dei principi comuni, ma anche a condividere e assimilare un modo comune di applicarli giuridicamente. In altri termini, le differenze rispetto alla traduzione nazionale dei principi del patrimonio possono ridursi per effetto della socializzazione costituzionale che essi producono. I principi del rispetto della vita privata, del diritto di asilo, del diritto ad un processo equo hanno già prodotto nei diversi Stati europei delle modifiche costituzionali e/o legislative che rendono ormai convergente la loro concreta applicazione. Allo stesso modo, il principio del primato della costituzione non solo spinge i paesi tradizionalmente recalcitranti ad accettare l'idea di un controllo di costituzionalità delle leggi, ma, mettendo a confronto i diversi sistemi, favorisce anche una armonizzazione progressiva delle modalità di organizzare la giustizia costituzionale. Così, l'estensione agli imputati del diritto di adire al Consiglio costituzionale sembra ineluttabile al suo ex Presidente Robert Badinter, nella misura in cui questo tipo di ricorso è la regola «in tutte le grandi democrazie in cui esistono delle giurisdizioni costituzionali».

Quindi, lentamente — troppo per alcuni, non abbastanza per coloro che cercano di frenare o di invertire il processo — il patrimonio produce una convergenza fra i diritti costituzionali europei. Tuttavia, la progressione non è omogenea; essa si realizza secondo dei ritmi ed una intensità che differiscono in funzione delle materie o dei temi costituzionali. Oggi, in effetti, tutte le costituzioni nazionali comportano due grandi categorie di disposizioni: quelle che organizzano la separazione dei poteri, ripartiscono la legittimità e le competenze fra le istituzioni e ne regolano le relazioni — ciò che Maurice Hauriou chiamava la costituzione politica — e le disposizioni relative ai diritti fondamentali e alla loro protezione contro gli atti dei poteri pubblici e gli attentati, fisici o morali, dei singoli individui — ciò che lo stesso Maurice Hauriou chiamava la costituzione sociale (4) . Ora, a seconda che si tratti dell'una o dell'altra costituzione, la tendenza alla convergenza dei diritti non è la stessa. Se ci si riferisce alla «costituzione politica», è chiaro che, malgrado alcuni avvicinamen-

ti, le divergenze continuano ad avere la meglio: alcuni Stati sono delle monarchie, altri delle repubbliche; alcuni fanno eleggere il Presidente della Repubblica dal popolo, altri dal parlamento; alcuni hanno due assemblee, altri una sola Camera; alcuni hanno una struttura federale che riconosce una competenza normativa «regionale», altri una struttura unitaria che riserva il monopolio della competenza normativa al centro; alcuni hanno un potere giudiziario organicamente indipendente, altri soltanto una autorità giudiziaria, alcuni membri della quale, i magistrati della Procura, sono sottoposti al potere gerarchico del Ministro della Giustizia... Gli ostacoli alla formazione di un diritto costituzionale europeo, nel senso di diritto istituzionale, restano quindi importanti e lo resteranno ancora a lungo poiché è proprio nelle istituzioni, nelle strutture statuali, nelle forme di governo, che si esprimono le tradizioni nazionali e le storie particolari.

In compenso, prendendo in considerazione la «costituzione sociale», si vede altrettanto chiaramente che le convergenze sono nettamente superiori alle divergenze. Questo fenomeno non si spiega solo con il fatto che nelle costituzioni europee sono enunciati gli stessi diritti fondamentali; esso deriva soprattutto dal fatto che i giudici nazionali, in particolare i giudici costituzionali, interpretano questi diritti in modo convergente e ne deducono conseguenze giuridiche simili. Dal confronto fra le differenti giurisprudenze costituzionali si deduce, in effetti, una doppia convergenza. Innanzitutto, le Corti utilizzano gli stessi metodi nello svolgimento del loro ruolo di garanti dei diritti costituzionali: esse valutano il carattere ragionevole, logico, oppure eccessivo e sproporzionato delle violazioni a tale o talaltra libertà. In secondo luogo, in merito alle grandi sfere di libertà, danno interpretazioni e soluzioni di fondo quasi sempre simili.

La *Cour d'arbitrage* belga, ad esempio, in una sentenza del 21 dicembre 1990, ammette la costituzionalità della legge relativa alla limitazione e al controllo delle spese elettorali, nonché al finanziamento pubblico dei partiti politici con gli stessi termini usati dal Consiglio costituzionale francese nella sua sentenza dell'11 gennaio 1990: «La legge non lede il principio di uguaglianza, dichiarano i giudici belgi, qualora il finanziamento sia finalizzato al buon funzionamento delle istituzioni democratiche, nel rispetto della pluralità di opinioni e tenga conto dell'equilibrio fra le forze politiche risultante dal voto, la qual cosa implica che esso non debba avere l'effetto di avvantaggiare i partiti dominanti o svantaggiare i piccoli partiti». Il Tribunale costituzionale spagnolo, per esempio, ha stabilito, alla stessa stregua del Consiglio

francese, che gli insegnanti degli istituti privati, se da un lato possono essere obbligati al riserbo, nel rispetto del carattere specifico di questi istituti, dall'altro continuano a beneficiare della loro libertà di opinione; e, in occasione di un ricorso d'*amparo*, ha annullato un provvedimento di licenziamento di un docente fondato sull'unica motivazione che egli aveva ammesso di non praticare la religione dell'istituto cattolico in cui lavorava.

L'uguaglianza, che è sicuramente il principio più spesso invocato per motivare il ricorso davanti alle Corti costituzionali, subisce un trattamento giurisprudenziale simile, indipendentemente dal fatto che il controllo sia *a posteriori* o *a priori*. In entrambi i casi, i giudici costituzionali ritengono che il principio di uguaglianza debba essere valutato in maniera concreta, «situandolo», e che esso non sia violato dal fatto che il legislatore tratti in modo differenziato situazioni differenti.

In *Belgio*, la *Cour d'arbitrage* ha definito la sua dottrina con le sentenze del 13 luglio 1989, 28 settembre 1989 e 13 ottobre 1989: «Le regole costituzionali in materia di uguaglianza dei Belgi e di non discriminazione non escludono che si stabilisca una differenza di trattamento per alcune categorie di persone qualora il criterio di differenziazione sia suscettibile di giustificazione oggettiva e ragionevole; l'esistenza di una simile giustificazione deve essere valutata con riferimento all'obiettivo ed agli effetti della norma considerata; il principio di uguaglianza è violato quando si accerta che non esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità fra i mezzi e lo scopo prefisso». In *Spagna*, il Tribunale costituzionale segue lo stesso ragionamento: le deroghe al principio di uguaglianza possono essere ammesse costituzionalmente solo se riposano «su una giustificazione oggettiva e ragionevole, conformemente a criteri e giudizi di valore generalmente accettati», se la giustificazione è, come in Belgio, in rapporto con la finalità e gli effetti della norma da considerare e se esiste «un rapporto ragionevole e proporzionato fra i mezzi utilizzati ed i fini perseguiti».

Così, in modo empirico, attraverso il lavoro delle Corti costituzionali, si costruisce un diritto costituzionale europeo nel senso, questa volta, di *diritto comune dei diritti fondamentali*. Questa costruzione non manca né di originalità né di interesse storico e teorico perché mostra un diritto costituzionale europeo che, a differenza dei diritti costituzionali nazionali, si crea senza riferimento ad un potere sovrano — la nazione o il popolo —, senza l'intervento di una Assemblea costituente, persino senza, formalmente, una costituzione; questo diritto costituzionale è soprattutto un diritto forgiato dai giudici costituzionali. Indubbiamente, esso si

iscrive così in una tendenza che, analogamente, interessa le norme costituzionali nazionali, profondamente modificate dall'aumentata importanza delle giurisdizioni costituzionali; e, altrettanto indubbiamente, esso offre, per riprendere lo spirito dell'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti dell'uomo del 1789, una effettiva tutela dei diritti delle persone e dei gruppi in tutte le società europee. Tuttavia, non si reca offesa al lavoro di questi giudici se si osserva che un diritto costituzionale europeo esisterà in quanto tale ed assumerà un significato veramente democratico solo quando i popoli d'Europa avranno espresso, con l'adozione di un testo solenne, la loro volontà di dotarsi di una autorità politica comune per vivere e realizzare insieme un progetto condiviso di società. Questo testo solenne sarà la costituzione europea. Il patrimonio costituzionale europeo non può sostituirla, ma esso ne rappresenta certamente il crogiolo, vale a dire, il luogo che consente alla famiglia europea di riunirsi, progressivamente, sotto uno stesso tetto.

NOTE

(1) Cfr. Viviane Forrester, *L'horreur économique*, Fayard, 1996.

(2) Commissione europea dei diritti dell'uomo, 4 marzo 1995, R.U.D.H., 1991, p. 201.

(3) Parere 1/91, R.U.D.H., 1991, p. 91.

(4) Maurice Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, Sirey, 1929.

Note

IL PROBLEMA DELLA PACE IN HANS KELSEN

Nell'opera di Hans Kelsen è frequente la riflessione sulla necessità di istituire un Tribunale internazionale con giurisdizione vincolante nei confronti degli Stati, come primo e indispensabile passo per una riforma effettiva delle relazioni internazionali (1). Nel corso della seconda guerra mondiale, in particolare, sotto la spinta della drammaticità degli avvenimenti in corso, Kelsen si è posto il problema della possibilità di abolire la guerra tra gli Stati, giungendo alla conclusione che sarebbe necessario dare vita ad una Società permanente per il mantenimento della pace che abbia nella creazione di un Tribunale internazionale il proprio elemento centrale. Oggi che la battaglia per l'istituzione di un Tribunale penale internazionale delle Nazioni Unite è ormai ad uno stadio avanzato e che inizia a crearsi una forte mobilitazione intorno a questo tema vale senz'altro la pena di riprendere questi scritti di Kelsen e di confrontarsi con il contributo dato da questo autore che occupa un posto centrale nel panorama culturale del nostro secolo.

Il testo cui fare principalmente riferimento è *Peace through Law*, edito nel 1944 (2), in cui Kelsen raccoglie le sue riflessioni su questo argomento. Nella prefazione l'autore ricorda che «la guerra è omicidio di massa, la peggiore disgrazia della nostra cultura; assicurare la pace mondiale è il nostro compito politico fondamentale, un compito molto più importante di quanto non lo sia la decisione tra democrazia e autocrazia, o tra capitalismo e socialismo, perché non può esserci nessun progresso sociale essenziale finché non si istituisce un'organizzazione grazie alla quale la guerra tra le nazioni della Terra può essere effettivamente impedita».

L'esperienza tragica della guerra aveva reso molti pensatori, molti uomini politici e molti cittadini consapevoli della necessità di abolire la guerra, ma sicuramente questa formulazione di Kelsen, che ricorda alcuni punti del *Manifesto di Ventotene* di Altiero Spinelli, è particolarmente

avanzata perché fa del problema della pace la nuova priorità politica. Secondo Kelsen, all'interno di una società organizzata la pace è garantita dal fatto che la comunità detiene il monopolio dell'uso della forza. Lo Stato moderno è il modello perfetto dell'ordine sociale che stabilisce il monopolio della forza da parte della comunità, perché centralizza l'impiego della forza demandandolo ad un potere esecutivo centrale. All'interno dello Stato, quindi, la pacificazione delle relazioni tra individui, cioè la *pace nazionale*, è conseguita al più alto grado possibile.

Da tutto questo deriva che, quando si pone il problema di assicurare la pace *internazionale*, la soluzione ideale è sicuramente quella di dar vita ad uno Stato federale mondiale, composto dal maggior numero di Stati possibile. Kelsen concorda con Lionel Robbins quando questi sostiene che l'esistenza degli Stati sovrani indipendenti è la causa fondamentale della guerra e che quindi l'unico rimedio consiste nella limitazione della loro sovranità assoluta. Il problema però è quello di individuare una strategia *realistica* che vada in questa direzione.

Sotto questo profilo, «solo l'illusione e l'ignoranza dei fatti decisivi, egli sostiene, ci può far sottovalutare le immense difficoltà cui si va incontro nell'organizzare uno Stato federale mondiale». Uno Stato federale mondiale democratico, infatti, dovrebbe essere dotato di un parlamento in cui gli Stati membri siano rappresentati sulla base della popolazione; questo vorrebbe dire che India e Cina avrebbero circa tre volte il numero dei deputati di Stati Uniti e Gran Bretagna messe insieme. «Il governo di uno Stato sovrano è per sua natura incline a resistere ad ogni restrizione della propria indipendenza, e diventare membro di uno Stato federale significa rinunciare completamente alla propria indipendenza. La resistenza contro il suicidio dello Stato raggiunge, ovviamente, il grado più alto subito dopo una guerra vittoriosa, che inevitabilmente accresce i sentimenti nazionalistici della gente». Questo non vuol dire che la Federazione mondiale sia impossibile da raggiungere, ma solo che potrà essere realizzata dopo un lungo e lento processo di avvicinamento, soprattutto culturale, tra le diverse nazioni del mondo. Il primo passo da fare in questa direzione, secondo Kelsen, è: «inizialmente solo un'unione internazionale di Stati, non uno Stato federale».

La soluzione al problema della pace può quindi essere ricercata, secondo Kelsen, solo nel quadro del diritto internazionale: l'alto grado di centralizzazione caratteristico dello Stato non è indispensabile per garantire una pace duratura; il monopolio della forza, che è l'elemento essenziale per una comunità giuridica che voglia assicurare la pace tra i suoi membri, è possibile anche quando la comunità non ha carattere

statuale. «Di conseguenza, il prossimo passo su cui dobbiamo concentrare i nostri sforzi è quello di giungere ad un trattato internazionale stipulato dal maggior numero di Stati possibile, sia vincitori che vinti, che istituisca un Tribunale internazionale che abbia giurisdizione vincolante. Questo significa che tutti gli Stati della Società istituita da questo trattato sono costretti a rinunciare alla guerra e alla rappresaglia come strumenti per dirimere i conflitti, a sottomettere tutte le loro dispute, senza eccezione, alla decisione del Tribunale, e ad applicare le sue decisioni in buona fede».

Kelsen introduce così l'idea centrale del Tribunale internazionale. Ma perché questo possa essere efficace, egli spiega, occorre che tutti i conflitti tra gli Stati siano riconducibili in ultima istanza a dispute di carattere giuridico, e cioè che sia abolita la distinzione tra conflitti legali e conflitti politici (distinzione basata esclusivamente su criteri discrezionali degli Stati stessi che invocano l'uno o l'altro principio sulla base del proprio interesse); in questo modo, qualsiasi disputa tra Stati è sottoposta alla competenza del Tribunale internazionale. Inoltre è necessario che, oltre alle responsabilità collettive di uno Stato, possano essere perseguite anche le responsabilità individuali di chi, avendo cariche di governo, commette, o ordina, o autorizza atti di guerra che violano la legge internazionale (che deriva, in sostanza, dal principio del *bellum iustum*).

Il punto più delicato, di cui Kelsen è ben consapevole, riguarda l'esecuzione delle decisioni del Tribunale nei confronti degli Stati. E' evidente che il metodo più efficace per far rispettare gli ordini e i giudizi della Corte sarebbe quello di avere un potere esecutivo centralizzato, cioè una forza di polizia internazionale indipendente dagli eserciti degli Stati e direttamente a disposizione di un'agenzia amministrativa centrale incaricata di eseguire le decisioni della Corte. Ma «una forza di polizia internazionale funziona solo se si basa sull'obbligo da parte degli Stati membri di rinunciare o di limitare radicalmente il proprio armamento, così che solo alla Società sia permesso mantenere una forza armata di potenza considerevole. Una forza di polizia di questo tipo è 'internazionale' solo rispetto alla propria base giuridica, che è il trattato internazionale. E', invece, 'nazionale' rispetto al proprio grado di centralizzazione, perché una Società con un potere esecutivo centralizzato non è più una confederazione internazionale di Stati, ma uno Stato vero e proprio». Una forza di polizia facente capo a un siffatto potere rappresenta una limitazione radicale, se non la distruzione totale, della sovranità degli Stati, e in questa fase è impensabile. La creazione di un potere esecutivo centrale è dunque il problema più difficile, dal punto di vista dell'organizzazione

mondiale, e non può pertanto essere il primo passo.

La soluzione allora va ricercata ricorrendo alle forze armate degli Stati che devono fornirle direttamente al Consiglio incaricato di eseguire le decisioni del Tribunale. Secondo Kelsen questa soluzione è comunque efficace perché il fatto stesso di istituire un Tribunale internazionale è un passo decisivo verso la creazione di uno Stato federale mondiale: «Il problema dell'organizzazione mondiale è un problema di centralizzazione e l'intera evoluzione del diritto, dai suoi inizi primitivi ai livelli di oggi, è stata, da un punto di vista tecnico, un continuo processo di centralizzazione... La centralizzazione del potere esecutivo è l'ultimo passo... dalla comunità pre-statale decentrata alla comunità centralizzata che chiamiamo Stato. Abbiamo buone ragioni per credere che il diritto internazionale — vale a dire il diritto della comunità interstatale, completamene decentralizzata e dominata dal principio dell'autotutela — si sviluppi nella stessa direzione della legge primitiva della comunità prestatale. Se questo è vero, possiamo prevedere con un certo grado di probabilità la direzione in cui tentare con relativo successo di assicurare la pace internazionale, di eliminare il principio di autotutela dal diritto internazionale, enfatizzando e rafforzando la tendenza verso la centralizzazione. L'evoluzione naturale tende prima verso il potere giudiziario internazionale e non verso un governo o un potere legislativo internazionale».

Queste ampie citazioni del pensiero di Kelsen rappresentano una delle riflessioni più coerenti e argomentate sulla relazione che esiste tra l'istituzione del Tribunale internazionale e il processo verso la Federazione mondiale ed è quindi importante valutarla nella sua interezza. Colpiscono, soprattutto, come già osservato, la base su cui si sviluppa l'analisi di Kelsen, vale a dire l'idea della priorità della pace rispetto agli altri obiettivi politici, e il rapporto che egli stabilisce tra il mantenimento della pace e la creazione dello Stato; come pure è assolutamente valida l'esigenza di pensare ad una strategia e agli stadi intermedi necessari per giungere ad una Federazione mondiale. Quella che invece appare contraddittoria è proprio la formulazione della possibile soluzione, cioè la priorità data all'istituzione di un Tribunale internazionale.

A questo proposito, si possono evidenziare due ordini di problemi: innanzitutto le contraddizioni che emergono dagli argomenti a sostegno dell'efficacia del Tribunale internazionale, e in secondo luogo le contraddizioni teoriche di fondo del pensiero generale di Kelsen, che si riflettono ovviamente sulla sua tesi del primato del potere giudiziario rispetto a quello esecutivo e legislativo nella costruzione dello Stato mondiale.

Innanzitutto Kelsen ritiene impensabile che gli Stati, ed in particolare i vincitori, siano disposti, una volta finita la guerra, a cedere la propria sovranità ad un'istituzione mondiale. Ora, che cos'è un Tribunale internazionale che ha *giurisdizione vincolante* sugli Stati se non una drastica limitazione della sovranità di questi ultimi? Uno Stato sovrano, per definizione, è uno Stato che non riconosce nessun potere legittimo superiore al proprio, e che quindi si regola nei confronti degli altri Stati sovrani sulla base dei rapporti di forza (subisce la potenza dei più forti, cerca di aumentare la propria a scapito dei più deboli). Questa è l'essenza dei rapporti internazionali, che è appunto una situazione di anarchia perché non viene riconosciuto nessun potere superiore agli Stati, che restano pertanto *sovrani*. Da questo punto di vista l'istituzione di un Tribunale internazionale o è una finzione oppure è effettivamente la rinuncia da parte degli Stati alla propria sovranità. Questo secondo caso sarebbe vero se si verificasse l'ipotesi, che Kelsen esclude nell'immediato, della creazione di un vero e proprio potere di sostanziale monopolio delle forze armate a livello mondiale. Ma se questo non si realizza, resta solo la finzione. Del resto, lo stesso Kelsen è costretto ad ammettere, citando Robbins, che il problema cruciale, se si vuole la pace, è la limitazione della sovranità degli Stati. Cosa può obbligare, infatti, uno Stato sovrano ad obbedire ad una sentenza del Tribunale che va contro i propri interessi? Solo la reazione degli altri Stati danneggiati dal suo comportamento può costituire un freno, ma qui non siamo nel campo del diritto, bensì della forza. E' davvero pensabile che gli Stati che non hanno interessi coinvolti nel conflitto si impegnino con armi e uomini per punire chi ha violato il diritto internazionale? Da questo punto di vista tutte le esperienze storiche delle leghe e delle confederazioni (basta ricordare l'esperienza americana) hanno dimostrato che solo gli Stati che hanno un interesse immediato contribuiscono al compito comune, mentre chi non è direttamente coinvolto riesce ad evitare di dare il proprio contributo senza che gli altri siano in grado di obbligarlo. Che dire poi degli Stati che invece sono favoriti dall'azione dello Stato trasgressore? La realtà è che fino a che gli Stati nella pienezza del loro potere sono gli attori della politica internazionale ciascuno agisce, e non può che agire, sulla base della propria ragion di Stato, di fronte alla quale un tribunale senza poteri non può nulla, se non essere strumentalizzato sulla base degli equilibri di potere esistenti.

Del resto Kelsen basa la sua tesi sulla sua teoria generale del diritto e dello Stato, che rappresenta un contributo universalmente riconosciuto come fondamentale nel campo della filosofia del diritto, ma che presenta

profonde ambiguità. Per Kelsen il Tribunale internazionale è efficace perché è comunque un rafforzamento di un ordine giuridico, quello internazionale, che già esiste, e a cui gli Stati sono già sottoposti (per cui, di fatto, Kelsen parte dal presupposto che gli Stati non detengono la sovranità assoluta).

Innanzitutto, dal punto di vista logico, Kelsen ritiene che vi sia un primato del diritto internazionale su quello statale: uno Stato, per essere tale, deve essere riconosciuto dalla comunità internazionale. Il riconoscimento avviene sulla base della norma generale del diritto internazionale che è il principio di effettività: «un'autorità in fatto costituita è il governo legittimo, l'ordinamento coercitivo posto in essere da tale governo è l'ordinamento giuridico, e la comunità costituita da tale ordinamento è uno Stato nel senso del diritto internazionale, in quanto questo ordinamento è, nel suo complesso, efficace» (3). Il principio di effettività (vale a dire il principio per cui la condizione della validità di un ordinamento giuridico è la sua *efficacia*) è quindi al tempo stesso norma fondamentale dell'ordinamento giuridico di uno Stato concreto e norma positiva generale del diritto internazionale. Ciò comporta un primato del diritto internazionale sul diritto degli Stati dal punto di vista della legittimità giuridica, perché, nell'ipotesi di Kelsen «l'unica vera norma fondamentale, quella norma cioè che non è creata mediante un procedimento giuridico, ma è presupposta dal pensiero giuridico, è quindi la norma fondamentale del diritto internazionale» (4). Già in questo passaggio, in realtà, risiede una profonda ambiguità. Che significa infatti per Kelsen l'efficacia di un ordinamento giuridico? Significa che l'effettivo comportamento degli uomini si conforma ad esso (5). La validità di un ordinamento giuridico, il fatto che esso costituisce una comunità statuale, non deriva quindi dal riconoscimento della comunità internazionale ma dal riconoscimento dato dal popolo della comunità statale in questione mediante il proprio comportamento. E' questa, in realtà, la fonte della legittimità dello Stato, e la comunità internazionale si limita a prenderne atto, analogamente a quanto avviene in molti altri casi nel diritto internazionale, che di fatto, come ammette anche lo stesso Kelsen, sancisce le situazioni esistenti (sulla base del principio *ex iniuria ius oritur*, come nei casi in cui riconosce l'annessione di un territorio da parte di uno Stato che, essendosi insediato in modo permanente, ha sostituito il vecchio ordinamento giuridico con uno nuovo, di cui il diritto internazionale si limita a prendere atto) (6).

D'altra parte, Kelsen è costretto a paragonare il diritto internazionale all'ordinamento giuridico primitivo in cui la comunità ha il monopolio

dell'atto coercitivo, ma ne decentra l'applicazione agli individui che sono di fatto autorizzati a vendicare i torti subiti. Si tratta, egli sostiene, di un ordinamento giuridico ancora molto insoddisfacente, fondato sul principio di autotutela, e che tuttavia può già dirsi diritto, anche se diritto *allo stato nascente*. Analogamente a quello primitivo, il diritto internazionale è caratterizzato dalla tecnica giuridica dell'autotutela da parte degli Stati. Tuttavia, anche rispetto al diritto primitivo, quello internazionale presenta un ulteriore problema: all'interno di una comunità primitiva esiste, per quanto rozza, un'organizzazione del potere che fa sì che l'individuo non sia sovrano, ma sia in qualche modo subordinato alle leggi della comunità; questo potere, quindi, garantisce il rispetto delle regole della convivenza (di fatto realizza il monopolio dell'atto coercitivo, come dice Kelsen). Ma nella comunità internazionale questa organizzazione del potere, per quanto embrionale, non esiste e gli Stati, contrariamente a quanto crede Kelsen, sono di fatto sovrani. In caso di controversia, pertanto, l'applicazione del diritto internazionale è ancora una volta affidata in realtà ai puri rapporti di forza. E' difficile, sotto questo profilo, definire diritto, anche se allo stato nascente, una situazione in cui, in realtà, sono validi solo i rapporti di forza. L'istituzione di un Tribunale internazionale, per tornare al punto iniziale di questa nota, non modificherebbe la situazione: un Tribunale internazionale che voglia essere vincolante nei confronti degli Stati, senza tuttavia intaccare nei fatti la loro sovranità, non modifica in nulla la situazione di potere.

Vi è poi un ultimo punto decisivo. Kelsen riconosce che «l'essere il diritto internazionale considerato o meno come un vero diritto dipende dalla possibilità di interpretare il diritto internazionale nel senso della teoria del *bellum iustum*, dalla possibilità di assumere, in altre parole, che, secondo il diritto internazionale generale, la guerra è proibita in linea di principio e permessa soltanto come sanzione» (7). A sua volta questa teoria si fonda sul presupposto che esiste un ordinamento giuridico che obbliga gli Stati a comportarsi in una data maniera e che tale ordinamento è superiore allo Stato. Questa teoria, ammette quindi Kelsen, è incompatibile con l'idea della sovranità degli Stati: «Attribuire la sovranità ad uno Stato significa, infatti, che esso è in sé l'autorità suprema, al di sopra e al di là della quale non vi può essere un'autorità più elevata che ne regoli e determini la condotta» (8). Ora, la scelta tra queste due ipotesi alternative non è scientifica, ma politica. La preferenza di Kelsen è giustificata esclusivamente dal fatto «che solo tale interpretazione concepisce l'ordinamento internazionale come diritto, sia pure come diritto primitivo, che è il primo passo di un'evoluzione la quale nell'ambito della comunità

statale ha portato ad un sistema di norme accettato generalmente come diritto... Soltanto se una simile evoluzione potesse venire riconosciuta come inevitabile sarebbe scientificamente giustificato dichiarare la teoria del *bellum iustum* l'unica interpretazione esatta del diritto internazionale. Una tale supposizione rispecchia, tuttavia, un desiderio politico, piuttosto che un pensiero scientifico» (9).

Kelsen, per sua stessa ammissione, si limita quindi ad esprimere un'esigenza ed una speranza, ma di fatto non indica ancora una soluzione, proprio perché non affronta il problema della sovranità. Ciò non toglie che le questioni che solleva siano fondamentali: la pace è ancora la priorità politica del nostro tempo e la crescente interdipendenza della comunità mondiale ha reso più urgente, e non certo meno drammatica, la necessità di trovare la via per la Federazione mondiale. Ma la sola istituzione di un Tribunale internazionale non sposta la bilancia del potere dagli Stati alla comunità mondiale, soprattutto se non è inserita in una strategia molto più ampia.

Perciò, di fronte alle iniziative a sostegno del Tribunale penale internazionale, è giusto prendere nota dei fermenti presenti nell'opinione pubblica mondiale e del fatto che ormai c'è una richiesta di giustizia che si indirizza alla comunità internazionale; così come è giusto partecipare a questo movimento per cercare di influenzarlo in senso federalista. Ma non si deve per questo cessare di ricordare che il primo grande passo verso la Federazione mondiale — unica reale possibilità di pace e di giustizia internazionale — sarà costituito da un ordine mondiale più pacifico ed equilibrato che dia l'esempio del superamento della sovranità nazionale assoluta attraverso la creazione della Federazione europea.

Luisa Trumellini

NOTE

(1) Cfr. Hans Kelsen, *The Legal Process and International Order*, The New Commonwealth Research Bureau Relations, Series A, N.1, Londra, 1934; *Law and Peace in International Relations*, Oliver Wendell Holmes Lectures, Harvard University Press, 1941; «Essential Conditions of International Justice», in *Proceedings of the 35th Annual Meeting of the American Society of International Law*, 1941, pp. 70 segg.; «International Peace by Court or Government», in *The American Journal of Sociology*, 1941, Vol. 46, pp. 571 segg.; «Discussion of Post War Problems», in *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences*, 1942, Vol. 75, N. 1, pp.11 segg.; «Revision of the Covenant of the League of Nations», World Organization, A Symposium of the Institute on World Organization, 1942, pp. 392 segg.; «Compulsory Adjudication of International Disputes», in *American Journal of International Law*, 1943, Vol. 37, pp. 397 segg.; «Peace through Law», in *Journal of Legal and Political Sociology*, 1943, Vol. 2, pp. 52 segg.; «The Strategy of Peace», in *The American Journal of Sociology*, 1944, Vol. 49, pp. 381 segg.

(2) Hans Kelsen, *Peace through Law*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1944. La traduzione italiana delle citazioni, tratte dalle pp. 9-22, *passim*, è nostra.

(3) Hans Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Edizioni di Comunità, 1952, p.123.

(4) *Ibidem*, p. 123

(5) *Ibidem*, p. 120.

(6) *Ibidem*, p. 219.

(7) *Ibidem*, p. 345.

(8) *Ibidem*, p. 341.

(9) *Ibidem*, p. 346.

FEDERALISMO, DEFICIT E NUOVO ORDINE MONDIALE

L'accordo *bipartisan* raggiunto negli USA dai democratici e dai repubblicani per riportare in pareggio il bilancio federale entro il 2002 — *balanced-budget agreement* — ha un significato che va al di là dell'orizzonte politico americano. Da un lato esso si inquadra nel più ampio dibattito sugli equilibri di potere in una federazione, che affonda le radici nella Convenzione di Filadelfia e nella successiva battaglia per la ratifica della nuova Costituzione. Dall'altro lato esso non è spiegabile al di fuori di una analisi dell'evoluzione dell'ordine mondiale all'indomani della fine della guerra fredda e nella prospettiva della creazione della moneta unica europea entro il 1999.

L'accordo rispecchia la consapevolezza, ormai condivisa da entrambi i grandi partiti americani, della necessità del risanamento finanziario ed ha fatto seguito ad un acceso dibattito sull'opportunità o meno di emendare la Costituzione. A prima vista non sembrerebbe un fatto nuovo: è dal 1936 che questo tema viene sollevato in ogni legislatura e non è la prima volta che viene annunciato un accordo *bipartisan* sul contenimento del bilancio federale. Ma è soprattutto negli ultimi tre anni che il Congresso ed il Senato hanno ripetutamente discusso il problema. Dal

1994 si è giunti per tre volte ad un voto su altrettante proposte di emendamento costituzionale per limitare i poteri federali in campo fiscale e di bilancio. Come in passato, il vincolo costituzionale dell'approvazione di almeno i due terzi dei membri del Congresso e del Senato per avviare il complesso procedimento di revisione della costituzione ha bloccato gli emendamenti. Ma in questa circostanza l'accordo che ne è seguito ha cercato di coniugare le esigenze del risanamento con un ambizioso «Piano Marshall» interno.

Vediamo brevemente come si è giunti a questo risultato prendendo spunto dai rapporti di maggioranza e di minoranza presentati dal *Committee on the Judiciary* del Senato (1), che aveva esaminato e dato un primo parere favorevole al *balanced-budget constitutional amendment*.

I senatori favorevoli a emendare la Costituzione, che hanno proposto di fissare a tre quinti la maggioranza necessaria per approvare annualmente il deficit di bilancio solo in caso di emergenze particolari o di guerra imminente, hanno motivato la proposta rifacendosi alle osservazioni fatte a suo tempo dai Padri fondatori della Federazione (in particolare da Hamilton, Jefferson e Madison) sui poteri e sulla responsabilità morale del Congresso. Il rapporto di maggioranza è partito dalla constatazione che la spesa federale è ormai fuori controllo e nessun accordo *bipartisan* è riuscito finora a cambiare la situazione. In effetti le spese federali rappresentano ormai una percentuale elevata del Pil statunitense (il 23% nel 1993 contro il 3% nel 1929) e le spese annuali per pagare gli interessi sul debito hanno raggiunto quelle militari, mentre la percentuale dei creditori esteri sta aumentando. I senatori contrari hanno ribattuto, riferendosi anch'essi agli autori del *Federalist*, che un simile emendamento avrebbe stravolto gli equilibri della Federazione e, in particolare, avrebbe dato un potere eccessivo alle Corti, alle quali sarebbe stato *de facto* attribuito il potere di stabilire annualmente la correttezza costituzionale delle proposte di bilancio, della valutazione delle situazioni di emergenza, delle spese e degli investimenti proposti. In questo modo, hanno obiettato i senatori di minoranza, sarebbe venuto meno il principio stesso per cui è stata combattuta la guerra di indipendenza, cioè quello di mantenere il potere di tassazione ancorato alla rappresentanza popolare. L'approvazione di un simile emendamento, hanno insistito i relatori di minoranza Leahy, Kennedy e Feingold, avrebbe inoltre minato l'influenza internazionale degli Stati Uniti, in quanto avrebbe indebolito l'efficacia e la credibilità della politica estera e di sicurezza statunitense. A questo proposito è stato ricordato che, se fosse stato in vigore l'emendamento proposto, il presidente Jefferson non avrebbe potuto acquistare la

Louisiana agli inizi del secolo scorso, per promuovere un allargamento pacifico dell'Unione, e per prevenire la formazione di Stati potenzialmente avversari ai suoi confini occidentali. A proposito della facilità, evocata dai relatori di maggioranza per aggirare la clausola del deficit in caso di emergenza, di costituire ampie maggioranze sufficienti a mettere in grado l'Unione di rispondere tempestivamente alle sfide interne ed esterne, il rapporto di minoranza ha ricordato che questa tesi non è suffragata dall'esperienza storica. Infatti il Congresso ed il Senato avevano deciso solo a strettissima maggioranza di prorogare la ferma militare alla vigilia della seconda guerra mondiale. Con una maggioranza risicata il Congresso aveva deciso la guerra contro la Gran Bretagna nel 1812 e, dopo la guerra civile, l'imposizione di una tassa, osteggiata dagli Stati del Nord, per finanziare gli aiuti agli Stati del Sud.

Per completare il quadro del dibattito, vale la pena di ricordare un altro contributo allegato ai rapporti, quello del senatore Torricelli, il quale, pur dichiarandosi a favore dell'emendamento, soprattutto per contribuire a suscitare un più ampio dibattito nel paese, ha messo l'accento sulla necessità di affrontare il problema di definire sul piano costituzionale e legislativo i criteri che consentono di distinguere fra investimenti a lungo termine dello Stato e spesa corrente (2).

* * *

Come si può constatare, il dibattito in America sul problema del risanamento finanziario è diventato un dibattito sui principi costituzionali federali e sulla loro adeguatezza di fronte alle sfide poste dalla globalizzazione dell'economia e dalla transizione verso un nuovo ordine mondiale.

Queste sfide non erano ancora presenti nell'orizzonte politico e storico dei Padri fondatori della Federazione americana, i quali avevano come obiettivo primario quello di proteggere il nascente potere federale continentale dalle rivendicazioni degli Stati membri e di renderlo sufficientemente indipendente e forte. Questo tipo di preoccupazione emerge per esempio anche dalle osservazioni di Hamilton a proposito della necessità di attribuire al livello federale un potere di tassazione *illimitato* (*The Federalist* N. 30) per far fronte, in modo indipendente dagli Stati membri della Federazione, alle esigenze che nel tempo si sarebbero manifestate. E, sulla questione più generale dei limiti dell'indebitamento dello Stato si potrebbe ricordare il passo del *Federalist,* sempre di Hamilton, in cui si spiega come «le voci eventualmente scoperte potran-

no essere soddisfatte da prestiti. La possibilità di costituire dei nuovi fondi con nuovi tributi imposti di propria autorità consentirebbe al governo nazionale di ricorrere a prestiti, per qualunque somma di cui esso potesse aver bisogno... Gli stranieri, come i cittadini americani, potrebbero ragionevolmente fidarsi di questi impegni».

Le osservazioni di Hamilton e il recente dibattito svoltosi negli USA sul terreno del risanamento finanziario offrono lo spunto per riflettere brevemente su tre ordini di problemi più generali: A) i vantaggi ed i limiti della costituzione americana; B) le opportunità ed i rischi connessi alla fine della guerra fredda e alla globalizzazione; C) la risposta americana alla sfida europea.

A — Il federalismo ha consentito agli Stati Uniti d'America di reperire le risorse necessarie per affrontare con successo, e comunque più efficacemente degli Stati nazionali europei e dei grandi Stati continentali come l'URSS, le sfide poste dall'evoluzione del modo di produrre e degli equilibri mondiali nel corso degli ultimi due secoli di storia. Ma anche sul piano interno, come aveva osservato Tocqueville (3), il federalismo ha fatto sì che l'America diventasse «il solo paese nel quale si sia potuto assistere allo svolgimento naturale e tranquillo di una società», sottraendola al potere assoluto.

Tuttavia, con il progressivo inserimento dell'America nel sistema mondiale degli Stati, è stato necessario adattare i principi federali della Costituzione alle esigenze della ragion di Stato. Si sono così progressivamente esauriti i margini di una riforma autonoma dall'interno della Costituzione degli USA, come precedentemente si erano esauriti i margini di autonomia della politica interna dei singoli Stati nazionali europei rispetto alle esigenze della politica internazionale. Si tratta pertanto di constatare, in America come in Europa, che in entrambi i continenti nessuno Stato può ragionevolmente perseguire in modo autonomo l'elaborazione e l'adozione di una Costituzione perfetta. Per avanzare su questo terreno Europei ed Americani si trovano ormai nella condizione di dover sciogliere il nodo messo in evidenza da Kant nella Tesi settima dell'*Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*: «Il problema di instaurare una costituzione civile perfetta dipende dal problema di creare un rapporto esterno tra gli Stati regolato da leggi, e non si può risolvere il primo senza risolvere il secondo». Alla luce di questa difficoltà si può forse meglio cogliere la contraddizione, emersa anche nel corso del dibattito sull'emendamento costituzionale per limitare il debito, fra l'aspirazione ad introdurre dei vincoli costituzionali per rendere più virtuose le politiche dello Stato e la necessità di lasciare

aperta la possibilità di abrogarle — evocando la prospettiva della guerra imminente — per consentire allo Stato di garantire la propria sopravvivenza in un mondo di Stati sovrani ed indipendenti. Il superamento di questa contraddizione va dunque al di là della buona o cattiva volontà dei legislatori americani, ma dipende innanzitutto dalla verifica dell'esistenza o meno delle condizioni storiche indispensabili per avviare una lotta politica che si ponga l'obiettivo di affermare un ordine mondiale compatibile con la condizione indicata da Kant.

B — La fine della guerra fredda e il processo di globalizzazione hanno posto le premesse per affrontare questo problema. Infatti, in un'epoca in cui la globalizzazione dell'economia e la fine dei blocchi militari costringono ciascuno Stato a competere sui mercati internazionali per attrarre verso di sé investimenti e capitali, non è più possibile conquistarsi la fiducia degli investitori, a cui faceva riferimento Hamilton, senza offrire in cambio delle garanzie sulla solidità di ciascuna economia nazionale. Inoltre, venuta meno la rete protettiva dei poteri di riferimento dell'equilibrio bipolare, gli Stati devono dimostrare di meritare individualmente la fiducia dei mercati perseguendo delle politiche di bilancio ed economiche virtuose. L'*interesse* degli Stati a perseguire delle sane politiche di bilancio coincide dunque sempre più con la *necessità* di perseguirle, pena l'emarginazione dall'economia mondiale.

Il Trattato di Maastricht in Europa, e il dibattito che si è sviluppato in America sono la conseguenza di questa situazione. Tuttavia l'Europa, trovandosi ancora senza una costituzione e senza un governo, ha finora sviluppato questo dibattito sul terreno intergovernativo e non su quello della normale dialettica fra forze politiche e sociali e governo. Da parte loro gli USA cercano di conciliare la politica di risanamento finanziario interno con il mantenimento dello *status* di unica superpotenza globale sopravvissuta alla fine della guerra fredda.

C — Ma perché, nonostante l'attuale superiorità americana, gli USA si stanno prefiggendo obiettivi che vanno al di là degli stessi criteri di Maastricht? E ancora, perché gli USA, con un tasso di disoccupazione al di sotto del 5% per la prima volta dopo il 1973, un rapporto dell'1% fra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo, ben al di sotto quindi del parametro di Maastricht, con una previsione di aumento delle entrate fiscali per il buon andamento dell'economia, si orientano verso un ulteriore sforzo di risanamento finanziario che dovrebbe riportarli al pareggio entro il 2002? A queste domanda il Presidente Clinton ha risposto agli Americani: «Per prepararci al futuro». L'attuale vantaggio americano non è dunque considerato tale da mettere gli USA al riparo da

ogni pericolo e l'incertezza sul futuro dell'ordine mondiale costringe gli USA a condurre una politica estera capace di adattarsi il più possibile ad ogni evoluzione dei rapporti internazionali.

L'accordo *bipartisan* che ha fatto seguito alla bocciatura da parte del Congresso e del Senato degli emendamenti sul *balanced-budget* e sulle *tax limitations* è stato possibile, come ha ammesso il gruppo di consiglieri di Clinton che ha lavorato su questo progetto, sulla base della condivisione da parte dei *leaders* del partito democratico e repubblicano della comune preoccupazione sul futuro della politica di sicurezza e della politica estera americana.

Il futuro dell'Europa, per la quale gli Americani hanno combattuto tre guerre in questo secolo — la guerra fredda ha infatti avuto dei costi non inferiori a quelli sostenuti nelle due precedenti guerre mondiali — continua ad occupare un posto di primo piano in queste preoccupazioni. Nella prospettiva, che viene ormai considerata irreversibile dall'amministrazione USA, della nascita di un polo monetario europeo, l'economia americana non potrà infatti più contare né su di un incontrastato potere del dollaro nel commercio internazionale — la Commissione europea prevede che almeno un terzo del commercio internazionale verrà effettuato in Euro dopo il 1° gennaio 1999 —, né tantomeno sul mantenimento di un consistente afflusso di risorse finanziarie verso l'America. Gli USA si devono quindi preparare ad una maggiore competizione o cooperazione in campo finanziario a livello globale. E il grado di asprezza della competizione o di intensità nella cooperazione dipenderanno presumibilmente dall'evoluzione dagli equilibri che si affermeranno in Europa. Tutto ciò è sufficiente per spiegare la determinazione con la quale gli USA stanno conducendo una politica di unità nazionale sul terreno della politica di bilancio.

La svolta annunciata nella politica di bilancio americana è di enorme portata se si pensa che fino alla fine degli anni Ottanta la tendenza è stata quella di fare affidamento sul finanziamento in disavanzo delle spese federali per sostenere i crescenti costi della difesa e dei programmi sociali, piuttosto che su ulteriori tasse. Nella prima metà degli anni Ottanta il *deficit* era quadruplicato in cinque anni e il debito raddoppiato. E' la fine della guerra fredda che ha reso possibile l'inversione di questo *trend.* Il fatto che tutto ciò avvenga, per il momento, senza intaccare la posizione di *leadership* degli USA nel mondo, offre all'Amministrazione Clinton un'opportunità unica per inaugurare una politica di unità nazionale altrimenti impossibile. Infatti, i recenti accordi russo-americani sulla riduzione degli arsenali nucleari, che non indeboliscono la supremazia

russo-americana su questo terreno, e la decisione di allargare la NATO, che consente agli USA di mantenere un ruolo di *leadership* nell'Alleanza con la prospettiva di ripartire maggiormente gli oneri finanziari, hanno reso possibile l'accordo sul bilancio e il varo di un piano di sviluppo senza precedenti. E' grazie a questo quadro distensivo che quasi un terzo sul totale dei tagli da effettuare entro il 2002 potrà essere effettuato sul bilancio del Pentagono, per un ammontare paragonabile agli investimenti effettuati in Europa con il Piano Marshall nei cinque anni a cavallo tra gli anni Quaranta e Cinquanta.

Ma se la fine della guerra fredda ha reso possibile il risanamento dell'economia americana, la prospettiva della nascita del polo monetario europeo ne ha accelerato il varo.

Raccogliendo la sfida europea, gli USA hanno annunciato di voler andare oltre gli impegni assunti dagli Europei con il Trattato di Maastricht. Il punto di partenza del piano americano per lo sviluppo è lo stesso del piano europeo di Delors: l'adeguamento della società alla nuova fase dello sviluppo della rivoluzione scientifica e tecnologica, a partire dall'educazione (4). Ma il parallelo si ferma qui. Il piano presentato da Clinton è infatti un piano di governo appoggiato da un accordo politico di unità nazionale. I piani europei sono degli accordi intergovernativi sui quali continuamente si deve ricercare l'approvazione dei singoli governi nazionali.

Gli USA non possono tuttavia sottovalutare il fatto che, in questa fase, essi possono conciliare il rafforzamento delle loro politiche di *Welfare* (che peraltro sono al di sotto dei livelli di protezione sociale garantiti in Europa), con il pareggio del bilancio, sfruttando i *peace dividends* della fine della guerra fredda.

Per gli USA è quindi di vitale importanza mantenere un quadro mondiale stabile e sicuro, al di fuori del quale non sarà certamente possibile portare a compimento il piano annunciato. L'allargamento della NATO, il rilancio delle relazioni transatlantiche fra USA e Unione europea, il rafforzamento del NAFTA nel Nord-America e la proposta di un *Hemisferic Free Trade Area* con l'America latina testimoniano di una politica estera USA tesa a consolidare questo momento favorevole all'America estendendo la propria area di influenza economico-militare.

* * *

Come hanno mostrato il vertice di Denver del G7, quello di New York sull'ambiente e quello di Madrid sulla NATO, la politica di rafforzamen-

to della *leadership* americana non può essere a lungo tollerata e subita dagli altri Stati. Si tratta di una politica che può dunque cogliere dei successi limitati nel breve periodo, ma non nel medio e lungo periodo, quando inevitabilmente si manifesterà l'impossibilità per gli USA di garantire una *pax* americana mondiale. Se in quel momento non dovesse essere ancora maturata sulla scena mondiale un'alternativa alla via seguita dagli USA, il mondo rischierebbe di essere inghiottito per un tempo indefinito in una pericolosa fase di disordine ed instabilità internazionali. In una simile situazione i problemi del risanamento e del rilancio dei piani di sviluppo su entrambe le sponde dell'Atlantico cederebbero inevitabilmente il passo alle politiche del giorno per giorno tese a garantire le istituzioni essenziali per la sopravvivenza degli Stati.

Una alternativa difficilmente potrà maturare a partire dagli USA. E' vero che per due volte in questo secolo, all'indomani della prima e della seconda guerra mondiale, i Presidenti Wilson prima e Roosevelt poi, posero le basi per la riorganizzazione dell'ordine internazionale a partire da istituzioni mondiali che si proponevano di rafforzare la cooperazione fra gli Stati, ma non è stata messa in discussione la sovranità degli Stati. Il problema di fronte al quale ci troviamo invece oggi consiste proprio nell'andare al di là della cooperazione e della sovranità nazionale. Un impulso in questa direzione altrettanto difficilmente potrà venire dalla Russia, alle prese con un difficile processo di trasformazione economica e politica che privilegia gli obiettivi interni rispetto a quelli internazionali, o dalle potenze emergenti cinese ed indiana, non ancora pienamente inserite nel processo di globalizzazione dell'economia e del commercio.

L'alternativa al disordine mondiale va dunque costruita a partire dall'Europa e dal modello di Stato internazionale che gli Europei sapranno proporre.

Quando si manifesteranno i limiti della politica americana nel tentativo di garantire la sicurezza e la stabilità in alcune regioni chiave del mondo o di affrontare con qualche probabilità di successo alcuni gravi problemi globali, a che punto sarà giunto il processo di trasformazione dell'Unione europea in uno Stato federale capace d'agire? Dalla risposta che gli Europei daranno a questa domanda dipende probabilmente non solo il futuro del dibattito sui rapporti fra federalismo, risanamento finanziario e piani di sviluppo, ma anche il futuro dell'ordine mondiale.

Franco Spoltore

NOTE

(1) *The Balanced-Budget Constitutional Amendment, Report from the Committee on the Judiciary, together with Additional and Minority Views, Filed under the authority of the order of the Senate of January 30*, 1997, *105th Congress*.

(2) Questo problema, lungi dall'essere una questione meramente tecnica, si è posto anche nel Trattato di Maastricht, che però ha rinviato ad un protocollo esplicativo — quello sui criteri di convergenza — il problema di tenere conto della differenza fra disavanzo pubblico e spesa pubblica per investimenti (art. 104C).

(3) Alexis de Tocqueville, *La Démocratie en Amérique, I*, parte prima, capitolo secondo, consultata nell'Antologia di scritti politici a cura di V. de Capraris e N. Matteucci, Bologna, Il Mulino, 1978, pp. 53 e 63.

(4) L'accordo *bipartisan* si propone di rilanciare la politica dell'educazione. Si vogliono diffondere ed elevare gli *standards* educativi: si tratta del maggiore investimento nell'educazione effettuato negli USA negli ultimi trent'anni. Nel complesso, fra sostegni diretti e deduzioni fiscali, i trasferimenti nel settore dell'educazione nei prossimi cinque anni saranno pari ai tagli previsti per la difesa. Sul fronte dell'assistenza sanitaria vengono previsti sia dei risparmi che una maggiore copertura assistenziale dei più bisognosi. Sul terreno della tutela ambientale vengono previsti nuovi investimenti per la bonifica di aree contaminate (500 zone entro il 2000) e per la salvaguardia della salute dei cittadini. Come si vede gli USA non rinunciano a riaffermare il ruolo dello Stato nel promuovere la crescita dei fattori primari dello sviluppo — come l'educazione — e nel garantire dei servizi di assistenza e prevezione minimi per tutti i cittadini.

Interventi *

RIPENSARE IL FEDERALISMO EUROATLANTICO

Nonostante tutte le difficoltà e gli arretramenti, il processo di integrazione e di federazione ha raggiunto in Europa uno stadio di gran lunga più avanzato che in qualsiasi altra parte del mondo. Esso contrasta vistosamente con la situazione globale, in cui qualsiasi forma di progresso è stata a malapena percepibile anche dopo la fine della guerra fredda. Questo è il motivo per il quale è probabilmente necessario cercare di instaurare un legame fra i compiti del federalismo europeo e quelli del federalismo mondiale. Per lo stesso motivo, se vogliamo veramente che i principi del federalismo prima o poi progrediscano nel mondo, dovremmo trarre lezioni importanti dall'esperienza europea.

Anche in Europa, in cui non si manifestano grandi differenze economiche e culturali, il processo di creazione di efficienti strutture sovranazionali ha richiesto alcune decine di anni. Di conseguenza, non v'è motivo di aspettarsi che ciò possa essere realizzato rapidamente o d'un sol colpo a livello globale. Inoltre, è facilmente prevedibile che il modello di organizzazione mondiale nel prossimo futuro sia simile a quello dell'Europa attuale, ossia: 1) l'OCSE, foro onnicomprensivo con poteri decisionali nulli o scarsi, che affronta principalmente aspetti esterni del comportamento dei suoi membri; 2) alleanze tra paesi che condividono gli stessi principi e gli stessi valori di fondo, dotate del potere di prendere decisioni obbligatorie per i membri e di dar loro esecuzione (Unione europea, NATO). Approssimativamente, l'ONU può già essere considerata come un equivalente dell'OCSE su scala mondiale. I federalisti mondiali spesso considerano le Nazioni Unite come un embrione del futuro governo mondiale, ma, dal punto di vista qui esposto, ciò è dubbio

* In questa rubrica vengono ospitati interventi che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non riflettono necessariamente l'orientamento della rivista.

e rischioso (perché un fallimento può seriamente mettere in pericolo anche le più semplici funzioni attualmente esercitate dall'ONU e necessarie ancora per molto tempo). Un equivalente mondiale di Unione europea, NATO e NAFTA non è stato ancora creato.

Circa l'evoluzione futura dell'Unione europea, sono pienamente d'accordo con Francesco Mazzaferro, il quale ha affermato a Mosca, alla fine del 1992, che i fondamenti dell'Europa di oggi sono basati sulla rivalutazione e sulla riconciliazione delle culture latina e tedesca (realizzate in parte grazie alla «americanizzazione» del dopoguerra) e che il prossimo compito della Comunità europea-Unione europea deve essere quello di «aprire le nostre menti alla terza componente culturale dell'Europa continentale: quella dei Russi, Cechi, Polacchi, ecc.».

Queste parole, tuttavia, sono state pronunciate nel momento in cui ha cominciato a prender forma una nuova politica dell'Occidente verso questa «terza componente». Fin verso il 1993, l'Occidente ha avuto la tendenza a mostrare un approccio uniforme al mondo post-comunista. Da allora, però, soprattutto per le pressioni tedesche, è stato scelto un altro approccio, secondo il quale lo spazio post-comunista veniva diviso in due parti, ad una delle quali veniva riconosciuto il diritto di «unirsi all'Europa», mentre per l'altra la partecipazione era fuori discussione. Per di più, ciò era fatto in un modo particolare, che ha dato l'impressione che il fattore-chiave della distinzione non fosse rappresentato da un qualsiasi criterio oggettivo, ma piuttosto da un implicito accordo tra i *leaders* occidentali circa quali paesi potessero, «per loro natura», essere accettati ed integrati e quali no. Tralasciando altri aspetti, ciò significava che le differenze storiche e culturali tra i paesi post-comunisti, che solo pochi anni prima sembravano di scarsa (o nulla) importanza, acquistavano un peso decisivo e praticamente insormontabile.

La cosa più sorprendente è che la Mosca «ufficiale» allora non diede alcun segno di preoccupazione o di scontento. Può apparire strano, ma sembra che chi era al potere semplicemente non abbia capito il significato di quanto stava accadendo, con tutte le sue conseguenze a medio e lungo termine. I governanti russi cominciarono a preoccuparsi solo quando fu fatto il passo successivo — secondo me logico ed inevitabile —, cioè quando la NATO annunciò il suo prossimo ampliamento per includere coloro che si erano definitivamente identificati con «l'Occidente».

Fin dall'inizio degli anni '90, uno degli argomenti maggiormente di moda nei circoli accademici ed intellettuali russi era la teoria di S. Huntington, secondo la quale la lotta ideologica sul nostro pianeta sta cedendo il passo alla lotta tra civiltà ed è lungo le aree di confine tra que-

ste civiltà che verranno a trovarsi le principali linee di divisione nei prossimi decenni. E' certo che Huntington non crede nell'ideale federalista, per cui la critica della sua teoria, apparsa sul *Federalist Debate,* non era immotivata, sebbene, a mio parere, neppure molto convincente.

Le ragioni per cui le idee di Huntington hanno ricevuto tanta pubblicità e tanta attenzione in Russia (probabilmente più che negli Stati Uniti e molto di più che in Europa occidentale) sembrano risiedere nel fatto che la sua descrizione delle motivazioni più profonde della politica occidentale è in stretta consonanza con il modo con cui l'attuale politica occidentale viene percepita a Mosca. Anzi, se diamo uno sguardo alla mappa politica dell'Europa, non possiamo non notare una evidente somiglianza tra le frontiere progettate dalle principali alleanze occidentali — Unione europea e NATO — e quelle che separano l'area dell'alfabeto latino e la versione occidentale del Cristianesimo e l'area dell'alfabeto cirillico e della tradizione ortodossa.

Sebbene una dettagliata analisi delle relazioni tra Unione europea e Russia esuli dallo scopo di questo scritto, vorrei tuttavia attirare l'attenzione su due aspetti, veramente sorprendenti. Il primo è la singolare somiglianza dello schema di base del pensiero occidentale (nei confronti della Russia) con quello dell'opposizione nazionalista russa, la cui filosofia politica (pur con tutti i disaccordi su punti specifici) si basa sull'incompatibilità primordiale della Russia con «l'Occidente». Non intendo sostenere che tutto il pensiero occidentale implichi necessariamente sfiducia od ostilità. Esso può essere assolutamente amichevole, ma è completamente chiuso su se stesso, continua a considerare la Russia come un estraneo, e non riesco ad intravedere in esso il benché minimo desiderio di svolgere il compito indicato da F. Mazzaferro al quale facevo riferimento sopra: «aprire le nostre menti alla terza grande componente dell'Europa continentale».

Il secondo aspetto è un curioso scambio di ruoli tra gli attori per quanto riguarda le relazioni della Russia con «l'Occidente». Nella storia moderna della Russia, raramente c'è stata coincidenza tra l'atteggiamento dello Stato e quello della società. Durante il governo comunista (almeno per gli ultimi 30 anni), l'ideologia statale russa era fortemente anti-occidentale, mentre la società è diventata progressivamente sensibile alle idee e ai giudizi provenienti dall'Occidente, compresa la sua filosofia politica. Insieme ad altri fattori, ciò ha finito col portare al crollo del comunismo. Oggi sembra che l'opinione pubblica russa sia meno filo-occidentale dell'amministrazione statale. Per di più, non viene fatto alcuno sforzo reale per modificare o almeno per studiare questa mancanza di comprensione. Molti Russi pensano che l'aiuto dato dalla Russia all'Occidente smantellando il proprio precedente sistema politico antidemocratico non sia stato veramente apprezzato.

Non bisognerebbe dimenticare che negli anni della rivoluzione democratica due grandi idee, o, più precisamente, due grandi speranze sono cresciute parallelamente in Russia, così come in altri paesi della CEE: quella dei diritti umani, della libertà e della democrazia e quella della riattivazione dei rapporti con l'Europa e con il mondo intero. Queste due speranze sono inscindibili e se la gente è delusa dal modo con cui la seconda viene concretizzata, è molto improbabile che conservi l'entusiasmo per la prima. Questo è il motivo per cui il fallimento nella creazione di una «ancora euroatlantica» per la Russia è anche un potente fattore che mina la democrazia russa.

I *leaders* che possono alla fine arrivare al potere sull'onda di questa disillusione (sempre che le attuali tendenze continuino a svilupparsi nella stessa direzione) non saranno necessariamente antidemocratici nel senso in cui lo erano i precedenti governanti comunisti. Essi considereranno piuttosto la democrazia come una specie di strumento non cattivo in sé, ma di cui l'Occidente (la civiltà occidentale) si è impadronito per primo, sfruttandolo con successo per raggiungere i propri egoistici obiettivi economici e politici. Non ne avranno probabilmente paura o non si opporranno ad essa in linea di principio, ma probabilmente sosterranno che, poiché essa è già divenuta un'arma dell'Occidente, sarebbe meglio trovare qualcos'altro che svolga la stessa funzione per la *propria* forma di civiltà. Personalmente dubito fortemente che si riesca mai a sviluppare in Russia una forma di civiltà separata, la si chiami «euro-asiatica», «pan-slava», o altro; ma il tentativo di realizzare ciò può costare troppo, anzitutto alla Russia stessa, ma non solo ad essa. Ironicamente, può costare molto *proprio perché* la Russia in realtà non è tanto estranea all'Occidente quanto pensano molti in Europa occidentale (insieme ai nazionalisti russi).

Le complesse e a volte tese relazioni attuali tra Ucraina e Russia offrono un esempio di quanto intendo dire. Come Stato indipendente, l'Ucraina ha un disperato bisogno della definizione di una propria storia e di una propria identità nazionale, distinguibili da quelle dell'URSS o della Russia. Tuttavia, proprio perché erano storicamente troppo vicine, il compito si è rivelato molto difficile, se si tentava di assolverlo in modo razionale. Di conseguenza, si è manifestata una forte tentazione di ricorrere ad argomenti — per usare una terminologia moderata — meno razionali: parecchie pubblicazioni tendenziose (in alcuni casi al limite

dell'aneddotica) e «scoperte» storiche sono misteriosamente spuntate ogni volta che le relazioni ufficiali con la Russia si deterioravano. Ma come altrimenti potrebbe una nuova nazione sottolineare la propria indipendenza nei confronti del più grande ed economicamente più forte vicino dal quale si è appena staccata?

C'è da aspettarsi qualcosa di simile, ma su scala ben più ampia e pericolosa, se la prospettiva di un'«ancora euroatlantica» per la Russia fallisse completamente e questa — proprio in linea con chi la sollecita a creare con urgenza «il secondo polo federale» — andrà alla ricerca di un'ideologia che unifichi le parti di questo «secondo polo» e che miri a dimostrare che quest'ultimo non è inferiore al «primo polo» (per esempio Unione europea-NATO). Qui sono d'accordo con Huntington quando prevede che il dialogo con i futuri *leaders* russi — sempre che la Russia inizi realmente a cercare la propria strada al di fuori del quadro della civiltà euroatlantica — può rivelarsi molto più difficile di quello con i suoi *leaders* comunisti del passato.

Su un altro punto, però, le nostre visioni divergono. Non credo che la descrizione del mondo fatta da Huntington sia completamente adeguata, ma è provocatoria ed utile se la si considera una anti-utopia. E' una visione del mondo alla quale possiamo ben giungere se non siamo capaci di trarre lezioni dalla nostra storia.

Condivido lo scetticismo di Huntington sulla convinzione che il federalismo sia una concezione universale. E' certamente un prodotto della civiltà euroatlantica, non neutrale dal punto di vista della civiltà. E sforzi di mettere in sordina le sue radici euroatlantiche non hanno grandi probabilità di successo. Tuttavia ho anche forti dubbi che tali sforzi vadano fatti.

L'Occidente, dopo aver vinto la guerra fredda, ha la possibilità di scegliere fra tre modelli alternativi. Il primo è il mantenimento dello *status quo*, ma, tenuto conto dei prossimi allargamenti, questa eventualità sembra superata. Il modello diametralmente opposto è ciò che chiamo «euroatlantismo aperto». Esso è assolutamente libero da tutti i residui della geopolitica tradizionale. Tiene le porte aperte a tutti i paesi che condividono i principi basilari proclamati dall'Unione europea e dalla NATO, senza riguardo alle loro dimensioni o alla loro localizzazione geografica. E' un ritorno allo spirito originario dell'euroatlantismo, che, purtroppo, è andato in parte perduto nei lunghi decenni della guerra fredda.

Non c'è nulla di irrealistico in questo modello. Ira Straus ha indicato quattro stadi, o quattro sviluppi, nella storia dell'Alleanza atlantica. Il

primo e il secondo sono stati caratterizzati dal conflitto con la Germania, rispettivamente nella prima e nella seconda guerra mondiale. Nel terzo stadio, il vecchio nemico, la Germania, è stato incluso nell'Alleanza. Perciò è ragionevole pensare di includere la Russia nella quarta fase che si sta aprendo.

Inoltre, non c'è ragione perché questa quarta fase debba essere l'ultima: rimarranno paesi non ancora pronti ad inserirsi — o addirittura visti come fonte di pericolo —, ma che presumibilmente si svilupperanno e saranno in grado di unirsi nella quinta o nella sesta fase. Certo, non è tutto così semplice. Per «Alleanza atlantica» intendo qualcosa di più della partecipazione formale alla NATO attuale o anche riformata. La cosa ha senso solo se entrambe le parti — l'Alleanza e il nuovo membro — sapranno pensare l'uno all'altro in termini di «noi», anziché di «loro». Ma se ha funzionato con la Germania del dopoguerra, perché non dovrebbe funzionare con altri?

Il peggiore e il più pericoloso è un modello intermedio, una specie di «atlantismo semi-aperto», per cui l'adesione è aperta ad alcuni e preclusa ad altri. In altre parole esso costituirebbe un ritorno ad una politica che traccia nuove linee di divisione e provocherebbe di conseguenza manifestazioni revansciste.

Le considerazioni sopra esposte non rappresentano probabilmente la linea di pensiero dominante nel federalismo mondiale, con la sua tradizionale enfasi su una rappresentanza possibilmente più ampia, su soluzioni rapide e un'attenzione relativamente scarsa agli aspetti economici e socioculturali dell'integrazione. Tuttavia, cinquant'anni di lotta per il federalismo europeo e per quello mondiale, che si è sviluppata in parallelo, sono estremamente istruttivi. Mostrano che una federazione effettiva è molto più di una sovrastruttura posta al di sopra di edifici diversi per altezza, forma, forza, ecc. Richiede adatte fondamenta — un insieme di valori sociali di base — che talora devono essere profondamente modificati prima di procedere nella costruzione. Inoltre, questa esperienza porta ad una domanda «eretica»: non potrebbe succedere che sia il federalismo europeo (o, più precisamente, euroatlantico) e non il federalismo mondiale, alla fin fine, ad unire l'umanità?

Oleg Abolin

L'azione federalista

RAPPORTO POLITICO AL XVII CONGRESSO DELL'UEF

(Vienna, 18-20 aprile 1997)

Signor Presidente, Signore e Signori, cari amici,

Il processo di mondializzazione che oggi procede con un ritmo sempre più rapido sta facendo dell'intera umanità una sola comunità di destino. L'impressionante aumento dell'interdipendenza nei rapporti tra gli uomini fa sì che non esista oggi alcun processo regionale che possa essere compreso se non viene inserito nel contesto dell'equilibrio politico ed economico mondiale.

Ma la caratteristica essenziale della fase attuale della mondializzazione è che essa non è governata dalla politica, cioè dalla volontà consapevole degli uomini. Le grandi reti che oggi collegano i punti più lontani della Terra, rendendo facile e rapida la circolazione delle informazioni, dei capitali, degli uomini e delle merci servono soltanto alla promozione di interessi particolari e non a quella del bene comune. La tecnocrazia si sottrae al controllo della democrazia. E l'interdipendenza, mettendo a contatto modi e livelli di vita profondamente diversi, è all'origine di minacciose tensioni, del moltiplicarsi delle guerre locali, delle migrazioni di massa, del terrorismo, del traffico della droga, del diffondersi delle epidemie.

D'altra parte la disumanizzazione dei rapporti umani prodotta dal carattere tecnocratico che ha assunto il processo di mondializzazione produce come reazione la ricerca dei valori comunitari che esso mette in pericolo in vere o fittizie identità religiose, etniche o culturali, slegate da ogni riferimento al territorio e che si manifestano a loro volta in un rifiuto pregiudiziale dei valori universali che fondano il dibattito democratico. Questa spinta dà luogo alla formazione di comunità chiuse, che non concepiscono la propria diversità come il loro originale contributo allo sviluppo di un'unica comunità di comunicazione universale, ma la

vivono come rivendicazione di una specificità che rifiuta ogni dialogo e ogni confronto che non si manifesti attraverso la violenza, e che mette in discussione l'idea stessa di verità. Anche questo fenomeno sfugge al controllo della politica e contribuisce alla crisi della democrazia, che oggi è una realtà che contraddistingue non soltanto gli Stati europei, ma anche gli Stati Uniti d'America.

Senza un radicale cambiamento di direzione, il mondo è destinato ad avviarsi verso il disordine e la guerra. E' quindi necessario e urgente che gli uomini si riappropriino del loro destino ripristinando il primato della politica come garanzia di una ordinata convivenza civile, ristabilendo il controllo democratico dei processi economici e tecnologici da parte dei cittadini in quadri territoriali definiti in vista del perseguimento del bene comune e ricuperando in questo modo la capacità di pensare e di programmare il futuro.

Per conseguire questo obiettivo, lo Stato nazionale è uno strumento ormai definitivamente superato. Il processo di mondializzazione e le reazioni «identitarie» e micronazionalistiche che lo accompagnano lo hanno svuotato di funzioni sia verso l'alto che verso il basso e lo hanno privato della capacità di fare da punto di riferimento del consenso dei suoi cittadini. Oggi è quindi necessario ripensare radicalmente la politica e i suoi strumenti. E' necessario allargare la democrazia al livello dei rapporti tra le nazioni per consentirle di affrontare i problemi che oggi hanno assunto dimensioni continentali e mondiali; e nello stesso tempo articolare il potere in modo che le disordinate pulsioni comunitarie che oggi costituiscono fattori di disgregazione della convivenza civile siano incanalate in un quadro istituzionale capace di disciplinarle e di trasformarle in energie che alimentino il dibattito a livello locale e quindi diano impulso alla democrazia nell'ambito in cui essa si radica nell'esperienza quotidiana.

Per questo il ventunesimo secolo sarà il secolo del federalismo, o del caos. Gli uomini riusciranno a vincere la sfida posta dalla globalizzazione e dalle sue conseguenze soltanto se, da un lato, sapranno mettersi sulla strada della creazione di grandi federazioni di dimensioni continentali, capaci di realizzare un ordine più avanzato al loro interno e di assumersi, a livello mondiale, la responsabilità di garantire, attraverso l'ONU, l'instaurazione di un equilibrio pacifico e basato sulla giustizia, aprendo la strada alla creazione della Federazione mondiale. E se, dall'altro, sapranno articolare la struttura istituzionale di queste grandi federazioni, e in prospettiva della Federazione mondiale, in una molteplicità di livelli di governo, che consentano il recupero dell'indipendenza delle comunità

locali, e quindi dei valori della democrazia partecipativa e della solidarietà concreta.

Tutto ciò implicherà una trasformazione profonda delle categorie attraverso le quali viene normalmente interpretata la vita politica. Il problema principale da risolvere non sarà più quello di governare nel modo migliore possibile gli Stati esistenti, ma quello di mettere in discussione il quadro spaziale nell'ambito del quale la lotta politica si è svolta finora, trasferendo il confronto democratico in ambiti via via più vasti.

La regione del mondo nella quale questo processo dovrà cominciare, per potersi poi estendere e rafforzare, è l'Europa. E' in Europa che l'esperienza della seconda guerra mondiale ha profondamente scosso le fondamenta del nazionalismo, che si è avviato un processo di integrazione economica che ha prodotto una profonda convergenza tra gli interessi degli Stati che la compongono, che è stata via via elaborata una struttura istituzionale che, per quanto insufficiente, non ha precedenti nella storia e nessun termine di paragone nel resto del mondo; è in Europa che è in fase di avanzata preparazione l'ambizioso tentativo di creare una moneta unica, e quindi di trasferire a livello europeo la sovranità monetaria. Il processo di unificazione europea ha quindi un significato che va ben al di là dei confini dell'Europa, e si identifica con l'inizio della fase federalista della storia mondiale.

Se l'Europa non saprà essere all'altezza delle sua responsabilità, l'alternativa più probabile alla sua unificazione sarà l'avvento di un secondo Medioevo, nel quale la dissoluzione della sovranità e della legittimità renderanno precaria la convivenza civile, incerto il diritto, evanescente lo Stato e scomparirà dall'orizzonte dell'azione umana l'idea di bene comune.

L'Unione europea si trova di fronte a scadenze decisive. Il primo gennaio 1999 deve partire la terza fase dell'Unione monetaria, cioè entrare in vigore la moneta unica. Nel prossimo mese di giugno si concluderà la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht, il cui compito è quello di adeguare le istituzioni dell'Unione europea alle esigenze poste dalla moneta unica e dall'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centrale, ormai non più rinviabile. Nel 1998 dovrà essere decisa la dimensione delle risorse proprie della Comunità, cioè l'entità del suo bilancio. La vicinanza temporale di queste scadenze è la più chiara delle dimostrazioni del fatto che unione monetaria e unione politica dell'Europa non sono processi distinti, ma aspetti di un unico processo. Il fallimento di uno di questi aspetti comporterebbe il fallimento di tutti gli altri.

L'Unione monetaria europea, dissociata dall'esistenza di un governo capace di portare avanti una politica di bilancio adeguata, non sarebbe in grado di correggere gli squilibri che, in spregio a qualsiasi patto di stabilità, non potrebbero non manifestarsi tra le economie europee. Senza un governo economico europeo, essa sarebbe condannata ad una fine prematura, mettendo in crisi l'intero processo. Ma c'è di più: l'instabilità dei mercati circa la prospettiva di una rapida creazione di istituzioni politiche europee democratiche e capaci di agire sta mettendo in dubbio la stessa nascita dell'Unione monetaria creando incertezze nelle aspettative degli operatori che penalizzano le economie più deboli, premiano quelle più forti e quindi rendono sempre più difficile, quanto più la data dell'inizio della moneta unica si avvicina, il rispetto dei criteri di convergenza fissato dal Trattato di Maastricht. E' così che si moltiplicano le voci su un rinvio della data del primo gennaio 1999, che a loro volta alimentano correnti speculative che le rendono ancora più credibili.

I federalisti devono fare del rispetto della data del primo gennaio 1999 una delle priorità della loro battaglia, e contrastare con estrema decisione coloro che, spesso facendo professioni di europeismo, avvalorano una prospettiva che toglierebbe credibilità a tutti gli impegni europei che i governi hanno assunto, e metterebbe in forse la prosecuzione dell'intero processo. I federalisti non devono dare un'interpretazione meccanica della sostanziale identità tra unificazione monetaria e unificazione politica dell'Europa, perché così avallerebbero l'insidiosa filosofia di molti falsi europeisti che vorrebbero rinviare l'Unione monetaria fino al momento della nascita di una vera Unione politica nell'intento di impedire che si faccia sia l'una che l'altra. Unificazione monetaria e unificazione politica sono due momenti di un *processo*. Il che non significa certo che l'Unione monetaria non possa verificarsi *prima* dell'Unione politica: ma che, senza l'Unione politica, essa non potrà durare a lungo e che, venendo ad esistenza, essa farà emergere contraddizioni di tale evidenza da rendere inevitabile la rapida creazione di un governo democratico e federale. Questa consapevolezza deve rafforzare la nostra determinazione di batterci con tutte le nostre forze perché l'Unione monetaria venga creata alla data del primo gennaio 1999, o prima, come il Trattato lo consente.

Ma tutto ciò non significa nemmeno che i federalisti non si debbano impegnare sin d'ora con tutte le loro forze sul tema dell'unità politica, e non debbano tentare di influire sui lavori della Conferenza intergovernativa. Siamo consapevoli che i risultati raggiunti sinora sono di una

povertà sconsolante. Sappiamo anche che i lavori subiranno un'accelerazione nella fase finale, quando i Capi di Stati e di governo agiranno in prima persona, sostituendosi ai loro rappresentanti. Ma sappiamo comunque che gli accordi tra i Quindici daranno all'Unione una struttura istituzionale che non andrà al di là dell'attuale filosofia intergovernativa, e che, quali che siano i miglioramenti di dettaglio che verranno decisi, non sarà né democratica né federale.

I federalisti hanno più volte sottolineato le caratteristiche minime che deve avere una riforma delle istituzioni europee che voglia metterle in condizioni di governare il mercato unico, di fare da complemento all'Unione economica e monetaria e di reggere alla sfida dell'allargamento. Essa deve prevedere l'estensione dei poteri di codecisione del Parlamento europeo a tutte le competenze che rientrano nel primo e nel terzo pilastro, la trasformazione del Consiglio dei Ministri in un vero e proprio Senato dell'Unione, quella della Commissione in un governo europeo responsabile di fronte al Parlamento. Essa deve fare del Consiglio europeo la presidenza collegiale dell'Unione e della Corte di Giustizia una vera Corte Suprema. Essa deve prevedere a termine la «comunitarizzazione» della politica estera e della difesa.

I federalisti sostengono da molti anni che una riforma di questo tenore non potrà essere realizzata con un voto unanime di tutti i membri dell'Unione. Questa affermazione, che era già vera nell'Europa a Dodici a causa dell'atteggiamento della Gran Bretagna e della Danimarca, è più valida che mai con l'attuale Europa a Quindici. La verità è che il grado di consapevolezza europea dei governi, delle forze politiche e dell'opinione pubblica non è la stessa ovunque. Per questo da tempo abbiamo portato avanti l'idea di un nucleo federale all'interno della Comunità prima e dell'Unione poi, che non comprometta l'*acquis communautaire* per chi non vi volesse entrare senza per questo rinunciare ai propri diritti acquisiti ma che consenta agli Stati che vogliano legarsi con un vincolo costituzionale di tipo federale di farlo senza esserne impediti dagli altri. Si tratta di un'idea che è stata ampiamente dibattuta in Europa da quando il documento Schäuble-Lamers del 1992 ha fatto circolare con autorevolezza negli ambienti politici europei la proposta del *nucleo solido*.

Che questa idea corrisponda ad un'esigenza profonda è dimostrato dal fatto che uno dei temi in discussione nell'ambito della Conferenza intergovernativa è quello della «flessibilità» o della «collaborazione rafforzata». Si tratta di meccanismi che dovrebbero consentire ad un numero più o meno elevato di governi dell'Unione di stabilire forme di maggiore integrazione in alcuni settori con decisioni a maggioranza,

purché essi siano a ciò autorizzati dal Consiglio dei Ministri con voto unanime e nel rispetto dell'unicità del quadro istituzionale dell'Unione. Ma in realtà queste formule sono una caricatura dell'idea del nucleo federale che noi abbiamo sempre sostenuto, e che è presente nel documento Schäuble-Lamers, proprio perché si propongono di rafforzare un metodo — quello intergovernativo — che ha ormai largamente dimostrato la sua incapacità sia di produrre decisioni rapide ed efficaci sia di far avanzare il processo. La verità è che il problema del nucleo solido diventa decisivo soltanto in quanto investa proprio le istituzioni, cioè permetta ad alcuni Stati di andare al di là del metodo intergovernativo e di organizzare i loro rapporti sulla base del *metodo federale*.

I federalisti devono avere il coraggio di dire che porre il problema del superamento del metodo intergovernativo significa porre il problema della *sovranità*, cioè del trasferimento del quadro principale della lotta politica dalle nazioni all'Europa, cioè ancora della creazione di un Stato federale, del quale gli attuali Stati nazionali costituiscano le unità componenti. Ma a questo punto si deve formulare l'interrogativo strategico decisivo: è possibile superare il metodo intergovernativo *con* il metodo intergovernativo? Troveranno i governi più avanzati dell'Unione la lucidità e la determinazione necessarie per fondare un nucleo federale, anche contro la forte opposizione dei paesi contrari? L'esperienza, lontana e recente, del processo di unificazione europea, e lo spettacolo poco incoraggiante dei dissensi che si manifestano su quasi tutti i temi in discussione nella Conferenza intergovernativa, ci devono portare a concludere che questa lucidità e questa determinazione non esistono, e che anche i paesi più consapevoli della necessità di avanzare sulla strada dell'Unione politica finiranno per cercare la strada del compromesso su di una piattaforma che non cambierà la sostanza confederale dell'Unione. Questo compromesso sarà presentato all'opinione pubblica come un successo, e probabilmente costituirà *in astratto* un passo avanti nel cammino dell'integrazione. Ma non lo sarà *in concreto*, perché il tempo a disposizione per fare dell'Unione un'entità democratica e capace di agire è breve, e l'epoca dei piccoli passi è finita per sempre. Gli Europei si sono abituati a vedere il processo di unificazione del continente come qualcosa di simile alla freccia di Zenone, che avanza sempre senza mai raggiungere il bersaglio. Essi si devono svegliare da questo torpore, perché presto sarà troppo tardi, e passare nell'*era successiva*.

La verità è che per realizzare un nucleo solido di natura federale all'interno dell'Unione è necessaria l'irruzione nel processo di un nuovo attore: i cittadini. L'Europa non potrà essere il risultato di una conquista,

né essere imposta da una potenza esterna. *Essa può essere soltanto il risultato dell'esercizio del potere costituente del popolo delle nazioni europee*. Ciò non significa sottovalutare il ruolo dei governi. Essi eserciteranno il potere fino al momento in cui una costituzione federale redatta dai rappresentanti dei cittadini non sarà stata ratificata dai parlamenti nazionali. E i rappresentanti dei cittadini agiranno sulla base di un mandato che sarà loro conferito dai governi. Ma i governi da soli non potranno far uscire il processo di unificazione europea dall'*impasse* nel quale si trova. Essi hanno bisogno del sostegno del popolo europeo, quale fonte della nuova legittimità che oggi l'Europa sta cercando, anche se faranno ricorso ad esso soltanto di fronte ad una crisi grave e in presenza di un consapevole movimento di opinione pubblica che non li faccia sentire soli di fronte ad una responsabilità che, da soli, essi non sarebbero in grado di affrontare.

La natura politica dell'Unione che emergerà dagli avvenimenti dei prossimi anni non dipenderà soltanto dal suo assetto istituzionale, per quanto importante esso sia. Un vero trasferimento di sovranità è soprattutto una questione di consenso, legata al fatto che il principale teatro della lotta politica sia o meno trasferito dalle nazioni all'Unione. Ne discende che la natura della futura Unione europea dipenderà strettamente dalla natura del suo atto di fondazione. Un atto di fondazione consistente nell'espressione di una forte volontà popolare potrà dare vita e forza anche ad istituzioni imperfette, mentre delle buone istituzioni che non siano sostenute dal consenso popolare correrebbero il rischio di rimanere dei gusci vuoti. Per questo non avremo mai un'Unione federale europea dotata di una vera legittimità senza un atto costituente compiuto in ultima istanza dai cittadini europei.

A ciò si usa obiettare che l'opinione pubblica non è ancora matura e che atteggiamenti euroscettici sono largamente diffusi tra i cittadini di tutti gli Stati europei. Ma l'opinione pubblica riflette, almeno in parte, la miopia e la timidezza dei governi e dei partiti politici, che concentrano la loro attenzione su piccoli problemi nazionali e rifuggono dal porre il problema europeo nei suoi termini reali. Questo atteggiamento a sua volta è fortemente amplificato dai *media*. Tutti questi attori hanno contribuito attivamente a diffondere l'idea che l'Europa sia un mostro burocratico, dal quale i cittadini hanno soltanto il problema di difendersi, e non un grande compito che essi sono chiamati a realizzare. L'opinione pubblica viene largamente condizionata in senso nazionale dall'insieme di queste influenze. In questo modo sembra che ci troviamo in un circolo vizioso. La timidezza dei governi alimenta l'inerzia dell'opinione pubblica e viceversa.

Se non vi fosse alcuna via d'uscita da questo circolo vizioso, l'impresa dell'unificazione europea sarebbe inevitabilmente condannata al fallimento. Ma di fatto la storia è stata il teatro di innumerevoli cambiamenti radicali, in occasione dei quali le idee — che non hanno potere — hanno sconfitto il potere: e ognuno di questi cambiamenti si è realizzato grazie alla rottura di un circolo vizioso. La verità è che la necessità dell'unità politica dell'Europa è presente nella coscienza dei cittadini, anche se in modo indistinto, a dispetto della cortina fumogena creata dalla politica nazionale e dai *mass media*. Il popolo delle nazioni europee sta maturando. In tempi normali esso non ha coscienza di sé e della propria identità, ma il succedersi delle crisi e delle *impasse* lo spingerà ad acquisirla. Una minoranza attiva potrà mobilitarlo e farne un attore decisivo del processo.

Perché questo accada è necessario che un gruppo di uomini e di donne indipendenti e consapevoli sappia prendere l'iniziativa, mantenere saldamente il punto di vista del popolo europeo e indicare senza incertezze la via da seguire. Costoro non possono essere che i federalisti, perché soltanto i federalisti hanno scelto di fare della lotta per l'unificazione politica dell'Europa l'unica ragione della loro esistenza politica. E' loro precisa responsabilità tirare le conseguenze della loro analisi del processo e farsi promotori di una Campagna in favore di un'*Assemblea costituente europea*. Essi devono essere preparati ad un inizio difficile. Le loro idee in un primo tempo susciteranno scandalo, o saranno accolte con scherno o con indifferenza. Essi dovranno lavorare come la talpa hegeliana, che scava gallerie sotto le mura del castello del potere, minandone la solidità, fino a provocarne il crollo. Il loro destino è quello di tutti gli innovatori, che non devono limitarsi a prendere atto dello stato della pubblica opinione, ma devono cercare pazientemente di cambiarla. Ma la loro funzione è insostituibile, perché essi sono la *coscienza del processo*.

Signor Presidente, Signore e Signori, cari amici,

come molti di voi già sanno, io non mi presenterò più candidato alla Presidenza dell'UEF. Sono rimasto in questo posto per sette anni, e sono profondamente convinto del fatto che, soprattutto nelle organizzazioni internazionali, ci sia un tempo in cui si deve passare la mano, e lasciare il passo a uomini nuovi, che vengano da diversi orizzonti, che portino il bagaglio di diverse esperienze e che mettano in campo nuove energie. La fortuna ha aiutato in questo frangente me e l'UEF, perché un giovane uomo politico tedesco, Jo Leinen, deputato al Parlamento della Saar,

federalista da sempre, ha dato la sua disponibilità ad assumere questa funzione. La sua disponibilità colma quella che finora era stata una grave lacuna nella storia dell'UEF. Infatti, dal 1973, anno della sua ricostituzione, nessun Presidente era stato espresso dal più forte dei Movimenti che ne fanno parte, l'*Europa-Union Deutschland*. Il fatto che questa anomalia venga superata contribuirà a rendere ancora migliori i rapporti interni alla nostra organizzazione. Io so che Jo sarà un eccellente Presidente dell'UEF, e che, nell'esercizio di questa sua funzione, saprà mettere gli interessi dell'UEF davanti alla propria appartenenza di partito. Per quanto mi riguarda, io non ho la minima intenzione di rallentare il mio impegno federalista, e mi metterò a disposizione del nuovo Presidente per tutto l'aiuto che la mia esperienza passata mi consentirà di fornirgli. Invito i delegati a testimoniargli la loro piena fiducia e il loro unanime sostegno con il loro voto.

L'UEF è un'organizzazione difficile. Essa copre una grande estensione territoriale. I suoi iscritti parlano molte lingue. Essi provengono da contesti politici diversi. La reciproca comprensione non è sempre facile. I mezzi a disposizione dell'ufficio di Bruxelles, in termini di personale e di disponibilità finanziarie, sono smisuratamente inadeguati alle dimensioni dei compiti che devono essere affrontati. Ciononostante, nel corso di questi anni, i rapporti nell'ambito del *Bureau* e del Comitato federale si sono consolidati, e si è incominciato a parlare un linguaggio comune, che ci ha permesso di esprimere prese di posizione molto avanzate e coerenti. I rapporti con le organizzazioni nazionali si sono via via intensificati e rafforzati. Alcune manifestazioni hanno coinvolto migliaia di federalisti di tutti i paesi in cui l'UEF è presente, ed hanno avuto un grande successo. Permettetemi in questa circostanza di ricordarvi il ruolo decisivo che, nella gestione del nostro Movimento, hanno avuto, negli anni della mia presidenza, alcune persone disinteressate, competenti e impegnate, a cominciare da Gerhard Wissels, senza il cui impegno — desidero sottolineare questa affermazione, che non vuole essere un riconoscimento di maniera — oggi l'UEF non esisterebbe più, continuando con il compianto tesoriere Henk Ijdo e con il tesoriere attuale Theo van Rijn, per terminare con l'attuale segretario generale aggiunto Bruno Boissière, di cui molti di voi hanno potuto apprezzare il grande impegno e il grande spirito di iniziativa, e con la gentile, disponibile e infaticabile Bibiane Cogels. A tutti desidero rivolgere il ringraziamento più sincero mio e del Congresso.

I federalisti sono considerati in tutti gli ambienti politici, al di là dell'atteggiamento di apparente condiscendenza che non può non avere

nei confronti di chi persegue un ideale chi crede di fare la vera politica e di gestire il vero potere, come la punta di diamante del processo di unificazione europea; e non è un caso che il nome «federalista», con connotazioni, a seconda dei casi, positive o negative, denoti per tutti, europeisti, euroscettici o nazionalisti, l'atteggiamento di chi si schiera con determinazione, senza ipocrisie e compromessi, giustificati nel nome di un «realismo» che è soltanto viltà, per l'unità politica dell'Europa. E' nostro dovere continuare a far onore in questo modo al nome che denota la nostra identità. E' stato uno dei nostri padri fondatori, Altiero Spinelli, a scrivere che l'Europa non cade dal cielo. E' una frase che non dobbiamo dimenticare. Dobbiamo continuare a sentire il compito dell'unificazione politica europea come la responsabilità personale di ciascuno di noi. Fino a che esisterà un gruppo di uomini e di donne che avrà questa consapevolezza e questa indipendenza morale la nostra battaglia non potrà essere perduta.

Francesco Rossolillo

Il federalismo nella storia del pensiero

THOMAS PAINE

Solo con la Convenzione di Filadelfia, nel 1787, il consolidamento istituzionale dell'Unione divenne l'obiettivo politico prioritario della rivoluzione americana. Alla convenzione di Annapolis, un anno prima, uno dei padri del federalismo americano, Madison, disperava ancora di poter giungere alla convocazione di una Convenzione per riformare la Confederazione, e sperava si potesse giungere almeno ad una commercial reform. *E solo tre mesi prima della conclusione della Convenzione di Filadelfia, un altro padre della rivoluzione americana, Washington, scriveva a Hamilton di disperare che questa avesse un esito favorevole. Durante e dopo Filadelfia praticamente solo Hamilton colse lucidamente il senso rivoluzionario di quel che stava accadendo, e ancora oggi, al di fuori dei movimenti federalisti, l'aspetto federalista della rivoluzione americana viene preso raramente in considerazione. Non bisogna quindi meravigliarsi se chi, come Thomas Paine (1737-1809), non prese parte a quell'ultima fase della rivoluzione, riteneva che la battaglia federalista si fosse esaurita con la vittoria della guerra di indipendenza nel 1783. Per costoro la nuova Costituzione non era altro che un passaggio meccanico ed ineluttabile che la saggezza avrebbe prima o poi imposto alle ex-colonie.*

Thomas Paine, che come vedremo prese attivamente parte alla prima fase della battaglia federalista, è noto soprattutto per il suo impegno a favore dei diritti civili. Tuttavia la sua esperienza ed il suo contributo rappresentano un esempio di quanto radicate fossero ormai le aspirazioni federaliste in America già durante la guerra di indipendenza e sono una interessante testimonianza di quanto fosse diffusa, fra gli Americani, la consapevolezza del compito costituente che avevano intrapreso.

Paine, imbevuto di ideali illuministi e antesignano della rivoluzione permanente, non seppe sempre temperare la tensione rivoluzionaria con una lucida analisi della realtà. Questo gli impedì, in momenti cruciali della storia americana ed europea, di conciliare la sua totale dedizione alla battaglia per affermare i valori universali dell'umanità con un impegno politico paziente, continuo e concentrato sugli obiettivi strategici del momento. Spesso si imbatté nella contraddizione tra i fatti ed i valori, e con rara abilità ed efficacia la denunciò. Ma, come egli stesso ammise, non fu un politico. Egli si considerò, e fu, un autore rivoluzionario prestato alla politica. Sicuramente durante la guerra di indipendenza fu uno dei più efficaci profeti della causa federalista, intuendone, come pochi suoi compagni di lotta di quegli anni, i possibili sbocchi.

Cittadino inglese per nascita, cittadino americano e francese per meriti rivoluzionari, poté a ragione scrivere nel suo testamento «di aver vissuto onestamente ed utilmente al servizio dell'umanità» (1).

* * *

Abbandonata l'Inghilterra su consiglio di Franklin, dopo che aveva da tempo lasciato la provincia inglese in cui era nato e aveva conosciuto le molteplici possibilità d'azione e di studio offerte da una grande città come Londra, giunse a Boston nell'autunno del 1774 e, solo dopo poco più di un anno pubblicò a Filadelfia Common Sense *(1776), il documento politico della rivoluzione, che mostrò ad Americani ed Europei il vero carattere della lotta per l'indipendenza americana.* Common Sense *fu uno dei più grandi successi editoriali dell'epoca (già nell'anno della sua apparizione ne furono vendute circa 150.000 copie). Indipendenza e Costituzione furono le parole chiave del successo di questo libro, parole che solo timidamente, prima della pubblicazione di* Common Sense, *erano circolate in America. L'identità dell'autore di questo* pamphlet *rimase a lungo anonima, tanto che inizialmente si ritenne, come ammise Jefferson, che* Common Sense *fosse opera di Franklin. Per anni Paine continuò a firmarsi e fu noto al pubblico americano ed europeo come* Common Sense *o, più concisamente,* C. S.

Con questo scritto egli non solo aveva abbracciato la causa dell'indipendenza, ma anche quella federalista, abbozzando un piano per giungere alla costituzione federale in cui sosteneva che l'America aveva bisogno di una nuova forma di governo continentale, un sistema repubblicano di due livelli di potere federati. «La nostra attuale condizione — egli scrisse — è quella di avere una legislazione al di fuori della legge; la saggezza priva di un piano; una costituzione senza un nome; e, quel che è più sorprendente, una indipendenza di fatto che deve ancora battersi contro la dipendenza» (2). Paine scriveva in un momento in cui

non erano ancora maturi i tempi per definire i contenuti federalisi della nuova Costituzione americana. Ma dal brano di Common Sense *che pubblichiamo di seguito emerge la sua consapevolezza della necessità di coinvolgere il popolo nel processo costituente e di proporre un piano costituente. Infatti un governo è legittimo, secondo Paine, solo se si fonda su di una costituzione. Non a caso egli definisce rispettivamente i paesi con e senza una costituzione come paesi con un governo legittimo e paesi con «una forma temporanea di governo» (3) (includendo fra questi la Gran Bretagna, per la quale nutriva ormai un profondo disprezzo).*

La sua fama e la sua abilità di polemista erano sufficienti per giustificare l'incarico segreto affidatogli nel 1782, quando era già segretario del Comitato per gli Affari esteri del Congresso, dal Generale Washington, dal Sovrintendente alle Finanze Robert Morris e dal Segretario di Stato Livingston per «informare il Popolo ed incitarlo all'Azione». Essi cercavano infatti «l'aiuto di un'abile penna per far pressione sulle Assemblee degli Stati affinché approvassero le tasse necessarie» (4). L'obiettivo era quello di convincere l'opinione pubblica delle colonie che era necessario dare all'Unione una nuova struttura istituzionale, dotata di un livello di governo federale con poteri indipendenti di tassazione. Ma tutto ciò non poteva essere raggiunto senza il rafforzamento dei poteri del Congresso, e quindi senza una nuova costituzione appoggiata dal popolo. Il compito di Paine sarebbe stato quello «di preparare il popolo ad accettare tutti quei controlli e tutte quelle imposte necessarie al suo benessere» (5). Paine era consapevole del fatto che tra la stesura degli Articles of Confederation *nel 1777 e la loro entrata in vigore nel 1781, molti Americani avevano ormai raggiunto la conclusione che era necessaria una profonda riforma costituzionale. Era infatti sempre più evidente che gli* Articles of Confederation *altro non erano se non una tappa appena più avanzata degli* Articles of Association *del 1774. Nei saggi e nelle lettere pubblicati sui giornali americani dell'epoca, egli riprese i temi trattati in* Common Sense *e condivise ed appoggiò gli scritti che Hamilton andava contemporaneamente pubblicando su* The Continentalist.

Uno degli anelli deboli dell'Unione era a quel tempo costituito dalla ferma opposizione del Rhode Island a sottomettersi alla richiesta del Congresso di imporre una tassa su tutti i beni importati in America. Questa misura richiedeva l'accordo unanime di tutti gli Stati e il voto contrario a questo provvedimento da parte del Rhode Island aveva provocato una grave crisi della Confederazione. Paine espose a Morris il suo piano di interventi sulla stampa dopo che aveva già diffuso la sua prima lettera: «la seconda lettera sulla convenienza e sulla giusta distribuzione dell'imposta... La mia terza lettera sarà attentamente studiata per sostenere la necessità di un'unione più stretta, poiché ora siamo così poco legati tra noi che rischiamo di impiccarci a vicenda... Tutte queste difficoltà nascono dalle condizioni in cui versa l'Unione. Poiché ogni singolo Stato non sa quel che fa l'altro, difficilmente intraprende qualcosa» (6). Paine espresse quindi a Morris la convinzione che ormai il solo modo per superare l'ostacolo del veto delle Assemblee legislative dei singoli Stati fosse quello di proporre un sistema di governo in cui all'esecutivo spettassero «il diritto di fare la guerra e la pace, gli affari esteri, il comando dell'esercito e della marina, quando ne avremo una» (7), mentre il legislativo, comprendente da tre a cinque delegati per Stato, avrebbe dovuto occuparsi delle leggi di interesse continentale riguardanti il commercio, il sistema postale e i dazi. Ma proprio all'indomani della decisione del Congresso, su proposta di Hamilton, di inviare una commissione in Rhode Island per convincere la sua Assemblea a tornare sui propri passi, e mentre Paine, su incarico di Morris, stava per scagliare una nuova campagna di stampa contro i nemici dell'Unione, tutto venne vanificato dal voto contrario alla tassa continentale da parte della Virginia.

Questa vicenda non ebbe il tempo di influire negativamente sull'esito della guerra contro gli Inglesi, ormai giunta a conclusione, ma rappresentò un gravissimo segnale d'allarme per l'avvenire dell'Unione.

* * *

La fine della guerra di indipendenza segna per Paine, come abbiamo già accennato, il raggiungimento di un obiettivo intermedio, da cui sarebbe quasi meccanicamente scaturito un ulteriore rafforzamento dell'Unione, come spiega in The Last Crisis *(1783). Ma per l'inquieto Paine, la rivoluzione non poteva fermarsi al continente americano.*

Nella lettera all'Abbé Raynal (1782) egli aveva chiarito come la rivoluzione americana dovesse essere considerata un trampolino di lancio per affermare i valori universali della pace, della cittadinanza universale, della libertà nel resto del mondo e, innanzitutto, in Europa. Prendendo spunto dal saggio dell'Abbé Raynal Révolution d'Amerique *(1781), Paine aveva preparato un saggio propagandistico di risposta, che discusse con Morris, in cui contestava l'opinione di molti Europei secondo cui i fatti d'America erano semplicemente il frutto di una esagerata accentuazione di un contrasto fiscale fra la madrepatria e le*

sue colonie. Egli rifiutava la definizione conservatrice e limitativa dell'Abbé Raynal del termine rivoluzione: un processo ciclico che, come nel moto dei pianeti, sarebbe tornato da dove era partito. Per Paine, invece, gli eventi americani erano rivoluzionari in quanto avevano abbattuto un modo preconcetto di pensare il governo degli affari umani, mutando irreversibilmente una struttura di potere e i comportamenti politici ad essa legati.

Egli era così convinto della necessità di esportare la rivoluzione americana che non esitò nel 1787 a ritornare in Europa, a Parigi, dove visse da protagonista anche la rivoluzione francese, diventandone uno dei principali sostenitori e divulgatori. Questa scelta lo emarginò dalla scena americana. Con Rights of Man *(1791-92), la più famosa difesa della rivoluzione francese, superò addirittura in popolarità* Common Sense. *Divenuto membro della Convenzione nazionale francese, si batté nel 1793 contro la pena di morte votata per Luigi XVI. La sua mozione su* Reasons for Wishing to Preserve the Life of Louis Capet *non passò ed egli fu duramente e pubblicamente attaccato da Marat durante il dibattito che ne seguì alla Convenzione. Anche in relazione a questo episodio, venne sospettato di tradimento ed imprigionato durante il Terrore, mentre stava per pubblicare* The Age of Reason. *Ripudiato dalla Gran Bretagna, considerato ormai un cittadino francese dal Congresso degli Stati Uniti, e un traditore dal governo francese, Paine perse ogni diritto di cittadinanza. Riflettendo amaramente su questo stato di cose in uno scambio di lettere con l'allora ambasciatore americano a Parigi, James Monroe, scriveva: «Perché gli individui di una nazione non possono, attraverso i loro rappresentanti, esercitare il diritto di conferire la cittadinanza ad eminenti individui di altre nazioni senza con ciò mettere in alcun modo in discussione i propri diritti di cittadinanza, resta un problema irrisolto» (8). E Monroe gli rispondeva: «Essendo stato al nostro fianco durante la rivoluzione, appartenete al nostro paese esattamente come se vi foste nato e non siete più inglese di chiunque sia nato in America» (9). Questa certificazione indiretta di cittadinanza americana gli valse finalmente la scarcerazione dopo quasi un anno di prigionia in cui aveva tra l'altro rischiato di essere mandato a morte insieme a Danton.*

All'indomani del colpo di Stato di Bonaparte, nel 1799, Paine decise di lasciare Parigi per tornare in America, dove visse gli ultimi anni della sua vita in costante polemica con la maggior parte dei suoi vecchi compagni di lotta federalisti. Egli era ormai ossessionato dal timore che la nascente vita politica americana, che si stava organizzando attorno

alla competizione fra il partito repubblicano e quello federalista, degenerasse negli eccessi della rivoluzione francese, i cui «principi erano buoni, erano quelli dell'America, e gli uomini che li propugnavano erano onesti. Ma lo spirito fazioso presto soffocò i primi e condusse al patibolo i secondi» (10).

Ma l'America non seguì il destino della Francia, proprio perché, oltre a beneficiare della sua lontananza dalle lotte egemoniche europee, poté godere appieno e ancora per lungo tempo proprio di quel regno della legge che Common Sense *aveva propugnato.*

NOTE

1) John Keane, *Thomas Paine. A political Life*, London, Bloomsbury Publishing Plc, 1995, p. 533.
2) Thomas Paine, *Common Sense,* in Eric Foner (a cura di), *Paine, Collected Writings*, NY, The Library of America, 1995, p. 50.
3) Mark Philp, *Paine*, Oxford, Oxford University Press, 1989, p. 34.
4) John Keane, *op. cit.*, p. 218.
5) *Ibid.*
6) *Ibid.*, p. 236.
7) *Ibid.*
8) *Ibid.*, p. 418.
9) *Ibid.*
10) *Ibid.*, p. 468.

* * *

COMMON SENSE *

Se c'è qualche fondato timore a proposito dell'indipendenza, è perché finora non è stato predisposto alcun piano. Gli uomini non vedono il loro futuro. Per contribuire a squarciare questo velo, propongo questi

* I brani qui pubblicati di *Common Sense* e *The Last Crisis* sono tratti da Eric Foner (a cura di), *Paine, Collected Writings*, NY, The Library of America, 1995, pp. 32-36, *passim* e pp. 350-53, *passim*. I passi della lettera all'Abbé Raynal sono stati tratti dall'edizione pubblicata a Londra da Ridgway nel 1792. Le traduzioni sono del curatore.

suggerimenti; allo stesso tempo affermo modestamente di non avere altra intenzione se non quella di far nascere qualche idea migliore. Possano i pensieri vaganti degli individui essere raccolti da uomini più saggi e capaci per essere migliorati.

Le assemblee [delle colonie] siano annuali, con un solo Presidente. La rappresentanza sia più equa. La loro competenza sia solo interna, e soggetta all'autorità del Congresso continentale.

Ogni colonia sia divisa in sei, otto o dieci opportuni distretti, e ciascun distretto elegga un appropriato numero di delegati al Congresso, in modo che ciascuna colonia invii almeno trenta delegati.

Il numero totale dei delegati al Congresso sia almeno di 390. Ogni Congresso venga convocato per scegliere un Presidente nel seguente modo. Quando i delegati si riuniscono, si scelga a sorte una colonia fra le tredici, dopodiché il Congresso scelga (per scrutinio) un Presidente fra i delegati di quella colonia. Il Congresso successivo scelga a sorte una colonia fra dodici, escludendo dal sorteggio quella che ha fornito il Presidente nel precedente Congresso, e si proceda in questo modo fino a quando il Presidente non sarà stato attribuito a rotazione a tutte le colonie. E affinché diventi legge solo ciò che è giusto, si fissi la maggioranza a tre quinti...

Ma poichè emerge una difficoltà peculiare nell'individuare chi, o come un simile meccanismo potrebbe essere avviato, e poiché appare più conveniente e coerente che ciò prenda il via da un organo intermedio fra i governati e i governanti, si convochi una CONFERENZA CONTINENTALE, secondo questa procedura e a questo scopo: un comitato di ventisei membri del Congresso, cioè due per ogni colonia; due membri per ciascuna assemblea, o Convenzione provinciale; cinque rappresentanti del popolo, eletti nelle capitali o nelle città di ciascuna provincia, per, e per conto dell'intera provincia, da tanti votanti quanti si ritiene possano giungere da ogni parte della provincia stessa per esprimere il loro voto; oppure, qualora fosse più conveniente, i rappresentanti potrebbero essere scelti in due o tre delle province più popolose. In questa Conferenza sarebbero così riuniti i due grandi principi della *conoscenza* e del *potere*. I membri del Congresso, delle assemblee o delle Convenzioni, avendo avuto esperienza delle questioni di Stato, saranno utili e capaci consiglieri, e il tutto, derivando il potere dal popolo, avrà una effettiva autorità giuridica.

Una volta riuniti, i membri della CONFERENZA dovrebbero definire una CARTA CONTINENTALE, o una Carta delle Colonie Unite (sull'esempio della *Magna Charta* inglese), con la quale verranno fissati il numero

e le modalità di elezione dei membri del Congresso e dei membri delle assemblee, i periodi di seduta e le rispettive competenze (ricordando sempre che la nostra forza è continentale e non provinciale). Essa garantirà la libertà e la proprietà privata a tutti gli uomini, e innanzitutto la libertà di religione e di coscienza, e conterrà ogni altra disposizione che deve essere fissata in una Carta. Dopo aver fatto ciò, la Conferenza si scioglierà, ed i legislatori e i governanti del continente saranno quelli che saranno stati designati sulla base della Carta...

Agli organi che dovessero essere costituiti per assolvere a questi compiti propongo i seguenti passi di quel saggio osservatore della natura dei governi che era Dragonetti. «La scienza del politico», egli dice, «deve consistere nel fissare il punto di equilibrio fra la felicità e la libertà. Coloro i quali scopriranno una forma di governo capace di conciliare la massima felicità individuale con il minimo di Stato, meriteranno la gratitudine nei secoli — *Dragonetti su virtù e premio*».

Ma alcuni diranno: dov'è il re d'America? Amici, vi dico che egli regna in cielo, e non fa scempio dell'umanità come il Bruto Regale di Britannia. Tuttavia, per non venir meno agli onori terreni, si celebri il giorno della proclamazione della Carta, e la si ponga sotto la legge divina, la parola di Dio. Venga incoronata in modo che il mondo intero sappia che, ammesso di accettare la monarchia, in America la LEGGE E' IL RE. Poiché come nei regni assoluti il re è la legge, così nei paesi liberi la legge *dovrebbe* essere il re, e nessun altro. Ma per prevenire qualunque abuso di questa cerimonia, si distrugga la corona, ed i suoi frammenti vengano sparsi tra i depositari del diritto, cioè tra il popolo.

Il governo è un nostro diritto naturale. Quando si riflette seriamente sulla precarietà degli affari umani, ci si convincerà di come sia infinitamente più saggio e sicuro elaborare noi stessi in modo freddo e consapevole una nostra costituzione, finché ciò è in nostro potere, piuttosto che fidare sul tempo e sul caso. Se non lo facciamo ora, verrà qualche Masaniello (1) che, sulla spinta delle inquietudini popolari, raccoglierà attorno a sé disperati e scontenti e, assumendo il governo, come un diluvio si abbatterà sulle libertà del continente. Se il governo d'America dovesse tornare in mani britanniche, la vacillante situazione spingerà qualche disperato avventuriero a tentare a sua volta la fortuna. E in questo caso, che aiuto ci potrà venire dalla Britannia? Prima che le possano giungere notizie, il fatale misfatto potrebbe essere stato compiuto e noi ci troveremmo a soffrire come i Britanni oppressi da Guglielmo il Conquistatore. Chi si oppone all'indipendenza ora, non sa quel che fa, perché rischia di aprire le porte all'eterna tirannia per non voler creare un

governo subito. Migliaia, decine di migliaia di individui pensano già che sarebbe un atto glorioso espellere dal nostro continente quel potere barbaro ed infernale che ha aizzato contro di noi Indiani e Negri per distruggerci, rendendo così la crudeltà inglese doppiamente colpevole, in quanto si serve perfidamente di quelli e viene esercitata brutalmente contro di noi.

Parlare di amicizia per coloro verso i quali la ragione ci vieta di avere fiducia, e che i nostri affetti feriti ci insegnano a detestare, è pura follia. Ogni giorno si porta via quel che rimane dei legami fra noi e loro, e c'è forse ragione di sperare che, con l'affievolirsi di questi legami, l'affetto aumenti, l'accordo ritorni, nel momento in cui abbiamo dieci volte più motivi di lamentarci?

Chi ci parla di armonia e riconciliazione, può forse riportarci il tempo passato? Può forse costui restituire alla prostituta la primitiva innocenza? Allo stesso modo potrebbe sperare di riconciliare la Britannia con l'America. L'ultimo legame si è spezzato, il popolo d'Inghilterra si rivolge ora contro di noi. Ci sono torti che la natura non può perdonare, perché cesserebbe di essere natura se lo facesse. L'amante può perdonare il violentatore dell'amata come il continente può perdonare gli assassini della Britannia. L'Onnipotente ci ha dato l'inestinguibile capacità di riconoscere ciò che è buono e saggio. Questa capacità è il guardiano della sua immagine nei nostri cuori e ci distingue dagli animali. Il contratto sociale si dissolverebbe, e la giustizia sarebbe sradicata da questa terra o avrebbe una precaria esistenza se rimanessimo insensibili ai richiami dei nostri sentimenti. Il ladro e l'assassino resterebbero impuniti, se i torti che riconosciamo non ci spingessero a fare giustizia.

Voi che amate l'umanità! Voi che osate opporvi non solo alla tirannia, ma anche al tiranno, mostratevi! Il vecchio mondo è invaso dall'oppressione. La libertà è cacciata in tutto il mondo. L'Asia e l'Africa l'hanno da tempo espulsa. L'Europa la considera una straniera e l'Inghilterra le ha intimato di andarsene. Oh! Accogliete la fuggitiva, e preparate per tempo un rifugio per l'umanità.

NOTA

(1) Tommaso Aniello, detto Masaniello, un pescatore di Napoli che, dopo aver aizzato i suoi concittadini contro l'oppressione spagnola, li guidò alla rivolta e, nello spazio di un giorno, divenne re.

THE LAST CRISIS

Il debito che l'America ha contratto, paragonato con la causa che ha guadagnato, ed i vantaggi che ne avrà, non merita di essere menzionato. L'America può scegliere di fare e vivere felicemente come vuole. Il mondo è nelle sue mani. Essa ora non ha potenze straniere che possono sfruttare il suo commercio, intralciare la sua legislazione, controllare la sua prosperità. La battaglia è finita, cosa che prima o poi doveva accadere e che, forse, non sarebbe mai potuta accadere in un tempo migliore (1)...

E' l'UNIONE DEGLI STATI, che comprende e rende lievi altre questioni minori, che deve imprimersi profondamente nelle menti. Il nostro grande carattere nazionale dipende da questo. E' l'Unione che ci rende importanti all'estero e sicuri all'interno. E' solo attraverso questo fatto che noi siamo riconosciuti come nazione nel mondo. E' la bandiera degli Stati Uniti che rende le nostre navi ed il nostro commercio sicuri sui mari o nei porti stranieri. Lo stesso deve accadere per i nostri diritti di transito nel Mediterraneo. Tutti i nostri trattati, di alleanza, di pace, o per il commercio, devono essere stipulati sotto la sovranità degli Stati Uniti, e l'Europa ci deve conoscere così, non sotto altro nome o titolo.

Per quanto riguarda gli affari interni dei singoli Stati, è nel loro interesse mantenere la vecchia divisione dell'Impero [britannico], e oltre non possono spingersi. Ma nei confronti dell'esterno questa distinzione cessa. Infatti, se anche dovessero essere impiegate le entrate dello Stato più ricco dell'Unione, queste non basterebbero per difenderne la sovranità contro un attacco esterno. In breve, non abbiamo altra sovranità nazionale al di fuori degli Stati Uniti. Sarebbe fatale averne altra — troppo costosa per essere mantenuta, impossibile da difendere. Gli individui o i singoli Stati possono chiamarsi come vogliono; ma il mondo, e soprattutto il mondo dei nemici, non può essere tenuto in soggezione dal suono di un nome. La sovranità deve avere il potere di proteggere tutte le parti che la compongono e la costituiscono: come STATI UNITI siamo pari all'importanza del nome, altrimenti no. La nostra unione, saggiamente ben regolata e cementata, è la via meno onerosa per essere grandi — la via più facile per essere potenti, e la più felice invenzione di governo che l'attuale situazione dell'America può consentire. Poiché prendendo da ciascuno Stato ciò che di per sé sarebbe inutile ed inadeguato, essa forma nell'insieme un aggregato che serve a tutti.

Gli Stati dell'Olanda sono uno sfortunato esempio degli effetti delle sovranità individuali. La loro condizione di divisione li espone ad intrighi, perdite, calamità e nemici; e la quasi impossibilità di prendere una

decisione, e di eseguirla, è per essi, e sarebbe per noi, fonte di disgrazie infinite.

Per gli Stati confederati accade ciò che accade per gli individui nella società: si deve trasferire qualcosa per rendere più sicuro il tutto. In questa ottica si guadagna ciò che si concede, e si ha un profitto che supera il capitale. Sono colpito quando sento maldicenze sull'unione, il grande tempio della nostra libertà e sicurezza. E' la cosa più sacra nella costituzione dell'America, di cui ogni uomo dovrebbe essere orgoglioso e avere cura. La nostra cittadinanza negli Stati Uniti è il nostro carattere nazionale. La nostra cittadinanza in ogni singolo Stato è solo la nostra caratteristica locale. Attraverso questa noi siamo riconosciuti all'interno, con la prima siamo riconosciuti nel mondo. Il nostro grande nome è AMERICANI; gli altri nomi secondari variano da luogo a luogo.

Per quel che hanno potuto i miei sforzi, essi sono sempre stati rivolti a conciliare gli affetti, unire gli interessi, dirigere e tenere unito lo spirito del paese; e per meglio contribuire a questo lavoro che ha posto le basi della rivoluzione, ho evitato incarichi vantaggiosi e cariche, sia nello Stato in cui vivo, che negli Stati Uniti; mi sono tenuto lontano da tutti i partiti e da legami di partito, accantonando le questioni private e marginali. E quando avremo di fronte il grande lavoro compiuto, e percepiremo, come dovremmo percepire, la sua giusta importanza, ci accorgeremo che le piccole zuffe e le indecenti contese private disonorano il nostro carattere e sono un'offesa alla nostra armonia.

La causa dell'America mi ha fatto diventare autore. La forza con la quale mi ha colpito, e la pericolosa situazione in cui versava il paese quando si tentava una impossibile ed innaturale riconciliazione con coloro i quali l'avevano ridotto in quello stato, invece di spingerlo verso il solo obiettivo che poteva unirlo e salvarlo, UNA DICHIARAZIONE DI INDIPENDENZA, mi hanno impedito di restare in silenzio...

Ma con la fine della guerra, mentre ogni uomo si prepara a tornare a casa e a vivere tempi più felici, prendo congedo da questa impresa, che ho sempre seguito dall'inizio alla fine, ed in tutte le circostanze. E in qualunque paese mi dovessi trovare in futuro, sarò sempre orgoglioso della parte che ho avuto e di ciò che ho fatto, grato alla Natura ed alla Provvidenza per avermi concesso di essere in qualche modo utile all'umanità.

NOTA

(1) Che la rivoluzione sia cominciata nel miglior momento possibile è ormai sufficientemente provato dai fatti. Ma il cardine attorno al quale girò l'intero meccanismo fu l'UNIONE DEGLI STATI. Questa unione fu il prodotto dell'incapacità di ogni singolo Stato di difendersi contro un nemico esterno senza l'aiuto degli altri.

Se gli Stati si fossero mostrati meno abili nell'intraprendere insieme la guerra, i loro sforzi non sarebbero stati in grado di assolvere al compito che avevano intrapreso e, molto probabilmente, avrebbero fallito. Se fossero stati così velleitari da intraprendere divisi la guerra, cercando di agire da soli o in piccole confederazioni, sarebbero stati conquistati uno alla volta.

Ora che non è neppure prevedibile (dovranno passare molti anni prima che ciò accada) quando uno o più Stati diventeranno sufficientemente forti da minacciare gli Stati Uniti, ora che abbiamo sperimentato quanto sia difficile portare a buon fine una guerra condotta insieme, e quanto sia difficile conservare la nostra posizione nel mondo, ora che abbiamo maturato una maggiore esperienza e conoscenza, dobbiamo, se non vogliamo disperdere la saggezza accumulata, riconoscere i vantaggi e la necessità di rafforzare quella felice unione che è stata la nostra salvezza e senza la quale saremmo un popolo in rovina.

Mentre scrivo questa nota ho davanti a me il *pamphlet* SENSO COMUNE, dal quale cito questo passo che ben si addice al tema che sto trattando: «Non ho mai conosciuto qualcuno, in Inghilterra o in America, che non abbia confessato di pensare che la separazione fra i due paesi avrebbe prima o poi avuto luogo...

Tuttavia, poiché tutti gli uomini concordano sull'obiettivo, ma hanno opinioni diverse a proposito dei tempi, per rimuovere ogni possibilità d'errore, prendiamo in considerazione i fatti, ed impegnamoci, se possibile, a trovare IL MOMENTO GIUSTO. In verità non dobbiamo sforzarci molto, perché la nostra indagine finirebbe subito. E' IL MOMENTO CHE CI HA TROVATI. E' il concorrere dei fatti e delle circostanze che lo prova.

Non è nel numero, ma nell'unione, che risiede la nostra grande forza. Il continente è giunto ad un punto tale che nessuna colonia può più mantenersi da sola, e l'insieme, se unito, può raggiungere lo scopo. E qualcosa in più o in meno di questo potrebbe avere degli effetti fatali».

LETTER ADDRESSED TO THE ABBE' RAYNAL

E' ancora troppo presto per scrivere la storia della rivoluzione, e chiunque cerchi di farlo avventatamente confonderà protagonisti e circostanze e si imbatterà in errori e difficoltà. I fatti, come gli uomini, raramente possono essere compresi fin dall'inizio. Ma l'Abbé sbaglia proprio nelle parti fondamentali del suo lavoro, in quanto si è fatto un'opinione errata e generica delle cause che hanno prodotto la frattura fra l'Inghilterra e le sue ex-colonie, e che hanno condotto, passo dopo passo, senza premeditazione e studio alcuno da parte dell'America, ad una rivoluzione che ha attirato l'attenzione, ed ha influenzato gli interessi, dell'Europa.

Per provare quello che ho detto, citerò un passaggio che, sebbene

posto nell'ultima parte del lavoro dell'Abbé, è strettamente connesso con l'inizio e in cui, parlando delle cause del conflitto, si esprime in questo modo: «Nessuna di quelle vigorose cause che hanno prodotto tante rivoluzioni nel nostro globo esisteva in Nord-America. Né la religione, né la legge sono state oltraggiate. Il sangue di martiri e patrioti non è colato dai patiboli. I principi morali non sono stati insultati. Usanze, costumi, abitudini, nessun simbolo caro alle nazioni è stato deriso. Nessun potere arbitrario ha strappato dalle braccia delle famiglie gli abitanti di quei luoghi, per portarli in una tetra cella. L'ordine pubblico non è stato sovvertito, i principi dell'amministrazione non sono stati cambiati, e le norme del buon governo hanno sempre goduto di buona fama laggiù. L'intera questione può dunque ridursi al fatto di decidere se la madrepatria aveva, oppure no, il diritto di imporre, direttamente o indirettamente, una qualche tassa alle colonie».

[...]

All'inizio dei contrasti la domanda che in generale ci si poneva in America era: saremo sempre legati, in ogni circostanza, al Parlamento britannico, oppure no? Sottomettersi alla tassa sul *the* avrebbe significato un riconoscimento del *declaratory act*, o, in altre parole, della supremazia universale del Parlamento che era ormai necessario sfidare nel momento stesso in cui cercava di far eseguire il suo atto, anche se non avevamo mai avuto intenzione di farlo.

[...]

Un'osservazione che ho già fatto in precedenti pubblicazioni è che il cammino della civiltà è ancora incompleto. Una reciprocità di intenti ha unito gli individui in ciascun paese in una sorta di società nazionale; e qui il progresso della civiltà si è fermato. Infatti è facile constatare che le nazioni si comportano fra loro (nonostante ciascuna interpreti nel modo che più le conviene il diritto civile ideale), come gli individui nello stato di natura. Esse non sono sottoposte ad alcun principio, non sono governate da alcuna legge, e ciascuna fa in piena indipendenza ciò che le piace e può.

Se avessimo potuto conoscere il mondo nel suo passato stato di barbarie, avremmo concluso che non sarebbe mai stato possibile portarlo all'ordine in cui si trova adesso. Lo spirito individuale era allora rozzo, forse più rozzo, di quanto non sia oggi lo spirito nazionale. Ma se abbiamo assistito al miglioramento del primo, perché dovremmo dubitare delle possibilità del secondo?

Esiste una maggiore predisposizione nell'umanità ad estendere e completare la civilizzazione delle nazioni oggi, di quanta ce ne fosse agli albori della civiltà negli individui separati. Allo stesso modo è più facile assemblare le parti di un meccanismo dopo che queste sono state costruite, piuttosto che doverle creare prima *ex novo*. L'attuale condizione del mondo è così diversa da com'era in passato che un nuovo impulso ne deriva alla mente dell'uomo, più di quanto non appaia ancora. I desideri degli individui, che produssero dapprima l'idea di società, sono adesso diventati i desideri delle nazioni, e ora non si può fare a meno di aspettarsi da un altro paese quello che prima ci si aspettava da un'altra persona.

La letteratura, la lingua del mondo, ha in qualche modo avvicinato l'umanità, e la sua diffusione continua a promuovere nuovi legami. Attraverso essa nazioni lontane imparano a comunicare, e superano gradualmente la difficoltà di sentirsi estranee ed il sospetto reciproco, perché imparano a conoscersi e a capirsi. La scienza, al di sopra di tutti i paesi, ma di tutti benefica patrona, ha aperto un tempio in cui tutti possono incontrarsi. La sua influenza sulle menti, come il sole sulla Terra, sta preparando da tempo le nazioni per una più alta cultura e per ulteriori progressi. Il filosofo di un paese non vede un nemico nel filosofo di un altro paese: egli siede nel tempio della scienza senza domandarsi chi siede accanto a lui.

Queste non erano le condizioni del mondo della barbarie. Allora i desideri dell'uomo erano pochi, e gli oggetti di cui aveva bisogno erano solo quelli che aveva a portata di mano. Così egli viveva in uno stato di indipendenza tale che c'erano tante nazioni quanti individui a contendersi ciò di cui si era privi o a difendere ciò che già si possedeva. Gli uomini non si dedicavano a quel tempo ad attività e a studi con cui coltivare la mente. Il tempo era così un alternarsi di fatica ed ozio. Le sole occupazioni erano la guerra e la caccia, i soli piaceri il cibo ed il sonno.

Ora non è più così. Il mutamento del modo di vivere ha creato innumerevoli occupazioni e l'uomo ha ormai mille cose da fare che prima non aveva. Invece di impegnarsi in attività selvagge, l'uomo può oggi occuparsi dell'arte, della scienza, dell'agricoltura e del commercio, delle raffinatezze da gentiluomo come dei principi della società, e della conoscenza del filosofo.

Ci sono molte cose che in sé non sono né buone né cattive, ma che producono conseguenze che invece sono buone o cattive. Così il commercio, moralmente neutro, ha avuto una notevole influenza nel forgiare la mente umana. Nell'antichità l'avidità aveva generato guerre continue e crudeli e il tempo era sprecato in simili attività. L'indolenza in cui vivevano gli uomini trasformava il tempo libero in un male, e l'ozio era occasione di abbrutimento e non di elevazione delle menti.

Con il commercio gli uomini hanno ormai a disposizione un numero crescente di beni, ed hanno modificato il loro modo di pensare e di agire. Così essi hanno incominciato ad emanciparsi dalle attività elementari cui lo stato di indolenza ed una mente inattiva lo costringevano. Ciò ha a sua volta contribuito ad allargare ulteriormente la sfera del commercio, inducendo Stati un tempo belligeranti ad allacciare rapporti commerciali.

Così, come ho detto, la condizione del mondo è stata materialmente modificata dall'influenza della scienza e del commercio, e oggi non solo si ammette, ma si desidera un ulteriore progresso della civiltà. Resta tuttavia ancora un nemico da sconfiggere: il *pregiudizio*. Il mondo è passato attraverso la sua divisione in imperi e confini. Oggi non esiste più l'idea di sottomettere i paesi che avevano i Greci ed i Romani, e l'esperienza ha mostrato quanto sia illusorio cercare di ottenere profitto dalla guerra. In breve, le ragioni per promuovere la guerra sarebbero drasticamente ridotte se non fosse per quel demonio che si aggira nella società, il pregiudizio, inseparabile compagno del rancore e dell'insocievolezza.

C'è qualcosa di estremamente curioso nel modo d'essere e d'agire del pregiudizio. Esso ha la singolare abilità di adattarsi a tutte le menti umane. Alcune passioni e vizi sono poco diffusi tra l'umanità, e solo qua e là trovano accoglienza e rifugio. Ma il pregiudizio, come il ragno, alberga ovunque. Non predilige luoghi particolari, ha solo bisogno di spazio. Non ci sono situazioni, eccetto il fuoco e l'acqua, in cui un ragno non sopravvive. Perciò bisogna mantenere la mente libera come le pareti di una abitazione vuota ed abbandonata, buia come una cella, ma adorna di tutte le abilità del pensiero. Che faccia caldo o freddo, che ci sia buio o luce, in luoghi solitari o abitati, il pregiudizio, se indisturbato, tesserà la sua ragnatela, e vivrà come un ragno dove ciò sembrerebbe impossibile. Se qualcuno gli preparerà del cibo adattandolo al suo palato ed al suo gusto, qualcun altro farà lo stesso, e come possiamo dire che deriviamo molte passioni dal mondo animale, così possiamo definire il pregiudizio il ragno della mente.

Forse mai due eventi hanno operato così intensamente e congiuntamente per combattere ed espellere il pregiudizio come la rivoluzione americana e l'alleanza con la Francia. I loro effetti si sono fatti sentire e la loro influenza si estende ormai al vecchio ed al nuovo mondo. Il nostro modo di pensare ha subito una rivoluzione più straordinaria della rivoluzione politica del nostro paese. Vediamo con altri occhi, sentiamo con altre orecchie, pensiamo con altri pensieri. Possiamo finalmente osservare i nostri vecchi pregiudizi come se fossero i pregiudizi altrui. Li

riconosciamo come pregiudizi e nient'altro; e liberi dai loro ceppi, godiamo di una libertà della mente che ignoravamo. Nessun argomento, per quanto potente, nessun ragionamento, per quanto elegante, avrebbe potuto produrre un simile cambiamento, così necessario all'ampliamento della mente e alla concordia del mondo, senza le due circostanze della rivoluzione e dell'alleanza.

Se l'America si fosse staccata tranquillamente dalla Gran Bretagna, non si sarebbe verificato nessun mutamento materiale nelle menti. Le stesse nozioni, gli stessi pregiudizi e presunzioni, avrebbero continuato a governare i due paesi e, ancora schiavi dell'errore e dell'educazione, avremmo continuato a navigare nella regione del pensiero volgare e consueto. Ma da quando l'America è libera grazie a noi stessi, oltre che alla Francia e alla stessa Inghilterra, ogni angolo della mente è finalmente ripulito da ragnatele, veleni e polvere ed essa è pronta per la felicità.

(*a cura di Franco Spoltore*)

NOTIZIE SUGLI AUTORI

OLEG ABOLIN, membro dell'Associazione russa dei federalisti europei.

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

DOMINIQUE ROUSSEAU, Professore presso l'Università di Montpellier I, Direttore del Centre d'Etudes et de Recherches Comparatives Constitutionnelles et Politiques.

FRANCO SPOLTORE, membro della Direzione del Movimento federalista europeo.

LUISA TRUMELLINI, membro del Comitato Centrale 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

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

Direttore Responsabile: Giovanni Vigo - Editrice EDIF - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedizione in abbonamento postale comma 27 art. 2 legge 549/95