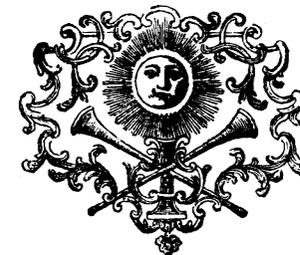


# IL FEDERALISTA

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 XLIII, 2001, NUMERO 2

# 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 Centro di Studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

---

**ANNO XLIII, 2001, NUMERO 2**

## INDICE

<i>Diritto e politica</i>	pag.	91
ALFONSO SABATINO, <i>La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea</i>	»	101
NOTE		
<i>Dall'europeismo al federalismo</i> (Nicoletta Mosconi)	»	126
<i>Il processo di dollarizzazione in America latina e la crisi del Mercosur</i> (Stefano Spoltore)	»	130
DISCUSSIONI		
<i>All'Europa occorre una nuova «iniziativa Schuman»</i> (Andrea Chiti-Batelli)	»	141
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>James Madison</i> (a cura di Franco Spoltore)	»	144

***Diritto e politica***

*Vi sono fatti della storia recente che potrebbero indurre a pensare che la fine della Guerra fredda abbia dato inizio ad una fase dei rapporti internazionali caratterizzata dalla progressiva estensione della sfera del diritto rispetto a quella della politica, e quindi dalla prevalenza, anche se lenta e faticosa, di comportamenti ispirati ai principi della giustizia su quelli dettati dalle esigenze della ragion di Stato. I contesti in cui questa apparente tendenza si sta manifestando sono molteplici. Sono stati creati, sulla scia del lontano precedente del Tribunale di Norimberga, tribunali penali per la ex-Jugoslavia e per il Rwanda, e verrà costituito in un futuro non lontano, non appena l'accordo istitutivo stipulato a Roma nel luglio 1998 avrà ottenuto il necessario numero di ratifiche, un Tribunale penale internazionale, la cui giurisdizione non sarà più limitata a fatti accaduti in una particolare regione, ma si estenderà a tutti i reati di genocidio, a tutti i crimini di guerra e a tutti i crimini contro l'umanità, dovunque essi siano stati commessi. In attesa della nascita e dell'entrata in funzione del Tribunale penale internazionale, si sta diffondendo il principio della cosiddetta giurisdizione universale, in forza del quale gli autori di quegli stessi crimini possono essere giudicati da qualunque tribunale nazionale, indipendentemente dalla cittadinanza degli accusati, da quella delle vittime e dal luogo nel quale i fatti su cui si fonda l'accusa sono stati commessi. Contemporaneamente si rafforza la tendenza da parte di alcuni governi a richiamarsi al mancato rispetto, da parte di altri, dei diritti umani per giustificare propri comportamenti ostili nei loro confronti e per dare a questi ultimi il carattere apparentemente giuridico di sanzioni di un illecito. Nei casi più gravi si ritiene che sia legittimo giungere fino all'intervento armato, sulla base del cosiddetto «diritto di ingerenza umanitaria». Anche in questi casi l'intervento armato non avrebbe carattere politico, ma avrebbe la natura giuridica del ripristino del rispetto di norme violate da gravi atti criminosi commessi dal governo o da una parte della popolazione di un*

paese nei confronti di un'altra sua parte.

*Tutti questi eventi e tendenze sono indubbiamente il segnale di una crescente sensibilizzazione di una parte dell'opinione pubblica dei paesi dell'Occidente industrializzato all'esigenza di dare una dimensione internazionale alla giustizia. Ma essi presentano anche un aspetto oscuro, che introduce nei rapporti tra gli Stati un elemento ulteriore di ipocrisia e di ambiguità. Si tratta di un elemento che emerge già dalla circostanza che la giustizia su cui vengono puntati i riflettori è una giustizia esclusivamente retributiva, in forza della quale cioè si reclama la punizione di crimini commessi da uomini politici o da militari, mentre la giustizia distributiva, cioè l'esigenza di una più equa ripartizione della ricchezza nel mondo, che non di rado è all'origine dei reati di cui si chiede la punizione, non viene rivendicata che da poche e deboli voci, che rimangono per lo più inascoltate.*

\* \* \*

*I tentativi di mettere un freno alla violenza e alla sopraffazione nei rapporti tra gli Stati attraverso qualche forma di surrogato del diritto non sono certo nuovi nella storia dell'umanità. Il diritto internazionale classico è stato elaborato con questo intento. Ciò non significa che esso sia nato in opposizione alla politica. E' vero il contrario. A partire dalla nascita dello Stato moderno, l'esistenza e l'osservanza di certe regole ha sempre corrisposto, quantomeno in condizioni normali, ad un preciso interesse dei governi. L'interesse preminente degli Stati sta nel perseguimento dei propri interessi e nella conservazione o nell'aumento del proprio potere senza ricorrere alla guerra. E a questo scopo l'esistenza di trattati, di convenzioni e di consuetudini che stabiliscono o fissano certe regole di comportamento consente un grado di prevedibilità della condotta di ciascuno di essi che, in condizioni normali, va a beneficio di tutti.*

*Ma è evidente che si tratta di un grado di prevedibilità del tutto insufficiente ad evitare il ripresentarsi periodico del fenomeno tragico della guerra, perché il diritto internazionale non è un vero diritto. L'assenza di un potere superiore che garantisca una interpretazione relativamente uniforme di un complesso di norme e una sanzione relativamente sicura della loro violazione affida l'osservanza delle sue regole alla buona volontà degli Stati che, quando sono in gioco interessi vitali e il negoziato si rivela impossibile o non produce risultati, non possono che ricorrere alla violenza come strumento estremo per la soluzione*

*ne delle loro controversie.*

*Nel corso della prima metà del ventesimo secolo, sulla spinta dell'orrore suscitato dagli stermini e dalle distruzioni provocati dalle due guerre mondiali, è nata e si è diffusa, in due brevi momenti successivi alla conclusione di ciascuna di esse, la speranza di rendere vincolante il diritto internazionale attraverso la creazione di organizzazioni internazionali a vocazione politica e di dimensione mondiale. La Società delle Nazioni prima e l'ONU poi avrebbero dovuto, dando voce all'opinione pubblica mondiale e traendo forza e autorità dall'aspirazione universale alla pace, sottrarre l'osservanza delle regole del diritto internazionale all'arbitrio degli Stati coinvolti, e far prevalere le ragioni della giustizia sulla logica degli interessi nazionali. Ma in entrambi i casi l'illusione ha avuto breve durata. La Società delle Nazioni è nata incompleta e si è presto disgregata. L'ONU è stata per gran parte della sua vita il teatro del confronto di potenza tra Stati Uniti e Unione Sovietica e, dopo la caduta del muro di Berlino, ha riflesso le vicende della precaria egemonia americana sul resto del mondo. Entrambe quindi non hanno fatto che esprimere, nel loro funzionamento e nelle loro decisioni, i rapporti di forza esistenti. E si sono servite, per eseguire le decisioni prese, degli strumenti militari messi a loro disposizione dagli Stati che ne facevano e ne fanno parte. Esse sono cadute nella tragica contraddizione, denunciata da Einaudi fin dal 1919, di dover tentare di imporre la pace attraverso lo strumento della guerra. Esse quindi — pur avendo avuto ed avendo, date le circostanze della loro nascita, un importante significato simbolico — non hanno cambiato la natura dei rapporti internazionali. Il diritto internazionale è rimasto quello che era, cioè uno strumento della ragion di Stato.*

\* \* \*

*I tribunali penali internazionali, e in particolare quello che nascerà in forza dell'accordo di Roma (del quale la cosiddetta giurisdizione universale, che alcuni tribunali nazionali si sono arrogati, non intende essere che un surrogato provvisorio) dovrebbero dare un altro tipo di risposta alla stessa esigenza di rendere in qualche modo vincolanti certe norme e certi principi di validità universale. La loro introduzione ha fatto addirittura pensare alla nascita di un primo embrione di diritto cosmopolitico perché essi giudicano e giudicheranno, e all'occorrenza condannano e condanneranno, non Stati, ma individui sulla base di norme la cui validità travalica i confini tra gli Stati. E' quindi comprensibile*

*che la loro creazione, già avvenuta o futura, susciti speranze e mobilità energie.*

*La verità è però che l'attività dei vari tribunali internazionali non ha modificato né modificherà le linee fondamentali del quadro. Va da sé che gli atti che essi sono e saranno chiamati a giudicare (reati di genocidio, crimini di guerra e crimini contro l'umanità, così come erano stati definiti dall'atto istitutivo del Tribunale di Norimberga e successivamente codificati dalla Convenzione dell'Aja del 1948 e dalle Convenzioni di Ginevra del 1949) sono così esecrabili da rivoltare la coscienza di ogni uomo civile. Ma non è questo il punto. Il punto è che comunque il «diritto» sulla base del quale quei tribunali hanno emesso ed emetteranno le loro sentenze non è un diritto, ma uno strumento di potere. Gli atti dei quali essi devono valutare la rilevanza penale sono crimini sanzionabili soltanto quando gli accusatori sono i vincitori e gli accusati i vinti, o comunque quando gli accusatori sono forti e gli accusati deboli. La prima conferma storica della verità di questa affermazione è stato proprio il processo di Norimberga. Il Tribunale di Norimberga non è stato — ovviamente — chiamato a giudicare i responsabili di stermini di massa come il bombardamento di Dresda o lo sganciamento delle bombe atomiche su Hiroshima e Nagasaki. Questi atti, essendo stati compiuti dai vincitori, non potevano che essere considerati come legittimi atti di guerra.*

*Con questo non si vuol certo dire che il senso storico profondo delle atrocità commesse dai nazisti nel corso della seconda guerra mondiale debba essere messo sullo stesso piano di quello delle atrocità commesse dagli alleati. Significa soltanto che le sentenze di Norimberga non traggono la loro legittimità da norme giuridiche, che per essere tali avrebbero dovuto essere uguali per tutti, ma dalla storia. Il confronto tra le forze della democrazia e quelle del totalitarismo nazista nella seconda guerra mondiale aveva messo in campo concezioni dell'uomo, della convivenza civile e del futuro dell'umanità radicalmente incompatibili. La vittoria della coalizione delle democrazie (e dell'Unione Sovietica) non poteva quindi avere come epilogo che l'annientamento del regime nazista e dei suoi principali esponenti. E il fatto di avere accordato a questi ultimi la possibilità di difendersi in un processo, e di non averli sottoposti ad un atto di giustizia sommaria, è stato una prova di civiltà. Ma ciò non ha nulla a che fare con il diritto. Il diritto non può prendere in considerazione il contesto storico globale in cui certi atti vengono compiuti. Un ipotetico giudice imparziale, usando gli stessi criteri seguiti per condannare i criminali di guerra nazisti, non avrebbe potuto non*

*mettere sotto accusa e condannare coloro che avevano ordinato e materialmente eseguito le azioni di guerra di Dresda, Hiroshima e Nagasaki.*

\* \* \*

*A conclusioni non dissimili si giunge prendendo in considerazione l'uso che viene abitualmente fatto dell'argomento del mancato rispetto dei diritti umani come strumento di politica estera. Si tratta di un uso che fino ad oggi è servito soltanto a difendere precisi interessi corporativi ed ha avuto come effetto quello di esasperare i contrasti tra gli Stati, senza influire di fatto sulla promozione di questo o quel valore della convivenza civile nei paesi di volta in volta messi sotto accusa. La principale causa di tutto ciò va ricercata nella circostanza che, al grado di evoluzione cui è giunto oggi il processo di emancipazione del genere umano, una concezione universalmente accettata della giustizia e dell'ordine di priorità tra i valori politico-sociali non esiste ancora. E ciò sia a causa della persistenza di profonde differenze radicate nella diversità tra le culture sia a causa del fatto che, in paesi che si trovano ad un grado di sviluppo economico diverso rispetto a quello dei paesi dell'Occidente industrializzato, l'osservanza di quelli che in quest'ultimo vengono chiamati «diritti umani» deve necessariamente essere subordinata agli imperativi dello sviluppo e del mantenimento di una pace sociale spesso precaria. Da queste radicali differenze discende l'impossibilità che a livello mondiale si formi un potere, sostenuto da un consenso universale, che sappia imporre all'intera umanità l'osservanza delle stesse norme e degli stessi principi, e quindi quella di dare un contenuto univoco ai «diritti umani» nel contesto internazionale. E' perciò di capitale importanza distinguere con rigore la rivendicazione dei diritti umani fatta da un popolo nei confronti del proprio governo nel corso di una lotta rivoluzionaria da quella avanzata da un governo nei confronti di un altro per giustificare una politica ostile nei suoi confronti. Nel primo caso i diritti di cui si chiede il riconoscimento sono la formulazione in termini giuridici di valori generalmente condivisi: e ciò è destinato a tradursi, se il movimento rivoluzionario si afferma, in una legislazione e in una giurisprudenza sufficientemente precise e ragionevolmente uguali per tutti. Lo stesso non accade invece nei rapporti tra Stati. Per questo il tentativo da parte di uno Stato di imporre ad un altro l'osservanza dei diritti umani manca sempre il suo obiettivo, e si risolve in operazioni di potere o di propaganda, quando non si conclude, a causa delle reazioni*

*ostili che provoca, con clamorosi fallimenti, come è accaduto nel caso dell'intervento dell'ONU in Somalia negli anni 1992-1995.*

*Anche in questo caso, come nel precedente, non si tratta di abbracciare una visione relativistica dei valori della convivenza civile e di rinunciare a battersi per la prevalenza di quelli in cui si crede. Questa rivista in particolare è sempre stata guidata dalla convinzione che i valori «occidentali» della libertà, della democrazia, della giustizia, dell'uguaglianza tra i sessi, del rispetto dell'ambiente, ecc. abbiano una validità assoluta. Ma il fatto di credere fermamente nel carattere universale di certi valori non deve impedirci di vedere che molti di essi oggi non sono di fatto riconosciuti da intere società organizzate in Stati, che seguono regole di comportamento diverse da quelle alle quali noi ci ispiriamo. Ciò ci deve spingere a concludere che il solo modo per diffondere una particolare concezione dei diritti umani è quello di diffondere il modo di vivere di cui essa è l'espressione. E a questo scopo si deve evitare di usare l'argomento della violazione dei diritti umani come strumento di minaccia e di pressione e confidare nella capacità dei valori occidentali di affermarsi anche fuori dall'Occidente mediante la collaborazione, il dialogo ed il confronto portati avanti grazie ad un disegno politico globale; e riconoscere che, quando l'incompatibilità tra diverse concezioni della convivenza diventa così radicale da rompere gli equilibri preesistenti nei rapporti tra gli Stati e rende inevitabile il ricorso alla violenza, l'esercizio di quest'ultima non è la sanzione quasi automatica di comportamenti anti-giuridici, ma è un atto eminentemente politico, che comporta una valutazione complessiva di tutti i valori e di tutti gli interessi in gioco, nonché della situazione di potere che ne rende possibile la promozione, con l'assunzione di tutte le responsabilità e di tutti i rischi che ogni scelta politica comporta.*

\* \* \*

*Arriviamo così al «diritto di ingerenza umanitaria». Esso si pone in antitesi al cosiddetto «principio di non ingerenza», considerato come uno dei fondamenti del diritto internazionale classico, anche se nella pratica delle relazioni internazionali esso viene sistematicamente violato. In ogni caso il «principio di non ingerenza» si collega al riconoscimento da parte di ogni Stato della sovranità degli altri, e quindi del diritto di ciascuno di prendere le misure necessarie alla promozione del tipo di convivenza caratteristico della propria società. A partire dalla Guerra del Golfo ha invece cominciato a farsi strada l'idea che esistano alcune*

*norme giuridiche fondamentali che tutelano valori universalmente riconosciuti come intangibili, la cui validità va al di là della sfera di sovranità di ogni singolo Stato e la cui osservanza può essere imposta agli Stati che le violano da qualunque altro Stato, anche con le armi, in spregio al principio di non ingerenza. Ma anche in questo caso la contraddizione di fondo insita nella natura del diritto internazionale riaffiora sistematicamente, in quanto 1) la constatazione che uno Stato ha violato alcuni essenziali diritti umani è sempre fatta non già da un'istanza superiore e neutrale, ma dallo Stato che decide di ingerirsi negli affari interni di un altro (possibilmente, quando gli schieramenti lo consentono, con l'avallo dell'ONU), 2) lo Stato che esercita il «diritto di ingerenza umanitaria» è sempre stato finora una potenza occidentale — grande o media — mentre il colpevole delle violazioni dei diritti umani che hanno dato luogo alla «sanzione» è sempre stato un paese povero e indebolito da gravi fratture interne e 3) l'«ingerenza umanitaria» si è spesso manifestata attraverso massicce azioni di guerra che hanno avuto sulla popolazione civile effetti altrettanto — o più — devastatori di quelli delle azioni che si intendevano punire. Anche a questo proposito si deve sottolineare che non si tratta di negare che alcune delle azioni che sono state compiute in nome del «diritto di ingerenza umanitaria» fossero giustificate dal tentativo di arginare spaventose catastrofi sociali. Ma sarebbe essenziale, per giustificare il carattere fortemente selettivo della sua applicazione (dalla quale, per esempio, paesi come la Russia e la Cina sono a priori esclusi) parlare, anziché di applicazione di un diritto, dell'esercizio responsabile di un potere. Se si adottasse questa prospettiva, sarebbe assai più facile, tra l'altro, mettere in luce le enormi responsabilità che i paesi occidentali hanno avuto in tutte le catastrofi umanitarie che si sono verificate nella storia recente. Essi, con il loro sistematico rifiuto di destinare agli aiuti allo sviluppo una frazione non del tutto irrisoria del loro prodotto nazionale, hanno sempre contribuito in modo determinante a provocare, nei paesi poveri, quegli stessi eventi traumatici che poi, a cose fatte, hanno cercato di tamponare, in genere senza risultati, invocando il diritto di ingerenza umanitaria.*

*La verità sta nell'insegnamento kantiano secondo il quale c'è diritto soltanto là dove c'è Stato, e dove non c'è Stato regna l'anarchia. Per questo non vi è altra via per dare al diritto internazionale gli attributi dell'uguaglianza e della certezza che quella di trasformarlo nel diritto costituzionale di uno Stato mondiale. Fino a che questo obiettivo non sarà in vista — ed oggi non è in vista — qualsiasi espediente inteso a far credere che sia possibile rendere vincolante il diritto internazionale in un*

*mondo di Stati sovrani rimarrà soltanto un'ipocrisia. I rapporti internazionali continueranno ad essere regolati dalla politica. E la politica mostrerà sempre il suo doppio volto di impegno per il perseguimento del bene comune e di arte della conquista e della gestione del potere. Il potere, a sua volta, sarà sempre lo strumento indispensabile per la realizzazione di quell'imperfetto bene comune che è possibile conseguire in un mondo diviso. Esso continuerà a garantire, pur con tutto il suo carico di ambiguità, il rispetto del diritto all'interno degli Stati e ad addossarsi la responsabilità di assicurare un ragionevole grado di stabilità e di equità nei rapporti internazionali, e quindi di garantire un minimo di giustizia internazionale effettiva. Ma i detentori del potere, per perseguire questi fini e per promuovere i valori condivisi dal popolo che rappresentano in una situazione di anarchia internazionale, sono costretti a ricorrere a compromessi, a commettere ingiustizie, a servirsi dell'inganno, a ricorrere alla violenza o alla minaccia della violenza e comunque a commettere o tollerare atti che dal proprio ordinamento giuridico interno sarebbero considerati come reati. Nessun uomo di Stato — e in particolare coloro che devono gestire importanti responsabilità internazionali — se fosse giudicato per le proprie azioni ed omissioni nella conduzione della politica estera del proprio governo da un tribunale imparziale sulla base dei criteri che valgono per l'applicazione dell'ordinamento giuridico interno, potrebbe sfuggire ad una condanna. Ma la condizione del perseguimento del bene comune in politica estera non è certo l'applicazione dogmatica di norme predefinite, bensì la scelta — spesso drammatica — tra alternative ognuna delle quali contiene in sé una parte di male e di ingiustizia; e l'assunzione della relativa responsabilità di fronte al proprio popolo e all'intera umanità.*

\* \* \*

*Oggi la politica ha due grandi compiti davanti a sé, e l'Europa è la regione del mondo nella quale essi possono essere perseguiti. Il primo è quello di allargare l'orbita del diritto allargando quella dello Stato. Il cammino verso la definitiva trasformazione del diritto internazionale in diritto interno ha come suo lontano traguardo istituzionale la fondazione di uno Stato federale mondiale. Peraltro come l'area del diritto si è enormemente estesa in Europa grazie al superamento dell'anarchia medievale con la fondazione dello Stato moderno e l'impressionante accelerazione dello sviluppo civile che ne è conseguito, così essa può*

*oggi essere estesa dalla dimensione nazionale a quella continentale attraverso l'unificazione federale dell'Europa. L'Europa si trova oggi di fronte alla scelta tra la sua unificazione federale e il suo ingresso in un secondo Medioevo, che molti prevedono e qualcuno auspica: cioè tra un grande rilancio dell'ideale dello Stato di diritto e la caduta nell'anarchia del nazionalismo o del tribalismo localistico. Scegliendo la prima strada essa darebbe, con il suo esempio, anche un decisivo impulso ad altre unificazioni regionali, cioè all'allargamento dell'orbita del diritto in America latina, Asia e Africa, e quindi all'accelerazione del cammino verso l'unificazione mondiale.*

*Il secondo è quello della promozione di un «diritto» internazionale più equo e di un maggiore rispetto delle sue regole. L'unificazione dell'Europa non cambierebbe la natura del «diritto» internazionale, la cui osservanza rimarrebbe comunque affidata alla buona volontà — cioè all'interesse — degli Stati. Ma in particolari circostanze — caratterizzate dall'equilibrio o da un'egemonia che corrisponda anche ad un interesse obiettivo degli Stati che vi sono sottoposti — i rapporti internazionali sono caratterizzati da una maggiore stabilità e i governi sono indotti a fare una politica estera orientata alla conclusione di accordi più equi e ad un più rigoroso rispetto degli impegni assunti. Ciò non accade nell'attuale congiuntura internazionale. La superpotenza americana, rimasta sola a dover garantire una parvenza di ordine mondiale, è costretta ad assumere responsabilità superiori alle proprie forze. Questo la porta a violare con sempre maggior frequenza e in modo sempre più palese i principi fondamentali della giustizia internazionale, ad affermare con arroganza la propria sovranità violando quella altrui, a boicottare il funzionamento e l'esistenza stessa di quelle tra le organizzazioni internazionali che non è in grado di controllare. Per contro gli Stati europei sono costretti dalla loro divisione a rinunciare ad ogni responsabilità internazionale. Per questo lo Stato oggi è in crisi sia negli Stati Uniti che in Europa: nei primi per il peso eccessivo delle responsabilità cui devono far fronte; nei secondi per la loro incapacità di assumere quelle cui sono chiamati.*

*Deve essere ben chiaro che il cambiamento non può essere atteso dagli Stati Uniti. La sola area del mondo dalla quale può provenire una radicale — e positiva — alterazione dell'attuale situazione mondiale del potere è l'Europa. Sono gli Europei ad avere la singolare opportunità di avere nelle proprie mani non soltanto la possibilità di dare un fondamento solido alla propria convivenza e ai valori che la ispirano, ma anche quella di scaricare gli Americani di una parte delle loro respon-*

sabilità nei confronti del resto del mondo, e di restituire così un carattere aperto e progressivo al loro ruolo internazionale ridando fiato alla loro stessa democrazia. Questa è la sola strada che permetterebbe di creare un equilibrio mondiale più stabile, sul cui fondamento possano essere concordate regole internazionali più eque e possa essere ragionevolmente garantito il loro rispetto. Ma per raggiungere questi obiettivi gli Europei devono fare politica, assumendo tutti i rischi del caso, e non nascondersi dietro il fragile paravento di un diritto che non c'è.

Il Federalista

## La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea

ALFONSO SABATINO

*L'agricoltura europea all'appuntamento del nuovo millennio.*

Lo stato dell'agricoltura europea all'inizio del nuovo millennio non appare certamente brillante. Dopo i nuovi casi di «mucca pazza» e l'epidemia di afta epizootica, due fenomeni che ormai interessano gli allevamenti animali in numerosi paesi membri dell'Unione europea (UE), si è diffuso presso i consumatori e gli agricoltori più coscienti un orientamento forte e comune a favore dei prodotti garantiti e della tutela dell'ambiente rurale. All'allarme sanitario e ambientale si aggiungono le pressioni internazionali per l'apertura ulteriore dei mercati europei alle importazioni di derrate provenienti dai grandi paesi produttori e dal mondo in sviluppo, nonché le difficoltà dell'allargamento dell'Unione ai paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica. Le scadenze per affrontare questi problemi sono ormai vicine: a novembre 2001 dovrebbero riprendere in Qatar i negoziati agricoli in ambito WTO (1) sospesi a Seattle nel 1999; nel 2002 è previsto un riaggiustamento di metà percorso dell'Agenda 2000 per i regimi dei cereali, delle oleaginose e delle spese agricole, al quale nell'anno successivo dovrebbe seguire una revisione delle quote latte, mentre non è ancora fissata una data precisa per la revisione del regime delle carni. Infine, il Consiglio europeo di Nizza del 7-10 dicembre 2000 ha ribadito che a partire dal 2003 avranno luogo le prime adesioni dei paesi candidati.

Si può affermare, pertanto, che l'agricoltura europea si trova all'inizio del nuovo millennio di fronte a tre sfide settoriali interdipendenti che ne mettono in discussione l'identità e il destino. Le tre sfide sono: l'allargamento dell'Unione europea ai paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica, e successivamente alla Turchia; l'affermazione del carattere multifunzionale dell'economia rurale, a seguito della rivoluzione tecnologica e delle istanze crescenti per la tutela dell'ambiente e della salute;

e l'apertura del ciclo negoziale del *Millennium Round* dal quale dipende il futuro del WTO.

Le tre sfide mettono in discussione obiettivi, principi, meccanismi e risorse della principale politica comune realizzata dalla Commissione europea: la politica agricola comune (PAC). Il dibattito sulla politica agricola europea è conseguentemente molto acceso in questi mesi ed è alimentato anche da interessi protetti, da tentazioni protezionistiche e da piani governativi per la rinazionalizzazione della politica agricola. Manca tuttavia a livello europeo un dibattito adeguato e democratico sulle finalità, gli obiettivi, gli strumenti e i mezzi della politica agricola per definire una strategia globale in cui gli obiettivi interni della produzione, in termini quantitativi e qualitativi, le garanzie per la salute animale ed umana, la tutela del territorio, siano resi compatibili con gli obiettivi esterni, ossia con il ruolo che l'Europa deve recitare nel mondo ai fini della sicurezza e dello sviluppo.

Occorre quindi individuare la natura della sfida per comprendere ciò che è ancora valido per la PAC e definire, eventualmente, una nuova politica. Il punto principale da sottolineare è che da tempo la PAC, nonostante i suoi meriti, è sotto accusa per le deviazioni, i privilegi e gli sprechi che la caratterizzano, ma finora nessuna riforma è venuta a capo del problema. L'agricoltura europea attende da anni una riforma incisiva, che definisca la sua nuova identità multifunzionale nell'ambito dell'economia rurale, un nuovo «patto sociale», e non la trova a causa degli interessi protetti e del metodo intergovernativo che finora ha caratterizzato il governo dell'Unione europea. Ogni decisione finisce con l'essere il frutto di laboriosi compromessi tra i ministri dell'agricoltura dei paesi membri, spesso condizionati sul piano elettorale da lobby agricole nazionali. Ciò contrasta con l'interesse generale europeo per un'agricoltura moderna, competitiva sul piano internazionale e capace di apporti positivi all'ambiente e alla salute dei cittadini, degli animali e delle piante.

#### *L'impostazione strategica iniziale della politica agricola comune.*

Le preoccupazioni per un'agricoltura di qualità, non nociva alla salute delle persone, degli animali e delle piante, le rivendicazioni di una crescita sostenibile ed eco-compatibile, che oggi dominano il dibattito sul futuro della Terra e sul modello europeo, sono certamente molto diverse da quelle che ispirarono l'impostazione della politica comune negli anni '50.

La PAC fu concepita dai sei paesi fondatori della Comunità economica europea (CEE) nel contesto difficile del dopoguerra e della nuova situazione di potere bipolare. Solo la Francia si presentava allora con una produzione cerealicola eccedente, mentre la nuova Repubblica federale di Germania risultava monca delle regioni agricole tedesche centro-orientali e presentava un forte deficit per i prodotti alimentari. Gli altri paesi potevano apportare le loro complementarità al progetto comune: il gruppo del Benelux si distingueva nel campo delle produzioni animali e, a sua volta, l'Italia disponeva, ma solo per ragioni ambientali, di un vantaggio comparativo nelle produzioni mediterranee.

Gli Europei avevano poi alle spalle la crisi agraria degli anni 1929-32, le privazioni alimentari sopportate nella prima e nella seconda guerra mondiale e l'imperativo strategico di sviluppare la loro produzione agricola per conseguire la sicurezza negli approvvigionamenti alimentari, messa a dura prova dal blocco di Berlino e dalla guerra di Corea, e dovevano eliminare il pesante saldo negativo della bilancia dei pagamenti. L'agricoltura europea, inoltre, si presentava nel suo insieme tecnicamente arretrata, ancora segnata da condizionamenti feudali su larga parte del territorio, poco redditiva, esposta ai condizionamenti climatici e alle oscillazioni dei prezzi internazionali delle derrate.

Il confronto con l'agricoltura nord-americana, che durante le due guerre mondiali e la ricostruzione era divenuta il principale fornitore di cereali per i paesi europei, risultava schiacciante. Gli Stati Uniti avevano 400 milioni di ettari per 200 milioni di abitanti e solo 4 milioni di agricoltori. I sei paesi fondatori della CEE avevano invece a disposizione 65 milioni di ettari coltivabili, con 17,5 milioni di agricoltori, pari al 26% della popolazione attiva, e una produzione interna che copriva solo l'85% del fabbisogno alimentare della popolazione totale pari a 150 milioni di consumatori. Con l'occhio di oggi, il confronto permette di comprendere subito i differenti livelli di sviluppo tra le due agricolture negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale. Il migliore assetto dell'agricoltura statunitense era ovviamente dovuto al diverso percorso storico e politico, ma anche alle differenze strutturali che pesano tuttora sull'agricoltura europea a causa della configurazione del territorio nel vecchio continente, dei condizionamenti ambientali, dell'organizzazione della proprietà fondiaria, dell'articolazione socio-culturale delle campagne.

In ogni modo, dato il contesto iniziale descritto, la politica agricola comune ebbe come basi iniziali di riferimento sia le esperienze anticicliche condotte in Europa negli anni '30, sia il *Farm Bill* adottato negli Sta-

ti Uniti nello stesso periodo. I membri del Comitato Spaak che formularono il Rapporto del 1956, alla base del Trattato CEE firmato a Roma l'anno dopo, erano perfettamente informati sui successi delle politiche agricole di oltre Atlantico e dei benefici arrecati da un mercato continentale regolato. Ciò permise ai negoziatori di definire con precisione gli obiettivi di una politica comune all'art. 39 del Trattato: accrescere la produttività agricola, assicurare un livello di vita equo agli agricoltori, stabilizzare i mercati, garantire la sicurezza degli approvvigionamenti e assicurare prezzi ragionevoli ai consumatori. Il Trattato lasciò poi alle istituzioni il compito di definire ulteriormente i contenuti della PAC e le sole indicazioni fornite sugli strumenti riguardarono la creazione di un'organizzazione comune dei mercati agricoli e uno o più fondi finanziari (2).

A distanza di anni, si può affermare che l'impianto della politica agricola comune venne realizzato in tempi sufficientemente rapidi e nel giro di un decennio portò all'organizzazione del mercato comune agricolo integrato e al conseguimento dell'obiettivo strategico dell'autosufficienza alimentare per cereali e carni. Infatti, a sei mesi dall'avvio della CEE, nel luglio del 1958, si tenne la Conferenza di Stresa, con la partecipazione dei ministri dell'agricoltura e dei rappresentanti delle organizzazioni professionali dei sei paesi, che permise di definire i principi base della politica comune, validi ancora oggi: unicità del mercato e dei prezzi interni della CEE, preferenza comunitaria, solidarietà finanziaria.

Sulla base dei risultati di Stresa, il 30 giugno 1960 la Commissione presentò al Consiglio le proposte per la successiva introduzione di sei organizzazioni comuni di mercato (OCM) per cereali, suini, uova, volatili, frutta e legumi, vino, di un Fondo europeo di orientamento e di garanzia agricola (FEOGA) e delle regole di finanziamento da parte del bilancio comunitario. I meccanismi introdotti sono ancora in funzione, sebbene siano stati riformati e integrati da ulteriori strumenti.

Le OCM costituiscono un insieme strutturato di meccanismi, articolati settorialmente, che nell'ambito di un regime di libera circolazione garantiscono prezzi comuni europei, misure di intervento per sostenere i prezzi sul mercato comunitario e un dispositivo che sorregge gli scambi con i paesi terzi (3). Il FEOGA rappresenta il meccanismo finanziario e realizza gli interventi strutturali in cooperazione con gli Stati e gli interventi a difesa dei prezzi interni con il gettito di una parte consistente delle entrate autonome comunitarie, denominate «risorse proprie», espresse dai dazi doganali industriali, dai prelievi sulle importazioni

agricole, dalla quota IVA, integrate in tempi più recenti dal crescente contributo a carico degli Stati membri dell'UE (4).

#### *Il contributo della politica agricola all'integrazione europea.*

La ricerca di nuove soluzioni per la principale politica comune europea impone un esame oggettivo dei suoi successi e delle sue deviazioni.

Per quanto riguarda i primi, essi sono numerosi e significativi. Innanzitutto, va ribadito il contributo decisivo dato dalla PAC al conseguimento in pochi anni dell'obiettivo strategico dell'autosufficienza alimentare per la Comunità e la coerenza iniziale tra premesse, finalità, principi e strumenti adottati. I risultati non sono mancati anche su altri terreni e vale la pena di riportare alcune cifre da mettere a confronto con i dati di partenza della Comunità a sei. Alla fine degli anni '90, l'agricoltura dei 15 paesi membri si sviluppava su 134 milioni di ettari, esprimeva 7,4 milioni di aziende, 7,8 milioni di addetti, il 5% del totale degli occupati (nel 1970 erano ancora il 13,4 %) e realizzava un valore pari a circa l'1,6% del Pil UE (nel 1970 ne esprimeva il 5,4%). La superficie media delle aziende è aumentata in quarant'anni da 13,3 a 17,4 ettari, mentre la superficie agricola totale è diminuita del 5,3%. Inoltre, va segnalata anche una sensibile evoluzione della presenza dell'Europa nel commercio mondiale dei prodotti agricoli. Sempre alla fine dello scorso decennio, l'Unione europea si poneva in questo settore al secondo posto sul versante delle esportazioni agricole con il 22,8% del totale mondiale, dopo l'America latina che raggiungeva il 24,7%, e al primo posto per le importazioni per una quota mondiale del 27% (5).

In secondo luogo, la PAC è stata la prima e grande politica comune delle Comunità che ha combinato piano europeo e mercato attraverso l'orientamento strutturale e l'intervento a garanzia dei prezzi agricoli assicurati dal FEOGA, ha favorito l'accumulazione e incentivato il progresso tecnico e l'innovazione tecnologica, ha rallentato l'esodo della popolazione agricola a fronte del grande sviluppo dell'occupazione industriale. È stata la prima politica europea finanziata dalle «risorse proprie» del bilancio della CEE. Va aggiunto che la modernizzazione dell'agricoltura europea decollò immediatamente con l'avvio della PAC. In dieci anni, dal 1961 al 1971, l'indice di produttività del lavoro nella Comunità a sei (prodotto interno lordo per persona occupata), passò da 100 a 188 nell'agricoltura e da 100 a 166 nell'industria con una chiara riduzione dello scarto tra i livelli dei salari orari nei due settori (6).

In terzo luogo, la PAC ha assicurato la libera circolazione dei prodotti agricoli tra i paesi fondatori della CEE e ha introdotto la prima unità monetaria europea: l'Unità di Conto europea (UCE), già negli anni '60, anticipando in tal modo il mercato unico dei prodotti industriali e dei servizi (1992) e l'introduzione dell'euro (1999). L'UCE era l'unità di conto per la gestione del bilancio CEE, ma anche l'unità nella quale venivano espressi i prezzi unici europei garantiti agli agricoltori. L'UCE aveva una parità 1 a 1 con il dollaro degli Stati Uniti e il rapporto di cambio delle singole valute degli Stati membri con il dollaro permetteva di definire i valori dell'UCE in valuta nazionale (le «monete verdi») per i prezzi di intervento sui singoli mercati nazionali. Si può aggiungere che il funzionamento del mercato comune agricolo è stato distorto, a un certo punto, dall'intervento di fattori esterni, quali il disordine monetario europeo degli anni '70 e '80 e la conseguente introduzione dei montanti compensativi monetari (vedi paragrafo successivo).

In quarto luogo, la PAC è stata decisiva per il funzionamento dell'unione doganale industriale. Non si poteva realizzare la libera circolazione dei prodotti industriali senza la libera circolazione dei prodotti agricoli. Ciò era coerente con gli interessi che hanno sempre accompagnato sul piano economico l'asse politico franco-tedesco: se la libera circolazione dei prodotti industriali ha favorito la Germania, la politica agricola ha trovato nella Francia il maggiore beneficiario. Inoltre, va sottolineato che la persistenza delle politiche agricole nazionali avrebbe condizionato negativamente la competitività industriale dei paesi partecipanti, determinando spinte inflazionistiche differenziate secondo i livelli dei prezzi interni o di importazione delle derrate alimentari, come poi di fatto è avvenuto durante gli anni del disordine monetario europeo.

In quinto luogo, la PAC ha difeso il mercato interno dalle perturbazioni dovute alle oscillazioni nei prezzi internazionali, con benefici sia per i produttori che per i consumatori europei (7). Questo è un punto decisivo anche per porre su un terreno corretto il dibattito su libero scambio e intervento politico in economia. La scelta fatta con la PAC rimane ancora valida nei confronti di coloro che sostengono che sia conveniente specializzare l'economia europea nella produzione di beni industriali e dei servizi e ricorrere al mercato mondiale per l'approvvigionamento delle derrate alimentari e dei prodotti agricoli di uso industriale. La difesa del mercato interno ha infatti evitato ai consumatori europei il ricatto dei produttori che monopolizzano il commercio mondiale di alcune derrate alimentari. Senza la PAC, l'Europa avrebbe

dovuto pagare la bolletta dell'«oro verde» accanto a quella onerosa dell'«oro nero».

In sesto luogo, la PAC ha avuto un costo contenuto. L'onere globale annuo addossato alle finanze comunitarie è stato in media intorno allo 0,6% del Pil UE, al quale va aggiunto un altro 0,6% a carico degli Stati membri. Si può dedurre che con risorse annuali pari a poco più dell'1% del Pil è stata condotta nella CEE, nel bene e nel male, una politica strategica e vincente di sviluppo dell'agricoltura, di autonomia alimentare e, va detto, di pace sociale nelle campagne. Quando si discute dei costi elevati della PAC si dimentica di sottolineare che gli stessi grandi paesi sostenitori del liberoscambismo in agricoltura spendono complessivamente per singolo agricoltore più di quanto faccia l'UE, mantengono monopoli di Stato per il commercio estero delle derrate e agevolano ampiamente in forme diverse le esportazioni delle loro eccedenze. Gli Stati Uniti destinano alla politica agricola federale il 2% delle loro risorse (8).

#### *Le alterazioni della politica agricola comune.*

Le considerazioni sui successi e sul costo relativo della PAC non tolgono che tale politica abbia prodotto nel tempo eccedenze e distorsioni nelle produzioni agricole che avrebbero potuto essere evitate con una tempestiva riforma non appena gli obiettivi iniziali di autonomia alimentare furono conseguiti. Allo stesso modo, non sono state rispondenti alla natura del problema la gestione della crisi valutaria degli anni '70 e '80 e l'impostazione della politica commerciale esterna.

In realtà, la politica agricola è rimasta vittima dell'approccio funzionalista dell'integrazione europea, realizzata nell'ambito dei Trattati, e dell'assenza di un governo europeo sovranazionale e dei relativi meccanismi politici democratici di assunzione delle decisioni politiche. Il confronto con la realtà politica degli Stati Uniti permette di chiarire il problema. In America, la Presidenza e il Congresso, pur essendo fortemente condizionati entrambi dalle lobby agricole locali e da interessi articolati contrapposti, gestiscono la politica agricola come bene pubblico di interesse federale. L'agricoltura entra nell'equazione complessa del potere di Washington in modo che approvvigionamento alimentare e industriale, livello dei prezzi, redditi agricoli, ricerca e applicazioni scientifiche (vedi il caso delle biotecnologie), tutela dell'ambiente (poca) e della salute (vedi l'attenta *Drug and Food Administration*) e volumi di spesa pubblica dedicata si combinano anche con l'uso del «potere

alimentare» nella politica estera, come accade quando si delinea un cattivo raccolto in Cina, in Russia o nel mondo in sviluppo. Gli Europei, d'altra parte, ebbero modo di beneficiare di questo approccio ai tempi della guerra e dell'immediato dopoguerra.

La politica agricola europea si è trovata invece isolata da tutti i principali strumenti complementari di intervento (lo strumento monetario per garantire l'unicità dei prezzi, lo strumento finanziario per definire le risorse da destinare alla politica strutturale nelle campagne, lo strumento della politica estera per inserire le politiche interne nel quadro delle compatibilità e delle opportunità offerte dalle relazioni con il resto del mondo). Diversamente dagli Stati Uniti, la Commissione può solo avanzare proposte, mentre il Parlamento europeo può solo esprimere pareri su tutte le questioni decisive che interessano la politica agricola, dalle spese per la garanzia dei prezzi, alla fiscalità, dal bilancio alla stessa modifica dei Trattati e, pertanto, è privo di qualsiasi influenza decisiva sulla riforma della PAC. L'unico organo comunitario che dispone del potere decisionale è il Consiglio dei Ministri dove sono ovviamente rappresentati gli interessi nazionali e il compromesso vincente è quello che riflette gli interessi di parte prevalenti. Il deficit istituzionale è emerso non appena è stato conseguito l'obiettivo sostanzialmente definito e comune dell'autosufficienza alimentare e si sono delineate le scelte politiche per il futuro. In assenza di meccanismi politici europei sovranazionali di decisione e di realizzazione, la definizione delle nuove finalità, degli obiettivi, degli strumenti, del ruolo dell'agricoltura nella società europea e nel mondo è rimasta impigliata nelle mani dei governi nazionali e degli interessi protetti.

Tutto ciò permette di dare una spiegazione a tre grandi alterazioni della politica comune: la deviazione della politica di piano e il governo del mercato, l'introduzione dei montanti compensativi monetari, la politica commerciale verso il resto del mondo.

Per quanto riguarda la politica di piano e il governo del mercato, ciò che è accaduto è riconducibile, sul piano politico e tecnico, alle seguenti ragioni:

1) l'unico elemento di programmazione che ha potuto funzionare, in un quadro di potere imperfetto, di natura intergovernativa, è stato l'intervento sui prezzi, i cui livelli sono stati sempre patteggiati tra i livelli minimi e massimi richiesti dai ministri nazionali dell'agricoltura e dalle loro lobby;

2) il sistema dei prezzi agricoli e del ritiro delle eccedenze prodotte a un prezzo garantito ha favorito un aumento progressivo della produzione

a un ritmo superiore alle capacità di assorbimento del mercato (+2% annuo contro lo 0,5% nei consumi);

3) il sistema per lungo tempo non ha posto limiti quantitativi alla produzione e al ritiro delle eccedenze; sono stati creati di conseguenza costosi stoccaggi e tensioni nelle relazioni con alcuni partners commerciali mondiali che risentivano dell'impatto delle esportazioni europee sovvenzionate;

4) la produzione intensiva, stimolata dalla garanzia del prezzo di intervento, ha avuto ripercussioni negative sull'ambiente, ha favorito la diffusione della monocoltura e la scomparsa di migliaia di varietà vegetali tradizionali, spazzate via da alcune varietà più redditizie, nonché l'affermazione di sistemi di allevamento e di concimazione che hanno prodotto una rottura dell'equilibrio tra l'uomo, la natura e gli animali (mucca pazza, diossina, nitrati);

5) il regime dei prezzi ha favorito le imprese più grandi e competitive poiché non teneva adeguatamente conto dei redditi agricoli della stragrande maggioranza delle aziende piccole e medie a costo marginale;

6) di fronte alla difficoltà di rimuovere le cause strutturali del sottosviluppo nelle aree mediterranee, gli interventi a favore delle produzioni ortofrutticole e del vino hanno assunto carattere assistenzialistico, alimentando anche in questi settori sovrapproduzioni e sprechi;

7) il sistema di garanzia ha creato una situazione particolarmente difficile tra paesi UE pagatori netti e paesi UE beneficiari netti a causa del continuo aumento delle spese che hanno finanziato per anni lo spreco piuttosto che la crescita sostenibile.

Si può aggiungere ancora che la garanzia dell'intervento (in pratica, il ritiro delle eccedenze a un prezzo garantito per non fare crollare i prezzi), oltre ad allontanare l'impresa agricola dal mercato e a creare interessi protetti (molte imprese hanno prodotto per l'intervento e non per il mercato), ha finito con l'alimentare un effetto rendita che ha mantenuto elevato il valore della terra e quindi reso più difficile la compravendita fondiaria e la nascita di imprese agricole efficienti.

La seconda grande alterazione della politica agricola europea è riconducibile al tentativo di creare un mercato comune senza avere una moneta unica. Una moneta comune (9), però, esisteva già in Europa negli anni '50 e '60: era il dollaro, il quale, nell'ambito del sistema monetario internazionale a cambi fissi creato a Bretton Woods nel 1944, costituiva la valuta di riferimento per tutte le monete nazionali europee. I montanti compensativi monetari che alterarono il regime dei prezzi unici europei furono infatti introdotti con la crisi dei cambi fissi. La crisi emerse alla

fine degli anni '60 con la svalutazione della sterlina (1967), ma ebbe impatto sulla politica agricola solo nel 1969, quando in agosto il franco francese fu svalutato dell'11,1% e in ottobre il marco tedesco fu rivalutato del 9,25%. Fu allora introdotto un meccanismo che doveva essere transitorio e invece fu consolidato dalla crisi definitiva del sistema monetario internazionale con l'abbandono della convertibilità aurea del dollaro statunitense da parte del Presidente Nixon il 15 agosto 1971 e la successiva generalizzazione delle fluttuazioni valutarie.

Il meccanismo adottato rispecchiava chiaramente la pressione delle organizzazioni agricole sui rispettivi governi. La crisi del franco e del marco, e poi delle altre monete europee, alterò il sistema dei prezzi espressi in UCE che aveva la funzione di mantenere l'unicità istituzionale dei prezzi agricoli negli scambi tra paesi membri. Per garantire la libera circolazione dei prodotti agricoli all'interno del mercato comune i prezzi unici europei furono mantenuti. Tuttavia, contrariamente a quanto avveniva nel mercato comune per i prodotti industriali, al fine di evitare il trasferimento degli effetti inflazionistici nei paesi a moneta svalutata e la compressione dei redditi agricoli nei paesi a moneta rivalutata, i prezzi agricoli nazionali furono lasciati ai loro livelli per essere tradotti in prezzi europei unici sulla base di «tassi verdi» di conversione. Inoltre, per evitare movimenti commerciali speculativi, con aumento della domanda dei prodotti dei paesi a moneta debole e compressione della domanda dei prodotti dei paesi a moneta forte, fu introdotta una tassa sulle esportazioni dei primi (montanti compensativi monetari negativi) e una sovvenzione all'esportazione per i secondi (montanti compensativi monetari positivi). Il meccanismo si rivelò molto costoso e fu anche sottoposto a revisioni. Oggi si può affermare che i montanti hanno certamente garantito la libera circolazione dei prodotti, senza discriminazioni, all'interno del mercato comune e verso i paesi terzi, ma hanno favorito, allo stesso tempo, una rinazionalizzazione della politica agricola, soprattutto a beneficio dei paesi a moneta forte, la cui competitività è stata protetta dai montanti monetari. Solo con l'introduzione della moneta unica nel 1999 è stato possibile avviare la transizione per la rimozione dei montanti compensativi.

La terza alterazione riguarda l'assenza di una strategia coerente nella gestione della politica commerciale agricola. La politica commerciale estera avrebbe richiesto, come la moneta unica (10), la creazione dello Stato federale europeo. La mancanza di un governo sovranazionale capace di elaborare una strategia coerente e responsabile delle relazioni esterne ha esposto ripetutamente la CEE ai diktat espressi dalle ammini-

strazioni statunitensi al tavolo dei negoziati GATT sulla liberalizzazione degli scambi. In altri casi, ha indotto la Commissione e i ministri nazionali a fare concessioni commerciali ai paesi terzi, in ossequio a un mal compreso liberismo o a interessi protetti, che non si conciliano con la difesa dell'economia e dell'ambiente rurale in aree regionali specifiche.

E' emblematico ricordare che, a seguito dell'apertura alle importazioni a tasso zero della manioca, della soia e del glutine di mais, chiesta dagli Stati Uniti negli anni '70, in Europa divenne ancor più conveniente l'allevamento animale, che prima doveva contare per il mangime sui cereali europei più costosi, sul pascolo e la produzione di erba medica, con due conseguenze negative: l'aumento delle produzioni di carni e di latticini, e l'aumento delle eccedenze di cereali a causa della compressione della domanda interna per la stessa concorrenza dei detti mangimi animali importati. Si può aggiungere per inciso che l'UE, ancora oggi, non può agevolare la propria produzione di soia, né sovvenzionare la trituratione delle proteaginosi che entrano nei mangimi animali a seguito delle intese raggiunte in sede GATT.

A fronte degli eccessivi stoccaggi, la Comunità colse l'opportunità della crisi agricola in Unione Sovietica negli anni '80 per esportare a prezzi sovvenzionati le proprie eccedenze di cereali, carni e prodotti del latte, sottraendo quote di mercato agli Stati Uniti e agli altri grandi produttori e diventando provvisoriamente il primo esportatore di prodotti agricoli mondiali. Ciò aprì con Washington e altre capitali un aspro contenzioso, chiuso solo nel 1995 con l'Accordo sull'agricoltura di Marrakech che introdusse la riduzione in tre anni degli aiuti interni all'agricoltura del 20%, l'abbattimento in sei anni del 36% delle sovvenzioni all'esportazione e infine la liberalizzazione dell'accesso ai mercati attraverso la sostituzione di tutte le misure di protezione alle frontiere con l'introduzione di «equivalenti tariffari», in pratica con dazi all'importazione da ridurre del 36% in sei anni.

Allo stesso modo, suona come una misura di politica commerciale non sufficientemente meditata l'apertura alle importazioni di riso, di carni e di fiori dai paesi terzi che finisce col mettere in crisi l'economia rurale di vaste aree colturali, con ricadute negative sulla tutela dell'ambiente e del territorio europeo, senza potere dare in cambio un contributo decisivo ai problemi dello sviluppo nei paesi esportatori, come avremo modo di vedere successivamente.

*I tentativi di riforma tra vincoli interni e internazionali.*

Gli effetti perversi della politica comune sulla politica dei prezzi non

sono un fatto recente: essi si manifestarono abbastanza presto, non appena si profilò il conseguimento dell'autosufficienza alimentare. Un primo tentativo di correzione degli strumenti fu avanzato con il piano di modernizzazione europea dell'ex Commissario Sicco Mansholt. Il suo Memorandum (1968), nonostante il suo scarso seguito per le reazioni delle organizzazioni professionali, mantiene ancora oggi una sua validità per avere posto le basi per gli orientamenti successivi. Nelle intenzioni di Mansholt, l'intervento strutturale doveva essere prioritario e strategico, mentre la politica dei prezzi interni doveva solo essere uno strumento temporaneo e di breve periodo, una rete di sicurezza per porre gli agricoltori al riparo dalle fluttuazioni congiunturali e accompagnarli nella transizione strutturale.

Come sviluppo successivo si può ricordare che nel 1972 il Consiglio dei Ministri emanò tre direttive socio-strutturali, sugli investimenti, sull'abbandono della professione agricola e sulla formazione, che successivamente aprirono la strada alle misure di pre-pensionamento degli agricoltori e di riconversione, agli aiuti agli investimenti selettivi con i piani di sviluppo, alle misure a favore della commercializzazione e della trasformazione dei prodotti agricoli, ai programmi di sviluppo settoriale o regionali, agli aiuti ai raggruppamenti di produttori e alle misure di sostegno regionale per le zone di montagna e le regioni sfavorite.

E' significativo ancora sottolineare che la PAC, nonostante i vincoli intergovernativi della CEE e degli interessi protetti, sia riuscita a recepire gradualmente un'attenzione crescente per un nuovo ruolo dell'agricoltura, che l'allontana dagli obiettivi iniziali di crescita quantitativa. Nel corso degli anni '80 si è affermata poi un'attenzione sempre più diffusa per le politiche strutturali e lo sviluppo rurale, a cominciare dai Programmi integrati mediterranei del 1985 rivolti a modernizzare l'agricoltura delle regioni meridionali dell'Europa dopo l'allargamento a Grecia, Spagna e Portogallo. Un primo vero progetto nacque però solo con la riforma dei fondi strutturali del 1988 realizzata da Jacques Delors. Fu introdotto il meccanismo plurifondo, combinando le potenzialità di intervento del Fondo europeo regionale di sviluppo (FERS), del Fondo sociale europeo (FSE) e del FEOGA. Il settore rurale è divenuto da allora oggetto di una politica specifica, con obiettivi, principi, strumenti e mezzi finanziari, che è stata perfezionata gradualmente attraverso la riforma realizzata dal Commissario europeo Mac Sharry nel 1992, il Trattato di Maastricht, entrato in vigore il 1° novembre 1993 (v. Art. 130), il *Documento sulla strategia agricola* del dicembre 1995, la dichiarazione finale della Conferenza di Cork del 7-9 novembre 1996 che ha ricono-

sciuto il carattere multifunzionale dell'agricoltura e il suo ruolo chiave nel settore rurale, la semplificazione della gestione complessa dei Fondi agricolo, regionale e sociale attraverso la creazione del Forum della coesione economica e sociale (primavera 1997).

Accanto a questi sviluppi interessanti va segnalato che, alla fine degli anni '80, l'urgenza di una riforma diventò sempre più evidente per ragioni interne (la crescita degli stock e delle spese comunitarie) e per vincoli internazionali (il negoziato GATT). L'esito del dibattito portò alla citata riforma Mac Sharry del 1992, alla quale va attribuito il merito di avere riconosciuto gli effetti negativi dell'eccessiva intensificazione dell'agricoltura sul territorio rurale, di avere ricordato la necessità di porre sotto controllo l'uso delle risorse idriche, di avere sottolineato l'opportunità di limitare la maggiore specializzazione e l'incremento della dimensione delle imprese, mettendo in evidenza i vantaggi ambientali e i ritorni economici ed occupazionali offerti dall'agricoltura biologica, dall'agricoltura mista e dalla rotazione tradizionale delle colture.

La riforma Mac Sharry ha cercato, per la prima volta, nell'ambito dei rapporti di potere intergovernativi, di avviare un'inversione di tendenza nel sostegno delle attività agricole: sono stati mantenuti i principi, ma sono cambiati i meccanismi, passati dal sostegno dei prezzi al sostegno dei redditi. Essa fu impostata per i cereali perché questo settore, come abbiamo visto, non poteva profittare di aumenti nella domanda per l'alimentazione animale a causa dei prezzi interni troppo elevati e di una concorrenza sempre più viva dei sostituti dei cereali, quali soia, manioca e glutine di mais, che la Comunità europea aveva ammesso all'importazione senza dazi a causa delle pressioni internazionali. In pratica, al fine di limitare la produzione interna e avvicinare i prezzi a quelli praticati dal mercato mondiale, la riforma del 1992 ha determinato una riduzione dei prezzi nel settore dei seminativi (-29%) e delle carni bovine (-15%), l'istituzione dei pagamenti compensativi a sostegno dei redditi degli agricoltori, l'introduzione di premi per la messa a riposo delle terre ai fini del controllo della produzione, il varo delle misure di accompagnamento agro-ambientali, di rimboschimento e di prepensionamento (il 50% degli agricoltori ha più di 55 anni di età). La riforma ha interessato anche il regime delle piante oleaginose, il rapporto tra carni bovine e carni bianche, la riduzione delle quote latte del 2%, ma non ha modificato i regimi del tabacco e della carne ovina.

La riforma Mac Sharry ha avuto il merito immediato di abbattere in pochi anni le scorte di cereali da 30 milioni di tonnellate nel 1993 a 3 milioni nel 1995, di ridurre i seminativi e l'uso di fertilizzanti e fitofarma-

ci, di aumentare l'utilizzazione dei cereali nell'industria comunitaria. È stato quindi realizzato, a parere di molti, un atterraggio morbido nella riduzione dei prezzi istituzionali e della protezione attraverso l'armonizzazione degli interventi al commercio mondiale, la riduzione delle eccedenze agricole e il contenimento dei prezzi alla produzione. Allo stesso tempo, la riforma del 1992 non è riuscita a venire a capo di altri difetti strutturali, determinando invece un aumento delle spese comuni a carico del bilancio comunitario per via degli oneri spostati dal consumatore al contribuente, ha mantenuto il sostegno alla rendita, le quote produttive e ha aumentato lo squilibrio tra produttori continentali e produttori mediterranei.

In ogni modo l'esito della riforma Mac Sharry fu propedeutico per affrontare il negoziato agricolo GATT del 1995 a Marrakech in condizioni di minore debolezza contrattuale.

#### *L'Agenda 2000 e le nuove sfide per l'agricoltura europea.*

Fino ad oggi, la cooperazione tra i governi degli Stati membri dell'UE ha impostato in modo assolutamente limitato i processi di riforma sulla base di una duplice spinta di vincoli interni ed esterni. I vincoli interni sono dovuti alla crescita della spesa per la politica agricola e alle frizioni che questa ha creato nei rapporti tra i paesi membri, rispettivamente finanziatori netti degli oneri e beneficiari netti delle risorse. I vincoli esterni sono riconducibili alle pressioni internazionali per l'apertura delle frontiere comunitarie, spesso dovute a ritorsioni per le esportazioni comunitarie sotto costo. Anche il compromesso realizzato dal Consiglio europeo di Berlino nel marzo del 1999 sull'Agenda 2000, in merito alla politica agricola comune e all'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica, riflette principalmente l'equilibrio tra la difesa degli interessi agricoli nazionali e i vincoli di bilancio.

Il paradosso che emerge, soprattutto dal compromesso raggiunto sulle risorse di bilancio, è che l'Agenda 2000 contribuisce a frenare l'integrazione europea invece di rafforzarla ed estenderla. La preoccupazione principale adottata è stata quella di mantenere ferma in termini percentuali la dimensione del bilancio comunitario entro il tetto dell'1,27% del Pil totale dell'UE per il periodo 2000-2006, subordinando gli obiettivi di interesse generale e strutturali dell'allargamento alle risorse disponibili. Ciò è la conseguenza del progressivo inaridimento delle «risorse proprie» che finanziano il bilancio della Comunità europea (dazi doganali, prelievi agricoli, e quota IVA), soprattutto per effetto delle politiche di

liberalizzazione del commercio internazionale e di riduzione tariffaria. Nel 1999 è stato valutato che l'insieme delle «risorse proprie» fosse inferiore al 50% del bilancio comunitario (con la somma del gettito dei dazi e dei prelievi al di sotto del 15%), mentre la parte rimanente era finanziata dal contributo Pnl posto a carico dei bilanci nazionali. Di qui una serie di confronti ragionieristici di ispirazione «thatcheriana»: la Germania versa il 28% del bilancio comunitario e riceve il 14,1% del totale e una quota dello stesso livello per l'agricoltura, la Francia versa il 17,5%, riceve il 17,1, ma per la spesa agricola la quota sale al 22,5%. L'Italia eroga l'11,5% del totale, riceve l'11,8% e per l'agricoltura il 12,5%, e così via di seguito. In questo contesto le conclusioni politiche sono obbligate: ciascun paese UE cerca di minimizzare i propri contributi e di massimizzare i ritorni del bilancio comunitario, ma il minimo comune denominatore generale diventa la limitazione delle risorse disponibili per le politiche comunitarie.

Questo risultato rappresenta una vera contraddizione per le ambizioni dell'UE e le nuove sfide che si affacciano a partire da quella cruciale dell'allargamento. La grave contraddizione è resa evidente dal confronto con gli Stati Uniti: in Europa i governi dei paesi membri bloccano le risorse del bilancio comunitario all'1,27% del Pil totale per il periodo 2000-2006 e presentano tale risultato come un grande successo, mentre il governo degli USA può contare su una massa di risorse pari al 20% del Pil.

Con l'allargamento all'Europa centro-orientale, l'Unione europea conferma e rafforza il suo primato di potenza commerciale mondiale e, allo stesso tempo, accusa due ricadute strategiche nei rapporti internazionali. La prima riguarda il fatto che essa rappresenta un modello innovativo, produttivo e sociale, di integrazione sovranazionale tra sistemi produttivi differenziati nell'ambito del quale può realizzarsi un'efficace combinazione di piano (obiettivi, principi, strumenti e interventi) e mercato continentale (libera circolazione delle persone, dei prodotti, dei capitali e dei servizi) per la realizzazione di un'agricoltura polifunzionale e tecnologicamente avanzata (ambiente, economia rurale, ricerca e occupazione). La seconda ricaduta è il rafforzamento del suo interesse, come prima potenza commerciale del mondo, per lo sviluppo di un commercio internazionale ordinato tra aree regionali mondiali con livelli differenziati di sviluppo.

Le tre sfide, l'allargamento, l'agricoltura polifunzionale e il commercio internazionale ordinato, debbono essere esaminate più approfonditamente anche per le opportunità che offrono all'Unione europea. Va però

subito chiarito che queste tre sfide richiedono un aumento limitato delle risorse per il bilancio della Comunità europea in quanto il problema in gioco reale è la capacità di governo democratica dell'Unione europea che oggi entra in crisi anche quando si devono aumentare dello 0,25% le risorse disponibili per le politiche comuni. La riforma agricola europea dipende pertanto da una profonda revisione dei meccanismi politici di decisione che vanno democratizzati e sottratti al dominio esclusivo dei rapporti intergovernativi.

*L'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica (PECO).*

L'Europa centro-orientale e balcanica ha gravi problemi ambientali, presenta dipendenza alimentare e deve riorganizzare profondamente il sistema produttivo e distributivo. Dopo la caduta dei regimi comunisti, le privatizzazioni hanno innescato in questi paesi una vasta, ma ancora insufficiente, ristrutturazione del sistema agro-alimentare e della trasformazione dei prodotti primari in particolare. Secondo il documento Agenda 2000: «L'agricoltura è un settore relativamente più importante nei paesi candidati all'adesione che negli Stati membri dell'UE in termini di superficie, contributo al Pil, e soprattutto per la quota di occupati rispetto al totale della popolazione attiva. In media, in questi paesi l'agricoltura assorbe più del 22% della forza lavoro, cioè un totale di 9,5 milioni di persone e rappresenta ancora il 9% del Pil, mentre nell'UE gli occupati in agricoltura sono il 5%, ovvero 8,2 milioni, e contribuiscono per il 2,4% al Pil». Inoltre, la produttività del lavoro PECO è appena al 6% di quella UE, mentre la produttività della terra è pari al 16%. Esiste quindi un'ampia possibilità di crescita della produzione agricola grazie all'accelerazione dei processi di modernizzazione che potrebbero permettere di attivare il potenziale produttivo locale in tempi brevi. Allo stesso tempo, con l'allargamento «cresce di 60 milioni di ettari (del 40%) la dotazione di terra agricola. Due terzi dei 60 milioni di ettari supplementari sarebbero costituiti da seminativi, che farebbero aumentare del 55% la superficie attuale a seminativi dell'UE pari a 77 milioni di ettari, anche se si tratta di terreni di diversa qualità ed esposti a condizioni climatiche differenti». Aumenti di offerta si avrebbero anche per barbabietole, latte e carne (11).

Dal punto di vista prospettico, per i Quindici si pone il problema di allargare ai nuovi paesi membri le organizzazioni di mercato e i fondi strutturali e di procurare le risorse supplementari per il loro finanziamen-

to. Sul piano pratico, però, le attuali politiche di mercato e strutturali non possono essere estese immediatamente a questi paesi: i consumatori centro-orientali verrebbero esposti a un aumento rapido ed eccessivo dei prezzi dei prodotti base. Applicare ai paesi candidati le regole della PAC significherebbe, inoltre, immettere in quelle economie un volume sconvolgente di risorse, aumentare le eccedenze e i livelli dei loro prezzi interni. Siccome si ha coscienza che il processo di adesione comporterà comunque un'espansione della domanda locale, con aumento dei prezzi stessi all'interno dei nuovi paesi aderenti, gli aiuti compensativi della PAC non trovano pertanto giustificazione nei confronti degli agricoltori PECO. Inoltre, i prezzi che essa garantisce agli agricoltori occidentali sono superiori di circa un terzo a quelli in vigore nei paesi candidati all'adesione e sui mercati internazionali e sono pertanto destinati a diminuire.

L'allargamento richiede, quindi, uno sforzo epocale di ricongiungimento a causa del potere di acquisto arretrato dei cittadini dei paesi candidati (pari a un terzo del potere di acquisto degli attuali cittadini UE), della bassa competitività delle loro produzioni, del basso costo del lavoro, della minore managerialità degli agricoltori per i ridotti contenuti tecnologici e qualitativi della produzione. Dato il ritardo, nei confronti dei paesi centro-orientali diventa decisivo l'intervento strutturale mirato, piuttosto che l'intervento sui prezzi, e tale intervento deve essere accompagnato da un grande sforzo normativo per definire il quadro giuridico del settore e gli organismi di gestione, il controllo dei mercati, l'ammodernamento delle strutture produttive e, soprattutto, uno standard più elevato dei controlli veterinari e fito-sanitari.

*Il nuovo modello rurale multifunzionale.*

Accanto alle dovute precauzioni per i problemi posti dall'allargamento, occorre considerare anche alcune importanti opportunità. Con le adesioni dei paesi candidati dell'Europa centro-orientale, si verrà a costituire un sistema produttivo con una dimensione continentale più ampia, al servizio di una popolazione di oltre mezzo miliardo di persone, con standard medi di reddito pro-capite crescenti (i paesi candidati si porteranno probabilmente verso i livelli medi comunitari in tempi relativamente rapidi come è avvenuto per i paesi membri mediterranei) e con estensione dei livelli di consumo alimentare sul piano quantitativo e soprattutto sul piano qualitativo. Ciò significa, da un lato, una possibile maggiore autonomia mondiale dell'UE per le *commodities* (cereali,

zucchero, carni e latte) e, dall'altro lato, anche una sempre maggiore attenzione all'agricoltura mediterranea, alle produzioni tipiche e di qualità per carni, prodotti lattiero-caseari, ortofrutticoli e bevande alcoliche. Siccome non sono da trascurare le preferenze dei consumatori per le produzioni biologicamente garantite e la salubrità degli alimenti, ci sono fondate prospettive, anche per l'evoluzione in corso nella politica europea destinata alle aree rurali, per la creazione di un mercato continentale organizzato, capace di esprimere un modello mondiale sul piano delle normative poste a salvaguardia dell'ambiente, della salute degli uomini e degli animali e della difesa dei valori storici e culturali dell'ambiente rurale. Grazie alla presenza di un sistema produttivo industriale e dei servizi molto avanzato, il sistema della produzione agricola, della trasformazione e della distribuzione delle derrate, nonché della produzione di materie prime rinnovabili, ha l'opportunità di fare un salto qualitativo sul piano dell'imprenditorialità e della competitività.

Se sono valide tali premesse, l'agricoltura europea deve fare allora una scelta di campo. Finora ha compiuto una ritirata storica di fronte all'avanzare dell'industrializzazione e della nascita della nuova società dell'informazione e delle telecomunicazioni. Oggi il carattere multifunzionale dell'agricoltura è ampiamente riconosciuto e possono facilmente cadere, proprio grazie ai progressi nella telematica e nei trasporti, le ultime barriere produttive, culturali e ambientali tra sistema industriale e sistema rurale, tra città e campagna, tra centralizzazione direzionale nelle città e rapporti gerarchici con le funzioni distribuite nel territorio, tra sistema centralizzato delle decisioni e produzione in rete. In pratica, l'agricoltura come parte di un sistema rurale multifunzionale, deve stabilire un nuovo «patto sociale» per affermare un modello europeo, produttivamente e socialmente articolato, capace di combinare piano e mercato continentale integrato, da proporre al mondo per il commercio ordinato tra grandi aree in alternativa al sistema del liberoscambismo non organizzato.

L'agricoltura europea può quindi diventare un campo di sperimentazione molto avanzato capace di coinvolgere scelte etiche, scientifiche, produttive, ambientali, sociali e culturali e risposte decisive per temi scottanti, quali quelli della clonazione animale, degli organismi geneticamente modificati e dell'agricoltura biologica, che sono al centro del grande dibattito sul rapporto dell'uomo con la sua salute e con lo stato di salute del territorio, degli animali e delle piante. E' tempo quindi che l'agricoltura finisca di essere la cenerentola tra i settori produttivi, esca dall'assistenzialismo e dagli interessi protetti per recuperare capacità

imprenditoriali a fianco degli altri settori produttivi. Un punto però resta da chiarire. Un sistema produttivo che punta a elevati livelli qualitativi e di tutela dell'ambiente e della salute non può essere esposto alla concorrenza di sistemi che non hanno l'obbligo del rispetto degli stessi vincoli.

#### *Il Millennium Round dopo la Conferenza di Seattle.*

La terza sfida immediata per l'UE è il ciclo negoziale del *Millennium Round* che ormai, dopo il fallimento della Conferenza WTO svoltasi a Seattle dal 30 novembre al 3 dicembre 1999, ha assunto nuovi contenuti in linea con le crescenti istanze espresse dalla società civile a favore di un'agricoltura multifunzionale e della tutela dell'economia rurale.

Questi contenuti sono stati precisati nei tre documenti presentati a Ginevra alla fine di giugno 2000 dalla Commissione europea al Segretario generale del WTO per una sessione speciale del Comitato agricolo in risposta alla richiesta degli Stati Uniti e dei paesi del Terzo mondo di collocare le proprie eccedenze agricole sul mercato europeo. Si può aggiungere che essi esprimono una svolta rispetto agli obiettivi puramente commerciali di accesso ai mercati che erano dominanti nelle precedenti trattative WTO o GATT. Nella sua posizione Bruxelles ha affermato, innanzitutto, «un principio essenziale: la liberalizzazione degli scambi non deve compromettere il diritto che possiede ciascun paese di prendere in debito conto, nella produzione agricola, le esigenze dell'ambiente, della sicurezza e della qualità dei prodotti, del benessere degli animali». In pratica, «le considerazioni non commerciali» prevalgono, negli scambi agricoli, sugli interessi del commercio. In secondo luogo, la Commissione ha voluto anche sottolineare le conclusioni derivanti da tali premesse: «i paesi che rispettano le esigenze citate hanno il diritto di proteggere la loro agricoltura e di permettere ai loro agricoltori di affrontare le istanze avanzate dalla società civile» (12).

Questa posizione è molto evolutiva rispetto all'accordo WTO di Marrakech sull'agricoltura del 15 aprile 1994, che prevedeva impegni per la riduzione dei sostegni interni da parte dei paesi sviluppati, l'apertura dei mercati nazionali con l'introduzione di tariffe riducibili in luogo delle barriere non tariffarie e, infine, la riduzione delle esportazioni sussidiate.

In pratica l'UE, dopo avere ottenuto a Seattle il riconoscimento del carattere multifunzionale dell'agricoltura, ha fatto capire che non può impegnarsi in un negoziato che avrebbe come unico obiettivo l'apertura del suo mercato agricolo e come risultato la ritirata dell'agricoltura

europea che è invece indispensabile per la tutela del territorio e della società rurale. In realtà, l'UE non può diventare con il suo 6% della popolazione mondiale, tendenzialmente sempre più anziana e certamente sovralimentata, il mercato di sbocco delle eccedenze agricole di tutte le altre aree del mondo, come sostanzialmente minacciava l'accordo di Marrakech. Non va poi dimenticato che l'UE costituisce già l'area più aperta agli scambi internazionali agricoli, essendo in questo settore il primo importatore mondiale e il secondo esportatore mondiale.

C'è però un secondo aspetto che va sottolineato nella posizione dell'UE a Ginevra, e, in un certo senso, esso è ancora più rilevante poiché apre per l'agricoltura mondiale una prospettiva più solida e orientata verso il futuro rispetto alla liberalizzazione indiscriminata dell'accesso ai mercati adottata a Marrakech. Secondo il documento della Commissione, l'unica strategia perseguibile per lo sviluppo equilibrato e sostenibile nel mondo consiste nel salvaguardare la produzione agricola ovunque abbia tradizioni o prospettive possibili, e questa posizione è decisiva per incoraggiare tutti i paesi del mondo a produrre prioritariamente per i fabbisogni delle proprie popolazioni nelle forme rispettose dell'ambiente, delle culture e dei consumi tradizionali.

Le esportazioni verso l'Europa, va detto chiaramente, non risolvono i problemi dell'Africa, dell'America latina e dell'Asia, fanno diffondere nel Terzo mondo le monoculture intensive destinate ai paesi ricchi di cui approfittano le grandi multinazionali, le aziende commerciali, a volte i politici corrotti, ma sacrificano l'ambiente e la produzione destinata alla popolazione locale che viene di conseguenza esposta alla dipendenza dal grande commercio mondiale. Siccome non tutti i paesi possono conseguire l'autosufficienza produttiva, l'obiettivo è però perseguibile promuovendo la formazione di aree macroregionali continentali all'interno delle quali è possibile realizzare la libera circolazione dei prodotti, la divisione efficace del lavoro e l'efficienza produttiva grazie al supporto di politiche agricole orientate.

Ciò in sostanza è quanto avviene all'interno del mercato unico europeo, di quello statunitense o di quello cinese o indiano e corrisponde alla raccomandazione fatta dal Presidente di turno dell'UE Seixas de Costa nella primavera 2000 (13), quando ha lamentato che i paesi della sponda sud del Mediterraneo chiedono il libero accesso all'Unione europea dei loro prodotti agrari, se non delle persone, ma non praticano la cooperazione interregionale che invece sarebbe un meccanismo di sviluppo perché creerebbe un mercato regionale capace di attrarre investimenti stranieri e realizzare un'efficace divisione del lavoro.

### *Una strategia di portata mondiale per l'agricoltura europea.*

L'Unione europea si trova quindi di fronte a tre sfide immediate che mettono in discussione gli assetti tradizionali della politica agricola. Per affrontare l'allargamento, l'affermazione di un'economia rurale multifunzionale e il negoziato commerciale, occorre un disegno politico complessivo. Tale disegno deve essere capace di combinare allargamento e riforma della PAC per un'agricoltura multifunzionale aperta al mercato mondiale, da un lato, con alleanze internazionali e organizzazione di mercati agricoli macroregionali in altri continenti, dall'altro lato, in modo da consolidare il ruolo del WTO nella costruzione di un nuovo ordine economico internazionale.

Il punto da mettere in evidenza è che il negoziato agricolo del *Millennium Round* rappresenta un nodo centrale da sciogliere per il consolidamento del WTO. Ne consegue che se si vuole consolidare il WTO, nell'ambito del nuovo negoziato che dovrebbe aprirsi a Qatar nel prossimo novembre, e affermare una nuova missione internazionale per l'agricoltura europea rinnovata e allargata, occorre che l'UE diventi protagonista del negoziato mondiale con un disegno politico ampio, come fecero gli Stati Uniti quando avviarono la liberalizzazione internazionale degli scambi dopo la seconda guerra mondiale nell'ambito del sistema bipolare.

Sul piano interno questo disegno deve puntare all'integrazione dell'agricoltura dei nuovi paesi aderenti in un quadro di sviluppo dell'economia rurale orientata al mercato e con elevati standard di protezione dell'ambiente, della salute umana, animale e delle piante. Ciò significa mobilitare ricerca e sviluppo, capacità imprenditoriali, controllo del mercato e risorse finanziarie per le politiche strutturali dell'ambiente e della tutela sociale e sanitaria. Naturalmente obiettivi, principi, strumenti e risorse di tale politica non possono essere definiti con il metodo intergovernativo, debbono essere definiti con procedure democratiche nell'ambito di istituzioni europee riformate.

Sul piano esterno, le basi di questa strategia emergono da quanto è accaduto a Seattle nel 1999. Certamente la Conferenza è fallita, sul piano diplomatico, per la mancanza di convergenza tra le posizioni negoziali dei principali partners, gli Stati Uniti e l'UE, ma è fallita, sul piano politico, per la protesta espressa in piazza dai manifestanti che hanno rivendicato il diritto di ingerenza nel governo della globalizzazione. A Seattle è emerso con chiarezza che la globalizzazione da sola non è in grado di costruire il grande mercato mondiale come «bene comune» a

vantaggio di tutte le parti in causa. Dopo Seattle non è più possibile discutere di commercio senza prendere in considerazione che sul mercato mondiale hanno fatto irruzione i problemi legati all'egemonismo tecnologico, ai modelli di sviluppo orientati all'esportazione selvaggia, alla competitività falsata dal dumping fiscale, sociale e ambientale, alle posizioni di forza derivanti dall'uso dell'arma alimentare oppure dell'arma energetica.

A Seattle si è preso coscienza che la globalizzazione deve essere governata e che le grandi organizzazioni come il WTO, fondate ancora su rapporti egemonici tra Stati, non possono garantire soluzioni adeguate per i problemi dell'umanità. E' ovvio che il modello di riferimento finale per il governo della globalizzazione deve mettere in conto la formazione in atto di una società civile integrata su scala mondiale e, di conseguenza, l'affermazione di forme di governo democratico rappresentativo nelle organizzazioni internazionali preposte al governo del mondo (14).

#### *Una Costituzione federale per l'Unione europea.*

Il nodo emerso a Seattle è quindi politico (superamento dei rapporti egemonici mondiali) e istituzionale (affermazione del controllo democratico della società civile mondiale in formazione sul processo della globalizzazione in corso) e per scioglierlo occorre individuare il soggetto responsabile del nuovo «governo democratico» della globalizzazione e il percorso strategico graduale per introdurlo.

Oggi solo l'Unione europea, a condizione che si dia una struttura di governo efficace, sarebbe potenzialmente in grado di esprimere la volontà di mantenere aperto ed evolutivo il sistema mondiale degli Stati attraverso il rafforzamento degli organismi internazionali. Essa stessa costituisce il modello più avanzato, sul piano economico e politico, di unificazione sovranazionale e ha un interesse oggettivo allo sviluppo delle relazioni multilaterali e non egemoniche. Gli Stati Uniti, invece, mostrano una crescente disaffezione verso gli organismi posti a tutela del sistema multilaterale degli scambi che essi stessi avevano promosso con successo dopo la seconda guerra mondiale tra i paesi ad economia di mercato.

Questo è un punto strategico fondamentale dal quale l'UE deve muoversi per acquisire la leadership del processo, combinando la riforma interna della politica agricola con il *Millennium Round*.

L'interesse europeo per nuovi equilibri di potere mondiale di natura multipolare è reale e riposa su basi strutturali. L'Europa nel suo insieme

ha un interesse oggettivo per l'affermazione di rapporti di pace e di cooperazione con il resto del mondo, non possiede strumenti egemonici né sul piano militare, né sul piano energetico, tecnologico e finanziario, anche se può esprimere una forte posizione contrattuale su tutti questi terreni di confronto e di collaborazione.

L'UE è la prima potenza in termini di partecipazione al commercio mondiale per volume di esportazioni e di importazioni, per i prodotti agricoli è la seconda potenza per il volume delle esportazioni e la prima per le importazioni. Al suo peso negli scambi internazionali si affianca un altro dato che sottolinea l'interesse oggettivo europeo al funzionamento ordinato del mercato mondiale. L'UE ha un livello di apertura al commercio estero più elevato delle altre aree industriali e conseguentemente una maggiore sensibilità dell'economia interna agli input di origine esterna, sia per l'export di manufatti industriali che per l'import di materie prime (vedi la sensibilità del ciclo economico europeo al prezzo del petrolio). Ciò significa che il suo interesse a mantenere aperta la struttura del commercio internazionale è vincolato dalla necessità che tale struttura sia normalizzata sul piano valutario (vedi rapporti tra euro e dollaro) e sul piano delle regole poste a guardia della *fair competition* e della tutela ambientale, sanitaria e sociale.

Tale situazione impone alla stessa UE di assumere con responsabilità l'onere della leadership politica. Ma ciò significa anche affermare la capacità di assumere il ruolo e la responsabilità conseguente di grande potenza mondiale, capace di offrire al mondo un proprio modello produttivo e sociale sul quale possano convergere gli interessi delle forze ragionevoli degli altri paesi. Ruolo che l'UE dovrà assumere rapidamente, per evitare la destabilizzazione dell'ordine internazionale post-bipolare, dotandosi della necessaria capacità di decisione democratica e di azione che oggi non è in grado di realizzare con gli strumenti della cooperazione intergovernativa.

Ciò che occorre, come primo passo strategico, è un nuovo quadro istituzionale europeo capace di realizzare il governo democratico sovranazionale, e questo quadro può essere offerto solo da una Costituzione federale. La prospettiva aperta l'anno scorso dagli interventi del Ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer e di altre autorevoli personalità europee permette di ritenere che dopo il Vertice europeo di Nizza possa aprirsi un ciclo politico costituente in Europa, capace di definire le nuove istituzioni federali, anche tra un gruppo di avanguardia di paesi membri, e le nuove politiche sovranazionali di cui gli Europei hanno urgente bisogno.

## NOTE

(1) WTO (*World Trade Organisation*): l'organismo internazionale voluto dall'UE nel 1993, come principale risultato dell'*Uruguay Round*, al fine di sovrintendere allo svolgimento ordinato del commercio mondiale e regolare la liberalizzazione degli scambi internazionali. Il WTO ha sostituito il Segretariato del GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), l'organismo provvisorio creato per governare il processo di liberalizzazione degli scambi a livello mondiale dopo il fallimento della Conferenza dell'Avana del 1947.

(2) Per un rapido inquadramento storico dell'avvio della politica agricola comune cfr. Jacques Loyat e Yves Petit, *La politique agricole commune (PAC)*, Parigi, La Documentation française, 1999, e AA.VV., *Agenda 2000 e la riforma della pac*, Roma, Confederazione Italiana Agricoltori, 1999.

(3) Le organizzazioni comuni di mercato (OCM) intervengono per la garanzia dei prezzi per oltre il 60% della produzione agricola. Per cereali, riso, zucchero, latte e prodotti lattiero-caseari, carni bovine, tali organizzazioni garantiscono l'acquisto della produzione eccedentaria e la protezione dalle importazioni a prezzi pre-definiti. Secondo i settori produttivi possono poi assicurare: sostegno dei prezzi e aiuti diretti agli agricoltori (cereali, frumento duro e olio d'oliva), aiuti diretti (semi oleosi, lino, canapa, cotone), protezione tariffaria e sussidi all'esportazione (pollami e uova), regimi di protezione tariffaria (per alcuni ortofrutticoli). La politica dei prezzi interni garantiti (prezzi obiettivo, prezzi di soglia per le importazioni dai paesi terzi, prezzi di intervento per il ritiro e lo stoccaggio pubblico delle produzioni eccedenti), non può essere dimenticato, ha svolto certamente un ruolo decisivo per l'incremento delle produzioni strategiche, soprattutto delle derrate alimentari dell'agricoltura continentale (cereali, carni e latte).

(4) Il Fondo europeo di orientamento e garanzia agricola (FEOGA) si divide in due sezioni. La *sezione garanzia* (assorbe il 90% del Fondo) è oggi destinata per circa la metà ai pagamenti diretti agli agricoltori e per il resto alla politica di sostegno dei prezzi. Le spese della politica dei prezzi e del mercato sono «spese obbligatorie» che vengono definite dai governi dei paesi membri dell'UE e non possono essere messe in discussione dal Parlamento europeo in sede di discussione del bilancio comunitario. La *sezione orientamento* ha carattere strutturale e finanzia gli aiuti per l'ammodernamento delle aziende, l'insediamento dei giovani agricoltori, la trasformazione, la commercializzazione, la diversificazione e le azioni di sviluppo rurale. Questi interventi vengono realizzati in modo decentrato con gli Stati e cofinanziati da essi. Negli anni '80 gli obiettivi della sezione orientamento confluirono assieme al Fondo sociale e al Fondo regionale in una nuova formulazione della politica strutturale. Inoltre il FEOGA assorbe globalmente quasi il 50% del bilancio della Comunità europea e, siccome con l'accordo interistituzionale del 29 ottobre 1993 fu deciso di limitare le spese agricole, il progetto di bilancio riporta annualmente il fabbisogno previsto.

(5) Cfr. AA.VV., *Agenda 2000 e la riforma della pac*, cit.

(6) Cfr. anche per altre considerazioni: Dario Velo, «Il mercato comune agricolo e il processo di integrazione europea», in AA.VV., *Il mercato comune agricolo*, Firenze, La Nuova Italia, 1979.

(7) Per comprendere il problema delle ripercussioni delle oscillazioni dei prezzi mondiali sui redditi degli agricoltori e sulle convenienze dei consumatori si può ricordare che i prezzi internazionali del grano, dal gennaio 1995 all'estate 1998, sono crollati da 400 cents di US\$ per *bushel* a 200 cents, a causa della crisi finanziaria del Sud-Est asiatico, mentre avevano raggiunto i 600 cents nella primavera del 1996. Cfr. Michael Smith e Nikki Tait, «Down on the farm», in *Financial Times*, 7 gennaio 1999.

(8) Cfr. AA.VV., *Agenda 2000 e la riforma della pac*, cit., p. 19.

(9) E' opportuno sottolineare la differenza tra una *moneta unica*, come l'euro, il dollaro, la sterlina o anche le ex monete nazionali, quali il marco tedesco, il franco francese, la lira italiana, che circolano in modo esclusivo e sovrano, e una *valuta comune*, come furono l'eurodollaro, l'ECU, l'UCE, i Diritti speciali di prelievo, che possono essere unità di riferimento per determinare il valore delle monete collegate.

(10) L'euro, infatti, come moneta unica è sorretto dalla Banca centrale europea che costituisce il secondo grande mattone nella costruzione dello Stato federale europeo. Il primo mattone è rappresentato dall'elezione diretta del Parlamento europeo. Entrambe le realizzazioni rimangono però instabili e attendono ormai per consolidarsi il passo decisivo dell'introduzione di una costituzione federale, come è stato riconosciuto negli autorevoli interventi del Ministro degli esteri tedesco Joschka Fischer, dei Presidenti della Repubblica italiana e tedesca Carlo Azeglio Ciampi e Johannes Rau, e da altri.

(11) Cfr. «Agenda 2000. Per un'Unione più forte e più ampia», in *Bollettino dell'Unione europea*, Supplemento 5/97, Lussemburgo, Commissione europea, p. 116.

(12) Cfr. Ferdinando Riccardi, «Al di là della notizia», in *Bollettino Quotidiano Europa*, 10-11 luglio 2000, pp. 3-4.

(13) Cfr. Ferdinando Riccardi, «Al di là della notizia», in *Bollettino Quotidiano Europa*, 3-4 aprile 2000, pp. 3-4. Nell'editoriale Riccardi riporta anche una opinione del Commissario europeo per l'agricoltura Franz Fischler il quale, con riferimento all'incidenza «della mondializzazione sull'ambiente, la salute, le norme sociali e la diversità culturale», aggiungeva: «Il modello agricolo europeo offre una risposta a queste preoccupazioni e offre all'agricoltura una prospettiva più orientata verso il futuro che non le esportazioni meccaniche a una liberalizzazione totale del commercio dei prodotti agrari».

(14) Cfr. Alberto Majocchi, «Il dopo Seattle e i limiti della globalizzazione», in *Piemonteuropa*, dicembre 1999; Guido Montani, «Globalizzazione, spontaneismo e democrazia», in *L'Unità europea*, dicembre 1999.

### DALL'EUROPEISMO AL FEDERALISMO

I federalisti, soprattutto a partire dalla fase del gradualismo costituzionale, hanno sempre fatto leva sull'europismo diffuso, e in particolare sull'europismo dei governi, per far compiere dei passi avanti al processo di unificazione europea. Gli obiettivi parziali che sono stati posti sul tappeto, una volta raggiunti, avrebbero dovuto scatenare le contraddizioni per risolvere le quali si sarebbe affacciata la soluzione unitaria. Ognuno di questi obiettivi era dunque visto dai federalisti non tanto come la risposta possibile, e accettabile dai governi, ad un problema di «governabilità», ma come lo strumento su cui far leva per porre sul tappeto il problema del «governo», ossia della creazione dello Stato federale. Tutto ciò nella consapevolezza che, se le contraddizioni non fossero state risolte con il salto federale, l'«unità di fatto» dell'Europa, ossia il quadro della necessaria collaborazione che è il fondamento del persistere dell'atteggiamento europeista, avrebbe mantenuto aperto il processo, presentando prima o poi un ulteriore obiettivo potenzialmente costituzionale.

Oggi non è più così: o l'europismo si trasforma in federalismo, ossia nell'identificazione e nel perseguimento dell'obiettivo ultimo, lo Stato federale europeo, oppure, come di fatto sta avvenendo, dietro generiche affermazioni europeistiche emerge il nazionalismo.

E' certamente vero che, perdutasi la tensione iniziale verso la Federazione europea dopo il fallimento della CED, la difesa dell'interesse nazionale è diventato il sottofondo costante della politica degli Stati europei nel corso di tutto il processo di integrazione e che ciò che ha spinto gli Stati a collaborare altro non è stato che il tentativo di mantenere in vita il quadro nazionale laddove l'aumento dell'interdipendenza rendeva sempre più difficile garantire lo sviluppo economico-sociale e la sicurezza in un ambito ormai troppo ristretto. Questo meccanismo ha dato vita a un processo dialettico, che conteneva in sé, in quanto tale, sia un elemento propulsore sia un elemento frenante rispetto all'avanzamento

verso l'unità.

Ma nel momento in cui è in gioco non tanto un avanzamento ma lo sbocco definitivo di questo processo, la difesa del quadro nazionale assume la cruda connotazione di un nazionalismo in cui acquista forza l'elemento ideologico della difesa a oltranza dei poteri esistenti, e in definitiva, a livello dei capi di governo, del proprio potere. Se cioè la costruzione dell'unità europea rimane nell'alveo dell'europismo, nella scala dei valori di gruppo prevale il valore nazionale, come abbiamo constatato al Vertice di Nizza dello scorso dicembre, e come dimostrano parte degli interventi nel dibattito che si è acceso dopo Nizza. Esso è certamente condizionato dalla situazione di fatto in cui si trova l'Europa: la moneta unica e l'allargamento ormai deciso hanno mutato i termini della situazione europea, e i governi non possono ignorare ciò. Per questo il nodo delle riforme istituzionali sta diventando oggetto di riflessione e spinge i governi e la classe politica a pronunciarsi. Tuttavia, nella maggior parte dei casi, essi propongono formule istituzionali apparentemente innovative ma sostanzialmente miranti alla conservazione nazionale.

Non si può dire fin da ora se vinceranno le posizioni dei tiepidi europeisti, che avvieranno l'Unione verso un probabile dissolvimento, oppure se vinceranno le posizioni di coloro che propongono il modello federale. Il compito dei federalisti è comunque quello di smascherare le false soluzioni, di indicare quelle giuste (e il modo per realizzarle) e, come sempre, di coagulare attorno a queste il consenso e il sostegno di tutti coloro che incominciano a rendersi conto dell'impasse in cui si trova l'Europa.

Per smascherare le false soluzioni non bisogna lasciarsi ingannare dalle parole usate dai politici, parole che spesso, in maniera più o meno automatizzata, nascondono significati totalmente diversi a seconda del contesto e a seconda delle intenzioni di chi le pronuncia. I termini «costituzione» e «federazione» sono ormai sulla bocca di molti uomini politici e di governo, ma il significato ad essi attribuito è diverso per coloro che pensano alla prospettiva della creazione di uno Stato federale e per coloro che vogliono mantenere il quadro confederale.

\* \* \*

Le contraddizioni entro cui rimangono prigionieri i difensori del quadro confederale sono molte ed evidenti. Ad esempio, Pierre Moscovici, Ministro francese per gli affari europei, alle proposte di riforma federale delle istituzioni europee formulate dal Cancelliere Schröder ha reagito

(10 maggio 2001) formulando degli interrogativi relativi all'«equilibrio tra l'integrazione europea e la cooperazione intergovernativa» e al ruolo che deve rimanere ai governi nazionali. E non ha avuto dubbi sulla risposta: l'integrazione europea deve fare passi avanti, ma nello stesso tempo va rispettato il ruolo dei governi, e, a tal fine, il Consiglio dei Ministri non può diventare la Seconda Camera di un Parlamento europeo. Egli si pone poi giustamente il problema della legittimità delle istituzioni europee, ossia il problema della statualità europea democratica, ma nega nello stesso tempo la sua rilevanza laddove difende il ruolo e l'indipendenza dei governi nazionali, che considera l'unica espressione legittima dei popoli europei. Quando prevede che l'Europa diventerà una «federazione di Stati nazionali» è dunque chiaro che non dà al termine «federazione» il significato di «Stato federale», che è il solo mezzo per assicurare un potere politico democratico (e quindi legittimità) a una unione di Stati.

Le stesse domande, sia pure in termini diversi, si era posto il Ministro degli Esteri francese Hubert Vedrine (in una intervista congiunta con il Ministro degli Esteri tedesco Joschka Fischer, *Le Monde des Débats*, 10 maggio 2000) sul problema della «natura e del funzionamento del potere a livello europeo». In realtà la sua risposta non è che la fotografia dell'esistente, che egli proietta anche nell'Europa del futuro. Il fatto che questa non sia pensata in termini di statualità risulta evidente laddove, a partire dall'affermazione della necessità di preservare l'equilibrio attuale fra Parlamento europeo, Commissione e Consiglio dei Ministri, prefigura «diversi gradi possibili» di «integrazione delle politiche», da quelle «completamente integrate, gestite dalla Commissione, o da una agenzia comunitaria» (e questa alternativa è già significativa) a quelle condotte attraverso le «cooperazioni rafforzate», a quelle legate alla semplice coordinazione delle politiche nazionali (che egli definisce «approccio intergovernativo modernizzato»). In tutto ciò consisterebbe «l'originalità dell'Europa». Quando dunque Vedrine si sente in dovere (come ormai fanno quasi tutti coloro che partecipano a questo dibattito) di parlare di costituzione, è certo che non dà a questo termine il significato che gli danno i federalisti — e insieme ad essi coloro che, non avendo interessi di potere da difendere, sono esenti da mistificazione.

Lo stesso Presidente della Repubblica italiano Carlo Azeglio Ciampi svuota del significato che le è proprio la parola «costituzione» quando non associa ad essa l'idea di uno Stato e afferma che non è rilevante che l'Europa evolva verso una federazione o una confederazione, purché abbia una costituzione (ISPI, 3 luglio 2001).

Nonostante queste contraddizioni e ambiguità, gli uomini di governo

che partecipano attivamente al dibattito in corso sul futuro dell'Europa sono convinti di essere dei buoni europeisti. Lo stesso Jospin, nel suo discorso del 28 maggio 2001, pone sé stesso fra gli europeisti «convinti», ma, nonostante usi la parola «federazione» per definire il modello di Europa da perseguire, rimane schiavo dell'europeismo generico basato sulla cooperazione intergovernativa, che secondo lui «occupa ancora un posto importante e resterà indispensabile». La «federazione di Stati nazionali» proposta da Jospin, che è ormai la formula istituzionale condivisa da molti uomini politici, diventa così lo specchio della situazione attuale (appunto intergovernativa). Non è un caso che al termine «Europa» non sia mai associato il termine «Stato», che l'Europa futura sia definita come «un insieme», come un'entità istituzionalmente amorfa.

Di fronte al grave problema dell'allargamento e ai rischi che esso comporta per il funzionamento dell'Unione, la posizione degli uomini politici nazionali è puramente difensiva. E anche quando si propone che una avanguardia, un «gruppo pioniere» assuma qualche iniziativa per evitare la disgregazione, ciò che viene prospettato non è altro che qualche forma di cooperazione ristretta.

Alcuni capi di Stato e di governo allargano la visuale sul futuro dell'Europa al suo ruolo nel mondo (per la pace, la democrazia e l'affermazione di un modello economico-sociale più solidale rispetto a quello che si sta imponendo) e identificano valori e scopi che vanno certamente messi in vista, ma rimangono ancorati a un quadro che non permette la loro realizzazione. Il citato discorso di Jospin è molto chiaro in proposito: «Voglio un'Europa che affermi la propria identità, che dia risposte migliori alle esigenze dei suoi popoli, *che diventi un esempio per il mondo*. Per questo, aggiunge, il dibattito non deve indirizzarsi unicamente sulla questione delle istituzioni e della loro riforma. L'Europa, prima di essere un 'contenitore', è anzitutto un progetto politico, un 'contenuto'. Essa è «un progetto di società, una visione del mondo, una costruzione politica».

Sono parole, queste, che vanno dette, perché ogni grande battaglia politica non può essere vinta se non riceve significato e forza dai valori che la fondano. Ma ogni grande battaglia politica fallisce se non sono identificati i mezzi adeguati agli scopi. E i mezzi di cui l'Europa deve fornirsi non possono derivare da aggiustamenti della situazione esistente: è necessaria la creazione di un nuovo potere democratico e sovrano a livello europeo. «La questione della sovranità», scrive François Bayrou contro i difensori della sovranità nazionale (*Liberation*, 13 giugno 2001),

«non è la questione principale in politica. Essa è la sola questione... Per esercitare la sovranità dobbiamo costruire la nostra potenza. E abbiamo di fronte una sola via, la via europea. Perché le nazioni ritrovino la loro sovranità perduta bisogna costruire la sovranità europea».

I sei paesi fondatori, che hanno avuto il merito storico di lanciare il processo di unificazione dell'Europa e di indicare fin dall'inizio quale avrebbe dovuto essere il suo esito finale, la Federazione europea, avranno anche la responsabilità del suo fallimento se non usciranno dall'impasse in cui si trovano superando un ambiguo europeismo attraverso la creazione di uno Stato federale europeo aperto all'adesione degli Stati che ad esso vorranno unirsi.

*Nicoletta Mosconi*

## **IL PROCESSO DI DOLLARIZZAZIONE IN AMERICA LATINA E LA CRISI DEL MERCOSUR**

Il crollo delle borse a metà degli anni '80, che in America latina colpì in particolare Messico, Brasile e Argentina, sembrava un triste ricordo, ma i recenti avvenimenti che stanno sconvolgendo i paesi del Rio de la Plata dimostrano invece come i problemi strutturali che favoriscono la comparsa di fenomeni destabilizzanti sul piano finanziario e politico sono più che mai vivi.

Nel biennio '90-'91 vennero intraprese iniziative significative per affrontare i rischi di insolvenza dei due colossi sudamericani (Argentina e Brasile): il vincolo monetario con gli USA e una maggiore integrazione economica tra i due paesi. Nel 1991 il Presidente argentino Menem introdusse nel proprio paese la parità fissa peso-dollaro USA (*ley de convertibilidad*) su suggerimento dell'allora Ministro dell'economia Domingo Cavallo (che dalla primavera del 2001 è stato richiamato urgentemente al governo con un ampio mandato per risanare le finanze dell'Argentina); in seguito, su iniziativa congiunta di Argentina e Brasile, prese vita il Mercato comune dell'area (Mercosur), cui aderirono subito

Uruguay e Paraguay.

Dieci anni dopo la nascita del Mercosur e l'introduzione della *ley de convertibilidad* i progetti che a suo tempo avevano dato speranza e stabilità alla regione sono entrati in una crisi che appare irreversibile: Argentina e Brasile contestano le reciproche scelte in campo finanziario; si assiste ad una fuga di capitali dalla regione; vengono innalzate di nuovo barriere doganali; l'inflazione è galoppante; si acuiscono gli scontri sociali e gli scioperi generali si moltiplicano.

Non è facile seguire il succedersi degli avvenimenti interni e degli scontri politici tra gli stessi paesi fondatori del Mercosur. E' quindi opportuno soffermarsi sugli aspetti di fondo della crisi del processo di integrazione che ha colpito così gravemente l'area, non dimenticando che, in modo meno drammatico, è in crisi anche il processo di integrazione dei paesi del Mercato comune centroamericano e della Comunità Andina (1).

La crisi del Mercosur assume contorni drammatici perché coinvolge i due paesi più grandi ed importanti del continente americano dopo gli Stati Uniti che, in modo diretto ed indiretto, stanno esercitando tutta la propria influenza con ripercussioni politiche che potrebbero coinvolgere il mondo intero.

*Il quadro di riferimento.*

La democrazia in Argentina e Paraguay (l'elenco potrebbe essere molto più lungo) è una conquista recente. Questi paesi hanno l'esigenza da una parte di consolidare al proprio interno la pace sociale e lo sviluppo (2), e dall'altra di svolgere un proprio ruolo nel panorama più generale della politica internazionale. Senza dubbio l'esperienza dell'Unione europea, la quale ha favorito la pace e lo sviluppo in un'area che per secoli aveva conosciuto gli orrori della guerra, è stata un esempio per molti paesi latino-americani. Non è un caso che in documenti ufficiali e non della Comunità Andina e del Mercosur sia spesso presente il richiamo al processo di integrazione europea come ad un modello da seguire (3). Eppure le realtà regionali latino-americane che tentano di imitarne il percorso stentano a decollare e anzi tendono a sfaldarsi.

In più occasioni i leaders politici del subcontinente hanno dichiarato l'intenzione di perseguire ogni azione necessaria a sostenere l'integrazione politica a livello regionale e continentale (4), ma nello stesso tempo hanno continuato ad attuare, in molte occasioni, politiche protezionistiche nei confronti dei paesi vicini. L'esempio più eclatante è la guerra

economica tra Argentina e Brasile nella primavera-estate del 2001, quando il Brasile ha bloccato le importazioni di grano e petrolio dall'Argentina a seguito dell'introduzione da parte del governo di Buenos Aires di nuove tariffe doganali sulle importazioni di beni elettronici e meccanici. La scelta del Brasile è ancora più drammatica alla luce della grave crisi energetica che ha portato al razionamento, in tutto il paese, dell'energia elettrica. In risposta a queste decisioni il governo del Paraguay ha proposto un aumento del 5% dei dazi per i beni importati dall'area Mercosur e altrettanto ha fatto il governo dell'Uruguay introducendo un aumento del 3% sugli stessi beni (5).

In America latina si stanno quindi manifestando gli effetti di politiche contraddittorie che cercano di far convivere lo spirito nazionalista con la volontà di perseguire la visione di un continente che marcia verso la propria unità, come indicato dai padri dell'indipendenza sudamericana (6).

Il risultato è che i timidi tentativi di integrazione regionale vengono frustrati dalle periodiche crisi finanziarie che, su economie estremamente fragili, hanno effetti devastanti. Nonostante le ingenti risorse del territorio, il continente latino-americano stenta ad uscire dalla propria atavica povertà, il potere resta limitato a ristrette cerchie oligarchiche nazionali e non riesce a nascere e svilupparsi una vera e propria politica continentale.

Non è questa la sede per approfondire le ragioni di tali contraddizioni: ci limitiamo qui a constatarle, rimarcando tuttavia il fatto che, ogniqualvolta in America latina si sono manifestati tentativi di integrazione e di sviluppo autonomo, questi sono stati ostacolati dagli USA (7). Nel passato anche recente, gli USA non hanno esitato a far cadere o a bloccare sul nascere governi troppo apertamente favorevoli ad un maggior grado di autonomia politica (8), anche se nel corso di questi ultimi anni, sia per un diverso atteggiamento della pubblica opinione statunitense, sia per il mutato contesto internazionale, la politica degli USA nel continente ha assunto un profilo molto più duttile e meno spregiudicato ed ha affidato alla finanza e alla politica monetaria il compito di imporre la propria politica di potenza e di affermare la propria leadership.

Senza dubbio l'esperienza della dollarizzazione di Panamá avvenuta nel lontano 1904 ha fornito agli USA un esempio a cui ispirarsi. Il piccolo paese centroamericano, che aveva ed ha come unica fonte di entrate il traffico nel canale che regola il flusso del naviglio tra l'oceano Atlantico e quello Pacifico, sin dalla propria indipendenza (1903) adottò il dollaro come valuta nazionale, dando nel contempo in concessione agli USA il

canale stesso (9). Questa iniziativa, che all'apparenza poteva apparire scontata o di poco conto, viste le dimensioni e l'economia del piccolo paese, ha invece assunto, nel corso di quest'ultimo decennio, un grande significato sul piano politico, diventando un esempio per molti paesi latino-americani alla disperata ricerca di un modello di riferimento finanziario che garantisse stabilità alle proprie valute e ponesse un freno all'inflazione.

Negli anni '80, in particolare in Cile e in Argentina, si aprì così un grande dibattito su come risanare e rivitalizzare le rispettive finanze ormai esauste. In questi paesi, uno isolato sul piano internazionale a causa della ferocia del suo regime dittatoriale e l'altro ancora poco affidabile per una forte instabilità interna, gli economisti della scuola di Chicago riuscirono ad imporre i propri modelli di ispirazione iperliberista. Come già ricordato, Domingo Cavallo, formatosi alla scuola di pensiero statunitense, in qualità di Ministro dell'economia propose l'introduzione nel proprio paese della parità fissa peso-dollaro. Fu grazie a questo meccanismo finanziario e alla libera circolazione della valuta USA che l'Argentina conobbe un periodo di stabilità finanziaria che fece gridare al miracolo economico. In realtà il vincolo valutario con gli USA si dimostrò in breve un cappio al collo della già fragile economia argentina. Senza alcuna riforma strutturale e senza un controllo della spesa pubblica, l'economia Argentina ha conosciuto in questi ultimi anni un lento quanto inesorabile declino. La rivalutazione del dollaro ha portato al crollo delle esportazioni argentine e si è così giunti ad una recessione che dura ormai da cinque anni, con un debito pubblico in costante ascesa e con un tasso di disoccupazione giunto a quasi il 20%.

Nonostante il fallimento della dollarizzazione in Argentina, altri paesi con forte instabilità finanziaria, con un alto tasso di inflazione e a rischio di insolvenza verso il Fondo monetario internazionale — l'Ecuador nel maggio 2000, il Guatemala e El Salvador nel dicembre dello stesso anno (10) — hanno scelto la stessa strada che, nel breve periodo, sembra dare maggiori garanzie e risulta di facile applicazione.

E' opportuno segnalare che in questi paesi vi è la piena coscienza del fatto che le nazioni che optano per la dollarizzazione perdono la propria sovranità monetaria (11). Questo però appare un problema secondario a fronte dei presunti vantaggi che nel breve si riescono a conseguire. La questione di fondo, infatti, è che in America latina manca un progetto politico che dia prospettive di stabilità, non solo finanziaria, ma anche economica e sociale.

Nonostante vi siano state in passato dichiarazioni del Segretario del

Tesoro statunitense contrarie alla dollarizzazione dei paesi latino-americani (12), nella sostanza queste scelte vengono incoraggiate, come dimostra ad esempio il compiacimento espresso dal Presidente Clinton per la scelta dell'Ecuador a favore del dollaro (13).

Questa strategia trova conferma nel progetto ALCA e in un documento denominato *I fondamenti della dollarizzazione*, curato nel luglio 1999 dal senatore Connie Mack, Presidente del Comitato per gli Affari economici del Congresso.

Per quanto riguarda il progetto legato all'ALCA (14), Area di libero commercio delle Americhe, esso venne lanciato nel corso della presidenza Bush ed è stato ripreso con grande enfasi dall'attuale Presidente Bush a pochi mesi dal suo insediamento. I principali sostenitori del progetto sono gli USA, che prevedono di creare entro il 2005 un grande mercato libero da vincoli doganali. Si tratterebbe di un libero accordo tra tutti i paesi del continente (solo Cuba non vi parteciperebbe), senza vincoli di tipo politico ed istituzionale. Nel corso dell'ultima riunione dei paesi del continente, svoltasi in Canada nell'aprile 2001, si è affidato genericamente all'Organizzazione degli Stati Americani — che è un organo di nomina governativa dei singoli paesi membri senza alcun mandato politico ed istituzionale — il compito di «difendere la democrazia nel continente con l'obiettivo di rafforzare e modernizzare le strutture degli Stati membri» (15). Appare evidente che il paese con maggior ascendente politico e maggiori risorse economiche giocherà un ruolo di leader e non a caso il Brasile e il Venezuela hanno accolto con molte riserve il progetto statunitense. Questi due paesi sono considerati come i meno propensi a sostenere qualsiasi progetto caldeggiato dagli USA, e in particolare, in un'ottica prettamente nazionalista, ritengono che l'ALCA li porterebbe ad una definitiva sudditanza non solo economica ma anche politica rispetto alla potenza nordamericana (16).

Questi sospetti trovano fondamento nel fatto che gli Stati Uniti, mentre in occasione dei vertici continentali sostengono l'ALCA enfatizzando la prospettiva di creare un libero mercato di 800 milioni di abitanti, continuano a coltivare accordi bilaterali. In questo modo aggirano sistematicamente le regole (tariffe doganali speciali, import-export di particolari beni, prestiti agevolati, sostegno a livello di FMI) siglate da più paesi latino-americani nell'ambito di accordi a livello regionale, come per esempio il Mercosur o la Comunità Andina, ed applicano così l'antica regola del *divide et impera* sfruttando le leve dell'economia e della finanza.

Per quanto riguarda il Rapporto del senatore Mack, esso definisce nei

dettagli la strategia che gli USA dovrebbero attuare per favorire, per un proprio vantaggio politico, l'estensione della dollarizzazione su più ampia scala. Va osservato che questo Rapporto non è mai stato fatto proprio, con un voto, dal Congresso degli Stati Uniti, ma non è mai stato smentito e, anzi, è stata favorita la sua diffusione in tutta l'America latina. Lo prova il fatto che interi passi e capitoli di esso sono stati utilizzati da economisti e ministri per sostenere, nei rispettivi paesi, l'avvio della dollarizzazione (17).

Il Rapporto meriterebbe un approfondimento a sé stante, ma ci limitiamo qui a richiamarne due punti. Nel capitolo 6 («Quali paesi sono candidati alla dollarizzazione ufficiale?»), oltre ad auspicare la possibilità che l'intero continente americano opti, paese per paese, per la dollarizzazione, compare una frase estremamente significativa: «La sovranità nazionale sta perdendo il suo antico status di intangibilità come base per la definizione di una politica monetaria». Questa affermazione viene oggi utilizzata da economisti e ministri economici latino-americani per sostenere che la perdita della propria sovranità monetaria è un fatto secondario rispetto ai vantaggi che se ne ricavano in termini di stabilità e credibilità finanziaria. Ciò che non si comprende è che la rinuncia alla sovranità monetaria a favore di una moneta di un altro paese, che per di più è la maggiore potenza mondiale, significa la rinuncia *tout court* alla propria sovranità non solo monetaria, ma anche politica.

In Argentina il Presidente della Banca Centrale, Pou, è stato addirittura allontanato brutalmente per aver espresso dubbi sia riguardo ai progetti formulati dal super-Ministro dell'economia, che sono l'espressione di un affievolimento dei rapporti con il Mercosur a favore di una più stretta collaborazione con gli USA, sia riguardo alla dollarizzazione dell'Argentina (18).

L'altro punto interessante del Rapporto, ai fini della nostra analisi, si trova nel capitolo 4 («Costi e benefici della dollarizzazione per gli Stati Uniti»): «Con l'aumento del numero dei paesi che utilizzano il dollaro, la dollarizzazione ufficiale contribuirà a preservare il dollaro come prima moneta internazionale, una posizione che l'euro sta intaccando». Questo significa che la dollarizzazione viene considerata a tutti gli effetti come una strategia atta a salvaguardare e rafforzare la politica statunitense non solo nel continente americano, bensì su scala mondiale. La dollarizzazione del continente americano va quindi vista anche alla luce dell'introduzione dell'euro in Europa.

Bisogna comunque sottolineare il fatto che gli USA esercitano legittimamente, dal proprio punto di vista, una politica che li rafforza e

che garantisce loro il ruolo di potenza mondiale. E' l'assenza di prospettive diverse, non solo nel continente americano, a favorire la politica di potenza degli USA. Certamente l'assenza di un ruolo politico internazionale da parte dell'Unione europea aggrava la situazione e ci offre degli elementi per meglio comprendere la crisi che ha colpito il Mercosur.

#### *La crisi del Mercosur.*

Sono già stati richiamati alcuni aspetti della crisi del Mercosur che, in breve, possono essere sintetizzati nelle tensioni nei rapporti tra Argentina e Brasile. Non vi è dubbio che senza una intesa tra questi due paesi ogni processo regionale nell'area è destinato a naufragare. L'avvicinamento politico tra Washington e Buenos Aires e il contemporaneo raffreddamento nei rapporti tra Brasilia e Washington sono un altro segnale dell'aggravarsi della situazione. Il sostegno dato dagli USA alla dollarizzazione dell'Argentina e alla politica restrittiva voluta dal super-Ministro dell'economia Cavallo, hanno ulteriormente alimentato i contrasti tra il governo argentino e quello brasiliano. Dobbiamo ricordare che la moneta brasiliana ha subito in questi ultimi tre anni una svalutazione nei confronti del dollaro che solo nel 2001 è stata del 20%, danneggiando inesorabilmente le esportazioni, in dollari, della vicina Argentina.

La mancanza di un coordinamento politico e monetario rende dunque estremamente fragili le istituzioni del Mercosur. In caso di necessità, infatti, ogni governo dell'area risponde con le armi tradizionali della svalutazione o dell'innalzamento delle barriere doganali. Solo a posteriori i governi cercano un aggiustamento politico al fine di mantenere in vita accordi che in ogni caso hanno favorito e potrebbero ulteriormente favorire non solo gli scambi commerciali, ma anche una certa stabilità politica. La domanda che ci si deve porre è però se ciò sia sufficiente o se invece non sia necessario quel salto qualitativo che garantirebbe una vera stabilità economica e politica all'area: una unificazione politica e monetaria regionale.

Nel 1997, la Banca nazionale per lo sviluppo economico del Brasile aveva realizzato uno studio che prevedeva la nascita di una moneta unica nell'area del Mercosur per l'anno 2012 (19), ma le reazioni a questo progetto non sono state incoraggianti.

Il titolare della Banca Centrale del Paraguay, ad esempio, nel maggio 2000 dichiarava che la moneta unica del Mercosur «non è una necessità preparentoria» (20). A sua volta, nel settembre 2000, Daniel Vaz, della Banca Centrale dell'Uruguay, dichiarava — in perfetta sintonia con il

Ministro dell'economia argentino (21) — che «la moneta unica che il Mercosur va cercando c'è già ed è il dollaro» (22). Più recentemente il Presidente del Paraguay si è dichiarato scettico circa l'idea di una moneta unica, mentre il Presidente dell'Uruguay si è detto genericamente disposto a valutare l'idea di un serpente monetario sull'esempio della passata esperienza europea (23), sostenendo nel contempo che la politica del Ministro argentino Cavallo deve essere un esempio per tutti.

Ad accrescere le tensioni è poi intervenuta la decisione dell'Argentina di costituire un paniere di monete di riferimento per il peso costituito da dollaro ed euro (ma questo solo il giorno in cui l'euro varrà quanto un dollaro, mentre nel frattempo viene riconfermata la parità dollaro-peso). In attesa di ciò (la previsione di Cavallo è per il 2003) si è introdotto, tramite il *Plan de competitividad* un regime cambiario misto, che ha visto l'introduzione da subito del paniere dollaro-euro nella speranza di dare respiro all'economia argentina delle esportazioni. Infatti, grazie all'introduzione del cambio misto, per ogni dollaro di merce argentina esportata gli industriali ricevono un rimborso dallo Stato pari a 8 centesimi di dollaro (24). Di fatto si tratta di una svalutazione non dichiarata nei confronti del dollaro dell'8% nonostante i sotterfugi dialettici del governo argentino. Le stesse dichiarazioni del Ministro Cavallo a favore di un paniere di monete in cui rientra l'euro debbono essere viste come un disperato tentativo per trovare un sostegno alla propria politica economica all'interno e, verso l'esterno, per attirare investitori europei disposti ad esportare di nuovo capitali in Argentina. I principali sostenitori del piano argentino sono ancora una volta gli Stati Uniti poiché viene comunque confermato il legame al dollaro (il paniere nel breve periodo di fatto non esiste all'interno dell'Argentina). Essi inoltre vedono con favore una piccola svalutazione del peso-dollaro nel commercio estero che è rivolto in particolare verso il Brasile e l'Europa.

La situazione dell'Argentina è comunque destinata a restare incerta anche nel prossimo futuro, specie dopo la decisione di una decurtazione del 13% degli stipendi e delle pensioni decisi nell'estate del 2001 (25) e la conseguente crescita delle tensioni interne.

Alla luce di questi eventi, spesso drammatici sul piano politico e sociale, appare evidente che i nodi della crisi non sono stati affrontati.

Non esistono, né per l'Argentina, né per qualsiasi altro paese latino-americano o del mondo, scelte risolutive di tipo nazionale. La crisi del Mercosur è la conseguenza dell'eclissi del progetto di integrazione regionale. Non sono sufficienti generici accordi per garantire, nel tempo, stabilità economica e politica a quei paesi che partecipano ad un proces-

so di integrazione: viene il momento in cui i nodi politici ed economici debbono trovare uno sbocco istituzionale continentale (o subcontinentale).

Contro l'evidente influenza politica esercitata dagli USA, sarebbe quanto mai necessaria una risposta congiunta argentino-brasiliana. Le due potenze sudamericane dovrebbero difendere la propria autonomia dichiarando di lavorare per la creazione di una propria moneta regionale che fungerebbe da punto di riferimento per altri paesi del continente. Questa scelta garantirebbe non solo un'autonomia oggi impossibile sul piano monetario alla luce del vincolo dollaro-peso, ma anche una autonomia politica altrimenti inimmaginabile. Sarebbe inoltre uno straordinario segnale verso un continente che sta lentamente rinunciando alla propria sovranità monetaria, primo passo verso la definitiva perdita di sovranità politica se e quando, insieme alla dollarizzazione, si concretizzerà il progetto legato all'ALCA. E' comunque evidente che l'inversione di tendenza può realizzarsi solo se si manifesta una decisa volontà argentino-brasiliana di perseguire un progetto di unione politica.

#### *Alcune considerazioni finali.*

Questo quadro generale induce ad alcune riflessioni che toccano direttamente l'analisi e l'azione federalista.

Innanzitutto la crisi del Mercosur mette in luce ancora una volta come i progetti di integrazione, per essere avviati e per svilupparsi, necessitano di una leadership regionale. Così come in Europa il motore del processo di integrazione è stato garantito dall'azione congiunta e coordinata di Francia e Germania, nella regione del Rio de la Plata un tale processo deve basarsi sulla ripresa del dialogo tra Argentina e Brasile. Nel caso di tensioni nei rapporti tra i paesi-guida, il rischio, come sta avvenendo, è che la situazione precipiti, con conseguenze che non solo mettono in gioco il progetto d'integrazione, ma anche lo sviluppo sociale ed economico dei singoli paesi della regione. D'altronde, quando si manifestano queste crisi regionali, è inevitabile, per una superpotenza, cercare di «orientare» le crisi stesse, al fine di meglio esercitare la propria leadership.

Di fronte a questa situazione sono evidenti le responsabilità dell'Unione europea. Se da una parte gli USA, la sola vera potenza mondiale, conducono una politica che tende a dividere i paesi che cercano di esercitare una propria politica a livello regionale, resta il fatto che oggi, a livello internazionale, non esiste un valido modello di integrazione alternativo. Se in Europa si concretizzasse il progetto di un governo

federale dell'Unione, si darebbe anche una effettiva visibilità al fatto che è possibile dare concretezza politica a progetti regionali che nascono all'inizio per favorire lo sviluppo economico. E' questo l'esempio che oggi manca a quei paesi che cercano di realizzare dei progetti di integrazione regionale.

Un'ultima considerazione riguarda le possibili conseguenze della nascita dell'euro come seconda moneta forte a livello mondiale. La dollarizzazione del continente americano può preludere in futuro alla possibilità che alcuni paesi in via di sviluppo facciano la scelta di rinunciare alla propria sovranità monetaria a favore dell'euro. La domanda da porsi, però, è se questo modello è quello idoneo a favorire lo sviluppo dei paesi che optano per questa scelta. E' giusto che un paese che non è parte integrante di una unione politica, quella degli USA o un domani degli Stati Uniti d'Europa, scelga di rinunciare alla propria sovranità monetaria? In realtà l'unica scelta veramente evolutiva sarebbe la creazione di federazioni regionali autonome, dotate di una propria moneta, in grado di promuovere lo sviluppo e la pacificazione interna e di opporsi a ogni forma di egemonia a favore di un ordine mondiale più equilibrato.

*Stefano Spoltore*

#### NOTE

(1) Fanno parte del Mercato comune centroamericano (siglato nel 1986 come *Grupo de Contadora*): Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Nicaragua e Honduras. I paesi membri della Comunità Andina (creata nel 1969) sono: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela.

(2) In Cile e Argentina sono in corso, tra mille polemiche, i processi a carico di politici e militari accusati di gravi reati commessi durante le dittature militari. Nel mese di maggio del 2000, a testimonianza della fragilità della democrazia nella regione, vi fu un tentativo di colpo di stato in Paraguay miseramente fallito, grazie al concorde atteggiamento di condanna da parte degli altri paesi del Mercosur. Si veda *DiarioNoticias.com.py*, Asunción, 29 giugno 2000.

(3) Si veda ad esempio l'accordo di Ouro Preto e i relativi protocolli (dicembre 1994).

(4) Si veda, di recente, *Gestión.com.pe*, Lima, 14 settembre 2000.

(5) *DiarioNoticias.com.py*, Asunción, 28 giugno 2001; *Clarín.com*, Buenos Aires, 10 luglio 2001 e *LaHora.com.ec*, Quito, 24 luglio 2001.

(6) Si veda Stefano Spoltore, «Il progetto politico di Simón Bolívar fra centralismo e federalismo», in *Il Politico*, Pavia, 1983, n. 3.

(7) Un utile testo di riferimento per chi volesse approfondire questi temi è: R. Campa,

*Il potere politico in America latina*, Milano, Comunità, 1968.

(8) La sola eccezione, in quasi due secoli di storia dalla Dichiarazione della Dottrina Monroe del 1823 (il «manifesto» della politica estera USA in America latina) è Cuba, anche se la domanda oggi è per quanto tempo questa «anomalia» potrà durare.

(9) E' opportuno ricordare che l'indipendenza venne conseguita grazie ad una rivolta, sostenuta dagli USA, contro la Colombia di cui all'epoca Panamá faceva parte integrante. Con l'indipendenza di Panamá gli USA ottennero l'uso del canale e la sovranità su una fascia di 8 km sulle due sponde, sino al 1999. Nel 1995, con un referendum, il 75% della popolazione si pronunciò a favore del mantenimento delle basi USA nel paese.

(10) *LaHora.com.ec*, Quito, 18 settembre 2000 e *Il Sole 24 ORE*, Milano, 4 gennaio 2001.

(11) *LaHora.com.ec*, Quito, 25 e 28 maggio 2001. Negli articoli si riportano i risultati di un seminario svoltosi a Bogotá a cura della Associazione Nazionale degli Istituti Finanziari (ANFI) sul tema «Moneta unica in America latina o sovranità monetaria».

(12) *Clarín.com*, Buenos Aires, 26 luglio 2000.

(13) *LaHora.com.ec*, Quito, 11 settembre 2000. Questa dichiarazione avvenne a poche settimane dall'addio alla Casa Bianca di Clinton.

(14) La sigla nei documenti in inglese è FTAA.

(15) *LaHora.com.ec*, Quito, 23 aprile 2001.

(16) *Il Sole 24 ORE*, Milano, 21 aprile 2001 e *Clarín.com*, Buenos Aires, 22 maggio 2001.

(17) *LaHora.com.ec*, Quito, 11 settembre 2000. Nel sito Internet del principale quotidiano ecuadoregno una intera sezione, per oltre un mese, è stata dedicata alla voce *Dolarización*.

(18) *Il Sole 24 ORE*, Milano, 5 maggio 2001.

(19) *L'Espresso*, 29 maggio 1997.

(20) *DiarioNoticias.com.py*, 19 maggio 2001.

(21) *LaHora.com.ec*, Quito, 26 giugno 2001.

(22) *Il Sole 24 ORE*, Milano, 13 settembre 2000.

(23) *America del Sur El País*, Montevideo, giugno 2001, n. 2. Nello stesso numero il premio Nobel 1999 per l'economia, il canadese Robert Mundel, si è dichiarato scettico, dal momento che, a suo parere, la moneta unica regionale non potrà essere che il dollaro. Egli ha inoltre affermato che il prossimo paese candidato alla dollarizzazione è il Paraguay ed è curioso osservare come a distanza di pochi giorni un consulente della Banca Centrale del Paraguay dichiarava normale e scontato, a fronte della crisi regionale, che il popolo paraguay corresse ad acquistare dollari come bene rifugio. Si veda *DiarioNoticias.com.py*, Asunción, 17 luglio 2001.

(24) *Il Sole 24 ORE*, Milano, 13, 19 e 23 giugno 2001.

(25) *Avvenire*, Milano, 31 luglio 2001.

## Discussioni

### ALL'EUROPA OCCORRE UNA NUOVA «INIZIATIVA SCHUMAN»

Mettendo qui da parte le mie critiche alla strategia e alla stessa concezione del federalismo «ufficiale», l'argomento su cui qui mi soffermerò è quello dell'obiettivo costituente. Come attuare tale obiettivo?

Sergio Pistone ha recentemente detto l'essenziale quando ha proposto come di particolare attualità l'esempio di Robert Schuman (S. Pistone, «La prospettiva federale nella dichiarazione Schuman», in *Il Federalista*, XLII (2000), pp. 116 e segg.), che per lanciare il suo «piano», che poi divenne la Comunità siderurgica, si rivolse direttamente ai governi europei della parte del continente allora libera, dicendo in sostanza: «chi ci sta ci sta». La Gran Bretagna, contraria alla sovranazionalità, rifiutò, e così la prima Comunità, e poi l'Euratom e la CEE, nacquero a sei.

Per comprendere la novità di tale gesto occorre ricordare che fino a qualche anno prima gli stessi federalisti, lo stesso Spinelli, avevano sperato (e agito in conseguenza) che una prima Unione — se non federale, almeno pre-federale — potesse negoziarsi e realizzarsi nel e tramite il Consiglio d'Europa (invece con ragione ignorato da Schuman). Fanno fede di tale iniziale illusione federalista, a tacer d'altro, il *Conseil de Vigilance* (Congresso che fu convocato a Strasburgo, appunto per esercitare una pressione su quella che allora si chiamava «Assemblea Consultiva») e la stessa relazione Calamandrei al Congresso romano dell'UEF del novembre 1948.

Finita quell'illusione, anche i federalisti si disinteressarono interamente del Consiglio d'Europa (quasi mai più ricordato, neppure incidentalmente, nella loro problematica), Consiglio che ha continuato a vivere un'altra vita: forse utile, anzi certamente positiva in ambiti e settori meno «caldi» e non implicanti limitazioni drastiche di sovranità, ma del tutto tagliato fuori dalla battaglia per una Unione federale, che da allora non lo

riguarda più, perché esso è, e deve restare, *un'altra cosa*.

Orbene, se l'iniziativa costituente, oggi al centro della strategia del MFE, può avere un significato e una possibilità, occorre portare fino in fondo, nel senso sopra indicato, il giusto suggerimento di Pistone.

Oggi il «Consiglio d'Europa di turno», da ignorare e mettere interamente da parte, è la stessa UE qual è, e, ancor più, quale sarà allargata: da lasciare alla sua deriva confederale e puramente economica, per ora imm modificabile. Voglio dire che occorre puntare su una «iniziativa Schuman» del tutto al di fuori dell'UE, perché questa non ha, e per ora non può avere, alcuna vocazione federale.

Senonché — e qui cominciano le mie perplessità — resta da chiedersi (ed è questa la domanda fondamentale), anzitutto chi potrebbe essere lo Schuman di turno, e in secondo luogo quali potrebbero essere gli Stati disposti a dar vita a questo primo «nucleo duro», aperti all'adesione successiva degli altri, ma decisi ad andare avanti subito da soli.

Alla prima questione si può forse dare una risposta: l'attuale primo ministro belga, se sollecitato da un'adeguata pressione federalista — che però, stanti le attuali forze, adeguata non sembra poter essere — potrebbe esser lui il nuovo Schuman (ma il Belgio non è la Francia).

Alla seconda domanda però è difficile rispondere, perché sembra improbabile che Germania e Francia (senza le quali la proposta non ha più senso) siano davvero decise a muoversi «senza ambagi», come si dice in francese, in quella direzione.

Questa mi sembra ad ogni modo la sola via, per impervia e improbabile che essa appaia, verso cui può indirizzarsi l'attuale strategia federalista.

Aggiungo che tale indispensabile radicalizzazione di una simile strategia — che, come dicevo, ignori in modo altrettanto radicale, appunto, l'UE quanto Schuman e gli stessi federalisti intenzionalmente ignorarono e ignorano, dopo le prime illusioni, il Consiglio d'Europa — mi sembra essenziale per combattere il dilagante euro-scetticismo (e, ancor peggio, la crescente indifferenza) che l'opinione pubblica, i politici, la stampa manifestano verso l'UE (e non sempre a torto, perché questa ha interamente dimenticato gl'ideali dei Padri fondatori ed è rimasta una semplice impresa economica, con molti difetti anche come tale).

La prima cosa da fare, per confutare in modo credibile tale euro-scetticismo è, come dicevo, quella di criticare duramente e, ai fini «costituenti», disinteressarsi interamente dell'UE — che, come il Consiglio d'Europa, «è *un'altra cosa*», qualitativamente diversa dal nostro

obiettivo e per il momento, ripeto, irrimediabile — e *ricominciare da zero*.

In altri termini, una strategia costituente — se vuol avere un minimo di credibilità — deve partire dall'accentuazione della giusta constatazione che l'MFE ha, negli ultimi tempi, fatto più volte: e cioè che l'epoca dei «piccoli passi» è finita: o si compie un salto qualitativo o si regredisce.

Ma accentuare davvero e dar davvero tutto il suo significato a questo jato, a questo salto *qualitativo* — rispetto al recente passato e alla recente strategia finora seguita — significa ritornare allo spirito del «Congresso del popolo europeo» quale fu da Spinelli espresso nel suo secondo *Manifesto*, edito da Guanda nel 1957 e secondo me assai più importante del primo: finora dimenticato dai federalisti, ma oggi da rivalutare, come sono da rivalutare le analoghe posizioni radicali in quel tempo seguite e affermate, anche nel *Federalista*, da Mario Albertini.

Ma esiste realmente a) la volontà, b) la forza, c) una struttura di federalismo organizzato degna di questo nome anche fuori d'Italia, e altrettanto decisa? Esiste davvero tutto ciò in misura sufficiente per dar vita a un'azione con la necessaria determinazione, tenacia, perseveranza?

Questa è, di tutte, la domanda decisiva: *hic Rhodus...*

A quest'ultimo interrogativo io non saprei rispondere; o, per dir meglio, per rispondere dovrei argomentare nei particolari tutte le mie perplessità a cui alludevo all'inizio, e che ho espresso più volte in altra sede, ma che qui non intendo toccare.

Andrea Chiti-Batelli

## Il federalismo nella storia del pensiero

### JAMES MADISON

*James Madison (1745-1836) partecipò da protagonista a tutti i principali avvenimenti che portarono alla creazione della Federazione americana. Nel 1776 fu membro della Convenzione della Virginia incaricata di redigerne la Costituzione. Delegato al Congresso continentale (1780), partecipò alla convenzione di Annapolis (1786) che aprì la strada alla convocazione della Convenzione di Filadelfia dell'anno successivo, dove giocò un ruolo decisivo nel dibattito sull'elaborazione della Costituzione federale. Nel 1787 accettò l'invito di Alexander Hamilton a collaborare, insieme a John Jay, alla stesura di una serie di saggi (The Federalist) in difesa della ratifica della Costituzione federale nei tredici Stati. Il saggio numero 10 del Federalist che viene qui proposto, rappresenta una delle più efficaci difese della federazione come strumento per preservare la democrazia e sconfiggere la faziosità in una repubblica.*

*Nel corso della prima legislatura federale Madison contribuì a sconfiggere gli antifederalisti, che si proponevano di emendare in senso confederale la nuova Costituzione. Fu grazie al suo impegno che i primi dieci emendamenti, noti come Bill of Rights, vennero elaborati mantenendo fermo il rifiuto di un ritorno alla Confederazione.*

*Tuttavia negli anni seguenti, quando si pose il problema del consolidamento del governo federale, Madison, insieme a Thomas Jefferson, contrastò duramente le politiche del Segretario al Tesoro Hamilton e del Presidente George Washington. Nel 1790 si oppose alla creazione della Banca federale e, successivamente, giunse a giustificare il diritto dei singoli Stati, in primo luogo della Virginia, di rifiutarsi di sottostare, unilateralmente e indipendentemente dal parere della Corte Suprema, alle leggi approvate dal Congresso. A questo proposito resta significativo il suo rapporto al Congresso della Virginia (1800), più volte citato in seguito dai fautori del diritto di secessione nell'ambito della federa-*

*zione. Presidente degli Stati Uniti per due mandati consecutivi, nel 1809 e nel 1813, dovette conciliare la sua avversione al consolidamento dei poteri federali con le esigenze di politica interna (non pose il veto al rinnovo dello statuto della Banca centrale) e di politica estera (approvò l'istituzione di un esercito permanente).*

\* \* \*

### IL FEDERALISTA N. 10 (Madison) \*

Al popolo dello Stato di New York

Tra i numerosi vantaggi offerti da una solida unione, nessuno merita di essere più accuratamente esaminato di quello rappresentato dalla tendenza di essa a spezzare e a controllare la violenza delle fazioni. Il fautore di governi popolari non si troverà mai tanto imbarazzato nel considerare il carattere e il destino di questi, come quando ponga mente alla facilità con cui degenerano quelle forme corrotte del vivere politico.

Egli, pertanto, sarà propenso ad annettere gran valore a qualunque progetto, che pur non violando i principi che gli sono cari, rappresenti un efficace antidoto a tale tendenza.

La mancanza di stabilità, l'ingiustizia, e la confusione che sovrintendono ai pubblici consessi hanno rappresentato, in verità, i mali mortali di cui i governi popolari hanno finito col perire ovunque; essi, poi, continuano a fornire agli avversari della libertà le argomentazioni favorite e più feconde per le loro più speciose e declamatorie invettive.

Non si loderanno, certo, mai abbastanza i notevoli miglioramenti che le costituzioni americane hanno apportato ai vecchi e nuovi modelli popolari; ma sarebbe, certo, insostenibile parzialità affermare che tali miglioramenti hanno ovviato a pericoli del genere con l'efficacia che ci si sarebbe potuto aspettare o sperare.

Sentiamo lamentare, da ogni parte, alcuni fra i nostri più considerati e virtuosi cittadini — cui il pubblico interesse sta a cuore quanto quello del singolo, e così la pubblica libertà come quella individuale — che i nostri governi sono troppo instabili, che il bene pubblico viene trascurato nel conflitto delle parti contrastanti, e che vengono spesso prese delle

\* Da Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997.

misure, non in base a principi di giustizia, o in considerazione dei diritti della minoranza, ma in forza della superiorità numerica della maggioranza interessata e prepotente. Per quanto ardente possa essere il nostro desiderio che queste lamentele non abbiano fondamento alcuno, l'evidenza stessa dei fatti ci vieta di negarne la veridicità. Un esame onesto della situazione dimostra, in realtà, che solo erroneamente, alcuni dei mali di cui abbiamo sofferto sono stati riferiti al modo di agire dei nostri governi; ma si proverà anche, al medesimo tempo, che tutte le altre cause non basteranno a giustificare molte delle nostre più crude sventure e, in particolare, non potranno essere invocate in relazione alla diffusa e sempre crescente diffidenza per gli impegni di carattere pubblico, o all'allarme circa la difesa dei diritti dei singoli che si va sentendo echeggiare da un estremo all'altro del continente. Tutto ciò è dovuto principalmente, se non completamente, alla faziosità che ha determinato nelle nostre pubbliche amministrazioni una mancanza di coerenza e di giustizia.

Per fazione intendo un gruppo di cittadini che costituiscano una maggioranza o una minoranza, che siano uniti e spinti da un medesimo e comune impulso di passione o di interesse in contrasto con i diritti degli altri cittadini o con gli interessi permanenti e complessi della comunità.

Vi sono due metodi per curare i mali causati dalle fazioni: uno è rimuoverne le cause, e il secondo è controllarne gli effetti.

Vi sono due modi ancora, per distruggere le cause di una faziosità: il primo è quello di distruggere la libertà che ne è condizione indispensabile; il secondo è quello di accomunare tutti i cittadini in unanimità di opinioni, di passioni e di interessi.

Il detto che il rimedio è peggiore del male ha, nel primo caso, un'incomparabile esemplificazione. La libertà rappresenta per la faziosità quel che l'aria rappresenta per il fuoco: un alimento senza il quale essa viene senz'altro meno. Tuttavia sarebbe altrettanto folle abolire la libertà, che è essenziale alla vita politica — solo perché essa può nutrire le fazioni — quanto pensare di eliminare l'aria, che è essenziale alla vita animale, solo perché essa dona al fuoco la sua energia distruttrice.

Il secondo espediente è inattuabile, proprio come il primo è imprudente. Finché la ragione umana non diviene infallibile e fino a che l'uomo sarà libero di esercitarla, vi saranno sempre opinioni differenti. E fino a che sussisterà un legame tra la sua ragione e l'amore che ciascuno nutre per sé medesimo, le sue convinzioni e le sue passioni subiranno reciproci influssi: e le seconde influiranno sulle prime. D'altronde la differenza di qualità intrinseche di ciascun uomo, che rappresenta la fonte dei diritti di

proprietà, configura un ostacolo parimenti insuperabile ad una eventuale uniformità d'interessi. Prima cura di ogni governo dovrà, infatti, essere la salvaguardia di queste qualità individuali. E dalla protezione delle facoltà di guadagno distribuite in minore o maggiore misura in ciascun individuo, nasce, naturalmente, il possesso di beni di tipo e misura differenti; e dall'influsso esercitato da questi beni sulle opinioni e sui sentimenti dei rispettivi proprietari, deriva una divisione della società in interessi ed in partiti differenti.

Le cause latenti della faziosità sono, così, intessute nella natura stessa dell'uomo; e noi le vediamo, ovunque, più o meno operanti, a seconda di quelle che sono le varie situazioni di una società civile.

Una appassionata partecipazione a varie opinioni politiche, o religiose, o d'altro genere, su questioni di carattere pratico o su speculazioni teoriche; una devozione per vari capi in lotta per la preminenza e per il potere, o per persone di diverso genere, le cui fortune siano importanti per le umane passioni, hanno, di volta in volta, diviso l'umanità in diversi partiti, infiammando gli uomini di reciproca animosità e rendendoli assai più pronti alla reciproca oppressione e vessazione, che non ad una mutua cooperazione per il raggiungimento di un fine comune. Tale e tanto forte è questa tendenza dell'umanità ad abbandonarsi all'odio reciproco che, laddove siano venute a mancare delle ragioni più solide, sono bastati spunti e distinzioni dei più futili e fantastici per eccitare le malevole passioni e generare i più violenti conflitti.

Le fonti più comuni e durature di faziosità sono, tuttavia, fornite dalla varia o ineguale distribuzione delle ricchezze. Coloro che posseggono e coloro che non hanno proprietà hanno sempre costituito i contrastanti interessi nella società. Similmente, i creditori da una parte ed i debitori dall'altra. Gli interessi dei proprietari agrari, quelli degli industriali, dei commercianti, dei possessori di capitali liquidi insieme ad altri minori crescono, di necessità, nelle nazioni civili e si ripartiscono in diverse classi sollecitate ad agire da vari sentimenti e valutazioni.

Compito primo della legislazione moderna è, appunto, la regolamentazione di questi interessi svariati e delle loro reciproche interferenze, il che implica un certo spirito di parte, fin nell'esplicazione delle comuni attività di ordinaria amministrazione.

A nessun individuo è concesso di fungere da giudice in una causa che lo riguardi personalmente, dacché il suo stesso interesse svierebbe senza meno il suo giudizio e, con ogni probabilità, ne comprometterebbe l'integrità. Analogamente, anzi a maggior ragione, non è possibile che un certo numero di individui sia allo stesso tempo giudice e parte in causa;

eppure cosa mai sono molti tra i più importanti atti legislativi, se non deliberazioni di giudizio concernenti non i diritti di un solo individuo, ma quelli di larghe masse di cittadini? E cosa sono mai le varie categorie di legislatori se non parti ed avvocati delle cause sulle quali deliberano? V'è, ad esempio, una proposta di legge relativa ai delitti privati? Ecco subito una questione in cui le parti sono costituite dai creditori e dai debitori. La giustizia dovrebbe mantenere l'equilibrio tra i due. Tuttavia le parti sono, ed in effetti debbono essere, esse stesse giudici; è quindi prevedibile che la parte più numerosa, o, in altre parole, la fazione più potente finirà per prevalere. Si dovranno incoraggiare le fabbriche nazionali, imponendo restrizioni sui manufatti esteri, ed in qual misura? Sono tutte questioni su cui la categoria dei fabbricanti e quella dei finanziari deciderebbero diversamente e nessuna delle due, probabilmente, avrebbe mente soltanto al pubblico bene e alla giustizia.

L'imposizione di tasse sui vari tipi di proprietà sembrerebbe richiedere la massima esattezza ed imparzialità; pure, nessun altro atto legislativo offre maggiori tentazioni al partito dominante di calpestare le regole della giustizia. Ogni singolo scellino, con cui esso carica la minoranza, rappresenta uno scellino risparmiato alle proprie tasche.

E' vano affermare che illuminati uomini di Stato ben sapranno conciliare questi contrastanti interessi, convogliandoli tutti verso il pubblico bene. Gli statisti illuminati non saranno sempre a portata di mano. Né, d'altronde, in molti casi, questa conciliazione potrebbe avvenire senza tenere d'occhio alcune considerazioni indirette e remote, considerazioni che avranno difficilmente la meglio sull'interesse immediato che una determinata parte potrebbe avere a trascurare gli interessi di un'altra parte, o anche il pubblico bene.

La conclusione, cui siamo tratti, sarà dunque la seguente: che le *cause* di faziosità non possono venire eliminate e che bisogna, dunque, limitarsi a trovare dei rimedi atti a limitare gli *effetti* di essa.

Se una fazione non raggiunge la maggioranza, il principio repubblicano stesso fornisce il rimedio, concedendo alla maggioranza il diritto di frustrarne i sinistri intenti per mezzo del voto. Essa potrà intralciare l'amministrazione e mettere in rivoluzione la società, ma non le sarà possibile far uso della propria violenza e mascherarla sotto un formale rispetto della costituzione. D'altro lato, invece, se la maggioranza stessa fa parte di una fazione, gli istituti di governo popolare le permettono di sacrificare il pubblico interesse ed il bene degli altri cittadini alla propria passione o interesse dominante.

Pertanto, il grande oggetto della nostra ricerca dovrà proprio essere

come salvaguardare il pubblico interesse ed il bene dei singoli dal pericolo di una tale fazione, senza, d'altronde, intaccare lo spirito e la prassi democratica. Lasciate che aggiunga che questo è il rimedio grandemente desiderato, per mezzo del quale questa forma di governo potrà risollevarsi dall'obbrobrio sotto cui è giaciuta per tanto tempo, e potrà essere raccomandata alla stima dell'umanità perché venga messa in atto.

Ma in quale modo raggiungere un simile obiettivo? Evidentemente vi sono uno o due mezzi soltanto. O si deve prevenire la possibilità che la stessa passione o lo stesso interesse prevalgano nel medesimo tempo in tutta una maggioranza, o la maggioranza stessa, che fosse coinvolta nella medesima passione o nel medesimo interesse, deve essere posta in condizioni vuoi numeriche, vuoi ambientali, tali da non poter tramare o mettere in pratica delle misure oppressive. Se si lasceranno coincidere impulso e possibilità d'agire, ben sappiamo come non vi siano remore di carattere religioso o morale che possano agire con sufficiente efficacia. Tali remore non sono adeguate nemmeno quando si tratta delle ingiustizie e delle violenze perpetrate dai singoli, ed indubbiamente la loro efficacia diminuisce progressivamente via via che aumenta il numero dei complici, vale a dire via via che essa diventa più che mai necessaria.

Da questa visione dell'argomento si potrebbe concludere che una democrazia pura, col che intendo riferirmi ad una società di pochi cittadini, che si riuniscono ed amministrano di persona la cosa pubblica, non offre alcun possibile rimedio ai guai delle fazioni.

Avverrà quasi sempre che un interesse o una passione accomunino la maggioranza; la stessa forma di governo favorisce le possibilità di comunicazione e di accordo; e nulla v'è che possa controllare gli impulsi che spingono a sacrificare la parte più debole o un individuo poco gradito.

E' così, pertanto, che le democrazie hanno sempre offerto spettacolo di turbolenza e di dissidi, si sono sempre dimostrate in contrasto con ogni forma di garanzia della persona o delle cose; e hanno vissuto una vita che è stata tanto breve, quanto violenta ne è stata la morte.

I teorici della politica che hanno esaltato questo tipo di convivenza politica, hanno ritenuto, a torto, che ponendo tutti gli uomini in uno stato di perfetta eguaglianza per quanto riguarda i loro diritti politici, essi ne avrebbero potuto automaticamente livellare perfettamente le proprietà, le opinioni e le passioni.

Una repubblica, e con ciò intendo riferirmi ad un regime politico in cui operi il sistema di rappresentanza, apre diverse prospettive, ed offre il rimedio che andiamo cercando. Esaminiamo dunque i punti in cui essa

differisce da una pura democrazia, e ben comprenderemo vuoi la natura del rimedio, vuoi la maggiore efficacia che l'Unione non mancherebbe di fornirle.

I due grandi elementi di differenziazione tra una democrazia e una repubblica sono i seguenti: in primo luogo nel caso di quest'ultima vi è una delega dell'azione governativa ad un piccolo numero di cittadini eletto dagli altri; in secondo luogo, essa può estendere la sua influenza su un maggior numero di cittadini e su una maggiore estensione territoriale.

Risultato del primo punto è, da un lato, quello di affinare ed allargare la visione dell'opinione pubblica, attraverso la mediazione di un corpo scelto di cittadini, la cui provata saggezza può meglio discernere l'interesse effettivo del proprio paese ed il cui patriottismo e la cui sete di giustizia renderebbero meno probabile che si sacrifichi il bene del paese a considerazioni particolarissime e transitorie. In un regime di questo genere, può ben avvenire che la voce del popolo, espressa dai suoi rappresentanti, possa meglio rispondere al bene di tutti, di quanto non avverrebbe se essa fosse espressa direttamente dal popolo riunito con questo specifico scopo. D'altro canto il risultato può essere capovolto. Individui faziosi, schiavi di pregiudizi locali, che accarezzino sinistri disegni, potrebbero riuscire, con l'intrigo o la corruzione o con altri mezzi, ad ottenere, dapprima, il suffragio popolare e, quindi, tradire gli interessi del popolo che li avesse eletti. L'argomento che ne risulta è il seguente: se siano più adatte ad eleggere buoni custodi della cosa pubblica le piccole o le grandi repubbliche. Tale questione dovrà, senz'altro, essere decisa in favore di queste ultime, in considerazione di due ovvi argomenti: si dovrà in primo luogo notare come, per quanto piccola la repubblica possa essere, i rappresentanti dovranno sempre raggiungere un certo numero per evitare le possibili mene di pochi: e che, per grande che possa essere, quelli dovranno essere limitati ad un certo numero, per evitare la confusione generale della massa. Da qui risulta come il numero dei rappresentanti, in ambedue i casi, non sia proporzionato a quello di coloro che li eleggono, ed essendo, anzi, relativamente maggiore nella piccola repubblica, ne consegue che, se la proporzione di personalità adatte al compito non è minore nella grande repubblica, essa presenterà maggiore larghezza di scelta e, conseguentemente, migliori probabilità di effettuare tale scelta con discernimento.

In secondo luogo, dacché ciascun rappresentante sarà scelto da un numero di cittadini che sarà maggiore nella grande che nella piccola repubblica, rimarrà più difficile a candidati immeritevoli tramare e mettere in pratica le manovre tortuose con cui troppo spesso si effettuano le

elezioni; inoltre, essendo il suffragio popolare più libero, esso si indirizzerà più facilmente verso uomini che presentino reali meriti e fermi e conosciuti caratteri.

Si deve ora ammettere che, in questo come in molti altri casi, esiste una zona comune, per ambedue le soluzioni, in cui si riscontreranno inconvenienti. Allargando troppo il numero degli elettori, si farà sì che il rappresentante sia troppo poco al corrente di tutte le piccole situazioni ed interessi locali; mentre, riducendolo troppo, avverrà che egli vi sia anche troppo attaccato e poco atto a comprendere le questioni di carattere nazionale ed a prestare per esse la propria opera. La costituzione federale rappresenta, da questo punto di vista, un felice compromesso: infatti, essa prescrive che gli interessi di carattere generale vengano delegati al potere legislativo centrale, mentre quelli di carattere locale e particolare rimangono di competenza delle assemblee legislative dei vari Stati.

Altro punto di differenziazione è il seguente: che un regime repubblicano può abbracciare un maggior numero di cittadini ed un più ampio territorio di quanto non possa un regime democratico ed è proprio questa circostanza che fa sì che le possibili manovre delle fazioni siano da temere meno nel primo, che nel secondo caso.

Quanto più piccola è la società, tanto minori saranno probabilmente gli interessi e le parti che la compongono; quanto meno numerosi questi singoli interessi e queste parti tanto più facilmente si potrà formare una maggioranza che condivida il medesimo interesse; e quanto più piccolo è il numero dei cittadini che basti a costituire una maggioranza, quanto più limitata la zona in cui essi agiscono, tanto più facilmente essi potranno tramare ed eseguire i loro disegni di oppressione. Allargate la zona d'azione ed introducete una maggiore varietà di partiti e d'interessi, e renderete meno probabile l'esistenza di una maggioranza che, in nome di un comune interesse, possa agire scorrettamente nei riguardi dei diritti degli altri cittadini; oppure, anche qualora esistesse una simile comunità di interessi, sarà certo più difficile, a coloro che ne partecipino, il riconoscere e il valutare la propria forza e l'agire d'accordo con gli altri. Accanto ad altri ostacoli si può notare come, dove esiste coscienza di propositi ingiusti o disonorevoli, la diffidenza reciproca esercita tanto maggior controllo sulla possibilità di comunicare e di accordarsi, quanto maggiore sarà il numero di coloro la cui complicità sarebbe necessaria.

Donde appare chiaramente come l'Unione possa vantare, rispetto agli Stati che la compongono, la stessa superiorità che una grande repubblica può vantare nei riguardi di una repubblica più piccola, ed una repubblica in genere nei riguardi della democrazia, per quanto si riferisce

al controllo delle azioni faziose.

Tale vantaggio proviene, forse, dal fatto che i rappresentanti, in questo caso, sarebbero individui superiori, per le proprie illuminate opinioni e per i propri virtuosi sentimenti, ai pregiudizi locali e alle manovre meno che giuste? Non vi è dubbio alcuno che i rappresentanti dell'Unione saranno più facilmente in grado di rispondere a questi requisiti. Consiste invece nella maggiore garanzia offerta dalla più ampia varietà di opinioni e di interessi che si oppone alla possibilità che uno di questi gruppi possa superare ed opprimere gli altri? Anche in questo caso, la maggiore varietà di gruppi diversi, inclusi nell'Unione, aumenta quella garanzia. O consiste esso, infine, nei maggiori ostacoli che si oppongono all'attuazione delle segrete speranze di una maggioranza ingiusta ed interessata? Anche in questo caso l'ampiezza dell'Unione le fornisce il più sostanzioso vantaggio.

L'influenza di capi faziosi può appiccar fuoco nei loro Stati, ma non sarà in grado di provocare, attraverso tutti gli altri, una conflagrazione generale. Una determinata confessione religiosa può, in una qualche parte della Confederazione, degenerare in episodi di faziosità politica, ma la gran varietà di confessioni, diffuse in ogni dove sulla sua superficie, difenderà le assemblee nazionali da ogni pericolo di tal sorta.

Sarà assai più difficile che una follia volta ad ottenere che venga emessa carta moneta, o aboliti i debiti o divisa pariteticamente la proprietà, o infine che si metta in atto un qualunque altro progetto insensato ed impossibile, si diffonda in tutta l'Unione piuttosto che in una parte di essa; così come è assai più facile che tale malanno pervada una zona o un distretto particolare, piuttosto che un intero Stato.

Il rimedio che la repubblica offre per i mali più tipici del regime repubblicano risiede dunque nell'ampiezza e nella struttura dell'Unione. E quanto più noi saremo lieti ed orgogliosi di essere repubblicani, tanto più dovremo salvaguardare e rinforzare in noi stessi le nostre convinzioni di federalisti.

*(a cura di Franco Spoltore)*

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

ANDREA CHITI-BATELLI, Movimento federalista europeo, Roma.

NICOLETTA MOSCONI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

ALFONSO SABATINO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

FRANCO SPOLTRE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

STEFANO SPOLTRE, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1997

### Editoriali

Mario Albertini.  
Il Consiglio europeo di Amsterdam.  
Problemi nuovi, schieramenti vecchi.

### Saggi

Dominique Rousseau, Il patrimonio costituzionale europeo. Condizione di un diritto costituzionale europeo.  
Guido Montani, Il governo europeo dell'economia.

### Note

Globalizzazione e nuove disuguaglianze: i limiti del 7° Rapporto dell'ONU sullo sviluppo umano.  
Pace e disarmo.  
Il problema della pace in Hans Kelsen.  
Patto NATO-Russia e allargamento della NATO.

### L'azione federalista

Francesco Rossolillo, Rapporto politico al XVII Congresso dell'UEF.

### Trent'anni fa

Mario Albertini, La via maestra dell'Europa.

### Il federalismo nella storia del pensiero

Thomas Paine.

Anno 1998

### Editoriali

L'Europa e l'emigrazione.  
Moneta europea e sovranità.  
Verso un sistema mondiale degli Stati.

### Saggi

Lucio Levi, La teoria della nazione.  
John Pinder, Spinelli Monnet Albertini.  
Karl Lamers, Dopo l'Unione monetaria nuove sfide per l'Europa.  
Guido Montani, La costruzione dell'Unione monetaria: due metodi a confronto.

### Note

Unificazioni regionali e riforme del Consiglio di sicurezza dell'ONU.  
L'interpretazione del Novecento di Ernst Nolte.  
Federalismo e cittadinanza.  
Sovrani ma interdipendenti: il futuro del G7.  
Il welfare e il futuro dell'Europa.

### Interventi

J. Isawa Elaigwu, Federalismo, regionalizzazione e globalizzazione. Il caso dell'Africa.  
Sergei A. Beliaev, I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica.

### Il federalismo nella storia del pensiero

Immanuel Kant.

Anno 1999

### Editoriali

La battaglia decisiva.  
L'Europa e la guerra nel Kosovo.  
Come l'Europa può aiutare gli Stati Uniti.

### Saggi

Francesco Rossolillo, Federazione europea e Federazione mondiale.  
Lucio Levi, L'unificazione del mondo come progetto e come processo.  
Il ruolo dell'Europa.

### Note

La rivoluzione scientifica e Internet.  
Riflessioni sul totalitarismo.  
L'Europa, la Turchia e i curdi.

La crisi finanziaria delle Nazioni Unite e i federalisti.  
Gli USA e la nuova anarchia internazionale.

### Discussioni

A proposito della cittadinanza mondiale.

### Trent'anni fa

Mario Albertini, L'aspetto di potere della programmazione europea.

### Il federalismo nella storia del pensiero

Giuseppe Mazzini.

## Anno 2000

### Editoriali

L'Europa e il commercio mondiale.

Per la creazione di un nucleo federale.

La potenza economica americana e la divisione dell'Europa.

### Saggi

Antonio Mosconi, Euro e dollaro. Per un sistema monetario mondiale.

Franco Spoltore, Il dibattito tra federalisti ed antifederalisti americani dal  
1787 al 1800 e la sua attualità.

### Note

L'Europa e la nuova Convenzione di Lomé.

Interdipendenza globale e crisi della statualità.

### Discussioni

Interdipendenza uguale unificazione?

La crisi degli Stati come criterio di giudizio storico e politico.

### Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, L'Europa per che fare?

### Il federalismo nella storia del pensiero

Ortega Y Gasset

---

Direttore Responsabile: Giovanni Vigo - Editrice EDIF - Autorizzazione  
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia -  
Sped. in abb. postale art. 2 comma 20/c legge 662/96 - Filiale di Pavia