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 XLVII, 2005, NUMERO 2

ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giovanni Vigo

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 Onlus, via A. Volta, 5 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273. www.euraction.org

ANNO XLVII, 2005, NUMERO 2

INDICE

Il no di Francia e Olanda a questa Europa pag. 65

SERGIO PISTONE, *La pace come condizione della democrazia* » 71

NOTE

La crisi delle Nazioni Unite (Ugo Draetta) » 90

Quattro brevi considerazioni sul rischio della proliferazione nucleare (Franco Spoltore) » 96

INTERVENTI

RONALD J. GLOSSOP, *Democrazia politica e capitalismo* » 104

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Altiero Spinelli (a cura di Nicoletta Mosconi) » 117

Il no di Francia e Olanda a questa Europa

Tra la fine di maggio e la metà di giugno sull'Unione europea si sono addensare nubi inattese. Il 29 maggio il 54% dei francesi ha respinto il «Trattato che istituisce la costituzione europea»; il 2 giugno il 64% dei cittadini olandesi si è espresso nello stesso senso; il 17 giugno i Capi di Stato e di governo riuniti a Bruxelles hanno dovuto prendere atto delle profonde divergenze che ancora li dividono a proposito dei futuri finanziamenti dell'Unione europea rinviando la soluzione del problema a tempi meno agitati.

Le reazioni preoccupate degli europeisti rispecchiano le eccessive speranze riposte nel Trattato costituzionale che, a loro parere, avrebbe rafforzato sensibilmente la capacità di agire dell'Unione e l'avrebbe dotata di una più ampia legittimità democratica. In realtà, se si considera l'effettivo funzionamento dell'Unione, la bocciatura del Trattato costituzionale non avrà le drammatiche conseguenze che molti prevedono. L'entrata in vigore della "costituzione" — che sarebbe comunque avvenuta nel 2009 o addirittura nel 2012 — non avrebbe inciso se non in misura marginale sui meccanismi decisionali delle istituzioni europee e, in particolare, non avrebbe intaccato il potere dei governi nazionali nei settori della difesa, della politica estera, della politica economica e della fiscalità, perpetuando l'attuale stato di debolezza dell'Unione.

D'altra parte, i contrasti sul finanziamento delle politiche comunitarie sono un dato permanente nella storia dell'unificazione europea. Se in questo momento sono inaspriti dal fatto che, di fronte ad una crescita insufficiente, anche i paesi più ricchi incontrano maggiori difficoltà a sostenere i costi dell'allargamento, ciò vuol dire che si dovrà faticare di più per trovare un compromesso, ma non che i meccanismi dell'Unione si incepperanno irrimediabilmente.

Nondimeno c'è una sensazione diffusa che l'Europa si trova di fronte ad una delle crisi più gravi degli ultimi cinquant'anni, e che se non riuscirà a trovare una risposta efficace, rischia di incamminarsi sulla via

della disgregazione. Se ciò è vero vuol dire che il processo di unificazione europea è giunto ad una svolta decisiva e che dobbiamo esaminare attentamente le cause per porvi, se possibile, rimedio.

* * *

I cittadini francesi e olandesi che hanno bocciato il Trattato costituzionale non hanno detto no all'Europa; hanno detto no a questa *Europa, una costruzione fragile e inefficiente, attraversata da mille divisioni, che si rivela sempre più incapace di rispondere alle attese dei cittadini. Negli ultimi anni l'Unione è stata sottoposta a dure prove e ne è uscita ogni volta sconfitta. La stragrande maggioranza degli europei era contraria alla guerra irachena ma l'Unione non ha potuto né impedire l'invio di truppe da parte di alcuni governi, né evitare la grave frattura che si è creata tra la «vecchia» e la «nuova» Europa. L'economia si sviluppa debolmente, o non si sviluppa affatto, soprattutto nei maggiori paesi, ma le istituzioni europee sono incapaci di mobilitare le risorse finanziarie, tecnologiche e umane — che pure l'Europa possiede in abbondanza — per contrastare il declino, riassorbire la disoccupazione e affrontare con successo le sfide della globalizzazione. L'Unione ha allargato le sue frontiere offrendo un approdo sicuro ai paesi dell'Est ma non ha saputo creare, nello stesso tempo, strutture politiche più efficaci in grado di assicurare la coesione fra paesi con un diverso livello di sviluppo economico e sociale.*

Di fronte alle grandi trasformazioni del mondo contemporaneo gli europei si sono sentiti sempre più indifesi: da una parte i governi nazionali si sono rivelati impotenti nel gestire processi che hanno assunto da tempo una dimensione mondiale, dall'altra l'Unione europea, priva di una vera capacità di agire, ha subito le conseguenze negative della globalizzazione e del disordine mondiale scivolando inesorabilmente ai margini della politica internazionale. Gli interlocutori privilegiati degli Stati Uniti sono ormai la Cina e l'India. L'Unione europea svolge il patetico ruolo di «postino» fra l'Iran e gli Usa sulla questione del nucleare, ma a nessuno sfugge che le decisioni ultime verranno prese a Washington e non a Bruxelles.

Dal canto loro, le classi politiche nazionali non hanno mai esitato a riversare sull'Unione la responsabilità dei loro insuccessi instillando nei cittadini la convinzione che l'Europa costituisca, con la sua opprimente burocrazia e con la rigidità delle sue direttive, il vero ostacolo allo sviluppo. Non solo. Agli occhi di una parte degli europei essa non ha

saputo prevenire l'invasione degli «idraulici polacchi», non ha saputo evitare il taglio indiscriminato dei posti di lavoro e impedire la delocalizzazione di un numero crescente di attività produttive, aggravando il sentimento di sfiducia nel futuro.

Il voto francese è stato certamente influenzato anche da cause interne. Per una parte dell'elettorato il referendum ha costituito l'occasione propizia per condannare Chirac e la sua politica, per i socialisti è stato un momento di aspro confronto in vista delle prossime scadenze elettorali. Sarebbe tuttavia un grave errore interpretare i risultati del referendum francese in chiave esclusivamente nazionale, così come sarebbe un errore non meno grave ritenere che si tratta solo di un no alla «costituzione», un testo talmente lungo, complesso e contraddittorio che pochi hanno letto e ancor meno compreso. Per i cittadini francesi e olandesi, il referendum costituiva la prima occasione, dopo Maastricht, per esprimere il proprio consenso o il proprio dissenso nei confronti dell'Europa in cui vivono, e non hanno perso l'occasione per manifestare la propria insoddisfazione.

Che i cittadini del vecchio continente non siano diventati improvvisamente euroscettici, lo dimostrano i sondaggi secondo i quali la maggior parte degli interpellati continua a credere nel progetto europeo. Il problema, dunque, non è l'Europa in sé ma quale *Europa: un'area di libero scambio senza regole come quella perseguita con determinazione dalla Gran Bretagna, oppure un'Europa che privilegia la coesione e la solidarietà? Un'Europa divisa che la globalizzazione politica ed economica sta spingendo ai margini della storia, oppure un'Europa forte, in grado di dare il proprio contributo alla soluzione dei problemi più drammatici del pianeta? Un'Europa fondata sul metodo intergovernativo com'è stata sostanzialmente finora, oppure un'unione destinata a trasformarsi in uno Stato federale come auspicavano i padri fondatori? Si tratta di questioni cruciali perché, mentre è possibile dar vita ad un'area di libero scambio mantenendo intatte le sovranità nazionali, non è possibile garantire la coesione, la solidarietà e la forza senza un vincolo federale indissolubile tra i paesi dell'Unione, in altri termini senza creare uno Stato federale europeo.*

* * *

Si poteva pensare che il doppio no alla «costituzione» avrebbe indotto i governi, i parlamenti, la classe politica, i movimenti europeistici a reagire prontamente per rassicurare l'opinione pubblica sul fatto che

il progetto europeo non era tramontato, e che si trattava, invece, di infondergli nuova linfa risolvendo i nodi istituzionali che lo avevano inceppato dopo l'approvazione del Trattato di Maastricht. L'occasione propizia era rappresentata dal Consiglio europeo del 16-17 giugno che aveva all'ordine del giorno il bilancio dell'Unione per gli anni 2007-2013, ma che non poteva, ovviamente, non esprimersi anche sui risultati dei referendum. Dopo due giorni di serrate trattative il Vertice si è concluso con la decisione di «congelare» il Trattato costituzionale rinviando la scadenza ultima delle ratifiche al 2007 invece che al 2006, e con un netto disaccordo sul finanziamento dell'Unione che ha dato l'impressione di uno sbandamento generale.

Chi si aspettava una diagnosi lucida sulle ragioni dell'impasse, un deciso impegno a superarla accelerando il processo di unificazione, chi si attendeva proposte concrete sui prossimi passi da compiere, è rimasto deluso. Ma, a ben vedere, l'esito del Vertice era scontato. I risultati dei referendum e la discussione sul bilancio offrivano all'Inghilterra l'occasione tanto attesa per cercare di mettere in un angolo la «vecchia» Europa e di rifondare su nuove basi l'Unione europea incapace di affrontare le sfide della globalizzazione. Lo ha detto, senza troppi giri di parole, Tony Blair a conclusione del Vertice, e lo ha ribadito al Parlamento europeo dove si era recato a presentare il programma del semestre di presidenza inglese. In una manciata di giorni il premier britannico ha raccolto il frutto dei veleni seminati dall'Inghilterra dopo il suo ingresso nell'Europa dei Sei, e si prepara a liquidare i barlumi di spirito comunitario che ancora sopravvivono in alcuni fra i paesi fondatori.

Il disegno inglese è chiaro e, se dovesse avere il sopravvento, il destino dell'Unione sarebbe segnato, tanto più che le spinte verso la rinazionalizzazione, evocata sempre più di frequente e giunta fino all'assurda richiesta di reintrodurre le vecchie monete nazionali al posto dell'euro, troverebbero sul loro cammino ostacoli sempre più deboli. D'altra parte la rinazionalizzazione delle politiche europee non è il frutto di una volontà perversa: se l'Unione non è in grado di arginare la crisi e di rilanciare l'economia, è fatale che le attese dei cittadini si rivolgano ai loro governi che non possono non adottare qualche misura, per quanto inefficace essa sia. Gli europei sono così costretti ad affrontare una fase particolarmente turbolenta della storia mondiale — la creazione di un nuovo equilibrio internazionale e la globalizzazione dell'economia — stretti fra l'impotenza degli Stati nazionali e l'inefficienza dell'Unione.

Se l'Europa è finora riuscita a salvare la sua precaria unità, lo si deve al fatto che le pressioni interne e internazionali non sono state così dirompenti da mandarla in frantumi. Oggi questo rischio esiste e per scongiurarlo c'è una sola via: quella di portare a compimento il processo di unificazione iniziato più di cinquant'anni fa. I governi e i parlamenti nazionali, il Parlamento europeo e la Commissione, hanno cercato di eludere il problema promettendo ai cittadini una «costituzione» che avrebbe assicurato l'unità politica. In realtà il Trattato costituzionale si è limitato a snellire alcune procedure decisionali, a ritoccare i poteri del Parlamento europeo, ad autorizzare nuove forme di cooperazione fra i paesi che vogliono camminare più in fretta, riconoscendo implicitamente l'esistenza di un'Europa a più velocità. Come è stato ribadito più volte anche dagli stessi autori, la «costituzione» è stata il frutto di un compromesso che non ha intaccato il potere degli Stati nazionali nei settori cruciali della politica estera, della difesa, della politica economica e della fiscalità, che costituiscono il cuore di ogni potere statale.

* * *

La storia insegna che i problemi si possono rinviare ma non eludere e che, prima o poi, i nodi vengono al pettine. I risultati dei due referendum non sono la causa della crisi in cui versa l'Europa bensì il termometro che misura l'insoddisfazione dei cittadini di fronte ad un'Europa che dopo Maastricht si è arenata perché non ci sono più passi intermedi significativi da compiere prima della fondazione dello Stato federale europeo. E' su questo scoglio che i governi si sono arenati registrando una sconfitta dopo l'altra.

Per superare questo ostacolo occorre una lucida consapevolezza delle alternative di fronte alle quali si trovano gli europei: o scelgono la via del rilancio con un progetto coraggioso e lungimirante, oppure si rassegnano, magari inconsapevolmente, ad un inesorabile declino. La scelta del rilancio non è facile perché, a causa dei successivi allargamenti, l'Unione europea ha visto indebolirsi la sua compattezza iniziale e ha dimenticato l'obiettivo dei padri fondatori che non era una generica comunità bensì la Federazione europea. Oggi è impensabile che il progetto federale di cui l'Unione ha bisogno possa emergere nell'ambito dei Venticinque. Alla tradizionale ostilità inglese si è aggiunta quella dei nuovi paesi che, avendo appena riconquistato un'illusoria sovranità nazionale, non vogliono subito sacrificarla sull'altare dell'Europa. E' invece pensabile che nel quadro dei paesi fondatori, e in particolare in Francia e Germania, esista ancora un barlume di consapevolezza della loro responsabilità storica e possa di nuovo scoccare una scintilla simile

a quella che negli anni Cinquanta ha posto fine, con la nascita delle Comunità, alle «guerre civili europee». Allora Francia e Germania ebbero il coraggio di mettere una pietra tombale sul passato aprendo la strada al processo di unificazione europea. Oggi i paesi che più di mezzo secolo fa hanno incominciato l'«avventura europea», possono avviare a compimento il processo promuovendo la nascita di un nucleo federale aperto a tutti gli Stati che vorranno aderirvi.

Questa iniziativa, che è perfettamente coerente con gli obiettivi perseguiti dagli altri paesi dell'Unione, i quali manterrebbero intatto l'acquis communautaire, non mira a disgregare, come qualcuno teme, ciò che si è finora costruito. Al contrario, mira a creare le condizioni per il rilancio del processo di unificazione su basi più solide. Un nucleo federale avrebbe una tale forza di attrazione che anche i paesi inizialmente ostili finirebbero in seguito per aderirvi, come dimostra con l'evidenza dei fatti la storia dell'unificazione europea.

L'idea del nucleo federale non cade dal cielo. Molti leader politici hanno espresso, e continuano ad esprimere, il convincimento che la formazione di un'avanguardia sia la premessa indispensabile per rimettere sui giusti binari il processo di unificazione europea. Essi non hanno ancora piena coscienza della necessità di dar vita ad uno Stato federale e, nel prefigurare il compito dell'avanguardia, sono condizionati dall'ottica della collaborazione intergovernativa. Tuttavia il problema viene ripetutamente posto, e non a caso soprattutto da Francia e Germania (si vedano, ad esempio, l'articolo di Karl Lamers, esponente della CDU tedesca, in Internationale Politik *del luglio 2005 e l'intervista di Philippe Douste-Blazy, Ministro degli Esteri francese, pubblicata sul* Monde *del 24 settembre 2005).*

Ai federalisti — il solo gruppo politico consapevole della natura del problema da risolvere e dell'urgenza di trovare una soluzione efficace — tocca dunque insistere su questa prospettiva e sull'unico suo sbocco risolutivo, lo Stato federale, perché essi siano sul campo nel momento in cui la crisi dovesse precipitare e per l'Unione europea dovesse presentarsi il rischio di un crollo.

La pace come condizione della democrazia *

SERGIO PISTONE

Uno degli aspetti più validi del pensiero politico di Immanuel Kant e di Alexander Hamilton è il contributo da essi fornito alla chiarificazione della questione, di grande rilevanza e di grande attualità, del rapporto fra pace e democrazia. E' questo un punto in cui emergono piuttosto nettamente la sostanziale convergenza e la complementarità fra i due studiosi, sul terreno della teoria politica, che è stata messa in luce, per primo, da Mario Albertini (1). Nella mia relazione mi propongo di ricostruire gli aspetti essenziali delle loro argomentazioni sul rapporto fra pace e democrazia e di svolgere, quindi, alcune brevi considerazioni dirette a sottolineare, alla luce dell'esperienza storica, la validità delle loro tesi.

Gli insegnamenti di Kant ed Hamilton sul tema qui esaminato possono essere schematizzati nei seguenti termini.

— La loro scelta a favore del regime repubblicano equivale in sostanza, tradotta in termini moderni, ad un orientamento liberaldemocratico. Nella loro visione in effetti la repubblica non è contrapposta alla monarchia, ma indica un sistema costituzionale caratterizzato dalla rappresentanza e dalla separazione dei poteri, che sono appunto i pilastri del sistema liberaldemocratico. Il fatto che il principio della rappresentanza non sia esplicitamente collegato a una rivendicazione immediata del

---

* Relazione al Convegno internazionale su «Immanuel Kant e Alexander Hamilton, fondatori del federalismo. Attualità di una teoria politica». Il Convegno, svoltosi a Torino il 26-27 novembre 2004, è stato organizzato in occasione del duecentesimo anniversario della morte di Immanuel Kant e di Alexander Hamilton dal Centro studi sul federalismo. Esso ha inteso mettere a confronto le idee sulla politica dei due personaggi, i quali sono accomunati per il contributo che hanno dato a fondare una nuova visione della storia, della politica, dello Stato, del diritto, delle relazioni internazionali e per la nuova definizione della pace che hanno fornito. Con il loro pensiero, che si configura come complementare, essi sono stati gli autentici fondatori delle moderne dottrine del federalismo.

suffragio universale è indice di un atteggiamento gradualistico (il suffragio universale fu introdotto negli Stati Uniti nel 1828), non certo di un rifiuto. Parlando di democrazia e di repubblica in riferimento a Kant e Hamilton si intende dunque la liberaldemocrazia.

— L'orientamento democratico si accompagna a una visione dei rapporti internazionali e specificamente delle cause della guerra convergente con il pensiero politico realistico. Questo filone di pensiero aveva avuto all'epoca dei nostri due studiosi come esponenti principali Machiavelli, i teorici della ragion di Stato, Hobbes e Hume. Successivamente esso avrà i suoi sviluppi fondamentali nella dottrina tedesca dello Stato-potenza (in particolare Hegel, Ranke, Hintze e Meinecke) e nella corrente realistica sviluppatasi nella teoria contemporanea delle relazioni internazionali (da Niebuhr a Waltz) (2). Lo schema concettuale fondamentale che i nostri autori hanno in comune con il realismo politico è la dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale. Quindi ritengono che ciò che ha permesso di eliminare la violenza nella vita interna degli Stati sia la sovranità, vale a dire la realizzazione del monopolio della forza nelle mani dell'autorità politica suprema. In questo modo lo Stato è diventato capace di imporre ai membri della società il rispetto delle norme giuridiche e di eliminare di conseguenza il ricorso alla forza per risolvere le loro controversie. Ma se la sovranità è la garanzia dei rapporti pacifici, cioè giuridici, all'interno dello Stato, essa è, d'altro canto, la causa della guerra nei rapporti fra gli Stati. Nel contesto internazionale la sovranità dello Stato significa infatti che esso non è sottoposto a leggi fatte valere da una autorità sopraordinata fornita del monopolio della forza, significa cioè l'esistenza di una situazione anarchica. Non potendo pertanto i contrasti che insorgono nelle relazioni interstatali essere risolti attraverso le decisioni di un potere sovrano capace di imporre un efficace ordinamento giuridico, gli Stati ricorrono in ultima analisi alla prova di forza e sono costretti, avendo sempre presente la possibilità di essa, ad armarsi l'un contro l'altro. Qui è la causa strutturale delle guerre, al di là delle motivazioni contingenti.

Questa visione è opposta alla teoria del primato della politica interna, che nel 1800 sarebbe diventata la base concettuale dell'internazionalismo liberaldemocratico e che era già presente all'epoca in cui scrivevano Kant e Hamilton. Il primato della politica interna indica in termini generali la convinzione che le tendenze aggressive e bellicose degli Stati dipendano essenzialmente dalle loro strutture interne e che di conseguenza verrebbero eliminate con il cambiamento di queste strutture. In particolare, all'epoca dei nostri autori era diffusa fra quanti condividevano un

orientamento liberaldemocratico la convinzione che le guerre avessero la loro radice strutturale nei regimi dispotici e che sarebbero perciò state sradicate in seguito alla trasformazione liberale e democratica degli Stati (3). Al primato della politica interna i nostri autori contrappongono la tesi della inevitabilità della guerra in un sistema di Stati anarchico in quanto fondato sulla sovranità assoluta degli Stati.

— Se convergono con il realismo politico nella visione dell'anarchia internazionale come causa strutturale della guerra, Kant e Hamilton se ne distaccano in modo netto nel momento in cui sostengono che l'anarchia può essere superata tramite il federalismo. Come vedremo, ci sono differenze fra i due autori sia per quanto riguarda la concettualizzazione del federalismo, sia in relazione alla sua realizzazione come un sistema comprendente il mondo intero. Sembra d'altra parte evidente che entrambi vedano nel federalismo lo strumento in grado di superare la sovranità statale assoluta, cioè l'istituzione che garantisce i rapporti pacifici all'interno dello Stato, ma che, allo stesso tempo, è causa della guerra nei rapporti fra gli Stati. Superano pertanto un orientamento di fondo che caratterizza normalmente il pensiero politico realistico, e cioè la visione dell'anarchia internazionale come una situazione naturale e non storicamente determinata e perciò storicamente superabile. Un punto va sottolineato a questo riguardo. Il rifiuto in termini di principio (altra cosa è il mettere in luce la grande difficoltà del disegno, che deve perciò essere concepito come un disegno graduale e a lungo termine) di riconoscere che l'anarchia internazionale può essere superata riflette una scelta ideologica di tipo nazionalistico, cioè contraria all'universalismo che è l'ispirazione profonda dell'Illuminismo (4).

— Sulla base delle considerazioni che ho fin qui schematizzato i nostri due autori esprimono la convinzione che il sistema liberaldemocratico può realizzarsi durevolmente e pienamente solo in una situazione di strutturale pace internazionale. Ciò perché in una situazione di guerra strutturale, in cui cioè la guerra è sempre possibile e ad essa ci si deve pertanto costantemente preparare anche quando non è in atto, le necessità della sicurezza hanno il primato rispetto a quelle della libertà e della democrazia e vengono perciò inevitabilmente favorite le tendenze e le strutture autoritarie. E' di nuovo evidente la contrapposizione netta rispetto alla teoria del primato della politica interna. Non si tratta semplicemente di trasformare in senso liberaldemocratico gli Stati per realizzare rapporti strutturalmente pacifici fra essi. Occorre bensì superare la sovranità assoluta per sradicare la guerra e creare quindi il contesto indispensabile perché la libertà e la democrazia possano prosperare.

* * *

Passiamo ora ad esaminare i contributi specifici dei nostri due autori, che si ricompongono in una visione sostanzialmente convergente, ma che presentano delle differenze che occorre mettere in luce. Per esigenze analitiche conviene incominciare da Hamilton.

I testi fondamentali da prendere in considerazione sono i saggi 6°, 7°, 8° e 9° del *Federalist* (ma l'argomento è ripreso in altri scritti che qui tralasciamo).

L'argomentazione sviluppata nei primi due saggi riguarda l'inevitabilità di una situazione di anarchia, cioè di conflittualità gestita con le prove di forza, cioè con le guerre, se gli Stati americani rifiuteranno il passaggio dalla confederazione, che non intacca la sovranità statale assoluta, alla federazione, che invece ne comporta il superamento. In questo contesto vengono individuati i motivi di conflitto che in generale emergono nei rapporti fra Stati vicini e vengono quindi sottolineati i motivi specifici di conflitto destinati ad emergere nei rapporti fra gli Stati americani e ad alimentare una situazione di guerra permanente. Queste considerazioni sono riassunte in un passo famoso: «Il cercare di ottenere che un certo numero di Stati sovrani, siti sullo stesso territorio e indipendenti l'uno dall'altro e privi di ogni vincolo reciproco, si mantengano a lungo in pace tra loro, equivarrebbe a dimenticare quel che è stato tutto il corso della storia dell'umanità ed a porre in non cale l'esperienza accumulata attraverso i secoli» (5).

Questo ragionamento viene integrato dalla critica del fondamentale argomento a cui ricorrevano gli oppositori della costituzione federale per sostenere «la tesi paradossale della verosimiglianza di una pace perpetua tra gli Stati anche qualora essi siano smembrati e divisi l'uno dall'altro» (6). Si tratta appunto della teoria del primato della politica interna che viene così presentata da Hamilton: «Lo spirito delle repubbliche è sostanzialmente pacifico; il commercio tende ad educare i modi degli uomini e ad estinguere quelle tendenze bellicose che così spesso sono degenerate in conflitti. Delle repubbliche mercantili come le nostre saranno molto difficilmente disposte a perdersi in rovinose lotte intestine. Esse si ispireranno a un reciproco e comune interesse e coltiveranno uno spirito di reciproca amicizia e concordia» (7). La contestazione di questo argomento si svolge essenzialmente attraverso due considerazioni fondate sull'esperienza storica. Questa indica inequivocabilmente che i governi popolari si sono dimostrati altrettanto proclivi alla guerra di quelli monarchici e che il commercio ha prodotto infinite cause di guerra.

La tesi sulla federazione come garanzia di pace perpetua fra gli Stati americani viene ulteriormente rafforzata dall'argomentazione sulla pace come condizione della democrazia, che costituisce il contributo specifico del saggio 8°. Il filo conduttore di questo saggio si può così riassumere. La federazione è indispensabile per evitare che nasca nel Nord-America un sistema di Stati sovrani analogo a quello del continente europeo. Un simile sistema non solo significherebbe una situazione di guerra perpetua, ma produrrebbe, anche sul piano dei rapporti interni agli Stati, una situazione analoga a quella delle potenze continentali europee. In sostanza le libertà americane «sarebbero preda di quegli stessi strumenti che avremo istituito a nostra difesa contro le reciproche avidità e ambizioni» (8).

L'analisi che in questo scritto viene svolta del sistema europeo degli Stati contiene una lucida visione dell'influenza decisiva delle relazioni internazionali sull'evoluzione interna degli Stati. Hamilton comprese cioè che il sistema europeo, sempre in bilico fra un'ondata egemonica e un equilibrio conservabile soltanto a condizione di una continua vigilanza, aveva provocato, all'interno degli Stati continentali, la formazione di un apparato burocratico e militare accentrato e autoritario, rispondente all'esigenza di un rapido ed elastico funzionamento dei mezzi di difesa e offesa. La situazione continentale di tensione continua nei rapporti internazionali e la necessità di difendere estesi confini terrestri avevano infatti oggettivamente imposto di dare importanza preminente alle esigenze della sicurezza e della difesa. L'influenza dei mezzi di difesa e offesa, soprattutto dei grandi eserciti permanenti, aveva d'altro canto spostato l'asse su cui si regge l'evoluzione interna dello Stato dai fattori di libero e spontaneo sviluppo della società ai fattori politici portatori dell'accentramento e dell'assolutismo.

Hamilton però capì che l'America avrebbe potuto sottrarsi a questo destino se si fosse impedita la formazione di Stati sovrani. «Se saremo tanto saggi da mantenere la nostra unione, noi saremo in grado di godere, per secoli, di una posizione di privilegio analoga a quella di un'isola» (9). E, per illustrare i vantaggi della situazione insulare, descrisse talune caratteristiche dello Stato inglese con queste parole, che costituiscono un insigne esempio di schietto pensiero politico: «...una posizione geografica insulare, una marina potente, che rappresentano una salvaguardia quasi completa da una possibile invasione straniera, rendono superfluo mantenere nel Regno un esercito numeroso... Nessuna ragione di politica nazionale ha mai richiesto un più ampio organico militare... Questa situazione, particolarmente fortunata, ha contribuito largamente a preser-

vare la libertà di cui quel paese gode oggi a dispetto della venalità e corruzione dilaganti... Se, invece, la Gran Bretagna fosse stata sita sul continente, e da ciò stesso fosse stata forzata a costituire il proprio esercito, della medesima entità di quello delle altre grandi potenze europee, essa, come queste, sarebbe oggi, con ogni probabilità, vittima del potere assoluto di un solo uomo» (10).

Hamilton si inserisce dunque con grande autorevolezza nella tradizione del pensiero politico realistico. Non solo vede nell'anarchia internazionale la causa strutturale della guerra, ma coglie anche con estrema lucidità l'influenza delle relazioni internazionali sull'evoluzione interna degli Stati, anticipando gli insegnamenti di Ranke (11), Seeley (12), Hintze (13), Dehio (14) sulla differenza fra Stati continentali e insulari nel sistema europeo. Su queste basi rovescia l'impostazione fondata sul primato della politica interna. Non è l'affermarsi della democrazia negli Stati a produrre automaticamente la pace perpetua, ma al contrario la pace perpetua — che solo il superamento della sovranità statale assoluta tramite il federalismo può garantire — è la condizione insostituibile per il prosperare della democrazia.

E' evidente che Hamilton non si pone il problema dell'estensione del federalismo su scala universale e quindi della pace perpetua su tale scala. Il federalismo è concepito come lo strumento per realizzare la pace perpetua fra gli Stati americani e per ottenere una condizione di insularità che proteggerebbe la democrazia americana dalla influenza negativa derivante dalle tensioni internazionali su scala globale. D'altra parte il fatto stesso di aver chiarito nel modo più acuto e completo, fra i padri fondatori della costituzione americana, la natura dello Stato federale rappresenta un contributo di importanza determinante per affrontare in modo valido la questione della pace universale. A questo riguardo l'attenzione va richiamata soprattutto sul saggio 9°, in cui viene sviluppato il tema dell'allargamento dell'orbita del governo democratico reso possibile dal sistema federale. Qui infatti si chiarisce che, mentre la democrazia diretta ha permesso di realizzare la libertà nella città-Stato, e la democrazia rappresentativa e la divisione dei poteri hanno permesso di realizzare la libertà nello Stato moderno, la struttura federale permette di unificare diverse comunità statali evitando un centralismo incompatibile con una effettiva partecipazione democratica. Essa permette quindi di organizzare la partecipazione democratica in spazi di dimensione continentale. Da questa argomentazione emerge in modo particolarmente chiaro la potenzialità mondialista dello Stato federale. Se l'articolazione federale dei poteri, della rappresentanza, dei freni e contrappesi

permette di realizzare la statualità democratica su dimensioni continentali, è concepibile — attraverso lo sviluppo e il perfezionamento di questa articolazione, cioè con un coordinamento fondato sul principio di sussidiarietà, delle comunità locali, regionali, nazionali e continentali — la sua estensione tendenziale su scala mondiale. L'invenzione dello Stato federale è dunque anche l'invenzione del sistema costituzionale in grado di realizzare la pace perpetua sulla base di un sistema democratico mondiale (15).

* * *

Passo ora ad esaminare le tesi di Kant. Incominciamo con l'evidenziare gli aspetti caratterizzati da una sostanziale convergenza con il pensiero di Hamilton, per poi mettere in luce i contributi del filosofo tedesco che arricchiscono in modo sostanziale le argomentazioni del teorico dello Stato federale.

Al pari di Hamilton, Kant ha una visione delle relazioni fra gli Stati in sintonia con il realismo politico. Afferma in effetti che la società interstatale fondata sulla sovranità assoluta, «la libertà selvaggia», è inevitabilmente dominata da puri rapporti di forza, perché gli Stati sono, per la loro stessa libertà, antagonisti. La società degli Stati si trova in sostanza, a suo parere, nella stessa situazione di libertà senza freni in cui si trovava la società umana, prima che, nell'ambito degli Stati, si sottoponesse alla coazione, vale a dire a una costituzione civile, allo scopo di porre termine alla guerra di tutti contro tutti. In questa situazione, in cui il criterio ultimo della soluzione dei contrasti sta nella prova di forza delle parti, la guerra rientra nell'ordine normale delle cose ed è sempre possibile. Essa è perciò presente anche quando non è materialmente combattuta perché, negli intervalli tra una guerra e l'altra (che sono momenti di tregua e non di pace), gli uomini devono tener conto della possibilità permanente della guerra e adattarvi sia le inclinazioni del loro animo che le strutture degli Stati.

D'altra parte, proprio perché esiste un nesso di carattere oggettivo fra l'organizzazione dei rapporti fra gli Stati fondata sulla sovranità assoluta e la tendenza degli Stati alla politica di potenza, la pace non può essere per Kant una questione di buona volontà, il proposito unilaterale di non fare violenza ad alcuno. La pace deve bensì consistere nell'eliminazione definitiva di ogni pericolo attuale o potenziale di guerra, implica cioè una situazione nella quale gli uomini possano prescindere dalla ipotesi della possibilità della guerra in ogni loro azione. Deve pertanto coincidere con

un'organizzazione che abbia il potere di impedire agli uomini, isolati o in gruppo, di impiegare la violenza per risolvere i loro contrasti e di costringerli a risolverli col mezzo del diritto. «Non vi è qui altro mezzo possibile fuorché un diritto internazionale fondato su pubbliche leggi sostenute dalla forza (Federazione universale) alle quali ogni Stato dovrebbe sottoporsi (ad analogia del diritto civile o pubblico, cui i singoli individui si sottopongono), poiché una pace universale durevole ottenuta mediante il cosiddetto equilibrio delle potenze europee è semplicemente una chimera, come quella casa di Swift, che era costruita secondo tutte le regole dell'equilibrio così perfettamente che, appena un passero vi si posava, subito crollava» (16).

Tralasciando l'idea della pace universale (che è al di fuori dell'orizzonte di Hamilton, e che esaminerò specificamente più avanti), è chiaro che Kant converge con la visione hamiltoniana del federalismo come strumento indispensabile per assicurare la pace permanente fra gli Stati. Egli è, d'altra parte, pure in sintonia con le tesi di Hamilton sull'influenza negativa della guerra perpetua sulla situazione interna degli Stati e sulla necessità della pace strutturale per rendere possibile il pieno e duraturo sviluppo della democrazia.

Di fondamentale importanza è al riguardo l'intestazione della tesi settima delle *Idee per una storia universale da un punto di vista cosmopolitico*: «Il problema di instaurare una costituzione civile perfetta dipende dal problema di creare un rapporto esterno tra gli Stati regolato da leggi, e non si può risolvere il primo senza risolvere il secondo» (17). Questa affermazione viene sviluppata in particolare attraverso tre osservazioni. Nella prima si chiarisce in termini generali come lo stato di guerra permanente ostacoli in modo decisivo il progresso morale dell'umanità (18): «Fino a che gli Stati rivolgono tutte le loro energie in vani e violenti propositi d'ingrandimento, ostacolando per tal modo di continuo i lenti sforzi dei loro cittadini tendenti a formare interiormente la loro educazione mentale, non prestando loro alcun aiuto, nulla vi è da aspettarsi di questo genere, poiché a ciò si richiede una lunga preparazione nel seno di ogni comunità per la educazione dei propri concittadini. Ogni bene, che non si inserisce in un sentimento moralmente buono, non è altro che mera apparenza e miseria brillante. In questa condizione rimarrà la specie umana finché non si sarà sforzata di uscire, nel modo che ho detto, dallo stato caotico dei suoi rapporti internazionali» (19). La seconda osservazione precisa meglio le implicazioni autoritarie dell'anarchia internazionale: «La natura umana in nessun altro campo si dimostra così poco amabile come nei rapporti dei popoli tra loro. Nessuno

Stato è, rispetto agli altri, minimamente sicuro della sua indipendenza o dei suoi beni. La volontà di soggiogarsi a vicenda o di ingrandirsi a spese degli altri Stati è di ogni tempo: e gli armamenti per la difesa, che rendono spesso la pace più oppressiva e più funesta per il benessere interno che non la guerra, non possono mai essere abbandonati» (20). La terza considerazione, pur senza un esplicito riferimento alla distinzione fra Stati insulari e Stati continentali, riconosce in termini che ricordano Seeley che il primato della sicurezza è tanto più cogente quanto maggiori sono le minacce che gravano su uno Stato: «Per ciò che riguarda i rapporti esterni tra gli Stati, non può pretendersi da uno Stato che esso debba abolire la sua costituzione, anche se dispotica (ma che è pur sempre la più forte in rapporto ai nemici esterni), finché tale Stato corre il rischio di essere assorbito da altri Stati» (21). Perciò «l'accordo della politica con la morale è solo possibile in una unione federativa... e ogni prudenza politica ha per fondamento giuridico la fondazione di una tale unione nella misura più larga possibile» (22).

Chiarita la convergenza con Hamilton, vediamo ora i due aspetti del pensiero politico di Kant in cui emerge un decisivo ampliamento degli orizzonti propri del teorico dello Stato federale.

Il primo aspetto è l'idea della federazione universale e cioè il concepire la pacificazione dei rapporti fra gli Stati come un disegno non limitato a una zona del mondo, ma che deve e può in una prospettiva storica abbracciare il mondo intero. Occorre qui sottolineare che il progetto kantiano della pace perpetua non può essere considerato una semplice espressione del pensiero utopistico, dal momento che è fondato sulla chiara consapevolezza che la sua realizzazione richiederà una lunghissima maturazione da parte dell'umanità, e che questa maturazione ha delle basi concrete di sviluppo. Da una parte, c'è l'esperienza storica che ha visto il superamento dell'anarchia nei rapporti fra gli individui attraverso la creazione di un'autorità statuale capace di imporre il rispetto del diritto nei rapporti interni. Questo progresso storico impedisce di escludere a priori — come pensano generalmente i realisti — che si produca un ulteriore progresso in grado di condurre al superamento dell'anarchia internazionale. Dall'altra parte, un simile progresso sarà favorito dalla spinta combinata di due potenti forze storiche. Una è rappresentata dallo sviluppo del commercio, che renderà l'umanità sempre più interdipendente e in tal modo moltiplicherà le occasioni di conflitto ma porrà nello stesso tempo sempre più fortemente, per non annullare i vantaggi derivanti dal commercio, l'esigenza di apprestare gli strumenti per la soluzione pacifica dei conflitti, cioè di realizzare l'allar-

gamento della statualità. L'altra è individuata nella crescente distruttività della guerra — indotta dal progresso scientifico e tecnico —, la quale imporrà in modo sempre più imperativo di affrontare la necessità di superare il sistema della guerra per sfuggire a un destino di autodistruzione collettiva.

Un esempio particolarmente felice di questa argomentazione è il seguente brano: «La natura pertanto si è valsa della discordia degli uomini, e persino di quella delle grandi società e di quegli speciali enti che sono i corpi politici, come di un mezzo per trarre dal loro inevitabile antagonismo una condizione di pace e di sicurezza; cioè essa, mediante la guerra, mediante gli armamenti sempre più estesi e non mai interrotti, per la miseria che da ciò deriva ad ogni Stato, anche in tempo di pace, sospinge a tentativi dapprima imperfetti, e da ultimo, dopo molte devastazioni, rivolgimenti, e anche per il continuo esaurimento interno delle sue energie, spinge a fare quello che la ragione, anche senza così triste esperienza, avrebbe potuto suggerire: cioè ad uscire dallo Stato eslege di barbarie ed entrare in una federazione di popoli, nella quale ogni Stato, anche il più piccolo, possa sperare la propria sicurezza e la tutela dei propri diritti non dalla propria forza o dalle proprie valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande federazione di popoli... da una forza collettiva e dalla deliberazione secondo leggi della volontà comune. Per quanto chimerica questa idea possa apparire (e come tale fu derisa da un abate di Saint-Pierre o da un Rousseau, forse perché essi la credevano di realizzazione troppo vicina), certo è che questa è l'inevitabile via di uscita dai mali che gli uomini si procurano a vicenda» (23).

Come si vede, c'è in Kant, che scrive ai primordi della rivoluzione industriale, una eccezionale capacità di cogliere l'interdipendenza crescente che essa è destinata a indurre su scala continentale e globale. E vengono quindi intuite le sfide esistenziali che ne deriveranno e il loro rapporto con i processi di integrazione sopranazionale (24). Questa visione grandiosa relativizza chiaramente l'idea di una pace perpetua separata, garantita a tempi indefiniti dall'insularità, e comporta un salto di qualità del pensiero politico di Kant rispetto a quello di Hamilton. Va d'altra parte sottolineato che l'argomentazione kantiana a favore della pace perpetua rimane carente in relazione alla definizione della struttura istituzionale, il federalismo, indispensabile nella prospettiva della pacificazione dell'umanità. Le imprecisioni e le ambiguità a questo riguardo hanno portato molti studiosi ad attribuire a Kant una concezione confederalista (25). Io ritengo invece che ci sia da parte sua un'opzione a favore dello Stato repubblicano mondiale, e che le incertezze nella

definizione della federazione universale dipendano da una conoscenza carente della capacità dello Stato federale di estendere la statualità su dimensioni sempre più vaste senza compromettere la democrazia a vantaggio del dispotismo. Le straordinarie osservazioni di Hamilton sull'allargamento dell'orbita del governo democratico sono apparse a posteriori un completamento fondamentale della perorazione kantiana a favore della pace perpetua. Ma nel momento in cui furono formulate, oltre ad essere poco conosciute, non erano suffragate dall'esperienza, cioè dall'effettivo e duraturo funzionamento del modello statuale federale (26).

Il secondo aspetto del pensiero politico di Kant dal quale emerge un arricchimento rispetto al contributo di Hamilton sul tema che stiamo esaminando riguarda la spinta strutturale a favore della pacificazione interstatale, e quindi della federalizzazione delle relazioni internazionali, che proviene dalla democrazia. Questo aspetto è, a ben vedere, implicito in Hamilton. Egli sottolinea con molta forza che non basta l'ordinamento interno democratico a fondare la pace permanente, ma nello stesso tempo mette in luce in modo molto convincente che la federazione fra gli Stati risponde ad una esigenza vitale delle democrazie. Queste hanno bisogno della pace come gli esseri viventi dell'aria per respirare. Kant però rende esplicita questa tesi allorché nel *Primo articolo definitivo per la pace perpetua* indica il regime repubblicano come premessa basilare per la costruzione della pace strutturale. E qui precisa che nei sistemi politici fondati sul governo del popolo le tendenze alla guerra sono oggettivamente ostacolate dal fatto che sono i cittadini a decidere e non i sovrani e che sono i cittadini d'altra parte a pagare direttamente le conseguenze negative delle guerre.

Questa argomentazione è stata oggetto di fraintendimenti che hanno indotto molti studiosi, di fatto gli stessi che interpretano Kant in senso confederalista, a considerarlo anche un sostenitore della teoria del primato della politica interna, cioè un internazionalista liberaldemocratico *ante litteram* (27). Una simile interpretazione è in realtà contraddetta senza scampo dal fatto che Kant individua nella sovranità statale assoluta e non nel dispotismo la causa strutturale della guerra e sostiene di conseguenza la necessità del superamento, tramite la federazione, della sovranità assoluta per realizzare la pace perpetua. Perciò mi sembra decisamente più congruente con l'impianto complessivo del pensiero politico di Kant interpretare le considerazioni svolte nel *Primo articolo definitivo per la pace perpetua* nei seguenti termini:

— la repubblica, a differenza del dispotismo, è caratterizzata da un

potere limitato attraverso i meccanismi combinati della rappresentanza e della separazione dei poteri, e ciò ostacola oggettivamente le tendenze bellicose (28);

— proprio in quanto sistema di potere limitato da meccanismi liberaldemocratici, la repubblica ha un bisogno vitale della pacificazione strutturale dei rapporti fra gli Stati, mentre il dispotismo è più funzionale al sistema della guerra;

— solo i sistemi politici fondati sulla limitazione del potere sono predisposti alla limitazione della sovranità su cui si fonda il sistema federale soprastatale, mentre i sistemi dispotici sono adatti solo a unificazioni di tipo imperiale (29).

Dal discorso di Kant emerge in definitiva che la forza storica che alimenta l'affermarsi della democrazia contiene anche la spinta alla pacificazione globale dei rapporti fra gli Stati.

* * *

Dopo questa ricostruzione dei contributi convergenti e complementari di Kant e Hamilton sul tema della pace come condizione della democrazia passo a svolgere alcune considerazioni a posteriori, cioè alla luce dell'esperienza storica, sulla validità di questi contributi.

La prima considerazione riguarda la vicenda storica degli Stati Uniti d'America. Gli insegnamenti di Kant e Hamilton sono una guida essenziale per capire in profondità l'evoluzione sul piano interno e per quanto riguarda la politica internazionale di questo paese. Al riguardo vanno sottolineati tre punti.

— La Costituzione federale del 1787 si è effettivamente dimostrata capace di pacificare i rapporti fra gli Stati americani che si sono uniti sotto di essa. Negli oltre due secoli di storia degli USA c'è stata, è vero, la terribile esperienza della guerra di secessione, imposta dalla necessità di mantenere l'unione federale. Ma, con questa temporanea eccezione, si è trattato di una storia di strutturale pace interstatale che ha portato gli USA a diventare il paese centrale del mondo. Per contro il sistema europeo degli Stati è stato caratterizzato da guerre continue e dalla preparazione permanente delle guerre, che sono infine sboccate nel crollo della centralità europea nel sistema mondiale.

— L'insularità americana è venuta meno molto prima di quanto pensasse Hamilton e si può dire che Kant aveva colto meglio la potente dinamica dell'interdipendenza crescente prodotta dalla rivoluzione industriale. Il pieno coinvolgimento, a partire dalle guerre mondiali, nelle

lotte di potenza e il fatto che gli USA sono progressivamente diventati la massima potenza del sistema mondiale degli Stati hanno d'altro canto favorito un'evoluzione interna di questo paese che conferma la validità degli insegnamenti dei nostri due autori relativi all'influenza delle relazioni internazionali sull'evoluzione interna degli Stati. E' noto a tutti il rafforzamento abnorme sia del potere centrale a scapito di quello degli Stati, che porta a mettere in dubbio la natura federale degli USA, sia dell'esecutivo a scapito del legislativo e del giudiziario, che evoca l'immagine della repubblica imperiale. Ed appare molto difficile non riconoscere che i crescenti impegni degli USA sul piano internazionale e la conseguente formazione di un enorme apparato industriale-militare rappresentino un fattore decisivo di questa involuzione (30).

— Al processo di globalizzazione è connesso l'emergere di sfide esistenziali per l'umanità, che è ormai diventata una comunità di destino. Non è qui il caso di chiarire la rilevanza di questioni quali l'interdipendenza economica non governata (con le sue implicazioni in termini di catastrofiche crisi economico-finanziarie, di divario fra paesi ricchi e poveri, di emigrazioni bibliche), la proliferazione delle armi di distruzione di massa, il terrorismo e la criminalità organizzata transnazionali, la crisi degli equilibri ecologici. Il punto è che queste sfide possono trovare una valida risposta solo nella graduale ma effettiva costruzione della kantiana pace perpetua. L'attualità storica di questo disegno ci permette di capire, al di là della cronaca, le tendenze di fondo che emergono nella vita politica della massima potenza mondiale. Si vedono chiare spinte a favore del passaggio dalla politica di potenza ad una politica che si proponga un mondo più giusto e pacifico (anche per invertire le tendenze involutive sopraricordate) e che accetti pertanto la prospettiva della limitazione della sovranità americana (31). Sono però dominanti per ora — perché la limitazione della sovranità e la rinuncia ad enormi privilegi economici sono costi difficili da accettare in un paese che ha un potere privo per ora di significativi controbilanciamenti — le tendenze a dare una risposta di tipo egemonico-imperiale al problema del governo del mondo (32).

La seconda considerazione riguarda l'esperienza europea dopo il 1945. Anche in questo caso si può constatare la forza chiarificatrice degli insegnamenti dei nostri due autori. Quattro sono i punti su cui va richiamata l'attenzione.

— Le distruzioni materiali e spirituali prodotte dalle guerre e che hanno avuto il loro culmine nell'epoca delle guerre mondiali sono state alla base della svolta storica successiva al 1945 e cioè del processo di

integrazione pacifica che ha gradualmente coinvolto l'Europa intera. L'avvio del processo è stato di certo potentemente favorito dalla spinta americana e dal timore della dominazione sovietica. Ma il fatto che esso sia proseguito anche con il venir meno di questi due fattori indica che la presa di coscienza dell'alternativa «unirsi o perire» (33) è la radice profonda e di lunga durata del processo di integrazione-pacificazione fra gli Stati europei.

— L'integrazione non è ancora giunta al traguardo della federazione indicato dalla Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950 e voluto in modo determinato e consapevole soprattutto dalle organizzazioni federaliste europee. Ma le istituzioni europee vanno ben al di là dei legami di tipo confederale propri delle organizzazioni internazionali puramente intergovernative ed il processo ha una vocazione federale, nel senso che se non progredisce in tale direzione è destinato a bloccarsi e a compromettere i vantaggi grandiosi che ha permesso di acquisire. Su tali basi l'Europa integrata è diventata la regione del mondo all'avanguardia nella pacificazione interstatale, nel progresso economico-sociale e quindi nello sviluppo democratico, che non è più stato ostacolato dalle lotte di potenza fra gli Stati europei. La Comunità europea (successivamente Unione europea) è diventata pertanto un polo di attrazione che ha favorito in modo decisivo il superamento in modo pacifico dei regimi autoritari di destra e di sinistra presenti in Europa. La vicenda della dissoluzione della Jugoslavia rappresenta un'eccezione a questa regola ed è chiaramente legata alla carente capacità di azione unitaria dell'Unione europea sul piano internazionale dovuta ai ritardi della sua federalizzazione.

— L'esperienza di pacificazione sulla base della limitazione della sovranità statale ha fatto nascere un orientamento di fondo da parte dell'Unione europea a favore della pacificazione mondiale. Manifestazioni fondamentali di questo orientamento sono in particolare: la forte posizione in favore della Corte penale internazionale e del Protocollo di Kyoto; un atteggiamento favorevole al rafforzamento dell'ONU e alla globalizzazione dei diritti umani; una politica diretta a favorire le integrazioni regionali; il fatto che dall'Unione europea e dai suoi Stati membri provenga la maggior quantità di risorse per l'aiuto allo sviluppo; l'esistenza in Europa dei più grandi movimenti per la pace e la solidarietà globale (34). Ciò detto, appare d'altra parte evidente che l'Unione europea, proprio a causa della sua incompleta federalizzazione, non è in grado di trasformare la sua vocazione in una efficace e sistematica strategia di unificazione mondiale.

— Piena federalizzazione dell'Unione europea significa una politica estera (incluso l'aiuto allo sviluppo), di sicurezza e di difesa unica; il che, va sottolineato, non comporta un aumento della spesa militare complessiva, ma il far confluire le dispersive spese militari nazionali in una incomparabilmente più efficiente spesa militare europea. Piena federalizzazione significa inoltre un potere sopranazionale di tassazione e un potere di revisione costituzionale sottratto ai diritti di veto nazionali. Queste scelte sono indispensabili per rendere irreversibile il processo di integrazione europea e per dare all'Unione europa una capacità di azione autonoma sul piano internazionale, che le permetterebbe di riequilibrare lo strapotere degli USA e di realizzare con essi una partnership tra eguali. Su tale base si può formare il nucleo trainante della politica di unificazione e democratizzazione mondiale, che, in un mondo minacciato da sfide esistenziali, corrisponde all'interesse vitale di tutti i popoli del mondo ma richiede un impegno prioritario delle democrazie (35).

L'ultima considerazione riguarda la teoria della pace democratica. Questa teoria è la versione più aggiornata dell'internazionalismo liberaldemocratico fondato sulla tesi del primato della politica interna. In sostanza si sostiene che l'esperienza storica indica una netta prevalenza delle guerre che contrappongono gli Stati non democratici fra di loro o agli Stati democratici rispetto alle guerre fra questi ultimi. Questa tendenza è diventata talmente dominante dopo il 1945 per cui si parla addirittura di una pace perpetua separata fra le democrazie fondata precisamente sull'orientamento strutturalmente pacifico di queste forme di governo (36). Si tratta di un modo di vedere che non è certo in sintonia con gli insegnamenti di Kant e Hamilton e che nega in effetti la centralità della connessione fra pace, democrazia e limitazione della sovranità statale. A mio avviso i rapporti fra le democrazie dopo il 1945 possono essere convincentemente chiarificati tenendo presenti i seguenti fattori, la cui rilevanza cruciale non è adeguatamente percepita dagli schemi concettuali propri della teoria della pace democratica.

In primo luogo, l'egemonia americana sui paesi democratici, che si è costituita nel quadro della guerra fredda, e che sussiste ancora, anche se attenuata, nel sistema postbipolare, ha chiaramente svolto una funzione pacificatrice anche se di natura tendenzialmente imperiale. In secondo luogo, il processo di integrazione europea a vocazione federale costituisce un fattore determinante della pacificazione fra i paesi europei, oltre che della loro generale democratizzazione, avendo, con la limitazione della sovranità statale, scalzato le basi strutturali della politica di potenza. In un'Europa non integrata e, quindi, strutturalmente arretrata e instabile ci sarebbero state meno democrazie e più tensioni anche fra le democra-

zie. In terzo luogo, nel mondo successivo al 1945, caratterizzato dall'esistenza delle armi di distruzione di massa combinata con la crescente interdipendenza economica, la guerra fra i paesi avanzati è diventata equivalente a un suicidio collettivo. Questa situazione ha influenzato tutti gli Stati tecnologicamente avanzati e più nettamente ancora gli Stati democratici, che sono più progrediti e più profondamente inseriti nel sistema dell'interdipendenza economica. La guerra ha riguardato essenzialmente gli Stati arretrati ed ha prevalentemente assunto la forma di guerra civile.

La teoria che connette in modo organico la democrazia, la pace e la limitazione della sovranità statale tramite il federalismo è dunque più convincente. E si può affermare in conclusione che l'esistenza di molte democrazie, la profondità della loro interdipendenza non solo economica, l'interesse vitale che esse hanno alla pace, l'esistenza di sfide alla stessa sopravvivenza dell'umanità, hanno creato le condizioni favorevoli al lancio da parte delle democrazie di un grande disegno di pacificazione e democratizzazione globale. L'unica via adeguata è quella della costruzione di legami federali, i quali sono l'unico strumento in grado di gestire democraticamente l'interdipendenza e sono quindi l'alternativa ai legami imperiali. In questo contesto l'Europa, con la sua piena federalizzazione, è chiamata a svolgere un ruolo trainante.

NOTE

(1) Cfr. Mario Albertini, *Il federalismo e lo Stato federale. Antologia e definizione*, Milano, Giuffrè, 1963 (ristampa ampliata con il titolo *Il Federalismo*, Bologna, il Mulino, 1993). Sulla collocazione di Albertini nella storia del pensiero federalista cfr. Lucio Levi, *Il pensiero federalista*, Bari, Laterza, 2002 e Corrado Malandrino, *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998.

(2) Sul rapporto di Kant e Hamilton con il pensiero politico realistico si vedano: Lucio Levi, *La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali*, saggio introduttivo alla ristampa di Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, Bologna, il Mulino, 1997; Sergio Pistone, *Friedrich Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli, 1969; ID. *Il federalismo, la ragion di Stato e la strategia federalista*, in Mario Albertini, Sergio Pistone, *Il federalismo, la ragion di Stato e la pace*, Istituto di Studi federalisti Altiero Spinelli, Pavia, Pi-Me Editrice, 2001; ID. «Imperialismo, Ragion di Stato, Relazioni internazionali, Storicismo», in Norberto Bobbio, Nicola Matteucci, Gianfranco Pasquino, *Il Dizionario di Politica*, Torino, UTET, 2004.

(3) Sull'internazionalismo e la teoria del primato della politica interna si vedano: Sergio Pistone (a cura di), *Imperialismo e politica di potenza. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina della ragion di Stato*, Milano, F. Angeli, 1973, e L. Levi, «Internazionalismo», in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1966. Nel libro di Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, New York, Newberry Award Records, 1979, la teoria del primato della politica interna rientra nelle teorie riduzionistiche della politica internazionale, che si concentrano sulle cause a livello individuale e nazionale, e si contrappongono alle teorie sistemiche, che si concentrano sulle cause che operano a livello internazionale.

(4) Cfr. Mario Albertini, *Lo Stato nazionale*, Milano, Giuffrè, 1960 e ID., *Nazionalismo e federalismo*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, il Mulino, 1999.

(5) Cfr. *Il Federalista, cit.*, p. 164.

(6) *Ibid.*, p. 166.

(7) *Ibid.*, p. 166. Fra i più autorevoli sostenitori di questa tesi vanno ricordati Benjamin Constant, *De l'esprit de la conquête et de l'usurpation*, 1814 (*Oeuvres*, Parigi, 1957) e Joseph A. Schumpeter, «Zur Soziologie der Imperialismen», in *Aufsätze zur Soziologie*, Tübingen, J.C.B. Mohr, 1953.

(8) Cfr. *Il Federalista, cit.*, p. 182.

(9) *Ibid.*, p. 182.

(10) *Ibid.*, pp. 181-2.

(11) Di Leopold von Ranke vanno in particolare ricordati due eccezionali scritti, *Le grandi potenze* (1833) e *Dialogo politico* (1836), raccolti in Sergio Pistone (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo, cit.* Va sottolineato che il chiarimento, euristicamente valido, da parte di Ranke delle differenze fra Stati insulari e Stati continentali si inquadrava in una concezione ideologica che giustificava il regime autoritario della Prussia e poi della Germania unita.

(12) Di John Robert Seeley, la cui opera più importante è *The Expansion of England*, Londra, Macmillan, 1883, è famosa la frase: «La libertà interna di uno Stato è inversamente proporzionale alla pressione esercitata sui suoi confini» *(Introduction to Political Science*, Londra, Macmillan, 1902). Occorre sottolineare che in Seeley l'orientamento teorico realistico si accompagna a un orientamento ideologico favorevole alla pacificazione interstatale tramite il federalismo. Si veda il suo scritto *The United States of Europe*, pubblicato nel 1871 sul *Macmillan's Magazine*, Londra, vol. XXIII (ripubblicato in *Il Federalista*, XXXI (1989), n. 2 con un saggio introduttivo di Luigi Vittorio Majocchi). Si vedano anche Sergio Pistone «Le critiche di Luigi Einaudi, Giovanni Agnelli e Attilio Cabiati alla Società delle Nazioni nel 1918», in ID. (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, e ID. «Il pensiero federalistico in Piemonte e il federalismo internazionale», in Corrado Malandrino (a cura di), *Alle origini dell'europeismo in Piemonte. La crisi del primo dopoguerra, la cultura politica piemontese e il problema dell'unità europea*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1993. In questi scritti si chiarisce come l'opera di Seeley abbia influenzato le prese di posizione a favore dell'unità europea di Luigi Einaudi (cfr. *La guerra e l'unità europea*, a cura di Giovanni Vigo, Bologna, il Mulino, 1986) e di Giovanni Agnelli e Attilio Cabiati *(Federazione europea o Lega delle Nazioni?*, Torino, Bocca, 1918, ristampa anastatica a cura di Sergio Pistone, Torino, Edizione E.T.L., 1979).

(13) Cfr. Otto Hintze, *Staat und Verfassung. Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Göttingen, Vandenhoeck/Ruprecht, 1970. Inoltre Pierangelo Schiera, *Otto Hintze*, Napoli, Guida, 1974.

(14) Cfr. Ludwig Dehio, *Gleichgewicht oder Hegemonie. Betrachtungen über ein Grundproblem der neueren Staatengeschichte,* Scherpe, Krefeld, 1948; trad. inglese *The Precarious Balance. Four Centuries of European Power Struggle*, New York, Knopf,

1962. Inoltre Sergio Pistone, *Ludwig Dehio*, Napoli, Guida, 1977.

(15) Cfr. Mario Albertini, *Unire l'Europa per unire il mondo*, in ID., *Nazionalismo e federalismo, cit.*

(16) Cfr. Immanuel Kant, «Sopra il detto comune: questo può essere giusto in teoria, ma non vale per la pratica», in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto di Immanuel Kant*, a cura di Norberto Bobbio, Luigi Firpo, Vittorio Mathieu, Torino, UTET, 1956, p. 280.

(17) *Ibid.*, p. 132.

(18) Va ricordato che per Kant la repubblica, in quanto fondata sull'autonomia, cioè la possibilità degli uomini di obbedire a leggi che essi stessi hanno concorso a formare, è un momento cruciale del progresso morale dell'umanità.

(19) *Ibid.*, p. 134.

(20) *Ibid.*, p. 280.

(21) *Ibid.*, p. 319.

(22) *Ibid.*, p. 334.

(23) *Ibid.*, pp. 132-133. Questa argomentazione, svolta in *Idee per una storia universale da un punto di vista cosmopolitico*, e ripresa in *Per la pace perpetua* e in altri scritti, indica come nel pensiero di Kant vi sia una sia pure embrionale concezione dialettica dello sviluppo storico. Egli vede in effetti nelle lotte fra gli uomini e quindi anche nelle guerre un motore della storia e giunge a dire che le guerre hanno favorito la libertà perché i sovrani hanno dovuto fare delle concessioni ai popoli per far accettare i pesi derivanti dalla politica di potenza. Questa concezione implica il superamento dell'idea molto diffusa nell'Illuminismo del progresso inteso come lineare miglioramento dell'umanità, ma tiene ben ferma la convinzione di un avanzamento, sia pure attraverso dinamici e radicali rivolgimenti, verso la condizione di pieno spiegamento della ragione e della moralità. Si distingue perciò nettamente dalla concezione rankiana ed hegeliana della guerra perpetua, che non sa cogliere le implicazioni della crescente distruttività della guerra e ritiene in definitiva ineliminabile la violenza nei rapporti fra gli Stati. Cfr. Antonello Gerbi, *La politica del romanticismo*, Bari, Laterza, 1932, pp. 191-236.

(24) Cfr. Mario Albertini, Introduzione a Immanuel Kant, *La pace, la ragione e la storia*, Bologna, il Mulino, 1985; Lucio Levi, «L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa», in *Il Federalista*, XLI (1999), n. 3; Francesco Rossolillo, «La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto», in *Il Federalista*, XXXVII (1995), n. 3; Guido Montani, *Il governo della globalizzazione. Economia e politica dell'integrazione sovranazionale*, Manduria, Lacaita, 1999; ID., *Ecologia e federazione. La politica, la natura e il futuro della specie umana*, Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, Pavia, Pi.Me Editrice, 2004; Sergio Pistone, «L'unificazione europea e la pace nel mondo», in Umberto Morelli (a cura di), *L'Unione europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, Celid, 2000.

(25) Per l'interpretazione confederalista di Kant si vedano, tra gli altri: Paul Riley, *Kant's Political Philosophy*, Totowa, Rowman and Littlefield, 1983; Massimo Mori, «Pace perpetua e pluralità degli Stati in Kant», in *Studi kantiani*, 1995, VIII; Daniele Archibugi, «Immanuel Kant e il diritto cosmopolitico», in *Teoria Politica*, 1993, n. 2; Arthur Leslie Mulholland, *Kant's System of Rights*, New York, Columbia University Press, 1990, Pier Paolo Portinaro, «Foedus pacificum e sovranità degli Stati», in *Iride*, 1996, IX.

(26) Per l'interpretazione federalista di Kant si vedano in particolare: Mario Albertini, Introduzione a Immanuel Kant, *La pace, la ragione e la storia, cit.*; Y. Yovel, *Kant and the Philosophy of History*, New Jersey and Oxford, Princeton University Press, 1980; Lucio Levi, *Federalismo e integrazione europea*, Palermo, Palumbo, 1978; Anna Loretoni, *Pace e progresso in Kant*, Napoli, ESI, 1996; Giuliano Marini, *Tre studi sul cosmopolitismo kantiano*, Pisa, Istituti Editoriali e Poligrafici Internazionali, 1998.

(27) Vedi la nota 25.

(28) A questo riguardo sono valide le osservazioni di Bruce Russet, *(Grasping the Democratic Peace*, Princeton, Princeton University Press, 1993) quando chiarisce che il comportamento internazionale delle democrazie antiche, nelle quali manca la rappresentanza e la separazione dei poteri, è assai diverso da quello delle liberaldemocrazie. Meno convincenti sono le sue conclusioni sul legame fra liberaldemocrazie e pace, che hanno come punto di riferimento fondamentale la teoria del primato della politica interna.

(29) Ciò non toglie che anche nei regimi democratici vi sia una strutturale resistenza alla limitazione della sovranità. La legge dell'autoconservazione del potere, chiarita da Machiavelli, vale anche per questi regimi, con la differenza che in essi hanno più possibilità di azione le tendenze favorevoli alla pacificazione interstatale. Come ha chiarito Altiero Spinelli in *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa* (a cura di Sergio Pistone, Bologna, il Mulino, 1989), i governi democratici sono strumenti e ostacoli rispetto all'unificazione federale.

(30) Cfr. Mario Albertini e Francesco Rossolillo, «La decadenza del federalismo negli Stati Uniti d'America», in Mario Albertini, *La politica e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1963; Sergio Pistone, «Fattori internazionali e fattori interni della politica estera americana», in *Il Politico*, 1972, n. 1; Francesco Rossolillo, «Come l'Europa può aiutare gli Stati Uniti», in *Il Federalista* , XLI (1999), n. 3; Franco Spoltore, «La guerra al terrorismo e il futuro degli Stati Uniti», in *Il Federalista*, XLVI (2004), n. 3.

(31) Cfr. Michael Walzer, *Arguing About War*, New Haven - Londra, Yale University Press, 2004.

(32) Cfr. Luisa Trumellini, «La nuova politica americana per la difesa e la sicurezza», in *Il Federalista*, XLIV (2002), n. 1 e Sergio Pistone, «La doctrine Bush et l'alternative européenne», in *Fédéchoses*, 2003, n. 110.

(33) Si tratta della parola d'ordine formulata da Aristide Briand quando nel 1929 presentò all'Assemblea della Società delle Nazioni il suo progetto di unione europea. Cfr. Mario Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, a cura di Nicoletta Mosconi, Bologna, il Mulino, 1999 e Sergio Pistone, *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, Torino, UTET, 1999.

(34) Cfr. il documento, *Secure Europe in a Better World. European Strategy in the Field of Security*, preparato dall'Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana, e approvato dal Consiglio europeo a Bruxelles il 12 dicembre 2003.

(35) Cfr. Tommaso Padoa-Schioppa, *Europa forza gentile. Cosa ci ha insegnato l'avventura europea*, Bologna, il Mulino, 2001; Tzvetan Todorov, *Il nuovo disordine mondiale. Le riflessioni di un cittadino europeo*, Milano, Garzanti, 2003; Sergio Pistone, «Gli obiettivi della politica estera europea e la natura del suo sistema difensivo», in *Il Federalista*, XLVI (2004), n. 2.

(36) Una chiara e approfondita presentazione della teoria della pace democratica è contenuta in Angelo Panebianco, *Guerrieri democratici*, Bologna, il Mulino, 1997.

Note

LA CRISI DELLE NAZIONI UNITE

In questi ultimi tempi stiamo assistendo ad un paradosso davvero singolare. Da parte di alcuni Stati o movimenti di opinione, infatti, con il complicarsi dello scenario mondiale e di fronte alle oggettive difficoltà di individuare soluzioni appropriate alle varie crisi che lo sconvolgono, si guarda con sempre maggiore insistenza alle Nazioni Unite come ad una sorta di governo mondiale, al quale solo spetterebbe il compito di prendere decisioni e svolgere azioni relativamente a tali crisi. Le Nazioni Unite sarebbero, secondo costoro, un ente superiore agli Stati, dotato di una propria volontà e capacità di azione, separata da quella dei singoli Stati, così che questi ultimi sarebbero ormai esonerati dal gravoso onere di prendere posizione in merito a tali crisi, o comunque di prendere posizioni diverse da quelle dell'adeguamento puro e semplice a decisioni e azioni che dovrebbero essere ipoteticamente assunte a livello delle Nazioni Unite. Non sempre quest'atteggiamento maschera ossessivi complessi antiamericani, come verrebbe fatto a prima vista di pensare; spesso è dettato da semplice ignoranza. Dall'altra parte, mai come di questi tempi le Nazioni Unite sembrano addentrarsi in una crisi sempre più profonda di legittimità e credibilità, che pone sotto gli occhi di chiunque guardi ad esse con oggettività e senza pregiudizi la loro intrinseca – si direbbe strutturale – incapacità di svolgere quel ruolo di governo mondiale che alcuni Stati o movimenti di opinione pretendono di attribuire alle stesse e dietro il quale essi si trincerano per vari motivi, tra cui, a volte, purtroppo quello di sfuggire alle proprie responsabilità.

Questa crisi delle Nazioni Unite è di natura giuridico-istituzionale e, pertanto, di essa posso parlare con qualche cognizione di causa. Non posso, invece, addentrarmi in altri fattori di crisi, relativamente ai quali non ho le conoscenze necessarie per esprimermi con competenza. Non mi riferisco, quindi, agli sprechi e all'elefantiasi dell'organizzazione che alcuni lamentano, né agli scandali che la stampa riporta riguardanti l'attività delle Nazioni Unite e del suo Segretario generale. Né prendo in

considerazione certe situazioni, che tante perplessità suscitano, di Stati che, pur sistematicamente violando i diritti dell'uomo, hanno un ruolo preminente negli organi delle Nazioni Unite preposti a tutelare tali diritti. Né, infine, mi sentirei di ricondurre i problemi che affliggono le Nazioni Unite ai casi in cui, in relazione a grosse crisi internazionali rappresentanti chiare minacce per la pace o per la tutela dei diritti fondamentali degli individui, come ad esempio in Sudan, l'azione delle Nazioni Unite è stata inesistente o, comunque, non ha avuto successo. Giudizi del genere, infatti, dovrebbero prendere in considerazione anche quei casi in cui le Nazioni Unite hanno svolto un qualche ruolo utile. Soprattutto, però, occorre sempre ricordare che le Nazioni Unite hanno, sì, un compito fondamentale, che è quello del mantenimento della pace (cui sono dedicate le norme di gran lunga più importanti della Carta, quelle contenute nei capitoli VI e VII), ma svolgono anche tutta una serie di mansioni più tecniche, direttamente o attraverso i vari istituti specializzati (ILO, FAO, OMS, UNESCO, ecc.), le quali sono indispensabili per la convivenza tra i membri della Comunità internazionale. In particolare, in un campo che mi concerne direttamente, quello dello sviluppo del diritto internazionale, non potranno mai apprezzarsi abbastanza i lodevoli sforzi della Commissione di Diritto internazionale delle Nazioni Unite. Quello che vorrei cercare di sottolineare, invece, è che, a prescindere dai successi o dagli insuccessi delle Nazioni Unite in relazione a crisi particolari, esse sono ormai divenute strutturalmente inadeguate a far fronte al compito principale che i redattori della Carta avevano loro affidato, quello del mantenimento della pace. Di conseguenza è una pericolosa illusione quella di coloro che nascondono la loro incapacità o riluttanza a prendere decisioni in materia di politica estera dietro il preteso ruolo delle Nazioni Unite come governo mondiale. Aggiungo anche che nessuna delle proposte di modifica della Carta attualmente sul tappeto è idonea a risolvere la crisi che attanaglia le Nazioni Unite stesse.

Nessuna delle suddette proposte tocca, infatti, l'aspetto centrale che è alla base della crisi delle Nazioni Unite: il diritto di veto spettante alle cinque potenze vincitrici della seconda guerra mondiale in relazione alle votazioni più importanti in seno al Consiglio di Sicurezza. Per mettere a fuoco la natura di tale diritto vorrei sottolineare che esso pone ciascuna delle potenze che ne beneficiano «al di sopra della legge», o meglio le esenta di fatto dall'obbligo di rispettare le norme più importanti della Carta, quali, per esempio, il divieto dell'uso della forza e l'obbligo di cooperare per il mantenimento della pace. Questo perché qualora fosse in discussione dinanzi al Consiglio di Sicurezza l'adozione di una misura

prevista dal capitolo VII della Carta nei casi in cui la pace sia violata o minacciata dal comportamento di uno Stato che benefici del diritto di veto, questo Stato non ha l'obbligo di astensione, come richiederebbe il principio generale di diritto *nemo judex in re sua*, ma può, invece, con il suo veto, bloccare l'azione del Consiglio di Sicurezza. Naturalmente, questo diritto di veto potrà essere esercitato da ciascuno Stato che ne beneficia non solo per bloccare l'azione delle Nazioni Unite contro sé stesso, ma contro qualsiasi altro Stato che rientri nella sua sfera di influenza. Questo succedeva regolarmente in un mondo diviso in due blocchi prima della caduta del muro di Berlino, ma continua a verificarsi oggi anche se le linee di divisione tra gli Stati con diritto di veto sono diverse da quelle Est-Ovest.

Dire che alcuni membri delle Nazioni Unite sono al di sopra delle norme poste dalla Carta significa anche dire che l'ordinamento delle Nazioni Unite non si conforma ai principi dello Stato di diritto, che richiede che tutti i membri di una determinata comunità siano sottoposti alla *rule of law* e che rappresenta una conquista del mondo occidentale a partire dalla rivoluzione francese. Il risultato pratico è che tutte le volte che il Consiglio di Sicurezza esamina l'adozione di una misura sulla base del capitolo VII, implicante o meno l'uso della forza, e che questa misura riguardi uno dei membri aventi diritto di veto, ovvero uno Stato suo alleato od amico, la cosiddetta «azione delle Nazioni Unite» si riduce ad un negoziato tra i cinque membri dotati di diritto di veto, volto a trovare un accordo secondo i tradizionali sistemi diplomatici intergovernativi. In questo contesto, ad esempio e con riferimento alla crisi in Iraq, è difficile comprendere perché un atto di uno Stato, legittimo per il diritto internazionale generale, dovrebbe diventare illegittimo se uno solo dei membri aventi diritto di veto lo qualifichi invece come aggressione e si rifiuti di approvarlo, oppure perché un atto di uno Stato, illegittimo per il diritto internazionale generale, dovrebbe essere qualificato come un atto di legittima difesa solo perché i cinque membri con diritto di veto così stabiliscano. La verità è che quando si pensa alle Nazioni Unite come ente che dovrebbe gestire le più importanti crisi internazionali, si dovrebbe, in effetti, tenere presente che tale «gestione» significa la ricerca di un compromesso, sempre faticosa e a volte impossibile, tra cinque Stati, quelli, cioè, che detengono il diritto di veto.

Il fatto che cinque membri delle Nazioni Unite si pongano al di sopra delle norme più importanti poste dalla Carta e non siano di fatto soggetti all'azione degli organi delle Nazioni Unite in relazione a situazioni di minaccia alla, o violazione, della pace può scandalizzare solo chi non

comprende appieno la natura della comunità internazionale, del diritto internazionale e delle organizzazioni internazionali. La comunità internazionale è essenzialmente anorganica, nel senso che il rispetto della sovranità dei suoi membri implica che non vi siano strutture della comunità stessa cui gli Stati possano essere sottoposti anche contro la loro volontà (come avviene, al contrario, nelle comunità degli Stati nazionali, i cui cittadini sono, invece, sottoposti alle strutture statali). Il diritto internazionale è l'espressione diretta della comunità internazionale stessa e le sue sole norme a carattere generale non possono essere che consuetudinarie, data l'inesistenza di un legislatore a livello mondiale. Le uniche strutture che la comunità internazionale crea sono, appunto, le organizzazioni internazionali, tra cui la più importante è l'ONU. Ma queste strutture sono creazioni degli Stati stessi attraverso trattati internazionali, cui gli Stati aderiscono solo se lo desiderano, quindi su base volontaria. Tali strutture non possono, per loro stessa natura, assurgere né al livello di legislatore mondiale, né a quello di governo mondiale e sostituire i propri processi decisionali — quelli, cioè, previsti dai rispettivi trattati istitutivi — a quelli tradizionali della comunità internazionale nel suo complesso, anche perché i processi decisionali di un'organizzazione internale sono codificati, mentre quelli della comunità internazionale si evolvono con l'evolversi inarrestabile della comunità stessa.

A questo riguardo è noto fin dal tempo dei padri del diritto internazionale (per esempio Grozio) che il diritto internazionale è l'espressione delle forze dominanti nella comunità internazionale, come, del resto, il diritto interno è l'espressione delle forze dominanti in una determinata comunità statale. Quindi, al momento in cui le Nazioni Unite furono create, l'attribuzione di un diritto di veto, con relativa posizione di privilegio, alle cinque potenze vincitrici della seconda guerra mondiale poteva apparire naturale, data l'indubbia posizione di dominanza della comunità internazionale di allora che tali potenze rivestivano. Il problema è che, a più di cinquanta anni di distanza, questo non è più vero e, ammesso e non concesso che il diritto di veto debba sopravvivere, esso dovrebbe essere attribuito a potenze che rappresentino l'attuale assetto dominante della comunità internazionale. Ancora più importante è la necessità che la Carta contenga meccanismi per adeguare l'attribuzione del diritto di veto al mutevole assetto della comunità internazionale stessa. Invece la Carta delle Nazioni Unite è una costituzione rigida, che non si può modificare senza l'assenso dei cinque membri dotati di diritto di veto.

La Carta delle Nazioni Unite prevede, all'art. 108, una procedura per

apportare emendamenti e, all'art. 109, una procedura per revisioni (si ritiene che le revisioni comportino modifiche più sostanziali degli emendamenti). Entrambe le procedure sono complesse, ma sono accomunate dal fatto che né emendamenti, né revisioni possano mai entrare in vigore senza il consenso di tutti e cinque i membri con diritto di veto. Di qui la rigidità della Carta, cui prima accennavo. Non vi è stata, infatti, finora alcuna revisione della Carta e l'unico emendamento ha portato il numero dei membri del Consiglio di Sicurezza da 11 a 15. Eppure, a parte la composizione del Consiglio di Sicurezza, ci sarebbe urgente bisogno di revisioni della Carta, come unanimemente riconosciuto dagli studiosi. Si pensi che la Carta contiene norme del tutto obsolete in materia di decolonizzazione e che le esigenze, pur generalmente affermatesi nella prassi, di erosione del «dominio riservato» degli Stati membri in presenza di *gross violations* dei diritti umani, potrebbero essere utilmente riflesse nell'art. 2, par. 7, della Carta che tutela, appunto, tale dominio riservato.

Le varie proposte di modifica della composizione del Consiglio di Sicurezza attualmente in esame non riguardano, come già detto, il diritto di veto, né nel senso di toglierlo agli Stati che attualmente ne godono, né nel senso di attribuirlo eventualmente a nuovi Stati. E' fin troppo facile pensare che tali modifiche incontrerebbero l'opposizione degli Stati che del diritto di veto beneficiano e, quindi, non avrebbero alcuna chance di essere approvate. Pertanto tutte le proposte attualmente all'esame, relative alla composizione del Consiglio di Sicurezza, sono irrilevanti ai fini del discorso fin qui fatto e possono essere ignorate. Mi limito, tuttavia e solo per inciso, a osservare che l'attribuzione di un seggio permanente ad un altro Stato europeo seppellirebbe definitivamente le aspirazioni dell'Unione europea a darsi una sua politica estera, mentre l'eventuale attribuzione di un seggio permanente all'Unione europea (come il Parlamento europeo ha richiesto ufficialmente il 29 gennaio 2004) si scontrerebbe con la mancanza di una politica estera a livello dell'Unione europea, di cui quest'ultima potrebbe farsi interprete attraverso il suo seggio. Un circolo vizioso, quindi.

E' la natura rigida della Carta delle Nazioni Unite e la sua incapacità di adeguarsi al mutato assetto della comunità internazionale da cinquanta anni a questa parte che determina la crisi delle Nazioni Unite. E', quindi, come dicevo, una crisi di natura strutturale, che non dipende dai successi o insuccessi della sua attività. Gli uni e gli altri sono solo il risultato del raggiungimento o meno dell'accordo tra i cinque Stati di cui sopra sull'azione da intraprendere in casi specifici. Le Nazioni Unite

sono come quelle cattedrali di cui resta in piedi sola la facciata: dietro di essa ci sono, in sostanza, cinque Stati, cui la comunità internazionale dovrebbe affidare i propri destini. Siccome tale situazione è inaccettabile, assistiamo alla perdita di credibilità e legittimità delle Nazioni Unite, il cui declino potrebbe ripercorrere le stesse tappe dell'organizzazione che le Nazioni Unite stesse avevano sostituito, la Società delle Nazioni.

Anche alcuni Stati hanno costituzioni rigide, difficilmente modificabili per adattarsi alla mutata realtà sociale sottostante. Ma negli Stati dietro ogni costituzione «scritta» c'è sempre una costituzione «vivente» che rappresenta l'assetto di fatto dei rapporti tra i membri della specifica comunità che la costituzione intende regolare. Tale costituzione vivente entra in gioco quando la costituzione scritta è incapace di adeguarsi opportunamente e la comunità sottostante riprende direttamente in mano il momento costitutivo. Anche per le Nazioni Unite vale lo stesso discorso. Dietro e prima della Carta dell'ONU c'è la volontà della comunità internazionale degli Stati che si esprime attraverso la formazione di regole essenzialmente consuetudinarie, regole che riflettono la volontà delle forze preminenti nella comunità internazionale stessa — con il concorso di tutte le altre — secondo il procedimento di formazione classico del diritto internazionale generale. Tale procedimento rifiuta di farsi ingabbiare e congelare da un trattato internazionale, pur importante quale la Carta delle Nazioni Unite. Alla progressiva irrilevanza cui sembrano inesorabilmente avviate le Nazioni Unite per le ragioni appena indicate, non subentrerà, quindi, un vuoto di regole, ma nuove regole si formeranno spontaneamente attraverso l'attività della comunità internazionale e i rapporti tra i suoi membri, come è sempre avvenuto fin dagli albori del diritto internazionale. Tali regole, quanto al loro contenuto sostanziale, potranno, ad esempio, includere o meno la legittimità su larga scala della legittima difesa preventiva, ovvero potranno allargare la nozione di aggressione per comprendervi atti di terrorismo, oppure potranno legittimare l'intervento umanitario (si ricordi che per il Kosovo, l'opposizione della Russia impedì il raggiungimento del consenso tra i cinque, ma l'intervento ebbe ugualmente luogo). Quello che è certo è che, sul piano del processo di formazione delle regole stesse, non saranno i cinque Stati attualmente detentori del diritto di veto a determinarle (anche se probabilmente a tali cinque Stati non dispiacerebbe la perpetuazione dello status quo), proprio perché essi non rappresentano più le forze dominanti nella comunità internazionale.

Mentre sono certo di quest'ultima conclusione, nessuno può dire in quale direzione la comunità internazionale si evolverà a seguito della

incapacità delle Nazioni Unite a gestire i problemi relativi al mantenimento della pace. Sarà l'atteggiamento degli Stati che in tale comunità hanno un ruolo dominante, nella considerazione — mai storicamente venuta meno — delle opinioni anche degli Stati meno importanti, che determinerà tale evoluzione. Fermo restando che, probabilmente, le Nazioni Unite continueranno ad occuparsi di tutte le questioni di natura più propriamente tecnica di cui attualmente si occupano, è possibile che la comunità internazionale gestisca di volta in volta e in presa diretta le varie crisi che si manifesteranno in futuro e che potranno mettere a rischio la pace, attraverso quelle che sono state chiamate *cohalitions of the willings*, che si potrebbero formare caso per caso. Oppure la comunità internazionale potrebbe essere tentata di dar vita ad una nuova organizzazione internazionale, di cui solo gli Stati con un regime democratico potrebbero essere chiamati a far parte. Sono tutte proposte attualmente sul tappeto, nel quadro dell'inarrestabile processo di evoluzione del diritto internazionale.

Ugo Draetta

QUATTRO BREVI CONSIDERAZIONI SUL RISCHIO DELLA PROLIFERAZIONE NUCLEARE

La globalizzazione sta producendo un tale intreccio di interdipendenze economiche, sociali e culturali da far ritenere che «ci sono ormai potenti ragioni per affermare che le guerre fra potenze sono destinate a svanire. Le guerre sono ormai costose, economicamente disastrose e contrarie agli interessi della maggior parte dei popoli... I conflitti possono essere meglio risolti attraverso la creazione di apposite istituzioni e regole internazionali» (1). In questa ottica, la prospettiva, da un lato, di soffrire gravissime perdite o distruzioni, se non addirittura l'annientamento, in caso di conflitto nucleare, e, dall'altro, i vantaggi derivanti dall'espansione del commercio uniti all'affermarsi e al diffondersi della democrazia sarebbero di per sé delle condizioni sufficienti per indurre gli Stati a non farsi la guerra.

Ma come mostra anche l'esperienza storica recente, l'avvento dell'era atomica ha sì introdotto un importante deterrente contro il ricorso alla guerra, almeno direttamente fra potenze nucleari, ma non ha reso impossibili le guerre, né le cosiddette guerre per delega, né ha eliminato i preparativi alla guerra ed il loro corollario, la corsa agli armamenti, favorita tra l'altro proprio dai molteplici canali di scambi commerciali e di informazione aperti dalla globalizzazione.

A questo proposito è possibile fare quattro brevi considerazioni.

1. *La corsa agli armamenti e il rischio della proliferazione nucleare dipendono dall'evoluzione della bilancia del potere mondiale e della globalizzazione.* Nella seconda metà degli anni Ottanta del secolo scorso, la fine della guerra fredda aveva alimentato grandi aspettative circa la possibilità di avviare una nuova fase della distensione internazionale basata su una sicurezza garantita sempre più dalla crescente fiducia reciproca fra gli Stati e dalla collaborazione internazionale, e sempre meno sui rapporti di forza. La base materiale di queste aspettative era rappresentata dagli accordi Reagan-Gorbaciov per l'avvio della riduzione degli arsenàli nucleari di USA e URSS e dalla cooperazione fra le due superpotenze per rafforzare gli organismi internazionali e l'ONU in particolare.

Negli anni Novanta la prima guerra del Golfo, la disgregazione dell'URSS e della Jugoslavia e i conflitti in Africa, mostrarono la fragilità dei presupposti su cui si fondavano quelle aspettative. Ma la crescente globalizzazione nel campo del commercio, delle comunicazioni, dei processi produttivi, con le inevitabili ricadute in termini di accresciuta interdipendenza economica, sociale e culturale fra tutti i popoli, faceva ancora sperare, se non nell'avvento di una nuova era nei rapporti fra gli Stati, almeno in un'era di «pace fredda» (2).

Il primo lustro di questo nuovo secolo ha infranto anche quelle speranze: il terrorismo internazionale, due guerre — la prima in Afghanistan e la seconda in Iraq —, la definitiva affermazione del Pakistan come potenza nucleare, la probabile attuazione del programma militare nucleare nord-coreano e la ripresa di quello iraniano, hanno mostrato, qualora ce ne fosse ancora bisogno, che il mondo è sì cambiato, ma non sino al punto che gli Stati possono escludere di prepararsi alla guerra e di dover chiamare i propri cittadini a combatterne una.

2. *Il possesso e la minaccia dell'uso delle armi nucleari resta legato alla possibilità della guerra fra gli Stati.* La corsa al riarmo nucleare era un pericolo fortemente temuto dagli stessi strateghi della deterrenza

americana nel secolo scorso. Bernard Brodie, uno dei teorici della strategia nucleare USA, aveva fin dagli anni Quaranta denunciato il rischio della proliferazione nucleare. Brodie riconosceva che la soluzione definitiva del problema consisteva nel creare un governo mondiale, ma era convinto che durante la inevitabilmente lunga e tormentata fase di transizione verso quella meta, un numero crescente di Stati si sarebbe dotato dell'arma atomica per garantire da sé la propria sicurezza ed eventualmente per minacciare quella degli altri. Per questo, secondo Brodie, dopo lo scoppio delle prime bombe atomiche era urgente dare una risposta a tre quesiti: l'arma atomica poteva diventare un deterrente contro la guerra? Sarebbe stato possibile prevenirne l'uso? Sarebbe stato possibile rendere accettabili le conseguenze di un suo uso? «Il problema della bomba atomica», scriveva Brodie nel 1945, «è inseparabile dal problema della guerra, e gli strumenti di controllo della bomba sono utili nella misura in cui riducono la probabilità della guerra. Il rafforzamento delle istituzioni internazionali per preservare la pace può essere accelerato dalla necessità di controllare l'uso della bomba atomica, e gli Stati Uniti non devono risparmiare sforzi per promuoverlo. Ma finché gli Stati restano sovrani e indipendenti, nessuna istituzione può sostituirsi alla diplomazia» (3). Il controllo internazionale dell'armamento atomico secondo Brodie avrebbe dovuto svilupparsi su tre livelli: quello della libera circolazione delle informazioni, per mettere a disposizione di tutti i dati relativi alla ricerca e alla produzione di materiale nucleare; quello della limitazione della produzione del numero di armi atomiche; quello della progressiva abolizione della produzione di armi nucleari. Ma già all'indomani del fallimento del Piano Baruch per creare un'Autorità mondiale per il controllo dell'energia nucleare, apparve subito chiaro che, dei tre livelli indicati da Brodie, solo il primo avrebbe avuto qualche probabilità di essere parzialmente perseguito a livello internazionale. Questo in effetti fu quanto accadde nei decenni successivi, che videro la creazione di vari organismi di verifica e controllo e la stipula di innumerevoli trattati internazionali, che non limitarono la produzione né poterono avviare l'abolizione delle armi nucleari. Questi ultimi due livelli di controllo, relativi rispettivamente al contenimento e alla definitiva abolizione delle armi atomiche, non erano e non sono tuttora neppure pensabili senza un effettivo trasferimento di sovranità al livello mondiale (4). Constatata questa impasse, non restava che accettare di convivere con il rischio del conflitto atomico, cercando di prevenirlo rendendolo inaccettabile dal punto di vista delle sue conseguenze distruttive.

In una simile situazione, la deterrenza, il deterrere reges proelio dei romani, ossia la minaccia dell'uso di un'arma o di una ritorsione terribili per prevenire la guerra, rappresentava per Brodie il solo mezzo per dissuadere gli Stati dall'intraprendere un confronto militare che non avrebbe potuto avere vincitori (5). Ma qual era il livello minimo di armamenti nucleari che uno Stato doveva possedere per esercitare la deterrenza? La risposta di USA e URSS a questa domanda fu una corsa sfrenata al rafforzamento dei rispettivi arsenali nucleari già negli anni Cinquanta e Sessanta. Questa prima era della proliferazione nucleare, come spiegò un altro stratega americano, McGeorge Bundy, aveva una causa ben precisa: l'enorme squilibrio di forze, in primo luogo convenzionali, che si era instaurato sul continente europeo fra la superpotenza sovietica e i deboli Stati europei occidentali (6). Il risultato fu che, almeno sul continente europeo, divenne progressivamente sempre più incerta e ambigua la definizione del confine tra guerra convenzionale e guerra nucleare: l'equilibrio del terrore impedì la guerra tra USA ed URSS in Europa, ma al prezzo di rendere pensabile il ricorso agli armamenti atomici anche nei conflitti locali e di giustificare il possesso di ingenti arsenali nucleari per rendere efficace la deterrenza (7).

3. *Gli squilibri nei rapporti di forza fra Stati alimentano il binomio deterrenza e proliferazione nucleare.* La proliferazione nucleare non coinvolse un numero crescente di Stati, come si temeva potesse accadere negli anni Sessanta, fondamentalmente per tre ragioni, la prima di natura politica, la seconda di natura tecnologica e la terza di natura militare.

Finché l'ordine mondiale dipendeva in ultima istanza dai rapporti di forza tra USA e URSS in una regione ben definita del mondo, l'Europa, il fenomeno della proliferazione nucleare al di fuori delle due superpotenze, benché già in atto, serviva per rafforzare una o l'altra zona di influenza, ma non aveva una valenza strategica autonoma, né a livello regionale, né a livello mondiale. Inoltre, finché la maggior parte dei paesi non ha avuto la possibilità di sviluppare programmi nucleari autonomi, a causa delle difficoltà di reperire o produrre i componenti necessari all'assemblaggio di ordigni nucleari e dei vettori necessari per trasportarli e degli alti costi che una simile politica avrebbe comportato, la proliferazione de facto rimaneva limitata alle zone di influenza russo-americane. Ma nel momento in cui la fine del bipolarismo ha messo in contatto mondi fino a quel momento separati sia sul terreno degli scambi commerciali sia su quello dei trasferimenti di tecnologie sempre più a buon mercato e sempre più facilmente accessibili, il pericolo della proliferazione nucleare e delle armi di distruzione di massa è diventato

concreto ed ha incominciato ad interessare la ridefinizione stessa dei rapporti di forza fra Stati ormai usciti dal rigido schema dell'equilibrio bipolare. In questo quadro, l'ONU, gli accordi presi nell'ambito del Trattato di non proliferazione nucleare, l'Agenzia per il controllo dell'energia nucleare di Vienna non potevano giocare un ruolo molto diverso da quello previsto a suo tempo da Brodie (8). Ma, sulla base dell'esperienza storica, non era pensabile che il mondo avrebbe accettato a lungo che fosse la sola potenza USA a decidere dove, quando e come fare giustizia e garantire l'ordine. Così nel corso dell'ultimo decennio si è affermato un processo di reazione allo strapotere americano che ha avuto delle implicazioni anche per quanto riguarda la deterrenza e la proliferazione nucleare. In sostanza, come nel corso della guerra fredda gli USA non esitarono a contemplare l'impiego di armi nucleari in Europa per contrastare la superiorità convenzionale dell'URSS, così molti paesi hanno incominciato a sviluppare programmi militari finalizzati a contrastare la superiorità convenzionale americana, ponendo le premesse di una seconda era della proliferazione delle armi di distruzione di massa abbinata al riarmo missilistico e al terrorismo (9). Si tratta evidentemente di una svolta nel campo dei rapporti fra Stati, che introduce un ulteriore elemento di pericolo rispetto alla passata competizione tra USA e URSS, in quanto aumenta le variabili in gioco e i possibili errori di valutazione della situazione di pericolo che questo o quel governo potrebbero commettere.

La conseguenza è stata che gli USA, sentendosi a loro volta minacciati, hanno aumentato a dismisura le loro spese militari — che superano ormai quelle di Cina, paesi europei e Russia messe insieme (10). Ma questo ha indotto quei paesi che a loro volta si sentivano minacciati dallo straripante potere americano, o che semplicemente non volevano dipendere dalla politica USA, ad accelerare i loro programmi di riarmo, anche nucleari, nel tentativo di scoraggiare, cioè di *deterrere* a loro volta, gli americani dall'agire contro di loro.

4. *L'assenza di un polo europeo aggrava la percezione degli squilibri di potere nel mondo e, quanto più questo vuoto diventa una costante nei rapporti internazionali, tanto più diventa difficile disinnescare il timetable della corsa al riarmo, convenzionale e non.* Abbiamo già accennato al fatto che la non Europa degli anni Cinquanta ha favorito la proliferazione nucleare sotto l'ombrello sovietico-americano. Più recentemente la non Europa della fine della guerra fredda, delegando agli USA il ruolo di poliziotto internazionale super armato, ha favorito la nascita di un clima

di competizione sbilanciata tra USA e il resto del mondo. Se fosse esistito uno Stato federale europeo negli anni Cinquanta, è ragionevole pensare che esso avrebbe avuto interesse a rendere meno conflittuali i rapporti tra USA ed URSS e a promuovere la cooperazione tra i due blocchi. E' altresì ragionevole pensare che se fosse esistito lo Stato federale europeo negli anni Novanta, esso avrebbe avuto interesse a condividere con gli USA, la Cina e la Russia la responsabilità di contribuire a frenare le spinte alla frammentazione in diverse regioni del mondo (in primis nei Balcani) e a ridurre i focolai di tensione in Medio Oriente e in Africa. Se oggi ci troviamo in una sorta di Far West più o meno nucleare in formazione, ciò è dovuto in gran parte all'assenza di un polo europeo.

Per questo si può affermare, per quanto riguarda la proliferazione nucleare e delle armi di distruzione di massa, che il rischio maggiore per il mondo e per l'Europa non riguarda se e come questo o quello Stato si doterà nel prossimo futuro di quelle armi, ma *in quale sistema mondiale di Stati* questo fenomeno si svilupperà. I segnali che con l'equilibrio bipolare anche diversi fattori che lo avevano caratterizzato sono destinati a sgretolarsi sono evidenti. Basti pensare che, nella situazione attuale, persino in paesi usciti sconfitti nella seconda guerra mondiale ai quali era stata finora negata la possibilità di riarmarsi, come il Giappone, si sta riaprendo il dibattito sulla opportunità di riaffermare la propria autonomia militare nazionale. Su un altro versante, mentre gli USA cercano di prevenire e contrastare la proliferazione nucleare, si assiste alla stipula di accordi bilaterali USA-India per il trasferimento delle tecnologie nucleari che, al di là della loro valenza strategica regionale, sono destinati ad aprire un nuovo fronte, difficilmente controllabile, per la proliferazione stessa (11).

La domanda alla quale gli europei devono dunque cercare di dare una risposta è la seguente: in che modo l'Europa può contribuire a far uscire l'attuale sistema mondiale degli Stati dal regime di multipolarismo fortemente squilibrato in cui si trova e a promuoverne uno più equilibrato, in cui nessun polo possa o debba svolgere da solo il compito di garante in ultima istanza della sicurezza propria e altrui su scala regionale e globale (12)?

Per incominciare a rispondere a questa sfida, gli europei dovrebbero incominciare a trarre le conseguenze di due dati di fatto che ormai incombono sul loro futuro e che si possono così riassumere: la fine della protezione americana sull'Europa e la crisi del modello europeo di integrazione. Il primo dato di fatto è la conseguenza dell'inevitabile processo di logoramento a cui va incontro la potenza americana: nella

misura in cui gli USA si dimostreranno sempre meno in grado di garantire la sicurezza e di impedire la corsa agli armamenti in gran parte del mondo, essi non saranno più in grado neanche di garantire la stabilità e l'ordine in Europa, né saranno interessati a legare la loro sicurezza a quella degli europei. Il secondo dato di fatto è invece la conseguenza del logoramento di un modello di integrazione regionale, quello comunitario europeo, che non è riuscito a consolidarsi in una unione politica e che in un quadro di multipolarismo squilibrato come quello attuale, rischia di essere prima frantumato e poi travolto dalle crisi economiche e militari che, proprio a causa delle contraddizioni e della precarietà che questo ordine mondiale genera, inevitabilmente si manifesteranno.

Se vogliono davvero incominciare a contribuire a far cambiare rotta al mondo, aiutando sé stessi e l'America a porre le basi di un sistema mondiale degli Stati capace di attenuare i fattori di rischio di nuovi conflitti e di rilanciare la cooperazione fra le diverse regioni del pianeta, gli europei devono sostituire alla pseudo-diplomazia dell'Unione europea e a quella basata sulle iniziative di questo o quel gruppuscolo di Stati, la politica estera e di difesa — ivi compresa la componente nucleare e la ridefinizione dei rapporti con gli USA — di uno Stato federale europeo.

Solo una volta che almeno un primo gruppo di paesi si sarà dimostrato capace di compiere un simile passo, l'Europa incomincerà ad esistere.

Franco Spoltore

NOTE

1) Così si è espresso Martin Wolf, in «China's Rise Need not Being Conflict», *Financial Times*, 14 settembre 2005.

2) *Ibidem.*

3) Bernard Brodie, «The Atomic Bomb and American Security» (1945), in *US Nuclear Strategy*, di Philip Bobbit, Lawrence Freedman e Gregory F. Treverton, Londra, 1989.

4) Bernard Baruch, *The Public Years*, Londra, Odham Press limited, 1961.

5) «Una politica che offre buone chance di prevenire la guerra è meglio di gran lunga rispetto ad una politica che pretende di avere qualche possibilità di vittoria», Bernard Brodie, in *Strategy in the Missile Age* (1959), citato da McGeorge Bundy in «Strategic Deterrence Thirty Years Later: What has changed?» (1980), in *US Nuclear Strategy, cit.*

6) McGeorge Bundy, *op. cit.*

7) *The Commission on Integrated Long-Term Strategy*, gennaio 1988, in *US Nuclear Strategy, cit.* Sulla logica che giustifica ancora il mantenimento di migliaia di testate da parte degli USA, è interessante la testimonianza fornita qualche anno fa da un membro del Congresso USA, William M. Thornberry: «Quanto più abbassiamo la soglia per diventare una potenza mondiale, tanto più rendiamo possibile diventarla. Non c'è una grande differenza se gli USA possiedono 7000 o 4000 testate nucleari. Anche la soglia delle 2500 testate nucleari può apparire irraggiungibile da parte di una potenza emergente che abbia solo qualche dozzina di bombe. Ma cercare di raggiungere una parità con gli USA sulla base di 500 o 1000 testate, può diventare un obiettivo perseguibile sia psicologicamente che praticamente. Non possiamo ridurre troppo il nostro arsenale in modo che gli altri paesi, soprattutto quelli che perseguono l'obiettivo di esercitare un ruolo globale, siano incoraggiati a ricercare la parità con noi». Congressman William M. "Mac" Thornberry (R, Texas), *The Washington Times*, 15 giugno 2001. Si noti che lo *Strategic Offensive Reductions Treaty* (SORT, o "Moscow Treaty" del 2002) prevede di ridurre gli arsenali di USA e Russia a circa 2000 testate. Il SORT garantisce inoltre a USA e Russia di mantenere il possesso di non meglio specificati arsenali non operativi, ridispiegabili però nel giro di poche ore.

8) I.C. Oelrich, *Institute for Defense Analyses, Sizing Post-Cold War Nuclear Forces*, ottobre 2001, 1801 N. Beauregard Street, Alexandria, Virginia. A questo proposito si veda anche l'articolo di Stephen Fidler apparso sul *Financial Times* il 22 maggio 2005 a commento della periodica riunione dei paesi aderenti al Trattato di non proliferazione nucleare, «Why Nuclear Containment is Breaking down».

9) «La difesa della Cina può essere considerata sul piano tecnologico paragonabile a quella degli USA negli anni Sessanta, quando le capacità nucleari tattiche americane avevano raggiunto il loro massimo. La Cina potrebbe avere difficoltà ad affondare una portaerei americana nello stretto di Taiwan con mezzi convenzionali, ma non con armi nucleari». Così Ivan Oerlich in «Nuclear Weapons after the Cold War», *Occasional Paper* n. 3, gennaio 2005, Federation of American Sceintists.

10) La dottrina della guerra preventiva risponde a questa logica. Come ha rivelato uno studio effettuato dal Pentagono diffuso dal *Washington Post*, nell'articolo di Walter Pincus, *Pentagon Revises Nuclear Strike Plan, Strategy Includes Preemptive Use Against Banned Weapons,* 11 settembre, 2005.

11) Zia Mian e M.V. Ramana, «Feeding the Nuclear Fire», in *Foreign Policy in Focus*, 20 settembre 2005.

12) Sul fatto che le cooperazioni fra organizzazioni regionali di Stati rappresentino una via d'uscita a questa impasse, sono d'accordo anche consiglieri diplomatici del calibro di Richard N. Haass. Il loro limite è rappresentato dal fatto che considerano per esempio la NATO, l'attuale Unione europea, l'ASEAN, come degli interlocutori capaci di affermare e difendere una politica alternativa a quella degli USA, ma questo evidentemente non può avvenire. Si veda in proposito Richard N. Haass, «The Opportunity: America's Moment to Alter History's Course», *PublicAffairs*, giugno 2005.

Interventi *

Democrazia politica e capitalismo

RONALD J. GLOSSOP

1. *Come rendere umano il capitalismo.*

Uno dei problemi più acuti della filosofia sociale contemporanea è come controllare gli effetti deleteri del capitalismo non solo all'interno dei singoli paesi ma anche nella comunità globale. Uno dei suoi effetti più disastrosi sia nell'ambito degli Stati nazionali che a livello mondiale è il crescente divario fra ricchi e poveri. La sfida consiste nell'indicare ciò che bisogna fare per tenere sotto controllo gli effetti dannosi di un capitalismo senza freni.

Per rispondere a questo interrogativo, alcuni economisti come J. W. Smith propongono l'instaurazione di una «democrazia economica». Smith ritiene che una forma di «capitalismo cooperativo» caratterizzato da scambi equi contribuisca all'avanzamento dello Stato sociale molto più del capitalismo nascostamente monopolitistico costruito sull'idea del libero commercio (1). Ma che cosa si intende per «democrazia economica»? La democrazia non è un sistema politico? E che cos'è il «capitalismo cooperativo»? Il capitalismo non è, in realtà, un sistema economico che mette in prima piano la concorrenza? Dobbiamo inoltre considerare come questi concetti si relazionano con le istituzioni nazionali e con quelle globali.

2. *Comprendere la destra e la sinistra.*

Per discutere il significato di concetti quali «capitalismo» e «democrazia», dobbiamo avere ben chiare in mente alcune distinzioni fondamentali nel campo della filosofia sociale. La prima e più importante distinzione è quella fra la visione di *sinistra* o *egualitaria*, e la visione di *destra* o *gerachica*, circa il modo con il quale una comunità deve essere organizzata. La seconda distinzione da tener presente riguarda l'*ideologia economica* e l'*ideologia politica*. Dopo aver messo a fuoco queste distinzioni, saremo in grado di capire come interagiscono il sistema economico e il sistema politico.

Iniziamo dalla distinzione fra la visione di sinistra e quella di destra (2). Che cosa rende una società giusta o equa? Gli appartenenti alla sinistra attribuiscono il massimo rilievo al principio di *eguaglianza*. Essi ritengono che la giustizia implichi il possesso di un ammontare più o meno analogo di beni da parte di tutti i membri della società. Gli appartenenti alla destra enfatizzano invece il principio del *merito*. Essi ritengono che la giustizia si realizzi attribuendo una maggior quantità di risorse ai più meritevoli che hanno il diritto di conservarsele anche in futuro. La maggior parte della gente è convinta che entrambi i principi contengano un grano di verità e che debbano in qualche modo essere bilanciati. Tuttavia alcuni continuano a porre l'accento sull'eguaglianza ed altri sul merito.

Ci sono alcuni valori che derivano implicitamente da questi due punti di vista. I simpatizzanti della sinistra, con la loro aspirazione all'eguaglianza, enfatizzano la cooperazione e la condivisione delle risorse fra tutti i membri della società per aumentare il benessere collettivo. Coloro che hanno di più (sia in termini di capacità o di conoscenza, di salute o di beni fisici) devono spartirlo generosamente con coloro che hanno di meno. D'altro canto, i simpatizzanti della destra, con la loro attenzione concentrata sul merito, mettono in primo piano la competizione e sono attenti al buon uso di quel che un individuo possiede per migliorare la propria condizione. Lo scopo è il benessere individuale piuttosto che quello della comunità (anche se nel lungo periodo il sistema «individualistico» può essere in effetti vantaggioso per l'intera società).

Gli aderenti alla visione di sinistra, con la loro enfasi sull'eguaglianza, hanno due problemi. Il primo è di natura etica: se qualcuno dispone di risorse superiori alla media, è obbligato a dividerne una parte con chi ha meno, e in questo caso quanto deve dare, a chi e sotto quale forma? Il secondo è un problema politico: le persone che hanno di più devono essere costrette dalla società a cedere qualcosa e, in questo caso, quanto?

Per aiutare i miei studenti a comprendere le conseguenze derivanti dall'abbracciare l'uno o l'altro punto di vista — quello di destra o quello di sinistra — li invito a riflettere sull'attribuzione dei voti. Il sistema che

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

privilegia l'eguaglianza e il bene comune, sfocerebbe nell'alternativa promosso/bocciato per ciascun candidato attribuendo una sorta di voto collettivo al gruppo nel suo insieme. Per superare l'esame ogni candidato dovrebbe raggiungere una soglia minima di preparazione, ma il requisito principale dovrebbe essere la preparazione raggiunta dal gruppo.

Quale sarebbe il probabile risultato di questo sistema? Ci sarebbero senza dubbio molti studenti, forse la maggior parte, che farebbero il minimo necessario per superare l'esame. Perché applicarsi molto se il voto sarà lo stesso? Durante le ore di lezione questi studenti potrebbero addirittura giocare o ascoltare la musica. Nello stesso tempo ci sarebbero probabilmente studenti coscienziosi che cercherebbero di realizzare progetti per l'intera classe e di indurre i compagni a condividerli. Gli studenti direttamente implicati nell'iniziativa farebbero del loro meglio per migliorare il progetto e a poco a poco si creerebbe uno spirito di corpo che spingerebbe il gruppo a lavorare per il «nostro» progetto. Coloro che all'inizio erano disinteressati potrebbero essere coinvolti nello sforzo comune, ma altri rimarrebbero indifferenti. Potrebbe così svilupparsi un risentimento da parte di coloro che fanno la maggior parte del lavoro, lamentandosi del fatto che non è giusto che coloro i quali non fanno nulla ottengano alla fine lo stesso risultato.

Consideriamo ora un sistema classificatorio opposto, di «estrema destra», che premia i risultati individuali in un contesto molto competitivo. Invece dei voti A,B,C,D,E, tanto familiari agli studenti americani, essi vengono giudicati non quando ottengono il diploma finale ma in ogni prova durante i corsi. Inoltre, per rendere più serrata la competizione, i voti vengono esposti in ogni classe in modo che tutti possano vederli.

Quale sarà il probabile risultato di questo sistema? Quasi sicuramente si svilupperà un'accesa competizione fra i migliori studenti della classe. Chi avrà raggiunto la vetta della classifica studierà duramente per conservare la sua posizione; coloro che si trovano in seconda o in terza posizione studieranno a loro volta più intensamente per superare chi sta davanti. Coloro che non riescono in questa sfida si ritireranno dalla scuola o, se ciò non è possibile, cesseranno di studiare duramente. Alcuni diranno che il sistema non è dei migliori, che essi studiano altrettanto se non più duramente di coloro che ottengono migliori risultati, ma non possiedono la capacità o l'esperienza dei primi della classe. E' probabile che come conseguenza dell'accanita competizione nascano animosità personali. Alcuni — anche fra coloro che sono vicini ai massimi livelli — saranno tentati di ricorrere all'inganno perché l'insuccesso è considerato una disgrazia e l'unica cosa che conta è il risultato finale.

Vale la pena di sottolineare come questi due sistemi di classificazione ricorrono agli stessi argomenti utilizzati pro o contro i sistemi di destra e di sinistra, incluse le recriminazioni relative alla loro iniquità. Nel sistema di sinistra saranno probabilmente i più dotati a lamentarsi dell'iniquità del sistema che premia anche chi non lavora e chi è privo di talenti. Nel sistema di destra sono i meno dotati e i più svantaggiati a lamentarsi di un sistema ingiusto che non tiene conto della condizioni di partenza e considera esclusivamente il risultato finale.

Si noti che il modo in cui è posta l'enfasi sulla competizione e sul merito da parte della destra è simile alla «lotta per la sopravvivenza» nella natura. Alcuni individui sono fortunati riguardo alla loro eredità e all'ambiente in cui vivono. Essi sopravviveranno e avranno dei successori mentre i meno fortunati si estingueranno. La «sopravvivenza dei più adatti» è il modo di operare della natura. Nel lungo periodo resisteranno solo coloro che posseggono le doti necessarie al successo mentre gli altri scompariranno. I sostenitori di questa visione dicono: «Lasciamo che la società segua le leggi della natura». Questa politica fondata su una severa competizione che elimina i meno dotati può sembrare inumana nel breve periodo ma produce i migliori risultati per tutti nel lungo periodo.

D'altro canto, la valorizzazione dell'eguaglianza e della cooperazione da parte della sinistra è umanistica o moralistica. Gli uomini dovrebbero essere compassionevoli e aiutare i meno fortunati. Il punto cruciale è che gli uomini non scelgono le proprie doti, il proprio gruppo etnico, il proprio sesso; non decidono se avere particolari talenti e disabilità; non scelgono dove e quando nascere, né i problemi che dovranno affrontare specialmente quando sono giovani. Tutte queste cose ci cadono addosso senza che lo vogliamo. Una volta riconosciuto che esse sono fuori dal nostro controllo, è difficile sostenere che i più fortunati possono ignorare la sorte dei meno dotati.

Bisogna tener presente che questi punti di vista possono dar luogo ad un'ampia gradazione (3). In entrambi i casi ci sono estremisti e moderati. Gli estremisti, sia di destra che di sinistra, sono certi della correttezza dei loro punti di vista. Il loro dogmatismo li spinge ad essere intolleranti nei confronti di chi ha una visione opposta. Dal canto loro i moderati sono aperti alla considerazione di altre prospettive. Essi sono i sostenitori delle democrazie parlamentari aperte nelle quali le scelte vengono compiute dopo aver ascoltato tutti i punti di vista. Gli estremisti di sinistra sono abitualmente chiamati radicali mentre gli estremisti di destra vengono definiti reazionari. Ai moderati di sinistra viene spesso attribuita l'etichetta di «liberal», ma io preferisco il termine progressisti, perché la pa-

rola «liberal» ha altri significati. I moderati di destra vengono chiamati conservatori. Gli uomini che hanno successo ritengono che le politiche e le regole in vigore non debbano essere cambiate. Perché cambiare ciò che per essi funziona tanto bene?

3. *Ideologie economiche e ideologie politiche.*

Concentriamoci ora su un'altra distinzione che ritengo particolarmente importante: come porci di fronte agli effetti distorsivi di un capitalismo senza regole? Si tratta della distinzione fra *ideologie economiche* e *ideologie politiche*, e del modo in cui le visioni di destra e di sinistra si rapportano ad esse. Un'ideologia economica orienta il modo in cui i beni (o gli oneri, ad esempio le tasse) devono essere distribuiti nella società, mentre un'ideologia politica orienta il modo in cui deve essere ripartito il potere di decidere. L'ideologia economica dell'estrema sinistra è il comunismo marxista («Da ciascuno secondo i propri mezzi; a ciascuno secondo i proprio bisogni»), mentre quella dell'estrema destra è il monopolio (consentiamo alla ricchezza della comunità di affluire nelle mani di una o di poche persone). La visione della sinistra moderata coincide con il socialismo (la ricchezza dovrebbe derivare solo dal lavoro; coloro che lavorano di più dovrebbero avere di più), mentre la visione della destra moderata è rappresentata dal capitalismo (la ricchezza deve appartenere a coloro che sanno investirla saggiamente, che inventano cose nuove e utili e che esercitano un lavoro altamente qualificato).

Considerando l'ideologia politica, l'estrema sinistra sostiene la democrazia pura o diretta (a ciascun individuo è attribuito un voto per determinare le politiche che dovrebbero essere adottate), mentre l'estrema destra guarda con favore alla monarchia assoluta o alla dittatura (una sola persona decide la politica per l'intera società). La visione della sinistra moderata è la democrazia rappresentativa (i rappresentanti del popolo eletti periodicamente stabiliscono le politiche valide per tutti), mentre la destra moderata è favorevole al fatto che una piccola élite (come l'aristocrazia o i membri di uno speciale partito) faccia le leggi per tutti.

4. *Il capitalismo democratico nello Stato nazionale.*

Uno dei modi per avere una società equilibrata fra destra e sinistra è quello di bilanciare l'ideologia economica della destra e l'ideologia politica della sinistra. E' la combinazione che esiste negli Stati Uniti

d'America, uno dei paesi che ha avuto maggior successo. Gli Stati Uniti hanno tratto indiscutibilmente beneficio da alcune circostanze fortunate come quella di essere separati dalle altre grandi potenze da due oceani e di disporre sul proprio suolo di abbondanti risorse naturali. Ma la fonte più importante del successo è stata la combinazione fra un sistema capitalistico di destra che ha incoraggiato l'innovazione, l'imprenditorialità e lo sviluppo economico con un sistema politico di sinistra fondato sulla democrazia rappresentativa che ha esercitato qualche forma di controllo sul potere dei più dotati in parte estendendo il diritto di voto ai meno fortunati.

C'è stato un moto alterno che ha influenzato le due parti del sistema. Qualche volta è sembrato che i ricchi avessero il controllo su tutto e potessero ottenere ciò che volevano, ma le successive elezioni provvedevano a limitare il loro potere grazie al voto dei poveri (4). Un bell'esempio è rappresentato dall'elezione di Franklin Delano Roosevelt alla presidenza degli Stati Uniti nel 1932, dopo che la politica dei ricchi aveva provocato la Grande Depressione. Oggi il sistema politico di sinistra è stato sostituito da un sistema economico di destra. Nel sistema politico statunitense il potere del denaro ha minato la sua cacacità di porre un freno all'economia. Questa combinazione del sistema economico capitalistico controbilanciato dal sistema politico democratico è stato un successo non solo negli Stati Uniti ma anche nella maggior parte dei paesi sviluppati.

5. *Un capitalismo democratico a livello globale?*

Quando consideriamo il quadro mondiale la situazione è molto diversa. A livello internazionale esiste un sistema economico capitalistico di destra (anche se al loro interno non tutti i paesi sono capitalisti), ma non esiste un sistema democratico mondiale di sinistra per porre dei freni a quello economico. Tutte le forze economiche di un sistema capitalistico senza regole creano una crescente disparità fra paesi ricchi e poveri, ma non esiste un'istituzione democratica mondiale in grado di emanare delle leggi per correggere la situazione. Abbiamo bisogno di un governo democratico mondiale che possa impiegare mezzi politici — cioè leggi vincolanti nei confronti dei singoli individui — per contrastare le disastrose conseguenze dell'economia globale. Le numerose proposte su ciò che si dovrebbe fare a livello mondiale non avranno conseguenze pratiche finché non ci sarà un parlamento democratico mondiale dove esse possano essere discusse e tradotte in leggi.

Alcuni marxisti potrebbero sostenere che queste proposte ignorano la

dura lezione dei fatti, e cioè che i sistemi politici sono sempre la conseguenza necessaria della realtà economica. Un principio fondamentale del materialismo dialettico è che i gruppi che controllano le strutture produttive controllano anche le istituzioni politiche della società. Ma è interessante osservare che quando Marx affronta la questione pratica di come innescare la rivoluzione per sostituire i capitalisti con il proletariato, dimentica questo principio. Se il potere politico è sempre basato sul potere economico, ciò che è necessario per la vittoria del proletariato è aumentare la quantità di denaro in mano ai lavoratori. Marx, però, ignora il determinismo economico e sollecita gli operai di tutti il mondo ad unirsi per prendere il potere politico con le armi. Solo quando l'avranno conquistato saranno in grado di controllare il sistema economico attraverso il potere politico.

La mia domanda è: se il sistema politico può controllare il sistema economico in un determinata situazione, perché non potrebbe farlo anche in un'altra? Ciò che è necessario è un sistema politico democratico nel quale il potere economico non può essere convertito in voti. Ci deve essere un limite all'ammontare delle somme che possono essere devolute alle campagne elettorali. Ci dovrebbe essere qualche forma di finanziamento pubblico per i candidati a posti di governo. Ci vogliono pubblici dibattiti e forum nei quali tutti i candidati possano esprimersi. Si devono ancora precisare dettagli importanti quali, ad esempio, l'entità del finanziamento che deve garantire il governo e quali candidati ne abbiano diritto. Ma si tratta di problemi facilmente risolvibili.

Perché un sistema democratico possa funzionare occorre anche educare i cittadini riguardo alla filosofia sociale, alla storia e alle istituzioni politiche, argomenti che sono gravemente carenti nei nostri sistemi educativi. I votanti non devono soltanto poter ascoltare i candidati ma anche possedere la formazione necessaria per giudicare quel che dicono. Ritengo che la mancanza di un'educazione adeguata su questi temi rappresenti una notevole debolezza non solo in questo paese ma anche in molte democrazie.

Quando consideriamo l'instaurazione di una democrazia rappresentativa a livello globale, si pone il difficile problema della scelta del sistema elettorale. Gli eletti devono rappresentare i paesi, i continenti o le aree metropolitane e geografiche aventi grosso modo la stessa popolazione? Se il voto viene espresso su base nazionale, non sarebbe necessario ponderare i voti per tener conto del numero di abitanti, del potere economico, della superficie, del rispetto dei diritti umani e così via? Se ai paesi più grandi non venisse riconosciuto (almeno all'inizio) un

maggior numero di voti per tener conto del loro potere, perché dovrebbero accettare la subordinazione ad un potere globale? In effetti se agli Stati Uniti o ad altri grandi paesi come la Cina o l'Europa unificata non fosse riconosciuto il diritto di veto o qualcosa di analogo, perché mai dovrebbero accettare la creazione di una Federazione mondiale?

6. *Il socialismo è una soluzione?*

Può darsi che io esprima un punto di vista minoritario a questo riguardo, ma voglio nondimento sottolineare che per quanto concerne l'economia il socialismo non funziona molto bene. Essendo un sistema di sinistra, ci si dovrebbe aspettare che il socialismo sia in grado di distribuire le risorse della società più equamente del capitalismo. Cuba ne è un buon esempio. Ma lo scoglio contro il quale urta il socialismo è la tendenza alla stagnazione e l'assenza di qualsiasi progresso dovuto all'innovazione. In genere gli uomini non amano il cambiamento, e se si vuole innovare deve perciò esserci qualche incentivo. La stagnazione è il risultato più probabile in mancanza di un sistema capitalistico che stimoli il progresso.

In un sistema socialista la tendenza verso la stagnazione ha molte cause. Una è costituita dal fatto che i lavoratori vengono retribuiti in base al tempo che passano sul posto di lavoro ma non fa molto per premiare gli innovatori o coloro che introducono metodi produttivi che fanno risparmiare tempo e denaro. Consideriamo due casi analoghi, il primo in un sistema socialista, il secondo in un sistema capitalistico. Supponiamo che un lavoratore si accorga che una fase produttiva può essere portata a termine in modo più efficiente, con quattro operai al posto di sei. Egli informa il suo superiore di questa possibilità. In un sistema socialista il superiore non sarà molto interessato alla scoperta e probabilmente risponderà: «Anche se il nuovo metodo funziona meglio, che cosa farò dei due lavoratori in eccesso? Non voglio licenziarli perché non servono più in questa linea di produzione, ma d'altro canto non ho nient'altro a cui destinarli. Penso che sia meglio continuare come abbiamo sempre fatto». Che cosa accade invece in un sistema capitalistico? Probabilmente il superiore dirà: «La tua proposta di compiere il lavoro con quattro operai invece di sei è meravigliosa. Meriti un premio sia perché ci consenti di risparmiare dei soldi, sia per incoraggiare altri lavoratori a permetterci simili risparmi in futuro». Che cosa accadrà ai due operai che hanno perso il posto di lavoro? Nel sistema capitalistico è un problema dei disoccupati non dell'imprenditore.

E' probabile che questi fatti accadano spesso nei due sistemi. Il risultato sarebbe però una virtuale stagnazione nel sistema socialista, e per converso una maggiore efficienza in quello capitalistico. Non c'è dubbio che il sistema socialista sia più umano, specialmente nel breve termine, mentre il sistema capitalistico rimane indifferente alla sorte degli individui. Ma il rimedio a questa situazione non è l'abbandono del capitalismo a favore del socialismo. E' piuttosto l'esistenza di un sistema politico democratico che produce una legislazione in grado di assistere le persone che hanno perso il loro lavoro a causa del progresso tecnico. Sono necessari sussidi di disoccupazione e programmi di riqualificazione, nonché interventi pubblici per garantire a tutti le prestazioni sanitarie, la scuola ecc. Le attività più remunerative dovrebbero destinare una parte dei loro profitti a finanziare questi programmi. Ma non è mai una buona idea eliminare gli incentivi al progresso. Non dimentichiamo che al di fuori del settore militare l'Unione Sovietica non ha fatto quasi nulla per sviluppare i computer.

Un altro problema dei sistemi socialisti è che la politica tende a concentrarsi sul breve periodo ignorando l'evoluzione a lungo termine. Consideriamo questo problema in relazione alle medicine per curare l'Aids o altre malattie. L'approccio umanitario insiste per fornire ai poveri le medicine esistenti al prezzo più basso possibile. Le industrie farmaceutiche, al contrario, insistono sul fatto che devono guadagnare per investire in nuove ricerche. Si può discutere a lungo su ciò che dovrebbero fare le industrie, ma non c'è dubbio che in un sistema socialista il massimo sforzo sarebbe concentrato sull'uso delle medicine esistenti piuttosto che sullo sviluppo di nuove medicine in un'ottica di lungo periodo.

Non dobbiamo trascurare gli effetti positivi del sistema capitalistico solo perché derivanti dal desiderio di ricavare maggiori profitti dai propri investimenti. La società ha bisogno di questa continua spinta verso una sempre maggiore efficienza per incoraggiare nuove invenzioni e per utilizzarle rapidamente. Un altro vantaggio del capitalismo è quello di produrre i beni richiesti dai consumatori producendo beni di buona qualità che si rivolgono ad un ampio ventaglio di acquirenti.

7. *La necessità di regole democratiche.*

Abbiamo bisogno di un sistema politico democratico per fronteggiare le difficoltà del sistema capitalistico senza regole. Il governo deve controllare l'azione dei capitalisti volta a «esternalizzare» i loro costi,

vale a dire a far ricadere sulla collettività oneri quali il controllo delle aree in cui si trovano le materie prime (in particolare le risorse energetiche) o i rimedi ai danni causati all'ambiente. Il sistema capitalistico dipende dalla concorrenza ma in un mercato senza regole coloro che hanno più denaro ricavano maggiori vantaggi di quelli che ne hanno meno. Le regole sono necessarie per mantenere gli affari entro i giusti limiti. Nelle trattative con i lavoratori i capitalisti si trovano in una posizione finanziaria più favorevole rispetto agli operai in cerca di lavoro perché non hanno la necessità di incassare subito i profitti mentre gli operai hanno bisogno dei soldi per sopravvivere. Perciò occorrono delle regole per proteggere i lavoratori. In assenza di una regolamentazione, inoltre, prevale la naturale tendenza dei più ricchi ad accaparrarsi gli affari migliori lasciando gli altri ai concorrenti meno forti. Il risultato è che senza regole si svilupperanno dei monopoli soffocando la concorrenza che è una caratteristica essenziale del sistema capitalistico. Un altro problema, che può rivelarsi molto grave in assenza di regole, è la produzione di beni rischiosi o dannosi come le sigarette.

Tuttavia, da un punto di vista morale, il maggior problema creato da un capitalismo anarchico è costituito dal crescente divario fra ricchi e poveri. Ciò accade in parte perché i ricchi tendono ad assumere il controllo del sistema politico e a far approvare leggi che accrescono il loro vantaggio. Come abbiamo già osservato la risposta più efficace è costituita da un sistema politico democratico nel quale il potere economico non possa essere convertito in potere politico. Ma bisogna anche riconoscere che è una caratteristica propria del sistema capitalistico che i ricchi sono destinati a diventare ancora più ricchi. E' proprio per questa ragione che un capitalismo senza regole è intrinsecamente immorale. Essere ricco significa potersi permettere una buona educazione invece di dover lavorare per far fronte ai bisogni quotidiani; significa avere a disposizione del denaro che frutterà altro denaro, avere il tempo per riflettere su nuove idee, influenzare con i propri consumi la produzione ecc.

Un altro modo di considerare la tendenza al'arricchimento cumulativo all'interno del sistema capitalistico, è quello di osservare chi viene discriminato (5). Alcuni avversari del capitalismo sostengono che è razzista e imperialista. Può darsi che qualche capitalista abbia sentimenti razzisti, ma non si tratta di una caratteristica insita nel capitalismo. In realtà il razzismo gli è totalmente estraneo in quanto le sole cose che contano in un sistema capitalistico sono le competenze professionali degli operai, dei manager o degli inventori oltre alla disponibilità di

denaro per acquistare i beni prodotti e per investire. La razza, la religione, il sesso e l'età non contano nulla. Può anche darsi che qualche capitalista sia stato animato da sentimenti imperialisti, ma l'imperialismo nazionalistico è l'esatto contrario rispetto alle basi teoriche del capitalismo. I capitalisti vogliono realizzare il maggior profitto possibile indipendentemente da ogni altra considerazione. Come ha cercato di dimostrare Adam Smith, i capitalisti dovrebbero favorire il libero commercio su scala mondiale piuttosto che un sistema mercantilistico imbrigliato da dazi e regolamenti nazionali. Per i capitalisti i confini nazionali costituiscono un ostacolo.

Ma c'è un tipo di discriminazione che costituisce parte integrante del sistema capitalistico, ed è la discriminazione contro i poveri. Essi sono discriminati perché non hanno denaro a sufficienza per essere dei potenziali acquirenti o investitori. Il capitalismo funziona sulla base della domanda e dell'offerta, ma la domanda non è sinonimo di bisogno. La domanda è il desiderio di qualcosa accompagnato dal denaro necessario per acquistarla. I poveri possono avere dei bisogni ma questi non si traducono in domanda perché non hanno soldi. L'altro aspetto di questa situazione (che a poco a poco sta catturando una crescente attenzione sia a livello interno che internazionale) è che il capitalismo non funziona bene se la ricchezza è concentrata nelle mani di poche persone perché, in questo caso, non c'è domanda sufficiente per assorbire la produzione.

Qual è il rimedio appropriato alla sistematica discriminazione contro i poveri? Una prima risposta è l'instaurazione di un regime democratico che provveda a definire un sistema di tassazione e redistribuzione della ricchezza che ne trasferisca regolarmente una parte dai ricchi ai poveri (come accade con le Grameen Banks).

8. *Il piano Yunker per promuovere l'eguaglianza economica a livello mondiale.*

A livello internazionale un piano sistematico per trasferire la ricchezza dai paesi ricchi ai paesi poveri è stato proposto da James A. Yunker che lo ha esposto nel libro *World Union on the Horizon: The Case for Supernational Federation*, pubblicato nel 1993 (6). Il suo «World Economic Equalization Program» (WEEP) presuppone cospicui risparmi nella spesa pubblica derivanti dal taglio delle spese militari reso possibile dalla creazione di un governo mondiale, ed implica la volontà di destinare questo risparmio a colmare il divario fra ricchi e poveri, problema che, se non viene risolto, può minare il governo mondiale. Il

piano richiede che ogni anno i paesi ricchi versino del denaro in un fondo di trasferimento (transfer fund) dal quale i paesi poveri possano attingere risorse destinate alla produzione di beni d'investimento o a programmi educativi, ma non alla produzione di beni di consumo (7). I versamenti al fondo da parte dei paesi ricchi e i prelievi da parte dei paesi poveri devono essere regolati da norme precise descritte in modo dettagliato da Yunker. Egli ammette che «le regole su cui si basa il suo modello per determinare i contributi versati dai paesi ricchi e le quote accordate ai paesi poveri sono molto particolari» (8). Tuttavia, aggiunge, sono «regole di senso comune». Yunker utilizza un modello elaborato grazie ai computer per mostrare come i trasferimenti annuali di fondi dai paesi ricchi a quelli poveri dovrebbero creare una situazione grazie alla quale «nell'arco di 35 anni... i consumi nelle regioni più povere della Terra sarebbero pari al 90% di quelli delle regioni più ricche» (9). Senza i trasferimenti previsti dal WEEP sarebbero pari al 10% (10).

Non voglio difendere pregiudizialmente il piano Yunker, né posso analizzarlo in tutti i suoi dettagli. Voglio soltanto sottolineare che mostra come decisioni politiche a livello globale, indipendenti dall'assetto del potere economico, possono attenuare il divario fra il tenore di vita dei ricchi e quello dei poveri. Non è necessario eliminare il capitalismo o instaurare il socialismo. E' necessario dar vita ad un sistema politico democratico che non venga condizionato dal potere economico (11). E ciò è vero sia a livello globale sia a livello nazionale.

NOTE

(1) J. W. Smith, *Economic Democracy: The Political Struggle of the Twenty-First Century*, The Institute of Economic Democracy, III ed., ampliata, 2003, p. 14.

(2) Una discussione analoga su questo punto si trova in Ronald J. Glossop, *Confronting War: An Examination of Humanity's Most Pressing Problem*, Jefferson NC, McFarland, IV ed., 2001, pp. 106-12.

(3) Un prospetto che elenca i termini usati per descrivere i punti di vista di destra e di sinistra, nonché le diverse ideologie politiche ed economiche discusse più avanti si trova in Ronald J. Glossop, *Confronting War*, *cit.* p. 111.

(4) Un articolo che descrive sinteticamente la lotta tra il potere delle imprese e il governo americano nei suoi tentativi di controllarle, è quello di Laurent Belsie, «Rise of the Corporate Nation-State», in *The Christian Science Monitor*, 10 aprile 2000, pp. 1, 4-5. Ho risposto a questo articolo con una lettera nella quale sostenevo che un governo democratico a livello globale è necessario per controllare le imprese globali. Essa è stata pubblicata con

il titolo «Global Companies Need Global Regulation» in *The Christian Science Monitor* del 18 aprile 2000, p. 8.

(5) Questo paragrafo e il successivo sono tratti da Ronald J. Glossop, *Confronting War*, *cit.*, pp. 114-5.

(6) Lanham MD, University Press of America. In un libro successivo (*Common Progress: The Case for a World Economic Equalization Program*, Westport CT and London, Praeger 2000) Yunker è giunto alle stesse conclusioni simulando l'applicazione sul computer del suo modello a 140 paesi per dimostrare come le sue proposte avrebbero prodotto una maggiore eguaglianza senza danneggiare nessun paese.

(7) James A. Yunker, *World Union on the Horizon*, *cit.*, pp. 182 e 193.

(8) *Ibidem*, p. 198.

(9) *Ibidem*, p. 183.

(10) *Ibidem*, p. 186.

(11) Per una opinione in tal senso che considera le conseguenze dell'accentramento e del decentramento nell'economia globale si veda David Ray Griffin, «Global Government: Objections Considered», in Errol E. Harris e James A. Yunker (a cura di), *Toward Genuine Global Governance: Critical Reactions to «Our Global Neighborhood»*, pp. 59-60.

Il federalismo nella storia del pensiero

ALTIERO SPINELLI

Mai come oggi è utile rileggere e riflettere sul limpido saggio elaborato da Altiero Spinelli in occasione del convegno (Roma, luglio 1956) organizzato da Luciano Bolis sulla nascita degli Stati Uniti d'America per rispondere alla domanda (formulata dallo stesso Bolis nell'introduzione al volume che raccoglie i vari contributi): «Fino a che punto la storia delle origini dell'attuale Costituzione degli Stati Uniti d'America può rappresentare un esempio storico per il processo dell'unificazione europea in corso?».

L'utilità di questa rilettura deriva in particolare dal fatto che, giunti a una fase del processo di unificazione europea in cui l'unica prospettiva di avanzamento è quella di portare a termine il processo stesso attraverso la creazione dello Stato federale europeo, stanno emergendo idee, discussioni, teorie sulla natura che la federazione dovrà assumere in Europa tali per cui questo obiettivo risulterebbe del tutto snaturato.

In particolare, il modello federale americano — ben rispecchiato nella parola d'ordine che è stata sulla bocca di tutti i federalisti e gli europeisti per molta parte del cammino europeo: Stati Uniti d'Europa — diventa sempre meno, agli occhi soprattutto delle classi politiche e degli intellettuali, un punto di riferimento irrinunciabile.

E' così che si discute della futura Europa come di una «entità», rinunciando a prefigurarla come uno Stato: «Le nozioni di sovranità e di Stato — scrive Thierry Chopin in un saggio dal titolo 'Le fédéralisme américain: un modèle pour l'Europe actuelle et future?', elaborato per la Fondazione Robert Schuman (Parigi, 2002) — non sono più criteri adeguati per comprendere la natura della nuova entità che si sta costruendo sul vecchio continente... Il superamento della logica della cooperazione internazionale (modello confederale) non implica l'adozione della logica di una organizzazione statuale (modello dello Stato federale)». Così come è da qualche anno emersa una formula alternativa

per indicare la Federazione europea, che è diventata una Federazione di Stati nazionali (in cui l'accento è posto su «Stati nazionali»). Oppure si insiste sul fatto che la storia che hanno alle spalle gli Stati nazionali europei è così diversa da quella delle tredici colonie americane (affermazione storicamente ineccepibile, come sottolinea lo stesso Spinelli) che inevitabilmente la Federazione europea nascerà sulla base di un profondo ripensamento delle strutture istituzionali tipiche di uno Stato federale (conclusione pericolosa, se, come in effetti avviene, non indica con chiarezza quale ripensamento è possibile senza snaturare l'idea di Stato federale). O ancora, si assume come esempio e modello da respingere la Federazione americana così come è oggi. Gli USA, scrive lo stesso Chopin, non possono essere un modello perché lo Stato federale americano è gerarchico, mentre le entità che lo costituiscono hanno preso la forma di collettività locali: insomma, gli USA sono in fondo uno Stato unitario fortemente decentrato. Ma non si tiene conto delle ragioni concrete, essenzialmente di carattere internazionale, che hanno prodotto l'evoluzione e la crisi del federalismo americano, senza tuttavia intaccare nella teoria i principi fondamentali che ne hanno sancito la nascita (con ciò, come si dice, gettando il bambino con l'acqua sporca).

Tutto questo fervere di idee sul futuro dell'Europa ha come unico fondamento obiettivo il persistente istinto di conservazione del potere, che, da un lato, porta le forze nazionali ad essere protagoniste della progressiva costruzione europea (unica ancora di salvezza), ma, dall'altro, le spinge ad alzare delle barriere quando il potere è veramente in gioco e a sottrarsi alla logica della costruzione di un nuovo potere.

Chi, anche solo attraverso un contributo intellettuale, si presta ad avallare la necessità di «ripensare tutto» in realtà asseconda la conservazione nazionale e commette l'errore di non riuscire a considerare l'essenziale nell'esempio americano: la «capacità, scrive Spinelli, che i suoi fondatori hanno avuto di comprendere i veri termini della costruzione di uno Stato, che sono sempre problemi di costruzione di una forza e di determinazione dei suoi limiti».

* * *

IL MODELLO COSTITUZIONALE AMERICANO E I TENTATIVI DI UNITA' EUROPEA *

Quando, con la fine della seconda guerra mondiale, il problema dell'unificazione sopranazionale si è posto per i paesi democratici dell'Europa occidentale, era naturale che l'attenzione si rivolgesse al principale dei modelli federali esistenti, al sistema federale americano. Le riflessioni che esso ha suscitato nello spirito di quanti avevano preso a cuore la causa dell'unificazione europea sono però state contraddittorie, poiché lo schema costituzionale degli Stati Uniti è stato da alcuni indicato come un esempio da seguire, da altri come una esperienza troppo peculiarmente americana, troppo differente da quella che gli europei dovevano affrontare per poter essere con successo presa a modello.

Se mettiamo qui da parte le numerosissime espressioni di sentimenti «europeistici», le quali corrispondono ad una vaga aspirazione, ma sono prive di qualsiasi sforzo di pensiero ed alle quali non si accompagna perciò nessuna effettiva possibilità di realizzazione, possiamo individuare dietro ai tentativi di unificazione europea, compiuti o in corso di elaborazione, due tendenze fondamentali di pensiero politico che sono individuate in modo assai caratteristico fra l'altro dal loro atteggiamento rispetto al modello americano.

Intendiamo parlare delle due correnti note col nome di funzionalismo e di federalismo europeo.

Sia i funzionalisti che i federalisti sono persuasi che il sistema europeo delle sovranità nazionali non è più vitale e che i popoli democratici europei, se non vogliono decadere irrimediabilmente devono superare le loro divisioni nazionali e giungere a qualche forma di unificazione sopranazionale. Entrambe le correnti sono anche persuase che l'unificazione auspicabile non è quella totale in uno Stato unitario europeo il quale si sostituisca a quelli nazionali esistenti, ma quella parziale che concilia la permanenza delle strutture politiche nazionali e della loro indipendenza con la messa in comune di alcune prerogative nazionali.

La Costituzione degli Stati Uniti d'America realizza per l'appunto questa convivenza fra sovranità parziali e sovranità complessiva. Può essa o non può servire da modello fondamentale nell'elaborare l'unificazione europea?

---

* In Luciano Bolis (a cura di), *La nascita degli Stati Uniti d'America*, Milano, Comunità, 1957.

A questa domanda molti fautori di tale unificazione hanno dato e danno una risposta nettamente negativa, anche se si compiacciono assai spesso di battezzare col nome di Stati Uniti d'Europa il punto di arrivo finale del processo di unificazione quale è immaginato da loro. Essi sono assai profondamente impressionati dalle differenze profonde esistenti fra gli Stati europei attuali e gli Stati che a Filadelfia hanno ideato la Costituzione americana. Situazioni e problemi sono nei due casi quanto di più diverso si può immaginare.

Gli Stati americani dello scorcio del XVIII secolo erano stati pressoché privi di passato storico, mentre ciascuno Stato europeo, anche se di formazione relativamente recente, come l'Italia e la Germania, porta con sé un passato di cui è geloso e fiero, che lo caratterizza in una maniera assai profonda e lo distingue radicalmente dagli altri. Il particolarismo di un cittadino della Virginia, o del Massachusetts, appare a qualsiasi europeo una cosa infinitamente superficiale rispetto al particolarismo di un francese, di un tedesco o di un olandese. Tutti gli americani erano impiantati nella loro nuova patria da una o assai poche generazioni, mentre il legame di ogni europeo con il proprio paese si perde nei secoli.

Gli Stati americani avevano nell'inglese la lingua comune che rendeva facili i loro rapporti umani, mentre gli Stati europei hanno da secoli perduto la lingua comune latina, e parlano linguaggi profondamente diversi che inducono i popoli a restare assai più chiusi in sé.

Gli Stati americani possedevano l'unità del diritto, che era quello inglese, mentre gli Stati europei hanno sistemi giuridici, bensì somiglianti, ma differenti ed amministrati in modo differente.

Gli Stati americani si erano formati come colonie distinte, ma unite sotto il dominio della corona britannica, così che la loro unificazione federale ristabiliva in un certo senso un'unità iniziale interrottasi con la guerra d'indipendenza, ed assai male colmata dalla esperienza confederale. Gli Stati europei sono sorti parecchi secoli dopo lo sfacelo dell'Impero romano, si sono affermati contro l'apparente e poco coerente unione del Sacro Romano Impero, si sono costantemente ribellati con successo contro tutti i tentativi perseguiti ora da questo ora da quel popolo, ora da questo ora da quell'ambizioso tiranno di ristabilire con la violenza l'unità imperiale; hanno affermato con energia, con sacrifizi e con continuità le loro distinte ed assolute sovranità, e hanno in comune solo quei grandi, ma non politici valori che si chiamano «civiltà europea», «umanesimo», «cristianesimo».

Gli Stati americani potevano facilmente realizzare la unificazione della loro politica estera, poiché essa si presentava in termini semplici ed

abbastanza omogenei per ciascuno di essi. Si trattava di scegliere fra essere separati ed incapaci di sottrarsi alle incessanti manovre delle grandi potenze europee, o di unirsi per far rispettare la propria indipendenza ed i propri traffici, sottraendosi al sistema diplomatico europeo e trincerandosi dietro ad un crescente isolamento. Per gli Stati europei la politica estera non può essere che una politica di presenza nel gioco mondiale, ed ogni singolo Stato ha situazioni, impegni, prospettive diverse.

Gli Stati americani potevano facilmente realizzare la unità economica, poiché le loro economie erano tutte profondamente liberiste, l'intervento statale era minimo, e l'unificazione si compendiava tutta nell'avere una moneta unica saldamente ancorata all'oro, un sistema doganale unico rispetto ai paesi terzi ed un commercio interstatale libero da intralci alle loro rispettive frontiere. Il problema dell'unificazione economica europea è ben altrimenti complesso, perché le economie nazionali odierne sono tutte caratterizzate da un profondo e continuo intervento del potere politico nel campo monetario, finanziario, commerciale, industriale e del lavoro; e questi interventi, diversi da paese a paese hanno prodotto economie rigide, non facilmente integrabili.

Se gli Stati Uniti ai loro inizi apparivano un'esperienza troppo elementare per poter essere seriamente presa in considerazione, gli Stati Uniti attuali con la loro capacità di amministrare nell'ordine e nella libertà un mezzo continente, con la loro immensa e ricca economia, con la loro grande potenza militare e diplomatica, apparivano un ideale che gli europei dovevano cercare di realizzare anche sul vecchio continente. Ed ai funzionalisti sembrava che ci fosse una via europea per il raggiungimento dell'unione, diversa da quella americana.

Questa via si fondava su una esperienza ben nota agli uomini di Stato, ai diplomatici, agli esperti dei vari Stati europei, poiché nel corso di una generazione essa si era imposta loro come una necessità. Sia nella prima che nella seconda guerra mondiale i vari paesi d'Europa avevano dovuto combattere in coalizioni e compiere grandi e durevoli sforzi in comune, i quali avevano imposto certi metodi di collaborazione interstatale che andavano molto al di là di quelli realizzati con i tradizionali trattati di alleanza o di commercio. Alcuni importanti obiettivi, riconosciuti di interesse comune dai vari Stati della coalizione, erano apparsi nel corso delle due guerre come assai difficilmente raggiungibili se non si fosse proceduto ad una assai ben coordinata azione comune. Si erano così costituite alcune autorità specializzate unificate, di carattere militare ed economico: comandi unici, centrali di acquisto e di distribuzione di certe

materie prime, alimentari o di interesse strategico, fondi monetari destinati a sostenere le monete dei vari Stati e via dicendo. L'esecuzione di questo o quel compito era affidata ad una autorità sopranazionale, al cui servizio erano messi gli apparati amministrativi nazionali dei singoli Stati. Era in tal modo possibile un'azione concertata che facilitava le operazioni militari ed il raggiungimento della comune vittoria. Non si trattava tuttavia di veri e propri trasferimenti di sovranità ma solo di deleghe ben delimitate nel tempo e nella materia. Le decisioni politiche generali erano pur sempre prese dai governi nazionali; se leggi si rendevano necessarie esse erano votate dai singoli parlamenti.

Venuto meno l'obiettivo comune, la vittoria, queste autorità erano state rapidamente dissolte, dopo la prima guerra, poiché ogni Stato si era affrettato a riprendere la propria libertà d'azione. Dopo la seconda guerra, queste autorità specializzate erano in parte sopravvissute alla guerra stessa, ma poiché gli Stati europei coinvolti nel conflitto erano tutti vergognosamente crollati, ad eccezione dell'Inghilterra, i servizi comuni di assistenza erano stati praticamente assunti dagli Stati Uniti d'America, anche se formalmente si presentavano talvolta come organi comuni delle Nazioni Unite.

Era facile pensare che questo metodo potesse essere adoperato per realizzare l'unificazione europea. Anziché prendere di petto il problema politico della creazione di organi governativi e legislativi europei e del trasferimento ad essi di certe competenze dei governi e dei parlamenti nazionali, si sarebbe potuto indurre i governi a creare volta a volta speciali autorità sopranazionali, composte di persone scelte dai governi stessi, ed incaricate di eseguire certe funzioni che i governi stessi avrebbero con precisione indicato in speciali trattati. Il funzionalismo si presentava con apparenze di assai maggior concretezza, varietà e flessibilità di applicazione che non l'astratto costituzionalismo federalista. Ogni volta si sarebbe trattato di specifiche funzioni, la cui messa in comune sarebbe apparsa a tutti evidente. Ogni volta ogni singolo Stato avrebbe dato il suo consenso, attraverso i normali suoi strumenti governativi e legislativi, nel redigere e approvare il relativo trattato, cioè la legge fondamentale cui l'autorità sopranazionale avrebbe dovuto attenersi. Ogni volta i governi avrebbero creato una speciale autorità, dotata di quel tanto di autonomia necessaria per funzionare, ma che fosse altresì ben sottomessa al volere dei governi nazionali. Ogni volta gli Stati si sarebbero assicurate tutte le necessarie garanzie di intervento sia nelle decisioni che nella esecuzione.

I funzionalisti hanno sempre affermato la loro convinzione che moltiplicando man mano queste autorità sopranazionali si sarebbe arri-

vati ad un certo momento a poterle raggruppare e coordinare tutte, in modo da creare un'unità che avrebbe all'incirca corrisposto al tipo di unità federale esistente in America.

La federazione doveva essere la conclusione e non il punto di partenza del processo di unificazione, come era invece stata per l'America.

Il «functional approach» dei problemi europei, adeguato al modo di pensare degli alti funzionari pubblici di tutti gli Stati europei, ha avuto un grande successo ed è stato l'idea ispiratrice dei principali tentativi di unità europea fatti finora. E' interessante forse notare che diplomatici e uomini politici americani, soggiogati anch'essi dal rispetto per la venerabile intangibile struttura degli Stati nazionali europei, benché fossero di solito assai desiderosi di veder applicati in Europa i metodi federali a loro familiari, abbiano di solito fatto tacere la loro migliore conoscenza del problema, abbiano accettato per buono questo metodo e gli abbiano dato tutto l'appoggio che la loro influenza politica, economica e militare in Europa permetteva loro di esercitare.

L'atteggiamento dei federalisti europei rispetto al modello costituzionale americano è stato ed è completamente diverso.

Essi riconoscono le profonde differenze esistenti fra l'America del diciottesimo secolo e l'Europa democratica contemporanea, ma non sono dominati dal superstizioso rispetto per quel che esiste ed ha tradizioni, non sono disposti ad accettare il motto conservatore «Guai a te poiché tu sei un nipote».

Senza dubbio la Costituzione americana è stata enormemente più facile a realizzare di quel che sarebbe la Federazione europea. Ma se essa appare oggi agli europei come un prodotto spontaneo e necessario, quasi un prodotto naturale della storia umana americana in quel preciso momento in cui essa è sorta, ciò è solo il frutto di un errore ottico molto comune fra chi medita sulla storia passata. Ciò che si è realizzato appare agli occhi dei posteri come l'unica e necessaria soluzione delle situazioni e dei problemi da cui è sorto, solo perché, essendosi realizzato, occupa ormai tutta la scena e lascia scorgere con difficoltà tutte le alternative che gli si contrapponevano prima che si realizzasse, le probabilità che aveva di non realizzarsi, le forti resistenze che ha dovuto superare per essere realizzato.

Anche in America le differenze erano forti e per tutti coloro che erano affascinati da ciò che esisteva allora, erano praticamente insormontabili. Basti ricordare il giudizio dell'economista inglese Josiah Tucker e quello del diplomatico francese Louis Guillaume Otto.

Diceva Tucker nel 1786: «Quanto alla futura grandezza dell'America

e all'idea che essa possa mai diventare un possente impero sotto una testa, sia essa monarchica o repubblicana, questa è una delle utopie più folli e più visionarie che siano state mai immaginate da scrittori di romanzi. Le antipatie reciproche e gli interessi opposti degli americani, le loro differenze di governi, di abitudini e di costumi provano che non avranno alcun centro di unione o di interesse comune. Mai potranno essere uniti in un impero compatto sotto qualsiasi forma di governo: gente disunita fino alla fine dei tempi, piena di sospetti e diffidenze degli uni verso gli altri, saranno divisi e suddivisi in piccole comunità o principati, secondo le loro frontiere naturali, i grandi golfi ed i vasti fiumi, i laghi e le catene di montagne». Nello stesso anno Louis Guillaume Otto, incaricato di Francia in America scriveva al suo governo: «Gli Stati si lasceranno spogliare di parte della loro sovranità?... La loro politica ispira loro reciprocamente avversione e gelosia... questi repubblicani non hanno più Filippo alle porte!».

Anche in America gli uomini politici hanno a lungo cercato di risolvere il problema dell'unificazione con metodi che si sarebbero oggi chiamati funzionalisti, e non hanno osato pensare che si potesse andare oltre lo schema della Confederazione degli Stati sovrani. Al principio di questo periodo di ricerca di una formula costituzionale c'è l'esercito comune posto sotto il comando di Washington e appartenente formalmente alla Confederazione, ma i cui contingenti e le cui finanze erano fornite dai singoli Stati — qualcosa cioè di assai simile al progettato esercito europeo della CED. Alla fine di questo periodo c'è la conferenza di Annapolis la quale aveva lo scopo di regolare la navigazione della baia del Chesapeake e del Potomac — qualcosa di assai simile ai nostri vari progetti di comunità specializzate per settori.

Malgrado la diversità dei problemi particolari da affrontare, e la relativa loro semplicità nel caso americano, la nascita degli Stati Uniti è per gli europei di importanza fondamentale poiché in essa si scorgono, quasi in una esperienza in vitro, i dati fondamentali di un problema che è identico a quello di fronte al quale si trova oggi l'Europa democratica.

Gli Stati americani, anche se molto più giovani, più omogenei e meno differenziati di quelli europei, erano Stati sovrani. La Confederazione non era un potere superiore ad essi; era semplicemente il consesso dei loro rappresentanti, era una Società delle Nazioni o una organizzazione delle Nazioni Unite ante litteram. A leggere gli *Articles of Confederacy* si potrebbe avere l'illusione che gli «United States in Congress assembled» potevano prendere delle decisioni che impegnavano tutti i suoi membri. In realtà il Congresso non poteva che fare delle raccomandazioni agli

Stati i quali conservavano il potere di decidere e di eseguire.

Gli Stati americani erano decisi, come gli Stati europei attuali, a non rinunziare alla loro personalità politica e costituzionale.

Infine, quantunque la loro economia e la loro politica estera fossero più semplici di quelle europee attuali e presentassero problemi diversi, il problema si poneva per loro in termini identici a quelli degli europei attuali; se volevano sviluppare le loro forze economiche e se volevano evitare di diventare pedine di un giuoco diplomatico condotto nel mondo da potenze assai più grandi di ciascuno di essi, dovevano in qualche modo darsi un'unità politica, costituire un potere che emanasse e facesse rispettare leggi comuni per tutti destinate ad assicurare il loro benessere, e che rappresentasse tutti gli americani di fronte all'estero, ne tutelasse gli interessi e li difendesse.

Gli americani, come gli europei di oggi, desideravano non essere sottomessi che ad un potere democratico, o, come dicevano allora, repubblicano, cioè tale che permettesse il controllo dei governati sui governanti e garantisse le libertà dei cittadini.

Infine gli americani, come gli europei di oggi, si trovavano dinanzi alla circostanza che questo potere non poteva praticamente sorgere nel modo in cui normalmente si costituisce il potere, cioè mediante l'impiego della forza, ma poteva solo essere il frutto del consenso delle parti che si sarebbero unite.

Se la Costituzione americana è un modello su cui riflettere, ciò è dovuto solo alla maniera originale ed intelligente con cui essi hanno saputo non lasciarsi sopraffare dalla difficoltà e dare una soluzione profondamente razionale all'insieme dei problemi di fronte ai quali si trovavano.

Se l'unione doveva sorgere dal consenso, occorreva che il patto di unione fosse un documento scritto che i singoli Stati avrebbero dovuto liberamente accettare.

Se c'erano affari pubblici di interesse comune essi dovevano essere affidati ad un potere politico sovrano la cui capacità di decidere e di eseguire fosse indipendente dalla buona volontà dei singoli Stati, poiché questi sarebbero stati di norma capaci di comprendere ed amministrare gli affari pubblici solo dal punto di vista della loro particolare comunità.

Se gli Stati erano decisi a conservare la loro individualità, occorreva determinare quel che sarebbe stato di competenza del potere comune e quel che sarebbe stato di competenza dei singoli Stati, e stabilire che ciascuno sarebbe stato sovrano nell'ambito delle sue competenze, cioè capace di decidere e di eseguire per conto proprio secondo regole

costituzionali proprie, senza interferenza né degli Stati nella vita federale, né della Federazione nella vita statale. Ciò implicava che Stati e Federazione avrebbero avuto in comune da una parte il cittadino dello Stato e della Federazione, tenuto ad obbedire alle leggi dell'uno e dell'altra, a pagare imposte all'uno ed all'altra, e d'altra parte avrebbero avuto in comune l'obbedienza ad una Corte federale la quale avrebbe avuto il compito di garantire il rispetto del patto federale, decidendo se l'uno o l'altro potere avesse sorpassato le sue competenze ed invaso il campo dell'altro.

Infine se le libertà democratiche dovevano essere garantite sul piano federale come su quello dello Stato, la Costituzione federale avrebbe dovuto assicurare le varie forme di divisione del potere, e di controllo dei governati sui governanti corrispettivo all'obbligo dei primi ad obbedire alle decisioni dei secondi.

La distribuzione delle competenze fra potere federale e poteri federati, le forme del potere esecutivo, legislativo e giudiziario federale, le modalità della revisione costituzionale, possono essere in ogni federazione assai differenti. L'effettiva azione politica di ogni federazione è senz'altro diversa in ogni singolo caso, poiché le circostanze sono diverse. Se si volesse prendere a modello in questi campi la Costituzione americana e la vita politica americana, si commetterebbero certamente grossolani errori.

Ma l'unificazione sopranazionale di determinati aspetti della vita pubblica non può sottrarsi alla logica del sistema americano, perché si tratta della logica stessa della costruzione del potere politico.

Quel che i federalisti europei hanno sentito di importante nella costruzione americana è per l'appunto questa capacità che i suoi fondatori hanno avuto di comprendere i veri termini della costruzione di uno Stato, che sono sempre problemi di costruzione di una forza e di determinazione dei suoi limiti. Ciò che essi rimproverano ai funzionalisti, ed in genere agli uomini di Stato europei, è che essi hanno assai acuto il senso della concreta politica che l'Europa come tale dovrebbe fare, ma sono ciechi e sordi alla domanda: quale è il potere europeo che dovrebbe eseguire quelle funzioni e come lo si deve costituire.

Il modello americano è perciò stato, nelle sue caratteristiche fondamentali, quel che i federalisti europei hanno sistematicamente contrapposto ai tentativi funzionalistici dei governi europei. I ragionamenti del *Federalist* hanno risuonato attraverso le loro parole ed i loro scritti in Europa.

Inizialmente i governi sono stati del tutto sordi a queste critiche.

Quando si è presentata la grande occasione di unificazione offerta dal Piano Marshall, hanno creato come organo di consultazione e di redistribuzione degli aiuti americani l'OECE. I federalisti hanno sostenuto che in tal modo si sarebbe solo proceduto a ricostruire le vecchie economie nazionali, ma non a mettere in piedi un sistema economico europeo. Ed è ciò che è avvenuto.

Quando i governi hanno creato il Consiglio d'Europa, i federalisti hanno dimostrato l'impotenza di un organo consultivo, fondandosi sulla massima che «influence is not government», ed i fatti hanno confermato quest'analisi.

Quando i governi hanno creato la prima e finora sola autorità specializzata per il settore del carbone e dell'acciaio, i federalisti hanno sottolineato che manca agli organi della CECA ogni possibilità di legiferare anche solo nel ristretto ambito del mercato carbosiderurgico, e che non è possibile mettere veramente in comune il mercato di queste due materie prime lasciando il resto della politica economica e tutta la politica monetaria e finanziaria nelle mani dei governi nazionali. I fatti hanno confermato che l'Alta Autorità, ben lungi dall'affermarsi, non ha mai avuto la forza di prendere per proprio conto le decisioni che in base al trattato aveva il potere di prendere, lasciando invece sempre prendere quasi tutte le decisioni al Consiglio dei Ministri nazionali, che è diventato il vero dirigente della Comunità. La liberalizzazione del carbone e del ferro ha fatto indubbiamente in questi anni notevoli progressi, perché c'è stata una congiuntura economica favorevole, ma l'interrogativo circa quel che accadrà se la congiuntura cambierà e se i governi ripiegheranno su politiche economiche restrizioniste è e resta senza risposta.

Ad un certo momento i governi sono giunti, spinti dal corso degli avvenimenti, a concepire l'idea di un esercito comune. In questo momento la critica federalista ha cominciato a far presa. Messi di fronte all'assurdità di un esercito che non sarebbe più appartenuto agli Stati, e non sarebbe appartenuto ad uno Stato europeo perché inesistente, i sei governi hanno dovuto accettare il punto di vista federalista ed accingersi a far elaborare da quella che fu detta Assemblea ad hoc un vero e proprio statuto destinato a fondare un potere esecutivo, legislativo e giudiziario autonomo della Comunità europea.

E' noto come i redattori del progetto abbiano agito in modo contraddittorio, creando da una parte un sistema di governo federale e dall'altra non già una garanzia di rappresentanza per gli Stati federati, ma un freno assoluto per il meccanismo federale, costituito da un Consiglio di Ministri nazionali che avrebbe dovuto dare il suo avviso conforme a

qualsiasi atto governativo o legislativo della futura Comunità. Se questa fosse entrata in vigore o il Consiglio dei Ministri avrebbe paralizzato completamente il potere della Comunità, o questo avrebbe fatto saltare il freno. Questa crisi è stata evitata solo perché, entrato in crisi lo schieramento di forze politiche che promuoveva l'azione europea, la CED e con essa la Comunità politica sono cadute prima ancora di entrare in vigore.

I governi non hanno saputo trarre la morale da questo fallimento, e anziché riconoscere che solo dando vita ad un potere europeo sicuro, forte e fondato sul consenso democratico degli europei, si possono affrontare i difficili problemi della costruzione dell'effettiva unità economica, militare e diplomatica, hanno fatto ulteriori passi indietro rispetto ai precedenti loro tentativi, sostituendo un'alleanza militare all'idea dell'esercito europeo, cercando ora di creare una Comunità atomica fatta a somiglianza della CECA, e sognando un mercato comune che dovrebbe essere sottoposto non ad un governo europeo, ma al solito Consiglio di Ministri nazionali responsabili verso i parlamenti nazionali.

Ancora una volta i federalisti sono costretti a contrapporre a questi inconsistenti tentativi il modello americano, cioè la creazione di un potere europeo, reale, indipendente dai poteri nazionali, solo competente per decidere nelle materie di interesse comune.

E' questa in breve la storia dell'influenza del modello americano sui tentativi europei. La misura in cui ci si è voluti sottrarre al suo insegnamento è la misura stessa dei fallimenti finora registrati, e dei vicoli ciechi in cui i tentativi di unione europea si sono finora infilati.

La grande differenza fra l'esperienza americana di 170 anni fa e l'esperienza attuale europea è nel fatto che la società e la cultura politica americana erano giovani ed audacemente volte verso l'avvenire, mentre società e cultura politica europea sono vecchie, anchilosate, e volte verso il passato. Se ciò nonostante in esse ci siano ancora, latenti, energia ed intelligenza sufficienti per scegliere quel che del passato bisogna salvare e quel che bisogna distruggere, pur essendo un po' meno rispettosi verso la storia ed un po' più verso la logica, è una domanda la cui risposta non è possibile dare oggi poiché sarà data solo alla fine di questa difficile opera di rinnovamento. Se essa terminerà con la sconfitta, si potrà dire che il modello costituzionale americano non avrà servito a nulla per gli europei. Se terminerà con la creazione di una Federazione europea, si dovrà riconoscere l'enorme importanza che l'invenzione del mondo politico americano — poiché la Costituzione federale è stata una vera e propria invenzione — avrà avuto per risolvere un nodo di contraddizioni che il vecchio mondo europeo aveva create, e dalle quali non sarebbe più

riuscito a districarsi facendo ricorso alla propria presunta «saggezza».

(*a cura di Nicoletta Mosconi*)

NOTIZIE SUGLI AUTORI

UGO DRAETTA, Professore di Diritto internazionale, Università Cattolica, Milano.

RONALD J. GLOSSOP, membro del Board of Directors of Citizens for Global Solutions (USA), membro del World Federalist Institute, Professore emerito, Southern Illinois University at Edwardsville.

NICOLETTA MOSCONI, Movimento federalista europeo, Pavia.

SERGIO PISTONE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti, Professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

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

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 2001

Editoriali
L'Europa dopo Nizza.
Diritto e politica.
L'Europa e il mondo islamico.

Saggi
Sergio Pistone, La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista.
Alfonso Sabatino, La riforma della politica agricola comune e la Costituzione europea.
Francesco Rossolillo, Appunti sulla sovranità.

Note
Il processo di dollarizzazione in America latina e la crisi del Mercosur.
La rivoluzione scientifica e gli ogm.
Limiti e dilemmi del pacifismo.

Discussioni
Sull'attualità del federalismo mondiale.
All'Europa occorre una nuova «iniziativa Schuman».

Trent'anni fa
Mario Albertini, L'Unione monetaria e l'alternativa politica europea.

Il federalismo nella storia del pensiero
James Madison.

Anno 2002

Editoriali
La tragedia del Medio Oriente.
Cultura e potere.
Mario Albertini.

Saggi

Ugo Draetta, L'Europa nel 2002.
John Pinder, Mario Albertini e la storia del pensiero federalistico.
Salvatore Veca, I fondamenti etici della politica.
Tommaso Padoa-Schioppa, La costituzione economica europea.

Note

Ordine mondiale e cambiamento climatico.
La nuova politica americana per la difesa e la sicurezza.
Fare l'Europa o scrivere una «costituzione»?

Interventi

Sovranità, autogoverno e governo globale. Una prospettiva federalista mondiale.

Il federalismo nella storia del pensiero

Alexander Hamilton.

Anno 2003

Editoriali

La strada della pace.
Per un Patto federale tra i paesi fondatori.
Il ritorno del protezionismo e le responsabilità dell'Europa.

Saggi

Daniela Preda, Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte.
Giovanni Vigo, La battaglia per l'Europa. L'esempio e il pensiero di Mario Albertini.

Note

Perché ripartire dai paesi fondatori.
Il benevolent Empire e l'Europa.
Strategia costituente e gradualismo costituzionale.
I successi della Cina e le illusioni dell'Europa.
L'Islam e l'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero

Charles Lemonnier.

Anno 2004

Editoriali

Il declino dell'Europa.
L'Iraq e le responsabilità dell'Europa nei confronti del Medio Oriente.
Oltre lo Stato laico.

Saggi

Jean-Pierre Gouzy, La saga dei federalisti europei durante e dopo la seconda guerra mondiale.
Alberto Majocchi, La politica economica nella Costituzione europea.
Luisa Trumellini, La Russia di Putin.

Note

La strategia federalista e la campagna per la Costituzione europea.
Per una strategia alternativa. Un nucleo federale in un'Europa a cerchi concentrici.
La guerra al terrorismo e il futuro degli Stati Uniti.

Il federalismo nella storia del pensiero

La Resistenza europea per l'unità dell'Europa.

Direttore Responsabile: Giovanni Vigo - Editrice EDIF Onlus - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia
Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in Abbonamento Postale - D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) articolo 1, comma 2, DCB Pavia.