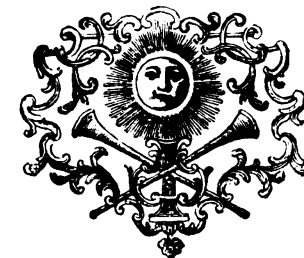


IL FEDERALISTA

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



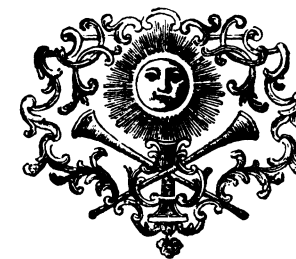
ANNO L, 2008, NUMERO 3

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

www.ilfederalista.eu

ANNO L, 2008, NUMERO 3

INDICE

<i>Il significato e la battaglia per lo Stato federale europeo</i>	pag.	169
SALVATORE ALOISIO, <i>Superare il metodo intergovernativo nella riforma dei trattati: Quali ulteriori passi avanti in direzione Costituente?</i>	»	182
NOTE		
<i>Crisi finanziaria e nuovi equilibri economici: I rischi dell'assenza dell'Europa</i> (Anna Costa)	»	190
DISCUSSIONI		
<i>Il futuro dello stato nazionale nell'era della globalizzazione</i> (Keith Suter)	»	199
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Appunti sullo stato del federalismo europeo e sulla necessità (e difficoltà) di rilanciarlo</i> (Franco Spoltore)	»	215

Il significato della battaglia per lo Stato federale europeo

Ogni trasformazione profonda dei bisogni della società richiede in primo luogo una risposta efficace da parte della politica e della cultura per poter diventare il volano del progresso della civiltà. Quando una risposta adeguata non viene trovata, emergono contraddizioni e crisi spesso drammatiche, che sono destinate a susseguirsi finché questa risposta non matura.

La globalizzazione sembra avere questi connotati. L'umanità, a fronte della profonda interdipendenza raggiunta, non riesce infatti a dotarsi degli strumenti idonei per governare i processi che ne derivano, né riesce a capire quali debbano essere questi strumenti. Ciò avviene proprio in quanto la cultura politica che oggi funge da punto di riferimento teorico è in grado di descrivere i limiti e le insufficienze dell'attuale assetto del potere organizzato nel quadro degli Stati nazionali, ma non di individuarne le cause profonde e quindi di indicare delle alternative.

Molti osservatori, in realtà, capiscono che la sfida fondamentale del nostro tempo riguarda la possibilità di estendere i processi decisionali democratici a livello internazionale. Ma, nella misura in cui il pensiero resta prigioniero dei limiti dell'internazionalismo, sia esso liberale o democratico, esso non riesce a concepire la possibilità di allargare l'orbita dello Stato oltre i confini nazionali, e quindi a pensare, in prospettiva, la concreta realizzazione di un governo mondiale; per questo le risposte risultano sempre inadeguate. Così la crisi dello Stato e della democrazia viene affrontata o cercando di affrancare la politica dal quadro statale, oppure ipotizzando una diversa organizzazione dei rapporti internazionali che non elimini la dimensione nazionale della politica ma che supplisca alle sue attuali insufficienze.

* * *

Queste due alternative sono presenti – se pur in modo ambiguo e confuso – sia nello schieramento conservatore sia in quello progressista. La matrice fortemente economica di una parte del cosiddetto pensiero

neo-liberale, ad esempio, spinge quest'ultimo ad abbracciare una visione in cui il superamento della categoria dello Stato è, in astratto, una conquista della civiltà. In questa ottica il libero mercato è capace di auto-regolarsi e di sostituire, mediante il libero confronto delle forze che si misurano nella competizione economica, la necessità di un processo decisionale politico articolato. La società civile, anche attraverso le modalità di auto-organizzazione che riesce ad esprimere, scalza completamente la società politica, la cittadinanza arriva ad essere ipotizzata come un requisito che indica il godimento di diritti e libertà civili, non più un legame politico verso istituzioni territorialmente definite – che in quanto tale implica diritti propriamente politici, correlati da specifici doveri. Questa visione – cosiddetta post-moderna – teorizza, come un successo nella versione più conservatrice o come un dato di fatto incontrovertibile in quella più progressista, il drastico ridimensionamento della politica, confinata al ruolo di garante del non-intervento nei liberi processi del mercato. Essa accomuna, al di là dello stato d'animo, i neo-con e i new democrats.

Gli Stati Uniti sono stati la culla e i sostenitori di questa visione. Sin dai tempi della presidenza Reagan, il modello che hanno perseguito si è basato sull'ipotesi che lo stimolo ad un accrescimento della ricchezza collettiva potesse venire dal graduale ritiro dell'intervento statale dall'economia e da una drastica riduzione del ruolo dello Stato sociale, scelte che hanno portato a uno smantellamento di quest'ultimo e a una crescente deregulation. Il crollo dell'Unione sovietica e l'idea che il modello del libero mercato avesse sconfitto il nemico storico rappresentato dall'ideologia della pianificazione e della proprietà pubblica dei mezzi di produzione, unita al fatto di essere l'unica superpotenza in un mondo improvvisamente riunificato, hanno spinto l'America ad imporre il proprio modello ovunque fosse possibile, traendone anche enormi benefici. L'illusione, coltivata con l'Amministrazione Clinton, di riuscire a coniugare questo tipo di politica con una maggiore giustizia sociale, è caduta rapidamente. Al tempo stesso il prezzo pagato da moltissimi paesi, messi in ginocchio dalle contraddizioni che l'imposizione degli standard del Washington consensus alimentava, è stato altissimo. Se da un lato, infatti, questo tipo di politica, ha galvanizzato l'economia, garantendone una crescita complessiva a tassi mai visti prima, dall'altro è stata accompagnata da una distribuzione della ricchezza che ha drammaticamente aumentato il divario tra ricchi e poveri. Non solo, ma il successo conseguito si è rivelato man mano molto più instabile di quanto non si credesse, e i limiti di questo modello, con i rischi e le

incertezze che comportava, hanno iniziato a manifestarsi già all'inizio degli anni Duemila. La crisi drammatica, finanziaria ed economica, che stiamo attraversando, e di cui è difficile prevedere gli sbocchi, ne è una diretta conseguenza, al punto da aver iniziato a far vacillare l'intero assunto della fine del ruolo della politica e dello Stato che aveva affascinato destra e sinistra fino a qualche mese fa; senza tuttavia, per il momento, far nascere una riflessione profonda su quali dovrebbero essere le alternative.

* * *

Se gli USA sono stati la culla di questa impostazione culturale e politica, l'Europa, o meglio l'Unione europea, ne ha incarnato il prototipo, dando vita a un'organizzazione in cui si concretizzava la prevalenza del mercato sulla politica e in cui prendeva forma l'idea del superamento del vecchio concetto di Stato. La scelta, compiuta a metà degli anni Cinquanta, di avviare l'integrazione economica prima dell'unificazione politica, che portava in sé l'idea di arrivare gradualmente a un mercato unico prima di aver creato le istituzioni politiche sopranazionali per governarlo, ha in qualche modo segnato il destino attuale del vecchio continente. Il fatto poi che la fase della realizzazione del mercato unico coincidesse con il crollo del blocco sovietico e con tutti gli avvenimenti ad esso connessi – incluso l'affermarsi del nuovo credo politico liberista – ha offerto ai nemici del progetto di unificazione politica uno strumento straordinario per allontanare in modo radicale l'opzione dell'unificazione politica. I fatti sono facilmente ricostruibili: l'allargamento ai nuovi membri, unito al mancato approfondimento istituzionale della costruzione europea (benché la moneta ponesse con urgenza la questione della creazione di uno Stato europeo per governare efficacemente la competenza che veniva sottratta a molti dei paesi membri), è stato il grimaldello con cui in particolare i britannici hanno potuto imporre un cambiamento profondo a tutto l'edificio comunitario. Fino ad allora la prospettiva dello sbocco federale aveva sempre guidato le scelte e i parziali passi avanti istituzionali dell'Europa, ma con la diluizione dell'Unione europea in un organismo composto da membri eterogenei, soprattutto dal punto di vista delle aspettative verso la partecipazione al progetto europeo, questa prospettiva è scomparsa. Oggi la maggioranza dei paesi all'interno dell'UE non vuole arrivare alla creazione di una federazione. Se prima la Gran Bretagna si trovava in minoranza a contrastare l'avanzamento del progetto di unificazione – progetto che comunque, gli Stati fondatori della Comunità, con tutti i loro

limiti, consideravano ineluttabile – oggi invece essa deve solo accompagnare un processo che porta verso la diluizione della coesione politica. A partire dalla fine degli anni Novanta, il rafforzamento sostanziale dell'aspetto intergovernativo (nonostante, formalmente, una parte delle riforme introdotte nei Trattati dopo Maastricht si ponesse l'obiettivo di accrescere i poteri delle istituzioni europee) è stata la conseguenza inevitabile di un allargamento mal gestito e la condizione indispensabile per superare l'impotenza dei farraginosi meccanismi decisionali dell'Unione.

Il fatto che per gli europei, con il completamento del mercato unico e la creazione della moneta unica, fosse ormai arrivato il momento di compiere il salto verso lo Stato federale europeo e che non ci fossero più passi intermedi da realizzare senza che si ponesse il problema del trasferimento della sovranità, ha reso ancora più facile la vittoria della Gran Bretagna: l'inerzia del potere organizzato a livello nazionale costituisce un freno potentissimo per il completamento del processo di unificazione, e chi è contro ha buon gioco nell'imporre scelte che lo preservano. L'Unione europea ha iniziato così a concepire sé stessa non più come una tappa del processo di unificazione politica degli Stati del continente, ma viceversa come l'esempio per eccellenza dell'organizzazione post-moderna dei rapporti tra paesi fortemente integrati e interdipendenti. La sua struttura indicherebbe al mondo il modello per organizzare e istituzionalizzare la cooperazione tra Stati che vogliono dar vita ad un mercato unico: il trasferimento ad organi comuni delle necessarie competenze, senza contemporaneamente cedere la sovranità. La sovranità – cioè il potere di decidere in ultima istanza – benché svuotata di molta della sua sostanza, rimane infatti nel quadro nazionale, così come nel quadro nazionale rimangono i meccanismi decisionali democratici, cioè legittimati dal consenso e dalla partecipazione diretta dei cittadini. In questo modo il modello non prevede una reale politica economica unica (che implica la competenza della fiscalità) e soprattutto una politica estera e di sicurezza unica, tutti settori in cui è impossibile cedere competenze senza trasferimento di sovranità. Nell'ideologia post-moderna si celebra la fine del sistema europeo degli Stati post-westfaliano, e si inaugura una nuova era in cui l'impossibilità della guerra dovuta ai legami di interdipendenza reciproca rende obsoleto l'hard power delle potenze tradizionali ed esalta il ruolo del cosiddetto soft power.

Tutto questo altro non è se non l'applicazione, benché molto semplicistica, del credo internazionalista liberale in base al quale l'allarga-

mento del mercato, e la condivisione da parte degli Stati di questo obiettivo, rende pacifiche le relazioni internazionali. In questa ottica la pace è semplicemente la conseguenza dell'interdipendenza economica e dei rapporti commerciali sempre più stretti tra paesi liberali. Le uniche condizioni preliminari alla sua affermazione, quindi, sono l'adesione da parte degli Stati agli standard liberal-democratici e l'eliminazione delle barriere alla libera circolazione di beni, merci, capitali e persone. Gli Stati restano sovrani nell'ambito delle loro competenze politiche e le relazioni internazionali si fondano sulla collaborazione che, in un simile quadro, nasce dalla naturale convergenza di interessi.

L'Unione europea, così, da un lato ha dato sostanza alla teoria secondo la quale il fatto che lo Stato – che nella visione liberale è sempre stato soprattutto il potere da contenere in nome della libertà della società civile e degli individui che la compongono – venga radicalmente ridimensionato nei suoi poteri effettivi, fino a perdere alcune delle sue caratteristiche classiche (legate in particolare alla relazione con il territorio e all'esercizio della sovranità), rappresenta un beneficio per lo sviluppo e per il «progresso». In questa prospettiva, la circostanza che in questo modo entri in crisi il concetto stesso di democrazia perché gli Stati, perdendo molti dei poteri reali per governare, diventano «polvere senza sostanza» (per citare un liberale classico come Luigi Einaudi) e non riescono più a soddisfare le aspettative dei propri cittadini, non costituisce un problema ma solo l'effetto – in futuro, in ipotesi, riassorbibile – di una nuova realtà più libera.

D'altro lato, poiché in questo rivolgimento delle categorie classiche della politica moderna solo il concetto di demos sembra destinato a rimanere eternamente legato a quello di nazione, svuotandosi di significato insieme a quest'ultima, l'Unione europea diventa la dimostrazione che è inutile, oltre che impossibile, superare il quadro nazionale della politica perché la divisione dell'umanità in Stati nazionali è un fatto ineliminabile (proprio in quanto considerato «naturale»). L'organizzazione del nuovo ordine internazionale è così anticipato dall'UE che mostra la via per realizzare la cooperazione tra Stati ormai pacificati dall'interdipendenza economica e per cercare di armonizzare gli interessi, inevitabilmente diversi e spesso contrapposti, che ciascun paese esprime (fatto questo che di per sé mina la solidità della tesi della loro convergenza «naturale»).

La realtà è che le debolezze e le fragilità dell'Unione europea, che nessuna retorica può nascondere, sono indicative delle contraddizioni insite in questa teoria, che non ha strumenti per dare risposte efficaci al

problema di come ridare vigore alla democrazia, né di come estenderla anche al livello internazionale. Esse dimostrano che ciò che alimenta questa visione non è l'esigenza di capire la realtà (premessa necessaria per trovare soluzioni adeguate ai problemi che pone), bensì quella di giustificarla. Non si tratta quindi di un'espressione del pensiero, ma solo di un'ideologia, riflesso della volontà di mantenere lo status quo dei rapporti di forza esistenti a livello mondiale e della crisi dello Stato nazionale europeo nell'epoca della globalizzazione.

* * *

Se il neo-liberalismo è un'ideologia che non fornisce criteri di interpretazione utili per capire e affrontare la realtà della globalizzazione, ma ne riflette semplicemente i meccanismi, il fatto per certi versi paradossale è che anche gran parte dei movimenti che in questi anni hanno cercato di opporsi alle contraddizioni scatenate dalla mondializzazione usano categorie di pensiero molto simili. Pur nella gran varietà di posizioni riscontrabili nel cosmopolitismo dei cosiddetti new global, il tratto comune sembra essere quello della ribellione della società civile – che si interpreta come l'unica istanza genuinamente democratica – rispetto al potere politico, accusato di essersi fatto complice degli interessi che traggono profitto dall'unificazione mondiale dei mercati. La «ribellione» avviene in nome di una visione anti-coercitiva della politica, di matrice in ultima istanza liberale, che interpreta la democrazia come cultura civile dell'associazionismo, della partecipazione e della mobilitazione, piuttosto che come un processo politico decisionale a livello statale. Al limite, la società civile, in quanto luogo autentico della partecipazione e della libertà, è alternativa al potere organizzato, soprattutto quello statale.

Anche in questo caso ritorna quindi la visione post-statale della politica (in questo caso specificamente della democrazia) e le soluzioni che si propongono per un nuovo ordine internazionale più equo e più giusto non prevedono il rinnovamento e il rafforzamento della politica, bensì l'affermazione della cultura dei diritti, e innanzitutto della priorità dei diritti individuali naturali. La sede preposta a tale affermazione è pertanto la sfera della giustizia. In questa prospettiva, la politica è vista come esercizio arbitrario del potere, e come tale deve essere assoggettata alla morale e al diritto, che la limitano e la contrastano. Sono i tribunali e non i governi o i parlamenti (a meno che questi ultimi non vengano intesi, come spesso accade per il Parlamento europeo, non come istituzioni statuali ma come assemblea preposta alla tutela dei

diritti dei cittadini contro i poteri statuali), gli arbitri naturali in questo contesto. I diritti civili cosmopolitici appartengono infatti alla sfera giuridica, e investono la politica solo nel senso che ne stabiliscono i limiti e fissano il perimetro della giurisdizione degli Stati, in modo da garantire la libertà degli individui. In questo modo, nella misura in cui tutti gli Stati trasformano i diritti individuali in norme di diritto positivo, diventa possibile rivendicare il rispetto di tali diritti anche al di fuori delle nazioni di cui si è cittadini, appellandosi alla giustizia.

Questa visione viene applicata anche alla politica sociale, ambito nel quale si invoca il riconoscimento e quindi il rispetto ancora una volta di diritti, rapportandosi anche in questo caso al potere politico in termini conflittuali, con una rivendicazione che ha carattere universale ed astratto e che prescinde dal contesto in cui opera concretamente il governo. L'obiettivo, infatti, non è quello di pensare il modo di rafforzare la politica perché possa far fronte ai problemi che investono la società; in qualche modo si ritiene che la politica abbia sempre risorse sufficienti per dare – se vuole – risposte adeguate, e che il suo problema sia piuttosto quello di un utilizzo distorto dei propri strumenti e quello di agire in modo arbitrario e iniquo. Per questo lo scopo è quello di costringerla a rispettare i diritti di tutti.

Questo grande movimento di opposizione, che raccoglie ampi consensi nell'opinione pubblica, e che tende a porsi come il principale antagonista del quadro di potere esistente, è in realtà dunque prigioniero delle vecchie categorie che alimentano il sistema in vigore. Il presupposto – generalmente non esplicitato – che sorregge la sua visione di un possibile ordine internazionale alternativo è ancora una volta legato al mantenimento della divisione in Stati nazionali, e solo il modo in cui essi dovrebbero organizzare i rapporti reciproci dovrebbe essere oggetto di cambiamenti. Sono sempre gli Stati infatti che, benché ipotizzati come istituzioni dai poteri estremamente limitati sia all'interno che verso l'esterno, comunque governano; e d'altro lato anche in questa visione il popolo è tale solo all'interno dei confini dello Stato nazionale, che, per questa ragione, è il solo soggetto legittimato a prendere decisioni politiche.

L'idea è dunque che a livello globale ci siano questioni che hanno una dimensione mondiale e che investono la popolazione di tutto il pianeta, ma che esse debbano essere risolte sulla base di politiche specifiche (policies), e dunque non attraverso la creazione di un potere politico adeguato alla dimensione dei problemi, ma attraverso forme di governance. La gente (non i cittadini), le popolazioni (non i popoli) si

associano e si organizzano in virtù dei problemi globali che li accomunano (siano essi legati all'ambiente, all'emigrazione, allo sfruttamento delle risorse naturali), e per ottenere risposte si rivolgono non tanto ai governi, con forme di pressione diretta, quanto ad istituzioni internazionali che, in quanto organismi *super partes*, possono far valere i loro diritti.

La risposta alle contraddizioni dell'attuale assetto di potere internazionale risiederebbe quindi nella riforma delle organizzazioni internazionali (per rafforzare il quadro di cooperazione tra gli Stati, soprattutto inserendo forme di partecipazione e consultazione popolare) e nell'istituzione di tribunali internazionali in grado di controllare l'operato degli Stati. Questi ultimi, però, si troverebbero ad agire non nell'ambito di un equilibrio di poteri definiti dalla legge fondamentale di una comunità politica che poggia sulla sovranità popolare, ma in un quadro autoreferenziale, la cui legittimità è legata all'ipotesi dell'esistenza astratta di norme universali che spetta alle corti stesse incarnare ed interpretare. Questo fatto, unito all'idea che la rivendicazione dei diritti non debba avvenire pretendendo la creazione di un meccanismo decisionale democratico in grado di stabilire le norme per regolare la vita della comunità globale (cosa che presupporrebbe l'ipotesi di istituzioni statuali globali), bensì debba essere semplicemente il frutto dell'organizzazione spontanea della società civile che agisce sul potere visto come corpo estraneo o avversario, rende questo tipo di approccio estremamente pericoloso per il futuro della democrazia. Esso sortisce infatti l'effetto di creare le condizioni per svuotare ulteriormente la già scarsa partecipazione alla vita politica democratica negli Stati esistenti e per far emergere oligarchie politiche, economiche o persino appartenenti all'associazionismo spontaneo della società civile o al potere giurisdizionale, che si auto-legittimano e non si sottopongono a nessun controllo democratico, esercitando un enorme potere che diventa, in ultima istanza, arbitrario.

Questo pericolo è ormai denunciato anche da chi – con una posizione minoritaria nel panorama politico mondiale, ma che ha il merito di agitare la questione della necessità di creare istituzioni sopranazionali adeguate al controllo democratico dei processi globali – solleva il problema di adeguare la sfera della politica alla dimensione dei processi economici, e quindi si pone non nell'ottica liberale del contenimento del potere, ma in quella democratica dell'estensione dei meccanismi di partecipazione politica.

* * *

La democrazia è un sistema di regole e procedure che fa sì che chi è chiamato ad obbedire alle leggi sia incluso, in maniera diretta o indiretta, nel sistema decisionale che stabilisce tali leggi. Ma nell'epoca contemporanea, essa non può essere pensata senza il riconoscimento del ruolo cruciale dell'azione e della critica pubblica nei meccanismi di formazione della volontà e delle decisioni politiche (quella che Habermas definisce la democrazia deliberativa). Il primo punto – per quanto siano perfettibili i meccanismi che permettono di realizzare la coincidenza tra governati e governanti – è l'essenza stessa della democrazia, quello che stabilisce il principio della sovranità popolare; pensare a forme politiche prive di questa caratteristica significa abbandonare il terreno stesso della democrazia. Anche il secondo requisito, però, è cruciale per permettere alle istituzioni democratiche di funzionare realmente, perché la formazione di una coscienza civile avanzata e la diffusione della cultura liberal-democratica consentono ai cittadini di operare scelte consapevoli in campo politico e di vigilare sugli organi di governo, e quindi di fatto danno sostanza all'istituzione e alle procedure della democrazia. Proprio il fatto che oggi questa formazione pubblica sia sempre meno efficace rappresenta una delle ragioni più gravi della crisi delle nostre democrazie. Sotto questo profilo, la perdita di poteri cruciali da parte degli Stati a causa dei processi globali, svuotando il concetto stesso di sovranità popolare, è sicuramente la prima causa di tale involuzione. Per questo è essenziale riuscire a riportare la vita pubblica democratica ad un livello adeguato, che in prospettiva non può essere che mondiale.

Le difficoltà del pensiero democratico si manifestano proprio su questo punto specifico, quando esso cerca di trovare soluzioni concrete alla necessità di allargare l'orbita della democrazia. I meccanismi che consentono l'espressione della sovranità popolare sono infatti inseparabili dal quadro statale, ma gli strumenti del pensiero democratico impediscono di pensare l'allargamento dell'orbita dello Stato fino alla dimensione globale. Innanzitutto, la tradizione democratica non ha gli strumenti per pensare il funzionamento concreto di un sistema statale così vasto da non poter essere gestito con la semplice bipartizione di cittadini-elettori alla base e istituzioni rappresentative al livello di governo, legittimate dal voto popolare. In effetti, solo le categorie del federalismo, che permette di pensare l'ampliamento dell'orbita dello Stato grazie alla coesistenza di molteplici livelli di governo, indipendenti e coordinati, consentirebbero l'organizzazione di una simile struttura. Ma la cultura istituzionale del federalismo, benché applicata già in diversi casi nell'organizzazione interna di Stati che hanno avuto il

problema di dover conciliare l'eterogeneità del proprio corpo sociale o le differenze maturate nel corso del processo storico nei diversi ambiti territoriali da cui sono composti, non è ancora accettata come categoria per pensare la possibilità dell'unione di più Stati in un unico Stato, organizzato, appunto, su base federale. Nella storia (con l'eccezione troppo particolare, e per questo non universalizzabile, degli USA) non si è mai realizzata infatti l'unificazione volontaria di Stati che hanno scelto di fondersi in un'unica istituzione statale.

Inoltre, nella storia non si è ancora realizzata la scissione tra il concetto di popolo e quello di nazione. Per quanto ambiguo e diverso sia il significato che si dà a questo termine, che varia dall'accezione anglosassone a quella continentale, in ogni caso esso si riferisce al fatto che l'identità collettiva è data da un senso di comune appartenenza ad una comunità che è tale proprio per il fatto di avere dei confini (un dentro e un fuori) e di essere definita dalla contrapposizione, per quanto la si possa ipotizzare «pacifica», con l'«altro» che forma una comunità statale diversa.

E' opinione ormai ampiamente condivisa che il concetto di nazione sia artificiale e si sia affermato strumentalmente con la rivoluzione francese per giustificare il passaggio della sovranità dal monarca al popolo e per dare un'identità a questo nuovo soggetto politico che si affacciava sulla scena della storia per la prima volta. Il diverso significato che esso ha poi assunto, è dipeso dalla storia degli Stati. La nazione è infatti diventata una categoria molto omogeneizzante nei paesi continentali che hanno sviluppato per ragioni geo-politiche un forte accentramento, e si è invece tradotta in una realtà più aperta laddove la situazione non ha imposto una simile organizzazione dello Stato. Ma resta il fatto che ovunque la nazione ha indicato e indica una comunità di destino rispetto alla quale i suoi membri nutrono una lealtà prioritaria, ed è opinione quasi totalmente condivisa che sia proprio questa identificazione a rendere possibile la solidarietà civica e a motivare il senso del dovere che i cittadini nutrono verso il proprio paese, per il quale sono disposti anche a compiere sacrifici personali. Eliminare questa connotazione di popolo legata all'idea di nazione, per cui un popolo è tale proprio in rapporto all'esistenza di altri popoli, e annullare le identità particolari nei concetti globali di cittadinanza e popolo mondiale, vorrebbe dire, in questa prospettiva, far perdere ogni significato ad entrambi i termini. La stessa nozione di sovranità perderebbe quel requisito essenziale per la sua definizione che è dato dal riconoscimento che le viene da parte degli altri soggetti statuali nel quadro internazio-

nale. Senza limiti esterni e quindi senza caratteristiche particolari, popolo e sovranità non significherebbero più nulla.

Nel momento in cui, a causa dei processi globali, l'idea di nazione appare come un concetto troppo chiuso e limitante rispetto alla realtà eterogenea della società contemporanea, si dovrebbe denunciare questo punto di vista come il tentativo di dare una veste normativa a quella che è solo un'analisi descrittiva della realtà in atto. Eppure, nessuna concezione democratica, neanche la più avanzata, riesce a pensare un concetto universale di popolo e di sovranità. Si pensi, ad esempio, all'idea di Habermas del patriottismo costituzionale: questa nozione permette di concepire una nuova forma di identità collettiva, che non viene più legata a valori etnici, o culturali nel senso delle tradizioni, o in ogni caso a valori in qualche modo chiusi, ma che trova il suo senso nell'adesione ai principi politici universali incarnati dalla costituzione del paese di cui si è cittadini. Una forma di identità aperta, quindi, e adeguata alla realtà di società multietniche in rapida evoluzione; e soprattutto fondata sulla condivisione di principi universali.

Eppure, lo stesso autore nega che questa forma di identità possa avere un carattere universale. Benché tali tentativi di pensare il nuovo siano pervasi dall'idea – e dalla speranza – che questa mentalità e questa forma di adesione alla comunità politica di appartenenza si diffondano in ogni paese, creando quindi un terreno di sensibilità politica comune che renda possibile una convivenza cooperativa e pacifica a livello internazionale, rimane il pregiudizio secondo il quale le comunità statuali – pur potendo in certi casi raggiungere dimensione continentale laddove il quadro statale esistente si dimostra inadeguato (come in Europa) – debbano rimanere molteplici e che sia impensabile arrivare ad uno Stato mondiale. Questo perché la creazione di uno Stato globale implicherebbe concepire l'umanità come un'entità assolutamente morale, capace di agire esclusivamente sulla base di motivazioni razionali ed etiche, senza lo stimolo della competizione verso l'esterno. Un fatto questo considerato contro il senso comune, in quanto l'esperienza storica non fa che testimoniarci come neppure la solidarietà civica potrebbe svilupparsi e mantenersi senza il senso di comune appartenenza ad una comunità potenzialmente in pericolo.

Al di là delle motivazioni filosofiche complesse, che trovano però una smentita in Kant (che pur prefigurando un nuovo inizio della storia con la creazione della federazione mondiale lo intende non nel senso che cambi la natura umana, ma solo che si creino le condizioni per eliminare la violenza nei rapporti tra gli uomini e quindi per renderli liberi di

esercitare il bene), sembra, comunque, che Habermas resti fondamentalmente prigioniero dell'idea tradizionale di popolo come entità definita dalla sua contrapposizione rispetto a chi non appartiene alla stessa comunità. Questa però è solo l'origine storica del concetto di popolo, legata anche alle vicende della Francia rivoluzionaria e a quelle del sistema europeo degli Stati. In sé, invece, l'idea di popolo nasce con una valenza universale, e solo raggiungendo una dimensione globale potrebbe dispiegare interamente le proprie caratteristiche e potenzialità. Anche in questo caso sono le categorie del federalismo che permettono di pensare l'evoluzione di questo concetto dal livello nazionale a quello mondiale, attraverso la categoria del popolo federale. Quest'ultima indica la formazione di una identità a più livelli, non in modo astratto, ma a partire da legami istituzionalizzati tra il cittadino e il territorio in cui risiede, nel cui ambito si esercitano concretamente le responsabilità collettive della gestione della vita sociale e politica locale e si sviluppa la forma più immediata di solidarietà civica. L'unità nella diversità garantita dalla struttura istituzionale federale, articolata in più livelli di governo, renderebbe poi tale identità aperta, cioè idonea a denotare l'appartenenza ad ambiti via via più vasti, fino a quello mondiale, sulla base della condivisione di principi e valori resi concreti dall'architettura istituzionale.

Senza i principi del federalismo non si riesce a concepire la possibilità di uno Stato di dimensione globale, ma senza la prospettiva dell'unità del genere umano attraverso l'istituzione di uno Stato federale non si riescono ad individuare neppure i passi intermedi, e si ipotizzano soluzioni insoddisfacenti e contraddittorie. Perciò chi, nell'ambito del cosmopolitismo democratico, indica in una cittadinanza mondiale e in un potere sopranazionale che controlli gli Stati lo sbocco del processo di democratizzazione delle relazioni internazionali, finisce con il concepire un'architettura istituzionale anti-democratica, molto simile a quella della Società delle Nazioni, che crea un potere arbitrario incapace di realizzare i principi cardine che permettono la coincidenza di governati e governanti – principi che solo all'interno di uno Stato sovrano (uno Stato fondato sulla sovranità popolare) sono possibili. Lo stesso Habermas è costretto a pensare all'evoluzione dei rapporti internazionali in termini di «costituzionalizzazione» del diritto internazionale, con l'idea che gli Stati possano trovare forme di cooperazione strutturata che aboliscano in qualche modo la divisione tra politica interna ed estera. Salvo poi dover ammettere che anche nell'ipotesi che si riuscisse a realizzare un'organizzazione del sistema internazionale in cui tutti gli Stati aderis-

sero a norme di comportamento comuni, questo renderebbe possibile perseguire la difesa dei diritti individuali, rispetto alla quale possono essere sufficienti interventi coercitivi, ma non consentirebbe di fare politica, nel senso di affrontare i problemi (legati all'ambiente, alle risorse energetiche, e così via), e che le questioni fondamentali dovrebbero essere comunque oggetto di negoziati tra potenze.

* * *

Senza le categorie del federalismo e il modello dello Stato federale è dunque impossibile concepire l'allargamento dell'orbita dello Stato, e quindi della democrazia, fino al livello globale adeguato alla realtà odierna dei rapporti tra gli uomini. Il fatto che queste categorie siano oggi in gran parte ignorate costituisce un ostacolo sulla via del progresso sociale e civile. Ma è indispensabile sottolineare che la ragione del loro scarso riconoscimento è dovuta al fatto che non si sono ancora affermate storicamente, perché in nessuna area del mondo è stato ancora realizzato uno Stato federale frutto dell'unione volontaria di più Stati nazionali. Se questo era il progetto da cui era partito il processo di integrazione europea, che doveva indicare al mondo proprio la possibilità concreta di una simile unione, il fatto che gli europei abbiano finora rinunciato a realizzare questo obiettivo sembra dimostrare l'impossibilità, o addirittura l'inutilità, di una simile acquisizione. Solo un fatto nuovo e concreto come la realizzazione di uno Stato federale europeo potrà rovesciare questo punto di vista. D'altra parte, solo nella misura in cui capiranno il valore storico dell'impresa che devono realizzare, gli europei saranno in grado di intraprenderla.

Si tratta di una responsabilità enorme, che sinora gli europei si sono rifiutati di assumere. Il fatto è che il progresso della civiltà in questa epoca storica passa per la strettoia della capacità del nostro continente di trovare una soluzione reale al problema dell'allargamento dell'orbita della democrazia a livello sopranazionale, perché in nessun'altra area del mondo esistono le condizioni per farlo. Questo è in ultima istanza il significato della battaglia, oggi, per lo Stato federale europeo.

Il Federalista

Superare il metodo intergovernativo nella riforma dei trattati: quali ulteriori passi avanti in direzione Costituente?*

SALVATORE ALOISIO

1. Cosa resta dell'ultima tappa del processo di unificazione europea.

Anche se non è ancora chiusa definitivamente, la fase del processo di integrazione iniziata con la Dichiarazione di Laeken nel 2001 è ormai compiuta a un punto tale da potere consentirne una valutazione di insieme.

Quale che sia l'esito del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, i tempi sono ormai maturi per cominciare a pensare al «dopo». L'esperienza ci insegna, infatti, che al momento in cui si procede alla firma di un accordo intergovernativo si sta già pensando alla riforma successiva¹.

Al di là delle scelte di merito assunte dalla Convenzione² e via via annacquate dai consensi intergovernativi fino alle decisioni che hanno condotto al Trattato di Lisbona, la vera novità di questo tentativo di riforma dell'Unione europea è rappresentata dalla constatazione dei limiti del metodo intergovernativo, accompagnata dal goffo tentativo di superarli attraverso la Convenzione. La Convenzione rappresenta, infatti, un tentativo di ripiego, minimale rispetto alla constatazione dei limiti di legittimità, di trasparenza democratica e di capacità decisionale propri del metodo intergovernativo. Non solo il metodo intergovernativo è restato, nel «modello Laeken», quello utilizzato nella fase decisionale ma la Convenzione ha mostrato tutti i limiti derivanti dalla sua insufficiente legittimazione democratica³: l'incapacità di suscitare un autentico dibattito nell'opinione pubblica, l'incapacità di fare prevalere un suo funzionamento di stampo parlamentare, a favore di un metodo decisionale (il consenso) tipico del negoziato diplomatico, la prevalenza – al suo interno – del ruolo delle componenti governative⁴.

Tuttavia, non si può non riconoscere come la scelta di affidare la prima fase del procedimento di revisione dei trattati ad un organo come la Convenzione, oltre ad essere quasi il massimo possibile senza modifiche dei trattati vigenti, abbia rappresentato un rilevante elemento di innovazione nel metodo di riforma delle norme fondamentali dell'UE, forse il più importante che resta dall'esame di quest'ultima tappa del processo di unificazione, che volge ormai al termine.

È dunque da questo «mezzo passo avanti» (il cui risultato è stato ridimensionato successivamente da non pochi indietreggiamenti) che è necessario ripartire nello studio dei possibili sviluppi dell'integrazione ed in particolare dei loro aspetti procedurali e della relativa sostenibilità giuridica. Esula da questo esame l'analisi del dato relativo alla necessaria volontà politica a sostegno del progetto, elemento pregiuridico che deve essere dato per acquisito. Tuttavia, la sostenibilità formale del progetto stesso, pur non essenziale a fronte di una travolgente volontà politica «rivoluzionaria», può facilitarne l'affermazione, quanto meno spuntando alcuni argomenti critici. Come scrisse un grande giurista federalista, Piero Calamandrei, mostrare la possibilità di determinate scelte ne facilita l'assunzione, in guisa che il *potere* agevola il *volere*, più che il contrario⁵.

2. Pensando al dopo Lisbona.

Se, come è verosimile oltre che augurabile, il tema del rafforzamento dell'unificazione politica europea è destinato a riproporsi nei prossimi anni, può essere utile l'avvio, già adesso, di riflessioni che, tenuto conto del quadro politico nel quale vanno ad inserirsi, tendano a valutare la fattibilità giuridica delle diverse ipotesi avanzabili.

È però necessario partire da alcune considerazioni preliminari.

Una prima constatazione, di ordine prevalentemente politico ed ormai assodata⁶, riguarda l'impossibilità di giungere ad un approfondimento dell'integrazione politica dell'UE con una riforma a 27 dei trattati.

Esula, invece, dal contesto di questo intervento l'esame della possibilità di utilizzare le cooperazioni rafforzate, tanto nella versione contenuta nel Trattato di Nizza che nei progetti successivi⁷, al fine di procedere all'approfondimento dell'integrazione, essendo queste riflessioni riferite a evoluzioni dell'unificazione di portata tale da presupporre un superamento dei trattati vigenti come anche di quello firmato a Lisbona, ora in corso di ratifica, e finanche del testo, ormai storico, del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa. Non pare negabile, tuttavia, che – a normazione fondamentale invariata – le cooperazioni possano rappre-

sentare uno strumento importante per realizzare avanzamenti nell'unificazione europea. Allo stesso modo, però, non devono essere sottovalutati i loro limiti, relativi alla fase dell'instaurazione della cooperazione, al rischio di frammentazione del processo di unificazione tra varie cooperazioni diversamente partecipate (la c.d. Europa «à la carte») e alla loro effettiva possibilità di consentire l'esercizio di un vero potere sovranazionale, superando il metodo comunitario⁸.

Se è dunque assodata la difficoltà di avanzare nell'integrazione politica a 27 è, d'altra parte, necessario considerare che l'UE rappresenta ormai un dato talmente acquisito da rendere inverosimile o, almeno, estremamente improbabile, tanto la possibilità che un ipotetico gruppo di stati membri determinato a portare avanti l'unificazione accetti di farlo escludendo unilateralmente gli altri componenti dell'Unione che non condividono l'intenzione, quanto un rassegnato recesso dall'UE di un'ipotetica minoranza di stati non disponibili a portare avanti l'unificazione europea.

Nel delineare possibili procedure di rilancio del processo è pertanto necessario tentare di coniugare due elementi, per certi versi antitetici:

a) la (probabile) possibilità che solo alcuni stati membri proseguano nell'integrazione politica;

b) la garanzia della stabilità del legame derivante dai trattati vigenti (o, meglio, dal Trattato in corso di ratifica) tra gli stati intenzionati a proseguire nell'integrazione e quelli che non intendono farlo.

Un'altra valutazione preliminare riguarda lo strumento istituzionale adeguato a segnare un passo avanti nel senso dell'integrazione politica. L'esperienza della Convenzione deve essere superata, proseguendo però nel senso dalla stessa tracciato: quello di affidare ad un organo assembleare *ad hoc* (sulla cui composizione sono possibili svariate soluzioni) la funzione di discutere ed approvare l'atto costitutivo dell'Europa politica. Per evitare di ricadere nei limiti che hanno caratterizzato (negativamente) la Convenzione, tale assemblea dovrebbe comunque avere una maggiore legittimazione democratica⁹, possibilmente diretta, vale a dire essere eletta (almeno in parte) direttamente dai cittadini degli stati partecipanti, a valle di una campagna elettorale imperniata sul mandato dell'assemblea.

3. Le soluzioni possibili.

Per giungere alla composizione di un'assemblea *ad hoc*, preferibilmente in parte di provenienza elettiva, esistono svariate procedure

attivabili, ciascuna con caratteristiche peculiari. Tutte devono confrontarsi con vari interrogativi, tra i quali: 1) quale base giuridica può avere l'avvio e la disciplina della procedura; 2) quale rapporto ha la procedura col diritto comunitario vigente; 3) come e quando determinare quali paesi aderiscono al progetto; 4) come e quando decidere della disciplina dei rapporti tra il risultato dell'approfondimento politico dell'Unione e l'UE esistente.

Alcune ipotesi affidano ad una «forzatura»¹⁰ dell'art. IV-443 del vecchio progetto di trattato costituzionale – ora¹¹ art. 48 del TUE, come modificato dal Trattato di Lisbona – la fase di avvio.

Si tratterebbe in sostanza di prevedere la convocazione di una nuova Convenzione (possibile anche a maggioranza), ma con dei poteri o una composizione diversa da quella prevista dall'articolo menzionato.

Una prima possibilità è quella della convocazione di una «Convenzione costituzionale»¹². In questo caso la Convenzione dovrebbe diventare una sede di confronto tra Parlamento europeo (PE) e Parlamenti nazionali e di codecisione di questi con i governi, dovendo i rappresentanti dei parlamenti essere posti sullo stesso piano di quelli dei governi. Ciò comporterebbe, sostanzialmente, l'eliminazione della Conferenza intergovernativa (CIG) sostituita dalla codecisione tra rappresentanti parlamentari e governativi in seno alla Convenzione. Successivamente seguirebbe il momento delle ratifiche con una clausola che preveda un *quorum* di validità alternativo all'unanimità.

Secondo un'altra ipotesi¹³ la Convenzione dovrebbe avere una composizione diversa da quella prevista come ordinaria (art. IV-443 prima 48 adesso) ed essere eletta in concomitanza alle elezioni del PE.

Le decisioni di questa Convenzione-Assemblea *ad hoc* dovrebbero poi essere adottate dai governi ed eventualmente sancite da un *referendum* europeo¹⁴. Gli stati che decidessero di non aderire potrebbero utilizzare l'ex art. I-60 (ora, art. 50 del TUE nella versione consolidata che considera il Trattato di Lisbona) per decidere di recedere dall'UE così modificata, negoziando le condizioni future delle relazioni tra UE e stato/i recedente/i.

Queste procedure cercano di attenersi al dato normativo di diritto comunitario originario, anche se entrambe collocano un momento di rottura delle regole contenute nei trattati in occasione della decisione sulla convocazione della Convenzione / CIG.

Tra i loro limiti, la difficoltà di sostenere la convocazione a maggioranza di una Convenzione «costituente» o «trasformata» in assemblea *ad hoc*. Gli stati contrari all'avvio della procedura di revisione dei trattati

non acconsentirebbero a derogare alla composizione o ai poteri della convenzione rispetto a quanto previsto dal trattato, mentre una deroga del genere pare ammissibile solo se assunta all'unanimità. Inoltre, seguendo questo *iter*, i paesi contrari fin dall'inizio alla procedura finalizzata ad un approfondimento della coesione politica (questa sarebbe la sostanza del mandato, verosimilmente su proposta di alcuni stati e/o della commissione e/o del PE) parteciperebbero all'assemblea con un ruolo di freno se non di aperto boicottaggio. Al termine di questa vicenda gli stati contrari ad una maggiore unificazione, qualora minoranza, dovrebbero abbandonare, sia pure in maniera negoziata, l'Unione. Questa potrebbe essere considerata, anche da stati favorevoli all'unificazione, una condizione troppo pesante da accettare.

La «Convenzione costituente», inoltre, non risponderebbe all'esigenza di assicurare al processo una effettiva legittimazione democratica ed il relativo dibattito tra la pubblica opinione.

Un'altra soluzione ipotizzabile presuppone un accordo essenzialmente politico tra gli stati intenzionati ad avviare un processo di maggiore unità e gli altri. Tale accordo, successivo ad una rottura maturata al momento del voto per la convocazione di una Convenzione con maggiori poteri e/o a seguito della presentazione (da parte del PE, in particolare) di un progetto di revisione dei trattati molto innovativo, potrebbe essere contenuto in una dichiarazione del Consiglio europeo, come accaduto a Laeken, che prevedesse l'elezione (o la nomina) di un'assemblea *ad hoc* composta solo dai rappresentanti degli stati disponibili ad accettare il mandato che la stessa dichiarazione dovrebbe fissare. Allo stesso tempo però la dichiarazione dovrebbe dettare le condizioni di massima dei rapporti tra il soggetto giuridico che potrebbe scaturire dall'assemblea e l'UE esistente, prevedendo altresì la convocazione di una CIG per apportare le modifiche eventualmente necessarie al trattato UE (per es. nel caso di organi comuni)¹⁵.

In questo caso la base giuridica comunitaria sarebbe molto tenue e il progetto sarebbe sostenuto, sostanzialmente, da un accordo unanime comprendente il mandato per l'assemblea e la gestione della convivenza tra il risultato dell'assemblea e l'UE che continuerebbe ad esistere. La distinzioni tra stati pro approfondimento e contrari si consumerebbe però in anticipo sulla definizione del mandato, ciò consentirebbe una gestione più costruttiva dell'assemblea *ad hoc* tra i disponibili; tale procedura dovrebbe essere affiancata – preferibilmente – da una CIG diretta a stabilire nel dettaglio i termini di coesistenza tra le due strutture, sulla base dell'accordo di massima sancito dal Consiglio europeo

contestualmente alla definizione del mandato per l'assemblea.

Un'ultima possibilità è quella di una convocazione dell'assemblea *ad hoc* (o comunque di un organo costituente) del tutto al fuori dai trattati europei. Gli stati interessati potrebbero, secondo questa logica, firmare un accordo tra loro volto a definire il mandato e le procedure dell'assemblea, al termine della quale sarebbero chiamati a fare definitivamente proprio o meno il prodotto della stessa. Parte del mandato potrebbe essere proprio la definizione delle relazioni tra l'entità che si andrebbe a costituire e l'UE.

Questa procedura sarebbe totalmente al di fuori del diritto comunitario ma non in contrasto con esso¹⁶ e presupporrebbe una fortissima volontà politica da parte degli stati promotori, disposti a farsi carico unilateralmente della rottura con gli altri membri dell'UE che, pur invitati o addirittura pur partecipando alla prima fase del negoziato, non volessero aderire all'accordo «base», ed anche della gestione dei rapporti con l'UE alla quale continuerebbero ad aderire. Si tratta di una procedura ricalcata, con gli opportuni aggiornamenti, su di un modello pensato in una situazione di assenza di qualsiasi sviluppo del processo di integrazione europea¹⁷. Nella situazione attuale pare, però, difficilmente perseguibile. La presenza di un'UE strutturata ed allargata è infatti allo stesso tempo un segno del successo del processo di unificazione ma anche un elemento di rallentamento con il quale ci si deve confrontare in un'ottica negoziale.

4. Conclusioni.

In prima approssimazione tutte le soluzioni prese in esame presentano pregi e difetti, pertanto nessuna può essere scartata a priori. Tuttavia degna di un particolare approfondimento pare l'ipotesi che prevede un accordo tra gli stati intenzionati ad andare verso un'Unione politica e gli altri, concluso al momento della verifica di questo dissenso, prima dell'avvio di una vera fase costituente. Essa, infatti, non presenta né il rischio di ripercorrere i limiti della passata Convenzione né quelli insiti in una rottura unilaterale.

Siamo ad ogni modo in presenza di un quadro non esaustivo sul quale riflettere e da adattare alle situazioni che si dovessero determinare (p. es. il ruolo del PE dopo il 2009). Si tratta dunque di ipotesi che, al di là delle valutazioni sulla loro ammissibilità giuridica, non sono positive o negative in sé ma in relazione al contesto politico nel quale verranno dibattute.

NOTE

* Questo scritto riproduce, con qualche aggiornamento, poche integrazioni e l'aggiunta di un apparato minimo di note, il testo dell'intervento svolto, il 12 ottobre 2007 a Forlì, nell'ambito del Convegno «L'attualità del pensiero di Altiero Spinelli nel centenario della nascita».

¹ In questo senso, di recente, P. V. Dastoli, «Chi ha paura del super-Stato europeo», in *Il Mulino*, 4, 2007, p. 738; più in generale è stato, correttamente, notato come dall'Atto unico europeo in poi si sia innescato un processo di revisione generale permanente o semipermanente dei trattati (così, M. Cartabia, «Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente», in *Quaderni costituzionali*, 2002, p. 443; v. altresì U. Draetta, «L'Europa nel 2002», in *Il Federalista*, XLII, 2002, p. 83).

² Sulla Convenzione v., fra i tanti, F. Clementi, «La Convenzione sull'avvenire dell'Europa: il mandato, l'organizzazione, i lavori», in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di) *Una Costituzione per l'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 23 e segg.

³ Sottolineano questo dato P. V. Dastoli, *op. cit.*, p. 738; S. Pistone, «Solo con il superamento dei veti nazionali si avrà una Costituzione europea», in *Piemonteuropa*, n.1/2 Giugno 2007, p. 2.

⁴ Le mie opinioni critiche in tema sono argomentate più ampiamente e, soprattutto, con richiami ad opinioni ben più autorevoli espresse in dottrina, in S. Aloisio, «Attualità delle riflessioni di Piero Calamandrei sul procedimento costituente europeo», in A. Landuyt e D. Pasquinucci (a cura di), *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Cacucci, Bari, 2004, 102 e segg.; e Id., «Da Amsterdam a Laeken: la Convenzione europea», in corso di pubblicazione in L.V. Majocchi (a cura di), *L'Unità europea: ieri, oggi, domani. Le radici storiche, le ragioni e le prospettive politiche di un possibile rilancio europeo dopo la mancata ratifica della Costituzione*, in *Francia e Paesi Bassi*. Atti del Convegno, Pavia, 30 novembre – 1° dicembre 2006.

⁵ P. Calamandrei, «Disegno preliminare di federazione mondiale – Presentazione», 1949, ora in *Scritti e discorsi politici*, a cura di N. Bobbio, I, 2, Firenze, La Nuova Italia, 1966, p. 466, afferma: tra gli altri coefficienti che possono indurre gli uomini a volere, c'è anche quello di persuaderli che, se volessero, le difficoltà pratiche per arrivare allo scopo non sarebbero insormontabili. Il motto *volere è potere* è più vero capovolto: *potere è volere*.

⁶ Quest'opinione è, ormai, talmente diffusa tra esponenti politici, analisti della politica europea ecc. da rendere superflua qualsiasi citazione, anche solo esemplificativa.

⁷ Per un commento riferito a quanto disposto dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa – testo che resta sostanzialmente invariato anche a seguito del Trattato di Lisbona – v. G. Tiberi, «Le cooperazioni rafforzate», in F. Bassanini e G. Tiberi (a cura di) *La Costituzione europea*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 191 e segg.

⁸ Mettono in evidenza i limiti delle cooperazioni rafforzate, R. A. Lorz, «L'attuabilità degli Stati Uniti d'Europa in una Unione europea allargata», in *Il Federalista*, XLVIII (2006), p. 185 e segg.; e G. Rossolillo, «Nucleo federale e Unione europea», *ivi*, pp. 202-203.

⁹ In questo senso, S. Pistone, *op. cit.*, p. 3.

¹⁰ P. V. Dastoli, *op. cit.*, p. 739, parla di una «un'applicazione straordinaria» dell'art. IV-443 del Trattato costituzionale, mantenuto anche nel testo approvato a Lisbona.

¹¹ I rinvii puntuali sono riferiti alla versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, pubblicata in GUUE in n. C 115 del 9 maggio 2008.

¹² Ne parla G. Montani, *Relazione alla direzione del 15 settembre 2007*, in *www.mfe.it*, p. 2.

¹³ In questo senso, P. V. Dastoli, *op. cit.*, p. 739.

¹⁴ Anche a proposito dell'utilizzazione del meccanismo referendario come strumento di legittimazione del processo di unificazione non possiamo nemmeno sfiorare il tema, sia perciò consentito rinviare, ancora una volta, a S. Aloisio, «Legittimazione democratica del processo costituzionale europeo e strumento referendario», in D. Preda (a cura di) *L'Europa agli albori del XXI secolo*, Cacucci, Bari, 2006, p. 375 e segg.

¹⁵ L'esigenza di garantire la compatibilità tra diversi livelli di integrazione è da tempo oggetto di riflessioni, v. in proposito, A. Padoa Schioppa, «Unione europea e comunità europea due assetti istituzionali incompatibili?», in *Il Federalista*, XXX (1988), p. 210 ss. e Id. «Nota sulla riforma istituzionale della CEE e sull'Unione politica», in *Il Federalista*, XXXIII (1991), p. 63 e segg., in part. p. 71.

¹⁶ Sul punto v. L. S. Rossi, «Gli Stati Uniti nell'Europa», in 301 del 16.06.06 *www.caffeeuropa.it/unione/301rossi.html*.

¹⁷ Per vari aspetti, infatti, ricorda la proposta messa a punto da Calamandrei per la relazione sulla convocazione di un'assemblea costituente europea, presentata al II Congresso internazionale dell'Unione Europea dei Federalisti, tenutosi a Roma dal 7 all'11 novembre 1948, cfr. P. Calamandrei, «La convocazione dell'Assemblea costituente europea», 1948, ora in *Scritti e discorsi politici*, *cit.*, p. 440 e segg..

CRISI FINANZIARIA E NUOVI EQUILIBRI ECONOMICI: I RISCHI DELL'ASSENZA DELL'EUROPA

La crisi finanziaria ha messo drammaticamente in evidenza come il processo di globalizzazione abbia creato una rete di intrecci economici, finanziari e commerciali così complessa ed estesa da sfuggire ormai al controllo di governi, parlamenti e organismi internazionali. Una crisi finanziaria che ha inizialmente fatto fallire, o ha portato sull'orlo del fallimento, i più grandi tra i colossi finanziari e assicurativi statunitensi e che poi ha progressivamente contagiato quelli europei e di altri paesi. La ripercussione più forte della crisi si è subito avuta sull'andamento delle borse mondiali, che hanno subito periodiche gravissime perdite, con inevitabili ripercussioni negative sui bilanci delle imprese e sulle aspettative di crescita dell'economia.

Improvvisamente, ma non del tutto inaspettatamente, il mondo si è così trovato a dover fare i conti con il volto meno accattivante e positivo della globalizzazione, quello, per usare le parole di Joseph Stiglitz, «in cui si riflettono alcuni dei più profondi conflitti sociali, inclusi quelli sui valori fondamentali, e in cui le divergenze più significative riguardano il ruolo dei governi e dei mercati»¹. E alla fine anche i governi e gli esperti economici hanno dovuto ammettere che l'economia mondiale non si trova di fronte a una normale crisi ciclica, bensì ad una crisi strutturale che, oltretutto, nel breve periodo appare senza vie d'uscita.

Dopo decenni di retorica liberista e di eccessiva fiducia nell'autonomia del mercato dalla politica, si è così riaperto un dibattito sul rapporto Stato-mercato e sul ruolo della politica nel determinare le scelte in campo economico-finanziario, che sembrava fosse stato definitivamente chiuso dopo la fine della guerra fredda e il crollo dei regimi socialisti. E' cioè tornata d'attualità una questione troppo spesso ignorata o sottovalutata negli ultimi decenni, cioè quella relativa al fatto che il governo democratico di processi economici e finanziari così complessi come quelli che caratterizzano il mondo oggi non cade dal cielo, ma richiede una specifica

battaglia politica per modificare il quadro di potere esistente. In questa breve nota ci proponiamo di sottolineare alcuni aspetti e contraddizioni legati alla crisi che stiamo vivendo che mettono in evidenza questa necessità.

L'affermazione della Cina e l'emergere dell'India come protagonisti nello scenario internazionale hanno impresso un'accelerazione al processo di globalizzazione che, nell'arco di pochi anni, ha reso obsolete le previsioni e le analisi di governi, esperti e organismi internazionali sulle prospettive di crescita dell'economia mondiale.

Nell'ultimo decennio una grossa parte dei flussi finanziari diretti si è incanalata verso l'Asia, in particolare verso la Cina. Ma un andamento opposto verso gli USA si è verificato quando la grande liquidità, prodotta dalle esportazioni cinesi, si è rivolta, oltre che agli investimenti diretti in America, all'acquisto di titoli del tesoro americano.

Ciò ha accresciuto in modo abnorme e al di là di qualsiasi base reale economica il ruolo degli Stati Uniti come superpotenza. Questo fenomeno ha messo la *Federal Reserve* in condizione di condurre una politica che ha al tempo stesso favorito l'espansione della spesa del governo USA ed ha incentivato la propensione al rischio e alla speculazione da parte degli investitori – anche degli istituti bancari –, e dei privati, allettati da condizioni di accesso al credito e ai prestiti ipotecari particolarmente favorevoli. Molti istituti finanziari hanno poi cartolarizzato i mutui, cioè li hanno ceduti trasformando i crediti in titoli, che sono stati venduti in USA e in gran parte del mondo, anche attraverso le banche di investimento, che hanno agito senza controlli e senza regole. In tal modo il rischio di insolvenza è stato spalmato sul mercato finanziario internazionale. Quando è apparso alla luce del sole che un'enorme quantità di debiti contratti in America non aveva un'adeguata copertura e che il rapporto tra debiti e capitale di molti importanti istituti era diventato insostenibile, la crisi è inevitabilmente scoppiata.

Dopo quanto è accaduto molti incominciano a dubitare apertamente del ruolo guida degli USA in campo economico e finanziario. Altri si interrogano sulla crisi del liberismo. Altri ancora propongono di ripensare profondamente i modelli di sviluppo economico². Il fatto è che la crisi non sta risparmiando nessuna regione nel mondo e ogni paese sta

disperatamente cercando di mettersi al riparo dagli effetti negativi di una recessione che ormai è ampiamente confermata da tutti gli indicatori e che molti temono si possa trasformare in depressione.

In questo quadro gioca un ruolo fondamentale il rapporto tra USA e Cina. «E' come se gli Stati Uniti e la Cina, nelle loro relazioni economiche, fossero ostaggio gli uni dell'altra. Vendendo molto di più di quanto non compri, la Cina registra un ingente saldo attivo bilaterale nella bilancia commerciale con gli Stati Uniti, ma la stessa Cina, acquistando miliardi e miliardi di dollari di titoli di Stato statunitensi, consente agli USA di sostenere la spesa in disavanzo. Stati Uniti e Cina conoscono la natura della loro dipendenza reciproca», scriveva Stiglitz nel 2006³. Oggi l'atteggiamento cinese di fiducia verso l'economia USA è più prudente, ma l'intreccio tra le economie dei due paesi permane.

E' sintomatico che la Cina, che aveva puntato molto sulle esportazioni per promuovere il proprio sviluppo, stia cercando di sviluppare la propria domanda interna con interventi statali per favorire i consumi ancora troppo bassi. Tutto questo nel tentativo di riequilibrare, almeno in parte, uno sviluppo troppo dipendente dalle vendite all'estero e quindi fortemente penalizzato dal crollo dei consumi nei paesi sviluppati. Un tentativo che comunque richiederà del tempo oltre che delle risorse prima di avere effetti significativi. Infatti il reddito di decine di milioni di cinesi non potrà essere incrementato né in pochi mesi né in pochi anni in modo adeguato per stimolare una domanda interna tale da compensare quella di un mercato mondiale in crisi. Questo per la Cina implicherà, se vorrà evitare forti tensioni sociali all'interno, riuscire in qualche modo ad incanalare in modo pacifico le aspettative di vita migliore dei propri cittadini. Potrà farlo da sola?

Se la Cina deve ingaggiare una corsa contro il tempo, altri paesi, ed in primo luogo quelli europei, devono porsi il problema della loro sopravvivenza economica. E' infatti del tutto palese che ciò che è arduo per la Cina, è semplicemente impossibile per quei paesi il cui mercato interno non ha le dimensioni adeguate per riassorbire le produzioni da anni orientate verso mercati continentali o mondiali. Basti pensare alla Germania, ancora ai vertici dell'economia mondiale, che aveva puntato su uno sviluppo della propria economia più sano di altri paesi, salvaguardando le proprie industrie di punta sia tradizionali che avanzate, ma che non può più contare appieno, in questa fase, sugli sbocchi di un mercato estero, come per esempio quello dell'Europa orientale, anch'esso entrato in crisi.

La crisi economica conferma un fatto ovvio. E' evidente infatti che

grandi potenze continentali come gli USA, la Cina, la Russia e l'India, pur colpite duramente dalla crisi, possono mettere in atto politiche, piani di protezione e salvataggio delle rispettive economie con strumenti e risultati ben diversi, anche se non risolutivi, rispetto a quelli di Stati di dimensioni inferiori. Meno ovvio appariva fino a qualche anno fa che anche paesi che comunque avevano dato vita ad unioni di tipo economico e monetario, come per esempio quelli che fanno parte dell'Eurozona, in caso di crisi non avrebbero avuto le risorse e la possibilità di affiancare ad una pur necessaria unica politica monetaria, un'altrettanto indispensabile unica politica fiscale ed economica. Non è casuale che, nel tentativo di salvare le proprie banche ed imprese, i paesi membri dell'Eurozona abbiano messo e stiano mettendo a dura prova la tenuta dell'unione monetaria e delle regole su cui questa si fonda. Basti pensare che la politica dell'Eurozona resta ancorata al coordinamento volontario degli interventi di più governi nazionali, in quanto l'Europa, nonostante l'esistenza di innumerevoli istituzioni comunitarie, si è scoperta senza strumenti adeguati ed autonomi per decidere a livello sovranazionale e quindi per agire in campo internazionale. In Europa, nonostante il processo di integrazione economica e monetaria abbia conseguito indubbi successi, è significativo il fatto che ogni paese tema tuttora di subire le conseguenze di scelte protezionistiche mascherate e di politiche economiche avventate da parte dei vicini. Un fatto questo denunciato anche da Jürgen Habermas, quando ha spiegato che «l'ulteriore sviluppo della crisi mette in luce il difetto della costruzione europea: ogni Paese reagisce con misure economico-politiche sue proprie. Poiché le competenze nell'Unione Europea, per dirla semplicemente, sono tanto distribuite che Bruxelles e la Corte di giustizia europea impongono le libertà in economia, mentre i costi esterni che ne derivano sono scaricati sui Paesi membri, oggi non vi è alcuna formazione di volontà comune in materia di economia e politica. I più importanti Stati membri sono già in contrasto fra loro sui criteri di principio di quanto Stato e di quanto Mercato vogliano»⁴.

A livello mondiale la crisi è così profonda e diffusa che gli USA, contraddicendo la loro pluridecennale politica liberista, non hanno esitato a nazionalizzare banche e industrie. Lo stesso ha fatto la Gran Bretagna, mentre la Cina ha prontamente raffreddato le sue aperture all'economia capitalista.

In questo quadro i richiami alla ripresa della fiducia nel mercato e nelle prospettive di rilancio economico da parte dei cittadini, delle imprese e delle stesse banche sono destinati a cadere nel vuoto. La fiducia è troppo scossa dalle conseguenze della crisi, dall'evidente assenza di controlli adeguati sulla correttezza degli investimenti delle istituzioni bancarie, dall'incertezza sul ruolo che può ancora giocare la politica finanziaria americana a livello internazionale. E' emblematico del clima di sfiducia che si è instaurato il fatto che nell'autunno del 2008 in Europa diverse banche, piuttosto che immettere nel mercato i prestiti ricevuti dalla BCE, hanno restituito in deposito alla stessa BCE, sapendo di rimetterci, parte di quei soldi che sarebbero dovuti servire per alimentare la liquidità e la fiducia dei mercati.

Al di fuori dell'Europa, nei paesi in via di sviluppo e nelle economie più povere, la situazione è aggravata dal fatto che molti istituti finanziari, in carenza di liquidità, hanno richiesto la restituzione dei prestiti, togliendo potenzialità alla ripresa di mercati nazionali già depressi, creando situazioni insostenibili.

Di fronte a tutto ciò le politiche ordinarie appaiono del tutto inadeguate e gli interventi di carattere nazionale non riescono a spezzare il circolo vizioso creato dalla sfiducia e dal rallentamento delle economie. L'ombra della sfiducia comincia a proiettarsi anche sugli Stati: nel momento in cui tutti i governi sono impegnati a trovare fondi per finanziare i salvataggi delle banche e delle imprese in difficoltà, è reale il pericolo che i titoli emessi a tale scopo possano non essere sottoscritti in tutto o in parte, sia per la grande concorrenza dei paesi che perseguono la stessa politica, sia per la carenza di fiducia verso paesi spesso già fortemente indebitati (il «rischio paese»). Se e quando ciò accadrà dove troveranno questi le risorse per salvarsi?

Sul fronte americano, se gli USA decidessero di usare ancora una volta la leva dell'espansione monetaria, in particolare se la *Federal Reserve* dovesse ricorrere alla stampa di nuova carta moneta, come del resto ha già fatto abbondantemente negli scorsi mesi per far fronte alle difficoltà delle banche e delle borse, probabilmente nella situazione attuale ciò di per sé non rappresenterebbe un grave problema sul fronte dell'inflazione. Ma il quadro mondiale è cambiato rispetto a quando gli USA potevano pensare di stimolare contemporaneamente la propria economia e quella dell'Occidente con simili manovre. L'esistenza di gravi squilibri commerciali nel mondo, soprattutto tra USA e Cina, pone una grave ipoteca sul successo di qualsiasi manovra decisa unilateralmente dal governo USA. Lo prova il fatto che la svalutazione del dollaro

rispetto alla moneta cinese dal 2002 ad oggi non ha determinato particolari vantaggi competitivi alla produzione americana rispetto a quella cinese, perché in definitiva non ha inciso in modo significativo sugli acquisti di prodotti americani in Asia. Una tendenza questa che non è certo destinata a migliorare in una situazione in cui il deficit commerciale USA continua ad essere molto elevato e in cui le importazioni cinesi tendono, se non a diminuire drasticamente, comunque a non aumentare. D'altro lato due ulteriori incognite pesano sull'esito di qualsiasi politica americana. Esse riguardano da un lato l'enorme indebitamento degli USA verso l'estero, finora alimentato dall'emissione di titoli di Stato e, dall'altro lato, i rapporti USA-Cina-Europa. La prima incognita è legata al futuro del mercato dei *bonds* statunitensi detenuti dai paesi asiatici e petroliferi. Nessuno può dire con certezza fino a quando questi paesi continueranno ad avere fiducia non tanto nelle banche e nelle aziende americane, ma nella politica di Washington. E' significativo in proposito il fatto che alla fine del 2008 il governo di Pechino abbia organizzato diversi incontri in Asia per definire le linee guida di una eventuale politica intergovernativa asiatica di moratoria della vendita dei titoli di Stato americani sul mercato internazionale che, qualora si trasformasse in una colossale svendita, produrrebbe reazioni a catena dagli effetti imprevedibili sull'ordine mondiale. La seconda incognita riguarda invece gli effetti che l'affermazione dell'euro e l'ingresso sulla scena internazionale della politica finanziaria cinese stanno avendo sul ridimensionamento del ruolo della politica monetaria ed economica degli USA. Un ridimensionamento tuttora al di fuori di ogni controllo, in quanto l'euro non è la moneta di uno Stato e quindi non può farsi strumento di una coerente politica internazionale, ma solo aumentare gli elementi di incertezza; mentre la politica cinese non può evidentemente agire razionalmente a favore degli interessi economici globali senza garanzie e contropartite dall'Occidente.

Per affrontare i rischi che si prospettano, non basta sperare che gli USA prendano delle buone decisioni in campo economico e monetario. Né si può continuare a sperare che si instauri spontaneamente una cooperazione responsabile tra USA e Cina che anteponga la tutela degli interessi globali rispetto ai loro interessi nazionali. Occorre anche e soprattutto, quando si considera l'Europa, porsi il problema di che cosa potrebbero fare concretamente gli europei per contribuire a instaurare un

ordine internazionale più cooperativo e coordinato in campo economico e monetario.

In Europa tutti riconoscono che nessuno Stato può agire da solo, indipendentemente dagli altri, nell'affrontare le crisi globali che si stanno succedendo ed intrecciando fra loro. Dopo di che però ciascun governo continua a seguire una propria politica. Il risultato è che gli europei non stanno facendo nulla per modificare una situazione di potere mondiale in cui, come hanno confermato le reazioni alla crisi finanziaria, ci sono Stati come gli USA e la Cina che, proprio nella misura in cui hanno una dimensione continentale, possono giocare, nel bene e nel male, quel ruolo di centri di potere internazionale che i piccoli Stati europei non possono neppure illudersi di giocare. Quel che è peggio, l'assenza di un credibile interlocutore europeo ha contribuito e tuttora contribuisce ad esasperare, anziché ad attenuare e risolvere, le contraddizioni prodotte dagli squilibri economici, finanziari, politici e militari che caratterizzano il rapporto tra USA e Cina.

In definitiva, è proprio l'assenza europea che spiega perché, nonostante tutto, il dollaro sia ancora la principale moneta di riserva per i paesi dell'Asia e per la Cina in particolare e perché gli investimenti asiatici siano ancora indirizzati soprattutto verso gli USA⁵.

Come ha ben messo in evidenza Wolfgang Munchau, per conoscere le reali possibilità di ripresa dell'economia mondiale nel 2009, non basta fare congetture sulla dimensione degli aiuti statali che verranno concessi sulle due sponde dell'Atlantico nelle rispettive economie nazionali, ma bisognerebbe finalmente conoscere se e come la nuova amministrazione Obama vorrà e potrà sviluppare una strategia comune con la Cina e gli europei. Il problema è che in Europa, come osserva Munchau, ciascun governo continua a decidere unilateralmente cosa fare in campo economico, dopo di che, per salvarsi l'anima di fronte alla propria opinione pubblica, riveste quel che ha fatto con l'abito della cooperazione europea⁶. Questo è in definitiva il vero nodo da sciogliere: *se e come* potrà essere avviato un piano strategico mondiale dipende oggi più dagli europei che da Obama o dalla Cina.

E' del tutto evidente che, se almeno alcuni paesi a partire da quelli che hanno fondato la Comunità Europea, si facessero carico di creare un nucleo di Stato federale europeo, l'euro non resterebbe uno strumento senza un potere reale e credibile dietro di sé. Come è altrettanto evidente che finché ciò non accadrà Washington e Pechino non potranno avere un interlocutore europeo con il quale condividere un piano, ma continueranno ad avere tanti piccoli interlocutori europei, difensori di altrettanto

piccole proposte e politiche nazionali, che *de facto* lavoreranno per accrescere, e non per eliminare, il disordine economico e monetario, alimentando il pericolo che la crisi si aggravi sempre di più e che ritorni il protezionismo, anche tra i paesi dell'Unione Europea.

La storia europea e mondiale non insegnano dunque niente? La crisi non ha ancora eroso abbastanza il livello di vita degli europei perché questi smettano di illudersi?

Nel libro *Lords of Finance: The Bankers Who Broke the World*¹ l'autore Liaquat Ahamed spiega in dettaglio come la spaventosa crisi di liquidità del 1914 e le divergenti politiche monetarie ed economiche che la seguirono, anche allora presentate dietro una patina di cooperazione, fecero da apripista a disastrose conseguenze nei decenni successivi. In una recensione a questo libro Niall Ferguson così conclude: «Nel momento in cui il mondo è nuovamente sull'orlo di un'altra grave crisi, i Signori delle Banche centrali dovrebbero trarre insegnamento dal passato. Forse non hanno molto tempo da dedicare alla lettura in questi giorni. Ma i vari Bernanke, King e Trichet dovrebbero almeno ricordarsi di cosa può succedere quando le banche centrali danno solo l'impressione di cooperare anziché cooperare davvero»⁷. Per quanto riguarda l'Europa, gli europei hanno sperimentato che non basta semplicemente cooperare di più fra loro per avere un ruolo attivo nel mondo. Affinché le cose cambino, essi dovrebbero finalmente prendere atto che non è più tempo di dare al mondo solo l'impressione che essi si stanno unendo, ma che devono unirsi davvero.

Anna Costa

NOTE

¹ Joseph Stiglitz, *La globalizzazione che funziona*, Einaudi, 2006, p. XII.

² Si veda in proposito Amartya Sen, *Globalizzazione e libertà*, Mondadori, 2003.

³ Joseph Stiglitz, *op. cit.* p. 295.

⁴ Jürgen Habermas, «Ordine planetario internazionale dopo la bancarotta», *Die Zeit*, 6.12.2008.

⁵ Come ha dichiarato il Presidente dell'Eurogruppo, Jean Claude Juncker, «non ci sono più investimenti di capitali in Europa, perché il denaro va verso gli Stati Uniti. E' incredibile che un paese che ha un simile deficit e che è in piena recessione continui ad attirare tanti capitali da tutto il mondo. Se l'Europa non riuscirà ad invertire questa situazione, ciò accadrà perché non saremo riusciti a dotarci degli stessi strumenti», intervista di Jean Quatremer in *Liberation*, 31.12.2008.

⁶ Wolfgang Munchau, «World Economy in 2009: Three priorities for recovery», *Financial Times*, 28.12.2008.

⁷ Niall Ferguson, «The great liquidity crisis – 94 years ago», *Financial Times*, 2/1/2009.

Discussioni

IL FUTURO DELLO STATO NAZIONALE NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE

Questo articolo indaga sul futuro del sistema degli Stati nazionali nell'era della globalizzazione utilizzando la tecnica gestionale della pianificazione di scenari. Saranno presi in considerazione quattro scenari alternativi: quello stazionario, quello dello Stato mondiale, quello dell'«Earth Inc.» (la Terra come una grande multinazionale) e quello selvaggio.

Quattro visioni della globalizzazione

Quale sarà il prossimo stadio del sistema degli Stati nazionali? Come sempre nel lavoro di pianificazione di scenari, l'obiettivo è di incoraggiare a pensare «fuori dagli schemi» anziché rifarsi ad un particolare punto di vista. Non si tratta di azzeccare la previsione vincente – ci penserà il futuro a determinarla – bensì di creare un insieme di visioni che in termini generali coprano tutte le eventualità che potrebbero emergere. E' insito nella natura degli scenari globali sia il fatto che un dato elemento di informazione possa essere usato in due o più visioni, sia che la stessa informazione possa essere vista sotto più punti di vista e quindi essere utilizzata in più scenari.

I quattro possibili scenari globali sono delineati dall'intersezione di due assi cartesiani. Nell'individuare le forze responsabili del cambiamento ho scelto di riportare su di un asse la «forza o la debolezza dello Stato nazionale» e sull'altro la «forza o la debolezza della coesione sociale internazionale» (cioè il livello di cooperazione internazionale). Ne risultano quattro quadranti che diventano quattro possibili situazioni:

1. Forte Stato nazionale/debole coesione sociale internazionale (i governi nazionali conservano il controllo del proprio destino e rifiutano di collaborare sui problemi comuni): è questo lo «stato stazionario», che si basa sul fatto di considerare l'attuale ordine internazionale (con tutti i suoi problemi) come il migliore immaginabile.

2. Forte Stato nazionale/forte coesione sociale internazionale (i

governi nazionali, pur conservando il controllo del proprio destino, accettano di collaborare sui problemi comuni e questa situazione evolve gradualmente verso una qualche forma di *governance* mondiale): è questa l'ipotesi dello «Stato mondiale», che si basa sul fatto che non esistono soluzioni puramente nazionali ai problemi internazionali, per cui i governi devono collaborare attraverso qualche forma di *governance* globale per risolverli.

3. Debole Stato nazionale/forte coesione sociale internazionale (i governi nazionali perdono il controllo dei propri paesi e le imprese multinazionali riempiono il vuoto): è quello che definisco l'«Earth Inc.». Con il declino dello Stato nazionale, le sole organizzazioni capaci prendere la guida del cambiamento sono le imprese multinazionali, che unificano il mondo in unico mercato riempiendo il vuoto di governo.

4. Debole Stato nazionale/debole coesione sociale internazionale (i governi nazionali perdono il controllo dei propri paesi e non c'è alcuna organizzazione capace di riempire il vuoto, per cui si crea un caos crescente): siamo all'anarchia, quella che chiamo lo «stato selvaggio». Questo è lo scenario «da incubo», nel quale lo Stato nazionale va in pezzi, aumenta il numero degli «Stati falliti», delle migrazioni in massa di popolazioni e crescono i problemi ambientali e di salute.

1. Lo «stato stazionario».

Questo scenario afferma che, nonostante tutti i discorsi sul cambiamento globale, la struttura di base dello Stato nazionale rimarrà tale: pur con i suoi problemi, si tratta della migliore delle opzioni.

Sovranità nazionale.

La sovranità nazionale non cesserà. I governi nazionali non intendono rinunciarvi. Ci sono stati pochi progressi nello stabilire standard condivisi di comportamento tra governi. Tutte le forme di cooperazione internazionale sono viste dai governi nella prospettiva di massimizzare i propri vantaggi.

La cosa può dispiacere, ma è un fatto della vita politica. Tutta la politica è locale – e gli stranieri non votano alle elezioni nazionali. Ad esempio, c'è grande preoccupazione nei paesi occidentali per il rischio di migrazioni di massa verso i loro territori; alcuni paesi sono più allarmati di altri, ma il timore è comune. Finché alcuni paesi saranno estremamente ricchi e altri estremamente poveri, i confini nazionali dovranno continuare ad esistere per limitare il movimento delle persone. Data la natura del

sistema economico internazionale, è improbabile che questo fossato tra ricchi e poveri scompaia prima di parecchie decine di anni (se mai scomparirà) – e così il controllo dei confini continuerà a rivestire grande importanza.

Questa preoccupazione per la sovranità nazionale non riguarda solo gli occidentali. Anche i paesi in via di sviluppo sono fortemente determinati a mantenere la sovranità nazionale: hanno combattuto duramente per la propria indipendenza contro i padroni coloniali; adesso sono preoccupati dalle minacce del tribalismo, della frammentazione e dall'erosione della propria unità nazionale per colpa delle differenze culturali e delle influenze esterne. Questi paesi non rinunceranno alla propria sovranità per timore di essere investiti da una nuova ondata di imperialismo. Potranno avere dei problemi – ma almeno si tratterà dei *loro* problemi.

Riluttanza al cambiamento.

C'è riluttanza al cambiamento verso qualche forma di *governance* globale. Lo si può vedere a tutti i livelli delle società in cui la gente può liberamente esprimere le proprie opinioni. Anzitutto non vi è una spinta dell'opinione pubblica a favore di una *governance* mondiale. La maggioranza delle persone non si sente «cittadino del mondo». Quando si incontrano in occasione di eventi internazionali di massa, continuano a mantenere il senso della propria lealtà nazionale. Ciò non significa necessariamente che abbiano comportamenti violenti verso altre persone; semplicemente significa che hanno un senso del proprio orgoglio nazionale e che si sentono diversi dagli altri. Allo stesso tempo, pochissime organizzazioni non-governative di una certa importanza pongono la *governance* globale al centro delle loro campagne, ma riconoscono che questo progetto è troppo impegnativo e preferiscono perciò restare limitarsi al loro interesse principale (ambiente, disarmo nucleare, situazione della donna nei paesi in via di sviluppo, ecc.).

Parlare di «*governance* globale» o di «governo mondiale» serve solo a spaventare la maggior parte della gente. Hanno già abbastanza difficoltà nel tentare di influenzare i politici a livello nazionale e quindi temono di aver ben poche probabilità di influenzarli a livello internazionale. Tra l'altro, si vota più frequentemente, ma con scarso entusiasmo. La partecipazione elettorale nella maggioranza dei paesi occidentali è ora a livelli bassi. Perfino i paesi dell'Europa orientale, che hanno avuto più o meno una decina d'anni di libere elezioni, stanno sperimentando una scarsa affluenza alle urne. Il cinismo nei confronti dei politici è molto diffuso. Chiunque si voti, alla fine viene sempre eletto un politicante.

2. Lo «Stato mondiale».

Questo scenario afferma che, per la prima volta nella storia, i popoli devono confrontarsi con il bisogno di organizzare e gestire il mondo nella sua totalità. A partire dalla prima guerra mondiale, la storia del mondo potrebbe essere descritta come un unico, prolungato esperimento di *governance* globale. Alla radice di tutti i conflitti ed dei sovvertimenti, c'è stato un problema fondamentale: come può autogovernarsi l'umanità? I problemi sono ben lungi dall'essere risolti, ma non c'è altra scelta che continuare nella ricerca. Il mondo è ormai troppo interdipendente – con le varie parti che si influenzano reciprocamente – per tentare di agire sulla base del pezzo-per-pezzo. Un disastro nucleare (come quello di Chernobyl dell'aprile 1986), per esempio, ha avuto conseguenze per altri paesi non solo al momento, ma per molti anni a venire.

Perciò c'è la necessità di qualche forma di governo del mondo. La tendenza tra i sostenitori delle ONG è ora di parlare piuttosto di «*governance*», perché è una definizione percepita come meno minacciosa dal pubblico rispetto a quella di «governo mondiale». Per di più, potrebbe benissimo darsi che il governo globale, nella sua forma finale, sia differente dalle forme di «governo» nazionale esistenti, per cui il termine di «governo mondiale» trae in inganno a causa della sua relazione con il «governo» a livello nazionale.

Strade diverse verso l'unità del Mondo.

Non è affatto chiaro come il mondo evolva verso una diversa forma di *governance*. Ci sono tre vie attraverso le quali si può tentare di unire paesi diversi:

- l'approccio federalista: la decisione deliberata da parte di governi nazionali di trasferire certi poteri (come quello di mantenere forze armate) ad un governo mondiale riservando per sé altri poteri (come quello di emanare leggi circa il possesso di proprietà);

- l'approccio funzionalista: la creazione un numero crescente di organizzazioni mondiali (come l'Organizzazione Mondiale della Sanità) deputate a gestire una particolare funzione (ad esempio la sanità), perché gli esperti possono operare in un ambiente meno politicizzato, per cui alla fine il mondo risulterebbe coperto da una rete di agenzie di questo tipo;

- l'approccio populista: la creazione di un movimento popolare di base per creare un governo mondiale democratico direttamente responsabile verso il popolo mondiale e per far nascere contemporaneamente

l'idea di un governo mondiale e un movimento d'opinione pubblica in suo favore.

Qui c'è un problema che ricorda quello dell'uovo e della gallina. Non possiamo infatti discutere di governo mondiale perché non c'è una comunità mondiale che lo sostiene. Anzi, la discussione sul governo mondiale può perfino ritardare lo sviluppo di una comunità mondiale (a causa del parallelo negativo tra «governo mondiale» e «Grande Fratello») e quindi ritardare il progresso verso il governo mondiale. D'altra parte, un approccio più cauto può porre un'eccessiva enfasi sul grado di perfezione che la comunità mondiale deve raggiungere prima di poter prendere in considerazione il governo mondiale. Il mezzo per promuovere la comunità mondiale è di avere il governo mondiale. Ma poiché i privati cittadini non possono creare un governo mondiale, la seconda scelta per promuovere la comunità mondiale è di parlare di *governance* globale. La discussione a livello mondiale sul governo del mondo potrebbe avere qualche probabilità di unificarlo. La considerazione di quanto è necessario per unire il mondo e la discussione di un problema comune di straordinaria importanza potrebbero condurre ad un crescente senso di comunità tra tutti i popoli.

Un importante motivo per parlare di governo mondiale è quello di chiarire in che cosa dovrebbe consistere. Un governo mondiale dovrebbe puntare a limitate misure mirate al mantenimento di ciò che viene chiamato sicurezza, oppure la stessa sicurezza è dipendente dal perseguimento di obiettivi più ampi? Uno Stato mondiale dovrebbe essere unitario o federale, o forse dovrebbe presentare le migliori caratteristiche di entrambi? Quale potere impositivo dovrebbe avere lo Stato mondiale, e quale ordine di forze militari, se mai ne deve avere? Questa lista di domande può essere prolungata all'infinito e c'è un infinito numero di risposte a ciascuna di esse. Di conseguenza molti militanti della *governance* globale preferiscono impostare le proprie campagne secondo tutti e tre questi approcci contemporaneamente. Ad esempio, si occupano della necessità per i governi di collaborare sul piano politico (federale) e di collaborare su problemi comuni (approccio funzionalistico) e dell'importanza del coinvolgimento del popolo nella campagna per il governo mondiale.

La visione di lungo termine.

E' indispensabile considerare la ricerca di una *governance* globale come un progetto di lunghissimo termine, rispetto al quale sono comuni que stati fatti alcuni progressi. Ciò che può sembrare impossibile ad un

dato momento può divenire possibile in un momento successivo. Quindi il progresso è possibile – potrebbe solo richiedere tempo. Gli affari umani non sono statici. E' possibile migliorare il comportamento umano: ad esempio, il duello oggi è raro, mentre un tempo in Europa e negli USA era un modo normale tra gli uomini per regolare le liti. Analogamente la guerra non è necessariamente la norma negli affari umani; alcune società non ne hanno la tradizione. La bellicosità è un comportamento acquisito; gli uomini devono venir istruiti a combattere. Come ha sostenuto la dichiarazione di Siviglia dell'UNESCO¹, non è un comportamento ereditato dai nostri progenitori animali, non è programmato geneticamente nella natura umana; la vita non è necessariamente la lotta dei più violenti (ma piuttosto vede la prevalenza dei più collaborativi); gli uomini non hanno un «cervello violento», e la guerra non è causata dall'«istinto» o da qualsiasi singola motivazione.

C'è stato qualche progresso nella riduzione dell'uso della guerra come strumento di politica nazionale. Guerre tra paesi sono attualmente molto rare. Tra Francia e Germania, per esempio, non vi sono state guerre, ormai per più mezzo secolo e sembra molto improbabile che questi due tradizionali nemici possano ancora farsi la guerra. Questo non significa che siano diventati amici per sempre, solo hanno sviluppato modi meno violenti per sistemare le loro liti (ad esempio attraverso l'Unione europea e la Corte Internazionale di Giustizia).

Infine c'è la lezione del lungo processo di unificazione dell'Italia dal 1815 al 1870 e ci sono due affermazioni fondamentali di Massimo D'Azeglio. Nel 1861, egli fece notare che «Fatta l'Italia bisogna fare gli italiani»²; vale a dire che prima si creano le istituzioni, e poi cambia l'atteggiamento pubblico. Ma egli ammonì anche che «per fare l'Italia con gli italiani, non bisogna avere fretta»³. Lo stesso si potrebbe dire degli abitanti della Terra.

3. L'«Earth Inc.»

Questo scenario prevede che lo Stato nazionale continui nella sua decadenza e che le imprese multinazionali abbiano una crescente influenza nel modo con cui viene gestito il mondo, fino a riempire il vuoto di *governance* globale. I governi nazionali non scompariranno necessariamente (soprattutto perché la nascita dei governi nazionali ha comportato la scomparsa di tutte le forme di governo locale), ma essi dovranno abituarsi al fatto che il sistema degli Stati nazionali è finito e che le imprese multinazionali sono i protagonisti degli affari del mondo.

Il denaro è la misura di tutto.

Il denaro, oggi, è la misura di ogni cosa. Si può prendere come inizio di questa era il 1776, con la pubblicazione di *The Wealth of Nations*⁴ di Adam Smith, che ha mostrato la nascita del capitalismo moderno. Il mercato – anziché l'impegno del governo o le prescrizioni religiose – ha iniziato a guidare sempre più lo sviluppo delle attività economiche. Smith ha sottolineato l'importanza del fatto che l'individuo fosse lasciato libero di perseguire i propri interessi. La ricerca del proprio interesse spinge la gente, come se esistesse una «mano invisibile», ad utilizzare l'intelligenza che massimizza lo sforzo produttivo e quindi il bene pubblico. Perciò il libero mercato – non il governo – è ciò che meglio alloca le risorse e meglio promuove il bene pubblico. Il governo dovrebbe essere il più piccolo possibile, con responsabilità limitate. Così l'individuo sarebbe lasciato libero di massimizzare i propri introiti e di determinare come spenderli. Questa è oggi la filosofia economica più diffusa.

Contemporaneamente, con il denaro come misura di ogni cosa, l'identità nazionale cessa di essere così importante – eccetto nei casi in cui può essere mercificata, come nel caso delle imprese che traggono vantaggio dal sostegno di squadre sportive locali o nazionali. Le persone sono soprattutto consumatori o aspiranti consumatori. La politica ed il patriottismo non sono altrettanto allettanti quanto i vestiti, la musica o la tecnologia all'ultima moda. Sono consumatori, piuttosto che cittadini. E' la loro scelta. Hanno la libertà di scegliere.

La decadenza del potere dei governi nazionali.

I governi occidentali hanno ridotto per diversi anni il loro ruolo nella vita economica dei loro paesi – ed il vuoto è stato riempito dalle imprese multinazionali. Il XX secolo ha visto l'ascesa e la caduta del governo. Il secolo è iniziato con un limitato coinvolgimento del governo nell'economia. La grande depressione degli anni '30 e poi la seconda guerra mondiale hanno portato ad un intervento molto maggiore del governo nell'economia come parte della «rivoluzione keynesiana».

Il processo di ritiro dalla rivoluzione keynesiana ebbe inizio nella seconda parte degli anni '70. La biografia di John Maynard Keynes in tre volumi di Robert Skidelsky registra l'ascesa dell'economia keynesiana e quindi nota, alla fine del terzo volume, l'inizio del ritiro dal pensiero keynesiano. Nel 1976 il Primo Ministro laburista inglese, James Callaghan, annunciò la fine di questa era: «L'opzione di spendere per uscire dalla recessione non esiste più»⁵. Il processo fu molto accelerato dal leader conservatore Margaret Thatcher, eletta per la prima volta nel 1979, ed è

stato proseguito da tutti i suoi successori. Tanto per sottolineare l'irrelevanza dell'etichetta partitica, queste politiche sono state introdotte soprattutto da governi conservatori negli USA (Reagan) e nel Regno Unito (Thatcher) e da governi laburisti in Australia e Nuova Zelanda.

Le imprese multinazionali hanno eroso la nozione di economia nazionale; ormai c'è solo un'economia globale. Kenichi Ohmae, consulente d'affari giapponese, ha coniato un nuovo termine: l'Economia Inter-Connessa (*Inter-Linked Economy*, ILE) della Triade (Stati Uniti, Europa e Giappone), alla quale si sono aggiunte le «tigri» asiatiche (come Taiwan, Hong Kong, e Singapore)⁶. L'emergere dell'ILE ha creato molta confusione, soprattutto tra coloro che sono abituati ad avere a che fare con politiche economiche basate su statistiche economiche convenzionali che confrontano un paese con l'altro. Le loro teorie non funzionano più. Per esempio se un governo riduce la disponibilità di denaro aumentando il tasso di sconto, possono arrivare prestiti dall'estero che rendono la politica monetaria del paese praticamente priva di senso, perché fondi più a buon mercato arrivano da qualche altra parte dell'ILE. A tutti gli effetti, l'ILE ha reso obsoleti i tradizionali strumenti dei banchieri centrali – il tasso di sconto e la disponibilità di denaro.

Queste tendenze aiutano a spiegare la scarsa partecipazione elettorale nelle elezioni dei paesi occidentali: i votanti pensano che le elezioni diventino progressivamente irrilevanti. Un partito può entrare in carica – ma non necessariamente conquistare il potere. Questo potere è posseduto altrove.

Le multinazionali governano il mondo.

C'è un ampio accordo tra autori di diversi orientamenti sull'esistenza di un crescente potere delle multinazionali. Il disaccordo sta nella valutazione se questa tendenza debba essere la benvenuta. Da una parte, il titolo di questo paragrafo viene dal best-seller di David Korten *When Corporations Rule the World*⁷. Egli vede le multinazionali come una forza sinistra, che erode le culture locali, incoraggia il materialismo, e si preoccupa solo di chi ha denaro. Un altro critico di lunga data del potere delle multinazionali è Richard Carnet del Washington DC Institute of Policy Studies⁸, che è preoccupato del potere delle multinazionali di influenzare le decisioni dei governi a proprio beneficio anziché a beneficio dei cittadini.

Dall'altra parte, alcuni autori hanno sostenuto che il processo nel suo insieme è positivo. Una marea montante solleva tutte le imbarcazioni. Kenichi Ohmae vede il mondo senza confini, con i confini nazionali

semplicemente come «illusioni cartografiche» e con molte opportunità per chi vuol coglierle⁹. Contemporaneamente, il giornalista Thomas Friedman del *New York Times* ha scritto di un mondo sul modello dell'efficiente fabbrica di automobili Lexus, che incarna il prototipo dei fiorenti mercati globali, con le sue istituzioni finanziarie e le tecnologie informatiche grazie alle quali le persone perseguono standard di vita superiori; mentre l'«ulivo» rappresenta le radici tradizionali e la casa natale di una persona¹⁰. Friedman auspica un'era in cui il mondo possa garantire al tempo stesso le multinazionali, i consumatori e il fiorire della democrazia. E' sicuro che gli interessi dell'«ulivo» possano essere preservati in un'epoca di rapida modernizzazione.

L'economia capitalista moderna crea più opportunità per un maggior numero di persone rispetto a qualsiasi altro sistema economico. Questo sistema si autoalimenta, in modo che più ricchezza crea a sua volta maggior ricchezza. La disponibilità di un bene crea la sua stessa domanda, nella misura in cui ai consumatori vengono presentati beni e servizi che prima non immaginavano neppure ma senza i quali oggi non potrebbero vivere¹¹. Questa ricchezza trabocca poi verso altre aree, dove la crescita economica può così cominciare. A differenza dei nostri antenati, ci aspettiamo che le cose cambino e ci aspettiamo un miglior standard di vita (la «rivoluzione delle aspettative crescenti»). Questo atteggiamento mentale sta ora prendendo piede in paesi al di fuori dal mondo occidentale e quindi possiamo aspettarci che il XXI secolo sia il secolo della più alta crescita economica per il più gran numero di persone. E questo sarà ottenuto attraverso imprese multinazionali anziché sulla base di indicazioni di ministeri.

Non solo la globalizzazione è positiva per la gente, ma riduce anche il rischio di conflitti internazionali. Perché mai combattere contro persone che potrebbero essere vostri clienti? Al giorno d'oggi i conflitti internazionali tra paesi con libero mercato sono molto rari. In modo più colorito, i paesi che hanno i *fast-food* di McDonald's non si combattono fra di loro: «la teoria degli archi dorati nella prevenzione dei conflitti»¹². Non c'è niente di speciale nel *fast-food* in quanto tale. Ma la sua vendita in un paese indica che il governo di questo paese crede nel libero commercio e che i cittadini sono troppo impegnati a godersi la vita per mantenere vecchi feudi. Così, Earth Inc. si basa su di una crescente coesione sociale globale e contemporaneamente contribuisce ad essa. Crea una spirale virtuosa.

4. Lo stato selvaggio.

I precedenti scenari sono tutti troppo ottimistici. Hanno puntato troppo l'attenzione sull'ordine, anziché sul disordine. Ci sono nel mondo molte fonti di disordine. Questo scenario si basa sia sul continuo declino dello Stato nazionale sia sul declino della coesione sociale internazionale, per cui ogni Stato nazionale dovrà fare del suo meglio con ciò che ha, perché non potrà contare sull'assistenza di nessun altro.

Il denaro innanzi tutto.

Le imprese multinazionali non sono una forza rivolta al bene. Sono motivate esclusivamente dal denaro. Sono sul campo per far soldi per i loro proprietari/azionisti, non per migliorare il mondo. Di fatto, non devono rendere conto a nessuno (nemmeno ai loro azionisti, molti dei quali sono fondi pensione interessati esclusivamente al tasso di rendimento e non a come viene ottenuto). Le imprese non hanno né lealtà né lealtà. Così possono spostare la produzione o i centri di servizi da un paese all'altro alla ricerca della miglior resa. Possono anche mettere un governo contro l'altro in una gara d'asta per riuscire ad attrarre una multinazionale ad insediarsi nel proprio paese. Così ottengono «zone di esportazione» speciali, esenzioni dalle regole sul lavoro e sull'ambiente e trattamenti fiscali favorevoli. Intanto la Cina sta andando incontro alla più grande rivoluzione industriale della storia mondiale. I suoi lavoratori sottopagati producono beni a buon mercato che inondano i mercati esteri, minando il costo della produzione di beni in questi paesi sviluppati.

Siccome le multinazionali sono mobili, hanno creato una gara al ribasso. I fabbricanti esplorano il mondo – la singola economia senza confini – alla ricerca di maggiori guadagni sugli investimenti spostando le loro catene di montaggio in paesi a bassi salari. La globalizzazione della produzione industriale ha come risultato un eccesso di offerta di beni e di lavoro, che a sua volta esercita una pressione verso il basso sui prezzi e sui salari.

Le multinazionali si muovono anche alla ricerca di regimi a bassa pressione fiscale e così ai governi vengono a mancare i fondi per erogare servizi. Non c'è solamente la semplice «rivolta di chi paga le tasse» da parte degli individui, c'è anche una resistenza delle imprese a pagare le tasse. Tutto questo eccesso di denaro nelle mani di individui e di imprese ha contribuito a finanziare, nel corso degli ultimi tre decenni o giù di lì, una vasta espansione dei consumatori, ma ciò significa che vi è carenza di servizi essenziali e di infrastrutture.

«L'anarchia prossima ventura».

Questa frase viene da un articolo del 1994 di Robert Kaplan, che aveva visitato alcuni Stati in via di fallimento, come la Sierra Leone. Kaplan parla di «evanescenza del governo centrale, crescita di poteri tribali e regionali, diffusione incontrollata di malattie e di crescente penetrazione della guerra»¹³. Il sistema dello Stato nazionale non necessariamente riesce a fronteggiare bene i problemi. Quanti di noi vivono nei paesi occidentali sviluppati non dovrebbero dare per scontato che quanto si vede qui sia quanto si può vedere nel resto del mondo. Un mondo costruito sull'immagine dei McDonald's e della Coca Cola non è necessariamente un mondo sicuro per la democrazia e per la protezione dei diritti umani. Non dobbiamo presumere che il fatto di consumare prodotti occidentali porti inevitabilmente alla crescita della democrazia.

Mentre si parla molto bene dei paesi di nuova industrializzazione (*Newly Industrialized Countries*, NICs) soprattutto dell'Asia orientale, molti paesi in via di sviluppo non hanno raggiunto gli obiettivi indicati nei *Development Decades* dell'ONU, iniziati più di quarant'anni fa. Anzi, in alcuni paesi africani la gente stava economicamente meglio sotto i governanti coloniali europei. Tutte queste situazioni sconsiglierebbero le imprese multinazionali dal mettere a rischio in questi paesi i loro investimenti e il loro personale straniero. Di conseguenza, alcuni dei paesi attualmente poveri cadranno in una povertà ancora maggiore e nell'oscurità.

Per di più c'è un aumento degli «Stati falliti». La Somalia è andata avanti per circa vent'anni senza un governo; l'Afghanistan ha avuto un governo solo grazie ad un intervento internazionale alla fine del 2001 (e non è chiaro quanto durerà, anzi, la prospettiva è più quella di signori della guerra e di banditi che controllano dei feudi). Il mondo sta scivolando indietro verso un'era pre-westphaliana. Il sistema degli Stati nazionali ha meno di 500 anni. Non c'è legge dell'universo che dica che debba esistere per sempre. Il XXI secolo potrebbe benissimo vederlo scivolare nel caos.

Aumentata riluttanza ad intervenire.

Una minore coesione internazionale significa che gli Stati sono riluttanti ad intervenire negli affari di altri paesi. Ciò può essere visto in tre modi: come il fallimento dell'ONU nell'organizzare operazioni, come la mancanza di volontà politica da parte dei governi nel farsi coinvolgere oppure come la mancanza di sostegno verso queste operazioni da parte dell'opinione pubblica nei paesi sviluppati.

Le Nazioni Unite erano nate per impedire che ricomparisse Hitler:

una gravissima minaccia alla pace e alla sicurezza internazionali contro cui si erano mobilitati molti altri paesi. Non sono state concepite per precipitarsi da un focolaio di disordine all'altro. Non riescono a far fronte a tutti i conflitti attualmente in corso – per non parlare di quelli che probabilmente scoppieranno in futuro. Per esempio, il generale Sir Michael Rose, uno degli ufficiali dell'esercito inglese con maggior esperienza in guerre di bassa intensità, ha scritto un resoconto del caos delle operazioni delle Nazioni Unite in Bosnia a metà degli anni Novanta¹⁴. Perfino il nome della forza delle Nazioni Unite era ingannevole: «UNPROFOR: Forza di protezione delle Nazioni Unite». Essa ha creato nell'opinione pubblica aspettative ben al di sopra delle effettive capacità di qualsiasi missione di pace. Questo è solo il sintomo dell'incapacità dell'ONU di stare al passo del cambiamento di natura dello stato di guerra (anche se non si può dire che ci siano governi che stanno facendo meglio). Le operazioni delle Nazioni Unite nei Balcani, che continuano, non hanno fatto crescere nei paesi occidentali la voglia di essere coinvolti in missioni di pace: semmai, l'hanno fatta diminuire perché sembra di aver ottenuto ben pochi risultati di lungo periodo. Come ha sostenuto lo scrittore inglese William Shawcross nella sua rassegna delle operazioni durante gli anni Novanta, non c'è alcuna chiara formula per determinare quando le Nazioni Unite debbano intervenire in una crisi e come¹⁵.

C'è il problema di fondo che, se un paese crolla e l'ONU manda una forza di pace e personale umanitario, si pone il quesito se queste sono in grado di ricostruire un sistema di *governance*. Tale sistema sarebbe basato sullo Stato nazionale che, soprattutto in Africa, ha, a dir poco, radici superficiali. Perciò, anche se le Nazioni Unite creassero un'operazione militare e civile perfetta (e finora non l'hanno mai fatto), non potrebbero imporre un sistema di Stato nazionale stabile in un paese con tradizioni praticamente inesistenti sotto questo profilo. Sarà interessante vedere come il governo creato in Afghanistan nel dicembre 2001 riuscirà ad andare avanti. Gli auspici non sono buoni. Forse l'Africa sarà il primo «continente fallito»¹⁶. Il fallimento della comunità internazionale in Ruanda è sintomatico di come essa stia complessivamente trascurando l'Africa di fronte ai suoi problemi, apparentemente immutabili.

Infine, c'è il ruolo dell'opinione pubblica nei paesi sviluppati. Forse l'idea di «villaggio globale» (coniata da Marshall McLuhan più di trent'anni fa) aveva un'incrinatura. Egli aveva ragione ad affermare che l'attuale rivoluzione delle comunicazioni, che stava allora prendendo l'avvio, avrebbe permesso alla gente di essere più informata sul resto del mondo, cosicché avrebbe avuto l'impressione di vivere tutti in un unico

grande villaggio. Ma la ventata di notizie – soprattutto di cattive notizie – è così travolgente che la gente non se la sente di aiutare i propri «vicini». Dando per scontato che il mondo si avvia verso maggiori problemi (come una crisi economica globale) le popolazioni occidentali sosterranno che «la carità va fatta a casa». Non vorranno che il loro denaro venga speso all'estero quando ci sono tanti problemi da affrontare in patria (come disoccupazione, criminalità e crisi della famiglia). Non saranno d'accordo che i loro governi diano asilo a tanta gente in fuga dai propri paesi in cerca di una vita migliore.

Conclusione

Per concludere, il futuro del pianeta, in termini di futuro dello Stato nazionale, verrà a trovarsi entro una di queste visioni. La sfida è di stimolare un maggior dibattito sul «grande quadro» della *governance* mondiale.

Keith Suter

NOTE

¹ David Adams (Editor), *The Seville Statement on Violence: Preparing the Ground for the Construction of Peace*, Parigi, UNESCO, 1989.

² Citato da: Andrina Stiles, *The Unification of Italy*, Londra, Hodder & Stoughton, 2001, p. 91.

³ *Ibid.*, p. 107.

⁴ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, Londra, Penguin, 1983 (1776).

⁵ Citato da: Robert Skidelsky, *John Maynard Keynes: Fighting for Britain*, Londra, Macmillan, 2000, p. 508.

⁶ Kenichi Ohmae, *The Borderless World*, London, Collins, 1990, p. xi.

⁷ David Korten, *When Corporations Rule the World*, Londra, Earthscan, 1996.

⁸ Per esempio, Richard Carnet and John Cavanagh, *Global Dreams*, New York, Simon & Schuster, 1994.

⁹ Kenichi Ohmae, *The Invisible Continent*, Londra, Nicholas Brealey, 2001.

¹⁰ Thomas Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, New York, Farrar, Straus, Giroux, 1999, pp. 26-8.

¹¹ Si veda: Paul Zane Pilzer, *Unlimited Wealth*, New York, Crown, 1994.

¹² *Ibid.*, pp. 197-213.

¹³ Robert Kaplan, «The coming Anarchy», *The Atlantic Monthly*, febbraio 1994, p. 46.

¹⁴ Sir Michael Rose, *Fighting Peace*, Londra, Harvill, 1998.

¹⁵ William Shawcross, *Deliver Us From Evil: Peacekeepers, Warlords and a World of Endless Conflict*, New York, Simon & Schuster, 2000.

¹⁶ Si veda: Keith Suter, «The Lost Continent: Has Africa Run Out of Hope?» *The Age* (Melburne), 27 gennaio 2001, p. 11.

L'articolo di Keith Suter su «Il futuro dello Stato nazionale nell'era della globalizzazione» è la descrizione obiettiva, il più asettica possibile, di quattro possibili scenari che potrebbero svilupparsi in un prossimo futuro come risultato della somma algebrica delle relative spinte di due opposte forze che agiscono nel mondo in questo periodo di transizione: da un lato la persistenza della divisione dell'umanità in stati nazionali sovrani e dall'altro la tendenza verso una crescente interdipendenza delle relazioni umane. I problemi sollevati da Suter stanno al centro del dibattito federalista e ci aspettiamo che rappresentino uno stimolo per i nostri lettori.

Tuttavia, sebbene una valutazione di questo tipo rappresenti un passo preliminare necessario per ogni azione, essa solleva diversi problemi per chi ha scelto di agire politicamente al fine di contribuire all'affermazione in tutto il mondo dei valori della pace, della democrazia, della libertà e della giustizia sociale (e probabilmente per ogni essere umano, poiché anche il rifiuto dell'azione politica è in realtà una scelta politica, cioè l'accettazione di essere un oggetto e non un attore – secondario fin che si vuole, ma un attore – dell'evoluzione umana).

In questa prospettiva, il primo problema è un problema di scelta: i quattro scenari che ci sono proposti non sono equivalenti rispetto a questi valori. E non è difficile immaginare che la scelta cadrebbe sullo scenario «Stato mondiale» di Suter. Ma preferire uno scenario ad un altro non lo rende più probabile.

Perciò dobbiamo chiederci: questi scenari sono egualmente probabili? In prospettiva storica, gli effetti del modo scientifico di produzione stanno spingendo irreversibilmente verso una interdipendenza crescente delle attività umane e finiranno, nel lungo periodo, col creare le condizioni per un governo mondiale (lo scenario «Stato mondiale»). Per di più, negli ultimi decenni del secolo scorso e all'inizio di questo, abbiamo vissuto in una situazione molto simile allo scenario «Earth Inc.» di Suter. Ma l'attuale crisi finanziaria ed economica che è drammaticamente dilagata sul mondo intero offre una chiara misura dell'ampiezza dell'aumento dell'interdipendenza umana e al tempo stesso della necessità di regole condivise a livello mondiale che garantiscano il quadro entro cui il mercato mondiale (e le imprese multinazionali) possa funzionare correttamente. Sebbene le reazioni alla crisi siano finora limitate ai singoli Stati, la spinta verso una cooperazione internazionale per limitare i danni si manifesta fortemente sia tra i governi sia nell'opinione pubblica. Indubbiamente le misure finora proposte non vanno al di là della cooperazione intergovernativa e non intaccano perciò la sovranità degli

Stati, tuttavia l'idea della necessità di qualche tipo di governo mondiale si sta facendo strada nell'opinione pubblica e si riflette nei mezzi di comunicazione di massa (l'esempio più recente è probabilmente l'articolo di Gideon Rachman «E adesso, un governo mondiale» sul New York Times dell'8 dicembre 2008). Tuttavia, come sottolinea Suter, questa tendenza si scontra contro l'eredità del vecchio modo di produrre – la sovranità dello Stato – e il processo del suo superamento sarà lungo.

Nel frattempo, incombono sul nostro pianeta drammatiche minacce alla sopravvivenza stessa del genere umano, derivate dallo stesso progresso scientifico e tecnologico che spinge verso l'interdipendenza umana: l'enorme potere delle armi di distruzione di massa, l'approfondirsi delle divario nella ricchezza tra il Nord e il Sud del mondo (la cui esistenza è esasperata dalla rete mondiale di telecomunicazioni) e l'inquinamento dell'aria e delle acque della Terra, con i cambiamenti climatici che ne derivano. Queste minacce non possono riguardare solo una parte del genere umano, perché di isole «felici» protette da esse non ne esistono più, né possono essere create (come alcuni politici si illudono di poter fare). La coscienza di questi pericoli rappresenta una forza aggiuntiva che spinge verso un governo mondiale e rinforza la necessità di un impegno politico per creare le condizioni del loro controllo al solo livello a cui può essere efficace, cioè al livello del pianeta.

D'altra parte, a breve e medio termine, la previsione dell'evoluzione della situazione mondiale è molto più incerta, perché il processo dell'emancipazione umana non procede in linea retta, ma può subire arresti improvvisi, deviazioni o perfino regredire per lunghi periodi in conseguenza del caso e della volontà umana.

Per quanti hanno deciso di agire politicamente con l'obiettivo di affermare i valori della pace, della democrazia, della libertà e della giustizia sociale, l'esistenza della tendenza di fondo verso l'interdipendenza umana significa che esistono le condizioni storiche per una battaglia in questa direzione e che è possibile identificare una strategia per contribuire al progresso verso questi obiettivi. In questa prospettiva, l'esperienza dell'unificazione europea è indubbiamente l'esperimento più avanzato nella direzione di cercare di superare le sovranità nazionali e di stabilire la democrazia internazionale. Probabilmente, è a livello europeo che si giocherà la partita finale tra la persistenza della sovranità nazionale assoluta e la creazione della democrazia internazionale (in altre parole, la creazione di uno Stato federale). L'attuale Unione europea rimane entro lo scenario dello «stato stazionario» o della «Earth Inc.» (sia pure al loro limite superiore)

e le condizioni socio-politiche complessive presenti nei suoi 27 membri non sono mature per il salto finale verso un'organizzazione federale. Pur tuttavia è possibile che la spinta verso un governo sovranazionale riesca a farsi strada in una più ristretta avanguardia di Stati (in ipotesi quelli che hanno dato inizio al processo di integrazione più di cinquant'anni fa), creando un primo nucleo federale che indubbiamente eserciterebbe una potente attrazione sui paesi vicini e costituirebbe uno straordinario esempio per il mondo intero. Se questo esperimento avesse successo, lo «Stato mondiale» di Suter diventerebbe una prospettiva molto più vicina.

Il Federalista

L'azione federalista

APPUNTI SULLO STATO DEL FEDERALISMO EUROPEO E SULLA NECESSITA' (E DIFFICOLTA') DI RILANCIARLO*

Per cercare di cogliere il significato della nostra esperienza come militanti del MFE e dell'UEF, possiamo partire da due constatazioni. La prima è che siamo gli eredi del passaggio da un federalismo utopico (quello di Proudhon), o istituzionale (quello di Hamilton) o fondato su un comportamento politico individuale (Spinelli) ad un federalismo scientifico e fondato su un comportamento politico attivo di movimento organizzato (grazie ad Albertini). La seconda constatazione è che quest'ultimo comportamento è tuttora un esperimento la cui sopravvivenza dipende da noi e il cui esito dipende a sua volta da almeno tre fattori.

Il primo fattore è rappresentato dall'assenza nella società e nella politica di elementi favorevoli allo sviluppo di un comportamento politico federalista autonomo: se non entra in contatto con dei federalisti, chi si avvicina alla politica può diventare federalista solo in seconda battuta, cioè da posizioni europeiste o dopo essere stato qualcos'altro (socialista, liberale, radicale, ecologista ecc), o non diventarlo mai. Il fatto che l'europeismo ormai pervade un po' tutte le famiglie politiche rende più difficile, non più facile, abbracciare un comportamento federalista autonomo. Per questo il federalismo come comportamento politico ha bisogno, per sopravvivere, di un particolare tipo di organizzazione che se ne faccia carico, con una chiara linea politica. Non è per caso che finora ci sono state solo due fucine di federalisti: una storica, rappresentata dalla seconda guerra mondiale (che ha agito sulla scelta individuale di molti uomini politici convertiti al federalismo nel dopoguerra) e una politico-culturale, basata sulle sezioni del MFE rifondate da Albertini. Con l'esaurirsi della fucina storica, il reclutamento, la formazione e la presen-

* Si tratta degli appunti rielaborati sulla base dei dibattiti svoltisi in occasione di incontri informali tra militanti e sezioni del MFE e dell'UEF organizzati a Bologna il 31 marzo 2007, a Pisa il 29 settembre 2007, a Roma il 31 maggio 2008 e a Bruxelles il 27 settembre 2008.

za materiale del federalismo dipende sempre più dalla capacità di tenere in vita la *fucina politico-culturale del federalismo*.

Il secondo fattore è costituito dalla fine del bipolarismo e della guerra fredda, che ha posto da almeno quindici anni, il problema di distinguere il quadro dell'integrazione europea da quello più ristretto della sua unificazione, cioè di distinguere più nettamente gli obiettivi europeisti da quelli federalisti.

Il terzo fattore è costituito dalla degenerazione del linguaggio federalista, che riflette una regressione sul piano del rigore dell'analisi teorica e dell'uso degli strumenti culturali. Conseguenza evidente di questo stato di cose è rappresentato dal fatto che sempre più spesso il significato delle parole usate in ambito MFE – cioè nell'ambito di maggiore omogeneità culturale federalista in seno all'UEF – non è più univoco, come non lo è la diagnosi dello stato in cui è il processo di unificazione europea.

I.

Cambia la natura dell'UEF: la generazione di chi ha conosciuto la guerra sta passando, la fucina storica del federalismo si è spenta.

Il federalismo, come tutte le grandi idee, può camminare nella storia solo sulle gambe di uomini e donne disposti a farlo camminare nella realtà di tutti i giorni. Fino a una decina d'anni fa questi uomini e donne federalisti attivi erano coloro i quali avevano contribuito a fondare prima (anni '40) o a rifondare poi (anni '60 e '70) l'UEF e le sue sezioni nazionali. Essi, al di là delle diverse esperienze politiche da cui provenivano e in cui continuarono ad essere immersi, erano uniti in ultima istanza dal rifiuto morale, prima che politico e culturale, della guerra e della prospettiva dell'emarginazione degli europei. Grazie a questi uomini e donne il federalismo e la battaglia per unire l'Europa, gli approcci strategici e l'azione dei movimenti federalisti, si sono incarnati in esperienze di vita ed attività riassumibili in volti e nomi ben precisi. Il federalismo è così potuto essere, non solo simbolicamente, ma nella realtà, qualcosa di vivo e identificabile a livello europeo e nei vari paesi attraverso persone come Spinelli, Albertini, Hirsch, Kogon, Frenay, Marc, Ordner, Van Schendel, Schöndube (per citare alcuni dei nomi di responsabili dell'UEF scomparsi che, pur non essendo sempre stati sulla stessa lunghezza d'onda, sono stati i nomi e i volti del federalismo organizzato che ha proiettato la sua immagine fino agli anni novanta del secolo scorso). Con il progressivo venir meno, per esaurimento naturale,

di questi riferimenti, per l'UEF e le sue sezioni ha incominciato a porsi, confusamente a partire dalla seconda metà degli anni novanta, con chiarezza in questi ultimi anni, il problema della reale identità e del ruolo dei federalisti nella storia e non più solo come sottoprodotto del secondo dopoguerra del secolo scorso.

Lo stato del federalismo organizzato dopo sessant'anni.

Un rapido sguardo al panorama europeo del federalismo è sufficiente per capire come la prosecuzione dell'esperimento federalista come movimento politico autonomo ed attivo è appesa ad un filo.

In Francia, operano una miriade di associazioni pro-europeiste e pro-federaliste di cui il MFE francese è una insignificante frazione (i giovani hanno addirittura rinunciato a chiamarsi federalisti); in Germania l'Europa Union, che fino a pochi anni fa rappresentava almeno una potente e ricca organizzazione, vacilla, e le sue sezioni regionali agiscono in modo sostanzialmente indipendente rispetto agli organi nazionali ed europei; in Italia si è indebolito il ruolo di avanguardia del MFE sul piano teorico, pratico e organizzativo; in Belgio permangono ancora le difficoltà da un lato di conciliare federalismo di matrice vallone e quello di matrice fiamminga e dall'altro di distinguerlo da una semplice associazione di funzionari o aspiranti tali di istituzioni o organizzazioni europee; in Olanda non si è neppure riusciti a creare una sezione dell'UEF; in Gran Bretagna il federalismo, pur ricco di tradizioni storiche e culturali alle quali dopotutto dobbiamo la nascita del MFE italiano, è da tempo succubo delle posizioni genericamente pro-europeiste delle forze politiche britanniche; al di fuori di questi paesi, in Scandinavia, nell'Est, il federalismo è indistinguibile dal generico europeismo. La situazione del federalismo non è migliore al di fuori del quadro dell'UEF, dove tutt'al più si trovano individui che si richiamano al federalismo, che lo studiano, che ad esso si ispirano, ma che non vogliono né possono individualmente porsi il problema di tenerlo in vita sul piano organizzativo, di trasmetterlo come comportamento politico.

Sul piano europeo, sotto il cappello dell'UEF ci sono una ventina di sezioni nazionali con qualche decina di migliaia di iscritti, ma in Europa, a parte in Italia, non ci sono quattro/cinque sezioni con una cinquantina di militanti federalisti in altrettante città nei paesi chiave in grado di condurre un'azione autonoma, per quanto limitata, che sia credibile ed utile sul terreno della costruzione del primo nucleo di uno Stato federale europeo. La struttura europea dell'UEF, che è fortemente tributaria delle

organizzazioni nazionali, riflette questa debolezza. Non è un problema nuovo. Già dopo la sconfitta della CED, Spinelli, ma soprattutto Albertini, si posero il problema se avesse senso mantenere oppure no l'autonomia dei centri nazionali delle sezioni federaliste rispetto ad un centro federale europeo da far dipendere da un Congresso di delegati delle sezioni locali e non indirettamente – come poi si affermò e com'è tuttora – dagli organi nazionali. La difficoltà dell'impresa è confermata dal fatto che, nonostante la crescita di una miriade di istituzioni europee, nessuna famiglia politica europea è riuscita finora a fare meglio. I cosiddetti congressi europei dei partiti sono rimasti delle specie di conferenze intergovernative di rappresentanti nazionali dei partiti – quelli socialisti, quelli democratico-cristiani, quelli liberali, verdi o radicali ecc.

L'alternativa sul piano dell'impegno pratico e personale di chi si affaccia su questa esperienza politica appare netta: o si constata l'ennesimo fallimento, dopo quello pacifista ed ecologista, dell'esperimento di organizzare un movimento su scala internazionale, e quindi ci si ritira dal federalismo organizzato, oppure si prende atto che, nonostante le difficoltà, il federalismo è necessario e si accetta la sfida di cercare, ancora una volta, di rilanciarlo.

II.

Il fallimento della formula allargamento-approfondimento.

Finché il quadro dell'integrazione è coinciso con quello della possibile unificazione graduale – ma comunque non di tutti gli Stati membri della Comunità dopo l'ingresso della Gran Bretagna – è stato possibile una osmosi tra europeismo e federalismo, sia sul piano organizzativo che politico: per una ventina d'anni – tra il 1970 e i primi anni '90 – i successi sul terreno dell'integrazione sono stati condivisi e rivendicati come tali sia dagli europeisti che dai federalisti. Questa fase è finita. I successi europeisti riconducibili ai vari allargamenti e riforme dei trattati, già da tempo vanno nella direzione contraria a quella della creazione della federazione europea. Ormai il federalismo deve tornare a fare i conti con attività e battaglie senza successi e riconoscimenti immediati per i suoi militanti, esattamente come è accaduto dai tempi della caduta della CED fino alle prime battaglie per l'elezione diretta del parlamento europeo. Con una significativa differenza rispetto a quel già difficile periodo: non siamo, come allora, alla vigilia di alcuna nuova fase gradualistica nel processo di unificazione europea, bensì all'ultima trincea della guerra di posizione sul fronte del salto federale.

Questa difficoltà è stata mascherata negli ultimi quindici anni dal lancio di due campagne di riferimento dell'azione federalista a livello europeo: quella per la democrazia europea e quella per la costituzione europea. Queste campagne avevano un duplice scopo. Verso l'esterno esse dovevano servire come strumento di pressione nei confronti dei governi, delle classi politiche, delle opinioni pubbliche per realizzare l'unità politica una volta presa la decisione di fare la moneta unica. Verso l'interno, per le sezioni UEF, esse dovevano fornire un ombrello comune sotto il quale condurre azioni e attività nazionali e locali molto diverse tra loro: di carattere pubblico e di critica e stimolo nei confronti della classe politica; di natura più blanda altrove. Oggi possiamo dire che quelle campagne sono state l'estremo tentativo di inserirsi in uno sviluppo ormai sempre più meramente euro-cooperativo dell'Unione europea: era già evidente che si andava esaurendo definitivamente una fase storica della lotta federalista di trasformazione graduale della Comunità – poi l'Unione – in uno Stato europeo. Una volta decisa la moneta unica e avviato il riavvicinamento delle due Europe, che significato poteva assumere infatti, sul piano pratico, la formula dell'allargamento con l'approfondimento senza dare in tempi brevi a quest'ultimo uno sbocco statutale sovrano europeo?

Già dopo la metà degli anni novanta, in alcuni Comitati federali e al Congresso dell'UEF di Vienna nel 1997, grazie all'allora presidente uscente dell'UEF Francesco Rossolillo, era stato posto il problema dell'incompatibilità del quadro con gli obiettivi delle campagne europee. A cavallo tra la fine degli anni novanta e l'inizio degli anni 2000, dopo il Trattato di Amsterdam e quello di Nizza i termini del dibattito erano chiari, come è ben testimoniato in questo passaggio di una delle prime lettere europee:

«E' legittimo sperare che l'Unione attuale, e a maggior ragione un'Unione allargata, possa portare a compimento negli anni a venire ciò che essa non è stata capace di fare fino ad oggi? La risposta è no. Non ci si può rifiutare di prendere atto che l'atteggiamento della classe politica e dell'opinione pubblica nei confronti non solo della prospettiva di un'unificazione federale dell'Europa, ma di qualsiasi prospettiva di rafforzamento delle istituzioni dell'Unione, rimane fortemente contrario in Gran Bretagna e nei paesi Scandinavi, ed evolve negativamente anche in alcuni paesi tradizionalmente favorevoli. I paesi candidati, che, malgrado le difficoltà, verranno associati sempre più strettamente, anche se dapprima in modo informale, ai meccanismi decisionali dell'Unione, dichiarano apertamente di non avere alcuna intenzione di

rinunciare ad una sovranità da poco riconquistata. La verità è che, nel fragilissimo quadro dei Quindici, un dibattito serio su questo tema non può nemmeno cominciare, e anche proposte di riforma timide e minimalistiche vengono respinte da alcuni governi come inaccettabili minacce alla sovranità nazionale. Quella che l'Unione giunga a darsi una nuova struttura istituzionale, democratica e capace di agire, nel quadro attuale o addirittura in un quadro allargato, è quindi un'illusione che è giunto il momento di dissipare.

Molti uomini politici in Europa, anche se non vedono con chiarezza l'obiettivo dell'unità federale, sanno che la salvezza del continente passa per un rafforzamento radicale delle istituzioni dell'Unione. Ma le loro dichiarazioni e le loro proposte, fino a che vengono avanzate nell'attuale quadro a quindici, per di più in procinto di allargarsi a venti o venticinque, suonano inevitabilmente come velleitarie e propagandistiche. E' urgente che essi si rendano conto del fatto che in questo quadro qualunque progetto che si proponga di realizzare una solida unione politica, quale che sia la sua forma, è ormai divenuto impraticabile. E qualcuno sembra incominciare a capire che la sola via attraverso la quale il processo può riprendere e diventare irreversibile è quella di un cambiamento del quadro.

Ciò significa che il solo modo per ridare credibilità all'obiettivo dell'unità politica del continente è quello di rilanciare il processo a partire da un gruppo ristretto di paesi che sia abbastanza solido e compatto da poter esprimere con forza la volontà di andare avanti». (F. Rossolillo, Lettera europea n. 20 ottobre 2001).

La scelta di fronte alla quale si trovano i federalisti: limitarsi a consolidare l'esistente o battersi per creare un reale potere europeo.

I successi conseguiti dal processo di integrazione europea in termini di allargamento, di un evidente accresciuto benessere in tutta Europa, dell'esistenza di istituzioni comuni che co-legiferano con quelle nazionali in molti campi, hanno indotto molti – la maggioranza nell'UEF e nel MFE – a ritenere che l'unificazione europea in quanto tale non fosse più un obiettivo politico da perseguire in sé, e che l'Unione europea rappresentasse già una embrionale federazione *sui generis* da consolidare e trasformare attraverso una serie di riforme. Mettersi in questa ottica ha avuto delle evidenti conseguenze sul piano politico-organizzativo. Sul piano della lotta politica, questo ha significato scivolare sempre più sul terreno della rivendicazione di questo o quel diritto (riassumibile nello

slogan *let the European people decide* non importa su che cosa e in quale quadro) o concessione (l'estensione del voto a maggioranza, maggiore codecisione con il Parlamento europeo), nei confronti di un potere che, per quanto debole, si ritiene che esista già: nei fatti ciò implica abbandonare l'obiettivo della creazione di un potere nuovo. Sul piano organizzativo, quando lo scopo principale di un movimento diventa quello di influenzare e accompagnare qualcosa che già esiste, questo significa abbandonare il modello organizzativo rivoluzionario – fuori dal quadro di potere esistente – e abbracciare quello di tipo partito o ONG – dentro il quadro di potere esistente.

E' su questo punto teorico che si è manifestata e sussiste una profonda divisione politica all'interno dei federalisti – soprattutto in Italia, ma ormai non solo – e non su questioni di dettaglio, di lana caprina o di ottuso dogmatismo, come qualcuno vorrebbe far credere, rendendo in questo modo semplicemente un cattivo servizio al chiarimento dei problemi che sono in discussione e alla verità.

Abbandonare il paradigma dell'azione federalista significa tornare al federalismo utopico.

Come già accennato, due dati, uno relativo al quadro in cui battersi per la federazione europea, l'altro relativo alla scoperta – grazie ad Albertini – della natura rivoluzionaria della lotta federalista, hanno caratterizzato lo sviluppo del federalismo organizzato nell'ultimo mezzo secolo rispetto alle aspirazioni federaliste, rimaste sempre a livello di progetti ideali, dell'ottocento e della prima metà del novecento. Il primo dato è stato il frutto delle condizioni storiche, politiche e sociali venutesi a creare dopo la seconda guerra mondiale per dar vita non ad una generica federazione, ma ad un primo nucleo federale a partire da un gruppo definito e limitato di paesi. Prima di allora l'unità degli europei era stata associata a progetti e proposte di unire indistintamente Stati dagli interessi profondamente divergenti – come per esempio la Francia post-napoleonica e la Russia zarista –, come auspicato dalla corrente federalista in seno al pacifismo nel corso dell'ottocento, o di federare Stati democratici comprendenti qualche nazione europea (Francia e Gran Bretagna) con gli Stati Uniti d'America (ipotesi queste di cui si trova ancora traccia in alcune frange del World Federalist Movement negli USA). Dopo la fine della seconda guerra mondiale, con la divisione dell'Europa in due aree di influenza, il fatto che l'interesse all'unità coincidesse con la necessità di incominciare ad unire un piccolo gruppo di paesi attorno a Francia e Germania, ha

messo in evidenza un paradigma dell'azione dal quale il federalismo attivo non può prescindere: fare una federazione significa fondare un *primo nucleo di Stato federale europeo*.

Quando nel 1947 Spinelli si rivolse al Congresso dell'UEF di Montreaux, lo fece sottolineando che il Piano Marshall aveva aperto una occasione per agire e, allo stesso tempo, che questa azione, per avere una qualche probabilità di successo, doveva svilupparsi in un'area più ristretta rispetto a quella generica dell'intera Europa, e più precisamente nell'area di influenza americana. Negli Statuti riformati del MFE degli anni ottanta Albertini ha voluto mantenere il riferimento al nucleo federale.

Il fatto è che il federalismo europeo si è emancipato dall'utopia solo nel momento in cui un certo numero di individui ha scoperto, condiviso con altri e mantenuto sul campo il paradigma dell'azione per un nucleo federale. Il federalismo è destinato a tornare ad essere una corrente di pensiero utopica, come tante altre che sopravvivono nella società, nel momento in cui questo paradigma dovesse essere abbandonato.

La progressiva perdita del controllo della posizione chiave.

Dagli anni settanta fino alla metà degli anni novanta i federalisti italiani hanno esercitato un ruolo di leadership culturale e morale indiscussa sull'organizzazione europea. Ne sono una testimonianza le campagne per l'elezione diretta del Parlamento europeo (azioni unilaterali e manifestazioni di Roma 1975 e di Strasburgo 1979), per il mandato costituente al Parlamento europeo (manifestazione di Milano 1985, Lussemburgo 1985, l'Aja 1986, Bruxelles 1987 e referendum indetto con legge di iniziativa popolare nel 1989) e per la moneta europea (Manifestazione di Strasburgo, di Roma e di Maastricht). Questo ruolo è venuto meno già con la manifestazione di Nizza del 2001 (ennesima mobilitazione italiana con speranze di ricaduta europea), e si è definitivamente incrinato con la campagna nei confronti della convenzione europea e della campagna di ratifica del trattato costituzionale. Ammesso (e non concesso) che fosse giusto condurre tali campagne queste, per essere efficaci, avrebbero dovuto articolarsi e basarsi su di un reale potere delle sezioni federaliste (al di fuori dell'Italia) di influenzare le rispettive classi politiche nazionali. Questo potere reale non c'era e, come abbiamo detto, tuttora non esiste. Così al grave errore di aver scelto degli obiettivi che volutamente si allontanavano dalla logica dei paradigmi dell'azione e della strategia federalista, si è aggiunto quello, deleterio in ogni battaglia,

di mandare allo sbaraglio le proprie forze dopo aver abbandonato le posizioni chiave di difesa della propria posizione. L'inadeguatezza dell'UEF è apparsa alla luce del sole quando è stato chiaro che proporre obiettivi ambigui serviva di più la causa antieuropea ed euroscettica nei vari paesi che non quella europea.

III.

Le sezioni come centri vitali per il rilancio del federalismo.

Il federalismo come comportamento politico è diventato attivo per un gruppo, e non più per un solo individuo, grazie ad una specifica azione che, nel tempo, ha reso vitale e trasmissibile a diverse generazioni di militanti la pratica dell'elaborazione e condivisione da parte di molti di una linea teorica razionale e coerente, coniugata ad una linea strategica e tattica adeguata al momento storico-politico e alle forze disponibili, in un quadro d'azione potenzialmente europeo. Ora, bisogna prendere atto che questa operazione ha avuto successo solo quando e laddove l'impegno politico è stato sorretto, oltre che da uno sforzo organizzativo, da un costante lavoro culturale. Perché le cose siano andate così trova una spiegazione nel fatto, anche questo più volte analizzato, che non si sta individualmente e non si tengono a lungo delle forze su di un terreno di lotta come quello federalista, caratterizzato dall'assenza di successi, senza forti motivazioni culturali e morali. Per questo non va sottovalutata la dimensione culturale dell'attività di base, né la sua dimensione scientifica (in termini di rigore e metodo di verifica della corrispondenza tra teoria e realtà). Sul fatto che questo non significhi né creare una sorta di comunità di studiosi contemplativi, né uno dei tanti think-tank, né tantomeno una setta non è il caso di soffermarsi, in quanto si tratta di prospettive che sono incompatibili tanto con il tipo d'azione politica che si vuole condurre, quanto con l'esperienza già fatta, tanto con il semplice buon senso. Tutto ciò aiuta però a capire meglio perché il federalismo, a differenza di altre esperienze, politiche e non, che si sono incarnate in successi rivoluzionari e in istituzioni di potere, ha qualche possibilità di sopravvivere solo nella misura in cui ci sono dei gruppi disposti a farlo vivere (o a farlo rinascere dalle sue ceneri).

Sul piano pratico, oltre a cercare di tenere in vita questi meccanismi nelle sezioni in cui ciò è già possibile e sperimentato, si potrebbe:

a) in Italia e in Europa, verificare se e dove ci sono dei federalisti che condividono queste preoccupazioni;

b) nel MFE e nell'UEF, creare delle occasioni di dibattito e incontro tra quei gruppi e sezioni di federalisti che sono rimasti sensibili a queste problematiche e che incominciano a percepire la crisi che ha investito il federalismo, non tanto e non solo sul piano organizzativo, ma anche sul terreno culturale;

c) sul piano della strategia, rilanciare la riflessione sulla necessità di promuovere una linea politica che riporti l'obiettivo della creazione dello Stato federale al centro dell'azione e del confronto con la classe politica europea, nella consapevolezza che gli approcci per attuarla possono essere diversi a seconda dei fronti nazionali in cui si opera;

d) per quanto riguarda la dimensione culturale, continuare a sperimentare gli strumenti federalisti di analisi della realtà e del mondo che ci circonda. Questo implica in primo luogo dare una prospettiva di sviluppo, come gruppo, al principale simbolo e riferimento dell'analisi della storia, dei fatti e del pensiero federalista nell'ultimo mezzo secolo: la rivista *Il Federalista*.

La necessità di fare la Campagna per lo Stato federale europeo.

C'è un legame tra il modello di una organizzazione politica e gli obiettivi che essa persegue. C'è un legame tra la scelta di questi ultimi e quel che si fa e si è: *nomina sunt omina*, soprattutto in politica. Questo è in estrema sintesi ciò che una campagna e i suoi strumenti dell'azione devono esprimere sul terreno organizzativo e pratico. Questo è il motivo per cui è necessario tenere sul campo la Campagna per lo Stato federale europeo. A titolo d'esempio, possiamo immaginare una griglia di quesiti e problemi generali da affrontare e sviluppare all'interno dell'organizzazione per rafforzarne la coesione e la capacità d'azione nei confronti dell'esterno. I quesiti e problemi generali che potrebbero essere presi in considerazione sono quelli già noti:

- Perché è necessario fare lo Stato federale europeo.
- Non ci si può unire politicamente senza fare uno Stato.
- Scrivere una Costituzione e fare uno Stato.
- Che cos'è uno Stato federale.
- Che cos'è una costituzione federale.
- Le condizioni per fondare uno Stato.
- Da chi e da che cosa dipende la creazione di uno Stato.
- Le condizioni per aderire ad uno Stato federale.

Dall'analisi di questi temi generali dovrebbe discendere la necessità di articolare l'azione federalista sui diversi fronti nazionali, partendo dall'ovvia constatazione che bisognerebbe distinguere innanzitutto ciò per cui varrebbe la pena battersi nel quadro della possibile unificazione (limitato a pochi paesi), con un approccio politico diretto, da quello dell'integrazione (allargato ai più) per cui varrebbe la pena battersi nel quadro allargato con un approccio politico indiretto.

A titolo d'esempio, l'approccio diretto potrebbe basarsi sulla diffusione e sull'impiego de:

- Il Patto federale.
- L'appello ai paesi fondatori.
- La denuncia delle responsabilità che gravano su Francia e Germania.
- Un appello ai paesi vicini ai fondatori.
- La richiesta di un'Assemblea costituente per i paesi che avessero sottoscritto il Patto.
- La creazione di Comitati per lo Stato federale a diversi livelli.

Mentre gli strumenti dell'approccio indiretto potrebbero interessare:

- Campagne sulla necessità di approfondire l'Unione politica.
- Manifesto per l'unità politica su base federale nei paesi dell'Europa allargata.
- Appello a sostegno della federazione europea e dell'avvio comunque di un primo nucleo federale aperto, anche senza la partecipazione iniziale del paese in cui opera questa o quella sezione di federalisti.

NOTE SPARSE SUL SIGNIFICATO DI ALCUNE ESPRESSIONI

Guerra di movimento o guerra di posizione.

Sin dalla metà degli anni ottanta Albertini aveva messo in evidenza la necessità per i militanti di prepararsi ad una «guerra di posizione», cioè ad un tipo d'azione politica che tenesse sempre più conto del fatto che tutti gli obiettivi intermedi perseguibili con il «gradualismo costituzionale» stavano per essere raggiunti. Con quella espressione Albertini riprendeva una definizione che Gramsci aveva coniato per descrivere le difficoltà che deve superare un movi-

mento rivoluzionario nel momento in cui si trova a dover combattere la battaglia decisiva. Viste le incomprensioni che l'uso di questa terminologia ha provocato, vale la pena riportare ancora una volta – di queste cose si era già discusso ampiamente negli anni ottanta prima del Congresso di Verona del 1987 e poi ancora nel 2001 prima del Congresso di Ferrara, che cosa essa significava secondo Gramsci: «nella politica sussiste la guerra di movimento fino a quando si tratta di conquistare posizioni non decisive ..., ma quando, per una ragione o per l'altra, queste posizioni hanno perduto il loro valore e solo quelle decisive hanno importanza, allora si passa alla guerra d'assedio, compressa, difficile, in cui si domandano qualità eccezionali, di pazienza e di spirito inventivo. Nella politica l'assedio è reciproco, nonostante tutte le apparenze, e il solo fatto che il dominante debba fare sfoggio di tutte le sue risorse dimostra quale calcolo esso faccia dell'avversario»¹. La guerra di posizione è dunque una delle strade che può imboccare la strategia per raggiungere il suo scopo. Per quanto possa sembrare improbabile dal punto di vista dei rapporti di forza, la battaglia decisiva sul futuro dell'Europa si gioca ormai sull'assedio reciproco tra federalisti e un certo numero di governi sul terreno della creazione di un nucleo federale.

Se il fronte sul quale si combatte oggi la guerra di posizione è quello su cui si giocano le possibilità di creare il nucleo federale², i contenuti dell'agitazione e della propaganda non possono essere gli stessi di quelli per trasformare l'intera Unione in federazione, puntando sulla possibilità di scatenare un processo costituente nel quadro attuale. In sintesi, se il fuoco della strategia è il nucleo federale si tratta infatti di pensare ed agire in un nuovo quadro di lotta, cioè di saper distinguere: a) *il quadro in cui si manifestano le contraddizioni* del processo di unificazione (l'Unione europea a 27 ecc.) *dal quadro in cui è possibile creare la federazione* (un gruppo iniziale di Stati di cui facciano parte Francia e Germania); b) gli elementi di potere mutevoli (le istituzioni dell'Unione) da quelli effettivi (le sovranità nazionali). Se invece il fuoco della strategia è quello di riformare l'Unione europea, si rimane, anche psicologicamente, nel quadro esistente. La scelta di una linea strategica piuttosto di un'altra non riguarda quindi semplicemente un diverso impiego delle forze, ma anche il fatto di suscitare diverse aspettative sul piano dei risultati politici attesi, delle motivazioni personali, del tipo di mobilitazione, dei criteri per giudicare del successo o dell'insuccesso di un'azione ecc. In questo senso la linea strategica non è separabile dalla politica di reclutamento e di formazione di nuove forze. Mentre la scelta strategica ha un fondamento essenzialmente teorico-morale e si basa su «agenti che sfuggono al sapere attinto nei libri, che non si lasciano ridurre in cifre né in categorie» come scrive Clausewitz, la sua applicazione ne ha uno pratico-politico, in quanto «dipende dai mezzi più idonei per realizzare scopi politici» (L. Hart). La prima affermazione, come mette bene in evidenza Clausewitz a proposito dell'importanza delle forze morali nel decidere l'esito di una guerra, si spiega con il fatto che la scelta di una linea strategica piuttosto di un'altra dipende solo in parte da un rigoroso calcolo dei rapporti di forza, in quanto, senza la volontà e un atto morale da parte di alcuni individui di condividere e sostenere una certa strategia, non c'è l'impulso essenziale ad agire e ad incanalare le energie in

una direzione piuttosto che in un'altra. La seconda affermazione invece trova conferma nel fatto che, una volta decisa una linea strategica, la sua unità ed efficacia non si fondano tanto sul suo sviluppo univoco, quanto piuttosto sulla condivisione dell'obiettivo strategico da raggiungere da parte di più individui organizzati politicamente, obiettivo che non deve necessariamente essere perseguito con un unico approccio (e quindi con la stessa azione).

Approccio diretto e indiretto.

L'UEF dovrebbe prendere atto della necessità di rilanciare una strategia per lo Stato federale europeo, attraverso due approcci: uno indiretto, da applicare in tutti quei paesi che, pur facendo parte dell'Unione europea, non hanno ancora maturato le condizioni (storico-politiche, economiche, sociali) per unirsi politicamente; uno diretto da applicare in tutti quei paesi su cui cade la responsabilità politica e storica di lanciare un'iniziativa per la realizzazione dell'obiettivo dello Stato federale a partire da un gruppo di paesi. Il problema di varare una più trasparente ed efficace strategia duale resta, e si basa sulla constatazione di fatto – ormai riconosciuta dagli stessi governi, anche se poi questi non ne traggono le necessarie conseguenze – che l'attuale Unione confederale è destinata a disgregarsi se si ostina a voler procedere a ventisette. In sostanza una simile strategia dovrebbe definire le linee guida per: a) un approccio diretto da portare avanti da una rete europea di gruppi federalisti per rivendicare la creazione dello Stato federale europeo subito a partire dai paesi fondatori. Nulla e nessuno vieterebbe di sostenere una simile strategia da parte di gruppi federalisti che volessero farlo anche in altri paesi; b) per sviluppare un approccio indiretto da portare avanti probabilmente da un maggior numero di sezioni e gruppi federalisti nei confronti di quei governi e parlamenti dai quali sarebbe importante ottenere innanzitutto che non mettano in pericolo l'*acquis communautaire*, che maturino la volontà e la possibilità di integrarsi di più e che nel frattempo non ostacolino il perseguimento dell'unità politica da parte di altri Stati. Questa è in sostanza la sfida con la quale si dovrà confrontare il federalismo organizzato in Europa nei prossimi anni se vorrà sopravvivere: gestire e fare interagire l'approccio per tenere in vita e far avanzare dove possibile l'Europa dei trattati fra molti, con l'approccio per far nascere l'Europa del Patto federale costituente, inizialmente fra *pochi* paesi. E' in questa prospettiva che occorre tener vivo il dibattito e l'iniziativa sul terreno del rilancio del progetto di unificazione politica dell'Europa. Questo implica sviluppare e tenere in vita, a partire dal maggior numero possibile di città e regioni in cui si è presenti, un'azione federalista coerente sia con gli scopi per cui sono nati i movimenti federalisti in Europa, sia con l'attuale quadro di potere europeo e mondiale.

Assedio politico.

Un assedio politico presuppone un maggiore e non un minore sforzo organizzativo e di elaborazione culturale. Secondo Clausewitz l'arte della guerra

nasce e si affina con l'assedio. Prima e al di fuori di questa situazione essa è solo «una specie di guerra». L'assedio richiede infatti quella limitazione della «libera attività dello spirito»³ che, essendo possibile solo in un contesto organizzativo e strategico non occasionale, è alla base di ogni teorizzazione.

Questa teorizzazione militare è stata trasferita sul piano politico da Gramsci nella definizione della guerra politica di posizione. Secondo Gramsci in una situazione di assedio politico non esistono solo le difficoltà costituite dalla realtà esterna, ma anche quelle dell'educazione al coraggio e alla pazienza dei propri militanti. Per questo è importante riconoscere il momento in cui sono ancora possibili manovre diversive e di avvicinamento all'obiettivo, dal momento in cui è essenziale concentrarsi sul punto decisivo e controllare i momenti in cui «l'irrequietezza si fa immobilità», e in cui l'azione, separandosi dalla teoria, diventa «fare per fare»⁴. Questa osservazione è un affinamento di quella di Lenin sul ruolo dell'avanguardia, in base alla quale «non si può vincere unicamente con l'avanguardia. Gettare unicamente l'avanguardia nella lotta decisiva, prima che larghe masse abbiano preso la posizione o di un diretto appoggio dell'avanguardia o almeno di una benevola neutralità verso questa, accompagnata dalla volontà di non aiutare gli avversari, sarebbe non soltanto una sciocchezza, ma anche un delitto»⁵.

Tenere le posizioni chiave.

L'equivalente politico dell'espressione *mantenere la posizione chiave*⁶ utilizzata da Clausewitz, è quello del controllo assoluto degli strumenti teorici e pratici senza i quali non c'è possibilità d'azione autonoma.

Approccio duale.

a) Una strategia, per essere efficace, deve contemplare almeno due approcci applicativi, uno diretto e l'altro indiretto per conseguire un obiettivo. La decisione di seguire uno o entrambi gli approcci è alla base dell'azione politica, come di quella militare. Questa decisione non può essere presa una volta per tutte, non si adatta a tutte le occasioni, ed ha un riscontro pratico solo nella misura in cui è fatta propria da un gruppo organizzato sul territorio. Mutuando una formula di Gramsci, solo nella misura in cui ogni decisione è capita e condivisa da elementi attivi o attivabili, e solo nella misura in cui ognuno di essi può intuire qual è il contributo che può dare alla sua realizzazione e attuazione, essa crea un atto, un fatto politico e prepara il terreno di organizzazione di una lotta.

b) La scelta dell'approccio dipende dalla situazione contingente (condizioni politiche e storiche) e dall'analisi dei rapporti e posizioni di forza in campo. Quando il fronte è esteso e la lotta è prolungata nel tempo la strategia tende inevitabilmente a diventare duale. Il rischio in questo caso è duplice: non accorgersi della sua natura e scambiare gli obiettivi secondari – diversivi – con quello finale. Come ha messo in luce L. Hart: «L'opposizione alla verità è inevitabile, soprattutto quando ha i connotati del nuovo, e il grado di resistenza

può essere diminuito prestando attenzione non solo all'obiettivo finale da raggiungere, ma anche al modo in cui raggiungerlo. Evitare un attacco frontale diretto ad una posizione ben difesa attraverso una manovra indiretta può rappresentare un modo per raggiungere lo scopo. Ma in questo caso il pericolo è rappresentato dal rischio di perdere di vista il vero obiettivo, perché niente è più fatale per l'esito di una battaglia 'to lapse into untruth'»⁷.

Franco Spoltore

NOTE

¹ Antonio Gramsci, «Passato e presente», in *Quaderni di carcere*, Roma, Editori Riuniti, 1979, p. 90.

² Si vedano in proposito l'editoriale di Francesco Rossolillo, «L'Europa dopo Nizza», *Il Federalista*, XLIII, 2001, n. 1 e il contributo al dibattito del XX Congresso nazionale MFE, *Tesi di dibattito sul nucleo federale*, di Luisa Trumellini, scaricabile all'indirizzo <http://www.alternativaeuropea.org/documenti/dosweb/tesi.html>.

³ Karl von Clausewitz, *Della Guerra*, Milano, Mondadori Editore, 1999, p. 106.

⁴ Antonio Gramsci, *Op. cit.*, p. 6.

⁵ Lenin, *L'estremismo malattia infantile del comunismo*, Roma, Società editrice l'Unità, 1945, p. 89.

⁶ Karl von Clausewitz, *Op. cit.*, p. 601.

⁷ Liddell Hart, *Strategy*, London, Meridian Book, 1991, p. xxi

NOTIZIE SUGLI AUTORI

SALVATORE ALOISIO, Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Modena e Reggio Emilia; Membro del Comitato Centrale del Movimento Federalista Europeo.

ANNA COSTA, Membro del Comitato Centrale del Movimento Federalista Europeo.

FRANCO SPOLTORE, Membro del Comitato Centrale del Movimento Federalista Europeo.

KEITH SUTER, Director of Studies, International Law Association (Australian Branch).

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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 dei federalisti 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.

2005

Editoriali

Francesco Rossolillo.

Il no di Francia e Olanda a questa Europa.

Il problema della difesa europea e il nucleo federale.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il rivoluzionario.

Ugo Draetta, Dopo il Trattato costituzionale. La questione dell'Europa politica.

Guido Montani, Il ruolo del bilancio europeo nella politica economica europea.

Note

L'economia europea di fronte alla sfida asiatica.

La crisi delle Nazioni Unite.

La Conferenza di Messina e lo sviluppo dell'unificazione europea.

Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Altiero Spinelli.

2006

Editoriali

Problema energetico e nazionalismo economico.

L'eredità di Altiero Spinelli.

Come rispondere alla crisi dell'Unione europea.

Saggi

Tommaso Padoa-Schioppa, L'Europa della Malinconia.

Sante Granelli, La crisi del Medio Oriente e le responsabilità dell'Europa.

Altiero Spinelli, Manifesto dei federalisti europei.

Giulia Rossolillo, Nucleo federale e Unione europea.

Note

La Cina, il Mercosur e un'assente: l'Europa.

Flessibilità e coesione. La logica e i tranelli dell'integrazione differenziata.

Trent'anni fa

Mario Albertini, Elezione europea, governo europeo e Stato europeo.

2007

Editoriali

Energia: il «tempo» della transizione verso le fonti rinnovabili e la questione del potere europeo.

L'eredità di Mario Albertini.

Sovranità e popolo europeo.

Saggi

Jean-Marie Le Breton, Gli Stati disuniti d'Europa nel mondo di oggi e di domani.

Nicoletta Mosconi, Mario Albertini teorico e militante.

Giulia Rossolillo, Popolo europeo, potere costituente e costruzione dello Stato federale europeo.

Thomas Schmitz, Globalizzazione, diritto internazionale, popolo e Stato.

Note

L'avanguardia europea.

