

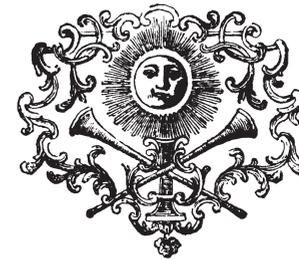
IL FEDERALISTA

rivista di politica

IL FEDERALISTA, LIII (2011) N. 1

*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 LIII, 2011, NUMERO 1

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

INDICE

<i>La crisi in Nord Africa, la catastrofe in Giappone e l'Europa</i>	pag.	3
SALVATORE ALOISIO, <i>Spunti di riflessione riprendendo alcuni scritti di Francesco Rossolillo</i>	»	7
ANNA COSTA, <i>Il difficile equilibrio tra Stato e mercato</i>	»	17
GABRIELE FELICE MASCHERPA, <i>Il Piano Briand di "Unione federale europea"</i>	»	31
NOTE		
<i>Oculos habent et non videbunt</i> (Elio Cannillo)	»	53
<i>Europeismo e federalismo</i> (Luisa Trumellini)	»	58
I DOCUMENTI		
<i>Due congressi per rilanciare l'azione dei federalisti europei</i> (Franco Spoltore)	»	66

La crisi in Nord Africa, la catastrofe in Giappone e l'Europa

Le vittime, le distruzioni, l'incertezza sul futuro e il dramma che sta sconvolgendo l'esistenza di centinaia di milioni di uomini e donne in molti paesi dell'Africa settentrionale, del Medio Oriente e del Giappone hanno cause molto diverse fra loro. Ma quando questi drammatici fatti vengono considerati nel loro insieme e in relazione al mondo in cui viviamo, essi rappresentano l'ennesima conferma della fragilità dell'attuale sistema di governo internazionale da un lato, e della precarietà del modello di sviluppo fondato su un sistema di produzione e consumo di energia giunto ai limiti della sostenibilità e della sicurezza, dall'altro. In questa fase la politica non ha gli strumenti per affrontare in modo efficace le sfide poste dalla globalizzazione e dall'impetuosa, ma non impreveduta o imprevedibile, ascesa economica, sociale e politica del resto del mondo rispetto all'Occidente. L'illusione che il primo shock del nuovo millennio, quello prodotto dall'attentato dell'11 settembre 2001 e dalle sue conseguenze anche in termini militari, fosse solo uno sporadico, benché gravissimo, episodio, si è presto infranta contro la realtà delle ripetute crisi, politiche, economiche ed ecologiche, e delle loro pesanti ripercussioni su scala mondiale, che si stanno succedendo nell'ultimo decennio.

Per restare all'Europa, quando si considera la conseguenza su cui tutti i governi e tutti i movimenti politici sono stati costretti a riflettere – vale a dire l'inaffidabilità e l'insicurezza di uno sviluppo economico-produttivo ancora troppo dipendente dal petrolio e dal nucleare – in seguito alla crisi del Nord Africa e di molti paesi arabi e alla catastrofe giapponese, appare in tutta evidenza l'enorme responsabilità di non aver saputo, non solo e non tanto negli ultimi dieci anni, bensì in oltre mezzo secolo, contribuire a portare a termine la costruzione di un diverso governo politico, economico e produttivo su scala internazionale. Questo è il risultato di cui gli europei sono responsabili innanzitutto per non

essere stati capaci di portare a termine la costruzione di un nuovo “solido Stato internazionale” per usare le parole di Altiero Spinelli nel Manifesto di Ventotene scritto nel 1941, proprio a partire dal loro continente; e per non aver quindi saputo diventare sia un modello innovativo di riferimento dal punto di vista politico-istituzionale ed economico e sociale, sia un referente e un aiuto concreto, duraturo e svincolato dagli interessi nazionali, per i paesi della sponda africana del Mediterraneo. Un modello potenziale cui il mondo guardava con speranza, al punto che la stessa Cina ha continuato a seguirne con attenzione lo sviluppo sin dagli anni Settanta del secolo scorso.

Certamente in questi ultimi decenni il mondo ha fatto comunque enormi progressi in termini di realizzazione di sempre migliori condizioni di vita e di sicurezza; si tratta di progressi che sono stati possibili grazie ad una crescente affermazione della rivoluzione scientifica e tecnologica e che hanno anche accompagnato una più ampia diffusione su scala internazionale dei principi di democrazia, libertà e giustizia sociale. L'Europa stessa, proprio grazie al fatto di aver saputo avviare il processo di integrazione continentale, ha potuto godere di questi progressi. Ma, come a livello globale l'incapacità della politica sembra mettere a rischio in molti casi queste conquiste, così, proprio il fatto di non essere riusciti a completare l'unificazione dando vita alla Federazione europea, gli europei sono rimasti in uno stato di minorità politica di cui oggi si vedono gli effetti: non è un caso che per la prima volta dopo la seconda guerra mondiale sia diffuso sul nostro continente il sentimento che i traguardi politici, sociali ed economici raggiunti siano in pericolo, e addirittura che le nuove generazioni non possano sperare di conoscerne di analoghi.

La cartina di tornasole della nostra minorità politica è rappresentata proprio dalla questione energetica. La dipendenza degli europei dal petrolio non costituirebbe un problema così grave dal punto di vista ecologico, economico e strategico se solo l'Europa fosse stata, o fosse già, in grado di promuovere un piano di sviluppo euro-africano della produzione e della distribuzione di energia elettrica a partire da impianti fotovoltaici da installare in Nord Africa. Così come, per quanto riguarda l'impiego dell'energia nucleare, è semplicemente inspiegabile il fatto che gli europei abbiano per primi posto le basi di una Comunità con aspirazioni sovranazionali per il suo sviluppo ed impiego, l'EURATOM, e che oggi offrano ancora lo spettacolo di Stati incapaci di governare una politica di sicurezza comune degli impianti esistenti, una politica davvero europea di transizione all'impiego di fonti rinnovabili, una politica

industriale e commerciale unica – non di competizione nazionale come avviene tuttora tra Francia, Germania e Gran Bretagna – sullo sviluppo, l'impiego e la vendita fuori dall'Europa delle tecnologie nucleari.

Il fatto è che per andare davvero oltre il petrolio e il nucleare occorrerebbe sviluppare e governare su scala continentale (e, da qui, mondiale) delle reti intelligenti e sempre più interconnesse fra loro, le cosiddette smart-grids, per la produzione diversificata (con una quota via via crescente, ma inevitabilmente non esclusiva stante le attuali capacità tecniche, di energie rinnovabili) e per la distribuzione ed il consumo di energia elettrica. A questo proposito vale la pena ricordare che, senza una rivoluzione nel sistema di distribuzione, oltre che di produzione, dell'energia elettrica anche la tanto invocata transizione dall'uso di combustibili fossili all'energia elettrica nel settore dei trasporti e dei consumi urbani appare problematica. E' del resto evidente che nessun paese europeo, preso singolarmente, può dotarsi di un simile piano: quando si considera la politica di approvvigionamento di gas naturale e petrolio, sono sotto gli occhi di tutti le frizioni e le azioni contraddittorie condotte dai singoli Stati europei in politica estera; quando si considera la politica nucleare, addirittura si assiste ad una gara tra paesi europei (il caso più evidente è rappresentato dagli accordi che cercano di stipulare le aziende tedesche e francesi in concorrenza tra loro, perseguendo alleanze dal valore strategico con paesi arabi o asiatici e con la Russia). Il risultato è che l'Unione europea non riesce, nonostante i vari piani energetici varati, ad essere all'altezza di questo compito. Eppure il Trattato di Lisbona prevede nuove competenze in campo energetico per l'Unione europea e sul tappeto ci sono proposte, come quella di Delors, di creare una Comunità per l'energia. Se volessero almeno dimostrare la volontà di incominciare ad affrontare l'emergenza, i paesi europei (attraverso i loro governi e parlamenti e le istituzioni europee) potrebbero impegnarsi su questo terreno. Ma ciò non accade, perché il quadro politico di riferimento resta quello nazionale.

Il fatto che però rimane inconfutabile è che solo superando i limiti istituzionali che bloccano la capacità di azione degli europei, e pertanto andando ben oltre il Trattato di Lisbona, si potrebbe mettere in relazione l'esigenza di promuovere un piano di sviluppo europeo con quella di garantire la crescita e lo sviluppo dei paesi e dei continenti vicini; mettere in relazione, attraverso il rafforzamento delle agenzie e delle istituzioni internazionali, che un'Europa forte politicamente potrebbe sostenere, il problema della gestione in maggiore sicurezza delle decine (in Europa) e delle centinaia (nel mondo) di centrali nucleari ancora in

esercizio e della loro riduzione in numero. E' possibile, infatti, incamminarsi su questa strada al di fuori di un'efficace politica energetica perseguita come parte integrante di una coerente politica estera e di sicurezza? E' immaginabile promuovere una simile politica al di fuori di un governo democratico e capace d'agire su scala almeno sub-continentale? Possono gli europei fare tutto ciò senza la Federazione europea? La risposta a ciascuna di queste domande è NO.

Per questo i federalisti europei, a partire dall'Italia, continueranno a battersi affinché maturi nell'opinione pubblica, nelle forze vive della società, nelle istituzioni la consapevolezza di questa necessità e la volontà di fare i passi necessari per realizzare la Federazione europea, incominciando anche da un numero ristretto di paesi nell'Eurogruppo.

Che ne siano consapevoli oppure no, gli europei hanno contratto un debito nei confronti dell'umanità, perché, più di ogni altra famiglia umana, hanno goduto dei vantaggi derivanti dallo sfruttamento su scala industriale e plurisecolare della natura, e dal dominio e dall'influenza su altri continenti. Per vivere responsabilmente all'altezza delle sfide poste dal corso della storia devono incominciare a saldare questo debito, mostrando nei fatti che l'unità politica tra più Stati su base federale non solo è necessaria, ma è anche possibile; ed indicare così al mondo intero un nuovo modello politico, sociale ed economico.

Il Federalista

Spunti di riflessione riprendendo alcuni scritti di Francesco Rossolillo*

SALVATORE ALOISIO

Gli scritti di Francesco Rossolillo sono, come la mole dei due volumi editi da Il Mulino¹ mostra, numerosi e, aggiungo, molto diversi tra loro per la loro natura (a corposi saggi si affiancano veloci riflessioni) e per gli argomenti di cui si occupano, che spaziano dalla filosofia politica alla teoria generale dello stato, dal diritto costituzionale alla politologia, con non rari interventi in ambito storico e sociologico. Insomma, una produzione vasta e varia che dà il senso dell'ampia cultura dell'autore.

Di fronte ad un così ampio spettro di argomenti diventa inevitabile la scelta di trattare i temi che, per varie ragioni, si sentono più vicini. Personalmente mi hanno sempre coinvolto, soprattutto, le riflessioni di Rossolillo su tematiche di teoria generale, nelle quali conciliava magistralmente la visione federalista ed il rigore scientifico. Mi riferisco a temi come la nozione di popolo e di sovranità e a questo proposito ricordo in particolare un suo saggio del 1995².

Proverò, dunque, a riprendere alcuni spunti dei suoi scritti sulle tematiche anzi dette, privilegiando, come è ovvio, quelli che mi sembrano di particolare attualità.

1. *Il concetto di sovranità.*

Come anticipato, un elemento rilevante della riflessione di Rossolillo concerne la complessa nozione di sovranità, a proposito della quale interviene con due corposi saggi³.

Si tratta di una nozione dalla quale, affrontando il tema della Federazione europea, non si può prescindere. È così nonostante il progressivo

* Si tratta della rielaborazione dell'intervento svolto a Ferrara, il 2 marzo 2010, in occasione della presentazione della raccolta degli scritti di F. Rossolillo, promossa dal MFE e dall'Istituto di Storia contemporanea ferrarese, col patrocinio dell'Università e della Provincia di Ferrara.

diffondersi dell'idea, che Rossolillo già nel 2001 critica fortemente, di un inesorabile tramonto della sovranità, convinzione che conduce, sostanzialmente, al superamento dello Stato moderno col rischio di una degenerazione anarchica e alla totale assenza del diritto nella regolazione della convivenza civile⁴.

La rilevanza che il concetto di sovranità continua a mantenere per quanto riguarda il processo di unificazione europea e, più in generale, nelle relazioni internazionali ci viene ricordata, qualora ve ne fosse bisogno, con una certa frequenza. In punto di diritto, dal Tribunale costituzionale tedesco, nella sentenza sul Trattato di Lisbona⁵, il quale più volte pone la questione ineludibile dell'attribuzione della sovranità nella costruzione europea, anche se rifacendosi ad una visione molto arcaica della nozione⁶. Sul piano dell'effettività delle relazioni internazionali, il permanere della rilevanza della cosiddetta "sovranità esterna" ci viene quotidianamente ricordato dall'agire delle potenze emergenti, come Cina, India, Brasile ecc., oltre che da quelle esistenti (anche se alle prese con diversi problemi), gli USA innanzitutto, ma anche la Russia. Viceversa la rilevanza della sua assenza è testimoniata dall'inesistente ruolo avuto dagli Stati europei e dall'UE al vertice sull'ambiente tenuto di recente a Copenaghen⁷.

La sovranità, secondo Rossolillo, va intesa come potere di garantire in ultima istanza l'efficacia di un ordinamento giuridico⁸. Egli, inoltre, abbraccia – forse fin troppo fortemente, a mio avviso – l'idea che la sovranità debba essere considerata sempre indivisibile, anche in una Federazione. Questa posizione si stempera però nella condivisibile soluzione teorica, di impronta kelseniana, secondo cui la sovranità ha sede nella Federazione considerata nel suo complesso, che si articola (almeno) in un livello rappresentato dagli Stati membri ed in un livello centrale⁹. Quindi, sfocia in una idea di sovranità che possiamo chiamare "condivisa". È però la Federazione la sede delle norme (costituzionali) che regolano i rapporti tra centro e Stati membri e delle istituzioni che le interpretano e applicano¹⁰. È, in fondo, proprio la questione della competenza sulle competenze, posta con forza come limite all'unificazione europea dal Tribunale costituzionale tedesco, il nocciolo del discrimine e della stessa nozione ultima di sovranità¹¹.

Da questa impostazione dipende, quindi, una netta differenziazione tra Confederazione e Federazione, che non ammette possibilità intermedie. Forse, ma è una mia interpretazione, questa lettura è compatibile solo con l'esistenza di entità *sui generis*, provvisorie e in trasformazione continua, come quelle che hanno caratterizzato il processo di unificazio-

ne europea, a partire dalla CECA fino alla UE, anche se la possibilità che quest'ultima, nella sua interezza, possa evolvere in senso federale suscita legittimamente non pochi dubbi.

Al di là della competenza sulla competenza, sono individuati con nettezza i fondamenti materiali, gli strumenti indispensabili, dell'esercizio della sovranità: si tratta della politica estera, inevitabilmente accompagnata dal monopolio della forza armata e delle grandi linee di politica economica a cui si deve affiancare il controllo della moneta. Teniamo presente che lo scritto a cui ci riferiamo è quello del 1975, ben prima quindi che in questi settori l'Europa muovesse i primi, timidi passi¹².

Inoltre, Rossolillo supera l'idea di un contrasto tra la sovranità dello Stato e la sovranità popolare, giungendo alla conclusione che la sovranità vada attribuita sia al popolo che allo Stato, considerati non come due entità distinte ma come polarità dello stesso fenomeno¹³.

In questa lettura Stato e popolo sono, dunque, elementi assolutamente inscindibili. Al di là di ogni interesse teorico, la questione è rilevante per i riflessi relativi alla realizzazione della Federazione europea. Infatti, molte delle obiezioni mosse – sia da politici che in ambito teorico – ai tentativi di progredire verso una Federazione europea si basano sull'affermazione secondo la quale è necessario che prima sia constatata l'esistenza di un popolo europeo essendo solo dopo possibile affrontare la fondazione di uno Stato europeo¹⁴. Viceversa, pare assolutamente corretta l'affermazione secondo cui i due elementi nascono sostanzialmente insieme, in un processo che porta una collettività a ritenere di essere una comunità di destino¹⁵.

2. Il concetto di popolo.

Fondamentali sono, a questo punto, le osservazioni di Rossolillo sul concetto di popolo¹⁶.

La concezione tradizionale di popolo nazionale non lascia, infatti, alternative alla dicotomia popolo europeo che assume il potere costituente – popoli europei stipulanti un patto tra di loro. E – aggiungo io – se il parametro (ammesso e non concesso che ce ne sia uno solo) per valutare l'esistenza di un popolo europeo dev'essere il medesimo utilizzato con riferimento ai popoli nazionali, esso non potrà mai nascere (e, dati gli strumenti non di rado utilizzati per formare i popoli nazionali, viene spontaneo aggiungere: meglio così!)¹⁷.

La soluzione che propone Rossolillo è perciò particolarmente interessante e, in gran parte, condivisibile:

I) Un popolo ha una *natura processuale*, non è qualcosa di metafisico o una realtà di per sé presente in natura. È quindi in continua evoluzione e su tale evoluzione opera anche l'interazione con le realtà istituzionali di riferimento.

II) La Federazione europea non può essere soltanto il risultato di un atto costituente di un popolo europeo nuovo o di un "contratto" tra i popoli nazionali europei. Essa non potrà che essere un atto complesso, che contiene entrambi gli elementi menzionati, quindi con caratteristiche proprie sia di una costituzione che di un trattato¹⁸.

Questa osservazione comporta, a mio avviso, l'inadeguatezza per la realizzazione di una Federazione europea, sia del metodo convenzionale, seguito da una Conferenza intergovernativa che firma un trattato destinato poi alla stipula a seguito delle ratifiche nazionali (procedura utilizzata per il Trattato che adotta una costituzione per l'Europa, come noto non entrato in vigore per il diniego delle ratifiche francese ed olandese), perché – nonostante una fase istruttoria un po' più partecipata – si tratta comunque di un normale trattato internazionale (per giunta, nel caso di specie, vincolato all'unanimità delle ratifiche da parte degli Stati membri dell'UE), sia dell'idea di una ratifica mediante lo svolgimento di un referendum su base europea, perché l'adesione di ciascuno Stato nazionale rappresenta l'ultimo atto pienamente sovrano dello Stato e perciò non può che avvenire su base strettamente individuale.

III) Il popolo europeo non può essere valutato come tale sulla base di parametri di tipo nazionale perché – come dice Rossolillo – non potrà trattarsi che di un *popolo federale europeo*. Un popolo unito in una stessa comunità di destino ma *pluralistico* vale a dire caratterizzato dalla molteplicità dei *lealismi* dei suoi cittadini: nei confronti della Federazione, nei confronti degli Stati membri, nei confronti delle altre comunità "minori"¹⁹. Lealismo plurimo possibile solo in virtù del superamento dell'esclusività tipica del lealismo nazionale.

Alla luce di quanto detto non può non condividersi la conclusione secondo cui trasformazione istituzionale e coscienza del popolo federale europeo non hanno una successione codificata. Si possono solo identificare dei momenti cardine, che sono la legittimazione di un nuovo ordinamento da parte del popolo e lo spostamento del quadro della lotta politica dalle nazioni all'Europa²⁰.

3. Il Parlamento europeo.

Elemento di fondamentale rilevanza per la legittimazione popolare di

un potere europeo è, ovviamente, il Parlamento europeo (PE).

L'attenzione di Rossolillo a quest'organo è grande ma sparsa, soprattutto per quanto riguarda la fondamentale problematica delle procedure elettorale uniforme, in numerosi contributi (tra cui un libro scritto con L.V. Majocchi²¹).

Nonostante la grande rilevanza correttamente attribuita all'elezione diretta del PE, ai fini dell'unificazione europea, non mancano l'individuazione e la denuncia dei molti limiti della rappresentatività di questa istituzione. Le critiche principali, mosse fin dalla realizzazione del PE elettivo, sono di grande attualità tutt'oggi. Esse riguardano, in particolare, la composizione del PE e – in una certa misura – coincidono con i rilevi mossi, sia pur con enfasi esagerata e con chiaro intento polemico, dal Tribunale costituzionale tedesco.

Un elemento centrale delle riflessioni in esame è costituito dalla costante richiesta dell'adozione di un sistema elettorale uniforme per il PE, peraltro nel semplice rispetto di quanto previsto dai trattati.

Un idoneo sistema elettorale uniforme potrebbe, innanzitutto, premiando elettoralmente le liste dotate di collegamenti sovranazionali (in particolare mediante l'istituzione di un collegio unico europeo) spronare le forze politiche a rafforzare i loro legami europei, attualmente ancora di tipo meramente confederale, favorendo la nascita di veri partiti europei democraticamente costituiti nonché di una competizione politica sovranazionale e del relativo dibattito, contribuendo così alla crescita di quell'opinione pubblica europea attualmente allo stato embrionale.

Un sistema elettorale uniforme potrebbe, inoltre, essere utilizzato per ristabilire un rapporto di maggiore proporzionalità tra il numero dei deputati eletti in ciascun paese ed il numero dei rispettivi elettori, attualmente fortemente squilibrato a vantaggio degli Stati meno popolosi, elemento questo criticato aspramente, come accennato, dal Tribunale costituzionale tedesco²².

Quest'assurda sproporzione viene criticata da Rossolillo in scritti risalenti alla prima legislatura del PE elettivo²³, nei quali essa viene attribuita al compromesso volto a conciliare forzatamente nella stessa camera la rappresentanza dei cittadini e quella degli Stati.

In effetti, in presenza di un eventuale aumento dei poteri del PE, in particolare in termini di legittimazione di un governo europeo, siffatto meccanismo non sarebbe perpetuabile per la difficoltà di conciliarlo col rispetto del principio democratico dell'uguaglianza del voto. La teoria del federalismo ben conosce la soluzione del problema, consistente nella realizzazione di un bicameralismo federale, mediante la trasformazione,

rispettivamente, del Consiglio in una seconda camera basata su di una parità, assoluta o sostanziale, nella rappresentanza degli Stati e del PE in un'assemblea rappresentativa dei cittadini, su base sostanzialmente paritaria.

Nell'ambito di riflessioni di teoria generale, inoltre, in uno studio del 1985²⁴, pare rilevante l'individuazione di un principio generale secondo cui le camere basse dovrebbero essere elette sulla base di collegi unici, in modo da evitare che i deputati antepongano l'interesse locale a quello complessivo. A questo principio, qui portato a conseguenze estreme, è conforme l'idea, ancora attuale, di avere almeno una parte dei membri del PE eletti sulla base di un collegio unico europeo, in precedenza accennata.

A proposito del bicameralismo federale, il medesimo studio ribadisce l'opportunità di una divisione dei compiti tale per cui solo alla prima camera (proporzionalmente rappresentativa del popolo) sia attribuita la funzione di controllo sull'esecutivo e l'iniziativa legislativa, mentre alla seconda spettano compiti di controllo posti a garanzia dei livelli di governo inferiori.

Si tratta, dunque, di considerazioni ancora fortemente attuali. Il Consiglio, infatti, non è diventato una seconda camera (i blandi tentativi in tal senso contenuti nel progetto di trattato adottato dalla Convenzione sono stati vanificati subito dalla CIG successiva).

Inoltre, la sproporzione nel rapporto tra eletti ed elettori dei diversi Stati membri in seno al PE è peggiorata²⁵. Addirittura si è creata una situazione paradossale, per cui con l'adozione, in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, del meccanismo della maggioranza qualificata in seno al Consiglio calcolata attraverso un doppio voto, nel quale deve essere conseguita la maggioranza del 55% degli Stati membri che insieme rappresentino il 65% della popolazione dell'UE, il Consiglio finisce per avere una procedura decisionale che lo rende tendenzialmente più rappresentativo degli equilibri demografici di quanto non sia il PE! Questa situazione indebolisce la possibilità per il PE di diventare l'organo che legittima un governo europeo, nonostante alcuni piccoli passi in questo senso siano stati introdotti col Trattato di Lisbona nella procedura di nomina della Commissione, la quale è peraltro ancora molto distante dall'essere un governo dell'UE.

4. *La Federazione nella Confederazione.*

Desidero infine dedicare un cenno ad un tema a mio avviso da tempo

di grande rilevanza e divenuto adesso ancor più centrale: quello dei rapporti tra l'UE ed eventuali forme di avanzamento del processo di unificazioni realizzate al di fuori del quadro a 27. Il punto di partenza sono le riflessioni dedicate nel 1986 da Rossolillo alla questione dei rapporti tra una (allora) auspicata UE e la CE²⁶.

Risulta evidente (già in quegli anni!) la constatazione dell'impossibilità di realizzare avanzamenti dell'unificazione con tutti i membri. Allo stesso tempo pare impercorribile l'idea di una rottura unilaterale. Si pone dunque l'esigenza di procedere senza tutti i membri ma con il consenso di coloro i quali non intendono aderire: l'Unione con chi ci sta ma con il consenso di chi non ci vuol stare. Già allora era chiara la necessità che il trattato istitutivo di una Unione europea (in quegli anni il termine era usato con riferimento a qualcosa di ben più avanzato dell'UE nata con Maastricht, usurpando un po' il nome del Progetto Spinelli) contenesse delle norme che ne rendessero possibile la coesistenza con la CE²⁷, quadro nel quale gli Stati disposti a far parte dell'Unione sarebbero rimasti insieme a quelli indisponibili.

La predisposizione di uno strumento giuridico in grado di garantire la coesistenza delle due entità avrebbe assicurato (ed assicurerebbe, come vedremo tra breve) non pochi vantaggi. In particolare contribuirebbe ad eliminare ogni alibi, sia negli Stati contrari che in quelli favorevoli ad un avanzamento dell'unificazione, rendendo formalmente ineccepibile quella che chiamerei una rottura negoziata o concordata.

Oggi, tuttavia, sarebbe difficile pensare di riuscire ad inserire tutte le disposizioni di compatibilità tra la Federazione e l'UE dentro all'atto istitutivo della nuova entità o di utilizzare a questo fine qualcosa di simile alle cooperazioni rafforzate, già adesso previste²⁸.

A mio avviso, il presupposto per la realizzazione di forme di unità politica di stampo federale non può che essere un accordo politico, prima di tutto, tra gli Stati intenzionati ad avviare un processo di maggiore unità e gli altri. Tale accordo – successivo ad una rottura tra gli Stati intenzionati all'unificazione e quelli contrari, che potrebbe maturare, ad esempio, al momento del voto per la convocazione di una Convenzione con maggiori poteri di quelli previsti dal Trattato o a seguito della presentazione (da parte del PE, magari) di un progetto di revisione dei trattati molto innovativo – potrebbe prevedere l'elezione (o la nomina) di un'Assemblea *ad hoc* composta solo dai rappresentanti degli Stati disponibili ad accettare il mandato che lo stesso accordo dovrebbe fissare. Allo stesso tempo, però, l'accordo 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 esempio nel caso di organi comuni).

In questo caso la base giuridica comunitaria sarebbe molto tenue (l'accordo potrebbe essere preso in seno al Consiglio europeo, sotto forma di dichiarazione dello stesso, come accaduto a Laeken) 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 distinzione tra Stati pro-approfondimento e contrari si consumerebbe però in anticipo sulla definizione del mandato, e ciò consentirebbe una gestione più costruttiva dell'Assemblea *ad hoc* tra i soli Stati disponibili, procedura che andrebbe 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.

NOTE

¹ Francesco Rossolillo, *Senso della storia e azione politica*, Vol. I, “Il senso della storia”, Vol. II, “La battaglia per la Federazione europea”, Bologna, Il Mulino, 2009. Le pagine delle opere citate faranno riferimento a questi volumi, anche se daremo conto dell'anno e, talvolta, della sede che, in origine, ha ospitato lo scritto in questione.

² “La sovranità popolare ed il popolo federale come suo soggetto”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, Vol. I, pp. 721 e sgg., apparso su *Il Federalista* nel 1995.

³ “Che cos'è la sovranità”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, Vol. I, pp. 499 e sgg. e “Appunti sulla sovranità”, *ibid.*, Vol. I, pp. 805 e sgg., entrambi pubblicati su *Il Federalista*, rispettivamente nel 1975 e nel 2001.

⁴ Cfr. “Appunti sulla sovranità”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, pp. 807 e sgg.

⁵ Il testo della sentenza si può leggere, in lingua originale e in una versione semi-ufficiale in lingua inglese sul sito del Tribunale federale tedesco www.bundesverfassungsgericht.de nonché nella traduzione italiana a cura di J. Luther in <http://www.associazioneideicostituzionalisti.it/giurisprudenza/cortistraniere1/tedesca/KarlsruheLisbona.pdf>.

⁶ È stato osservato che il Tribunale costituzionale tedesco usa a proposito della sovranità toni propri della prima metà del secolo scorso (M.P. Chiti, “*Am Deutschen Volke*. Prime note sulla sentenza del *Bundesverfassungsgericht* del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona e la sua attuazione in Germania”, in www.astrid-online.it, p. 10).

⁷ In proposito, tra le tante testimonianze, cfr. lo sconsolante resoconto di C. Bastasin, “Dopo Copenhagen / Europa e Usa a nozze sulla CO₂”, in <http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnline4/dossier/Italia/2009/commenti-sole-24-ore/03-gennaio-2010/europa-usa-nozze-co2.shtml>.

⁸ Cfr. “Che cos'è la sovranità”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, p. 503.

⁹ Cfr. L. Levi, “La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini

nazionali”, in A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997, il quale richiama, appunto, H. Kelsen, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, Comunità, 1966, V ed., p. 322.

¹⁰ Sul punto, cfr. “Che cos’è la sovranità”, F. Rossolillo, *op. cit.*, pp. 503-504; “Appunti sulla sovranità”, *op. cit.*, pp. 815 e 818.

¹¹ Il Tribunale costituzionale tedesco, nella menzionata sentenza (§ 233), afferma il divieto di trasferire a livello europeo la c.d. *Kompetenz Kompetenz*, cioè il potere di decidere sull’estensione della propria competenza.

¹² Cfr. “Che cos’è la sovranità”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, p. 506.

¹³ *Ibidem*, p. 508; “Appunti sulla sovranità”, *op. cit.*, p. 813.

¹⁴ Questa tesi ha avuto particolare diffusione nella dottrina tedesca, si vedano in particolare D. Grimm, “Braucht Europa eine Verfassung?”, conferenza tenuta alla Carl Friedrich von Siemens Stiftung, 19 gennaio 1994, trad. it.: D. Grimm, “Una Costituzione per l’Europa?”, in G. Zagrebelsky, P.P. Portinaro, J. Luther (a cura di), *Il futuro della Costituzione*, Torino, Einaudi, 1996 e E.-W. Böckenförde, *Welchen Weg geht Europa?*, München, Siemens Stiftung, 1997. Tra le righe anche la sentenza “Lisbona” del Tribunale federale tedesco va in questo senso, § 251.

¹⁵ “Appunti sulla sovranità”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, pp. 814-5.

¹⁶ “La sovranità popolare ed il popolo federale come suo soggetto”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, pp. 721 sgg.

¹⁷ Per una severa critica delle tesi che tendono a dare una lettura etnica della nozione di popolo F. Mancini, “Per uno Stato europeo”, in *Il Mulino*, 1998, pp. 408 e sgg.

¹⁸ Possiamo, incidentalmente, notare come questo passaggio sia tipico delle Federazioni classiche, come gli Stati Uniti d’America o la Confederazione Elvetica, che tuttavia hanno progressivamente assunto molti caratteri di tipo nazionale. A differenza di quanto accaduto in questi casi, viceversa, le caratteristiche degli Stati europei scongiurano la successiva trasformazione del popolo che dà vita alla Federazione in un popolo nazionale, portando dunque al pieno compimento il principio federale teorizzato in relazione alle Federazioni classiche.

¹⁹ Cfr. “La sovranità popolare ed il popolo federale come suo soggetto”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, pp. 754-755. In questo contesto Rossolillo parla di una scomparsa dei popoli nazionali a favore di un popolo federale, dunque pluralistico. Come lo stesso autore prevede, l’affermazione suscita perplessità. Personalmente credo che il connotato di popolo, depurato dai connotati di assolutezza propri della concezione nazionalistica, possa essere attribuito ai vari livelli di governo sub federali.

²⁰ Cfr. “La sovranità popolare ed il popolo federale come suo soggetto”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, p. 758.

²¹ *Il Parlamento europeo. Significato storico di un’elezione*, Napoli, Guida, 1979. I capitoli di Rossolillo sono in F. Rossolillo, *op. cit.*, Vol. I, pp. 135 e sgg.

²² Cfr. in particolare il § 285 della sentenza.

²³ “Il ruolo del Parlamento europeo nella costruzione dell’unità politica europea”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, Vol. II., pp. 29 sgg.; “Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità”, in *Id.*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 33 sgg., pubblicati in *Il Federalista* rispettivamente nel 1980 e nel 1981.

²⁴ “Per un nuovo modello di democrazia federale”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, Vol. I, pp. 571 sgg., cfr. in particolare pp. 583 e 588.

²⁵ Per l’aumento del numero dei microstati, fenomeno cresciuto con l’allargamento ad est anche in ragione di spinte disgregazioniste, premianti – peraltro – in seno agli organi dell’UE. Il rapporto tra elettori del paese più piccolo e del paese più grande in relazione all’elezione di un deputato è arrivato da 1 a 12. Il numero minimo di deputati europei

riconosciuti ad uno Stato è stato fissato in ben 6, mentre in “Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità”, *op. cit.*, p. 49, elaborate in sede UEF nel 1982, si parlava di una soglia minima di 2.

²⁶ “Unione europea e Comunità”, in F. Rossolillo, *op. cit.*, Vol. II, pp. 91 sgg., pubblicato in *Il Federalista* nel 1986.

²⁷ L’esigenza di garantire la compatibilità tra diversi livelli di integrazione è stata, in quel periodo, oggetto di importanti riflessioni, v. Antonio. Padoa Schioppa, “Unione europea e comunità europea: due assetti istituzionali incompatibili?”, *Il Federalista*, 30, n.3 (1988), pp. 210 sgg. e Id. “Nota sulla riforma istituzionale della CEE e sull’Unione politica”, *Il Federalista*, 33, n.1 (1991), pp. 63 e sgg., in part. p. 71.

²⁸ Sulle cooperazioni rafforzate dopo il Trattato di Lisbona v. G. Tiberi, “Uniti nella diversità: l’integrazione differenziata e le cooperazioni rafforzate nell’Unione europea”, in F. Bassanini – G. Tiberi (a cura di) *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2008, p. 287.

Il difficile equilibrio tra Stato e mercato

ANNA COSTA

Nel mondo ci si chiede quanto pesantemente abbia inciso e inciderà sulla società la crisi finanziaria e, da più parti, si cerca la ricetta che consenta all'economia di riprendersi. Ci si domanda se il mercato sia ancora in grado di innescare una nuova fase di sviluppo oppure se questo sia compito dello Stato. Si confronta il capitalismo di mercato con quello di Stato sempre più presente nell'economia mondiale anche attraverso i fondi sovrani. Si sente insomma l'esigenza di realizzare un più giusto equilibrio tra Stato e mercato. Ma che possibilità ci sono per Stati sempre più oberati dal debito pubblico, come gli USA ed i paesi europei, di aprire un nuovo ciclo di crescita e sviluppo? Per cercare di rispondere a queste domande è utile prendere in esame i lavori pubblicati nel 2010 da Ian Bremmer¹, Joseph E. Stiglitz² e Jacques Attali³.

Il libero mercato.

Negli ultimi decenni uno dei pensieri dominanti del dibattito economico-politico è stato quello secondo il quale la diffusione del liberismo economico sarebbe bastata di per sé a produrre sviluppo e benessere. Da questo punto di vista la fine della guerra fredda e del comunismo sembrava aver sancito definitivamente la vittoria del capitalismo e dell'economia di mercato; e le parole chiave di questo successo erano diventate globalizzazione, privatizzazione, *deregulation*, imprese-rete. Il ruolo dello Stato sembrava essere sempre più marginale e l'idea di governo veniva sostituita da quella di "global governance". L'ideologia neo-liberista, propugnata negli anni Ottanta da Ronald Reagan negli USA e da Margareth Thatcher in Gran Bretagna, trionfava: la loro politica, che aveva favorito la *deregulation* e le privatizzazioni in molti campi quali l'energia, i trasporti e le telecomunicazioni, veniva adottata anche da un numero crescente di paesi. E in effetti essa contribuì a far sviluppare produzione, commercio e occupazione. Come ricorda Bremmer, "Tra il 1980 e il 2002 il commercio mondiale è più che

triplicato, mentre i costi delle transazioni – soprattutto nei trasporti e nelle comunicazioni – si sono ridotti drasticamente... Durante questo periodo gli indici tariffari (intesi come percentuale dei costi totali di importazione) si sono dimezzati in America, più che dimezzati in Europa e ridotti dell'80% in Canada”⁴.

Tuttavia la spinta più decisa all'ulteriore sviluppo del capitalismo e della globalizzazione doveva venire non a partire dall'Occidente, ma dall'Asia, ad opera della Cina, già dagli anni Novanta, e massicciamente dal 2001 col suo ingresso nel libero mercato. L'adesione al WTO della Cina ha infatti determinato un cambiamento delle forze in campo, nuovi equilibri e veloci trasformazioni nelle classifiche economiche, contribuendo ad innescare enormi trasferimenti da e verso l'Asia, e a creare nuovi squilibri nell'accumulo di riserve di capitale. Aprendo le porte al capitalismo, ad iniziare dalle città costiere con Den Xiao Ping e proseguendo in questa opera con Hu Jintao, un mondo a lungo escluso dall'economia di mercato mondiale si è infatti gradualmente re-inserito nel commercio mondiale, senza tuttavia che il governo di Pechino rinunciasse ad esercitare un forte controllo sull'intera economia cinese. I crescenti investimenti da parte delle grandi imprese mondiali hanno a loro volta determinato una moltiplicazione di transazioni, investimenti e iniziative imprenditoriali, con nuove forme di investimenti finanziari al seguito del grande *business*.

Il credo secondo il quale il mercato è mondiale e bisogna eliminare ogni ostacolo al libero commercio internazionale, ha giustificato una ancora più decisa *deregulation* negli anni Novanta, soprattutto negli Stati Uniti, a partire dal settore finanziario, con il benessere del Fondo monetario internazionale: “Liberalizzazione dei mercati finanziari e dei capitali significava che le banche estere potevano ottenere guadagni elevati sui prestiti, e quando i prestiti diventavano inesigibili, l'FMI imponeva la socializzazione delle perdite, il che significava mettere sotto grande pressione intere popolazioni per rimborsare le banche estere”⁵. “Le istituzioni finanziarie globali... sollecitavano (i governi) ad adottare le teorie economiche liberali note con il termine di ‘Washington Consensus’, che consiste sostanzialmente di tre idee: disciplina fiscale e di bilancio; economia di mercato comprensiva di diritti di proprietà, tassi di cambio in competizione, privatizzazioni e deregolamentazione; e apertura all'economia globale attraverso la liberalizzazione del commercio e degli investimenti esteri diretti”⁶.

Come ha osservato Stiglitz, “l'amara verità è che le innovazioni nei mercati finanziari americani erano mirate ad aggirare le regole, le norme

contabili e l'imposizione fiscale", e a svuotare in particolare la legge Glass-Steagall del 1933 che invece aveva separato "le banche commerciali (che prestano denaro) dalle banche di investimenti (che organizzano la vendita di obbligazioni e azioni) per evitare i chiari conflitti di interesse che vengono a crearsi quando la stessa banca emette azioni e concede prestiti"⁷. Quella legge aveva infatti avuto anche lo scopo di "fare in modo che le persone incaricate di custodire il denaro del comune cittadino nelle banche commerciali non intraprendessero attività rischiose come quelle delle banche di investimenti, il cui obiettivo è massimizzare i guadagni di chi già è ricco". Con la sua abrogazione venne "meno la separazione fra banche di investimenti e banche commerciali e quelle di investimento hanno preso il sopravvento"⁸. E infatti, la crisi dei mutui americani, che ha dato origine alla più grave crisi del sistema capitalistico occidentale dopo il 1929, non è stata altro che la conseguenza della rottura di questi delicati meccanismi di regolazione, che ha consentito alle istituzioni finanziarie di favorire, contro ogni logica, il fatto di legare il valore dei beni immobiliari a prodotti altamente speculativi⁹.

In questo modo "l'ideologia del libero mercato si è trasformata in una scusa per nuove forme di sfruttamento. 'Privatizzazione' significava che società estere potevano acquistare a basso prezzo miniere e giacimenti petroliferi nei paesi in via di sviluppo. Significava inoltre che potevano trarre enormi profitti da monopoli e quasi-monopoli, come nel settore delle telecomunicazioni"¹⁰.

Il ruolo delle imprese globali.

Uno dei fattori fondamentali dello sviluppo del commercio e dell'economia mondiale nell'ultimo mezzo secolo è sicuramente legato al ruolo e alla natura delle imprese globali. Queste imprese sono infatti in molti casi diventate dei soggetti finanziariamente ed economicamente competitivi rispetto agli Stati. Si tratta di una logica che era già presente nell'attività delle multinazionali sorte nel dopoguerra, come testimonia già negli anni Sessanta del secolo scorso Jean Jacques Servan-Schreiber¹¹. Ma il fenomeno ha subito sicuramente un salto di qualità: nel 2000 un rapporto dell'*Institute for Policy Studies* faceva emergere che "dal confronto tra il fatturato delle maggiori imprese multinazionali e il prodotto interno lordo dei paesi più ricchi del mondo... 51 delle più grandi economie del pianeta erano grandi imprese, e solo 49 erano paesi... Nel 2008, nel *World Investment Report* delle Nazioni Unite si osservava che il numero delle multinazionali era passato da 7250 alla fine degli anni

Settanta a oltre 60.000 tre decenni dopo”¹².

Questi dati spiegano perché, da più parti, attualmente ci si chiedi se si possa ancora parlare di imprese nazionali trainanti per sostenere lo sviluppo economico di un paese. Le imprese nazionali sono sempre state considerate il motore dello sviluppo e della crescita nel sistema economico classico, ma nell’era della globalizzazione queste imprese, soprattutto quando operano a partire da piccoli Stati, proprio in nome della logica della massimizzazione del profitto, non hanno né vincoli né motivazioni ad operare per il miglioramento del sistema nazionale cui appartengono, perché questo non costituisce più l’ambito privilegiato da cui dipende la loro sopravvivenza, ma anzi viene percepito come un ostacolo per l’espansione delle loro attività (salvo sfruttarne tutte le opportunità di finanziamento e sostegno). Perciò queste imprese sviluppano un interesse ed un’attenzione crescenti nei confronti della politica degli Stati verso i quali intendono sviluppare le loro attività produttive e commerciali.

Già nel 1996 Susan Strange aveva indicato come conseguenza dei cambiamenti globali “un intensificarsi della separazione delle imprese dai governi dei loro paesi di origine. Le imprese americane, britanniche, persino giapponesi che individuino nuovi mercati nei quali esiste una domanda in crescita, scoprono anche che per loro è necessario prestare maggiore attenzione ai desideri dell’autorità, centrale o locale, statale o non statale, che governa questi mercati”¹³. Sempre negli anni Novanta Robert Reich aveva individuato nelle imprese-rete, o reticoli globali, le nuove forme di impresa che stavano modificando profondamente il sistema produttivo e le forme dello sviluppo: “Dappertutto, i campioni nazionali si stanno trasformando in reticoli industriali globali che non hanno più legami particolari con una singola nazione”¹⁴. “Nella vecchia economia di massa, la maggior parte dei prodotti, al pari delle aziende che li avevano originati, aveva nazionalità ben precisa. Independentemente dal numero di confini internazionali attraversati, non esistevano dubbi sul loro paese di origine. La vecchia azienda multinazionale americana era controllata dalla sede centrale situata in America. Le sue consociate estere erano in pratica delle emanazioni della casa madre”¹⁵. In quel quadro la proprietà e il controllo erano indiscutibilmente in mani americane e la pianificazione strategica veniva svolta negli USA. Invece con l’impresa rete, “anziché una piramide, l’azienda ad alto valore aggiunto assomiglia di più alla tela tessuta dal ragno. I responsabili dell’intermediazione strategica stanno al centro, ma ci sono connessioni di tutti i generi, che non li interessano direttamente, mentre nuove connessioni vengono continuamente create. Negli anni Novanta, la maggior

parte degli ‘scambi’ non è avvenuta con transazioni a distanza tra acquirenti in una nazione e venditori in un’altra, ma tra individui all’interno della stessa rete... Può darsi che questi individui facciano parte della medesima società multinazionale, fonte comune delle retribuzioni di tutti quanti, oppure può darsi che lavorino alle dipendenze di società diverse che hanno una compartecipazione agli utili derivati dal lavoro svolto in collaborazione, o può darsi, infine che tra loro esistano solo rapporti contrattuali per la fornitura di determinati servizi per un onorario prestabilito”¹⁶.

A fronte di questo nuovo sistema economico-produttivo mondiale si sarebbe dovuto affrontare seriamente il problema di come governarlo, senza cadere nell’illusione che bastasse affidarsi ad un vago concetto di *global governance*. Infatti, come aveva messo in evidenza Susan Strange, “l’ipotesi implicita racchiusa nelle due parole *global* e *governance* è che la funzione di governo (*government*) viene oggi espressa su scala mondiale da un’ autorità mondiale. Tuttavia la verità, come qualsiasi studioso di organizzazioni intergovernative sa bene, è che i limiti e la natura di qualsiasi potere decisionale di una burocrazia intergovernativa sono definiti dai governi più potenti che ne fanno parte. L’organizzazione internazionale è soprattutto un mezzo a disposizione del governo nazionale, uno strumento per conseguire l’interesse nazionale con altri mezzi... Troppo spesso un regime è raffigurato solo quale mera conseguenza di un processo di armonizzazione, mediante il quale i governi hanno coordinato i loro interessi comuni. L’elemento costituito dal potere viene sminuito. Tuttavia, molti regimi internazionali non sono stati tanto il risultato di un’unità di intenti fra eguali, quanto il risultato finale della strategia espressa da uno Stato dominante o, a volte, da un ristretto gruppo di Stati dominanti... Persino i segretariati delle istituzioni internazionali interessate sono socializzati, in modo subliminale, ad amministrare un ‘ordine’ internazionale niente affatto neutrale sia nelle intenzioni, sia nelle conseguenze”¹⁷.

Non può quindi stupire il fatto che, dopo la crisi economico-finanziaria del 2008, anche se alcuni economisti difensori ad oltranza del libero mercato insistono nel ridurre questa difficile fase ad una semplice e contingente conseguenza delle fluttuazioni cicliche tipiche del capitalismo, che alterna fasi di espansione a fasi di recessione, la scena torni ad essere nuovamente dominata dalla presenza attiva degli Stati nell’economia, avendo la politica del *laissez faire* evidenziato i suoi enormi limiti. Secondo Stiglitz, “oggi solo degli illusi (compresi tanti conservatori americani, ma molti di meno nei paesi in via di sviluppo) avrebbero

ancora il coraggio di sostenere che i mercati si correggono da soli... Il 15 settembre del 2008, data del tracollo della Lehman Brothers, sta al fondamentalismo di mercato (ovvero il concetto che i mercati, da soli e liberi da ogni vincolo, possano garantire la crescita e la prosperità economica) come l'abbattimento del muro di Berlino sta alla caduta del comunismo... Il tracollo delle grandi banche e delle società finanziarie, unito al conseguente scompiglio nel mondo economico e ai caotici tentativi di salvataggio, segna la fine del trionfalismo americano. Lo stesso vale per il dibattito sul fondamentalismo di mercato¹⁸. Del resto, proprio a proposito del sistema bancario americano, origine della crisi, Stiglitz ha messo in evidenza quanto questo negli ultimi venticinque anni non solo abbia goduto di ampia libertà ma anche come, "invece di autoregolarsi sia stato più volte tratto in salvo dallo Stato"¹⁹.

La situazione di grave difficoltà attualmente attraversata dalle economie di gran parte del mondo ripropone dunque, come osserva Stiglitz, il dibattito su quale tipo di sistema economico possa essere più efficace²⁰. Anche se è opportuno mettere in evidenza come tutto ciò non dimostri affatto la fine del capitalismo a tutto vantaggio dei regimi comunisti, in quanto, come ha notato Bremmer "il segnale più chiaro della morte del comunismo è giunto proprio della crisi finanziaria internazionale" perché "se il subbuglio sollevato da queste crisi non è stato in grado di resuscitare il cadavere del comunismo, è difficile immaginare cosa potrebbe riuscirci"²¹.

Capitalismo di Stato.

Tutto ciò chiarisce perché il dibattito sul futuro dello sviluppo economico mondiale sia tornato a concentrarsi sulla scelta tra "capitalismo di mercato" e "capitalismo di Stato"; dove con il primo si tende a sottolineare come la libertà delle imprese nel mercato dovrebbe essere temperata da una presenza discreta dello Stato nell'imporre il rispetto delle regole, mentre con il secondo si vuole affermare il ruolo dominante che ogni Stato sarebbe chiamato a giocare nel promuovere, indirizzare e sostenere nel mercato le diverse economie nazionali. Resta in ogni caso da chiedersi, vista la dimensione globale del mercato, se gli Stati, soprattutto quelli di più piccole dimensioni, siano in qualche modo in grado di far rispettare le regole, e se nelle diverse epoche storiche, le forze produttive ed economiche abbiano mai potuto godere di condizioni di partenza e d'azione davvero paritarie. In effetti, secondo Bremmer, "due sono le differenze fondamentali tra capitalismo di libero mercato e

capitalismo di Stato. Primo, quest'ultimo non costituisce un'opzione temporanea, mirata alla ricostruzione di un'economia disastrosa o al rilancio in seguito a una recessione, ma configura una scelta politica strategica di lungo termine; secondo, il capitalismo di Stato vede nei mercati anzitutto uno strumento al servizio degli interessi nazionali (o quantomeno quelli dell'élite al potere), invece di una fonte di opportunità per l'individuo. I fautori del capitalismo di Stato usano i mercati per estendere la propria influenza politica ed economica, sia all'interno della società nazionale, sia a livello internazionale²². “Forse”, osserva sempre Bremmer, “il capitalismo di Stato non durerà nei secoli, ma la crisi finanziaria e la recessione globale gli hanno senza dubbio allungato la vita di parecchi anni, e in buona salute. La crisi ha coperto di discredito il capitalismo di mercato di stile americano e la nozione stessa di globalizzazione”²³.

Il comunismo non è dunque tornato in auge, ma emerge fortemente l'idea che il capitalismo debba essere messo (o più semplicemente debba tornare) al servizio degli Stati soprattutto di quelli di dimensioni continentali e di quelli più ricchi di risorse prime (energetiche e non).

I fondi sovrani.

Esistono alcune imprese, poche, ma potentissime, che svolgono il ruolo di esecutori materiali della politica degli Stati di cui sono emanazione: i fondi sovrani. Non si tratta di una novità. Esse esistevano già negli anni Cinquanta, ma hanno conosciuto una travolgente fase di sviluppo solo dal 2005 in poi. Attualmente esse sono una cinquantina (metà delle quali sono nate dopo il 2000). Tra queste vi sono “le compagnie petrolifere pubbliche (che) controllano i tre quarti delle riserve mondiali di greggio”²⁴. “Si tratta di veicoli di investimento gestiti direttamente dai governi e utilizzati per investire i surplus di liquidità. I profitti che ne derivano possono essere utilizzati a scopi politici. I governi possono anche servirsi dei fondi per acquistare quote in imprese e istituzioni di valenza strategica, soprattutto all'estero... I fondi sovrani attingono i loro capitali da tre fonti principali. Primo, la valuta estera derivante dall'esportazione di risorse naturali – soprattutto petrolio e gas –, un'importantissima fonte di entrata per la Russia, i paesi arabi del Golfo Persico e numerosi Stati nordafricani. Secondo, il surplus finanziario derivante dall'attivo della bilancia commerciale. Per esempio, la Cina finanzia i suoi fondi sovrani con la valuta estera che introita grazie alle esportazioni di enormi quantità di prodotti finiti negli Stati Uniti, in Europa e in

Giappone... Terzo, i fondi sovrani sono occasionalmente finanziati mediante trasferimento una tantum dal bilancio dello Stato o dalle riserve in valuta estera. In genere questi fondi includono nel proprio portafoglio un ampio ventaglio di *assets* finanziari, con livelli di rischio variabili: valuta estera, azioni, titoli del Tesoro e *corporate*, metalli preziosi, proprietà immobiliari... Comprano partecipazioni (talora di maggioranza) in imprese nazionali, compresi gli *hedge funds*"²⁵.

A titolo d'esempio si può citare il più importante fondo *commodity* per ammontare nel 2009, che era l'*Abu Dhabi Investment Authority* con *assets* di 627 miliardi di dollari. I fondi *commodity* sono quelli creati con liquidità proveniente dalla vendita di materie prime, in questo caso petrolio. Ma tra i fondi non *commodity*, cioè quelli creati da un surplus di valuta estera derivante da esportazioni, i primi due posti e il quarto spettano tuttora alla Cina con la *SAFE Investment Company*, con *assets* per 347 miliardi di dollari e la *China Investment Corporation* con quasi 289 miliardi di dollari, e la *National Social Security Fund* con 146,5 miliardi di *assets*. Al terzo posto troviamo la *Government of Singapore Investment Corporation* con 247,5 miliardi di dollari. Non considerando quest'ultimo fondo, la Cina detiene quindi senza dubbio il primo posto tra i fondi sovrani²⁶. Questi dati restano indicativi e sono in parte da ridimensionare per effetto della crisi finanziaria, ma non si può sottovalutare il ruolo che giocano a livello mondiale.

Secondo Bremmer questi fondi sono ormai una minaccia per i liberi mercati, in quanto "chi li gestisce non risponde agli azionisti. Un fondo sovrano ha infatti un solo *stakeholder*: il governo che lo ha creato"²⁷.

Gli effetti della crisi sul mondo occidentale e il problema del debito pubblico.

I fondi sovrani sono meno utilizzati dagli Stati occidentali, ad eccezione di Norvegia e Canada, a causa della ormai cronica mancanza di surplus nelle loro bilance commerciali o dei pagamenti, tutte in gran parte in deficit, e dalla loro scarsità di materie prime ed energetiche.

Una delle differenze fondamentali tra i Paesi del mondo occidentale e quelli che hanno adottato una chiara strategia di capitalismo di Stato, è quindi rappresentata dal fatto che i primi, rispetto ai secondi, hanno una situazione economica pesantemente condizionata dall'enorme debito pubblico che hanno accumulato. Un debito che già esisteva prima della crisi, ma che è stato aggravato dalle politiche di salvataggio che gli Stati hanno dovuto attivare per non far affondare i rispettivi sistemi bancari e

produttivi, con il rischio di gravi ripercussioni in termini di ordine politico e sociale. Infatti, nonostante la crisi economica abbia prodotto effetti in gran parte del mondo, alcuni Stati ne sono stati colpiti più pesantemente, in particolare gli Stati da sempre ai vertici dell'economia mondiale come gli USA, i paesi dell'Unione europea e il Giappone. Per questo gli Stati Uniti, in particolare, hanno dovuto rivedere la loro posizione in campo economico, passando in breve tempo da sostenitori di un'economia fortemente liberista a sostenitori di un'economia fortemente dominata dalla presenza dello Stato (in una misura paragonabile a quanto era avvenuto in precedenza solo in occasione dei due conflitti mondiali). I piani di salvataggio delle imprese bancarie sono stati attuati in questa ottica dalle amministrazioni americane, proprio per favorire la ripresa del mercato e nel tentativo di creare nuova occupazione.

Come scrive Attali, “nel 2010, il debito pubblico netto più elevato è quello del Giappone con il 204% del PIL, il debito pubblico degli Stati Uniti raggiunge gli 11.000 miliardi di dollari, cioè il 54% del PIL e il 674% dei redditi fiscali americani... Il debito pubblico europeo rappresenta l'80% del PIL dell'Unione”²⁸. Il fatto è che mentre gli Stati Uniti, pur avendo il debito più alto del mondo, sembrano in parte in grado di scaricare, anche attraverso le politiche monetarie del dollaro, parte di questo debito sul resto del mondo, i paesi dell'Unione europea, in assenza di un vero piano europeo, si trovano nella condizione di doverlo subire. Come è noto in questo contesto è diventata particolarmente grave la situazione di almeno cinque paesi, che vengono ormai considerati a rischio *default*. Sono i cosiddetti paesi PIIGS (Portogallo, Irlanda, Italia, Grecia, Spagna). Sta di fatto che “al ritmo attuale, il debito sovranò dei principali paesi occidentali supererà ben presto la ricchezza che producono attualmente, senza una fase di forte crescita né di inflazione, contrariamente a quanto è avvenuto ogni volta che il debito è esploso... La rovina dell'intero Occidente costituisce dunque uno scenario credibile, così poco prevista dai contemporanei come lo fu a suo tempo quella di Venezia, di Genova o di Madrid... La sola cosa certa è che, in Occidente, siamo entrati tutti in una zona pericolosa, quella dove lo Stato e il mercato si osservano, chiedendosi chi dei due premerà il grilletto per primo... Per evitare una conclusione di questo tipo... occorre comprendere e far capire a tutti che il peggio è possibile, che il nostro mondo è sull'orlo di un precipizio, che il debito pubblico deriva dalla difficoltà di aumentare le entrate allo stesso ritmo delle spese. La vera soluzione della crisi del debito è effettivamente la crescita, che presuppone investimenti concorrenziali, che esigono infrastrutture pubbliche”²⁹.

Capitalismo di Stato e di mercato in Europa.

La presenza dello Stato nell'economia nei diversi paesi europei è sempre stata importante soprattutto per sostenere un certo modello di Stato sociale. Come nota Bremmer, storicamente il modello europeo di capitalismo di mercato è stato molto meno liberista di quello americano, in quanto “il modello socialdemocratico europeo... confida maggiormente nello Stato nella sua funzione di custode dei diritti dell'individuo”³⁰. Il fatto che la crisi economico-finanziaria abbia colpito anche l'Europa in una fase in cui il Vecchio continente sembra aver perso parte del suo ruolo nel mondo, ha quindi messo in discussione non solo le prospettive di sviluppo, ma anche la stessa sopravvivenza del modello sociale che gli europei hanno costruito durante gli ultimi due secoli.

La situazione è così riassunta da Attali: “Per alcuni l'Unione europea (e più ancora i paesi accomunati dall'euro), rispetto al problema del debito sovrano, è nel suo insieme in una situazione favorevole, molto diversa da altri paesi e continenti. Il bilancio dell'Unione è abbastanza equilibrato, moneta unica forte e alto tasso di risparmio delle famiglie, la disponibilità degli Stati a pagare i loro debiti. Tutto ciò prima della crisi... Tuttavia, osservandola più da vicino, la situazione non è per niente rassicurante. Le finanze pubbliche dei paesi dell'Unione non sono assolutamente sotto controllo. E i mercati lo mostrano ogni giorno di più. Dal 2009 al 2010, secondo cifre ufficiali del tutto sottovalutate, il debito pubblico è aumentato in media – soprattutto per finanziare la crisi bancaria – di quattordici punti e mezzo del PIL (e per alcuni, come la Gran Bretagna e l'Irlanda, anche di trenta punti!), una cifra enorme. Alcuni di questi paesi hanno già debiti pubblici superiori al 100% del PIL... I prestiti necessari annualmente superano, praticamente ovunque, l'ammontare dei bilanci... Nel 2010, i bilanci degli Stati membri dell'Unione hanno avuto bisogno di prendere in prestito 1600 miliardi di euro, cioè quanto gli Stati Uniti. Il risparmio interno, in particolare l'assicurazione sulla vita, ha portato loro 900 miliardi; il resto viene dall'estero, cioè dal Giappone, dalla Cina e dai fondi sovrani. Alcuni paesi cominciano ad avere difficoltà a ottenere prestiti: la Grecia, la Spagna, il Portogallo li pagano particolarmente cari, e in questo modo non fanno che aumentare i loro debiti. Saranno presto tutti insolventi... Di fronte a questa deriva, non c'è neppure vagamente un'idea comune di quali azioni mettere in atto: nessuna armonizzazione delle politiche nazionali di raccolta del risparmio; in particolare, nessuna strategia comune del trattamento fiscale del risparmio e del capitale. Molti prodotti derivati sono vietati in

alcuni paesi e autorizzati in altri... non esiste un equivalente paneuropeo dell’Autorità dei mercati finanziari o della *Securities and Exchange Commission* (SEC)³¹. “Questa frammentazione della gestione del risparmio europeo”, prosegue Attali, “porta i piccoli paesi dell’Unione a pagare i loro prestiti più cari rispetto ad altri: la differenza dei costi dei prestiti è nell’ordine di cinquanta punti base (0,5%) tra Germania e Austria, quasi altrettanto con la Francia, e molto di più (seicento punti) con gli altri paesi dell’Unione, soprattutto quando questi si trovano in difficoltà... A legislazione sociale e fiscale invariata, senza cambiamenti nei tassi d’interesse e senza ulteriori nuove crisi bancarie, il debito pubblico dei paesi dell’Unione europea, come si è visto, raggiungerà nel 2014 il 100% del PIL³²”.

Inoltre, in prospettiva, l’economia europea si trova in una situazione di ulteriore deauperamento anche per effetto di processi di delocalizzazione da parte delle imprese dei vari paesi europei che tendono a spostare in aree a più basso costo del lavoro e con minori regolamentazioni e vincoli sociali le loro produzioni. Queste imprese trovano infatti da un lato sempre meno appetibile il contesto europeo per programmare investimenti nel medio e lungo termine, e dall’altro lato hanno degli interlocutori istituzionali, a livello dei governi nazionali e delle istituzioni europee, che perseguono politiche spesso in contrasto tra loro e al di fuori di una programmazione coerente. I singoli Stati europei sono del resto troppo piccoli o poveri di materie prime per costituire imprese che si confrontino sul mercato mondiale e non sono ancora in grado, data la mancanza di unione politica europea, di proporre un piano di sviluppo europeo collegato ad una politica estera e di sicurezza comune. Questo spiega la recrudescenza, dopo gli anni Settanta del secolo scorso, del fenomeno della disoccupazione, soprattutto giovanile. Un fenomeno destinato ad acuirsi nella misura in cui la Cina, che sta attuando una politica di forte penetrazione anche in aree, come l’Africa ed il Mediterraneo, che finora erano rimaste legate economicamente e commercialmente all’Europa, sottrarrà agli europei sempre più mercati e regioni di approvvigionamento. Questo spiega perché, in assenza di politiche alternative, tutti gli Stati, compresi quelli europei, non disdegnino di ricorrere, direttamente o indirettamente al protezionismo. Infatti, nonostante nel 2009 i Paesi del G20 si fossero impegnati a non innalzare barriere protezionistiche “la Banca mondiale ha scoperto che durante i cinque mesi di preparazione del summit, diciassette dei diciannove Stati partecipanti avevano introdotto 47 misure di restrizione del commercio a spese di altri paesi³³”.

Come tentare di arginare la crisi e avviare un nuovo sviluppo nell' UE.

Quando si passa dall' analisi della situazione e delle difficoltà di fronte alle quali ci troviamo ai rimedi, il quadro si fa più confuso. Per restare al quadro europeo, secondo Attali bisognerebbe ridurre nei prossimi anni il debito pubblico dei paesi europei, seppure molto lentamente, e aumentare di almeno sei punti (sic!) il PIL aumentando le imposte o riducendo le spese. Si tratta, come è facile intuire, di azioni molto difficili da intraprendere, in quanto una riduzione della spesa pubblica può ulteriormente peggiorare la depressione.

Per questo, secondo Attali, l'Unione europea dovrebbe trovare nuovi strumenti per incamerare fondi. Uno di questi strumenti potrebbe essere rappresentato dall' emissione di *bonds* europei, un debito considerato "buono" da Attali, perché "un debito d'insieme". Ma per realizzare questo progetto, avverte Attali, occorrerebbe un "finanziatore del bilancio europeo di ultima istanza, che non potrà essere né la Banca centrale europea (incaricata della valuta), né la Banca europea per gli investimenti (che prende in prestito a lungo termine), ma un' istituzione nuova, un' Agenzia europea del Tesoro che abbia l' obiettivo di fornire ai bilanci dei paesi europei delle nuove risorse finanziarie a breve termine per alleggerire i loro debiti sovrani attuali... L' Agenzia europea del Tesoro emetterà 'bonds europei' a nome degli Stati membri dell' Eurogruppo o di alcuni di loro... Questo genere di meccanismo rassicurerà immediatamente i mercati e metterà fine alla crisi di liquidità che colpisce alcuni Stati dell' Eurogruppo"³⁴. Ma anche questo, spiega Attali, non sarebbe sufficiente. Infatti, prosegue Attali, "affinché i prestiti possano essere facilmente sottoscritti dai paesi debitori, occorre che l' euro sia solido... Si tratta anche della messa a punto di una migliore gestione finanziaria europea: gli Stati membri dell' Eurogruppo, meglio ancora tutti quelli dell' Unione, si dovranno dotare di istituzioni capaci di sorvegliare gli operatori finanziari europei, di proibire alle istituzioni finanziarie di lavorare con piazze finanziarie *offshore* e con paradisi fiscali situati fuori dell' Unione, e di proibire, secondo una definizione comune a tutti, l' impiego speculativo dei *Credit Default Swaps*. A tale scopo occorre un fondo di bilancio europeo, distinto dall' Agenzia europea del Tesoro..., in grado di fornire risorse di bilancio al paese in difficoltà; questo fondo dovrà essere alimentato da risorse di bilancio proporzionali al PIL degli Stati membri o in base alla loro condotta rispetto alle regole del Trattato di Maastricht"³⁵.

Tuttavia, il punto dolente resta quello della crescita. Su questo punto

Attali è chiaro: “Infine, e soprattutto, per rimborsare in modo continuativo i suoi debiti pubblici, l’Europa dovrà rilanciare una crescita forte e duratura... D’altra parte, l’Unione europea dovrà continuare a finanziare con le imposte, e senza prestiti, i suoi consumi collettivi, cioè le sue spese di sovvenzione e di funzionamento. A questo fine dovrà aumentare il tetto del bilancio comunitario pur conservando l’obbligo dell’equilibrio e, in caso di crisi, integrare i mezzi di finanziamento dei bilanci gestionali, in attesa del ritorno all’equilibrio, ricorrendo all’Agenzia europea del Tesoro e al Fondo di bilancio europeo. Per preservare il suo modello sociale, dovrà, peraltro trovare i mezzi per finanziare il suo ruolo di assicuratore, in particolare in materia di sanità, di pensioni, di assistenza e di occupazione. *Come entità sovrana* (il corsivo è dell’autore della presente nota), l’Unione dovrà, a regime, finanziare con prestiti a lungo termine solo gli investimenti della BEI, il vero fondo sovrano europeo. In particolare, come prevedeva la strategia di Lisbona... l’Unione europea dovrà investire in maniera massiccia in conoscenza, tecnologia, cultura, sociale, istruzione, sanità, ambiente... Lavori immensi con scadenze molto lunghe, ben lontani dall’asfissia attuale. Ma che conviene tutto sommato enunciare; almeno per mostrare che il meglio non è impossibile, che esiste una soluzione realistica alla crisi attuale, e per aprire così una strada a quella che dovrà diventare una tappa dell’avventura europea: ancora una volta, una crisi permetterà all’Europa di diventare più forte”³⁶.

“Come entità sovrana” scrive Attali pensando all’Europa, ma senza porsi il problema di come e in quale quadro realizzare questa condizione. Eppure basterebbe prendere in esame lo stato del bilancio europeo, sempre più prigioniero dei vincoli e dei contributi nazionali, soggetto *pro forma* al controllo del Parlamento europeo, per rendersi conto che l’Europa non dispone ancora nemmeno di risorse proprie – indipendenti dalle politiche dei singoli Stati – per finanziare dei piani davvero europei. Il fatto è che Attali, come altri analisti e studiosi, quando parla delle prospettive di sviluppo economico dell’Unione europea pensa in realtà a quel che dovrebbe fare l’Eurogruppo, senza capire bene come questi due quadri potrebbero e dovrebbero intersecarsi e operare. Il punto è che la sovranità europea non è ancora un dato della realtà, ma va costruita. In effetti è l’unità politica il vero traguardo che gli europei devono ancora realizzare per poter attuare almeno alcune delle soluzioni tecniche che vengono proposte, altrimenti l’attuale crescente “costo della non Europa” si tradurrà in un drammatico debito politico che graverà sulle future generazioni europee e che peserà negativamente anche sulle prospettive di sviluppo del quadro mondiale.

NOTE

¹ Ian Bremmer, *La fine del libero mercato*, Milano, Gruppo Il Sole 24ore, 2010.

² Joseph E. Stiglitz, *Bancarotta*, Torino, Einaudi, 2010.

³ Jacques Attali, *Come finirà. L'ultima chance del debito pubblico*, Roma, Fazi Editore, 2010.

⁴ Ian Bremmer, *La fine del libero mercato*, *op. cit.*, p. 19.

⁵ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 319.

⁶ Ian Bremmer, *op. cit.*, p. 19.

⁷ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 12. La legge Glass-Steagal venne *de facto* abrogata con l'approvazione nel 1999 del *Gramm-Leach-Bliley Act*.

⁸ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, pp. 234-35.

⁹ "La bolla è stata alimentata dalle politiche creditizie perverse adottate dalle banche, che hanno accettato come garanzie reali dei beni il cui valore risultava gonfiato dalla bolla speculativa", Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. XVIII.

¹⁰ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 316.

¹¹ Jean Jacques Servan-Schreiber, *La sfida americana*, Milano, Etas Kompass, 1968.

¹² Ian Bremmer, *op. cit.*, p. 16.

¹³ Susan Strange, *Chi governa l'economia mondiale?*, Bologna, Il Mulino, 1998, pag 277. E' da segnalare in proposito il titolo originale dell'opera, pubblicata nel 1996 dalla Cambridge University Press, molto più esplicito di quello dell'edizione italiana: *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*.

¹⁴ Robert B. Reich, *L'economia della nazioni*, Milano, Il Sole 24ore, 1993, pag. 149.

¹⁵ Robert B. Reich, *ibidem*, pp. 125-127.

¹⁶ Robert B. Reich, *ibidem*, p. 129.

¹⁷ Susan Strange, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. 316.

¹⁹ Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. XII.

²⁰ "Ritengo che i mercati siano il cuore pulsante di qualsiasi economia efficiente, ma penso anche che i mercati, da soli, non possono funzionare... Le economie hanno bisogno di equilibrio tra ruolo dei mercati e quello dello Stato... Negli ultimi venticinque anni, l'America ha perso questo equilibrio e ha diffuso il suo sbilanciamento in tutto il mondo", in Joseph E. Stiglitz, *op. cit.*, p. X.

²¹ Ian Bremmer, *op. cit.*, p. 2.

²² Ian Bremmer, *ibidem*, p. 68.

²³ Ian Bremmer, *ibidem*, p. 253.

²⁴ Ian Bremmer, *ibidem*, p. XIV.

²⁵ Ian Bremmer, *ibidem*, pp. 96-98.

²⁶ Se si sommano le attività dei tre fondi indicati si arriva ad un totale di 782,5 miliardi di dollari controllati dal governo di Pechino (fonte: *Sovereign Wealth Fund Institute Inc. 2008-2009*).

²⁷ Ian Bremmer, *op. cit.*, p. 97.

²⁸ Jacques Attali, *op. cit.*, p. 89.

²⁹ Jacques Attali, *ibidem*, pp. 15-19.

³⁰ Ian Bremmer, *op. cit.*, p. 254.

³¹ Jacques Attali, *op. cit.*, p. 161.

³² Jacques Attali, *ibidem*, p.162.

³³ Ian Bremmer, *op. cit.*, p. 225.

³⁴ Jacques Attali, *op. cit.*, pp. 164-165.

Il Piano Briand di “Unione federale europea”

GABRIELE FELICE MASCHERPA

Il Progetto di Unione federale europea presentato nel 1930 da Aristide Briand all'Assemblea della Società delle Nazioni, più noto con il nome di Piano Briand, rappresenta un caso particolarmente interessante per l'analisi federalista. Innanzitutto si tratta del primo progetto d'integrazione istituzionale dell'Europa che abbia superato lo stadio di semplice proposta intellettuale e sia stato effettivamente vagliato dai governi degli Stati europei. Altri aspetti particolarmente interessanti sono, inoltre, il comportamento dei personaggi politici e dei governi, l'azione dei primi federalisti organizzati nell'associazione Paneuropa di Richard Coudenhove Kalergi, il ruolo degli Stati e del sistema dell'equilibrio nel quadro internazionale estremamente complesso del primo dopoguerra, la nascita delle prime organizzazioni internazionali e la presenza di una drammatica crisi economica. Il progetto porta il nome del francese Aristide Briand, personaggio chiave nella IV repubblica francese, rimasto a lungo sulla scena politica, vestendo più volte i panni di presidente del Consiglio e di ministro degli Esteri. Di formazione radicale e socialista, Briand è ricordato principalmente per il suo impegno a favore della pacificazione e fu insignito nel 1926 del premio Nobel per la pace assieme al suo omologo tedesco Gustav Stresemann a seguito del Patto di Locarno.

Briand era dotato di un grande slancio ideale ed era molto influente presso i capi di Stato e i diplomatici europei; tuttavia, sotto certi aspetti, mancava di un'acuta capacità analitica, e ciò gli impedì di riconoscere i limiti del proprio progetto. Strinse buoni rapporti di collaborazione con il conte Coudenhove-Kalergi, fondatore dell'Unione Paneuropea, il quale gli offrì la presidenza onoraria dell'organizzazione. Largamente ispirato dalle tesi di Paneuropa, Briand elaborò con la collaborazione di Alexis Leger (meglio noto con lo pseudonimo di Saint-John Perse), il Piano di Unione federale europea.

Per comprendere appieno la genesi del Piano Briand e le ragioni del suo fallimento è necessario analizzare brevemente la situazione dell'Europa nel decennio successivo alla Prima guerra mondiale. La Grande guerra fu una guerra rivoluzionaria, che cambiò il volto dell'Europa: aveva mobilitato risorse materiali, umane e morali, aveva modificato le strutture sociali, aveva creato le condizioni perché si scatenassero rivoluzioni, aveva modificato gli attori del sistema creando nuovi Stati e aveva mutato i rapporti di forza tra essi. Gli estensori dei trattati di pace furono condizionati dalla necessità di contenere la rivoluzione comunista, che rischiava di espandersi all'Europa occidentale¹; da quella di ridimensionare la Germania, che era riuscita, praticamente sola, a tenere in scacco l'intera coalizione occidentale e dal bisogno di riempire i vuoti geopolitici lasciati dal crollo degli Imperi tedesco, asburgico, ottomano e russo. I nuovi confini vennero disegnati seguendo ufficialmente il principio espresso nei 14 punti wilsoniani dell'"autodeterminazione" dei popoli, e cioè creando Stati-nazione su basi etnico-linguistiche, anche se il principio che fu realmente determinante fu quello dell'equilibrio, seguendo il quale i vincitori intendevano stabilire un sistema di sicurezza basato sul bilanciamento di potenza. Non si spiegherebbero altrimenti le mutilazioni subite da Ungheria e Germania in regioni a forte maggioranza etnica magiara e tedesca e l'impedimento alla neo-costituita Repubblica d'Austria di unificarsi con la Germania attraverso la clausola della garanzia internazionale alla sua indipendenza. La dissoluzione dell'Impero Austro-Ungarico e il tracollo dell'Impero Ottomano avevano altresì visto il sorgere in un ampio territorio di un gran numero di Stati indipendenti, lasciando l'area preda di un equilibrio instabile. La Germania fu sottoposta a condizioni di pace molto dure, ma non venne smembrata. La nuova repubblica tedesca dovette cedere un'ampia parte del proprio territorio alla Francia (l'Alsazia-Lorena), al Belgio e, soprattutto, alla Polonia, con la cessione del "corridoio polacco" per l'accesso al Baltico, che fece venir meno la continuità tra la Germania e la sua provincia della Prussia Orientale. Altre aree furono scorporate dal Reich e sottoposte a controllo internazionale (l'area della Saar, l'area delle città portuali di Danzica e Memel). Inoltre, la Germania fu privata di tutti i possedimenti coloniali e le fu imposta la smilitarizzazione della Renania. Il Trattato prevedeva anche limitazioni molto severe riguardo alle dimensioni delle forze armate tedesche. A Versailles i vincitori introdussero il principio di colpevolezza della Germania, accusata di essere stata l'unica e sola causa della guerra e dunque costretta al pagamento di tutte le spese del conflitto, le cosiddette "riparazioni di guerra", allo scopo di ridurre la

potenza tedesca in condizioni di non nuocere. Il comandante in capo francese, maresciallo Foch aveva commentato il contenuto del trattato dicendo “Questa non è una pace, è un armistizio per vent’anni”. Il nuovo assetto geopolitico era il risultato dell’esigenza di sicurezza percepita dalla Francia, percezione forzata che fece trascurare gli evidenti problemi di sicurezza derivanti dallo *status* dell’Austria e della Polonia, problemi che coinvolgevano l’Italia, la Germania e l’Unione Sovietica. Il conflitto aveva ridimensionato ampiamente la centralità del continente europeo, segnando l’ascesa di potenze extraeuropee. In particolare, il Giappone aveva inglobato tutti i possedimenti tedeschi nel Pacifico, e stava cominciando a espandersi sulla terraferma asiatica. L’Unione Sovietica si presentava come un avversario temibile, almeno in prospettiva, offrendo un’alternativa al sistema politico economico e sociale dell’Occidente. Gli Stati Uniti nel 1900 erano già la prima potenza manifatturiera al mondo e alla vigilia del conflitto la loro produzione industriale equivaleva al 32 per cento del totale mondiale, e il primato si consolidò a conflitto terminato². La sostanziale insularità del Nord America, la possibilità di esercitare egualmente la propria potenza nell’oceano Pacifico e nell’oceano Atlantico (grazie al controllo del canale di Panama e delle isole dei Caraibi e del Pacifico), permisero in breve tempo agli Stati Uniti di affiancarsi alla Gran Bretagna come potenza marittima dominante³. Se all’inizio del conflitto gli USA erano debitori nei confronti della Gran Bretagna per oltre tre miliardi di dollari, nel 1917 erano divenuti creditori nei confronti della stessa per cinque miliardi di dollari⁴. Nel 1917 Keynes aveva calcolato in 1890 milioni di sterline⁵ il credito degli USA nei confronti degli alleati dell’Intesa, i quali a loro volta erano creditori tra loro e nei confronti della Germania. Inoltre, gli Stati Uniti avevano sacrificato nel conflitto un numero di vite umane (116.000)⁶ molto ridotto in proporzione al tributo di sangue versato dagli altri belligeranti sul teatro europeo, che erano provati dal punto di vista demografico dalle perdite e dai feriti.

Il problema del mantenimento della pace.

La tragedia rappresentata dal conflitto globale aveva spinto le classi politiche di tutto il mondo a pensare a come gestire la vita internazionale una volta terminata la guerra. Il presidente statunitense Woodrow Wilson, parlando al Congresso americano nel gennaio 1918, aveva avanzato l’ipotesi di una grande “associazione generale di nazioni” fondata su un sistema di uguaglianza tra gli Stati e su mutue garanzie. Il progetto

wilsoniano si concretizzò con l'inserimento nei Trattati di pace di Parigi del testo del *Covenant*, il patto fondativo della Società delle Nazioni (SdN). La Società delle Nazioni era un'organizzazione internazionale permanente⁷, un'istituzione innovativa, "universalistica e democratica", che si poneva l'obiettivo ambizioso di trasformare la meccanica del sistema internazionale, basato essenzialmente sull'equilibrio, in un sistema fondato sulla "sicurezza collettiva", che mantenesse la pace sfruttando il potenziale dissuasivo dell'accordo preventivo tra gli Stati firmatari, che sarebbero intervenuti a difesa degli Stati aggrediti. I principi sui quali si basava il mantenimento della pace erano quello del sistema di garanzie, quello del "governo dei rapporti internazionali" (evoluzione del Concerto europeo del XIX secolo), quello della considerazione che la guerra fosse un problema universale che interessasse tutti gli Stati del pianeta e, infine, quello della "pacifica risoluzione delle controversie"⁸. Allo scopo di tradurre concretamente le istanze espresse da quest'ultimo principio fu costituita nel 1922 la Corte permanente di giustizia internazionale⁹. La Società delle Nazioni introdusse un nuovo modello di organizzazione internazionale (articolato in tre organi, il Consiglio, l'Assemblea e il Segretariato), a cui poi si ispirò Briand per la redazione del suo progetto. Sin dalla nascita, tuttavia, l'organizzazione fu affetta da profonde contraddizioni, *in primis* la mancata inclusione iniziale degli Stati sconfitti e della Russia, fatto che limitò enormemente l'"universalità" della Società e che ne compromise sin dall'inizio la capacità organizzativa¹⁰. Ancor più grave fu, inoltre, la mancata adesione (a seguito di un voto contrario del Senato) degli Stati Uniti. Così facendo, essi privavano la neo-costituita Società dell'apporto dello Stato che, non solo ne era stato il principale promotore, ma che si stava anche profilando come la più grande potenza mondiale. Nonostante queste carenze, nel decennio successivo alla sua creazione, la mediazione della Società delle Nazioni poté risolvere alcune diatribe tra gli Stati europei, in particolare questioni territoriali e di confini, facendo largo ricorso allo strumento del plebiscito (strumento che comunque fu sempre subordinato alla delibera da parte delle potenze vincitrici, e quindi influenzato dai loro interessi). La mediazione internazionale, tuttavia, non evitò che alcune divergenze sfociassero in incidenti violenti e localizzati, come quelli di Corfù, Vilnius e Fiume. In larga misura, dunque, il mantenimento della pace rimase ancora legato al vecchio sistema dell'equilibrio di potenza, tanto che gli Stati contrari ad una revisione dei trattati crearono un sistema di alleanze per potersi assicurare la superiorità militare contro un'eventuale rinascita tedesca. La politica delle nuove nazioni orientali trovò ampio

sostegno da parte della Francia, che stipulò alleanze bilaterali con Polonia, Cecoslovacchia, Jugoslavia e Romania, queste ultime legate dalla Piccola Intesa del 1921, una coalizione di Stati troppo deboli per potersi effettivamente difendere da soli e ancor meno capaci di rassicurare pienamente la Francia¹¹. Un episodio di particolare tensione si verificò nel 1923, allorché con il pretesto del mancato pagamento delle riparazioni di guerra, la Francia e il Belgio occuparono il distretto industriale tedesco della Ruhr. Il governo tedesco ordinò la “resistenza passiva” degli impiegati delle fabbriche portando così la Francia in una situazione d’impasse totale. L’episodio dimostrava nuovamente la centralità del problema tedesco e la necessità di giungere a una qualche forma di compromesso, con la normalizzazione dei rapporti franco tedeschi. La nomina del conservatore Gustav Stresemann a cancelliere tedesco nell’agosto del ‘23 permise l’attuazione di una politica di distensione, imperniata sul riconoscimento da parte tedesca dei nuovi confini occidentali. L’apice di questa politica fu rappresentato dai trattati di Locarno, firmati nell’ottobre del 1925, da Stresemann (allora ministro degli Esteri) e Briand, con la garanzia della Gran Bretagna e dell’Italia e la successiva adesione della Germania alla Società delle Nazioni. Senza dubbio, l’attività politica di Stresemann fu di estrema rilevanza per l’instaurarsi del duraturo rapporto di collaborazione con Aristide Briand che sfociò nel Piano di unione federale.

La crisi economica.

Un altro fattore, determinante per capire il quadro europeo in cui maturò la proposta di Briand, attiene alla situazione economica che, già grave nel corso degli anni Venti, collassò con il disastroso ribasso della borsa di New York il 24 ottobre 1929. Senza spingerci fino all’analisi dettagliata delle cause di tale crisi, possiamo ricondurne l’origine alle difficoltà della riconversione del sistema produttivo dall’economia di guerra all’economia di pace (l’aumento di produzione in ogni settore non fu più sostenuto da un parallelo incremento della domanda), a un sistema monetario instabile (il *gold exchange standard*) e all’incapacità dei governi di attuare scelte politiche efficaci per fronteggiare il problema economico. La soluzione privilegiata da parte dei governi fu il ricorso a misure protezionistiche (che in Europa assunse connotati drammatici per il proliferare delle frontiere a seguito dei trattati di pace), e dunque allo smantellamento del sistema mondiale di commercio multilaterale sul quale doveva fondarsi la prosperità economica, tanto che lo stesso Briand

espresse la sua perplessità riguardo a queste forme di chiusura. Nel 1927 la Società delle Nazioni convocò una conferenza sul commercio internazionale, tentando di stabilire una “tregua tariffaria”. Ma gli Stati europei, pur manifestando la loro volontà di agire su un comune piano internazionale, di fatto agirono esclusivamente nell’ottica di tutelare il proprio interesse nazionale. Anche gli USA puntarono alla difesa della propria produzione inasprendo il protezionismo e riducendo progressivamente, per poi sospendere, l’erogazione di crediti all’estero, non assumendosi le responsabilità connesse al ruolo di potenza egemone sul piano economico, *in primis* la difesa della stabilità del sistema finanziario internazionale¹². Questo rese gli effetti della crisi ancora più profondi e diffusi su scala planetaria. Le conseguenze di tale situazione furono particolarmente devastanti in Germania. Il paese si ritrovava indebolito, sin dalla fine della guerra, sotto tutti gli aspetti. Un’analisi, per quanto breve, della situazione tedesca negli anni Venti è utile non soltanto per comprendere le dinamiche della crisi, ma anche per capirne le implicazioni sul piano politico e su quello delle relazioni internazionali europee. Nella prima metà del decennio, la Germania, attanagliata dai debiti di guerra, aveva sperimentato la crescita esponenziale dell’inflazione e l’azzeramento del valore della propria moneta. Il risparmio privato fu cancellato da quest’evento, creando un “vuoto” di capitali da reinvestire nelle attività produttive; ciò spinse la Germania ad affidarsi quasi completamente ai prestiti esteri, mentre i cittadini tedeschi si ritrovarono sul lastrico¹³. Nel 1923, inoltre, l’occupazione francese del bacino della Ruhr al fine di ottenere il pagamento dei debiti aveva privato la Germania di una delle aree industriali più sviluppate. Fu così che, nel 1924, gli Stati Uniti negoziarono con la Francia e la Gran Bretagna al fine di trovare una soluzione all’annoso problema delle riparazioni, concordando il piano quinquennale Dawes, che prevedeva la rateizzazione dei debiti, la modifica del sistema monetario tedesco (riorganizzando la Banca centrale, sostituendo il *Rentenmark* con il *Reichsmark* e sospendendo l’offerta di moneta) e la possibilità per Berlino di emettere un prestito obbligazionario da piazzare sul mercato mondiale al fine di reperire risorse. Il prestito fu finanziato quasi interamente dal mercato statunitense e accompagnato da investimenti privati degli americani nelle grandi imprese tedesche (Krupp, Thyssen)¹⁴. Gli effetti immediati del piano Dawes furono positivi per la Repubblica Tedesca, riuscendo persino a stabilizzare temporaneamente il tasso di disoccupazione nel paese, i cui valori elevatissimi costituivano un altro problema endemico. La disoccupazione iniziò infatti ad essere elevatissima già nel 1918, con il ritorno dei reduci al termine delle ostilità,

e si mantenne su tassi molto elevati fino al 1925, quando sembrò stabilizzarsi appunto a seguito della ripresa industriale per effetto del piano Dawes, che portò la Germania a superare la produzione manifatturiera della Francia. Tuttavia la stabilizzazione fu breve, e la situazione precipitò allorché gli americani sospesero l'erogazione del credito. Nel 1929, alla scadenza del piano Dawnes, fu concordato il nuovo piano Young per i pagamenti, che però cessarono definitivamente nel 1932.

La presentazione del progetto alla SdN.

Sebbene la Società delle Nazioni si fosse dimostrata inefficace nel mantenimento della pace e nella stabilizzazione del continente, questa svolse comunque un ruolo di forum privilegiato per la diplomazia europea, tenuto conto della composizione degli Stati aderenti – la quasi totalità degli Stati europei – e della scelta nel 1920 di una città dell'Europa continentale, Ginevra, come sede delle istituzioni. Le decima sessione ordinaria dell'Assemblea si tenne nel settembre 1929 presso Palazzo Wilson e in queste sedute si pronunciarono il ministro francese Briand e il suo omologo tedesco Gustav Stresemann. Briand pronunciò il 5 settembre un discorso emblematico¹⁵, in cui venivano evidenziati i punti cruciali del problema della pace e veniva avanzata, per la prima volta da parte di un ministro degli Esteri di una potenza europea in una sede ufficiale, una proposta ambiziosa. Briand affermò infatti che non era possibile assicurare la “pace economica” in Europa secondo mezzi “puramente tecnici”, perché, operando così, il futuro avrebbe riservato solo una sequela di assemblee per pronunciare discorsi inutili. Egli sostenne che tra i popoli appartenenti a una medesima area geografica, come quelli dell'Europa, dovesse essere stabilita una “sorta di legame federale”, un legame di tipo solidaristico che permettesse di far fronte ai problemi comuni; per fare ciò era necessario istituzionalizzare il “legame federale” con “un'Associazione” (ovvero un'organizzazione) che operasse nel settore economico e sociale, senza intaccare in alcun modo la sovranità delle nazioni che volessero aderire. Da Hamilton in poi, è chiaro che la coesistenza di un legame federale e della sovranità assoluta degli Stati è un controsenso. Con questa locuzione, tuttavia, Briand aveva voluto utilizzare un'espressione forte, che sin dalla stipula dei trattati di pace era entrata nel dibattito politico, a partire dal testo di Giovanni Agnelli e Attilio Cabiati “Federazione europea o Lega di nazioni” fino alle proposte di Coudenhove-Kalergi presentate presso la stessa Società delle Nazioni. Nonostante l'ambiguità della proposta, il tema rimase

centrale per tutta la sessione dell'Assemblea e fu discusso ampiamente. Il 9 settembre parlò Stresemann, pronunciandosi sulla "nuova forma da dare alle relazioni tra gli Stati europei"¹⁶. Egli espresse il suo dissenso verso chi non intendeva discutere una questione europea nella sede "universalista" della SdN, affermando la centralità della questione europea in rapporto alla situazione economica mondiale, e criticando la stampa che bollava la proposta di Briand come "romanzesca" o "folle". Nel suo discorso, il ministro tedesco evidenziava come il Trattato di Versailles avesse istituito un gran numero di nuovi Stati senza preoccuparsi della loro integrazione nell'economia europea. Questa ridefinizione della struttura politica aveva profondamente mutato anche quella economica del continente, e Stresemann guardava con preoccupazione alla frammentazione delle regioni economiche dell'Europa in competizione reciproca, in una situazione a suo avviso simile a quella degli Stati tedeschi prima dello *Zollverein*. Stresemann addusse un altro esempio delle contraddizioni della frammentazione del continente, ricordando da una parte gli sforzi per "ridurre la durata del viaggio tra la Germania del sud e Tokyo" e dall'altra come tuttavia "non si possa attraversare l'Europa in treno senza perdere ore in controlli di frontiera". Chiuse il suo intervento citando i bisogni materiali di un blocco economico continentale, dalla moneta unica alla tutela del lavoro. Nel complesso, nel discorso di Stresemann si ravvisava la spinta da parte della Germania di Weimar, democratica e federale, ad integrarsi pacificamente nello spazio europeo per sopperire alla limitatezza dello spazio angusto nella quale era stata costretta dalla sconfitta. Nello stesso giorno Briand riunì a pranzo i delegati dei ventisette Stati europei presenti all'Assemblea e in questa riunione informale, della quale esiste un resoconto dettagliato, furono espressi i primi pareri e sollevati i primi dubbi. L'opposizione più comune sollevata dai partecipanti era quella che Briand intendesse creare un blocco regionale europeo che in futuro si contrapponesse alle altre compagini continentali, mettendo fine alla Società delle Nazioni. Al termine dell'incontro, un comunicato ufficiale diramato alla stampa dichiarava che, in seguito a un cambiamento di opinione, tutti i delegati avevano espresso simpatia per il progetto e incaricavano il ministro degli Esteri francese Briand di redigere un "Memorandum" dettagliato da presentare successivamente ai governi.

Il Memorandum.

Il "Memorandum sull'organizzazione di un regime di unione federale

europea” fu presentato ufficialmente dal governo francese il 17 maggio 1930¹⁷. Il testo non è una proposta di trattato, bensì un manifesto programmatico che definisce i “punti essenziali”. Consta di una prefazione, ove viene brevemente analizzata la situazione contemporanea ed esplicitata la natura del futuro trattato, e di quattro paragrafi¹⁸. Il primo espone la proposta di un Patto tra gli Stati, il secondo paragrafo descrive la struttura dell’organizzazione federale, il terzo elenca i principi generali, il quarto definisce le aree di cooperazione previste. Nel Memorandum stilato da Briand e dal suo staff sono utilizzati alternativamente e in maniera piuttosto imprecisa i termini *Union*, *Union fédérale*, *Communauté* e ancora *Confédération* per definire la medesima entità. La prefazione menziona chiaramente la “responsabilità collettiva di fronte al pericolo che minaccia la pace europea” in termini economici politici e sociali e la necessità di riorganizzare razionalmente i rapporti di solidarietà tra gli Stati del continente. Il testo evidenzia la gravità della dispersione delle forze “moralì e materiali” del continente che limita le possibilità di espansione del mercato, i tentativi di razionalizzazione e sviluppo della produzione industriale e la lotta alla disoccupazione. Questa situazione – si sottolinea – era aggravata ulteriormente dagli oltre ventimila chilometri di barriere doganali, create contestualmente alle frontiere, stabilite dai trattati di pace “per render giustizia alle aspirazioni nazionali”. La politica di solidarietà alla quale gli estensori del Memorandum si ispirano si pone in aperto contrasto con i tentativi di unione doganale proposti tra gruppi di paesi che il testo definisce come “strumenti di lotta contro gli Stati che non ne fanno parte” (riferimento implicito al proposto *Zollverein* tra Austria e Germania). Un punto fondamentale ribadito nella prefazione è quello della “sovranità assoluta e totale indipendenza politica” degli Stati che intendono partecipare al progetto, nato nell’ambito della Società delle Nazioni che a sua volta ne fa un punto cardine dell’organizzazione. Briand sottolinea nuovamente, ed erroneamente, come un regime federale sia interamente compatibile non solo con le peculiarità di “ogni popolo”, ma anche con la sovranità indiscussa degli Stati. Nel primo paragrafo, intitolato *Necessità di un patto d’ordine generale ed elementare per affermare il principio dell’unione morale europea e consacrare solennemente il fatto della solidarietà istituita tra Stati europei* è definita la natura del futuro accordo, un Patto simbolico ed essenziale, che impegni i governi firmatari a fissare incontri periodici (nella “formula più liberale possibile”) per esaminare in comune tutte le questioni relative alla creazione della “comunità dei popoli europei”. Nel Patto devono essere riconosciuti a un organismo assembleare (denominato provviso-

riamente la “Conferenza europea”) il ruolo di “personalità morale dell’Unione” e il compito di costruire il “legame vivente di solidarietà tra le nazioni europee”. In questo passaggio del Memorandum viene esplicitata la natura dell’Unione europea come “intesa regionale conforme alle disposizioni dell’articolo 21 della Società delle Nazioni” e la subordinazione di questa Unione alla stessa SdN, riservando la possibilità di adesione ai paesi europei già membri della società. Nel secondo paragrafo (dal titolo *Necessità di un meccanismo preposto ad assicurare all’Unione europea gli organi indispensabili all’assolvimento del suo compito*) viene delineato l’assetto istituzionale dell’Unione federale europea, che ricalca la forma di organizzazione internazionale introdotta con la Società delle Nazioni, e cioè una struttura articolata su tre organi: il già citato organo assembleare, un organo collegiale di composizione più ristretta e un segretariato. L’organo assembleare, la Conferenza europea, è un organo puramente intergovernativo composto dai rappresentanti dei governi di tutti gli Stati aderenti all’Unione. Si tratta di un organo che si ispira al modello dell’Assemblea della SdN e rappresenta, nelle intenzioni di Briand, proprio il legame con quest’ultima. Non viene fatta menzione né del numero dei rappresentanti né della proporzionalità delle delegazioni rispetto alle dimensioni degli Stati, ma è presumibile che Briand pensasse a una rappresentanza identica per tutti gli Stati come nell’Assemblea della SdN, nella quale le votazioni avvenivano a maggioranza sulle questioni procedurali e all’unanimità su tutte le altre. L’organo “esecutivo”, denominato “Comitato politico permanente”, è un organo costituito da membri della Conferenza, in numero inferiore a quello degli Stati membri, e ha il ruolo di organismo di studio e contemporaneamente di strumento esecutivo dell’Unione. Il Comitato, con presidenza a rotazione, avrebbe potuto invitare alle proprie sedute altri rappresentanti di governi europei, anche di Stati esterni alla SdN, con la facoltà di concedere o meno voto consultivo o deliberativo quando si fosse trovato nella condizione di deliberare su una materia di interesse per il governo “ospite”. Il Memorandum specifica inoltre che i criteri di designazione dei membri, l’organizzazione della presidenza e delle sessioni, sarebbero stati fissati in una futura riunione degli Stati europei, e non fa alcuna menzione al criterio di voto nell’ambito del Comitato politico permanente. Il Segretariato è un organo tipicamente amministrativo, con compiti relativi al funzionamento dell’organizzazione. Il Memorandum sanciva la possibilità che, in via provvisoria, il ruolo di segretario venisse affidato al governo che avrebbe avuto l’incarico di presidenza della Conferenza, o che le funzioni di quest’organo potessero essere temporaneamente

esercitate dal Segretariato della SdN. Degna di nota è l'assenza di un organo giudiziale di risoluzione delle controversie tra Stati, organo tipico delle Unioni federali propriamente dette e delle organizzazioni internazionali create nel secondo dopoguerra¹⁹. E' ipotizzabile che questo ruolo potesse essere affidato alla Corte permanente di giustizia internazionale, istituita congiuntamente alla Società delle Nazioni con sede all'Aja.

Successivamente, nel terzo paragrafo, il testo definisce in tre punti le "direttive essenziali" a cui dovranno attenersi gli estensori del progetto definitivo. Nel primo punto è evidenziata la subordinazione dei problemi di ordine economico a quelli di ordine politico: la ridefinizione del sistema di sicurezza in Europa e la "pacificazione degli spiriti" erano prerequisiti indispensabili per un programma di unificazione economica di vasta portata che cominciasse dall'abbattimento delle barriere doganali. Secondo Briand, la legittimità stessa di tutti gli interventi economici dell'Unione si sarebbe basata sulla ritrovata intesa tra i governi e la pacificazione dei popoli. Nel secondo punto Briand, con ampio sfoggio di retorica, esplicita il "concetto di cooperazione politica europea" utilizzando ancora in modo equivoco e improprio i termini "federazione" e "sovranità". Infatti, è ambigua la formula utilizzata per definire la natura dell'Unione: "una Federazione fondata sull'idea d'unione e non di unità, cioè abbastanza elastica da rispettare l'indipendenza e la sovranità nazionale di ciascuno degli Stati, assicurando a tutti i benefici della solidarietà collettiva per regolare le questioni politiche riguardanti le sorti della comunità europea o quella di uno dei suoi Stati membri". Briand prospetta l'estensione del sistema di garanzie di Locarno a tutto il sistema degli Stati europei, subordinando così la sicurezza della "Comunità" al bilanciamento di potere e alle garanzie bilaterali. Il terzo punto definisce l'organizzazione economica dell'Europa come indirizzata alla creazione di un mercato comune, per incrementare il livello del benessere, da realizzarsi tramite l'abbattimento delle barriere doganali, tema cardine nella politica di Briand. Era quindi prospettato un mercato unico privo di limiti di circolazione di merci, capitali e persone, con la sola riserva dei "bisogni della difesa nazionale di ciascuno Stato", e che subordinava così l'unione economica all'esercizio della sovranità degli Stati nella materia della sicurezza. Infine, nell'ultima parte del Memorandum vi è la definizione dei campi e dei metodi della cooperazione europea, con un lungo elenco di ambiti di competenza articolato su dieci punti: economia generale, infrastrutture, trasporti e comunicazioni, finanza, lavoro, igiene, cooperazione intellettuale (tra le università), rapporti interparlamentari e amministrazione. Il testo si conclude con l'invito del governo francese

a valutare il Memorandum, redatto volutamente in forma semplice e concisa, come proposta da sviluppare successivamente anche nelle sedi ipotizzate dal documento (le riunioni periodiche, la Conferenza e il Comitato), ricordando la necessità di “unirsi per sopravvivere e prosperare” per il bene dell’Europa e dell’umanità.

Le risposte dei governi al Memorandum.

Il governo francese aveva fatto proprio il contenuto del Progetto Briand, presentando ufficialmente il Memorandum il 17 maggio 1930. La spinta morale e ideale in favore del Progetto che muoveva Briand, come emerge anche dalla corrispondenza privata, fu tuttavia percepita da alcuni governi e opinioni pubbliche come un mero tentativo della Francia di stabilizzare il sistema di equilibrio postbellico, ed è forse in questa prospettiva che si spiega il sostegno del governo francese alla proposta del suo ministro. Le risposte dei governi europei furono fatte pervenire nei due mesi successivi, sebbene già da diverso tempo la questione dell’organizzazione soprannazionale dell’Europa fosse entrata nel dibattito politico di alcuni paesi e i governi avessero già assunto una propria posizione a riguardo. Le opinioni delle cancellerie europee erano varie e discordanti, con posizioni determinate tanto dalla necessità contingente dei governi al potere quanto dalla posizione geopolitica degli Stati, quanto ancora da esigenze di carattere storico, morale o ideale. In generale il recepimento della proposta fu, almeno formalmente, positivo, con alcune significative eccezioni, come il caso italiano. Numerose sono le linee di frattura tra Stati e gruppi di Stati, ed è possibile riscontrare risposte omogenee tra Stati con caratteristiche simili. Le potenze coloniali, o gli Stati possessori di territori d’oltremare o ancora quelli con una proiezione extracontinentale, *in primis* la Gran Bretagna, si mostrarono preoccupati per la messa in discussione dei loro legami con i territori extracontinentali. Questa posizione venne esplicitata nella nota della Danimarca, che sottolineava come i mezzi di comunicazione dell’età contemporanea rendessero ancora più stretti questi legami o ancora nella risposta della Spagna, che ricordava l’intimo legame culturale con i paesi ibero-americani. Altri paesi, come la Germania, il cui ministro degli esteri Stresemann aveva lanciato congiuntamente a Briand la proposta di Unione, o come l’Austria (desiderosa di congiungersi con la Germania in qualche forma di legame) si mostravano particolarmente disponibili e nella nota sollevavano solo questioni di carattere tecnico ed organizzativo. Il gruppo degli Stati sorti dalla disgregazione degli Imperi europei o

mutati territorialmente a seguito dei trattati, localizzati principalmente nell'area balcanica, sollevavano perplessità di vario genere. L'Ungheria in particolare chiedeva una chiara presa di posizione della SdN a proposito delle minoranze ungheresi rimaste negli Stati confinanti, prospettando, in effetti, una revisione completa dei confini. Altri si mostravano favorevoli al progetto, ad esempio la Cecoslovacchia, in quanto il trattato avrebbe potuto cristallizzare la situazione dell'area a proprio vantaggio, o la Grecia che nella nota diplomatica si esprimeva a favore, proponendo però la partecipazione della Turchia al fine di integrare la corposa minoranza di greci della penisola anatolica. Un argomento riscontrabile nella quasi totalità delle risposte al Memorandum è quello della difesa della sovranità degli Stati, tema che viene espresso in forme diverse, come quella esplicita del Granducato di Lussemburgo ("su un piano di sovranità assoluta e totale indipendenza politica")²⁰, o in forme più velate come quella adottata dal governo olandese, nella quale viene utilizzato il termine "coordinamento" a sottolineare la natura intergovernativa e confederale del progetto. Numerosi governi esprimevano la preferenza per un'unione di tipo economico rispetto a una di tipo politico. Particolarmente significativo è poi analizzare in dettaglio le posizioni dei governi di due Stati, il Regno Unito e l'Italia, nei confronti del Progetto Briand.

La posizione del governo britannico.

Nel maggio del 1929 il governo del Regno Unito venne affidato al laburista Ramsay MacDonald, al termine di un decennio che aveva visto i conservatori al potere quasi ininterrottamente (ad eccezione del primo breve governo laburista del 1924, guidato dallo stesso MacDonald). Fu un periodo relativamente turbolento per il Regno, con un tasso di disoccupazione del 10-12% nel periodo 1924-29²¹ e forti tensioni sociali che sfociarono in grandi scioperi come quello dei minatori del 1926, durato oltre sette mesi.

Nel 1929 gli scambi commerciali della Gran Bretagna si svolgevano per il 55% con i territori del *Commonwealth*²², l'organizzazione dell'Impero Britannico, che comprendeva, oltre al Regno Unito e alle sue dipendenze dirette in Europa, i *Dominions*, cioè territori dotati di autogoverno ma subordinati al parlamento di Londra per questioni di difesa e rappresentanza estera²³, l'immenso *Raji* Britannico dell'India, i territori con amministrazione coloniale, i territori sottoposti a mandato della Società delle Nazioni e i protettorati. In Europa lo stato di *Dominion*

era stato concesso, dopo la guerra civile del 1922, anche allo Stato Libero d'Irlanda, rappresentato all'Assemblea della SdN e anch'esso destinatario del Memorandum Briand.

Già dopo il discorso di Briand all'Assemblea della SdN del settembre 1929, un importante membro del governo britannico si era espresso sulla questione. Winston Churchill, all'epoca Primo Lord dell'Ammiragliato, cioè il ministro della Marina – l'arma che garantiva la continuità strategica tra i territori dell'Impero – aveva pubblicato un articolo intitolato eloquentemente “The United States of Europe”²⁴ su un importante quotidiano inglese. Nell'articolo Churchill sottolineava che l'assenza degli Stati Uniti di fatto già rendesse la Società delle Nazioni un'organizzazione internazionale prettamente europea. Riprendendo le posizioni di Coudenhove-Kalergi, egli analizzava il rapporto tra la prospettata Federazione europea (comprensiva dei territori coloniali dei suoi Stati) e l'Impero Britannico, l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti. L'Impero Britannico, appartenendo “non a uno ma a tutti i continenti”, doveva mantenersi in stretto legame con l'Europa senza farne parte: “We are with Europe, but not of it” in quanto, per la particolare distribuzione del territorio e delle risorse, gli interessi dell'impero coincidevano con “la gran parte degli interessi del mondo”. La risposta ufficiale da parte del *Foreign Office*²⁵ fu redatta negli ultimi giorni del maggio 1930 da un comitato appositamente istituito, che si espresse “con simpatia verso il tentativo di riorganizzazione dell'Europa” purché questo non entrasse in contraddizione con i capisaldi della politica inglese e con gli interessi del Regno Unito (e delle sue estensioni imperiali), nonché con il mantenimento del quadro della Società delle Nazioni. Nella nota, il ministero espose le linee guida della propria politica nei riguardi dell'integrazione europea: a) nessun appoggio a proposte che indebolissero la Società delle Nazioni; b) supporto al rafforzamento della cooperazione tra i paesi europei; c) nessun supporto alla creazione di gruppi politici o economici ostili ad altri gruppi continentali o che indebolissero i legami tra Regno Unito e Impero; d) gli Stati europei avrebbero dovuto enfatizzare gli aspetti economici del Piano senza tuttavia entrare in contraddizione col punto precedente; e) l'elaborazione e lo sviluppo del Piano avrebbero dovuto essere discussi nell'ambito istituzionale della Società delle Nazioni e non in una conferenza degli Stati europei, separata “e rivale” rispetto all'Assemblea della SdN. Nella nota erano sollevati dubbi riguardo al funzionamento degli organi dell'Unione, che avrebbero potuto ingenerare confusione rispetto a quelli della Società delle Nazioni, e il *Foreign Office* suggeriva che queste istituzioni fossero direttamente

inquadrate nella struttura della SdN²⁶. La posizione britannica era in parte dettata da ragioni di tipo geopolitico (la proiezione imperiale transcontinentale del Regno Unito) e in parte dalla posizione del governo laburista riguardo alla politica internazionale, visione che si fondava sull'universalismo e sull'autorità morale della Società delle Nazioni. La partecipazione così distaccata, se non la velata opposizione, al Progetto da parte del governo del principale attore nel sistema europeo si rivelerà determinante per gli sviluppi e il successivo fallimento del progetto stesso.

La posizione dell'Italia fascista.

Sin dalla presa del potere da parte dei fascisti nel 1922, il ministero degli Esteri era retto "ad interim" dal capo del governo Benito Mussolini, mentre l'incarico di sottosegretario agli Esteri era affidato a Dino Grandi. Nel 1929 Mussolini decise di affidare il dicastero a Grandi, principalmente allo scopo di liberarsi dal continuo impegno rappresentato dalle numerose conferenze nelle quali era richiesta la presenza del titolare del ministero²⁷, e per poter attuare una politica estera libera dai vincoli della ricerca del consenso interno, riservandosi di fare personalmente i discorsi ad uso interno²⁸. Per tutto il periodo che intercorre tra la nomina a ministro di Grandi e la sua rimozione dall'incarico nel 1932, quando fu destinato come ambasciatore a Londra, la politica estera italiana fu segnata dal dualismo tra la diplomazia tradizionale e sostanzialmente libera da pregiudiziali ideologiche di Grandi e la roboante e violenta retorica delle dichiarazioni pubbliche di Mussolini. La politica estera che secondo Grandi il fascismo avrebbe dovuto attuare per realizzare il proprio obiettivo storico – la creazione di un impero coloniale – si sarebbe dovuta sviluppare lungo le direttive della pace e del disarmo nell'ambito della SdN (in aperto contrasto con la retorica bellicista del regime). L'Italia avrebbe dovuto porre la Francia nelle condizioni di accettare l'espansione coloniale italiana, nel quadro di un nuovo rapporto di parità tra le potenze europee. Per fare ciò occorreva ostacolare i tentativi di egemonia francese, in particolare quelli basati sulla superiorità negli armamenti, ponendo l'Italia come portavoce di una politica di disarmo generalizzato in Europa. Nella Conferenza navale di Londra dell'aprile del 1930 (poche settimane prima della pubblicazione del Memorandum), Grandi applicò la sua nuova politica di contenimento della Francia, annunciando che l'Italia avrebbe accettato anche i più bassi limiti di tonnellaggio navali, purché nessun'altra potenza ne avesse di superiori. Con questo espedien-

te Grandi intendeva smascherare “il falso pacifismo francese”, cercando tuttavia di mantenere un atteggiamento conciliante nei confronti della Francia per giungere infine a un accordo condiviso. Alla diplomazia di Grandi, Mussolini contrappose una serie di discorsi tenuti in alcune città italiane in contemporanea con la Conferenza navale, nel corso dei quali si dichiarava che il programma navale italiano sarebbe stato realizzato “fino all’ultima tonnellata”, lanciando l’accusa a gruppi di potere esteri di voler sabotare i programmi dell’Italia e scatenare una guerra²⁹. Fu in questo contesto che il progetto Briand giunse alla Farnesina. Il ministero degli Esteri italiano ordinò alla stampa di lanciare una campagna di propaganda per attaccare le tesi di Briand, denunciando il progetto non da un punto di vista strettamente nazionalistico, ma al contrario indicando la portata limitata del progetto, contrapponendo a un’intesa europea un’intesa mondiale basata sulla Società delle Nazioni. Mentre per Mussolini un semplice rifiuto dell’offerta sarebbe apparso sufficiente, la linea che Grandi intendeva perseguire era di deliberato sabotaggio del progetto Briand. Non solo l’Italia non avrebbe dovuto aderire a un’Unione europea, ma era anche necessario che nessun altro Stato vi aderisse, e che dunque il progetto si riducesse “al suo scheletro essenziale, la Francia e le sue alleanze”. Grandi infatti era dell’opinione che il governo francese cercasse di costruire una “Piccola Intesa” allargata anche alla Germania, estromettendo l’Italia dai Balcani. Il ministro preparò personalmente una nota diplomatica di risposta al Memorandum, che fu inviata il 2 luglio a Mussolini: era sua intenzione proporre un accordo al governo laburista per ostacolare la politica francese, ma il Duce si rivelò fortemente contrario a qualunque collaborazione con i “nemici”, accendendo così il contrasto tra le necessità tattiche della diplomazia italiana, incarnate da Grandi, e l’intransigenza ideologica della dittatura fascista. Mussolini trattenne la nota e, senza avvertire Grandi, fece pubblicare sul quotidiano britannico *Evening Standard*³⁰ un articolo di feroce critica al progetto paneuropeo, rendendo di fatto inutile ogni possibile risposta diplomatica elaborata da Grandi. La nota che Grandi aveva approntato e che non fu resa pubblica esponeva le premesse al progetto ritenute essenziali dall’Italia, volte a realizzare il reale obiettivo della Farnesina, ovvero la neutralizzazione del Piano Briand: a) garanzie agli Stati minori; b) cancellazione delle distinzioni tra popoli vincitori e popoli vinti, ristabilendo l’eguaglianza formale e sostanziale tra gli Stati; c) rifiuto della posizione francese di riservare l’adesione al Piano ai soli membri della Società delle Nazioni, estendendo l’invito a tutti i paesi con legami storici e geografici con il continente europeo, *in primis* Unione Sovietica e

Turchia; d) rigetto della struttura di Unione europea basata sul modello organizzativo della SdN; il Comitato³¹ avrebbe dovuto accogliere come membri permanenti tutti gli Stati aderenti all'Unione; e) necessità di inquadrare l'Unione in un contesto di solidarietà e coesione globale per non frazionare la SdN in blocchi regionali in competizione tra loro; f) "armonizzazione" della struttura dell'Unione con quella della SdN. Con queste proposte il ministro intendeva "diluire" il progetto, sostenendo preventivamente un allargamento sconsiderato a paesi estranei al sistema politico ed economico europeo (Turchia e URSS)³² e puntando alla revisione dei trattati di pace per favorire gli alleati balcanici dell'Italia sulla questione della ridefinizione dei confini (principalmente l'Ungheria). Il documento italiano proponeva di ribaltare l'ordine delle priorità indicate dal governo francese, sicurezza-arbitrato-disarmo, ponendo come obiettivo principale del sistema europeo la riduzione degli armamenti, cercando così l'appoggio del governo laburista e delle sinistre francesi al fine di mettere in difficoltà la stessa maggioranza di governo francese. Nell'agosto del 1930, Grandi si presentò all'Assemblea di Ginevra seguendo l'ordine del Duce di trattarsi lo stretto necessario e non pronunciare alcun discorso. A proposito del risultato dell'incontro scrisse che Briand sarebbe rimasto così a "dibattersi come un tonno nella rete della sua Paneuropa, che l'Inghilterra sembra voglia incaricarsi di portare in secco, facendola boccheggiare e morire in una delle tante numerose commissioni ginevrine"³³. La previsione del ministro non si rivelò infondata e, nonostante i dissidi con Mussolini, che avevano impedito di sfruttare appieno le potenzialità diplomatiche italiane nell'ambito delle assemblee ginevrine, alcuni degli obiettivi fissati da Grandi furono di fatto raggiunti nei mesi successivi. È quantomeno curioso come il governo fascista tentò di utilizzare consapevolmente lo strumento dell'allargamento (già nella fase di elaborazione) al fine di ridurre la portata del progetto e causarne il fallimento.

La commissione di studio.

Sul finire dell'estate del 1930, in occasione delle riunioni preliminari alla XI sessione dell'Assemblea della SdN, il governo francese rese pubblica una relazione contenente un riassunto ragionato e un'analisi delle risposte pervenute in via ufficiale dai governi a cui era stato inviato il Memorandum³⁴. Appariva evidente come tutti i governi fossero concordi nel porre l'Unione europea sotto "l'autorità morale" della Società delle Nazioni. Il governo francese fece propria la proposta formulata da

Polonia e Finlandia sulla creazione di un organo di studio sul programma dell'Unione, da stabilirsi dopo la prima sessione dell'ipotetica Conferenza della comunità e dipendente direttamente da quest'ultima. Tuttavia l'Assemblea della SdN decretò che fosse istituita subito una Commissione di studio per l'Unione europea come diretta emanazione della SdN, e che fosse incaricata di studiare le modalità della "cooperazione europea" e di presentare alla successiva sessione dell'Assemblea una relazione contenente "proposte concrete e fattuali". La composizione della Commissione consisteva nei rappresentanti dei ventisette Stati, ma sin dall'inizio fu decisa la partecipazione di altri Stati europei non membri della SdN per "partecipare allo studio della crisi economica mondiale". La Commissione riunitasi nel marzo 1931 decise di creare una sotto-commissione incaricata di studiare "l'organizzazione e i metodi di lavoro della Commissione di studio sull'Unione europea", e istituì anche (in realtà ratificò e ne ufficializzò l'esistenza) comitati più ristretti, incaricati dello studio di questioni specifiche. Nei due anni di lavori furono riuniti il sotto-comitato per le relazioni industriali, il sotto-comitato per l'esame delle questioni finanziarie, la sotto-commissione di coordinamento in materia economica, la commissione per la disoccupazione. Molte delle commissioni erano l'evoluzione di quelle istituite a seguito della Conferenza economica internazionale del 1927 e operarono in un contesto più ampio rispetto a quanto deciso al momento della loro creazione; furono infatti avviati rapporti di collaborazione con l'*International Labour Organization* di Ginevra e l'*Institut International d'Agriculture* di Roma. Tra le proposte più interessanti vi furono quella per la creazione di una banca ipotecaria agricola internazionale (e non europea), quella per un accordo di non aggressione economica con l'Unione Sovietica, aperto alla firma di "tutti gli Stati del mondo" e quelle per istituire una "borsa di lavoro europea" sotto gli auspici dell'ILO e per l'avvio di un programma di lavori pubblici europei volto a creare infrastrutture, ma non inquadrato chiaramente dal punto di vista istituzionale. Di fatto, le commissioni nel loro lavoro di analisi e studio, in particolare degli effetti della crisi e dei possibili rimedi da attuare, avevano valicato i limiti del campo di ricerca affidato loro dal mandato e si erano occupate ben poco degli aspetti istituzionali del progetto di Unione. La situazione venutasi a creare, in effetti, confermò il giudizio di Dino Grandi sul proliferare di "commissioni ginevrine" che avrebbero rallentato o addirittura affossato il progetto Briand.

Le diverse commissioni di studio presentarono i loro resoconti nell'estate 1931, in occasione della sessione dell'Assemblea della Socie-

tà delle Nazioni, la quale non adottò risoluzioni significative.

Conclusioni.

I motivi che portarono al fallimento del Piano Briand furono molteplici, e dalla comprensione di questi si possono trarre alcune conclusioni, utili per l'azione federalista. Innanzitutto, Briand mancò l'obiettivo fondamentale, ovvero quello che dal suo piano, una semplice proposta che indicava solo delle linee guida, si passasse a stilare una bozza di trattato. La proposta di Briand era la più avanzata tra quelle fino ad allora presentate da un governo e per la prima volta il concetto di Europa unita su basi consensuali diveniva materia di politiche governative e di relazioni internazionali. Altri progetti, maggiormente elaborati e concreti, erano rimasti però allo stadio di semplice elaborazione teorica di qualche intellettuale o appannaggio di movimenti politici estranei ai governi. Per esempio, il "Progetto di patto paneuropeo" presentato da Coudenhove-Kalergi al congresso dell'Associazione Paneuropa nel 1930 (aperto proprio con l'intervento di Briand) era senza dubbio più completo e articolato del Piano Briand, e differiva da questo perché prevedeva la creazione di un vero e proprio Stato federale. Inoltre, diversi storici evidenziano che il progetto di Unione Federale di Briand, a dispetto del nome, era quello di un'Unione di tipo confederale (e non federale o sopranazionale), una "comunità" di Stati sostanzialmente indipendenti e legati da un vincolo di "cooperazione" e "coordinazione". Sin dall'inizio il piano fu viziato dalla necessità di Briand di non violare il tabù della sovranità nazionale. Come si evince dalle risposte ufficiali dei governi, il mantenimento della sovranità era prerequisito essenziale anche solo per la presa in analisi del piano. Per citare Lord Lothian, ne *Il pacifismo non basta*, del 1935, "la sovranità dello Stato nazionale è stata la causa principale del fallimento della Società delle Nazioni e del movimento pacifista postbellico, come fu la causa prima della guerra mondiale e sarà quella che scatenerà la prossima guerra, se non la limiteremo in tempo"³⁵. E' del tutto plausibile ipotizzare che, se l'Unione federale europea si fosse realizzata nella forma confederale progettata da Briand, essa sarebbe stata soggetta alla medesime limitazioni della Società delle Nazioni o ancora, del Consiglio d'Europa creato nel secondo dopoguerra, organizzazioni entrambe fondate sul mutuo riconoscimento dell'indipendenza degli Stati membri e sull'autonomia dei governi; difficilmente, quindi, essa avrebbe potuto adempiere ai compiti ipotizzati nel Memorandum. Critiche di questo tenore furono mosse anche da Coudenhove-Kalergi

direttamente all'amico Briand, manifestando la sua irritazione per il mantenimento del principio di sovranità e domandando come una qualsivoglia federazione potesse essere immaginata senza la limitazione di sovranità degli Stati-nazione³⁶. Numerosi furono poi i problemi nella fase di studio ed elaborazione del definitivo trattato di Unione. Il mandato affidato alla Commissione di studio non era chiaro; era indicato solo il compito di "studiare la situazione" e non era indicata la finalità dell'operazione. Infatti la Commissione sminuì notevolmente l'originaria iniziativa francese, e quanto propose fu in effetti solo una cooperazione di tipo economico³⁷. Inoltre, sebbene la Commissione di studio fosse composta esclusivamente da rappresentanti europei, la volontà manifestata da molti dei governi destinatari del Memorandum che la nuova organizzazione nascesse come ente sussidiario e incorporato alla SdN comportava necessariamente che l'ipotetico trattato fondativo fosse subordinato all'approvazione unanime da parte dell'Assemblea della SdN. Per di più, la presenza in Europa di alcuni regimi dittatoriali o autoritari (l'Italia fascista, la Polonia di Pilsudski, l'Albania, la Jugoslavia del re Alessandro Karageorgevic, il Portogallo) minava sin dall'inizio l'affermazione dei valori democratici espressi nell'introduzione al memorandum. Da evidenziare è anche che l'Italia fascista pubblicamente criticò il piano, mentre in realtà fu segretamente intenzionata a sabotarlo in modo che nemmeno gli altri Stati aderissero all'iniziativa. Infine vi erano i problemi derivati dalla situazione politica internazionale. Innanzitutto il successo dell'iniziativa dipendeva dall'intesa tra i due attori più importanti del continente, la Francia e la Germania. L'integrazione stabile della Repubblica Tedesca nell'Europa era la chiave di volta di tutta la costruzione europea. Con la morte di Stresemann nell'ottobre del 1929 era venuto a mancare il partner ideale del governo francese per continuare la politica di riconciliazione franco-tedesca nello "spirito di Locarno". Nel 1930 cadde il governo di grande coalizione del socialdemocratico Müller, al quale successe il cancelliere Brüning del centro conservatore, che sostanzialmente rigettò il piano Briand per dedicarsi alla realizzazione dell'unione doganale con l'Austria. È opinione dello storico romeno Simion Costea che senza il nucleo franco-tedesco, la costruzione dell'Unione di Briand divenisse impossibile³⁸. Inoltre, bisogna aggiungere che il quadro europeo era solo apparentemente stabile, ma che in realtà le relazioni tra gli Stati erano basate sull'espressione di rapporti di forza. La differenza rispetto allo scenario successivo alla Seconda guerra mondiale, è proprio dovuto al fatto che nel secondo dopoguerra il quadro europeo era invece stabilizzato dall'instaurarsi del bipolarismo sovietico-

co-americano. La sicurezza della parte occidentale del continente era garantita dall'espressione del potere egemonico degli Stati Uniti, i quali mostrarono parecchio interesse verso il tema dell'unificazione europea e addirittura subordinarono l'erogazione di aiuti del piano Marshall alla comune gestione da parte degli Stati europei. Nell'Europa del 1929, invece, l'unica potenza europea di dimensione mondiale, la Gran Bretagna, si mostrava tiepida nei confronti del progetto e anziché guidare l'europesismo di Briand verso un esito federale, lo spinse verso il *cul de sac* della Società delle Nazioni³⁹. Se, due decenni dopo, la Dichiarazione Schuman, che diede origine alla CECA, poté essere accolta, in gran parte fu grazie all'ombrello della sicurezza atlantica e al beneplacito degli Stati Uniti d'America, fortemente interessati alla realizzazione del progetto. Il quadro internazionale del 1929, pur considerando le debite differenze, ha invece degli elementi di somiglianza con il quadro attuale: la natura del sistema internazionale basato sulla frammentazione del precedente ordine, la presenza di aree di crisi in Europa e ai suoi margini, una profonda crisi economica che coinvolge attori fortemente interdipendenti, l'assenza di una potenza esterna che favorisca il progetto di unificazione, il reiterato tentativo di boicottaggio del processo europeo da parte della Gran Bretagna, pur sempre influente nel quadro europeo, anche se non più potenza di rango mondiale. Anche per queste pur generiche analogie, la lezione che ci viene dall'analisi del fallimento del piano Briand deve essere di monito oggi all'Europa perché sappia cogliere l'occasione storica di imboccare finalmente la strada giusta scegliendo, nel dilemma tra "unirsi o perire", la via dell'unità.

NOTE

¹ E.J. Hobsbawm, *Il secolo breve 1914/1991*, Milano, BUR Rizzoli, p. 45.

² E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici*, Bari, Laterza, 2007, p. 5.

³ L. Dehio, *Equilibrio o egemonia*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 219.

⁴ E. Di Nolfo, *op. cit.*, p. 8.

⁵ *Ibidem*, p. 58.

⁶ E.J. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 39.

⁷ A. Caffarena, *Le organizzazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 68.

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ G. Sabbatucci, e V. Vidotto, *Il mondo contemporaneo. Dal 1848 a oggi*, Bari, Laterza, 2005, p. 268.

¹¹ E. Di Nolfo, *op. cit.*, p. 63.

¹² G. Sabbatucci, e V. Vidotto, *op. cit.*, p. 333.

¹³ E. J. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 112.

¹⁴ E. Di Nolfo, *op. cit.*, p. 60.

¹⁵ Il testo integrale del discorso, "Discours d'Aristide Briand devant la X^e session de

l'Assemblée de la Société des Nations" è riportato in O. Keller e L. Jilek, *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne: documents, textes choisis*, Fondation Archives Européennes, Ginevra, 1991, p. 1.

¹⁶ Il testo integrale del discorso, "Discours de Gustav Stresemann devant la X^e session de l'Assemblée de la Société des Nations" è riportato in O. Keller e L. Jilek, *op. cit.*, p. 3.

¹⁷ Il testo integrale si trova in "Le Plan Briand-Leger et les réponses des gouvernements" in O. Keller e L. Jilek, *op. cit.*, p. 37.

¹⁸ Nel testo originale, rispettivamente: "Nécessité d'un pacte d'ordre général, aussi élémentaire fut-il, pour affirmer le principe de l'union morale européenne et consacrer solennellement le fait de la solidarité instituée entre Etats européens"; "Nécessité d'un mécanisme propre à assurer à l'union européenne les organes indispensables à l'accomplissement de sa tâche"; "Nécessité d'arrêter d'avance les directives essentielles qui devront déterminer les conceptions générales du Comité européen et le guider dans son travail d'étude pour l'élaboration du programme d'organisation européenne"; "Opportunité de réserver, soit à la prochaine conférence européenne, soit au futur Comité européen, l'étude de toutes les question d'application".

¹⁹ Nel Progetto di Patto paneuropeo di Coudenhove-Kalergi (pubblicato O. Keller e L. Jilek, *op. cit.*, p. 17) gli organi dei progettati "Etats fédérés d'Europe" erano Conseil fédéral, Assemblée fédérale, Chancellerie fédérale e Cour fédérale.

²⁰ O. Keller e L. Jilek, *op. cit.*, p. 55.

²¹ E.J. Hobsbawm, *op. cit.*, p. 113.

²² A. Bosco, "The British Foreign Office and the Briand Plan", in A. Fleury e L. Jilek (a cura di), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne*, Berna, Peter Lang, 1998.

²³ Nel 1931 lo Statuto di Westminster concesse la piena autonomia ai governi dei *Dominions*, che si costituivano in Stati in unione personale col Sovrano britannico.

²⁴ W. Churchill, "The United States of Europe", riportato in O. Keller, e L. Jilek, *op. cit.*, p. 16.

²⁵ A. Bosco, *op. cit.*, p. 348.

²⁶ *Ibidem*, p. 351.

²⁷ M. Petricioli, "La risposta italiana al progetto di Unione federale europea di Briand" in L. Tosi (a cura di), *L'Italia e le organizzazioni internazionali*, Padova, CEDAM, 1999, p. 116.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*, p. 117.

³⁰ *Ibidem*, p. 119.

³¹ Nella nota diplomatica tale organo viene chiamato "Consiglio".

³² Dai Documenti Diplomatici Italiani (DDI) risulta che si svolsero dei colloqui tra gli ambasciatori italiani a Mosca ed Ankara ed i governi sovietico e turco.

³³ DDI, 7a, IX, D234 Grandi a Mussolini, Roma, 31.8.1930, riportato in M. Petricioli, *op. cit.*.

³⁴ "Rapport du gouvernement français sur les résultats de l'enquête instituée au sujet de l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne" riportato in O. Keller, e L. Jilek, "Le Plan Briand d'Union fédérale européenne...", *op. cit.*, p. 58.

³⁵ F. Pozzoli, *Federalismo e autonomia, breviario*, Milano, Rusconi, 1997, p. 125.

³⁶ H. Mikkeli, *Europa, Storia di un'idea e di un'identità*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 98.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ S. Costea, *The Briand Project of European Union*, (on line.). Versione 2. Knol. 2008 set 3.

³⁹ A. Bosco, *op. cit.*, p. 353.

Note

OCULOS HABENT ET NON VIDEBUNT

Si rimane colpiti leggendo oggi un piccolo libro di Christian Saint-Etienne, dal titolo *La fin de l'euro*¹, scritto all'inizio del 2009. Vi erano già descritte, con molto anticipo, le vicissitudini dell'euro negli anni successivi e vaticinato un suo non improbabile collasso. Il duro linguaggio dei fatti si impone a chi abbia occhi per vedere e non sia costretto dalla sua situazione di potere a chiuderli, o a volgerli altrove, trovando, come i cortigiani della fiaba di Andersen, bellissimi gli inesistenti abiti dell'imperatore nudo.

Saint-Etienne ricorda che tre millenni di storia economica mostrano che non può esistere durevole divorzio fra sovranità monetaria e sovranità politica – presto o tardi la zona monetaria si unifica o si dissolve – e si chiede se, paradossalmente, la continuazione dello SME, che ha preparato l'avvento dell'euro, non avrebbe dato risultati migliori della creazione di quest'ultimo. Effettivamente, fra il 1979 e il 1991, lo SME aveva ridotto e controllato la fluttuazione dei tassi di cambio fra le monete dei paesi partecipanti, mediante parità stabili, ma aggiustabili e ridotto l'inflazione. Naturalmente, Saint-Etienne non ritiene che l'errore sia stato il passaggio dallo SME all'euro, ma l'averlo organizzato senza fondare un governo economico europeo e senza federalismo fiscale: rifiutando la costituzione di un governo economico della zona euro, i paesi membri ne hanno probabilmente firmato anche l'atto di morte.

Secondo l'analisi di Saint-Etienne, la costruzione europea dopo Maastricht è viziata alle fondamenta da un triplice errore: è immaginata come un processo apolitico, mentre l'Unione dovrebbe prendere decisioni intrinsecamente politiche (aver accettato che la costruzione europea restasse un processo apolitico ha anche impedito l'instaurazione di un processo di legittimazione democratica nei confronti dei suoi responsabili); è costruita sulla rinuncia a una politica di potenza, che riduce l'Unione all'impotenza strategica; comprende membri che non condividono obiettivi e finalità dell'Unione stessa.

Per quanto riguarda il primo vizio d'origine, secondo Saint-Etienne,

con il Trattato di Maastricht la costruzione europea avrebbe dovuto cambiare di natura. Non si sarebbe dovuto più soltanto favorire lo scambio di beni e di servizi all'interno dell'Unione, ma integrare nell'Unione elementi essenziali della sovranità oltre alla moneta, come la difesa e la politica estera. Per rendere questa evoluzione politicamente legittima, si sarebbero dovute fare tre scelte contemporanee. Anzitutto imporla a tutti gli Stati, dicendo a quelli che desideravano clausole di esenzione che potevano lasciare l'Unione. Ma questo tipo di decisione intrinsecamente politica non poteva essere presa da un'Unione intrinsecamente apolitica, e così si è accettato di riconoscere che alcuni Stati sono autorizzati a non avere gli stessi doveri e gli stessi diritti degli altri. In secondo luogo, si sarebbe dovuto prender coscienza del fatto che l'integrazione delle politiche avrebbe dovuto comportare l'armonizzazione del contratto sociale. E' stata una contraddizione mortale lasciare che, in seno ad una unione monetaria, si instaurasse una concorrenza fiscale e sociale, senza imporre una base minima di disposizioni volte a preservare il contratto sociale europeo. In terzo luogo, si sarebbero dovute definire le frontiere dell'Unione, non necessariamente in senso fisico, ma politico.

Questo primo vizio d'origine è strettamente legato al secondo, il rifiuto di una politica di potenza. Rifiuto che è stato addirittura teorizzato, per esempio dal direttore dell'Istituto di studi sulla sicurezza dell'Unione europea: "L'Unione ha per fondamento il rifiuto della politica di potenza... Questo fondamento è il garante della sua sopravvivenza. Se esiste un interesse vitale comune, questo consiste nel preservare l'Unione e con questa la sua ambizione di promuovere il multilateralismo a scala mondiale"².

L'Europa di oggi ha un problema con il concetto di potenza. Certo, la potenza è un termine ambiguo, con connotazioni anche negative (oltre che positive), ma essa resta un attributo necessario degli Stati che vogliono pesare nella storia. Voler costruire una potenza positiva ed efficace costituisce un ideale e un obiettivo lodevoli. A che giova essere virtuosi, o pretendersi tali – scrive Saint-Etienne – in un mondo che resta sottoposto ad una logica di potenza, ragione per la quale si ottiene solo il risultato di affermare la propria impotenza? Dichiarare che l'Unione ha per fondamento il rifiuto della politica di potenza, mostra fino a che punto i responsabili dell'Unione europea si sbagliano nell'interpretare il mondo. Questa loro confessione spiega magistralmente l'impotenza dell'Europa. Per Saint-Etienne bastano due esempi a dimostrarlo. Primo esempio: la parità fra l'euro e il dollaro, in assenza di un governo della zona euro, è

diventata la variabile di aggiustamento degli scambi internazionali: il valore dell'euro dipende dalle scelte economiche della Cina e degli Stati Uniti, in funzione dei loro interessi strategici. Secondo esempio: Israele distrugge sistematicamente tutte le infrastrutture civili costruite a caro prezzo a Gaza dall'Unione europea, senza che questa reagisca in altro modo che pianificando una nuova serie di investimenti in infrastrutture, che serviranno come bersagli per le esercitazioni dell'esercito israeliano. Non capir nulla del mondo è una cosa. Teorizzare la propria impotenza come politica fondatrice dell'avvenire è un'altra: un multilateralismo che ignora le strategie di potenza degli Stati contemporanei è una tragica farsa.

Il terzo vizio originario è stato quello di associare membri che non condividono obiettivi e finalità dell'Unione stessa. Sono in campo due visioni, singolarmente legittime, ma contraddittorie nel loro insieme, che Saint-Etienne definisce rispettivamente come *un progetto di zona di libero scambio senza limiti geografici*, integrata con la NATO e sotto controllo strategico americano (come desiderato dalla Gran Bretagna, che non solo non desidera far parte di un eventuale federazione, ma vuole evitarne la formazione, e dagli Stati Uniti, che non auspicano più la nascita di un eventuale concorrente globale) e come *un progetto che conduca ad un'unione federale*, come era nelle intenzioni dei fondatori. E, proprio per l'assenza di un progetto strategico condiviso di sviluppo, l'Europa è diventata un luogo di non crescita in un mondo in piena espansione.

Secondo Saint-Etienne, l'architettura economica dell'intero pianeta, oggi in corso di definizione, è l'ultima metamorfosi di quella che Braudel chiamava l'economia-mondo, con l'economia mondiale organizzata attorno ad un centro, e ripartita in zone successive di influenza, dal centro verso la periferia. "Lo splendore, la ricchezza, la gioia di vivere – scriveva Braudel³ – si radunano al centro dell'economia-mondo, nel suo cuore. E' lì che il sole della storia fa brillare i colori più vivi, è lì che si manifestano alti prezzi, alti salari, la banca, le merci 'reali', le industrie redditizie, le agricolture capitalistiche; è lì che si trovano il punto di partenza e il punto di arrivo dei traffici, l'afflusso dei metalli preziosi, delle monete forti e dei titoli di credito. Lì risiede la modernità economica d'avanguardia, come nota il viaggiatore che vede Venezia nel XV secolo, o Amsterdam nel XVII, o Londra nel XVIII o New York oggi. La tecnica di punta, la scienza fondamentale, le libertà, sono là...". E Saint-Etienne conclude. "Non ci saranno ricchezza economica, solidarietà sociale e, soprattutto, libertà, in un'Europa degli anni 2020, sottomessa ai giganti nazionalisti

che si affronteranno per affermare la loro leadership economica e militare. Al contrario, un'Europa che si organizzasse per essere protagonista nell'economia-mondo, che va nascendo sotto i suoi occhi, potrebbe essere il cuore dell'economia globale, il luogo dove 'il sole della storia fa brillare i suoi colori più vivi' e dove esisterebbero le migliori condizioni di vita".

Per arrestare il declino dell'Europa bisognerebbe almeno, sempre secondo Saint-Etienne, prendere rapidamente tre decisioni "ragionevoli": primo, elaborare una politica strategica autonoma, pur nel quadro di un'alleanza con gli Stati Uniti; secondo, stabilire un meccanismo democratico di definizione delle frontiere esterne; terzo, senza frenare il processo di riforme strutturali, fissare delle regole minime di armonizzazione delle politiche fiscali e sociali.

Queste decisioni non sarebbero sufficienti a risolvere il conflitto sulle finalità dell'Unione, né a conferire una legittimazione democratica ai suoi dirigenti. Ma almeno, adottando un progetto strategico autonomo, che gettasse le basi di una politica energetica e ambientale comune, di una seria politica della ricerca, di uno sviluppo delle infrastrutture, di una capacità di difesa, l'Europa sembrerebbe più forte e sarebbe in grado di arrestare il declino del suo peso economico relativo nel mondo. Adottando un meccanismo democratico di fissazione delle sue frontiere esterne, l'Europa rafforzerebbe il senso di appartenenza dei suoi cosiddetti cittadini. Infine, fissando regole minime di armonizzazione delle disposizioni fiscali e sociali all'interno dell'Unione, si permetterebbe agli europei di superare una concorrenza interna, che non solo è contraria ai proclami di solidarietà all'interno dell'Unione, ma rappresenta un handicap alla creazione di sinergie di sviluppo nel suo seno. Bisogna infatti distinguere una concorrenza sulle regole sociali e fiscali da una concorrenza sui mercati dei beni e dei servizi; la seconda è vitale, mentre la prima è suicida e indebolisce la seconda. Ma decisioni di questo tipo, sempre secondo Saint-Etienne, non potrebbero essere prese se non con un colpo di forza della Francia e della Germania, cosa oggi del tutto improbabile.

L'Unione europea, scriveva Saint-Etienne già all'inizio del 2009, attraverserà allora probabilmente una serie di crisi violente. Le crisi, però, permettono talvolta svolte decisive. Se è assai poco probabile che vengano prese a freddo le tre decisioni "ragionevoli" sopra richiamate, una crisi molto grave potrebbe permettere un chiarimento nelle finalità dell'Unione e gettare le basi di una legittimazione democratica dei suoi responsabili. Ma perché la crisi abbia un esito salutare, andrebbe controllata da attori lucidi e visionari... Ne esistono sulla scena?

Qui, sempre in funzione di questa improbabile ipotesi, Saint-Etienne introduce il capitolo più lungo e tecnico del libro – il cui resoconto eccede gli scopi di questa breve nota – nel quale sono analizzati: il funzionamento attuale della zona euro, le sue istituzioni e le sue politiche; una proposta di riforma del funzionamento della zona euro e i relativi obiettivi strategici; la conseguente posizione negoziale della zona euro nella riforma internazionale. Non bisogna dimenticare che Saint-Etienne non è solo un illustre accademico, ma anche un esperto del FMI e dell’OCSE: la sola terza parte del capitolo prevede infatti l’analisi delle cinque principali cause della crisi economica e finanziaria mondiali, dei cinque “cantieri” da aprire per la riforma del sistema monetario internazionale e degli otto “cantieri” da aprire per la riforma del sistema finanziario internazionale.

Ma, chiusa questa parentesi, del tutto ipotetica (l’attuale atteggiamento dei paesi europei di fronte ai problemi della *governance* mondiale viene definito “una tragica farsa”), le conclusioni del libro ci riportano alla “fine dell’euro”. Quando il crollo dell’euro sarà inevitabile, si potranno verificare, secondo Saint-Etienne, due situazioni. La prima consisterà nel continuare a negare le differenze negli obiettivi dei diversi paesi, e questa condurrà necessariamente ad un crollo violento e perverso, dopo un periodo più o meno lungo di stagnazione economica, accompagnato da un ritorno a svalutazioni competitive, con un colpo terribile alla costruzione europea e alla credibilità del Vecchio continente nel mondo.

La seconda prevederà invece un ritorno coordinato ad un Sistema monetario europeo rafforzato, basato su svalutazioni più ridotte dello scarto inflattivo effettivo, evitando il disastro delle svalutazioni competitive intra-europee, che metterebbero in gioco tutta la costruzione europea. Non sarebbe questo, evidentemente, che un obiettivo di seconda istanza, ma sempre preferibile a un crollo disordinato.

In conclusione, secondo Saint-Etienne, in mancanza di una comune volontà politica, è venuto il momento di prepararsi ad un ritorno allo SME, per evitare una mortale guerra dei cambi nell’Unione europea, una volta impleso l’euro, fatto questo che resta l’ipotesi più probabile: i popoli e gli Stati non si lascino cullare dalle illusioni; la fine della zona euro, per come questa funziona oggi, è vicina.

Elio Cannillo

NOTE

¹ Christian Saint-Etienne, *La fin de l'euro*, Paris, Burin Editeur, 2009.

² Alvaro de Vasconcelos, "L'Union européenne parmi les grandes puissances", *Commentaire*, n. 24, (hiver 2008-2009), come riportato da Saint-Etienne, *op.cit.*, p.71.

³ Fernand Braudel, *La dynamique du capitalisme*, Paris, Flammarion 1988, come riportato da Saint-Etienne, *op. cit.*, pp. 84-85.

EUROPEISMO E FEDERALISMO

La crisi che sta investendo oggi l'Unione europea a causa della questione dei debiti sovrani dei paesi più deboli dell'area dell'euro sta mettendo a repentaglio drammaticamente la sopravvivenza dell'Unione monetaria e con essa dell'intera costruzione europea. Per i federalisti è pertanto cruciale capire come possono e come devono agire in questo contesto che mette in campo per gli europei l'alternativa radicale tra unirsi o perire.

I federalisti giungono a questo momento decisivo della storia europea dopo aver percorso un lungo cammino, durato settant'anni e caratterizzato da diverse fasi: quella della contestazione radicale delle scelte operate dai governi nazionali, imperniata sull'iniziativa del Congresso del popolo europeo; quella, fino agli anni Novanta, del gradualismo costituzionale, tesa a promuovere la realizzazione di obiettivi di natura politica (inclusa la moneta unica) che andassero ad interagire con l'interdipendenza materiale costruita dai governi con il processo di integrazione economica e a preparare la possibilità del salto federale a fronte delle palesi contraddizioni legate alla mancanza di un governo politico europeo (in un contesto in cui questo obiettivo costituiva ancora la prospettiva reale all'interno della quale il processo europeo evolveva). Dalla seconda metà degli anni Novanta, dopo la fine dell'equilibrio bipolare, e date le condizioni in cui si andava realizzando l'allargamento, vi è stata la fase in cui si è posto il problema di riuscire a mantenere in vita, indicandolo con chiarezza e portandolo nel dibattito politico, l'obiettivo della Federazione europea in un quadro in cui il perseguimento di questo obiettivo non era più ritenuto necessario e utile (in quanto esso non coincideva più né come dimensione, né come prospettiva politica, con il quadro comunitario dell'Unione europea). Per arrivare a questi ultimi anni in cui, con il manifestarsi come conseguenza della crisi economica e finanziaria della contraddizione, prevista dai federalisti, dell'esistenza di una moneta senza Stato, è tornata di attualità la battaglia per fare la

Federazione europea nella confederazione.

Per affrontare con lucidità le sfide che ci attendono può pertanto essere utile cercare di analizzare molto schematicamente il senso della battaglia condotta sin qui dai federalisti e in particolare dal Movimento federalista europeo.

* * *

A partire dalla caduta della CED, i federalisti hanno dovuto misurarsi con la difficoltà di mantenere in vita la battaglia per la Federazione europea a fronte del fatto che negli Stati non esisteva la volontà politica sufficiente per realizzare il necessario trasferimento di sovranità, pur nella consapevolezza diffusa che perseguire l'unità europea era vitale per ciascun paese. Fino al 1954 il salto verso l'unità politica non solo faceva parte dell'orizzonte delle prospettive politiche attuabili in tempi relativamente rapidi, ma era il punto di riferimento delle iniziative funzionaliste che avevano portato alla nascita della CECA e alla proposta della CED. Si trattava infatti di un quadro in cui, sia per le sue dimensioni sia per il progetto da cui era scaturito, il salto federale era considerato come la naturale conseguenza del progressivo trasferimento di competenze e poteri ad autorità sovranazionali che avrebbero esercitato funzioni che avrebbero posto direttamente il problema del controllo democratico e quindi della nascita di un sistema di governo europeo federale.

Invece, dal fallimento del primo tentativo di fondare la Federazione europea, i governi ripartirono, pur nella coscienza che fosse indispensabile rafforzare il quadro unitario europeo, con la presa d'atto della sconfitta del federalismo – e della loro stessa insufficiente volontà politica di fare il salto verso la federazione. Perciò optarono per una nuova strategia, nella sostanza diversa anche da quella monnetiana (che non aveva mai perso di vista l'obiettivo della fondazione della Federazione europea) imboccando la via comunitaria, o europeista, che mirava a creare l'integrazione economica, e quindi una certa cessione di competenze e soprattutto una crescente interdipendenza materiale, senza tuttavia prevedere parallelamente la creazione in tempi brevi di un quadro di potere europeo indipendente. Sicuramente uno degli obiettivi di questa scelta era anche quello di preparare negli Stati la rinascita della volontà politica di realizzare la Federazione europea, partendo dal presupposto che legando sempre più sul piano materiale il destino reciproco dei paesi europei, si sarebbero create le condizioni per rendere inevitabile la scelta del trasferimento di sovranità.

Di fronte alla nuova linea dei governi, i federalisti, con la scelta di Spinelli di dar vita al CPE, hanno dapprima sfidato gli Stati nazionali scommettendo sul fallimento del Mercato comune, e quindi del tentativo europeista di unificare le competenze senza togliere i corrispondenti poteri politici ai governi nazionali; e contemporaneamente hanno iniziato ad attrezzarsi per diventare un movimento autonomo di militanti capaci di portare avanti da soli, senza l'appoggio delle istituzioni e delle classi politiche nazionali, la battaglia federalista. E' grazie a questa duplice impresa (l'"opposizione di comunità" e la costruzione del Movimento autonomista a partire dall'Italia) che è stato possibile per il MFE dotarsi degli strumenti politici ed organizzativi adeguati per una battaglia di lungo periodo. Ma ciò non toglie che di fronte al successo del MEC e alla prospettiva dell'ingresso della Gran Bretagna nella CE (ingresso che nei fatti rafforzava ulteriormente la scelta europeista – e anti-federalista – dei Sei), i federalisti abbiano dovuto prendere atto del fatto che l'europeismo aveva vinto la prima battaglia, e che aveva radici più solide di quanto essi non avessero ipotizzato inizialmente: di fronte alla complessità di compiere il trasferimento di sovranità dagli Stati all'Europa, esso infatti offriva ai governi la via di fuga per aggirare l'inadeguatezza del quadro nazionale, svuotandolo di competenze da un lato, ma mantenendolo vivo come quadro politico di riferimento dall'altro, e rianimandolo, in qualche modo, proprio grazie alle nuove potenzialità che derivavano dal processo di integrazione. Sotto l'impulso delle due spinte contrapposte (l'impotenza degli Stati nazionali da un lato e il rifiuto di cedere la sovranità dall'altro) i governi erano riusciti a trovare la volontà politica sufficiente per far funzionare il meccanismo comunitario, non senza difficoltà e contraddizioni, ma in modo comunque accettabile e sufficiente per avanzare sulla via della sempre più stretta integrazione. Il tutto si reggeva su di un quadro internazionale esterno che garantiva la stabilità a livello globale e la sicurezza della protezione americana a livello europeo. Fatto questo che da un lato esimeva gli europei dalla responsabilità di un impegno nel campo della politica estera e di sicurezza, e permetteva loro di concentrarsi esclusivamente sullo sviluppo economico garantendo comunque un quadro politico comune; dall'altro lato assicurava il sostegno al processo europeo da parte degli Stati Uniti.

La strategia dei federalisti, per cercare di sfruttare le spinte contraddittorie che il meccanismo europeista generava, non poteva prescindere da questi dati oggettivi: bisognava partire dai limiti strutturali della costruzione comunitaria, che si manifestavano nel costo (politico ed economico) del perdurare della divisione, e anche nello svuotamento

della democrazia e nella degenerazione della vita politica nazionale causati dal fatto che i paesi membri venivano privati di competenze importanti senza che ci fosse parallelamente la creazione di un quadro di potere europeo indipendente e democratico. E bisognava al tempo stesso identificare dei passaggi istituzionali importanti (che prefigurassero la creazione di “pezzi di Stato”) su cui raccogliere consenso e da indicare ai governi, perché in un momento di impasse del processo politico questi potessero decidere di sostenerli; passaggi istituzionali compatibili, quindi, con la scelta europeista (e che pertanto non richiedessero la manifestazione di una esplicita volontà politica “federalista”, anche se presupponevano un orientamento favorevole al progetto federale), capaci di rispondere almeno parzialmente alle impasse del processo di integrazione e al tempo stesso di accentuare le contraddizioni dovute all’assenza di un quadro statutale europeo, preparandone così il terreno. Si trattava della cosiddetta strategia del gradualismo costituzionale, che permetteva ai federalisti di ingaggiare una corsa contro il tempo, per evitare che l’effetto dell’ingresso della Gran Bretagna e del consolidarsi delle strutture comunitarie, unitamente alle conseguenze dell’evolvere del quadro internazionale, allontanassero definitivamente l’obiettivo dell’unità politica.

Elementi essenziali di questa strategia furono le battaglie per l’elezione diretta del Parlamento europeo e poi per la creazione di una moneta unica.

* * *

A distanza di trent’anni dalla prima elezione diretta del Parlamento europeo e dopo oltre dieci anni di vita dell’euro, che bilancio dobbiamo trarne anche per cercare di cogliere le indicazioni su come proseguire la nostra battaglia oggi? La prima constatazione da fare è che il vero spartiacque per gli europei è stato la fine del bipolarismo: gli Stati europei, nonostante i traguardi raggiunti, anche istituzionali, realizzati nel corso dei decenni sulla via dell’integrazione, non hanno saputo cogliere l’occasione di questo terremoto politico per fare il salto dell’unità politica. Si sono così condannati alla crescente marginalizzazione sul piano internazionale e hanno preparato la crisi dell’Unione europea, perché non sono stati in grado di dare risposte efficaci alle sfide che il crollo dell’Unione Sovietica poneva loro. Era del tutto evidente già a partire dai primi anni Novanta, che il nuovo quadro internazionale stava innescando un processo di divaricazione tra gli interessi europei e quelli

americani che avrebbe posto agli europei l'esigenza di assumersi nuove responsabilità, rispetto alle quali non sarebbe certo stato sufficiente limitarsi all'integrazione nell'Unione dei paesi centro-orientali, compiuta nel quadro di un parallelo allargamento della NATO. Sul piano della politica estera e di sicurezza si profilava il problema di attrezzarsi per poter guadagnare un ruolo autonomo, di tipo innanzitutto politico, che avrebbe dovuto riempire i vuoti di potere che inevitabilmente le nuove priorità americane avrebbero creato. Sul piano interno emergeva invece il problema di governare i nuovi equilibri che l'unificazione tedesca da un lato e l'allargamento dall'altro avrebbero creato a breve nell'Unione europea e su cui giocava la Gran Bretagna per estirpare la prospettiva politica dal processo europeo. Si trattava, in breve, di passare dal dibattito sull'esigenza di creare la "Federazione nella Confederazione" – più volte evocato in Francia e Germania, ma mai perseguito concretamente – alle iniziative politiche necessarie per realizzarla davvero. L'aver mancato questo obiettivo, il non aver avuto, ancora una volta, sufficiente volontà per arrivare all'unità politica almeno in un nucleo di paesi, ha gettato il processo di unificazione europea in una crisi drammatica.

Inizialmente la crisi non è apparsa in tutta la sua gravità, anzi, l'europesismo (che considerava il comunitarismo l'obiettivo definitivo) è sembrato celebrare il proprio trionfo, continuando a rafforzarsi ideologicamente e politicamente a scapito del federalismo. Esso, infatti, ha potuto godere in questo quadro di un duplice, ma effimero vantaggio: innanzitutto ha potuto rivendicare i successi del quadro comunitario (euro *in primis*), nascondendo il fatto che il conseguimento di questi obiettivi era stato possibile proprio sulla base della spinta dell'iniziativa federalista. Non era stato infatti il comunitarismo il vero artefice di tali successi, bensì il federalismo, che aveva creato le condizioni politiche per la loro realizzazione (dall'identificazione degli obiettivi, allo sviluppo dell'analisi circa la loro effettiva modalità di realizzazione, fino alla preparazione del consenso) e che aveva fornito il quadro politico (la prospettiva della creazione di uno Stato federale europeo) all'interno del quale la creazione delle istituzioni comunitarie aveva una funzione propulsiva di avanzamento del processo; ma nel momento in cui il comunitarismo pretendeva di sostituirsi al federalismo, di fatto esso preparava anche la sua stessa crisi, perché tutti i suoi limiti teorici e politici e le sue contraddizioni sarebbero presto emerse. In ogni caso, grazie all'altro vantaggio di cui ha potuto godere l'europesismo – quello di essere legato all'inerzia del sistema europeo ormai formatosi, che tende a promuovere la propria continuità, nel bene e nel male, anche

allontanando l'ipotesi di obiettivi politici che ne snaturino gli equilibri – questa crisi ha potuto rimanere a lungo nascosta; e infatti pochi, tranne i federalisti, hanno colto che si stava in realtà preparando il terreno per la crescita dell'euroscetticismo e del divario tra l'opinione pubblica e le istituzioni europee, entrambi conseguenza dell'inadeguatezza del modello comunitario rispetto ai problemi che l'Europa deve fronteggiare.

Le contraddizioni che i federalisti avevano individuato e denunciato sono oggi emerse alla luce del sole. Sono quindi diventati ormai ineludibili i problemi legati al fatto di aver creato una moneta senza Stato, quelli di un'Europa che ha sostituito la politica con la sola integrazione del mercato e che non ha gli strumenti per assumersi responsabilità effettive ed indipendenti nel quadro internazionale, o che non riesce a crescere e ad investire per preparare il futuro. Un'Europa in cui l'allargamento non accompagnato dall'approfondimento politico del nucleo più integrato ha segnato la vittoria degli anti-europei, perché ha diluito la coesione politica e ha innescato un pericoloso processo di rinazionalizzazione, di cui, come si era previsto ai tempi, la Germania riunificata, non inserita in un quadro *politico* europeo, è al momento una dei protagonisti.

Un quadro, quindi, che mostra chiaramente come la sola possibilità di soluzione per tutti i problemi dell'Europa possa essere quella del salto dall'europeismo (e dal sistema comunitario) al federalismo (dando vita alla Federazione europea). La doppia crisi che sta investendo gli Stati membri e che spinge i mercati, che non credono alla capacità degli europei di unirsi politicamente, non lascia infatti più molto spazio: sotto la pressione del debito pubblico da un lato, e con una crescita economica ampiamente insufficiente dall'altro, in un contesto mondiale che invece progredisce molto velocemente, gli europei possono invertire il trend che li sta schiacciando solo compiendo il salto di qualità della fondazione dello Stato federale europeo, a partire dall'iniziativa di un primo nucleo di paesi che vede al cuore Francia e Germania e l'eurogruppo, o una parte di esso, come quadro naturale. Ma al tempo stesso, proprio l'evidenza del traguardo che gli europei dovrebbero raggiungere ne mette in luce la tremenda difficoltà, rimasta immutata nell'arco degli oltre cinquant'anni di integrazione che avrebbero dovuto preparare il salto politico. Se da un lato infatti è cresciuta in modo esponenziale l'interdipendenza degli Stati europei, soprattutto dei paesi dell'area dell'euro (e continua ad essere evidente, agli occhi della ragione, che il quadro europeo è indispensabile), dall'altro però la volontà politica si è addirittura affievolita – e ciò è particolarmente grave per quanto riguarda la Germania, la Francia e l'Italia; inoltre è fortemente diminuito il consenso da parte dei cittadini,

che ancora credono nel progetto di un'Europa unita, ma non ne vedono le prospettive concrete e non credono più alla capacità della classe politica di portarla a compimento, mentre sono insoddisfatti di questa Unione che non li protegge abbastanza dalla concorrenza esterna e che non riesce ad offrire progetti per il futuro. E' quindi un dato di fatto che l'europeismo e il meccanismo comunitario non alimentano né la volontà politica europea degli Stati, né il consenso dei cittadini. Tutto ciò, unito alla crisi che esaspera la difficoltà di mantenere un quadro di solidarietà reciproca tra aree più ricche e aree più povere, rende concreto il rischio che, soprattutto i paesi più forti, con una reazione irrazionale, scelgano di lasciare affondare l'euro, e con esso la stessa Unione europea.

Le prime reazioni alla crisi che ha colpito i paesi più deboli dell'area dell'euro e che minaccia di fatto la sopravvivenza dell'Unione monetaria, dimostrano, fortunatamente, che, pur con molta fatica e ambiguità, la reazione degli Stati europei per il momento rimane quella di cercare di tamponare il problema. Essi sono infatti costretti a prendere misure di rafforzamento della *governance* economica, anche se al tempo stesso dimostrano di non aver ancora maturato la volontà politica di prendere la decisione fondamentale. In questo quadro i federalisti sono impegnati a correre una nuova, decisiva corsa contro il tempo. Si tratta di una corsa che ha sicuramente il suo fulcro e le sue scadenze inderogabili sul piano economico e finanziario, ma che non risparmia nessun settore della vita civile e politica europea: dalla crisi dei sistemi democratici, a fronte della marea montante del populismo, al risorgere di tentazioni e chiusure nazionalistiche, fino all'impotenza in politica estera, mentre il Sud del Mediterraneo brucia e avrebbe bisogno di un sostegno e di un forte ruolo propulsivo europeo. Il rischio pertanto è che le tendenze autodistruttive che accompagnano ogni crisi prevalgano e trascino gli europei verso il baratro di una nuova divisione, nonostante siano evidenti le conseguenze drammatiche che una tale scelta comporterebbe.

Per i federalisti è venuto quindi il momento dell'azione e della mobilitazione. I fatti dimostrano chiaramente che lo *status quo* non è più sostenibile e che si avvicina l'ora della scelta. La prima battaglia su cui bisogna impegnarsi riguarda pertanto la necessità di chiarire in che cosa consiste l'obiettivo dell'unità, dopo anni in cui c'è stata molta ambiguità a questo proposito: è necessario portare al centro del dibattito politico la parola d'ordine della Federazione nella confederazione, evidenziandone la natura statutale e le caratteristiche politiche. Parallelamente bisogna indicare il metodo per realizzarla, ossia la convocazione di un'Assemblea costituente da parte dei paesi che vogliono dar vita alla Federazione. Ma

come alimentare la volontà politica necessaria per compiere un simile passo? Come far emergere il sostegno dell'opinione pubblica al progetto politico europeo nei paesi dove ancora esiste ma convive anche con lo scetticismo nei confronti dell'Unione europea? Come interrompere la spirale perversa della deriva nazionalista (suicida) dei governi, che la giustificano proprio sulla base dell'euroscetticismo che essi stessi alimentano? Come fermare la marea populista? La risposta può solo essere nel tentativo di mobilitare le forze politiche e sociali a sostegno del progetto europeo. La Federazione europea non nascerà senza un forte consenso da parte dell'opinione pubblica, e questo consenso deve essere intercettato e reso visibile subito. I federalisti da soli non possono farlo, essi possono solo innescare la miccia, e poi è nelle forze protagoniste della vita politica e sociale che deve manifestarsi questa volontà di mobilitazione. Per questo il grimaldello dell'Iniziativa dei cittadini europei prevista dal Trattato di Lisbona può venire utile: sfrondando della demagogica pretesa di rappresentare un'opportunità di partecipazione democratica all'interno del quadro comunitario attuale, esso può invece diventare uno strumento per coagulare le forze pro-europee attorno ad un obiettivo europeo all'apparenza realistico, perché già giuridicamente possibile nel quadro dell'Unione (la creazione di un potere fiscale europeo per finanziare un piano europeo per la crescita economica), e al tempo stesso politicamente innovativo (un tassello cruciale per la realizzazione dell'Unione economica) e destinato a rafforzare la differenziazione tra paesi a maggior vocazione unitaria e paesi euro-tiepidi o euroscettici. E soprattutto può diventare uno strumento che spinge partiti, sindacati e società civile a schierarsi e a coinvolgere concretamente la propria base per dimostrare che esiste consenso e capacità di mobilitazione sull'Europa. Se i federalisti saranno capaci di lavorare affinché questo processo non confluisca nell'alveo di uno sterile comunitarismo, ma si accompagni alla consapevolezza che il traguardo da raggiungere è quello della Federazione nella confederazione, forse riusciranno ad interrompere il circolo vizioso che soffoca l'Europa e a preparare il terreno per realizzarne l'unità politica.

Luisa Trumellini

I documenti

DUE CONGRESSI PER RILANCIARE L'AZIONE DEI FEDERALISTI EUROPEI *

Raramente un Congresso nazionale del MFE ed uno europeo dell'UEF sono avvenuti uno di seguito all'altro come è accaduto quest'anno, anche se sarebbe auspicabile che ciò diventasse una prassi non solo per il MFE, ma anche per le altre sezioni nazionali dell'UEF. Questa successione a cascata dei congressi era e resta il meccanismo di formazione della linea politica e dell'elezione degli organi che sin dall'ultima riforma dello Statuto (Congresso di Pescara del 1993) si è cercato di affermare per rendere reale il collegamento democratico e sovranazionale tra il livello di vita e d'azione nazionale e quello europeo. Elaborare, discutere e decidere una linea politica a livello nazionale e poterla subito riversare e confrontare a livello europeo con le idee, le proposte e le esperienze maturate nelle altre sezioni infatti non è un mero espediente organizzativo, ma rappresenta sia l'occasione per elaborare democraticamente un piano di lavoro coinvolgendo più livelli organizzativi, sia per confrontare lo stato di elaborazione del pensiero politico con quello delle opportunità di condurre la battaglia per la Federazione europea sulla base delle forze in campo.

Il fatto che il nostro ultimo Congresso nazionale si sia svolto a Gorizia dall'11 al 13 marzo e quello europeo dell'UEF si sia tenuto due settimane dopo a Bruxelles, ci consente di valutare meglio i risultati politici raggiunti in questi due Congressi, collocandoli nel quadro delle prospettive d'azione reali e possibili del federalismo oggi: un quadro europeo e mondiale. Per tutto il resto, cioè per conoscere i dettagli, i dibattiti ed i documenti di entrambi i Congressi è possibile scaricare il materiale dai siti ufficiali del MFE (www.mfe.it) e dell'UEF (<http://www.federaleurope.org>) e consultare *l'Unità europea*, che funge non

* Si tratta di una nota diffusa da Franco Spoltore subito dopo la sua elezione alla Segreteria generale e pubblicata sul n. 2 dell'*Unità Europea*.

solo da organo di stampa del nostro Movimento, ma anche da archivio.

Adesso che i due momenti istituzionali più significativi della vita organizzativa del nostro Movimento si sono compiuti, e che gli organi di governo e le linee d'azione si vanno delineando, è tempo di concentrarci sugli aspetti sostanziali che toccano la vita delle nostre sezioni, dei nostri militanti, e soprattutto di quelli più giovani. E per farlo bisogna prendere coscienza del lavoro e delle sfide che abbiamo di fronte.

Vale dunque la pena ripartire brevemente da queste ultime prima di parlare dei risultati politici congressuali, in un mondo sempre più caratterizzato da sfide e crisi globali, che si intrecciano tra loro e che non trovano soluzioni accettabili nel quadro internazionale attuale. E' emblematico a questo proposito quanto sta accadendo nel Mediterraneo, dove le aspirazioni alla democrazia e alla giustizia si mischiano con i pericoli di guerra, con l'emergenza energetica e con il fenomeno dell'emigrazione; dove il velleitarismo di alcune ex-potenze nazionali europee si confronta da un lato con le esitazioni delle altre, e dall'altro con la debolezza americana e con gli ancora incerti orientamenti strategici dei paesi BRIC. E' ormai chiaro a tutti, dentro e fuori dal Vecchio continente, che gli europei sono a un bivio, in particolare per quanto riguarda le scelte che gli europei devono compiere sul terreno economico-monetario e su quello della politica estera e di sicurezza.

I più, non solo i federalisti europei, sono consapevoli del fatto che o gli europei imboccano la strada del rilancio dell'unione politica su basi federali, oppure l'euro è in pericolo e la stessa sopravvivenza dell'Unione europea viene messa in dubbio. Ma per salvare l'euro non c'è altra via che rimettersi in cammino verso la Federazione europea e, nell'immediato, dotarsi di un sistema di governo capace di soddisfare le esigenze e gli interessi dei paesi – quelli dell'Eurogruppo – che hanno già scelto, accettando la moneta unica, di consolidare maggiormente il loro vincolo di comunità di destino. In prospettiva occorrerebbe “attivare una procedura costituente pienamente democratica, alla quale siano associati i cittadini, a partire da un'avanguardia di Stati”, come si legge nella mozione di politica generale approvata dal Congresso di Gorizia. Si tratterebbe cioè di aggiornare e adattare la strategia, sempre perseguita dai federalisti, dell'Assemblea costituente.

D'altra parte, o gli europei imboccano la strada del rilancio dell'unione politica su basi federali, oppure è inevitabile una loro crescente dipendenza da scelte e politiche che verranno fatte da altri fuori dell'Europa e, sempre più spesso, contro l'Europa. Proprio per evitare questo pericolo, gli europei dovrebbero almeno incominciare a cooperare stret-

tamente a partire da un gruppo di paesi europei sul terreno della politica militare e della politica estera, evitando di ripetere lo spettacolo miserevole offerto, anche in occasione della crisi libica, della loro divisione in tutti i consessi internazionali, dall'ONU all'Unione europea alla NATO.

Solo considerando la reale portata di queste sfide, che interessano le preoccupazioni profonde dell'opinione pubblica, si può valutare la distanza che separa le istituzioni europee – e l'ostico gergo comunitario degli addetti ai lavori – dal comune sentire dei cittadini. Chi ha condotto azioni in piazza o coltivato rapporti con le forze vive che nei vari campi danno linfa alla società e che in ogni epoca storica rappresentano, seppure sotto forme e manifestazioni diverse, la speranza in un futuro migliore, sa che qui sta la radice del distacco dei cittadini, dei giovani, dei movimenti della società civile impegnati a difendere i diritti, a promuovere la pace, a battersi per un mondo ecologicamente più sicuro, dalle istituzioni europee. Questi interlocutori naturali dei federalisti sono infatti perfettamente in grado di capire, sulla base del semplice buon senso, che gli europei devono scegliere tra unirsi politicamente, cioè rinunciare alla sovranità nazionale, e rimanere divisi, conservando la sovranità nei settori ancora cruciali per la sopravvivenza e lo sviluppo della società e dell'economia. E' dunque a partire da questa consapevolezza diffusa, ma che non riesce ancora a trasformarsi in forza attiva sul piano europeo, che i federalisti europei devono oggi cercare di rilanciare la loro azione. Un'azione per far sì che maturi la volontà di sostenere quelle battaglie che sono indispensabili per tenere sul terreno la prospettiva della Federazione europea e per realizzare un primo solido nucleo federale, aperto a quanti vorranno e potranno aderirvi, nell'ambito della più ampia Unione europea.

Verso chi condurre una simile azione? I dibattiti nei due Congressi hanno inequivocabilmente mostrato che occorre esercitare la massima pressione, attraverso la propaganda e la mobilitazione delle sezioni, nei confronti del maggior numero dei rappresentanti dei cittadini europei al Parlamento europeo – a partire dalle sacche federaliste che si stanno manifestando con il Gruppo Spinelli – e nei parlamenti nazionali; nei confronti del maggior numero di governi, a partire da quelli dell'Eurogruppo; nei confronti di personalità impegnate in politica e nel mondo della cultura; nei confronti dei movimenti che rivendicano un'Europa e un mondo migliori e quindi si muovono già, a volte inconsapevolmente, sul terreno della preparazione di un'alternativa di governo e per un nuovo modello di sviluppo. Con quali strumenti condurla? Anche a questo proposito i dibattiti dei due Congressi sono serviti non solo per

ribadire l'importanza di attivare tutte quelle forme di mobilitazione già sperimentate dalle sezioni federaliste, ma anche per cercare di sfruttare l'opportunità offerta dall'Iniziativa dei cittadini europei prevista dal Trattato di Lisbona, che consente di rilanciare l'idea di un'iniziativa popolare sul terreno europeo.

E' tenendo conto di questi aspetti che dobbiamo valutare i risultati congressuali.

Decidendo all'unanimità di lanciare una Campagna per la Federazione europea a partire da cento città (la mozione di politica generale è stata approvata con poche astensioni), il Congresso nazionale del MFE ha ribadito l'impegno dei suoi militanti e delle sue sezioni a battersi su questo terreno. D'altra parte, avviando la riflessione sull'importanza strategica che lo sfruttamento da parte dei federalisti europei dell'Iniziativa dei cittadini europei, introdotta dal Trattato di Lisbona, potrebbe avere sul piano della mobilitazione dell'opinione pubblica (sul terreno della rivendicazione nei confronti delle istituzioni europee e nazionali del diritto democratico degli europei di dotarsi dei mezzi necessari – cioè di una fiscalità europea e di risorse adeguate – per far sì che gli innumerevoli piani di sviluppo e crescita finora formulati non restino sulla carta), il dibattito del Congresso nazionale si è strettamente collegato con quello che si è poi sviluppato in sede UEF due settimane dopo. Nel MFE spetterà al nuovo Comitato centrale e alla Direzione individuare gli strumenti operativi per attuare questa linea in Italia tenendo conto della necessità di un suo sbocco europeo. A livello UEF, il fatto che a Bruxelles il Congresso europeo si sia incentrato sulla necessità di sviluppare nei prossimi mesi una mobilitazione delle forze europeiste e federaliste per giungere alla definizione di un piano d'azione per attivare l'Iniziativa dei cittadini europei, per mostrare che in Europa esiste ancora una volontà popolare che preme per fare avanzare il processo di unificazione politica europea, è un buon segnale di ritrovata unità e volontà d'agire soprattutto tra le maggiori sezioni dell'UEF. Certo, la definizione del tema e l'individuazione delle personalità e dei movimenti da coinvolgere in questa iniziativa rappresenteranno due nodi da sciogliere da parte dei nuovi organi eletti dell'UEF: anche il federalismo europeo è a un bivio.

Bisogna prendere atto che siamo ormai entrati in una fase decisiva della nostra battaglia, mentre tutto ciò che ha l'apparenza della forza, cioè le istituzioni esistenti, sembra ignorare l'alternativa federalista. Ma se i federalisti sapranno mostrare che il re è nudo, la loro voce potrà trovare nuovi canali per farsi ascoltare e la loro azione aprirà nuove brecce nelle sovranità nazionali. Non dobbiamo nasconderci il rischio dell'insuccesso

e l'incertezza sui tempi e sui modi in cui potrà svilupparsi l'azione federalista. Ma il rischio e l'incertezza caratterizzano ogni iniziativa politica, soprattutto quando si agisce in un quadro istituzionale come quello europeo che è ancora in formazione ed è esposto al pericolo di disgregazione; ed in particolare in un contesto politico nel quale i governi nazionali, per quanto indeboliti e anacronistici, continuano a fungere da magnete, da contenitore e da regolatore di gran parte degli aspetti della vita degli individui, finendo con lo smorzare e corrompere ogni spinta innovativa.

Accettare di correre questo rischio e di affrontare l'incertezza è un destino al quale non possiamo sfuggire. In ogni caso questa è la strada che dobbiamo intraprendere oggi per continuare a far vivere il federalismo europeo nel solco del progetto lanciato da Altiero Spinelli settant'anni fa da Ventotene e che successivamente è stato tradotto in un'esperienza organizzativa e politica rivoluzionaria da Mario Albertini.

Franco Spoltore

NOTIZIE SUGLI AUTORI

SALVATORE ALOISIO, Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Modena e Reggio Emilia.

ELIO CANNILLO, Membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

ANNA COSTA, Membro del comitato centrale del Movimento federalista europeo.

GABRIELE FELICE MASCHERPA, Movimento federalista europeo.

FRANCO SPOLTRE, Segretario generale del Movimento federalista europeo e membro del Comitato federale dell'UEF.

LUISA TRUMELLINI, Membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo e del Comitato federale dell'UEF.

