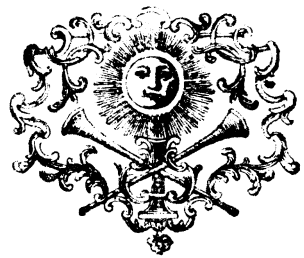
IL FEDERALISTA

rivista di politica

Sperare in una permanenza di armonia tra molti Stati indipendenti e slegati sarebbe trascurare il corso uniforme degli avvenimenti umani e andar contro l'esperienza accumulata dal tempo.

Hamilton, The Federalist



ANNO XL, 1998, NUMERO 3

ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: **Francesco Rossolillo**

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

Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Centro di studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa lire 40.000, altri paesi lire 50.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XL, 1998, NUMERO 3

INDICE

Verso un sistema mondiale degli Stati pag. 187

KARL LAMERS, *Dopo l'Unione monetaria: nuove sfide per l'Europa* » 194

GUIDO MONTANI, *La costruzione dell'Unione monetaria: due metodi a confronto* » 205

NOTE

Ernesto Rossi e il Manifesto di Ventotene (Lucio Levi) » 219

Sovrani ma interdipendenti: il futuro del G7 (Domenico Moro) » 232

Il welfare e il futuro dell'Europa (Francesco Rossolillo) » 241

INTERVENTI

Ripensando la cittadinanza mondiale (Keith Suter) » 249

TRENT'ANNI FA

Il crocevia tra le nazioni e l'Europa (Mario Albertini) » 261

Indice dell'anno XL (1998) » 266

Verso un sistema mondiale degli Stati

Gli esperimenti nucleari effettuati dall'India e dal Pakistan nello scorso mese di maggio sono un segnale, tra gli altri, di un'evoluzione importante della situazione internazionale. Si noti che il fatto rilevante non è certo che due nuovi Stati abbiano raggiunto il livello tecnologico necessario per produrre la bomba atomica. Ciò era avvenuto ormai da molto tempo, e non soltanto nel caso dell'India e del Pakistan. La tecnologia e l'impegno finanziario necessari per la costruzione della bomba atomica sono ormai alla portata di qualsiasi media potenza: e lo stesso vale anche per la disponibilità dei vettori. L'elemento nuovo non è di natura tecnologica, ma politica: esso consiste nel fatto che, mentre nei passati decenni il controllo politico del condominio sovietico-americano prima e dei soli Stati Uniti poi aveva comunque messo un freno alla proliferazione nucleare, oggi il crollo dell'impero sovietico e l'incapacità degli Stati Uniti di tenere un fronte divenuto ormai troppo vasto per le loro forze hanno consentito all'India e al Pakistan di uscire allo scoperto, dando inizio ad un processo di cui gli esperimenti indiano e pakistano non sono certo destinati ad essere gli ultimi episodi.

La rottura del monopolio nucleare dei cinque membri permanenti del Consiglio di sicurezza non costituisce di per sé una minaccia alla sopravvivenza dell'umanità. Il pericolo sta semmai nello stato di disfacimento nel quale si trovano Stati come la Bielorussia o l'Ucraina, che hanno ereditato una parte considerevole degli armamenti nucleari sovietici e che non hanno il potere e la capacità di gestirli, tanto da legittimare il timore che una parte di essi possa cadere nelle mani di gruppi di folli, di terroristi o di fanatici religiosi. Ma quando la bomba atomica è controllata dal governo di uno Stato che può dirsi tale, essa è un'arma che costituisce una sorta di status symbol *nel gioco del potere, destinata a non essere usata se non nel caso estremo in cui l'esistenza*

stessa dello Stato che ne dispone venga seriamente messa in pericolo da un'aggressione.

* * *

Tutto ciò non significa evidentemente che ciò che è accaduto in India e in Pakistan non meriti una seria riflessione, il cui obiettivo sia la comprensione del modo in cui questi avvenimenti si collocano nell'attuale processo di globalizzazione e, in prospettiva, in quello dell'unificazione del genere umano.

Il presupposto dell'analisi è la scelta tra due possibili interpretazioni alternative del significato storico della guerra fredda. La prima è che il confronto sovietico-americano sia stato l'espressione culminante della fase storica del sistema mondiale degli Stati che, a partire dalla seconda guerra mondiale, è succeduto al sistema europeo come quadro internazionale le cui vicende condizionano i destini di tutti i popoli del mondo. In questa prospettiva la fine dell'equilibrio bipolare determinata dal crollo dell'Unione Sovietica sarebbe anche la fine del sistema mondiale degli Stati. Il fatto che gli Stati Uniti siano rimasti la sola potenza globale costituirebbe una sorta di preludio all'unificazione politica del genere umano, che si realizzerà non appena si sia riconosciuto che la benevolent hegemony *mondiale degli Stati Uniti non è che una prima, imperfetta espressione politica di un processo destinato a concludersi con la sostituzione all'egemonia imperiale americana del potere democratico di un'ONU le cui strutture istituzionali siano state adeguate alla sua vocazione di governo mondiale. In questa prospettiva ciò che è accaduto in Asia meridionale dovrebbe essere interpretato come un momento involutivo del processo, come un increscioso incidente di percorso che ritarda il cammino dell'unificazione mondiale.*

* * *

Ma esiste una seconda più verosimile interpretazione della guerra fredda: quella secondo la quale essa non sarebbe stata il culmine, ma l'inizio *della fase storica del sistema mondiale degli Stati; e secondo la quale quindi il processo di unificazione del genere umano, per giungere al suo coronamento politico con la fondazione della Federazione mondiale, dovrebbe ancora percorrere le fasi del completamento, della maturità e della crisi del nuovo equilibrio.*

In questa prospettiva la guerra fredda presenta una parziale analo-

gia con il conflitto che si è prodotto nella prima metà del Cinquecento tra l'Impero di Carlo V e la Francia di Francesco I. Questo costituì un momento cruciale della nascita del sistema europeo degli Stati, inaugurando una fase storica che doveva durare fino alla seconda guerra mondiale. La spinta che faceva da motore del processo era l'aumento dell'interdipendenza, che allora si manifestava nella progressiva estensione dei mercati e nella differenziazione e articolazione della società determinate dalla crescente diffusione del commercio e dell'economia monetaria a scapito del ruolo giocato, nella riproduzione della vita degli uomini, dalla produzione agricola finalizzata all'autoconsumo. E il processo assunse la forma del confronto tra due sole potenze, che segnò la fine di un assetto del tutto diverso dei rapporti di potere in Europa: quello del dominio congiunto — anche se conflittuale — dell'Imperatore e del Papa sull'intero continente. Gli altri embrionali centri di potere che esistevano in Europa giocavano un ruolo secondario nel contesto del confronto tra le due potenze dominanti. Ma lo scontro tra queste doveva logorare le forze di quella tra di esse — l'Impero — il cui territorio era più vasto e disperso e la cui organizzazione interna era rimasta legata ai moduli del passato; e insieme favorire il rafforzamento di quegli stessi soggetti politici, situati all'interno dell'Impero o ai margini del teatro dello scontro, che erano rimasti inerti nella fase precedente, e l'assunzione da parte loro di un ruolo attivo nella politica europea, dando così un forte impulso allo sviluppo dello Stato moderno e creando i presupposti perché, nel quadro europeo, i rapporti tra gli Stati assumessero quella fisionomia di equilibrio multipolare, interrotto da ricorrenti conflitti ma dotato della capacità di ricostituirsi dopo ogni rottura, che avrebbero grosso modo *mantenuto per quasi quattro secoli.*

* * *

Il problema dell'unificazione dell'Europa è stato storicamente posto dalla crisi del sistema europeo degli Stati, cioè dalla sua incapacità, di fronte alla dimensione mondiale che andava assumendo con crescente evidenza l'interdipendenza dei rapporti tra gli uomini nel corso del ventesimo secolo, di mantenere un ragionevole grado di stabilità nei rapporti internazionali e di promuovere l'avanzamento dei valori della convivenza civile, o addirittura di impedirne la brutale negazione da parte dei regimi fascisti negli anni '20 e '30. Ma la crisi non avrebbe potuto manifestarsi se il sistema non avesse percorso interamente la sua parabola, e in particolare se la natura dei rapporti internazionali e la

struttura del potere e del consenso all'interno non fossero state radicalmente cambiate dallo sviluppo dello Stato moderno. Questo, a sua volta, era stato il risultato di una lunga lotta di potere tra entità di dimensioni successivamente locale, regionale e nazionale, nella quale sopravvissero quelle i cui sovrani avevano saputo meglio servirsi degli strumenti della conquista e della politica dinastica per accrescere le dimensioni del territorio che controllavano. Così è nata l'Europa moderna, nella quale lo Stato, concentrando in sé il monopolio della forza anche a prezzo di conflitti sanguinosi, ha garantito la pace sociale e il rispetto della legge, e quindi ha creato le condizioni per una lunghissima fase di progresso della società, trasformando i sudditi in cittadini consapevoli del proprio diritto di partecipare alla gestione del potere e di esprimere attraverso le istituzioni dello Stato il proprio bisogno di autogoverno e di libertà.

E' stato grazie alla nascita dello Stato moderno e alla dissoluzione dell'Impero che sono nati i popoli nazionali, organizzati in repubbliche *nel senso kantiano del termine, e che essi sono entrati in contatto e in conflitto tra di loro, prendendo infine coscienza, anche se in modo ancora aurorale, del loro destino comune. E' così che si sono creati i presupposti del progetto politico di unificazione federale dell'Europa, che sarebbe stato formulato e perseguito nella fase conclusiva della crisi del sistema europeo degli Stati. Questi presupposti sono l'esistenza di un insieme di Stati che si riconoscono reciprocamente pari dignità in quanto fondati sulla condivisione dei valori liberaldemocratici, e ognuno dei quali può quindi considerare gli altri come legittimi contraenti di un patto federale, e lo sviluppo di un embrione di popolo europeo come titolare in ultima istanza del potere costituente europeo.*

* * *

L'analogia tra l'Europa di Carlo V e di Francesco I e il mondo della guerra fredda è imperfetta come non possono non esserlo tutte le analogie tra vicende storiche assai lontane nel tempo. In particolare la contrapposizione tra l'Impero di Carlo V e la monarchia di Francesco I rappresentava il conflitto tra il vecchio ordine che stava per scomparire e il nuovo ordine che stava per nascere, mentre gli Stati Uniti e la Federazione russa, succeduta all'Unione Sovietica, sono comunque destinati a rimanere due poli del sistema mondiale degli Stati. Essa è però suggestiva. Anche la guerra fredda infatti ha segnato l'inizio di una nuova fase della storia dei rapporti internazionali: quella del sistema mondiale degli Stati. Anche la guerra fredda è stata caratterizzata

dall'assunzione da parte di due sole potenze della responsabilità del governo di un mondo rimasto ancorato ai modelli statuali della fase precedente. Così come anche la guerra fredda ha prodotto il risultato di logorare il potere dei due Stati egemoni e di favorire la nascita di altri poli dell'equilibrio mondiale degli Stati: non più attraverso la conquista e la politica dinastica, ma rendendo possibili raggruppamenti regionali di Stati e favorendo l'uscita delle grandi formazioni statuali o prestatuali già esistenti dallo stato coloniale o semi-coloniale in cui si trovavano precedentemente e il loro ingresso nel circuito mondiale del commercio, della finanza e del potere (anche se su questo punto l'analogia è soltanto parziale perché nel conflitto tra Carlo V e Francesco I il logoramento aveva interessato soltanto l'Impero).

Comunque, quello al quale stiamo assistendo è un processo di diffusione mondiale del potere, *e quindi della responsabilità. Dopo il prologo bipolare, l'equilibrio mondiale sta faticosamente entrando nella sua fase multipolare. Nuovi popoli stanno venendo alla ribalta della storia mondiale, si stanno conquistando un'identità e un'indipendenza senza le quali l'interdipendenza di cui tanto si parla resterebbe soltanto una copertura dell'egemonia americana, e che quindi costituiscono il presupposto necessario della formazione del popolo mondiale. Tra i popoli che sono coinvolti in questo processo si trova senz'altro anche il popolo indiano, per il quale il nazionalismo, alimentato dalla consapevolezza che l'India diventerà a termine una potenza mondiale, costituisce una potente arma di liberazione di una società che sta cercando di emanciparsi dal degradante sistema delle caste, dall'abiezione delle enormi distanze sociali, dalla piaga dei conflitti etnici, regionali e religiosi. Così come tra di essi si trova il popolo cinese, il cui ruolo di attore responsabile nello scacchiere estremo-orientale è stato messo in evidenza dalla crisi finanziaria che sta sconvolgendo l'economia della regione.*

* * *

Il processo di aumento dell'interdipendenza che ha portato l'Europa, attraverso una storia secolare di guerre e di oppressione, dalla frammentazione del potere e dalla polverizzazione dell'economia dell'epoca feudale allo Stato sociale dei nostri giorni, e che sta producendo i suoi effetti a livello mondiale con lo sviluppo di un sistema multipolare di Stati poggiante su formazioni di dimensione continentale, ha come suo punto di arrivo l'instaurazione della pace attraverso la fondazione della

Federazione mondiale. Ma esso procede, oggi come in passato, attraverso crisi e contraddizioni. I rapporti tra integrazione economica e integrazione politica non sono meccanici. Essi devono essere mediati da nuove forme di legittimazione del potere e di formazione del consenso la cui gestazione è sempre difficile e che spesso deve passare attraverso drammatiche fasi di regressione e di disintegrazione. D'altra parte, la nascita di spazi politicamente organizzati di dimensione più vasta, pur costituendo un indispensabile passo avanti verso l'unificazione del genere umano, non sopprime la violenza — attuale o minacciata — ma la riproduce, in una scala territorialmente più estesa, nei rapporti tra i soggetti del nuovo equilibrio.

La fiducia nella capacità del genere umano di progredire verso la propria unità è il *postulato fondamentale dell'azione politica motivata dal perseguimento di valori. Ma nella storia la lotta della ragione contro la violenza avviene spesso sul terreno di quest'ultima, talché la ragione emerge faticosamente dallo scontro inconsapevole tra forze irrazionali. Per questo il giudizio di chi ha l'ambizione di incidere, poco o tanto, sul corso degli avvenimenti del proprio tempo non è mai posto di fronte ad alternative delle quali una rappresenti in modo non equivoco la via della ragione e l'altra la via della violenza. Ciò vale anche per la proliferazione nucleare, che è la faccia violenta di un processo che nella sua globalità deve essere visto come un importante passo nello sviluppo del sistema mondiale degli Stati, il quale a sua volta è un presupposto della nascita del popolo mondiale. Essa è un esempio dei percorsi tortuosi che segue il processo storico e che non possono essere ignorati prendendo scorciatoie che di fatto sono strade che si perdono nel nulla.*

* * *

Gli Stati, come gli uomini nello stato di natura di Hobbes, non si uniscono in comunità politiche seguendo un istinto di socievolezza, ma soltanto perché e quando la divisione mette gravemente in pericolo la loro stessa esistenza. Il genere umano si unirà quindi in una Federazione mondiale quando il sistema mondiale degli Stati non sarà più in grado di assicurare un governo del mondo ragionevolmente stabile e compatibile con l'avanzamento della civiltà e la sua crisi metterà in pericolo la sopravvivenza stessa dell'umanità. Lo sviluppo del sistema mondiale degli Stati, nel corso del quale questi dovranno elaborare, spesso a prezzo di trasformazioni traumatiche, una civiltà politica comune fondata sui principi liberaldemocratici, sarà la marcia di avvicinamento a

questo obiettivo. Prevedere quanto essa durerà è ovviamente impossibile. E' invece possibile tentare di individuare le condizioni che renderanno il processo di formazione del sistema mondiale degli Stati più o meno lungo e conflittuale e l'equilibrio che caratterizzerà la sua fase ascendente più o meno stabile e pacifico; e che in particolare consentiranno di affermare nel corso del processo, anche se come fatto necessariamente minoritario, la cultura dell'unità del genere umano come embrionale condizionamento della politica di potenza dei governi e come presupposto ideale del definitivo superamento della sovranità dello Stato.

Queste condizioni si riassumono nella fondazione in tempi brevi di una Federazione europea libera, democratica, aperta e dotata della forza necessaria per diffondere e difendere i valori che avranno presieduto alla sua nascita. L'Europa avrà certo una sua ragion di Stato ed un suo esercito: ma la sua natura multinazionale e la dimensione relativamente modesta dei suoi armamenti la spingeranno ad avvalersi, nella sua politica estera, degli strumenti del commercio e della collaborazione più che di quelli della potenza militare. Essa tenderà a mettere l'accento sulla sicurezza collettiva, promuovendo la funzione mediatrice dell'ONU e l'efficacia delle sue missioni di mantenimento della pace. Essa incoraggerà l'evoluzione federale delle aggregazioni di Stati che già oggi esistono, contribuendo così a colmare i vuoti di potere che sono la causa più profonda dell'attuale instabilità dei rapporti internazionali e promuovendo la nascita di un equilibrio meno fragile e più compatibile con un corretto ed efficace funzionamento delle istituzioni internazionali. Essa offrirà infine all'umanità, quando la fase storica del sistema mondiale degli Stati incomincerà a mostrarsi incapace di garantire un grado accettabile di stabilità e di progresso economico e civile, l'esempio di come più popoli indipendenti possano liberamente unirsi, rinunziando alla loro sovranità, in un unico grande popolo pluralistico, che alla fine del processo coinciderà con l'intero genere umano.

Dopo l'Unione monetaria nuove sfide per l'Europa

KARL LAMERS

Il cammino che ha portato all'euro è stato un grandissimo successo dell'Europa e dei suoi popoli. Lo stesso euro costituisce il fattore determinante della forma che assumeranno l'equilibrio interno di ciascuno degli Stati europei, i rapporti dell'Europa con il resto del mondo e il suo assetto costituzionale.

La caratteristica distintiva del processo di convergenza che ha portato all'euro è il rafforzamento della politica nazionale. E' stato questo rafforzamento che ha consentito di realizzare i risparmi, le restrizioni, le riforme e gli adattamenti necessari. La dimostrazione più evidente di questa tesi è l'Italia che, sulla strada dell'euro, ha già realizzato modifiche strutturali del suo sistema politico e che ora a queste modifiche sta per dare un fondamento costituzionale. Il cammino che ha portato all'euro è quindi la più eloquente delle dimostrazioni di come agisce la logica del processo di unificazione europea. I popoli si propongono uno scopo comune, la cui realizzazione rimane una responsabilità nazionale ma può aver luogo effettivamente soltanto se viene perseguita attraverso l'assunzione di impegni sovranazionali, cioè europei. Si può quindi dire che l'Europa rafforza le capacità realizzatrici della politica nazionale, o addirittura che ne costituisce la condizione. L'Europa rafforza, e non indebolisce, gli Stati nazionali — ma soltanto nella misura in cui essi agiscono insieme e accettano una limitazione della loro libertà d'azione: una libertà d'azione che peraltro, di fronte alla realtà sovranazionale, in numerosi settori decisivi è diventata un guscio vuoto.

L'Unione economica e monetaria è un programma di modernizzazione e di risanamento della situazione economica, sociale e politica dell'Europa. Essa ci libera delle colpe di un passato nel quale abbiamo coperto le nostre debolezze con danaro preso a prestito e ci indica invece il cammino di riforme dolorose ma necessarie per ridarci vigore.

I mercati finanziari, che costituiscono una sorta di voto quotidiano sull'economia e la politica di tutti i paesi del globo, rispecchiano in modo impressionante un'atmosfera di ritrovata fiducia nei confronti dell'Europa e dei suoi popoli. Dove starebbero oggi l'Europa ed i suoi popoli senza il processo di Maastricht? L'Asia guarda con invidia al dinamismo dell'Europa, come ho letto recentemente in un titolo di giornale.

* * *

Da un punto di vista istituzionale, l'euro dà luogo ad un sistema federale di tipo nuovo.

Un elemento della politica nazionale, la politica monetaria, assume una dimensione europea. Nella forma che ha assunto attraverso il Trattato di Maastricht, essa diventa l'elemento chiave della politica economica. Alla base di tutto ciò sta una precisa filosofia economica. Resta però il fatto che tutto il resto della politica economica continua a rientrare nella competenza nazionale. A questo proposito bisogna ricordare che la politica economica non abbraccia soltanto l'assetto economico, ma anche quello sociale della convivenza. Essa deve essere complementare rispetto alla politica monetaria della Banca centrale europea. Ciò che è nuovo in questo sistema federale non è soltanto la ripartizione delle competenze tra livello federale e Stati membri, ma anche l'assenza di trasferimenti di una dimensione paragonabile a quella dei trasferimenti che hanno luogo nella Repubblica Federale di Germania attraverso il meccanismo della compensazione finanziaria tra i *Länder* o per il tramite del bilancio federale. Uguaglianza ed equità non si realizzeranno dunque in Europa in primo luogo attraverso i trasferimenti, ma attraverso la concorrenza (ed è prevedibile che questo sistema darà un forte incoraggiamento in Germania alla richiesta di una riforma del sistema della compensazione finanziaria tra i *Länder* e, attraverso questa via, dell'intera struttura federale).

Il sistema federale europeo è quindi nuovo perché esso tende a realizzare un nuovo equilibrio tra: a) l'Unione e gli Stati nazionali, b) la libertà e l'uguaglianza, c) l'unità e la diversità e d) la solidarietà e la concorrenza. La prima grande sfida con la quale si deve confrontare l'Unione è proprio quella di realizzare questo equilibrio attraverso un processo di lunga durata.

Gli strumenti per la coordinazione e l'armonizzazione della politica economica sono il Gruppo euro-11 e l'Ecofin. Naturalmente anche il Consiglio europeo entrerà in gioco di tanto in tanto, quando saranno sul tappeno questioni di fondo. I Tedeschi hanno dato talvolta l'impressione

di ritenere che interventi di questo tipo non fossero necessari: come se la politica economica procedesse automaticamente sulla base delle decisioni di politica monetaria della Banca centrale europea e del Patto di stabilità. Nello stesso tempo però essi spingono fortemente perché venga combattuta la dannosa concorrenza fiscale («*You are the driving force*» mi ha detto una volta il Commissario competente per il settore riferendosi all'impegno tedesco per una maggiore armonizzazione). Facendo questo noi insistiamo in ogni circostanza, contro il nostro credo ufficiale, per una armonizzazione delle aliquote e degli *standards* sui livelli tedeschi, cioè sui livelli più alti. Noi tedeschi dovremmo essere consapevoli di queste contraddizioni, così come dovremmo essere consapevoli che nell'Unione economica e monetaria, anche senza *bail-out*, ognuno garantisce per tutti gli altri, tutti devono essere solidali, perché tutti di fatto si assumono la responsabilità per gli errori di ognuno dei governi degli Stati membri in quanto ne subiscono le conseguenze — per esempio nella forma di tassi di interesse più elevati. L'Unione monetaria è infatti, come dice Hans Tietmeyer, una comunità di destino. Essa ci obbliga a pensare in modo solidale, cioè a pensare europeo.

Il contenuto del dibattito — necessario, e sicuramente anche controverso — sulla politica economica è il *modello europeo*. Esso riguarda quindi il compito di coniugare un sistema economico liberale e capace di sostenere la concorrenza globale con un sistema sociale stabile e solidale. E' questa la seconda sfida, indissolubilmente legata alla prima. A questo riguardo dobbiamo mettere in chiaro che l'economia non è un fine in sé stessa, che gli uomini non vivono per lavorare, ma lavorano per vivere. Nello stesso modo dobbiamo renderci conto che né il modo di lavorare né il modo di vivere che sono stati i nostri fino ad oggi (si faccia l'esempio dei nostri sistemi di sicurezza sociale) possono sottrarsi al cambiamento. Non esistono vie che consentano di evitare le riforme. L'alternativa è: adeguamento o sottomissione. Certo dobbiamo riconoscere che oggi sappiamo meglio che cosa *non possiamo più fare* che non che cosa *dobbiamo fare* per realizzare entrambi i fini, cioè per avere un'economia e una società che funzionino in un modo equo. Ma possiamo imparare l'uno dall'altro, soprattutto da quelli che sono più avanti sulla strada delle riforme: dai loro successi e dai loro insuccessi, che si parli degli Olandesi o degli Inglesi, dei Danesi, o anche degli Spagnoli e dei Portoghesi: chi l'avrebbe mai pensato! L'Europa deve diventare una comunità di apprendimento, se vuole diventare qualcosa. Per questo ci dobbiamo aprire gli uni agli altri. L'apertura è la condizione dell'unità. «*Bench-marking*» è un'espressione tecnocratica per questo processo interno di sviluppo

dell'unità europea.

Il successo dell'economia sociale di mercato, del «capitalismo renano» è stato il motivo che ha spinto i nostri *partners* ad accettare il contenuto del Trattato di Maastricht, ispirato com'era ad una filosofia di orientamento tedesco, sebbene esso confliggesse nettamente con le tradizioni di alcuni paesi. Ora anche questo modello tedesco è in crisi. Esso potrà diventare il modello europeo soltanto se i Tedeschi sapranno adattarlo, cioè perfezionarlo. Soltanto se avrà successo anche in circostanze mutate esso potrà convincere in futuro i nostri *partners* così come ha fatto in passato. Questo successo è più importante per la legittimità della via tracciata dal Trattato di Maastricht di quanto non lo sia qualsiasi misura di carattere istituzionale. Proprio perché la Germania è servita da modello, perché ha in larga misura fissato le condizioni dello sviluppo dell'Unione economica e monetaria, essa ha una particolare responsabilità per la riuscita di questo vasto progetto di modernizzazione e di risanamento economico, sociale e politico in Europa. La Germania deve essere più consapevole di questo. Per la Germania la politica europea, nell'Unione economica e monetaria, non è soltanto politica istituzionale, ma è anche politica economica, una politica di cui essa porta la responsabilità, sebbene essa produca conseguenze sui suoi *partners* e sia anche il risultato della loro collaborazione.

* * *

L'Unione economica e monetaria ha conseguenze anche sulla PESC.

La reciproca assunzione di responsabilità alla quale ci costringe l'Unione monetaria significa anche contribuire a far fronte alle conseguenze che dovrebbe subire uno Stato membro che fosse vittima di un'aggressione o che fosse coinvolto in un conflitto militare. Fortunatamente questo è oggi soltanto un pericolo teorico, ma che si potrebbe rapidamente trasformare in un pericolo reale in un'epoca come la nostra nella quale sono in uso sistemi d'arma dotati di un ampio raggio d'azione e sono presenti, in regioni a noi vicine, tensioni esplosive. Ora, chi condivide lo stesso destino economico non può averne uno diverso sotto il profilo della sicurezza.

Al di là di questa considerazione di fondo, vi è una conseguenza concreta dell'Unione monetaria che ci costringe ad un ulteriore passo avanti in un settore particolare della politica estera: quello della politica economica esterna.

Non è pensabile che i membri di un'unione monetaria tengano

posizioni diverse nell'ambito del Fondo monetario internazionale; e lo stesso vale naturalmente anche per la Banca mondiale e per gli incontri del G7/G8. Con l'Unione monetaria, l'Unione europea diventa ancora di più un *global player*, anche se soltanto sul terreno dell'economia. Con questo si accentua l'asimmetria tra le caratteristiche contrastanti dell'Europa, che è nello stesso tempo un gigante economico e un nano politico. Questo squilibrio può produrre soltanto incomprensioni e tensioni, soprattutto nei rapporti con l'America. Per questo l'Europa deve diventare anche un soggetto capace di agire nei settori della politica estera e di sicurezza. La terza grande sfida dell'Europa è proprio quella di superare questa contraddizione tra ambizioni e realtà.

In questo è in gioco la consapevolezza della nostra identità, che noi sviluppiamo sempre nei rapporti con gli altri. E' in gioco cioè, da un lato, la solidarietà tra loro e noi e, dall'altro, la definizione delle rispettive sfere di responsabilità.

Si tratta inevitabilmente dei nostri rapporti con l'America. Gli Stati Uniti infatti, da qualunque punto di vista li guardiamo, sono, sia all'interno che all'esterno, insieme europei e non europei. Essi siedono, apertamente o come presenza invisibile, ad ogni tavolo europeo, sono insieme *partners* e potenza egemone, hanno dato un grande aiuto all'Europa e un grande impulso alla sua unità, ma non vogliono perdere il controllo su di essa. L'Europa è una parte del sistema globale americano. Gli Stati Uniti sono parte del sistema europeo.

Il loro rapporto è quindi complesso e difficile e — come è possibile notare quasi ogni giorno — esso deve essere urgentemente ridefinito, perché America ed Europa costituiscono insieme l'Occidente, cioè quella parte del genere umano che fino ad oggi ha determinato l'ordine mondiale, che diventa ogni giorno più piccola e il cui ruolo è messo in questione. La mia convinzione è che Europa ed America debbano rispondere insieme a questa sfida, perché essa le riguarda entrambe, perché i loro interessi vitali sono gli stessi. Peraltro vi sono altri interessi che divergono, così come divergono le loro concezioni dei mezzi per risolvere i problemi. Le loro visioni del futuro ordine mondiale non sono state sufficientemente coordinate. L'Europa può far valere i suoi specifici interessi, le sue concezioni e le sue prospettive soltanto se parla con una sola voce. L'America, senza un *partner* che si trovi in condizioni di uguaglianza rispetto ad essa, può perdere il suo equilibrio o sentirsi confrontata con un compito troppo gravoso. L'Europa e l'America hanno bisogno oggi di un rapporto di collaborazione più intenso, e non certo del contrario. La NATO deve essere trasformata, sia per quanto riguarda i suoi compiti che per quanto riguarda la sua struttura, in una alleanza tra l'America e un'Europa capace di agire, un'alleanza in grado di affrontare le sfide globali. In questa prospettiva l'unità europea riceve la sua dimensione storica mondiale: quella di essere un elemento portante del futuro ordine mondiale. Gli Stati Uniti chiedono agli Europei con sempre maggiore insistenza di assumersi maggiori responsabilità in questo senso. Ma anche il resto del mondo aspetta con impazienza che emerga un *partner* con il quale sia possibile una collaborazione priva di qualunque carattere egemonico. Il Vertice del giubileo della NATO nel maggio 1999 a Washington è l'occasione nella quale l'Europa dovrà dare una prima risposta.

L'Unione europea non arriverà mai a concepire sé stessa come un patto indissolubile, come una larga comunità di destino, né i suoi cittadini la potranno mai completamente sentire come legittima fino a che non sarà anche competente per la politica estera in tutti i suoi aspetti. La politica estera è una questione centrale dell'identità dell'Europa.

* * *

L'identità europea e la solidarietà tra gli attuali e i futuri membri dell'Unione sono in gioco anche in occasione dell'allargamento. Questo costituisce un secondo grande compito. Contemporaneamente è in gioco la capacità di convivere dei membri attuali e di quelli futuri nel loro complesso, poiché le differenze tra vecchi e nuovi membri sono più grandi di quanto non lo siano mai state in occasione di un allargamento: dal punto di vista economico, politico e non da ultimo della mentalità. Si tratta quindi di un compito difficile. Si tratta di verificare i limiti della capacità dell'Unione di accogliere nuovi membri, ma anche dei suoi confini geografici e politici; si tratta di definire i rapporti con i nuovi vicini che l'Unione acquisirà con l'allargamento, soprattutto con l'Ucraina: un paese alla cui esistenza l'Unione europea ha un interesse straordinario, ma il cui futuro e la cui collocazione internazionale sono tuttora incerti; si tratta infine dei rapporti con la Russia, con la quale l'Unione europea confinerà in una regione particolarmente delicata dopo che essa avrà accolto i paesi baltici. Per tutti questi motivi l'immagine che l'Unione europea ha di sé è destinata a cambiare; ma ciò accadrà anche perché è in questione il significato etico-politico della sua esistenza così come esso era stato definito dall'impegno storico che l'Europa libera aveva assunto a Roma nel 1958 di fronte ai suoi vicini che vivevano sotto il dominio sovietico.

L'allargamento deve essere realizzato il più rapidamente possibile e senza sottoporre a tensioni eccessive i paesi candidati, gli attuali membri dell'Unione e l'Unione in quanto tale. Ai fini del consolidamento dell'Unione allargata e del superamento delle paure che l'allargamento suscita è di importanza decisiva il processo di modernizzazione messo in moto dall'Unione economica e monetaria. Perché l'Unione rimanga capace di agire dopo l'allargamento è necessario giungere prima alla riforma del peso relativo del voto dei diversi governi in seno al Consiglio, della composizione e della struttura della Commissione e della procedura per la presa delle decisioni. Comunque mi convinco sempre di più che questi problemi si potranno risolvere in modo soddisfacente soltanto se saranno considerati nel quadro di un dibattito più ampio che metta in discussione i principi fondamentali. Si tratta dello stesso quadro nel quale si devono considerare anche i tre temi dei quali ho parlato: quello dell'immagine che noi abbiamo di noi stessi come Europei. Chi siamo, e che cosa vogliamo? Qual è la nostra idea dell'ordinamento interno delle nostre società e dei loro rapporti reciproci? Che ruolo deve giocare l'Europa nel mondo? Infine dove finisce l'Europa? Chiunque non sa quale sia il suo punto di arrivo non sa nemmeno quale sia il suo punto di partenza.

* * *

La discussione su questi punti, che del resto è incominciata da tempo, investe, in questo contesto, gli elementi fondamentali di un dibattito che, nella terminologia tradizionale, si dovrebbe definire come un dibattito costituzionale. Comunque, per evitare inutili controversie sul concetto di costituzione, preferisco dire che l'Europa deve portare avanti un grande dibattito che abbia come oggetto un contratto costituzionale.

Lo sviluppo progressivo dell'Europa, così come esso ha avuto luogo fino ad ora, ha raggiunto con l'Unione economica e monetaria uno stadio che richiede e insieme rende possibile una risposta alla domanda relativa al vero fine del processo di unificazione europea. Soltanto dopo che avremo dato una risposta a questa domanda fondamentale potremo rispondere anche a quella, di natura istituzionale, su chi fa che cosa ai diversi livelli di governo. Fare chiarezza su questo problema costituisce la premessa essenziale alla trasformazione democratica dell'Europa, che ormai è urgentemente necessaria. Un testo chiaro, comprensibile per i cittadini, nel quale siano espressi i valori comuni dell'Europa, e che sia approvato dai cittadini, a conclusione di un pubblico dibattito, con un documento comune, porterebbe come tale la legittimità dell'Europa ad un gradino più elevato.

Anche la discussione, che viene condotta in molte sedi, sul potere della Commissione e sul suo insufficiente controllo democratico, rendono urgente l'adozione di regole fondamentali. Nel dibattito tedesco, che si è sviluppato suprattutto a livello dei *Länder*, sulla politica delle istituzioni, il problema centrale, a mio avviso, non è quello della sussidiarietà, cioè quello che riguarda la domanda: «Chi fa che cosa?», ma piuttosto quello relativo a che cosa può e che cosa non può essere fatto per non provocare distorsioni nella concorrenza. In ogni caso si dovrà dire a tutti coloro che, in parte a ragione e in parte a torto, lamentano un eccessivo centralismo di Bruxelles, che a questa tendenza ad un'accentuazione del centralismo può essere messo un termine non già dal principio di sussidiarietà in quanto tale, ma soltanto dalla sua traduzione in una chiara ripartizione delle competenze.

Chi sostiene che un «contratto costituzionale» di questo genere darebbe luogo, indipendentemente dalla sua denominazione, ad un «superstato» europeo, dovrebbe prima di tutto rendersi conto che già oggi gli atti giuridici e le decisioni della Corte di giustizia sono giuridicamente vincolanti per ogni cittadino dell'Unione. Noi dobbiamo prima di tutto, invece di usare *slogans* polemici, mettere in chiaro che cosa significa ancora oggi la statualità, una volta che il principio territoriale del potere e quindi il nocciolo di ogni statualità si deve considerare superato. L'Europa è *la* risposta degli Europei alla domanda di come oggi il potere politico può essere organizzato in vista della realtà sovranazionale. Da questo punto di vista la soluzione che può salvare la politica non è un *superstato*, ma un *sovrastato*, un progetto istituzionale che vada al di là della statualità tradizionale.

* * *

Questo grande dibattito sul problema di che cosa è veramente in gioco con l'Europa è necessario, secondo me, anche perché dobbiamo uscire dalle attuali strettoie del dibattito europeo. Esse mettono in pericolo i tre scopi di cui ho parlato prima, e soprattutto quello dell'allargamento. Attenendomi al sano principio secondo il quale ognuno deve prima di tutto far pulizia davanti alla propria porta, desidero fare alcune osservazioni a proposito del dibattito in corso in Germania.

Nel mio paese è da qualche tempo in uso sostenere che è ormai ora che la Germania faccia valere in Europa i propri interessi. Qualcuno sembra provare soddisfazione nella riscoperta di un concetto che era passato di

moda. Io invece non credo alle mie orecchie. Che altro abbiamo fatto fino ad ora se non perseguire i nostri interessi, e non lo abbiamo forse fatto tanto bene che alcuni dei nostri *partners* hanno talvolta pensato che il nostro successo fosse eccessivo, che noi siamo diventati troppo forti, soprattutto dopo la riunificazione tedesca — che ha rappresentato sicuramente un «interesse nazionale», anche se realizzabile soltanto in un quadro europeo? Non sarebbe comprensibile, di fronte a queste affermazioni, che quegli stessi nostri *partners* incominciassero segretamente a temere che, sotto la copertura di questo concetto, i Tedeschi vogliano in futuro qualcosa di fondamentalmente diverso? Questo naturalmente non è vero, se si fa eccezione per alcune figure marginali della politica tedesca. Si tratta quindi soltanto di discorsi avventati? In gran parte sì: di fatto si vuol dire in generale «soltanto» che alcuni interessi della Germania non vengono difesi con il massimo impegno possibile. E ciò in qualche caso può essere vero: ma nella maggior parte dei casi certamente non lo è. In realtà il modo in cui gli interessi tedeschi sono stati fino ad oggi promossi è stato eccezionalmente efficace, anche se né il concetto di «interesse» né quello di «interesse nazionale» sono stati usati con particolare insistenza. Il metodo nazionale tedesco è stato ed è adeguato al nuovo sistema europeo. Un Americano, eccellente conoscitore e amico della Germania, mi ha detto una volta che per lui il problema decisivo era se la Germania sarebbe stata in grado anche in futuro, così come le è riuscito in modo ammirevole nel passato, a subordinare i propri interessi a breve termine a quelli a lungo termine, come è accaduto per esempio per quanto riguarda i versamenti tedeschi all'Unione europea. Questo è il massimo complimento che si può fare alla politica di un paese. Questo atteggiamento — determinato all'inizio senza dubbio dalla necessità, ma successivamente in un certo modo interiorizzato in quanto rivelatosi di grande utilità — non deve essere abbandonato, nell'interesse della Germania e dell'Europa. Esso ha dato alla Germania non soltanto prestigio, ma anche influenza. Chi avrebbe mai pensato che 50 anni dopo la catastrofe militare, economica, politica e soprattutto morale della Germania l'ordinamento economico e sociale tedesco sarebbe servito da modello per il progetto dell'Unione economica e monetaria europea?

E' vero che dopo il 1945 tutti i *partners* della Germania avevano riconosciuto la necessità che i loro interessi non dovessero più essere promossi in un contesto di contrapposizione ma nel quadro di una collaborazione reciproca; ma l'interesse della Germania ad un nuovo sistema europeo integrato, dopo il 1945, non solo era ancora più forte di quello dei suoi *partners*, perché costituiva l'unica strada per la sua riabilitazione, ma tale doveva anche rimanere, perché la prospettiva della fine della divisione dell'Europa avrebbe ridato alla Germania quella posizione centrale che era stata all'origine di tanti conflitti. Questa prospettiva è diventata realtà nel 1990. Quello che fino ad allora era stato il sistema europeo occidentale deve affrontare oggi la più grande delle sfide alle quali ha dovuto rispondere. La Germania ha il massimo interesse a che esso superi questa prova. Ma il superamento dell'antagonismo tra gli interessi nazionali non può avvenire attraverso una collaborazione da realizzare caso per caso, bensì soltanto grazie alla creazione di un sistema vincolante di regole, cioè attraverso l'integrazione. Sotto questo profilo l'integrazione non è soltanto un metodo, ma un fine in sé. La politica tedesca non diventa con questo più inglese, ma rimane tedesca, soprattutto in una fase nella quale grazie a Dio la politica inglese sta diventando più europea.

La posizione della Germania deve essere definita a partire da questa considerazione di fondo anche per quanto riguarda la forma futura del finanziamento dell'Unione europea. Esiste un punto di vista dal quale anche a me i contributi tedeschi sembrano troppo elevati rispetto a quelli dei *partners* della Germania: è il punto di vista dell'equilibrio interno dell'Unione, che sembra compromesso quando un singolo paese su quindici paga un contributo di solidarietà doppio rispetto a quello che gli spetterebbe in ragione del rapporto tra il suo prodotto nazionale e quello complessivo dell'Unione europea. Una sproporzione di questo genere in una comunità legata da vincoli di solidarietà fa nascere subito il sospetto che la struttura delle sue spese non sia bene equilibrata. Questo, secondo la generale convinzione, vale anche per l'Unione europea. Per questo si dovrebbero riconsiderare tutti i capitoli di spesa, anche in considerazione del fatto che la loro utilità, da un punto di vista economico, è spesso controversa — per esprimersi in termini cauti. Ma la legittima richiesta tedesca di uno sgravio di spesa deve essere giustificata in modo coerente. Non risulta molto convincente che si chiedano risparmi soltanto nei settori nei quali la soppressione delle spese danneggerebbe gli altri. Ciò vale tanto più in quanto le prossime spese, così come esse sono programmate nell'Agenda 2000 in vista dell'allargamento dell'Unione, devono essere viste nel loro complesso. La Germania deve rendersi conto che i nostri *partners* sanno che tutti i paesi candidati — come del resto anche la Russia — intrattengono con essa la metà dei loro rapporti economici con l'estero, e che questi danno luogo ad un saldo netto a suo favore. Anche se i nostri *partners* capiscono sempre più chiaramente che l'allargamento è nell'interesse di tutti, essi vedono anche che la Germania

sarebbe danneggiata più di tutti gli altri, non solo economicamente, ma anche politicamente, se fallisse il tentativo di accogliere i nostri vicini mitteleuropei in un ordine europeo stabile. Questo modo di pensare è sicuramente troppo unilaterale e a breve termine, ma non è del tutto arbitrario, ed è comunque diffuso. L'ampiezza dell'orizzonte di cui l'Americano che ho citato accredita la Germania per il passato deve guidare la nostra politica anche per il futuro nell'interesse sia della Germania stessa che dell'Europa, perché gli interessi vitali di entrambe sono identici. Soltanto se si lascerà guidare da questo spirito la Germania potrà chiedere anche ai suoi *partners* solidarietà nei confronti dei nuovi membri e, per esempio, alla Spagna di non ispirare la propria politica europea al principio di conservare ciò che ha, qualunque cosa accada.

* * *

Spesso ci si lamenta del fatto che l'Europa non abbia più una visione del futuro. Si tratta di un'affermazione che non capisco, perché tutto ciò di cui ho parlato è una visione del futuro, anche se, grazie a Dio, si tratta di una visione concreta, che è avviata verso la sua realizzazione. Naturalmente il suo cammino è faticoso, e talvolta anche difficile da comprendere. Per questo talvolta si rischia di perdere di vista il punto d'arrivo:

a) un'Europa che costituisca una forma nuova e aperta verso il futuro di organizzazione del potere politico e di controllo democratico in un quadro sovranazionale;

b) una forma nuova di diversità nell'unità, che sia per ciò stesso un modello per gli altri popoli; un'Europa però che possa servire da modello anche in quanto, nello stesso contesto della globalizzazione, essa sappia fondare un ordine capace di dare una nuova validità ai suoi vecchi ideali di libertà, uguaglianza e fraternità;

c) un'Europa che sia un *partner* di ugual peso — non di uguale natura — dell'America nel perseguimento dei comuni interessi e valori dell'Occidente;

d) un *partner* che sia tale anche per il resto del mondo e che non debba essere temuto, anche se dovrà essere capace di difendersi;

e) un'Unione di popoli che — in quanto rinnovata e rafforzata — possa mantenere l'equilibrio tra apertura e compattezza nei confronti del resto del mondo.

Su questa strada dell'acquisizione e del rafforzamento della consapevolezza della propria identità e della propria autoaffermazione l'Europa ha compiuto negli ultimi decenni incredibili progressi. Ma oggi il suo destino non dipende tanto dalla sua storia quanto dalle sue scelte future.

La costruzione dell'Unione monetaria: due metodi a confronto *

GUIDO MONTANI

Metodo federalista e metodo intergovernativo.

Jean Monnet racconta nelle sue *Memorie* (1) che, nel 1950, quando tra gli Stati europei le ferite della guerra non si erano ancora rimarginate, solo dopo aver constatato la reticenza del governo francese a sostenere la creazione della Federazione europea, propose il progetto della Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA). Monnet aveva compreso che i tempi erano maturi solo per compiere il primo passo dell'unificazione europea con «un'azione immediata su un punto essenziale». Ma questo passo avrebbe progressivamente mutato «il corso degli avvenimenti». In breve, la CECA è stata concepita da Jean Monnet come «*les premières assises de la Fédération européenne*».

Il metodo di Jean Monnet, aprendo la via alla pacificazione franco-tedesca, il vero motore politico dell'unificazione europea, ha realmente mutato il corso degli avvenimenti: l'integrazione europea, a partire dal dopoguerra, è divenuta il punto di riferimento irrinunciabile della politica europea. Si è trattato di un processo non privo di contraddizioni, a volte contrastato e rifiutato dai governi e dalle forze politiche, ma di cui i paesi europei non hanno potuto fare a meno.

Il metodo della integrazione europea per settori, a piccoli passi, ha tuttavia un limite, di cui Jean Monnet era perfettamente cosciente. Esso si dimostra inadeguato quando è necessario affrontare il trasferimento di poteri sovrani dal livello nazionale al livello europeo, dunque quando si affrontano le questioni cruciali della difesa e della moneta. In questi casi, il gradualismo deve lasciar posto al metodo costituente.

Ciò accadde, in effetti, con la difesa europea. Il problema di una Comunità europea di difesa (CED) si pose quando i governi europei,

---

* Relazione al seminario «Il progetto europeo nel pensiero degli economisti italiani del Novecento», organizzato dal Dipartimento di Scienze economiche dell'Università di Pisa il 16 gennaio 1998.

messi di fronte alla necessità di scegliere tra la ricostituzione dell'esercito tedesco e la creazione di un esercito europeo, dovettero prendere atto che non avrebbe avuto senso istituire una difesa europea senza un governo democratico europeo. Fu così che nel 1952 i Sei affidarono alla Assemblea parlamentare della CECA il compito di redigere un progetto di Comunità politica europea; in verità, una vera e propria costituzione. E' noto che il Trattato della CED, dopo essere stato ratificato dalla Germania e dai paesi del Benelux, nell'agosto del 1954 venne respinto dalla Francia. Svanirono così, per un lunghissimo periodo, le speranze di una unione politica europea.

Questo episodio va ricordato per comprendere quanto è avvenuto e sta avvenendo sul terreno della costruzione dell'Unione monetaria. In breve, negli anni più recenti, i governi nazionali hanno proceduto alla costruzione dell'Unione monetaria come se si trattasse di uno dei tanti problemi settoriali. Al contrario, la costruzione della moneta europea comporta un trasferimento di poteri sovrani dal quadro nazionale a quello europeo. Per questa ragione, dopo Maastricht, si è giunti ad una svolta: il metodo intergovernativo ha esaurito la sua funzione (2).

Le origini dell'Unione monetaria.

Il processo di integrazione europea sarebbe incomprensibile se non si tenesse in considerazione il contesto politico mondiale, cioè il bipolarismo USA-URSS. Per questo, nel 1957, i Trattati di Roma che istituivano il Mercato comune, contro ogni logica economica, ignorarono del tutto il problema della moneta europea. Il tacito presupposto era che gli Stati Uniti riuscissero a garantire il sistema delle parità fisse deciso a Bretton Woods. E, in effetti, il Mercato comune, poco più di una semplice unione doganale, grazie alla stabilità monetaria internazionale si rivelò un successo, consentendo ai paesi della Comunità di svilupparsi a tassi superiori a quelli medi dell'area occidentale, di ridurre considerevolmente la disoccupazione e di rivaleggiare con gli Stati Uniti come polo commerciale autonomo.

Fu solo in prossimità del crollo del sistema di Bretton Woods, avvenuto nel 1971, che i governi europei furono costretti a concepire l'obiettivo di una Unione monetaria europea, per mettersi al riparo dalle crescenti ondate speculative generate dal mercato apolide dell'eurodollaro e dalla instabilità dei cambi. Il Piano Werner, redatto su mandato del Vertice dei Capi di Stato e di governo dell'Aja nel 1969, prevedeva in effetti la realizzazione di una Unione monetaria a tappe, entro il 1980.

L'obiettivo finale, nel Piano Werner, era definito con precisione, ma la realizzazione veniva purtroppo affidata alla buona volontà delle Banche centrali e dei governi. La bufera monetaria che si scatenò agli inizi degli anni Settanta, sia a causa della fine del regime delle parità fisse, sia a causa del disordine economico internazionale causato dalla crisi petrolifera, fece naufragare miseramente il piano Werner. Il progetto stesso del Mercato comune sembrava minacciato alle radici. Diventava, infatti, sempre più problematico difendere l'unità di un mercato fondato su un agglomerato di aree monetarie indipendenti, con tassi di inflazione, tassi di interesse e politiche fiscali divergenti.

La prima reazione alla crisi del processo di integrazione europea venne dal Movimento federalista europeo. Il rilancio si sarebbe dovuto fondare su due progetti, uno di natura politica ed uno di natura economico-politica. Il primo consisteva nella elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, al fine di far partecipare cittadini e partiti al dibattito sulla costruzione dell'Europa, che fino ad allora era stato confinato nel settore della politica estera. La decisione sulla elezione europea venne effettivamente presa nel 1975. Il secondo progetto riguardò la moneta europea, come mezzo indispensabile della politica economica del governo europeo. Con questa proposta i federalisti intendevano contrastare un orientamento, allora dominante tra gli economisti e la classe politica, favorevole ai cambi fluttuanti ed alla illusoria «autonomia» della politica economica nazionale. Gli economisti federalisti (tra i quali va ricordato Robert Triffin), grazie anche al sostegno di P. Werner e di D. P. Spierenburg, che avevano giocato un ruolo rilevante nella prima fase di riflessione sull'Unione monetaria, organizzarono sin dal 1976 una serie di iniziative (a Pavia, Torino, Parigi, Lione, Eindhoven) culminate con l'importante convegno di Roma del giugno 1977 su *L'unione economica e il problema della moneta europea* (3), che ebbe una vasta risonanza nella Comunità. In effetti, la proposta della moneta europea venne subito ripresa dall'allora Presidente della Commissione, Roy Jenkins, in un lungimirante discorso tenuto a Firenze nell'ottobre del 1977. Jenkins presentò poco dopo le medesime idee al Parlamento europeo (1978). I fatti successivi sono noti: a Brema (1978) il Consiglio europeo decise di varare il Sistema monetario europeo, che entrò effettivamente in funzione nella primavera del 1979, poco prima che i cittadini europei si recassero alle urne per eleggere direttamente, per la prima volta nella storia, un parlamento sovranazionale.

Vi sono due aspetti della proposta federalista che devono essere sottolineati. Il primo riguarda il rapporto tra moneta europea e bilancio

europeo. Secondo i federalisti, l'istituzione della moneta europea avrebbe dovuto essere accompagnata da un rafforzamento delle politiche di bilancio e, per questo, ritenevano complementare al progetto dell'Unione monetaria il Rapporto MacDougall (1977), che indicava come dimensione minima di un bilancio europeo pre-federale il 2-2,5% del PIL comunitario. Il secondo aspetto riguarda i rapporti tra moneta europea e governo europeo. I federalisti erano consapevoli del fatto che la creazione del governo europeo avrebbe dovuto precedere la creazione della moneta europea, ma erano altrettanto consapevoli del fatto che il metodo con cui i governi avanzavano sul terreno della costruzione dell'Europa presentava contraddizioni con cui occorreva fare i conti. «E' contraddittorio — così si esprimeva Mario Albertini nel 1976 —, come risulta dal fallimento del Piano Werner, il proposito di giungere ad una moneta europea prima di aver creato il potere europeo capace di avviare una politica economica europea. E' priva di significato l'elezione europea per il Parlamento europeo privo di poteri, come è priva di significato una Unione che non si esprima con un vero e proprio governo europeo» (4). Pertanto, se i governi avessero voluto inoltrarsi sulla via della costruzione della moneta europea senza adeguate riforme istituzionali avrebbero messo in moto un processo che li avrebbe posti di fronte a contraddizioni crescenti, sino a che non fosse stato istituito un governo democratico europeo. La moneta europea è un potere di natura federale, come insegna Lionel Robbins. Si può creare la moneta prima di creare lo Stato, ma solo come tappa intermedia di un processo costituente. Questo è il metodo che i federalisti hanno definito del «gradualismo costituente» e che, in effetti, i governi, seppure inconsapevolmente, hanno seguito sino ad ora.

Il progetto di Unione del Parlamento europeo.

Nel corso della sua prima legislatura, il Parlamento europeo è sembrato intenzionato ad adottare il metodo costituente per la costruzione dell'Unione europea. In effetti, grazie all'iniziativa di Altiero Spinelli, il 14 febbraio 1984, a larghissima maggioranza, il Parlamento europeo approvò un progetto di Trattato di Unione europea le cui caratteristiche essenziali possono essere così riassunte: a) un sistema di governo democratico dell'Unione, grazie alla trasformazione della Commissione in un esecutivo responsabile di fronte al Parlamento europeo (artt. 25-29), l'attribuzione al Parlamento europeo di un effettivo potere di codecisione legislativa e di approvazione del bilancio insieme al Consiglio (artt. 14-17), la trasformazione del Consiglio in un seconda Camera degli Stati,

deliberante a maggioranza (artt. 20-23); b) l'attribuzione all'Unione europea di una «competenza concorrente» per quanto riguarda la trasformazione del Sistema monetario europeo in una «unione monetaria completa» (art. 52); c) l'istituzione di «finanze proprie» dell'Unione, la cui composizione, destinazione ed ammontare sarebbero state decise da una autorità di bilancio, composta dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell'Unione (artt. 70-81); d) per quanto riguarda la politica estera, il riconoscimento all'Unione della personalità giuridica (art. 6); la Commissione veniva indicata come l'organo che avrebbe rappresentato l'Unione «nelle sue relazioni con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali» e che avrebbe negoziato «gli accordi internazionali a nome dell'Unione» (art. 65).

Questa breve sintesi del progetto di Unione europea, che Maurice Duverger (5) considera come la Guida Michelin di tutte le future riforme, è sufficiente per mostrare quale avrebbe potuto essere la via alternativa che si sarebbe potuta seguire per costruire l'Unione monetaria. Se il progetto di Unione europea fosse stato ratificato dai paesi membri, la competenza «concorrente» dell'Unione per quanto riguarda il Sistema monetario europeo avrebbe potuto diventare una competenza «esclusiva» di fatto, con l'attribuzione all'Unione della sovranità monetaria *prima* che iniziasse il processo di convergenza tra le economie nazionali. Ciò avrebbe comportato una transizione dalle monete nazionali alla moneta europea mediante un processo in cui le autorità monetarie e di bilancio nazionali avrebbero potuto cooperare strettamente con le autorità monetarie e di bilancio dell'Unione. In breve, le riserve dell'Unione sarebbero state gestite subito dalla Banca centrale europea (6). Inoltre, con risorse proprie, l'Unione avrebbe goduto di una capacità di spesa giudicata necessaria, sulla base del principio di sussidiarietà, per facilitare il processo di convergenza tra le economie nazionali.

Tuttavia, come è noto, il progetto di Trattato del Parlamento europeo non venne sottoposto alle ratifiche nazionali. Nonostante il sostegno esplicito della Francia, della Germania, dell'Italia e dei paesi del Benelux, esso incontrò l'esplicito e insormontabile rifiuto della Signora Thatcher. Fu così che i governi europei decisero di proseguire il cammino dell'integrazione europea mediante il metodo intergovernativo. Nella convinzione che si potesse procedere senza la creazione preliminare di un governo europeo, venne varato il progetto del mercato interno (Atto Unico, 1986) e poi quello dell'Unione economica e monetaria (Trattato di Maastricht, 1991). Ma l'adozione del metodo intergovernativo ha comportato dei costi via via crescenti che possono essere così riassunti:

a) allungamento dei tempi ed accrescimento delle difficoltà della convergenza; b) mancanza di una politica di sviluppo e dell'occupazione; c) un eccesso di centralismo europeo; d) ritardi ed inefficacia nella realizzazione di una politica estera dell'Unione.

L'allungamento dei tempi ed i crescenti ostacoli della convergenza.

Dopo gli anni di disordine monetario e finanziario seguiti alla crisi di Bretton Woods, in cui tra i paesi della Comunità si erano manifestati consistenti differenziali nei tassi di inflazione (sino al 15%), il Sistema monetario europeo si proponeva di avviare un processo di convergenza. Di fatto, lo SME è consistito in un sistema di cambi fissi, con margini ristretti di variazione intorno all'Ecu. Esso è stato dunque concepito, inizialmente, come un sistema simmetrico, nel senso che le economie europee avrebbero dovuto convergere verso valori medi di inflazione, in un sistema di cambi fissi di cui l'Ecu rappresentava il punto di riferimento. Tuttavia, dopo pochi anni, apparve evidente che il vero punto di riferimento delle politiche monetarie nazionali non era l'Ecu, ma il marco tedesco. Lo SME poteva continuare a funzionare come sistema di cambi fissi solo alla condizione che tutti i paesi della Comunità convergessero verso l'economia a più basso tasso di inflazione, che veniva pertanto accettata come modello della politica economica europea. Tuttavia, questo sistema «asimmetrico» o «egemonico» dell'economia europea non avrebbe potuto funzionare a lungo, senza creare tensioni politiche insostenibili tra i paesi europei. Prima o poi, si sarebbe dovuto indicare un punto di arrivo stabile, in cui tutti i paesi avrebbero potuto condividere i medesimi oneri ed i medesimi privilegi. Questo traguardo non poteva essere che l'Unione economica e monetaria (7).

Il Comitato Delors venne istituito dal Consiglio europeo di Hannover (1988) con il compito di proporre le tappe per la creazione dell'Unione economica e monetaria. Esso completò i suoi lavori entro la primavera del 1989 con l'indicazione che, dopo la liberalizzazione della circolazione dei capitali, la seconda tappa avrebbe dovuto consistere nella istituzione del Sistema europeo di banche centrali (SEBC); nella terza sarebbero state fissate irrevocabilmente le parità. Tuttavia, nel novembre del 1989 l'Europa venne investita da una inattesa turbolenza politica: la caduta del muro di Berlino e l'avvio della disgregazione del sistema sovietico. La riunificazione tedesca, avvenuta nel 1990, rappresentò una svolta drammatica perché fece ricomparire nella politica europea lo spettro di una egemonia economico-politica tedesca. Senza questi avvenimenti, non si

spiegherebbero né la celerità con cui si giunse al Trattato di Maastricht, né i suoi contenuti. Esso rappresentò un compromesso. Da un lato, la Germania comprese che solo il sacrificio della sovranità sul marco avrebbe consentito il proseguimento del cammino comune. Dall'altro, la Francia rifiutò di accettare adeguate riforme istituzionali (in particolare il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo), come chiedeva la Germania. Per questo, la Germania subordinò i tempi dell'unificazione monetaria europea alle esigenze di aggiustamento dell'economia tedesca causate dall'unificazione. Secondo l'opinione autorevole di uno dei partecipanti al Comitato Delors, «dal Rapporto Delors (1989) al Consiglio europeo di Roma (1990), l'idea che la Banca centrale europea dovesse essere creata all'inizio della seconda fase venne mantenuta; tra Roma e Maastricht (1991) questo risultato fondamentale andò perduto, ed è stato l'unico, vero arretramento rispetto alle conclusioni di Roma. ... Il rifiuto di ogni cessione parziale di sovranità prima dell'ora x del passaggio alla fase finale, venne, soprattutto dalla delegazione tedesca, impropriamente invocato per rinviare la creazione della Banca centrale europea, persino prevalendo sugli impegni assunti a Roma dal cancelliere Kohl» (8).

Fu così che la data inizialmente individuata per la creazione del Sistema europeo di banche centrali, cioè il 1994, venne rinviata al 1997, nel caso in cui una maggioranza di Stati membri fosse stata disponibile, oppure, al più tardi, al 1999 (art. 109 J del Trattato di Maastricht). Questo allontanamento repentino della prospettiva dell'unificazione monetaria ha comportato gravissime conseguenze nel sistema delle aspettative degli operatori economici e della classe politica. Le incertezze relative al processo di ratifica del Trattato di Maastricht, specialmente in Francia, hanno poi fatto il resto. Il clima di «euro-euforia» che aveva caratterizzato la fase di realizzazione del mercato interno europeo, sino alla progettazione dell'Unione monetaria, si mutò improvvisamente in «euro-scetticismo», perché poteva essere messa in discussione la volontà dei governi di arrivare veramente alla moneta unica. Fu così che la speculazione internazionale si abbatté sulla lira sterlina e sulla lira italiana nella consapevolezza che la convergenza sarebbe stata un processo lungo e difficile. In effetti, a Maastricht i governi europei avevano non solo fissato alcuni parametri di riferimento monetari e finanziari (protocollo sull'art. 109 J), ma avevano anche deciso che ciascun governo fosse tenuto a realizzare la convergenza con le proprie forze, senza mettere in atto alcuna politica economica europea per lo sviluppo e l'occupazione. Inoltre, come conseguenza di questa procedura, diventò inevitabile

introdurre una distinzione tra paesi «in», che sarebbero riusciti a partecipare all'Unione monetaria, e paesi «out», esclusi dall'Unione. In conclusione, sembra ragionevole sostenere che la creazione di un'Europa a più velocità abbia aggravato il processo di convergenza, sia per le tensioni di tipo monetario, finanziario ed economico che si sarebbero potute generare tra i due gruppi di paesi, sia per le difficoltà istituzionali che devono necessariamente sorgere negli organi comuni, come il Parlamento europeo, la Commissione e il Consiglio.

Mancanza di una politica dello sviluppo e dell'occupazione.

Nel suo discorso del 1977, il Presidente della Commissione Jenkins proponeva, in accordo con i federalisti, che l'Unione monetaria fosse accompagnata da una politica europea per l'occupazione e da un sistema fiscale federale. Il Comitato Delors prese un'altra via. Una discussione sulle risorse finanziarie avrebbe sollevato il problema della sovranità fiscale. Poiché l'unanimità sarebbe stata impossibile su tale questione, il Comitato scelse la via più facile. Esso si concentrò solo sull'obiettivo della costruzione dell'Unione monetaria: l'ipotesi implicita era pertanto che l'Unione monetaria si potesse costruire senza alcun rafforzamento del bilancio europeo.

La realtà, tuttavia, non poteva essere sfacciatamente ignorata: l'inerzia dell'Unione aveva consentito che, negli anni Novanta, i tassi di disoccupazione superassero ormai la soglia del 10%. Una volta ratificato il Trattato di Maastricht, Delors stesso cercò di rimediare alla mancanza di una politica europea dell'occupazione e dello sviluppo con una nuova proposta, oggi conosciuta come Piano Delors, cioè il Libro bianco della Commissione su «Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo», approvato dal Consiglio europeo di Bruxelles nel 1993.

Le proposte del Piano Delors sembravano sufficienti per rovesciare la tendenza alla stagnazione dell'economia europea e dimezzare (questa era la previsione) il tasso di disoccupazione europeo entro il 2000. In effetti, un piano di grandi investimenti comunitari per reti stradali, ferroviarie e telematiche, accompagnato da adeguate politiche nazionali per la flessibilità del mercato del lavoro, avrebbe consentito alle imprese europee di affrontare la sfida della globalizzazione da posizioni di avanguardia. Tuttavia, questi obiettivi non sono stati raggiunti. Il rilancio dell'economia europea non è avvenuto. Il difetto del Piano Delors è consistito nel fatto che la sua realizzazione veniva fatta dipendere dal sistema decisionale dell'Unione plasmato dal Trattato di Maastricht. Avvenne così che il Consiglio dei ministri finanziari (Ecofin) impose, di riunione in riunione, la logica del rispetto dello *status quo*: nessuna nuova risorsa di bilancio venne attivata, sino a che la Commissione europea stessa rinunciò al progetto. Per questo, la politica dell'occupazione in Europa, oggi, è ridotta al semplice coordinamento di piani nazionali, il cui obiettivo di fondo è solo la flessibilità del mercato del lavoro.

E' una politica suicida, perché, se è fuori discussione che il mercato del lavoro debba essere reso più flessibile, non dovrebbe nemmeno essere messo in discussione il fatto che l'Unione europea debba affrontare la sfida, proveniente in particolare dagli Stati Uniti e dal Giappone, delle tecnologie d'avanguardia, che richiedono per il loro sviluppo investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica e una politica industriale efficace su alcuni fronti sensibili, come l'aeronautica e la missilistica, oggi fondamentale per lo sviluppo del settore delle telecomunicazioni. Ma poiché questo tipo di industria ha evidenti implicazioni per la difesa e la sicurezza, i governi europei sono refrattari a superare la soglia di cooperazione che metterebbe in discussione la sovranità nazionale. Così, la difesa del passato mette in pericolo il benessere attuale e futuro degli europei.

Un eccesso di centralismo europeo.

Non è possibile dire, nel caso in cui il progetto del Parlamento fosse stato ratificato, come l'Unione europea avrebbe affrontato il problema della convergenza delle economie nazionali. Tuttavia, è possibile osservare che ben diverso sarebbe stato il grado di coesione politica tra i popoli europei nel caso in cui fosse stata approvata una Costituzione in cui fossero stati affidati al Parlamento europeo e alla Commissione i poteri sufficienti per affrontare la costruzione dell'Unione monetaria. Il problema della convergenza, in questo contesto, si sarebbe mostrato nella sua vera natura: un problema di squilibri regionali (dove gli Stati nazionali avrebbero svolto il ruolo di «regioni») all'interno di uno Stato federale. La via più ragionevole per la costruzione di una unione monetaria europea sarebbe dunque stata quella di affidare subito la sovranità monetaria al governo federale, al fine di mettere al riparo le economie più deboli dalla speculazione internazionale. Il cambio delle monete nazionali nella moneta europea avrebbe potuto essere fatto in un secondo tempo. Ciò avrebbe consentito alla Banca centrale europea, sino al momento in cui i cambi non fossero stati fissati irrevocabilmente, di effettuare aggiustamenti tra le monete comunitarie. In questo modo, i

tassi di interesse nazionali avrebbero potuto convergere senza tensioni verso un valore medio europeo e le politiche nazionali di risanamento finanziario sarebbero risultate meno gravose.

Il problema dei limiti ai deficit eccessivi di bilancio non avrebbe potuto, in ogni caso, venir eluso. Anche in una Unione federale, a causa della particolare importanza della spesa pubblica nazionale rispetto al bilancio europeo, si sarebbero dovuti fissare alcuni vincoli per evitare indebitamenti eccessivi, come è stato fatto a Maastricht. Ma il rispetto di questi vincoli sarebbe dipeso prioritariamente da un patto politico, perché ogni Stato dell'Unione si sarebbe impegnato, ratificando la Costituzione europea, alla realizzazione dell'Unione monetaria, di cui quei parametri rappresentano una condizione essenziale. Non sarebbero state dunque necessarie «sanzioni» contro i paesi devianti, come è previsto nel Patto di stabilità. Né sarebbe stato necessario prevedere che tutti i paesi dell'Unione raggiungessero i valori concordati nel medesimo tempo. Si sarebbe potuto, senza alcuna difficoltà, prevedere tempi di aggiustamento differenti per paesi con particolari difficoltà.

Ciò che più conta, tuttavia, sarebbe stato il fatto che il processo di convergenza avrebbe potuto essere accompagnato da efficaci politiche comunitarie per lo sviluppo e l'occupazione, il settore in cui è più evidente la necessità di applicare il principio di sussidiarietà, perché i singoli governi non sono in grado di realizzare, su questo fronte, politiche efficaci. Non si sarebbe certo perso tempo, come si sta facendo, a discutere del coordinamento delle politiche nazionali di sviluppo: una somma di politiche nazionali non è una politica europea. Inoltre, l'Unione avrebbe avuto le competenze per affrontare, sulla base di un aperto dibattito europeo, la questione delle risorse finanziarie necessarie per varare un efficace Piano (simile al Piano Delors) per lo sviluppo sostenibile e l'occupazione. Il processo di convergenza delle economie nazionali avrebbe così potuto essere realizzato dai singoli governi non in una situazione di depressione economica, di dominante euroscetticismo e di incertezza, ma in un clima di fiducia e di ripresa.

In definitiva, la difesa ad oltranza (ma solo nominale) della sovranità nazionale, ha costretto i governi europei, pur di non subordinare la loro politica economica ad un governo europeo, a subordinarla a parametri uniformi ed immutabili.

Mancanza di una politica estera.

Il Trattato di Maastricht, per la prima volta, ha incluso la politica estera e della sicurezza tra le competenze dell'Unione europea. Ma la gestione di questa politica viene affidata interamente al Consiglio dei ministri, in cui nessuna decisione rilevante può essere presa se non viene raggiunta l'unanimità. Inoltre, poco o nulla viene previsto sui mezzi di intervento. Non ci si deve dunque stupire se, alla prova dei fatti, la politica estera dell'Unione europea si è rivelata un fiasco.

In effetti, il primo severo esame è consistito nella sfida proveniente dall'Est europeo, quando dai Paesi Baltici alla Jugoslavia si è invocata l'Unione europea per superare la divisione che la cortina di ferro aveva artificiosamente creato. Inizialmente, la risposta dell'Unione europea è stato un impacciato silenzio. La politica più efficace che l'Unione europea avrebbe potuto sviluppare nei confronti di questi paesi, bisognosi non solo di aiuti materiali ma di stabilità e democrazia, sarebbe stato un immediato piano per il loro ingresso nell'Unione come paesi membri. Questa risposta è tardata a venire. Di fatto, solo il Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997 ha potuto tradurre un impegno morale in un preciso piano politico. Ma nel frattempo, i paesi dell'Est hanno dovuto far fronte alle loro difficoltà con forze inadeguate. Alcuni paesi sono riusciti a far sopravvivere le fragile conquiste democratiche della prima ora. Altri hanno ceduto alle insidie dell'odio nazionalistico, del secessionismo e della pulizia etnica.

L'incapacità dell'Unione europea nel fronteggiare la sfida dell'allargamento deriva dai limiti istituzionali del Trattato di Maastricht. Un allargamento immediato da 12 membri a 26 o più, in una situazione in cui il Consiglio dei Ministri può essere bloccato dal veto di un solo paese, avrebbe certamente cambiato la natura dell'Unione europea, trasformandola in una semplice area di libero scambio, senza più prospettive di unità politica. Per questo, le decisioni sull'allargamento sono state rinviate alla fine della Conferenza intergovernativa, che avrebbe dovuto sciogliere alcuni nodi istituzionali essenziali. Tuttavia, ad Amsterdam (1997) queste difficoltà non sono state affatto superate, così che le decisioni sull'allargamento rischiano, ancora, di compromettere il processo di unificazione politica del continente.

Anche in questo caso, non è possibile affermare che i drammi dei popoli dell'Est europeo avrebbero potuto essere evitati del tutto se il progetto di Unione del Parlamento europeo fosse stato ratificato. Ma è certo che la sfida dell'allargamento avrebbe potuto essere affrontata con mezzi ben più efficaci. L'esistenza di un governo europeo avrebbe, in effetti, consentito di porre in primo piano le questioni politiche e non quelle economiche. La partecipazione, a breve scadenza, dei popoli

dell'Est alle istituzioni comunitarie, prima tra tutte al Parlamento europeo, mediante l'elezione diretta di propri deputati, avrebbe senza dubbio rappresentato un fattore di primaria importanza per quanto riguarda il rafforzamento e la stabilizzazione della democrazia. Inoltre, l'ingresso di nuovi paesi non sarebbe stato in contrasto con la costruzione dell'Unione monetaria, perché sia che la moneta europea fosse già stata istituita, sia che non lo fosse, il trasferimento della sovranità monetaria dagli Stati nazionali all'Unione avrebbe potuto essere fatto senza causare traumi all'economia, con percorsi draconiani di convergenza, come si sono imposti a Maastricht. Infine, non sarebbe sembrata una eresia, come la si considera attualmente, l'ipotesi di un aumento del bilancio comunitario per consentire gli aiuti necessari al superamento degli squilibri economici tra Europa occidentale ed orientale.

L'Unione avrebbe dunque avuto la possibilità di offrire alla Jugoslavia la prospettiva di entrare subito, unita, nell'Unione. In ogni caso, anche se messa di fronte alla follia della divisione etnica, l'Unione europea avrebbe potuto intervenire per riportare la pace e l'unità con mezzi europei (con l'Eurocorpo o iniziative simili) e non con una falange di armate nazionali, coordinate dagli Stati Uniti.

Conclusioni.

Il progetto di un'Europa unita nella pace è stato concepito nel corso della seconda guerra mondiale da uomini che avevano maturato un fermo proposito: «mai più guerre». Mai più la barbarie della guerra totale avrebbe dovuto minacciare la sopravvivenza della civiltà. Da allora, molti anni sono passati e il processo di unificazione si è avventurato lungo sentieri che rischiano di far smarrire alle giovani generazioni il significato profondo della costruzione europea. Troppe occasioni sono state perse. Ma ogni volta in cui si è esitato, il timore che le divisioni nazionali del passato potessero ripresentarsi ha alla fine rimosso ogni ostacolo. I governi europei hanno dunque mantenuto attivo il processo di integrazione solo perché non esistono alternative ragionevoli. La necessità, non la ragione, li ha condotti sulla via della moneta, sino alle soglie della Federazione.

I partiti politici, non meno dei governi, hanno gravi responsabilità. I partiti sono stati i grandi assenti della politica di unificazione europea. Per questo, nel 1985, i governi hanno potuto respingere il Trattato di Unione del Parlamento europeo, senza sollevare clamori e senza incontrare resistenze.

Oggi, forse, la via verso il governo europeo, che è la via della ragione, può essere percorsa sino in fondo. La moneta europea è un potere destinato ad imprimere un nuovo corso non solo alla politica europea, ma agli stessi equilibri mondiali. Per la prima volta nella sua storia il dollaro dovrà fare i conti con una moneta internazionale altrettanto forte e competitiva. Con la moneta europea si avvia dunque un processo che potrebbe condurre alla costruzione di un nuovo ordine mondiale.

Ma l'Unione europea potrà diventare un soggetto attivo della politica mondiale solo se riuscirà a darsi un governo efficace. Un potere federale (la moneta europea) non può venir governato da un organismo intergovernativo (il Consiglio dei Ministri). Nell'epoca della democrazia, nessun potere è efficace se non è legittimo; e nessun potere è legittimo se non si fonda sulla sovranità popolare. Se questa contraddizione non verrà superata, la costruzione della moneta europea potrebbe risolversi in un drammatico scacco, non solo per l'Europa, ma per il mondo intero.

NOTE

(1) J. Monnet, *Mémoires*, Parigi, Fayard, 1976, capp. 11 e 12; trad. it. parziale *Cittadino d'Europa*, Milano, Rusconi, 1988.

(2) In effetti, Jean Monnet ha proposto, nel 1973, la formula del Consiglio europeo solo come «governo europeo provvisorio», il cui compito avrebbe dovuto essere quello di provvedere alla elezione diretta del Parlamento europeo e di avviare i trasferimenti di sovranità necessari per l'istituzione di un vero governo federale. Cfr. J. Monnet, *Mémoires*, *cit.*, cap. 21.

(3) Gli Atti di questo convegno sono contenuti nel volume *L'Unione economica e il problema della moneta europea* (a cura del Movimento europeo e del Movimento federalista europeo), Milano, Franco Angeli, 1978; sulle prime fasi del dibattito cfr. inoltre R. Jenkins, P. Werner, R. Triffin, D. Biehl, G. Montani, *Una moneta per l'Europa*, Torino, Istituto universitario di studi europei, 1978.

(4) M. Albertini, «Elezione europea, governo europeo e Stato europeo», in *Il Federalista*, 1976, p. 209.

(5) M. Duverger, *L'Europe dans tous ses États*, Parigi, Presses Universitaires de France, 1995, p. 44.

(6) Già in un saggio del 1940, Lionel Robbins faceva notare che in una federazione sarebbe stato possibile, qualora i governi nazionali avessero voluto sfruttare la possibilità di modificare i rapporti di cambio per utilizzare anche questo strumento di politica economica, attribuire la sovranità monetaria su tutte le monete al governo federale, mantenendo per una fase transitoria le monete nazionali in circolazione. Cfr. L. Robbins, «Economic Aspects of Federation», in *Federal Union, A Symposium*, Londra, Jonathan Cape, 1940; trad. it. in L. Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(7) Per una analisi più approfondita di questa interpretazione dello SME rimando a G. Montani, «Il governo europeo dell'economia», in *Il Federalista*, XXXIX (1997), pp. 124-177.

(8) T. Padoa-Schioppa, *L'Europa verso l'Unione monetaria*, Torino, Einaudi, 1992, p. XXIII. Cfr. inoltre D. Gros e N. Thygesen, *European Monetary Integration*, Londra, Longman, 1992, pp. 317-23.

Note

ERNESTO ROSSI E IL MANIFESTO DI VENTOTENE

Solo recentemente il federalismo è diventato in Italia una concezione politica largamente diffusa e condivisa. E ciò è certamente un effetto del successo dell'unificazione europea e del movimento di idee che l'ha ispirata. Ma nel corso del XIX e di gran parte del XX secolo il federalismo è rimasto sostanzialmente estraneo alla cultura italiana, che, come quella dominante nel resto del continente europeo, ha subìto l'influenza del modello politico dello Stato francese, cioè della «repubblica una e indivisibile».

Nel periodo tra la rivoluzione francese e la seconda guerra mondiale, il federalismo non divenne mai un principio di azione politica, né riuscì a incidere sul movimento storico nel continente europeo, se non in un piccolo Stato come la Svizzera, la quale adottò il modello costituzionale degli Stati Uniti d'America. Essa, grazie alla posizione marginale e al ruolo neutrale che aveva nel sistema europeo degli Stati, era rimasta al riparo dagli effetti accentratori determinati dai conflitti di potenza. In conseguenza di ciò, è riuscita a mantenere fino ad oggi una forma di organizzazione dello Stato, articolata su due livelli di governo (quello federale e quello cantonale) indipendenti e coordinati. Tuttavia, la corrente più profonda della storia favoriva l'affermazione del principio opposto: quello dello Stato unitario e accentrato.

Ma il punto di vista federalistico consentì di individuare i limiti dell'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali. Nella cultura politica italiana il federalismo di Carlo Cattaneo è stato il punto di vista di un pensatore solitario, rimasto ai margini del moto risorgimentale. Egli aveva visto, come altri nel secolo scorso (per esempio Constantin Frantz in Germania o Pierre-Joseph Proudhon in Francia), gli aspetti negativi della formula politica dello Stato nazionale unitario. Aveva intuito il rapporto profondo che esiste tra la guerra e la sovranità assoluta degli

Stati, tra l'anarchia internazionale e il prevalere all'interno degli Stati di tendenze accentratrici, militaristiche e autoritarie. Di conseguenza, aveva contestato la pretesa dello Stato unitario di presentarsi come la forma più elevata di organizzazione politica.

Durante la rivoluzione del 1848, come avvenne sempre a partire dalla rivoluzione francese ogniqualvolta l'Europa fu scossa da una grave crisi di carattere rivoluzionario o bellico, emerse l'esigenza di riorganizzare il continente su basi democratiche e da diverse parti (per esempio Considérant, Hugo, Lamartine, Ruge) fu alzata la bandiera degli Stati Uniti d'Europa. Cattaneo fu tra i primi a usare questa formula nelle *Memorie sull'Insurrezione di Milano del 1848*. «Avremo pace vera» egli scrisse a conclusione del saggio, «quando avremo gli Stati Uniti d'Europa» (1).

La conoscenza dei meccanismi istituzionali dello Stato federale offrì a Luigi Einaudi un criterio per mettere in luce i limiti della Società delle Nazioni e per indicare nella Federazione europea l'unica reale alternativa alla guerra. La prima guerra mondiale segna l'inizio di una nuova fase della storia dell'Europa nel corso della quale comincia a manifestarsi la crisi della formula politica dello Stato nazionale e la decadenza del sistema europeo degli Stati. Con Einaudi si fa strada un'idea nuova, che attribuisce alla crisi dello Stato nazionale la causa della guerra e indica un'alternativa precisa: gli Stati Uniti d'Europa.

In effetti, lo Stato nazionale aveva garantito il progresso dell'Europa finché era stato in grado di controllare lo sviluppo della produzione industriale, che tendeva a intensificare e a moltiplicare le relazioni economiche e sociali tra gl'individui e a unificarle su spazi sempre più vasti. Con l'estensione delle relazioni di produzione e di scambio al di là dei confini degli Stati, le singole società sono uscite dal loro orginario isolamento e sono diventate sempre più strettamente interdipendenti. Si è formato così un sistema economico-sociale di dimensioni mondiali, il mercato mondiale, dal quale dipendono tutti gli uomini e tutti i popoli per il soddisfacimento dei loro bisogni. Di fronte a questa tendenza, la formula politica dello Stato-nazione è entrata in decadenza. Alla radice della crisi dello Stato nazionale c'è la contraddizione tra l'internazionalizzazione del processo produttivo e la dimensione nazionale del potere politico. Di conseguenza, a causa della frammentazione dell'Europa in molti piccoli Stati, che frenavano lo sviluppo delle moderne forze produttive, la potenza tendeva a emigrare verso gli sterminati spazi degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, dove la tendenza all'allargamento dei rapporti di produzione e di scambio non incontrava ostacoli.

Secondo Einaudi, la prima guerra mondiale deve essere interpretata alla luce del concetto di crisi dello Stato nazionale e dell'esigenza di unità dell'Europa. «La guerra presente», egli scrisse nel 1918, «è la condanna dell'unità europea imposta con la forza da un impero ambizioso, ma è anche lo sforzo cruento per elaborare una forma politica di ordine superiore» (2). In altri termini, la guerra fu l'espressione negativa del bisogno di unità dell'Europa e la ricerca dello «spazio vitale» da parte della Germania fu il tentativo di assecondare con mezzi violenti la spinta delle forze produttive, che imponevano un'economia, una società e uno Stato di dimensioni europee.

L'alternativa democratica e razionale all'imperialismo tedesco era rappresentata, secondo Einaudi, dalla Federazione europea, che avrebbe permesso di unificare l'Europa attraverso la via del consenso, «con la spada di Dio», anziché con quella «di Satana», come disse nel memorabile discorso del 27 luglio 1947 all'Assemblea costituente (3). Nell'epoca della crisi dello Stato nazionale, l'alternativa di fronte alla quale si trovano gli Stati non è tra l'unità o la divisione, ma tra due diverse forme di unità: l'impero o la federazione.

Nello stesso tempo, Einaudi considera la Federazione europea come un'alternativa ai limiti della Società delle Nazioni. Questa organizzazione internazionale era stata creata per garantire la pace, ma era del tutto inadeguata allo scopo, perché priva di un potere proprio, capace di limitare la sovranità degli Stati. Avendo individuato il vizio radicale dell'organizzazione, Einaudi formulò lucidamente, in due articoli pubblicati sul *Corriere della sera* nel 1918 (4), la previsione che essa non avrebbe eliminato la divisione, i conflitti e la guerra tra gli Stati. E la seconda guerra mondiale confermerà puntualmente questa previsione.

Altri autori, come Giovanni Agnelli e Attilio Cabiati in Italia, Lord Lothian in Inghilterra, Jacques Lambert in Francia, Clarence Streit negli Stati Uniti, formularono analoghe critiche alla Società delle Nazioni nel periodo tra le due guerre mondiali, basandosi sulla teoria dello Stato federale. Resta il fatto che Einaudi fu capace di individuare i limiti della Società delle Nazioni quando questa istituzione era ancora allo stadio di progetto.

Questi scritti, che Einaudi, sotto lo pseudonimo di Junius, raccolse nel 1920 nel volumetto intitolato *Lettere politiche* (5), pubblicato da Laterza, non ebbero alcuna influenza sul dibattito politico-culturale del primo dopoguerra e furono dimenticati dallo stesso autore.

Quando, durante la seconda guerra mondiale, le *Lettere politiche* di Junius caddero per caso nelle mani di due antifascisti, Altiero Spinelli ed

Ernesto Rossi, confinati nell'isola di Ventotene, apparvero come una rivelazione. Quelle pagine (insieme con alcuni libri di Lord Lothian e di Lionel Robbins, le personalità di punta della scuola federalista, sviluppatasi in Inghilterra negli anni '30) costituirono il punto di partenza delle riflessioni che portarono all'elaborazione del *Manifesto di Ventotene*.

Ciò che unisce questi due personaggi non è semplicemente l'antifascismo. E' anche l'insoddisfazione per le concezioni politiche tradizionali, che avevano rivelato la loro inadeguatezza a contrastare il fascismo. Di qui la ricerca di nuove formule politiche.

Il grande merito di Rossi è stato quello di aver fatto circolare la letteratura federalista a Ventotene. Essendo professore di economia, era stato autorizzato a corrispondere con Luigi Einaudi, il quale aveva fatto pervenire a Ventotene alcuni preziosi libri federalisti del tutto sconosciuti alla cultura politica italiana. Qui risiedono le fonti ispiratrici del *Manifesto di Ventotene*.

La grandezza di questi uomini sta nell'aver visto, al di là delle apparenze, la linea evolutiva profonda della storia contemporanea. Nel momento in cui Hitler dominava l'Europa, dopo aver piegato la Francia, e muoveva all'attacco dell'Unione Sovietica, questi pensatori solitari, meditando nell'isolamento del confino sull'assetto che l'Europa e il mondo avrebbero assunto dopo la tragedia della guerra, ebbero la forza intellettuale di lanciare l'idea degli Stati Uniti d'Europa.

Non è possibile fare in questa sede un esame approfondito del *Manifesto di Ventotene*. Mi limiterò a enucleare i concetti essenziali, che mi sembra segnino la novità del documento, che rappresenta una vera e propria svolta nella letteratura federalista: il passaggio dalla riflessione teorica al programma di azione.

Per quanto riguarda i fondamenti teorici della concezione politica del *Manifesto*, il concetto di crisi dello Stato nazionale occupa una posizione centrale. Scrive Colorni nella prefazione: «Si fece strada, nella mente di alcuni, l'idea centrale che la contraddizione essenziale, responsabile delle crisi, delle guerre, delle miserie e degli sfruttamenti che travagliano la nostra società, è l'esistenza di Stati sovrani, geograficamente, economicamente, militarmente individuati, consideranti gli altri Stati come concorrenti e potenziali nemici, viventi gli uni rispetto agli altri in una situazione di perpetuo *bellum omnium contra omnes*» (6). Questo concetto permette di rileggere in una nuova prospettiva la storia contemporanea. Su questa base, gli autori del *Manifesto* approfondirono l'analisi delle cause dell'imperialismo e del fascismo, i cui elementi essenziali erano già presenti nelle opere dei loro maestri. Ciò che scatenò questi fenomeni fu la fusione di Stato e nazione. Essa creò una miscela esplosiva che sviluppò tendenze autoritarie all'interno dello Stato e aggressive sul piano internazionale. La spiegazione dell'aggressività dello Stato è collocata nel contesto della teoria della ragion di Stato, la quale attribuisce, in ultima istanza, alla sovranità statale e all'anarchia internazionale la causa dell'imperialismo e della guerra. La causa più specifica dell'imperialismo dell'epoca delle guerre mondiali è individuata nella crisi del sistema europeo degli Stati. Essa è determinata dalla crescente interdipendenza delle economie nazionali, che spinse ciascuno Stato a cercare di indebolire i propri vicini con il protezionismo e ad allargare lo spazio economico sottoposto al controllo di ciascuno di loro, e scatenò la guerra per l'egemonia continentale da parte della Germania.

Per quanto riguarda il fascismo, esso è definito come il punto di arrivo dell'evoluzione storica dello Stato nazionale, l'espressione delle tendenze bellicose e autoritarie latenti nella sua struttura chiusa e accentrata e diventate virulente con l'esasperazione della lotta di potenza in Europa. Sul piano economico-sociale, il fascismo si configura come la risposta totalitaria e corporativa al ristagno economico di un mercato, le cui dimensioni sono inadeguate allo sviluppo delle moderne tecniche produttive, alla disgregazione della società, degradata a terreno dello scontro tra interessi corporativi, al bisogno di eliminare ogni divisione sociale, che indebolisce la capacità di difesa dello Stato, e all'esigenza di adattare il sistema produttivo agli imperativi di un'economia di guerra.

Ma il *Manifesto di Ventotene* assume un significato veramente innovatore sul terreno dell'azione. Il federalismo assume così il carattere di un criterio di conoscenza e di azione, che ispira un nuovo comportamento politico e una lotta politica autonoma.

L'autonomia della visione federalistica della politica e della storia rispetto a quella delle altre correnti politiche consentì di considerare la Federazione europea come una vera e propria alternativa politica al sistema degli Stati nazionali e come l'obiettivo prioritario di un nuovo programma politico, cui si ispira un nuovo movimento, organizzato unicamente per perseguire quell'obiettivo. Su questo terreno Spinelli si spinse più avanti lungo la nuova strada che Einaudi aveva cominciato a percorrere. L'esame del suo apporto permette di illuminare i due maggiori limiti del federalismo di Einaudi. Innanzi tutto, per quest'ultimo il federalismo restò una concezione accessoria al liberalismo, un semplice schema istituzionale capace di proteggere i valori e le istituzioni democratico-liberali dalle conseguenze dell'anarchia internazionale. Inoltre, non si trova nelle opere di Einaudi nessuna proposta politica per

tradurre in realtà il disegno federalista. Sono questi anche i limiti della concezione del federalismo di Ernesto Rossi, la quale, nel complesso, era più vicina a quella di Einaudi che a quella di Spinelli. E ciò spiega perché Rossi, che pure era stato tra i promotori della fondazione del Movimento federalista europeo, abbia abbandonato l'impegno federalista dopo la caduta della Comunità europea di difesa (1954).

Spinelli ha sviluppato una teoria dell'azione democratica per unificare un insieme di Stati, intesa come un nuovo settore del pensiero federalista. Gli orientamenti fondamentali sui quali ha basato la sua azione sono: a) l'attualità della lotta per la Federazione europea, b) la priorità della Federazione europea rispetto a qualsiasi altro obiettivo politico, c) lo spostamento sul piano internazionale della linea di divisione tra forze del progresso e forze della conservazione.

a) Nel *Manifesto di Ventotene* c'è un atteggiamento diverso da quello di coloro che, in precedenza, avevano scelto il federalismo per definire la loro posizione verso il potere, la società e il corso della storia, ma si erano limitati a denunciare la crisi storica dello Stato nazionale, collocando la Federazione europea in un futuro indefinito, senza elaborare un preciso programma di azione. L'ispirazione politica di questo documento si basa su un'idea centrale, quella dell'attualità della Federazione europea, un obiettivo politico, che non è solo necessario ma è anche diventato possibile nel nuovo contesto storico creato dalla seconda guerra mondiale. La previsione che vi è formulata è che la guerra avrebbe fatto maturare le condizioni oggettive dell'unificazione europea, facendo evolvere la crisi storica dello Stato nazionale in crisi politica, e avrebbe aperto così la strada all'iniziativa federalista. «L'ideale di una Federazione europea, preludio di una Federazione mondiale», si legge nella prefazione, «mentre poteva apparire apparire lontana utopia ancora qualche anno fa, si presenta oggi, alla fina di questa guerra, come una meta raggiungibile e quasi a portata di mano» (7). La Federazione europea, intesa come tappa sulla via della Federazione mondiale, è l'obiettivo di una battaglia immediata e concreta, guidata da un movimento creato appositamente per condurre questa battaglia.

b) La seconda novità consiste nella priorità strategica della lotta per la Federazione europea rispetto alla lotta per il rinnovamento dello Stato nazionale. Ciò che accomuna i partiti, che si ispirano alle ideologie liberale, democratica, socialista e nazionale, è la priorità che essi attribuiscono al miglioramento della situazione del loro Stato e la convinzione che la pace è la conseguenza automatica dell'affermazione rispettivamente dei principi della libertà, dell'uguaglianza, della giustizia sociale

e dell'indipendenza nazionale. La specificità del punto di vista federalistico consiste nel rovesciamento di quest'ordine di priorità. Nel *Manifesto* si legge: «Il problema che in primo luogo va risolto e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani... Chi voglia proporsi il problema dell'ordinamento internazionale come quello centrale dell'attuale epoca storica, e consideri la soluzione di esso come la premessa necessaria per la soluzione di tutti i problemi istituzionali, economici, sociali che si impongono alla nostra società,» deve «di necessità considerare da questo punto di vista tutte le questioni riguardanti i contrasti politici interni e l'atteggiamento di ciascun partito, anche riguardo alla tattica e alla strategia della lotta quotidiana» (8).

Il fatto è che chi si occupa solo del rinnovamento nazionale non interviene sulla causa dei conflitti internazionali, dell'imperialismo e della guerra. A causa dell'anarchia internazionale, l'indipendenza nazionale tende a convertirsi in nazionalismo, la libertà tende a essere sacrificata all'esigenza di accentrare il potere e di privilegiare la sicurezza militare, le spese militari sono un'alternativa alle spese sociali. Tutto ciò illumina la mancanza di autonomia della politica interna e l'illusione della riforma dello Stato nazionale, ormai superato da processi che lo trascendono.

Di conseguenza, «se la lotta restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale, sarebbe molto difficile sfuggire alle vecchie aporie» (9). Poiché le forze politiche tradizionali perseguono la riforma dello Stato nazionale, rimangono prigioniere di questa istituzione, ne subiscono la decadenza e si collocano quindi sul terreno della conservazione.

c) Ne deriva quindi, in terzo luogo, lo spostamento del centro della lotta politica dal piano nazionale a quello internazionale. Tende cioè ad affermarsi una nuova linea di divisione tra le forze del progresso e quelle della conservazione, come si legge nel *Manifesto di Ventotene.*

«La linea di divisione tra partiti progressisti e partiti reazionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale — e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie, lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità — e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, che indirizzeranno verso questo scopo le forze

popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopreranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale» (10).

Nell'epoca della crisi dello Stato nazionale e dell'internazionalizzazione del processo produttivo, lo scontro tra le forze del progresso e quelle della conservazione non si svolge più sul terreno nazionale tra i principi della libertà e della dittatura o tra quelli del socialismo e del capitalismo. Chi sceglie di impegnarsi sul piano nazionale, anche se il suo obiettivo è di realizzare più democrazia o più socialismo, si pone sul terreno della conservazione, perché la sua azione politica consolida gli Stati nazionali. Di conseguenza, l'obiettivo da perseguire innanzi tutto da parte di chi vuole promuovere il progresso è l'impegno per superare la divisione dell'Europa e del mondo in Stati sovrani. L'epoca sovranazionale della storia fa emergere una nuova linea di divisione tra le forze politiche e sociali: quella tra nazionalismo e federalismo.

* * *

Il contributo di Ernesto Rossi al *Manifesto* si limita a una parte del terzo e ultimo capitolo, intitolato «Compiti del dopoguerra. La riforma della società» (11). Questi sono i principali contenuti: innanzi tutto c'è una severa polemica contro il comunismo, che, statizzando l'economia, crea nuovi privilegi, attraverso la concentrazione del potere nelle mani del partito unico; si sottolinea che il compito delle politiche sociali è quello di correggere le distorsioni del mercato, attraverso interventi dello Stato nell'economia; la nazionalizzazione dei più potenti gruppi economici, le cooperative, l'azionariato operaio e la riforma agraria sono indicati come i principali strumenti della lotta contro i monopoli e la grande proprietà fondiaria; si insiste sulla lotta a ogni forma di corporativismo, anche a quelle di carattere sindacale, che perpetuano i privilegi delle categorie più potenti a scapito del resto della società; si propone l'istruzione gratuita e obbligatoria per i giovani più dotati, la garanzia a tutti del minimo sociale, senza ridurre però lo stimolo al lavoro e al risparmio, l'abolizione del Concordato tra Stato e Chiesa e l'affermazione della laicità dello Stato. In queste pagine sono contenuti *in nuce* i temi che egli svilupperà nei suoi libri e nella sua attività politica e culturale dopo la guerra e che lo renderanno un personaggio universalmente noto in Italia.

Un altro dei temi ricorrenti negli scritti di Rossi, che è stato trasfuso nel *Manifesto* grazie all'intervento di quest'ultimo, anche se è sviluppato

nella prima parte (che è stata scritta da Spinelli), è la critica del nazionalismo. L'apporto specifico di Rossi sta nella polemica di stampo illuministico contro il dottrinarismo e la mistificazioni del nazionalismo, che nascondono i privilegi delle classi politiche dominanti e delle caste militari e burocratiche.

Come risulta dal suo più importante lavoro sul federalismo, *Gli Stati Uniti d'Europa* (12), pubblicato a Lugano nel 1944 con lo pseudonimo di Storeno, Rossi concepisce la concezione federalistica della politica come una tecnica costituzionale di organizzazione del potere, che permette di eliminare i conflitti armati tra gli Stati che hanno stipulato il patto federale. Più specificamente, la Federazione, sottraendo agli Stati membri la sovranità militare, acquisisce il potere di impedire la guerra entro i propri confini. In questa prospettiva, egli illustrò con esemplare chiarezza l'incompatibilità dell'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali con i principi della libertà, della democrazia e del socialismo. E' da ricordare soprattutto la prima parte di questo saggio, che resta di grande attualità. Essa riguarda le conseguenze della pace armata e mette in evidenza come la divisione dell'Europa in Stati sovrani costituisca un ostacolo insormontabile alla piena realizzazione degl'ideali della libertà e dell'uguaglianza.

Inteso in questi termini limitativi, il federalismo si configura nel pensiero di Rossi come il completamento logico di un liberalismo radicale o di un liberal-socialismo e non come un criterio di azione politica autonomo. Essendo strettamente legata alla soluzione del problema della guerra, l'adesione di Rossi al federalismo ha motivazioni molto più deboli di quelle di Spinelli. La conseguenza pratica di questa posizione teorica sarà l'abbandono del Movimento federalista europeo dopo il fallimento della Comunità europea di difesa (30 agosto 1954), cioè quando, a causa dell'attenuazione del conflitto Est-Ovest, il pericolo di una terza guerra mondiale cominciò ad allontanarsi.

A partire dal 1954, quando ritenne che l'attualità della Federazione europea fosse tramontata, Rossi si impegnò per il rinnovamento dello Stato italiano, un obiettivo che il *Manifesto di Ventotene* aveva definito come illusorio e condannato all'insuccesso.

Per quanto riguarda la politica estera dell'Italia, ispirandosi al modello della Confederazione elvetica, egli propose la scelta neutralistica (13). Si tratta in realtà di una scelta impossibile, in considerazione della posizione strategica che l'Italia occupa nel Mediterraneo, e rinunciataria rispetto al grande disegno federativo dell'Europa, inteso come avvio di un grande processo di pacificazione tra Stati, prima tappa dell'unificazio-

ne del mondo. Considerato retrospettivamente, il recente ingresso di tre paesi neutrali (Finlandia, Svezia e Austria) nell'Unione europea, mostra quanto fondata sia la critica alla posizione neutralistica di Ernesto Rossi. Da una parte, la dissoluzione del blocco comunista (un evento cui ha contribuito la Comunità europea) ha determinato l'esaurimento del neutralismo (cui anche la Svizzera dovrà, prima o poi, rinunciare). D'altra parte, l'adesione dei paesi neutrali all'Unione europea segna la vittoria della prospettiva dell'unità europea sul neutralismo.

In politica interna egli profuse ogni energia contro il malcostume amministrativo, i monopoli, lo strapotere della Chiesa. Egli non si rese conto che lo strapotere dei monopoli e della Chiesa era una conseguenza della crisi dello Stato nazionale, dunque dell'incapacità di quest'ultimo di far prevalere gl'interessi generali contro quelli particolari espressi da questi centri di potere. In altri termini egli non capì fino in fondo la rilevanza della Federazione europea per la soluzione dei maggiori problemi del nostro tempo, compresa la realizzazione delle riforme che più gli stavano a cuore. Per i federalisti è del tutto evidente che uno Stato come quello europeo sarebbe dotato del potere e dei mezzi per far valere una legislazione antimonopolistica e per arginare l'invadenza della Chiesa nella sfera della politica.

Una pagina del *Diario europeo* di Spinelli illustra questi limiti della concezione politica di Rossi. E' il 1954, dopo la caduta della Comunità europea di difesa e della prospettiva di istituire una Comunità politica europea la sopravvivenza del Movimento federalista europeo è in pericolo. Rossi con generosità si preoccupa del futuro di Spinelli. Conosce Mattei e vuole proporgli di assumere Spinelli all'ENI. Ma Spinelli rifiuta: «Rossi... ama molto l'ENI», egli annota, «questo gran corpo nazionale del petrolio italiano. Scrive continuamente in sua difesa contro il pericolo che le ricerche petrolifere e lo sfruttamento del petrolio italiano vadano a finire in mano agli Americani. Io l'ho ringraziato, ma non ho accettato. Non credo alla bontà della nazionalizzazione del petrolio italiano. Del Viscovo, che è nell'ufficio studi dell'ENI, mi ha narrato quali porcherie si combinano in questo grande *trust* statale. Ed è naturale che sia così. Una grande impresa nazionalizzata può essere un elemento di moralizzazione nella vita economica di un paese, solo se si può essere sicuri che essa sarà amministrata con criteri di moralità pubblica che oggi esistono forse in Inghilterra, ma non certo in Italia. Da noi essa è una fonte di mangerie senza fine, soprattutto da parte del partito governante e dei suoi clienti... E' strano che Rossi, federalista, non sappia fare queste pur semplici considerazioni sulla inanità di certi atti sovrani dei nostri attuali

Stati europei. Ma il federalismo di Rossi è stato sempre frutto di quel modo superficiale di pensare che Hegel chiama *räsonnieren*. Non ha mai nemmeno sospettato che potesse essere un canone di interpretazione della politica» (14).

Quest'ultima frase sottolinea la radicale differenza tra Spinelli e Rossi. L'idea che il federalismo sia «un canone di interpretazione della politica» illumina l'innovazione di Spinelli, che mira a dare al federalismo piena autonomia rispetto al pensiero politico tradizionale. La grandezza di Spinelli sta in una fortissima concentrazione di pensiero, nell'indomita volontà di ricominciare sempre anche dopo le più brucianti sconfitte, di mantenere in ogni momento l'obiettivo della Federazione europea come scelta politica prioritaria. Non aver mai abbandonato, anche nei momenti più difficili, l'impegno per la Federazione europea, intesa come alternativa al regime degli Stati nazionali, gli consentì di sapere in ogni momento che cosa bisognava fare per avvicinare la morte degli Stati nazionali. Il suo obiettivo rimase sempre quello di dare alla concezione federalista della politica la stessa autonomia di giudizio che hanno le ideologie liberale o socialista.

Di solito, chi fa la scelta di impegnarsi nella politica sceglie di migliorare la situazione del proprio paese e, a questo scopo, sceglie un partito e un'ideologia come contesto della propria azione. Invece Spinelli, pur essendo italiano, non considerava l'Italia come una realtà da accettare acriticamente, né considerava le ideologie esistenti come i soli schemi entro cui limitare i propri progetti politici. Egli ha cercato continuamente di sottrarsi al condizionamento nazionale e a quello delle ideologie tradizionali. E' un atteggiamento vicino a quello scientifico, che consiglia di scegliere i mezzi più efficaci rispetto al fine che si è deciso di perseguire. Ed è nello stesso tempo un atteggiamento, per certi aspetti, ascetico, in quanto ha comportato la rinuncia ai benefici derivanti dall'occupazione del potere. Poiché l'obiettivo era, e continua ad essere, quello internazionale, egli ha rifiutato la nazione e i partiti come ambito della propria azione politica e ha fondato un movimento sovranazionale. Ha impostato una lotta politica per un potere che non esiste, ma che deve essere creato. Di qui la straordinaria concentrazione di pensiero e di azione per compiere un cambiamento rivoluzionario: organizzare una lotta politica e un movimento per un potere che non esiste, ma che deve essere creato *ex novo*. E' questa la grande innovazione di cui siamo debitori a Spinelli: avere introdotto un nuovo comportamento politico.

Spinelli non è stato un utopista, come molti continuano a sostenere. All'epoca della CED egli riuscì a convincere De Gasperi che non era

possibile costituire un esercito europeo senza un governo europeo. De Gasperi, a sua volta, convinse Schuman e Adenauer. In conseguenza di ciò fu convocata l'Assemblea *ad hoc*, un termine anodino per definire un'assemblea costituente, che lavorò sei mesi ed elaborò un progetto di costituzione che aveva forti elementi federali: oltre a costituire un centro di potere europeo (l'esercito europeo), sottoponeva quest'ultimo al controllo di un Parlamento europeo eletto a suffragio universale. Era in definitiva una tappa fondamentale sulla via della costruzione di uno Stato europeo.

Dunque la CED era un obiettivo concretamente realizzabile. E' ragionevole formulare l'ipotesi che, senza la morte di Stalin e la sua conseguenza, il disgelo, la CED sarebbe stata approvata. E' l'ipotesi che con straordinaria tempestività formulò Spinelli il giorno stesso della morte di Stalin. Leggiamo che cosa annota sul suo diario il 6 marzo 1953: «L'evento più importante di oggi è la morte di Stalin. Nell'interesse della costruzione dell'unità europea sarebbe stato bene che Stalin fosse vissuto ancora un anno... La morte di Stalin può significare anche la fine del tentativo attuale di unire l'Europa» (15). E' da ricordare comunque che quattro dei sei Stati-membri della Comunità europea l'avevano già ratificata.

Così Mitterrand il 24 maggio 1984 in un discorso al Parlamento europeo aveva espresso la propria adesione al progetto di Trattato di Unione europea che Spinelli aveva proposto e fatto approvare al Parlamento europeo. Si trattava di un progetto di riforma della Comunità che, pur contenendo elementi federali, non avrebbe istituito immediatamente uno Stato federale europeo. Analogamente la Comunità politica europea, che affiancava la CED, non era una federazione, ma rappresentava tuttavia un passo decisivo sulla via della Federazione europea. Nel 1954 fu la Francia ad affossare la CED e con essa la Comunità politica europea. Nel 1985 fu la Gran Bretagna a far fallire il progetto di Unione europea.

A conclusione di questo intervento che si propone di esaminare il contributo di Ernesto Rossi al *Manifesto di Ventotene* voglio ricordare quanto Spinelli dichiarò nel corso di un'intervista raccolta da Gianfranco Spadaccia, pubblicata su «Astrolabio« il 26 febbraio 1967 pochi giorni dopo la morte di Ernesto Rossi, circa il proprio contributo e quello di Rossi alla battaglia federalista. Mi pare si tratti di un giudizio tutto sommato molto equilibrato: «Rossi da solo non avrebbe promosso la battaglia federalista», disse Spinelli, «però senza Rossi il federalismo non avrebbe la fisionomia che ha avuto» (16).

Spinelli è stato il fondatore di un nuovo movimento politico, Rossi ha

contribuito a definirne il carattere. Come Mosé, sono scomparsi entrambi prima di giungere alla terra promessa. Spetta a noi portare a conclusione il cammino che è stato intrapreso e che ci è stato indicato dai suoi iniziatori lungo la linea che essi hanno tracciato.

Lucio Levi

NOTE

(1) C. Cattaneo, *Dell'insurrezione di Milano nel 1848 e della successiva guerra. Memorie*, Milano, Feltrinelli, 1973, p. 244.

(2) L. Einaudi, «La Società delle nazioni è un ideale possibile?», in *La guerra e l'unità europea* , Bologna, Il Mulino, 1986, p. 27.

(3) *Ibid.*, p. 48.

(4) L. Einaudi, «La Società delle nazioni è un ideale possibile?» e «Il dogma della sovranità e l'idea della Società delle nazioni», in *op. cit.*, pp. 19-36.

(5) Junius, *Lettere politiche*, Bari, Laterza, 1920.

(6) A. Spinelli, *Il Manifesto di Ventotene*, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 31.

(7) *Ibid.*, p. 33.

(8) *Ibid.*, pp. 48 e 33.

(9) *Ibid.*, p. 47.

(10) *Ibid.*, p. 50.

(11) *Ibid.*, pp. 51 e segg.

(12) Storeno, *Gli Stati Uniti d'Europa*, Lugano, Nuove Edizioni di Capolago, 1944, ripubblicato in *L'Europe de demain*, a cura del Centre d'action pour la Fédération européenne, Neuchâtel, Baconnière, 1945.

(13) E. Rossi, «Alleanza atlantica o neutralità?», in *Il Ponte*, XX, 1964, n. 4.

(14) A. Spinelli, *Diario europeo. 1948-1969*, Bologna, Il Mulino,1989, vol. I, pp. 213-14.

(15) *Ibid.*, pp. 167-68.

(16) G. Spadaccia, «Ernesto Rossi. La battaglia federalista (a colloquio con Altiero Spinelli)», in *L'Astrolabio*, V, 1967, n. 8, p. 29.

SOVRANI MA INTERDIPENDENTI: IL FUTURO DEL G7

Jean Monnet, nel 1974, redasse il memorandum sul «governo europeo provvisorio» per l'allora Presidente della Repubblica francese, Giscard d'Estaing: il documento, come noto, ha portato alla costituzione del Consiglio europeo dei Capi di Stato e di governo della CEE, istituzionalizzando così la prassi dei Vertici europei. Nello stesso anno, Giscard d'Estaing, in un'intervista ad un quotidiano, lanciò l'idea di incontri al vertice tra i Capi di Stato e di governo dei paesi più industrializzati dell'Occidente. La proposta venne discussa con i paesi interessati nel corso della conferenza di Helsinki del luglio 1975, quando 35 paesi si incontrarono per firmare il Trattato sulla sicurezza e la cooperazione in Europa. Nacque quindi il progetto che ha dato vita al cosiddetto G7 (ora G8, con l'ingresso della Russia) e che si è riunito, per la prima volta, nell'autunno del 1975 a Rambouillet.

Sovrani ma interdipendenti (1) è il libro che racconta le ragioni che sono all'origine di questo organismo e l'esperienza del suo primo decennio di funzionamento, dal 1975 al 1986. Richiamare, sia pure a grandi linee, lo sviluppo ed i problemi di cui è stato progressivamente investito, può fornire degli elementi per capire quale futuro può avere il G7 dopo l'introduzione dell'euro. L'istituzionalizzazione degli incontri al vertice, si sostiene nel libro, è stata incoraggiata da tre caratteristiche strutturali assunte dalle relazioni internazionali nel corso degli anni '70.

La prima caratteristica è la crescente commistione tra politica estera e politica interna conseguente all'aumento dell'interdipendenza economica. Quest'ultima, nel corso dei trent'anni successivi alla fine del secondo conflitto mondiale, si è estesa e approfondita inizialmente attraverso lo sviluppo del commercio internazionale e poi con la crescita degli investimenti diretti esteri e della mobilità dei capitali. L'interdipendenza ha eroso, gradualmente ma inesorabilmente, le barriere tra economia interna ed economia internazionale e, quindi, tra politica interna e politica estera, condizionando la capacità dei singoli Stati di determinare e perseguire autonomamente i propri obiettivi macroeconomici. Di qui la necessità di concordare tra i paesi industrializzati occidentali le principali misure di politica economica, nel tentativo di controbilanciare la perdita di autonomia nazionale, provocata dalla crescente integrazione, con lo sviluppo di politiche comuni.

La seconda caratteristica che viene ricordata nel libro, è il venire

meno dell'egemonia statunitense, che si è affermata dalla fine del secondo dopoguerra fino ai primi anni '70, e che si è indebolita con la decisione dell'estate del 1971 di sospendere la convertibilità del dollaro in oro, evidenziando la crescente incapacità americana di assicurare un ordinato sviluppo delle relazioni economiche e monetarie mondiali. Il libro ricorda, a questo proposito, che le età dell'oro del libero scambio sono state contraddistinte da una qualche forma di governo dell'economia da parte di una potenza egemone che ne ha assicurato una evoluzione ordinata: questo è quanto è avvenuto con la Gran Bretagna alla fine del XIX secolo e con gli Stati Uniti a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. Il testo, peraltro, fa presente come proprio l'assenza di una potenza egemone fra le due guerre mondiali, o di un governo mondiale, come suggerito da Kindleberger, sia alla base della depressione degli anni '30 (2). Così, commentando la crisi economica dei primi anni '70, con il collasso del sistema di Bretton Woods, il primo *shock* petrolifero e la conseguente più grave recessione del dopoguerra, gli autori del libro ricordano che essa poneva lo stesso problema istituzionale che si era posto negli anni '30, in quanto la gestione degli affari economico-monetari mondiali non poteva più essere affrontata solo dagli Americani. «In luogo della stabilità egemonica assicurata per un quarto di secolo dal predominio USA era maturata la necessità obiettiva di articolare un nuovo sistema — stavolta collettivo — di governo e controllo dell'economia mondiale». L'alternativa della gestione collettiva si contrapponeva ad un'altra via, più radicale, e «consistente nella creazione di nuove istituzioni sovranazionali dotate di un'autorità ed una sovranità effettive», una soluzione che, si affrettano ad aggiungere gli autori del libro, veniva scartata per la sua improponibilità politica (3).

Infine, per arrivare all'ultima caratteristica delle relazioni internazionali che ha portato alla nascita del G7, la proposta del Vertice era finalizzata a ridare alla politica il primato della gestione dei rapporti fra gli Stati, soprattutto in campo economico-monetario, ridimensionando il ruolo fino ad allora svolto esclusivamente dalle grandi burocrazie internazionali.

* * *

Per quanto riguarda il funzionamento del G7, il libro prende in considerazione lo sviluppo delle sue «competenze». Il Vertice, nelle intenzioni originarie di Giscard d'Estaing, avrebbe dovuto occuparsi esclusivamente di questioni monetarie ed a questo tema venne dedicato

il primo incontro. In quella sede si accettò come strutturale la transizione ad un sistema monetario internazionale basato sui cambi flessibili, ed in questo senso vennero di conseguenza orientati i lavori di riforma dello statuto del Fondo monetario internazionale. Ben presto divenne però evidente che gli incontri al vertice non potevano limitarsi alle discussioni sulla politica monetaria e, dato anche il momento particolare che in quel periodo attraversava l'economia mondiale, si avviò la discussione su come sostenere lo sviluppo economico. Nei primi anni di funzionamento del G7, che abbracciano la seconda metà degli anni '70, si confermò la tesi, di ispirazione keynesiana, della cosiddetta politica delle «locomotive» dell'economia mondiale, vale a dire l'idea secondo cui da tre paesi, Stati Uniti, Giappone e Germania, dipendeva la possibilità di avviare la ripresa attraverso il rilancio delle rispettive economie interne. I Vertici che si tennero in quel periodo furono perciò in buona parte dedicati a convincere i tre paesi interessati ad assumersi il compito di rilanciare la domanda interna. Il Vertice di Bonn (1978) sancì l'avvio di una serie di misure espansive in Europa, negli Stati Uniti ed in Giappone che però, secondo molti osservatori, determinarono una forte domanda di prodotti petroliferi ed un nuovo aumento dei prezzi del greggio, amplificando la portata dello *shock* petrolifero del 1979 e della successiva recessione indotta dalle misure di contenimento dei consumi energetici. Da questo punto di vista, il G7 di Bonn ha segnato la fine di un ciclo della politica mondiale, quello fondato su una politica di tipo keynesiano a livello mondiale, ed ha aperto la strada ad un nuovo ciclo politico mondiale, quello delle politiche liberiste di Reagan e Margareth Thatcher. L'esito di queste politiche, peraltro, come possiamo constatare oggi, è stata un'ancora più accentuata interdipendenza delle economie a livello mondiale, sia pure caratterizzata da maggiori squilibri economici.

Un commento a parte merita il contrasto fra Europei ed Americani sulla politica monetaria e di bilancio statunitense. I primi, nel corso dei Vertici che si susseguirono, sostennero posizioni altalenanti, come conseguenza della loro divisione e incapacità di concordare una comune politica economica con gli USA, finendo in definitiva con il subire l'orientamento americano. Infatti, dopo aver criticato la politica inflazionistica ed i bassi tassi di interesse ai tempi di Carter, gli Europei censurarono la politica degli alti tassi di interesse Usa e del dollaro forte (Ottawa 1981) e si aprì lo scontro (Versailles 1982) tra la linea americana del non intervento sul mercato dei cambi e quella interventista dei Francesi. Quest'ultima si spiega con il fatto che Mitterrand, appena giunto al governo, intese promuovere una politica di sviluppo dell'economia ed un vasto programma di nazionalizzazioni, senza tener conto dei vincoli che gli derivavano dalla partecipazione al Sistema monetario europeo creato qualche anno prima: il risultato fu il collasso monetario e valutario della Francia, seguito da una rapida inversione di rotta nella politica economica. I due eventi che si succedettero in quegli anni, vale a dire la seconda crisi petrolifera ed il fallimento della politica di Mitterrand, esemplificano molto bene il grado di integrazione raggiunto dai paesi più sviluppati e le implicazioni della globalizzazione dell'economia, così come la lungimiranza dell'idea di dar vita ad un organo di carattere politico che potesse «governare» questi fenomeni. Nello stesso tempo apparve evidente l'insufficienza di una risposta fondata sulla cooperazione intergovernativa che, al fine di raccogliere il consenso di tutti, consentiva solo l'adozione di misure minime e comunque condizionate dagli USA.

Dopo la fase keynesiana, come detto sopra, si è aperto dunque un nuovo ciclo politico mondiale ispirato alla progressiva riduzione dell'intervento pubblico nell'economia e basato su una crescente liberalizzazione degli scambi commerciali e dei capitali a livello mondiale, vale a dire, di fatto, sulla scelta di lasciare al solo mercato il compito di gestire la crescente interdipendenza economica. Quello che il libro non chiarisce è che la svolta liberista non è stata determinata dal fallimento di una politica keynesiana *mondiale*: quella che è fallita è stata in realtà la sommatoria di politiche keynesiane *nazionali*. Il risultato della svolta è stato comunque che i governi europei che si sono succeduti, di destra o di sinistra, hanno dovuto adottare provvedimenti simili e orientati ad un liberismo sempre più spinto come strumento di riequilibrio dei conti con l'estero e di difesa della competitività del proprio sistema industriale. In quel periodo Reagan, come prima misura del nuovo ciclo, inaugurò una politica degli alti tassi di interesse che sarebbe durata per tutto il suo primo mandato, in quanto la nuova amministrazione era impegnata nel finanziamento di una politica di forte riarmo degli Stati Uniti, volta a rafforzare la *leadership* americana sul mondo occidentale e la politica di confronto con l'Unione Sovietica. L'eredità che lascerà questo ciclo, almeno per quanto riguarda l'Europa che, in quegli anni e salvo brevi parentesi in quelli successivi, continuerà a seguire una politica più rigorosa di quella degli USA, sarà una forte disoccupazione.

Con il Vertice di Bonn (1978), per la prima volta sono entrati stabilmente nell'agenda degli incontri del G7 anche i problemi relativi alla politica commerciale. Attraverso pressioni americane sulle trattative GATT, si arriverà alla conclusione del Tokio Round e, successivamente

(Williamsburg 1983, Londra 1984), all'apertura di un nuovo ciclo GATT (Uruguay Round), da cui deriverà una ulteriore liberalizzazione degli scambi commerciali e dei movimenti di capitale e la costituzione del WTO. Con l'avvio del nuovo ciclo GATT, si delinearono due posizioni contrapposte: quella che mirava alla liberalizzazione degli scambi di beni e servizi su scala mondiale, sostenuta da Reagan, e quella che metteva l'accento sulla stabilità monetaria attraverso la riforma del sistema monetario internazionale, difesa dalla Francia. Ovviamente, la posizione americana rifletteva l'interesse degli Stati Uniti a far valere la forza della dimensione continentale del proprio apparato industriale e del proprio mercato dei capitali, entrambi agevolati dal fatto di poter contare su una moneta utilizzata come strumento di riserva. La posizione francese era dettata invece dalla preoccupazione di mettere sotto controllo il dollaro americano, le cui oscillazioni potevano annullare (a solo favore degli Americani) qualunque positivo risultato sulla via della liberalizzazione degli scambi. L'esito del confronto portò ad un maggior controllo sulle oscillazioni dei tassi di cambio, ma non all'obiettivo sperato dai Francesi, anche se nel frattempo l'Europa, con l'entrata in vigore dello SME, tentò di difendere il proprio mercato dalle fluttuazioni del dollaro.

Gli altri due importanti argomenti di rilevanza mondiale che sono entrati stabilmente nell'agenda del G7 sono quelli della politica estera e di sicurezza (Ottawa 1981 e Versailles 1982) e dei rapporti Nord-Sud. A Ottawa e Versailles, Reagan sostenne la necessità di una politica di irrigidimento nei rapporti commerciali con l'Unione Sovietica, scontrandosi con la linea moderata europea, sostenuta in particolare dalla Germania. Se nel corso del successivo Vertice di Williamsburg del 1983 si riuscì ad elaborare una dichiarazione politica congiunta favorevole all'installazione degli euro-missili, in seguito, sempre sul tema della politica di sicurezza, i rapporti tra Stati Uniti ed Europa si fecero più difficili, soprattutto a partire da quando Reagan lanciò il progetto SDI (Bonn 1985). Infatti, Germania e Gran Bretagna si dichiararono disponibili a partecipare al progetto, ma la Francia si dissociò apertamente. Con riferimento, invece, ai rapporti tra Nord industrializzato e Sud sottosviluppato, gli Americani assunsero un atteggiamento più prudente, fino a introdurre un cambiamento nella loro politica monetaria, in direzione di bassi tassi di interesse, soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni '80. Questo mutamento nella politica economica venne determinato non solo dalla preoccupazione che, con una rivalutazione del dollaro favorita dagli alti tassi di interesse, si mettessero in moto tendenze protezionistiche da parte dell'industria americana, ma anche dal fatto che gli alti tassi

di interesse stavano mettendo in difficoltà i paesi in via di sviluppo più indebitati, ed in particolare i paesi dell'America latina (Williamsburg 1983 e Londra 1984). Politica economica, politica commerciale, politica estera e di sicurezza, ovviamente, non esauriscono l'elenco dei problemi di cui, con il passare degli anni, è stato investito il G7. Col tempo, altri se ne sono aggiunti e riguardano la politica energetica, il terrorismo internazionale, l'inquinamento, la disoccupazione, ecc. Su questi specifici argomenti si tengono riunioni dei Consigli dei Ministri di volta in volta interessati, quasi a conferma del fatto che il G7 è una sorta di Consiglio mondiale dei Capi di Stato e di governo dei paesi più industrializzati, da cui promanano riunioni dei Consigli dei Ministri sul modello di quelle dell'Unione europea.

* * *

A commento conclusivo del contenuto del libro si possono fare alcune osservazioni sul ruolo dell'Europa nelle riunioni del Vertice ed alcune considerazioni sulle prospettive che si possono ipotizzare circa il futuro di questo organismo, tenuto conto che il testo prevede un G7 che resta tale nella composizione e che dovrebbe continuare a configurarsi come una istituzione informale.

Il primo incontro cui ha partecipato la Commissione europea è stato quello tenutosi a Londra nel 1977, ma non ancora a pieno titolo, in quanto la presenza della Comunità europea si formalizzò solo con il Vertice del 1981, senza che a ciò abbia poi mai corrisposto il riconoscimento effettivo di un suo ruolo autonomo (4). Inoltre, diversamente da quanto sostenuto dagli autori del libro, alla data della nascita del G7 la «stabilità egemonica» assicurata dagli Americani si era sì indebolita, ma non poteva ancora dirsi una condizione superata. Tant'è che, a partire dagli anni '70, il ruolo del dollaro come moneta di riserva, ancorché inconvertibile, paradossalmente si è rafforzato in quanto sostenuto appunto dall'egemonia degli Stati Uniti sulla parte occidentale del mondo. Ed il persistere di questo ruolo americano, agevolato dalla caduta del Muro di Berlino e dal crollo dell'Unione Sovietica, ha contribuito ad oscurare per circa due decenni il fatto che l'inconvertibilità del dollaro in oro poneva, per la prima volta nella storia delle relazioni monetarie, un problema nuovo: quello di un sistema monetario internazionale fondato su una valuta fiduciaria. La portata di questa innovazione, per il futuro del sistema monetario internazionale, si apprezzerà solo a partire dall'utilizzo dell'euro, che verosimilmente sarà un'ulteriore moneta di riserva

fiduciaria, fatto che richiederà necessariamente la definizione di accordi che stabilizzino i rapporti di cambio tra euro e dollaro sul modello dello SME. Il G7 è dunque di fronte ad una svolta, in quanto con la nascita dell'euro non viene messa in discussione solo la presenza dei singoli paesi europei, ma anche il futuro di questo organismo, il quale o diventa veramente un'istanza per la gestione dell'economia mondiale, oppure è fatalmente destinato ad un inesorabile declino. Il problema è quello di vedere, dal punto di vista dei federalisti, quale potrebbe essere uno sviluppo del G7 che consenta di farlo evolvere verso una forma istituzionale più efficace, tendenzialmente più stabile e, soprattutto, più democratica.

Gli sviluppi prevedibili, e tra loro complementari, sembrano essere tre. Innanzitutto, come ha recentemente fatto notare il ministro francese dell'economia e delle finanze, Dominique Strauss-Kahn, è necessario che all'interno del G7 venga rappresentata l'Unione europea in quanto tale e non i suoi singoli membri (5). Ovviamente una presenza europea che abbia senso, e cioè abbia una influenza effettiva sul funzionamento del G7, presuppone l'esistenza di un'Europa capace di decidere e di agire e pertanto l'attribuzione di poteri di governo all'attuale Commissione europea. Il G7 dovrebbe quindi diventare G4 (una volta che la Gran Bretagna fosse entrata a far parte della moneta unica). Poiché il G7 è nato per discutere delle relazioni monetarie tra Stati Uniti, Europa e Giappone, il tema dei rapporti tra euro, dollaro e yen è sicuramente destinato a dominare le future riunioni del Vertice, e su questo punto si dovrà esprimere l'Unione europea in quanto tale, soprattutto quando si parlerà di tassi di cambio. Ma anche quando si parlerà di tassi di interesse, una competenza che il Trattato di Maastricht riserva al Sistema europeo di Banche centrali, tenuto conto dell'integrazione del mercato dei capitali, per assecondare la crescente integrazione del mercato mondiale si dovrà promuovere una accentuata armonia degli indirizzi di politica monetaria da parte delle due sponde dell'Atlantico. L'altro punto su cui l'Europa dovrà esprimersi con una sola voce sarà la politica di bilancio, normalmente utilizzata come leva per il rilancio della domanda e che ha un effetto di traino anche dell'economia mondiale. Occorre infatti notare che le principali aree presenti nel G7, vale a dire gli Stati Uniti e l'Unione europea, sono impegnate in una severa politica di bilancio: l'Unione europea per rispettare i parametri di Maastricht anche dopo il varo dell'euro e gli Stati Uniti per rispettare una legge approvata dal Congresso (6). Se questa situazione persiste, avrebbe come esito un irrigidimento nell'utilizzo delle politiche di bilancio come volano dell'economia

mondiale e il conseguente rischio di una stagnazione della domanda a livello mondiale, soprattutto se altri paesi decidessero di seguire la stessa strada. Il compito di promuovere lo sviluppo delle economie più arretrate sarebbe così affidato all'esclusivo gioco delle forze del mercato, come è avvenuto nel corso dell'ultimo decennio, ma con le conseguenze negative che, come dimostra la crisi delle economie del Sud-Est asiatico, sono sotto gli occhi di tutti e con crescenti squilibri nella distribuzione dei redditi, anche all'interno degli stessi paesi industrializzati. Questi sono pericoli che ogni anno vengono denunciati dall'ONU con il suo *Rapporto sullo sviluppo umano* e che richiedono un maggior governo dell'economia mondiale e non un minor intervento dei poteri pubblici. In ogni caso, se oggi il G7 volesse ricorrere a manovre di bilancio per sostenere l'economia mondiale, così come si è fatto in passato, non è ormai più pensabile che la sola Germania se ne assuma l'onere: la decisione dovrà essere presa dall'Unione europea.

Il secondo sviluppo prevedibile è l'allargamento di questo organismo. Già l'estensione alla Russia ha rappresentato il superamento del limite di un Vertice in cui erano presenti solo le potenze occidentali e che ne faceva un'altra istituzione contrapposta al blocco sovietico. Nel prossimo futuro occorrerà allargarlo ulteriormente ad altre realtà economico-industriali, anche in rappresentanza delle istanze dei paesi meno sviluppati. In questo senso si sono già espressi il presidente francese Chirac e Zbigniew Brzezinski (7), che recentemente hanno proposto di estenderlo alla Cina popolare.

L'ultimo sviluppo ipotizzabile è legato ai precedenti, cioè alle implicazioni che comporta la presenza dell'Unione europea in quanto tale ed eventualmente di altre aree del mondo. Infatti, quello che è certo è che il G7, fino ad oggi, è sopravvissuto perché, nel bene o nel male, all'interno di questo organismo gli Stati Uniti hanno svolto un ruolo egemone e ciò gli ha consentito di assumere orientamenti comuni — ancorché fondati su obiettivi minimi — sulla maggior parte dei problemi di cui si è occupato. La presenza dell'Unione europea che, con l'euro, avrebbe un peso pari a quello degli USA, dovrebbe rafforzarne il ruolo, ma potrebbe anche portare a forti tensioni all'interno di questa istituzione, che potrebbero condurla alla paralisi. Lo sviluppo che consoliderebbe questo organismo potrebbe essere individuato nella proposta avanzata qualche tempo fa da Jacques Delors. L'ex-Presidente della Commissione europea, in risposta alla dimensione planetaria assunta dai problemi dell'economia, della popolazione, della finanza, dell'ambiente, ecc., ha infatti avanzato l'idea di affiancare all'attuale Consiglio di sicurezza dell'ONU

un *Consiglio di sicurezza economica* (8). Questo nuovo Consiglio in realtà esiste già ed è appunto il G7, che potrebbe pertanto essere trasformato nell'organismo proposto da Delors e inserito nel quadro delle istituzioni dell'ONU. Questa soluzione, rispetto ai problemi che il G7 deve affrontare, non è evidentemente soddisfacente, in quanto non supera i limiti di funzionamento di questa istituzione legati al fatto che essa si fonda sulla cooperazione intergovernativa e non mette quindi in discussione la sovranità esclusiva dei paesi partecipanti. Tuttavia, questa svolta sarebbe comunque un passo avanti in quanto rafforzerebbe il G7, dandogli una veste istituzionale definita. Valga per tutti l'esempio degli aspetti positivi di quella che in Europa è stata la «comunitarizzazione» dei Vertici europei dei Capi di Stato e di governo, trasformatisi nell'attuale Consiglio europeo, un organo dal quale sono state assunte iniziative che hanno progressivamente consolidato la Comunità europea e che hanno fornito ai federalisti un quadro d'azione sempre più avanzato.

In conclusione, questi sviluppi avrebbero il vantaggio di rendere ben visibile all'opinione pubblica mondiale, molto più di quanto non lo sia attualmente, che la globalizzazione ha provocato la nascita di una sorta di «governo» mondiale dell'economia il cui limite, che potrà però essere superato dall'iniziativa federalista, è quello dell'assenza di qualunque legittimità democratica.

Domenico Moro

NOTE

(1) R. D. Putnam, N. Bayne, *Sovrani ma interdipendenti (I Vertici dei sette principali paesi industrializzati)*, Bologna, Il Mulino, 1987.

(2) C. P. Kindleberger, *The World in Depression. 1929-1939*, Londra, Allen Lane The Penguin Press, 1973, p. 308 (trad. it. *La grande depressione nel mondo. 1929-1939*, Milano, Etas Libri, 1982).

(3) R. D. Putnam, N. Bayne, *op. cit.*, p. 25.

(4) Reagan, ad esempio, ha sempre fortemente contestato la presenza della Commissione europea, in quanto non era un vero governo.

(5) D. Vernet, «Europe-États-Unis, nouvelle donne?», in *Le Monde*, 5-6 luglio 1998.

(6) F. Spoltore, «Federalismo, deficit e nuovo ordine mondiale», in *Il Federalista*, XXXIX (1997), pp. 75 e segg.

(7) Z. Brzezinski, *La grande scacchiera*, Milano, 1998, p. 273.

(8) J. Delors, *L'unité d'un homme*, Parigi, Editions Odile Jacobs, 1994. Nel libro, Delors, a proposito del Consiglio di sicurezza economica, sostiene quanto segue: «Questo Consiglio di sicurezza economica comprenderà cinque membri permanenti (Stati Uniti, Russia, Unione europea, Cina, Giappone) e un rappresentante di ciascuna grande area geografica (America centrale e del Sud, Africa, Asia, Medio-Oriente...). Il Consiglio si riunirà una volta all'anno a livello dei Capi di Stati e di governo e a livello dei ministri responsabili nell'intervallo. Esso cercherà, a poco a poco, di delineare una visione globale dei grandi parametri dell'evoluzione del mondo (economia, moneta, finanze, problemi sociali, ambiente, popolazione, ecc.). A partire da ciò, gradualmente si formerà una coscienza reale dei rapporti fra questi problemi. Questa istituzione avrà inoltre il merito di abbracciare il mondo intero e dunque non apparirà come un chiuso club di ricchi. Certo potrebbero sorgere problemi di suscettibilità, ma la cosa importante è la creazione di un *forum* che diventi l'embrione, non tanto di un governo mondiale, ma di una istituzione capace di avere una visione più acuta ed esauriente dei problemi mondiali. Alle sue riunioni dovranno partecipare anche i rappresentanti delle grandi organizzazioni internazionali, quali il Fondo monetario internazionale, la Banca mondiale, la nuova Organizzazione mondiale per il commercio, l'Ufficio internazionale del lavoro, l'UNESCO, ecc.» (p. 185).

IL WELFARE E IL FUTURO DELL'EUROPA

Da alcuni anni l'economia degli Stati Uniti e quella della Gran Bretagna si stanno dimostrando più dinamiche di quelle del continente europeo. Esse fanno registrare tassi di crescita maggiori e tassi di disoccupazione minori, anche se la maggior disoccupazione dei paesi del continente europeo è compensata, in una misura non facile da quantificare, dalle più ampie disparità tra i redditi di lavoro nei paesi anglosassoni, dalla maggior diffusione, in questi ultimi, di lavori precari, insicuri e sottopagati e in generale da una maggiore presenza di situazioni talvolta impressionanti di violenza e di degrado sociale.

La maggior parte dei commentatori tende a dimenticare questo secondo aspetto della crescita economica dei paesi anglosassoni e ne considera soltanto gli aspetti positivi. L'opinione dominante va nel senso che lo sviluppo delle economie del continente europeo sia frenato dall'esistenza di un numero eccessivo di vincoli, legati ad uno sviluppo ipertrofico dello Stato sociale. Oggi è quindi usuale mettere in discussione il cosiddetto «modello renano», cioè il sistema di sicurezza sociale che è in vigore, in diverse varianti, nei paesi europei (con la parziale eccezione

della Gran Bretagna), e che destina ai pagamenti per pensioni di anzianità e di invalidità, all'assistenza sanitaria e ai sussidi di disoccupazione una parte del prodotto interno lordo assai superiore a quella destinata agli stessi scopi negli Stati Uniti (e in Gran Bretagna) ed assicura ai lavoratori una serie di diritti e di garanzie dei quali gli stessi possono godere in misura sensibilmente inferiore nei paesi anglosassoni. Questa filosofia caricherebbe le economie dei paesi che la adottano di pesi che le renderebbero inadatte a sostenere la concorrenza internazionale dando agli Stati Uniti (e alla Gran Bretagna) un vantaggio competitivo che rischia di diventare incolmabile.

* * *

Sarebbe ingiustificato mettere in dubbio il fatto che in Europa, e in particolare in quelli tra gli Stati europei nei quali le strutture della vita democratica sono meno radicate e la coscienza civile è meno diffusa e più fragile, lo Stato sociale è spesso degenerato nell'assistenzialismo e quest'ultimo è stato un fertile terreno di coltura per il clientelismo e la corruzione, e quindi per lo spreco dissennato di risorse. Questi aspetti hanno indubbiamente costituito un grave freno allo sviluppo dei paesi in cui essi si sono manifestati: e la strada che in questi deve percorrere la lotta contro la disoccupazione passa necessariamente attraverso la razionalizzazione dei loro sistemi di sicurezza sociale e la riforma della pubblica amministrazione.

Allo stesso modo sembra impossibile sottrarsi all'evidenza del fatto che il tendenziale invecchiamento (e il forte miglioramento dello stato di salute medio) della popolazione impone alcuni aggiustamenti dell'età minima pensionabile (e/o dell'ammontare delle pensioni percepibili da chi decide di ritirarsi dal lavoro prima del raggiungimento dell'età minima). Così come sembra equo stabilire un tetto ragionevole alle pensioni dei percettori di redditi medio-alti sulla base del presupposto che costoro dispongono della possibilità di integrare la propria pensione con assicurazioni private. E' certo che lo Stato sociale non deve servire a stornare risorse a favore dei ricchi sottraendole ai poveri. Al di là di ciò, non è questa la sede nella quale è possibile discutere problemi che hanno un preponderante risvolto tecnico, quali sono quelli della natura dei miglioramenti e degli aggiustamenti marginali che si dovrebbero apportare agli attuali sistemi europei di sicurezza sociale.

Quella che si deve invece discutere è la filosofia stessa dello Stato

sociale, cioè il fatto che i cittadini di uno Stato moderno e civile debbano o meno destinare una parte considerevole del loro reddito e sottostare a vincoli di varia natura per consentire il perseguimento di fini di pubblica solidarietà.

* * *

I problemi che si pongono a questo riguardo sono di due ordini diversi. Il primo è filosofico in senso stretto, e riguarda l'equilibrio che la politica deve proporsi di stabilire in un dato sistema tra quantità di libertà di impresa e quantità di solidarietà. Non è evidentemente in discussione il fatto che l'esigenza della solidarietà si pone, nel mondo industrializzato di oggi, in un contesto nel quale i fondamentali diritti di libertà dei cittadini sono largamente garantiti. E tra questi vi è anche la libertà di impresa, senza la quale la libertà politica viene inevitabilmente sacrificata, come ha dimostrato l'esperienza del cosiddetto socialismo reale. Il problema si pone quindi nel quadro dello Stato liberal-democratico, del quale i paesi del continente europeo e quelli anglosassoni costituiscono due varianti. Ora, in questo quadro sarebbe difficile sostenere che, in astratto, l'ideale di società tendenzialmente fondato sul darwinismo sociale che ispira il modello anglosassone sia preferibile a quello fondato sulla solidarietà che ispira il modello renano. Del resto la solidarietà è l'opposto della guerra di tutti contro tutti di cui lo Stato costituisce il superamento. E, se è vero che la prima funzione dello Stato è quella eminentemente liberale di consentire la soluzione pacifica dei conflitti tra i cittadini definendo chiaramente i confini tra le rispettive sfere di libertà e imponendone il rispetto, è anche vero che il naturale completamento di questa funzione consiste nel prevenire l'insorgenza stessa dei conflitti consentendo a tutti i cittadini di partecipare alla gestione del potere e garantendo loro, attraverso un'equa redistribuzione delle risorse, condizioni di vita sicure e decorose.

Sotto questo profilo appare oltraggioso, di fronte agli importanti fenomeni di miseria e di emarginazione che ancora esistono anche nei più ricchi tra i paesi europei (e lasciando da parte il problema, infinitamente più drammatico, della giustizia internazionale) sostenere che oggi in questi sistemi politici la quantità di risorse impiegate per rendere più vivibile la vita degli strati meno fortunati della popolazione è in assoluto eccessiva. E' anzi chiaro che nei paesi che si ispirano al modello renano le risorse destinate a questo scopo sono ancora largamente insufficienti, e che la coscienza civile deve fare ancora molta strada perché un grado

accettabile di giustizia sociale si possa realizzare.

* * *

A questo punto si deve però scendere al concreto e rispondere all'obiezione — e qui si entra nel secondo ordine di problemi — secondo la quale di fatto il modello renano di sicurezza sociale costituisce un freno all'aumento della ricchezza complessiva dei paesi che lo applicano (e il fenomeno della disoccupazione nei paesi dell'Europa continentale lo dimostrerebbe) e quindi di fatto provoca disuguaglianze sociali più profonde di quelle alle quali dà luogo un sistema nel quale le forze produttive si possono espandere senza i vincoli che l'esigenza di tutelare adeguatamente le categorie più deboli e disagiate produce. Di fatto la filosofia del darwinismo sociale sarebbe il mezzo attraverso il quale la mano invisibile crea la condizioni per l'arricchimento di tutti, e quindi per la realizzazione del massimo grado raggiungibile di giustizia sociale.

La prima osservazione che va fatta a questo proposito è che la ricchezza dei paesi dell'Europa continentale, pur avendo avuto negli ultimi anni un ritmo di crescita meno sostenuto di quello dei paesi anglosassoni, non ha mai cessato di aumentare, e in altri tempi ha tenuto un ritmo di crescita superiore a quello degli Stati Uniti. Bisogna quindi fare molta attenzione a non confondere un'analisi seria della realtà con gli argomenti della propaganda politica e delle rivendicazioni corporative. I paesi del continente europeo hanno economie che, con tutte le loro insufficienze, sono solide ed equilibrate, e consentono agli Europei di godere di una qualità di vita che tende a migliorare di anno in anno. Sarebbe assai poco saggio lasciarsi andare a questo proposito a estrapolazioni superficiali come quelle che hanno portato nel recente passato tanti commentatori a vedere prima nel Giappone e poi nelle cosiddette «tigri» del Sud-Est asiatico i modelli ai quali tutti i paesi industrializzati si sarebbero dovuti ispirare.

* * *

Ciò che rimane vero è che il fenomeno della disoccupazione in Europa è grave, e che le politiche macroeconomiche che i governi hanno portato avanti nel recente passato non hanno fatto nulla per risolverlo o per alleviarlo. Ma sembra fondato sostenere che esso non ha avuto nulla a che fare con il modello renano di sicurezza sociale. La sua causa va piuttosto individuata nella politica restrittiva dei governi europei che è

stata la conseguenza della tutela esercitata su di essi dai mercati finanziari. Questa si è manifestata in molteplici forme: nell'incertezza causata dalla volatilità dei tassi di cambio tra le monete europee, che ha reso azzardata ogni previsione, perturbato i flussi commerciali e scoraggiato gli investimenti; nel livello elevato dei tassi di interesse provocato, da un lato, dalla necessità di difendere ogni singola moneta nazionale contro i pericoli della speculazione, incoraggiata dalla loro fragilità, e, dall'altro, dalla necessità della Germania, lasciata sola dai *partners* europei nella gigantesca opera di ricostruzione dell'economia dei nuovi *Länder*, di attrarre i capitali necessari dagli altri mercati mediante elevate retribuzioni; nella necessità nella quale si sono trovati i governi europei, nello sforzo di realizzare la convergenza necessaria per adeguarsi ai parametri di Maastricht, di destinare la quasi totalità delle risorse rese disponibili dall'aumento della produttività alla diminuzione dei loro deficit di bilancio, compensando così gli effetti degli alti tassi di interesse; nell'aumento del costo del lavoro determinato dall'incapacità dei governi europei di armonizzare i loro sistemi fiscali in una situazione di completa libertà di movimento dei capitali, che ha consentito a questi ultimi di sottrarsi alla tassazione lasciando il lavoro come principale risorsa tassabile.

E' chiaro che tutti questi fattori sono da imputare ad un'unica causa: la divisione monetaria e politica dell'Europa: Questa causa è stata in parte rimossa con il varo della moneta unica europea. I paesi dell'UEM costituiranno un'unica grande area economica e monetaria, nella quale l'incidenza del commercio estero sul prodotto interno lordo sarà debole e nella quale quindi l'andamento generale dell'economia sarà largamente indipendente dai tassi di cambio dell'euro, così come l'andamento dell'economia americana è largamente indipendente dai tassi di cambio del dollaro. Scomparirà il pericolo della speculazione sulle monete nazionali, che non esisteranno più. La Banca centrale europea avrà un largo margine di libertà nella determinazione dei tassi di interesse. In Europa stanno quindi nascendo le premesse di un recupero da parte della politica del suo primato sui mercati finanziari e quindi della capacità dei governi, liberati da buona parte dei vincoli che ne hanno condizionato l'azione nel dopo-Maastricht, di dare al *welfare* le forme e la struttura che riterranno più opportune.

Ma perché questo accada l'esistenza di una grande area monetaria unificata è necessaria ma non sufficiente. L'Unione monetaria in quanto tale è fragile e non può certo dissipare il clima di sospetto e di competizione tra gli Stati membri che ha sempre accompagnato il cammino del-

la Comunità prima e dell'Unione poi. Non esistono quindi ancora le condizioni per la realizzazione di una coraggiosa politica di investimenti, sia a livello europeo che a livello nazionale. Ne è una testimonianza il Patto di stabilità che i governi europei hanno siglato ad Amsterdam, e il cui scopo è quello di perpetuare le stesse politiche restrittive che hanno preparato la nascita della moneta europea. Nello stesso modo l'Unione monetaria non è sufficiente a garantire la realizzazione di un serio progetto di armonizzazione fiscale e quindi di tassazione dei capitali e di detassazione del lavoro. Perché la politica possa riprendere effettivamente il primato sui mercati finanziari, è necessario che nasca un potere europeo sostenuto dal consenso democratico dei cittadini, che si faccia carico dell'interesse dell'Unione nel suo insieme e che, grazie ad adeguate competenze fiscali e di bilancio, abbia la capacità di fare una vera politica economica europea e di ristabilire gli equilibri finanziari tra gli Stati membri ogniqualvolta essi siano turbati da divergenze nelle rispettive congiunture.

* * *

E' soltanto in questo modo che l'Europa si potrà sottrarre ai vincoli che nell'ultimo decennio ne hanno rallentato lo sviluppo e conseguentemente hanno provocato la messa in questione dello Stato sociale. Si noti peraltro che tutto ciò non deve significare che un futuro governo federale europeo dovrà occuparsi direttamente della politica del *welfare*, se non in qualche suo aspetto marginale. Esso dovrà soltanto assicurare le condizioni politiche e finanziarie generali perché gli Stati membri la possano condurre in un clima di fiducia nell'interesse dei cittadini, e in particolare dei ceti più svantaggiati, senza per questo perdere di vista l'esigenza primaria di una gestione equilibrata dei propri bilanci. C'è di più. Il *welfare* sarà un importante banco di prova per il nuovo federalismo del quale l'Europa è destinata a costituire il primo esempio: un federalismo che si articolerà in molteplici livelli di governo, fino alla regione e alla comunità locale, e non soltanto nei due livelli tradizionali dell'Unione e degli Stati, e che consentirà di inquadrare in una prospettiva evolutiva, perfezionandone il disegno istituzionale, sia il federalismo che già esiste in Germania, in Belgio e in qualche modo in Spagna, sia le pulsioni federaliste che si manifestano in paesi come l'Italia e la Gran Bretagna: modelli e tendenze che, con la temporanea eccezione del collaudato federalismo tedesco, sono destinati, al di fuori di un solido contesto politico europeo, a degenerare nel secessionismo e, per quanto riguarda

l'Italia, in forme primitive di tribalismo. La solidarietà è tanto più efficace e tanto meno prona a degenerare nell'assistenzialismo clientelare quanto più essa viene esercitata, nel rispetto di un'equa distribuzione territoriale delle risorse, a livelli di governo il più possibile vicini ai bisogni dei cittadini, e quindi il più capaci possibile di fare un inventario corretto dei bisogni concreti e di eliminare gli sprechi e gli abusi, dando ad ogni cittadino-contribuente la possibilità di partecipare direttamente al processo decisionale con il quale viene determinato l'impiego delle risorse che ciascuno mette a disposizione della comunità e di controllare la corretta applicazione delle decisioni prese. Ma, una volta di più, ciò richiede, per non dar luogo al caos istituzionale e a fenomeni di disintegrazione della compagine stessa dello Stato, l'esistenza di un potere centrale politicamente forte in quanto fondato sul consenso democratico dei cittadini.

* * *

Perché in realtà è dal grado di consenso che dipende l'ammontare delle risorse che si possono destinare a fini di solidarietà, cioè l'intensità dei sacrifici che si possono chiedere ai cittadini per alleviare i disagi dei più svantaggiati tra di essi. Se in Europa le condizioni del consenso saranno create, si deve ritenere che nel futuro del continente il livello della solidarietà sociale tenderà ad aumentare, e non certo a diminuire, anche se non mancherà di qualificarsi in funzione delle mutate esigenze di una società in rapida evoluzione.

La qualità della vita è una funzione di molti fattori, ed essenzialmente del livello dei redditi privati e della qualità del lavoro, della quantità di tempo libero e del grado di tutela dell'ambiente, della qualità e fruibilità dei beni e dei servizi pubblici e del w*elfare*. In ogni caso essa può progredire esclusivamente nella misura in cui aumentano le risorse rese disponibili dall'aumento della produttività del lavoro. Del resto la rivoluzione industriale, nelle sue varie fasi, anche se in modi diversi e seguendo percorsi non sempre rettilinei, ha trasformato la vita degli uomini rendendo possibili insieme l'aumento dei redditi reali, il miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'ambiente, la riduzione dell'orario di lavoro e lo sviluppo dello Stato sociale. Oggi la rivoluzione informatica sta aprendo nuovi, ampi orizzonti all'aumento della produttività. L'Europa dispone delle risorse umane, delle strutture scolastiche, delle tradizioni culturali e delle infrastrutture materiali necessarie per assumere un ruolo di primissimo piano in questo processo. Essa lo potrà

giocare se saprà unirsi. Spetterà alla politica e alle forze sociali stabilire la proporzione nella quale le maggiori risorse prodotte dal progresso tecnologico saranno ripartite tra i diversi impieghi possibili, e in particolare in quale misura esse saranno destinate all'arricchimento dei più intraprendenti e dei più fortunati e in quale al perseguimento di fini pubblici e di solidarietà sociale. In un quadro politico come quello della Federazione europea, liberato dalla tutela dei mercati finanziari alla quale i suoi Stati-membri sono attualmente condannati dalla loro divisione, esse lo potranno decidere in piena autonomia. Ed è difficile pensare che la classe politica europea rinunzierà ai valori e alle tradizioni cui si è finora ispirata per perseguire la realizzazione di un modello di società nel quale i ricchi diventano sempre più ricchi e i poveri sempre più poveri.

Francesco Rossolillo

Interventi *

RIPENSANDO LA CITTADINANZA MONDIALE

L'argomento di questo articolo è il cambiamento in corso nell'attuale sistema della cittadinanza nazionale, cui fa riscontro l'emergere del concetto di cittadinanza mondiale. I problemi trattati sono tre: in primo luogo, si esamina l'attuale assetto della «cittadinanza», che trae origine dal cosiddetto «sistema di Westfalia» degli Stati nazionali; in secondo luogo, si analizzano i mutamenti delle caratteristiche della cittadinanza nazionale; infine si suggerisce l'ipotesi che stia nascendo una forma di cittadinanza mondiale.

1. *L'ordine attuale basato sugli Stati nazionali.*

a) *Il sistema di Westfalia*. L'umanità ha attraversato due fasi di sviluppo dell'organizzazione politica e attualmente si sta avviando verso una terza fase. Il primo «ordine globale» era basato su tribù e città-Stato e sulle loro rispettive ambizioni imperiali (quali quelle di Atene e Roma). Per esempio, l'Impero romano dal III al V secolo è stato periodicamente attaccato dai Goti. Michael Grant, il biografo di Costantino (?272-337), afferma che fu senza dubbio una fortuna per Roma che i Goti, così come le altre popolazioni germaniche, fossero disuniti e disorganizzati: ogni unità geografica del territorio dei Goti aveva suoi mercati, separati dagli altri, i quali vendevano beni a chiunque fosse pronto a comprarli, indipendentemente dalla loro appartenenza etnica o razziale. Ma il vero svantaggio per i Goti consisteva nel fatto che la frammentazione si estendeva anche alla vita politica: la loro società, normalmente, non aveva alcun *leader*, né essi furono in grado di introdurre e rafforzare qualche forma di centralizzazione (1).

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

L'attuale sistema degli Stati — basato sugli Stati nazionali — è spesso chiamato «sistema di Westfalia», in quanto ha avuto inizio nel 1648 con il Trattato di Westfalia, alla fine della guerra dei Trent'anni in Europa, e con la caduta del Sacro Romano Impero. Il termine «nazione» si riferisce ad un gruppo etnico e lo Stato è l'apparato politico che governa tale gruppo.

Una caratteristica del sistema è l'accentramento del potere nelle mani di chi governa, che, grazie allo sviluppo tecnologico, può tenere sotto controllo vasti territori. Una seconda caratteristica è la presenza di frontiere ben definite che dividono il mondo in un ordinato mosaico di Stati nazionali, fra i quali esiste (ed è la terza caratteristica) un certo grado di uniformità. Ad esempio, essi presentano molte somiglianze sotto il profilo delle istituzioni politiche (anche se possono funzionare in modo diverso) e ciò consente ai governi di cooperare l'uno con l'altro.

b) *La cittadinanza e il sistema dello Stato nazionale.* La cittadinanza è una componente essenziale del sistema di Westfalia. Ognuno deve essere cittadino di uno Stato nazionale (perfino i rifugiati continuano a nutrire il desiderio di essere cittadini del loro paese d'origine o di uno nuovo). La cittadinanza, in termini legali e politici, è ciò che unisce l'individuo al suo governo nazionale.

Non c'è, tuttavia, accordo su come la «cittadinanza» venga acquisita. Per esempio, in Francia i cittadini sono gli abitanti del territorio francese. L'essere francesi viene associato alla lingua ed alla cultura francesi — ed esse vengono acquisite attraverso l'apprendimento. Per contro, la nozione tedesca di cittadinanza è etnica: chiunque sia di origine tedesca può rivendicare la cittadinanza tedesca. Così, il discendente di una famiglia tedesca, vissuta, ad esempio, in Ucraina per due secoli, potrà acquisire la cittadinanza tedesca più facilmente di una persona nata in Germania da genitori turchi (*Gastarbeiter*). Il termine *Gastarbeiter* (lavoratore ospite) è un'espressione con cui i Tedeschi rimuovono la questione della presenza turca — Berlino è oggi la quarta più grande città «turca» del mondo — considerandola solo un «problema temporaneo». Tuttavia, ormai vi sono più di tre generazioni di tali «lavoratori ospiti» residenti sul suolo tedesco, tuttora privi della cittadinanza tedesca. Analogamente, per diventare cittadino giapponese, una persona deve essere nata da genitori i cui genitori stessi erano giapponesi. Ciò spiega come mai i nippo-coreani, le cui famiglie risiedono in Giappone da un secolo, ancora oggi non abbiano la cittadinanza giapponese.

Al polo opposto troviamo la cittadinanza australiana e quella americana, acquisite in forza del fatto di risiedere in quei paesi e subordinatamente ad alcuni criteri stabiliti dal governo, che oggi si basano sulle competenze di chi richiede la cittadinanza o sul numero di suoi parenti già presenti nel paese.

Michael Dobbs-Higgins, nel suo studio sulla regione asiatica del Pacifico, ha descritto alcuni dei problemi creati dal colonialismo occidentale: le nazioni colonizzatrici spesso hanno disegnato delle frontiere sulle mappe senza tenere in alcuna considerazione i confini etnici o geografici. Per questa ragione, ad esempio, molti Thailandesi vivono al di fuori della Thailandia... Molte nazioni nell'area asiatica del Pacifico hanno combattuto, e in alcuni casi stanno ancora combattendo, guerriglie innescate da minoranze che non nutrono sentimenti di fedeltà nazionale per il paese in cui vivono. Quell'insieme di culture tribali costituito dalle Filippine non ha praticamente altro che il suo passato coloniale come criterio unificante. La stessa cosa vale per Malaysia, India ed Indonesia (2).

Questo autore ha inoltre identificato quattro gruppi di «Cinesi»: coloro che appartengono alla Repubblica popolare cinese, a Hong Kong e a Taiwan, oltre ai Cinesi della Diaspora. Riguardo all'ultimo gruppo, ci sono circa 43 milioni di Cinesi nella regione il cui *status* è cambiato nel corso degli anni. Egli afferma che «durante gli anni Cinquanta, Mao Zedong, parlando dei Cinesi all'estero, si riferiva ad essi come a persone di nazionalità cinese. Sulla base di ciò esortava i Cinesi d'oltreoceano a tornare in patria per contribuire alla costruzione della nuova Cina. Ma durante gli anni Sessanta e Settanta, la *leadership* cinese ha cambiato atteggiamento, invitando amici e parenti d'oltreoceano ad integrarsi nel paese in cui vivevano, così da creare dei gruppi di potere e, allo stesso tempo, continuare ad inviare rimesse in valuta straniera alle proprie famiglie rimaste in patria. Den Xiaoping, quando tornò al potere in Cina, cercò a sua volta di blandire i Cinesi d'oltreoceano (3).

Così, paradossalmente, benché la cittadinanza sia una delle componenti chiave del sistema di Westfalia, non c'è affatto accordo su un problema basilare quale quello del modo con cui la cittadinanza è acquisita. Comunque, ora questo problema sta diventando meno rilevante, poiché questo sistema è in declino.

2. *Il declino del sistema di Westfalia.*

Il sistema di Westfalia è messo in discussione a causa di due fattori in qualche modo correlati: da una parte l'emergere di nuovi problemi che

trascendono i confini nazionali (questo articolo si occuperà solo di quelli connessi all'ambiente ed all'economia) (4), dall'altra la presenza di nuove istituzioni transnazionali, quali le organizzazioni intergovernative (come le Nazioni Unite), le imprese transnazionali e le organizzazioni non-governative (ONG).

a) *L'ambiente*. Sulla base del sistema di Westfalia è difficile affrontare i problemi ambientali globali, e qui di seguito vedremo quattro esempi dei limiti che incontra una gestione basata sui governi nazionali.

Il primo esempio riguarda l'inquinamento, che non è una novità, ma il cui carattere mondiale certamente lo è: per esempio, la pioggia acida si genera in un paese, ma cade su un altro; nel 1986, il disastro nucleare nell'ex URSS ha avuto come risultato una contaminazione radioattiva che ha coinvolto tutta l'Europa. Un secondo esempio è il cosiddetto «riscaldamento globale», causato da molti paesi che non necessariamente ne subiranno le conseguenze. L'Australia, ad esempio, su base *pro capite* è uno dei paesi che maggiormente contribuiscono ad aggravare questo problema, ma l'aumento del livello del mare (se si verificherà) procurerà danni, più che alla stessa Australia, ai suoi vicini, nel Sud-Pacifico e nelle isole dell'Oceano Indiano. In altre parole, chi vive in un dato paese subirà le conseguenze dello stile di vita di chi vive altrove. Consideriamo inoltre le malattie come l'AIDS: oggi possono diffondersi più facilmente da un paese all'altro per i progressi nei mezzi di trasporto che permettono alla gente di viaggiare da un continente all'altro. Si deve infine constatare che l'orizzonte temporale dei governi nazionali è di breve termine ed è in funzione delle successive elezioni o del cambio della guardia. I problemi ambientali, per contro, si sviluppano con gli anni e non diventano necessariamente manifesti nell'arco di vita di un solo governo.

b) *L'economia.* Le economie occidentali sono ancora fortemente influenzate dalle idee di J. M. Keynes (1883-1946). La sua idea di fondo era che, in caso di recessione, il governo dovrebbe compiere degli interventi economici, finalizzati a mettere in circolazione del denaro per stimolare l'attività economica.

Questo precetto non funziona in un'economia nazionale «globalizzata». Ad esempio, un'iniezione di denaro nell'economia italiana, oggi, non necessariamente si ferma in Italia. Circa la metà di ciò che oggi è chiamato «commercio internazionale» avviene all'interno di differenti componenti delle stesse imprese transnazionali. Il tentativo di stimolare un'economia nazionale con i tradizionali metodi keynesiani non necessariamente funziona: una riduzione delle tasse degli Italiani non necessariamente avrà ricadute sulla produzione interna, in quanto la spesa potrebbe indirizzarsi verso beni e servizi giapponesi, sud-coreani o americani.

Kenichi Ohmae, un consulente economico giapponese, ha coniato un nuovo termine: la *Inter-Linked Economy* (ILE), riferendosi alla triade Stati Uniti, Europa e Giappone, cui si aggiungono le «tigri» asiatiche, cioè Taiwan, Hong Kong e Singapore.

La comparsa della ILE ha creato molta confusione, particolarmente tra chi era abituato ad avere a che fare con politiche economiche basate sulle statistiche macro-economiche tradizionali che mettono a confronto una nazione con l'altra. Queste teorie non funzionano più. Mentre gli economisti keynesiani si aspettano che, con la crescita economica, aumenti il lavoro, ciò spesso non avviene perché il lavoro potrebbe anche essere creato all'estero. Se il governo restringe l'offerta di moneta, può anche accadere che giungano prestiti dall'estero, con il risultato di rendere praticamente senza senso la politica monetaria di una nazione. Se la Banca centrale di un paese aumenta il tasso di interesse, possono arrivare capitali meno costosi da altre zone dell'ILE. A tutti i fini pratici, quest'ultima ha reso dunque obsoleti i tradizionali strumenti delle Banche centrali — tassi di interesse e riserve di denaro (5).

Le campagne «compra australiano» o «compra britannico», finalizzate a cambiare i modelli di consumo, sono comunque destinate all'insuccesso: il coinvolgimento di imprese straniere riguarda così tanti aspetti della vita economica australiana o britannica, che è spesso difficile comprare prodotti specificamente australiani, ad esempio. Neppure il marchio può servire, perché il *made in Australia* può includere anche beni stranieri assemblati in Australia (ad esempio, molti succhi di frutta «australiani» sono fatti con succhi prodotti oltreoceano e confezionati in Australia).

Inoltre queste campagne sono minate dai mezzi di comunicazione di massa. L'impatto della televisione globale comporta, nel bene e nel male, lo sviluppo di una cultura globale del consumatore, che ha come simboli la Coca-cola (la bibita globale), Big Mac (il *fastfood* globale) e Madonna. La Coca-cola è venduta e la *Cable News Network* (CNN) è guardata in un numero di paesi che supera di gran lunga quelli appartenenti alle Nazioni Unite. Ogni 14 ore viene aperto, in qualche parte del mondo, un punto di vendita Mac Donald, impresa che utilizza uno staff di persone tre volte maggiore di quello dell'ONU. Se i consumatori vogliono prodotti stranieri e non sono interessati ai loro equivalenti domestici, ciò significa che

ciascuno Stato nazionale deve esportare beni e servizi per finanziare le importazioni dei prodotti richiesti dai suoi consumatori.

I pesci non sono consapevoli che stanno nuotando nell'acqua. Essi danno l'acqua per scontata. Lo stesso si può dire a proposito dei condizionamenti sociali degli uomini. Noi diamo per scontato il nostro ambiente sociale e spesso non consideriamo sino a che punto siamo condizionati dalla cultura globale del consumatore.

Harry Stein era un giornalista australiano di sinistra (in gioventù è stato membro del partito comunista). Nelle sue memorie egli rievoca il suo primo viaggio in Inghilterra e ricorda come fosse infastidito dal fatto che i comunisti inglesi si riferissero a lui come ad un «colono» (6), dimostrando di essere succubi della mentalità imperialistica, benché fossero oppositori dell'imperialismo. Ma in realtà si può dire più o meno la stessa cosa dello stesso Stein. Ricordando la sua giovinezza e il modo in cui amava spendere il suo denaro egli affermò: «Io ero esigente nel vestire ed ero un avido lettore dell'*Esquire*, giornale americano, sia per le sue storie che per gli articoli sulla moda» (7). Questo membro di spicco della Lega dei giovani comunisti era un oppositore della politica degli Stati Uniti e, nello stesso tempo, seguiva la moda ed era parte integrante della emergente società dei consumi.

Il consumismo ha una grande capacità seduttiva e una persona può non rendersi conto di quanto i suoi gusti vengano forgiati dalle imprese globali o fino che punto essi contrastino con le convinzioni politiche che va professando.

c) *Le nuove istituzioni globali.* Le nuove istituzioni globali sono le organizzazioni internazionali, le imprese transnazionali e le organizzazioni non governative (8). I governi nazionali hanno ritenuto necessario creare organizzazioni internazionali (o, più precisamente, «intergovernative») per facilitare la cooperazione fra gli Stati. Il mero fatto che queste organizzazioni esistono è di per sé stesso una prova che i governi, benché riluttanti, riconoscono di dover affrontare insieme un crescente numero di questioni, come la salute e la protezione dell'ambiente.

L'ONU è l'esempio più noto di organizzazione intergovernativa. Mentre l'attenzione dell'opinione pubblica per le Nazioni Unite si è focalizzata sulla cooperazione politico-miltare (ad esempio, sulle operazioni di *peacekeeping*), i progressi più significativi sono stati fatti nel campo della cooperazione economico-sociale. Fino alla fine degli anni Ottanta, periodo in cui sono aumentati gli interventi di *peacekeeping*, almeno l'80% delle risorse delle Nazioni Unite era impiegato nella

cooperazione economico-sociale. Ad esempio, l'ONU ha coordinato la campagna per sradicare il vaiolo (terminata nel 1980) e per creare una nuova legge sul mare (1982). E' innegabile che il ruolo delle organizzazioni intergovernative sia oggi in crescita.

Le imprese transnazionali hanno contribuito a creare un'economia globale. L'ex URSS e la Cina hanno provato a restarne fuori, ma hanno dovuto soccombere: «Se non puoi batterli, unisciti a loro». Nel quadro dell'economia globale, per esempio, il denaro si muove più liberamente, essendosi indebolito, negli anni Ottanta, lo stretto controllo dei sistemi bancari nazionali. Il denaro è di per sé stesso una fonte di altro denaro nella misura in cui le imprese speculano sulle fluttuazioni del valore di cambio delle monete: più di 600 miliardi di dollari americani possono muoversi in un solo giorno attraverso le operazioni sui cambi. Gli operatori possono condizionare verso l'alto o verso il basso il valore delle monete. Per esempio, nel luglio 1993, gli speculatori hanno attaccato il franco francese, iniziando a vendere e i banchieri centrali (specialmente quelli di Francia e Germania) si sono mossi per proteggerlo comprando franchi con valute straniere. Ciò non ne impedì la svalutazione, nonostante la Banca centrale tedesca abbia speso 69 miliardi di dollari (il denaro finì nelle mani degli speculatori, uno dei quali è riuscito a guadagnare la somma di 1,5 miliardi di dollari in meno di una settimana).

Le imprese transanzionali operano superando le barriere nazionali, ed hanno il potere di mettere i governi l'uno contro l'altro: se un governo crea delle difficoltà a un'impresa, essa cercherà un ambiente più congeniale in un altro Stato.

Le imprese creano inoltre una cultura globale del consumatore attraverso le tecniche di *marketing* e la creazione di nuovi bisogni globali (ad esempio hamburger o dinosauri).

Infine, tali imprese operano spesso al di fuori del controllo nazionale. Ad esempio, uno dei maggiori scandali finanziari degli ultimi anni è stato il collasso della Banca di credito e di commercio internazionali (BCCI). Come ha scritto il quotidiano inglese *The Guardian*: «La prima lezione da trarre dal collasso della BCCI è la necessità di creare un meccanismo internazionale capace di sorvegliare i miliardi di capitali, legali ed illegali, che possono essere spostati in tutto il mondo premendo la tastiera di un computer, senza un adeguato controllo: gli anni Ottanta ci hanno dato la *deregulation* internazionale, ma non il controllo internazionale che sarebbe dovuto essere una sua diretta conseguenza. La BCCI si è sviluppata nei paradisi fiscali segreti di Lussemburgo e delle isole Cayman. Posseduta dagli Arabi e gestita dai Pachistani, non solo era

senza timone ma anche senza Stato, senza una Banca centrale alle spalle. La Banca di Inghilterra ha fatto bene ad ordinare un giro di vite globale con un breve preavviso, ma questo non spiega come mai sia potuta sopravvivere così a lungo una banca che è stata accusata di riciclare il denaro della droga e che si è assicurata in segreto il controllo di due banche americane. Il governatore della Banca di Inghilterra ha osservato che 'l'insinuazione è una cosa, l'evidenza è tutt'altra cosa'. Il punto è proprio questo. In assenza di un organismo internazionale in grado di esercitare la sorveglianza sulle frodi globali, ci sarà solo l'insinuazione sino a che una banca non diventerà così spregiudicata da rischiare, come è accaduto alla BCCI, di impiccarsi con le sue stesse mani» (9).

Una organizzazione non governativa è qualunque tipo di organizzazione non controllata dal governo e dal mondo degli affari. Le ONG da tempo giocano un ruolo importante nella vita dei paesi occidentali sviluppati. Gli unici paesi che, in questo secolo, hanno cercato esplicitamente di fare a meno delle ONG sono stati quelli comunisti, in particolare l'Unione Sovietica, che riteneva che il governo stesso fosse in grado di fornire tutti i servizi, dalla culla alla bara, e di sapere che cosa fosse meglio per la gente. Perciò, tutte le ONG dell'Europa dell'Est hanno operato ai margini dell'esistenza ufficiale e a volte sono state anche dichiarate illegali. Con la fine del comunismo, queste ONG hanno costituito la base della cosiddetta «società civile» in Europa orientale.

Ci sono molte ragioni che spiegano la recente rapida espansione delle ONG: i) una generale crisi di fiducia ha colpito i sistemi politici occidentali. C'è un diffuso scetticismo fra gli elettori nei confronti dei politici, che sembra del tutto giustificato dal fatto che, come si è dimostrato con i due esempi precedenti, i governi nazionali non riescono più ad esercitare un controllo adeguato né sull'ambiente, né sull'economia nazionali (10). ii) Le ONG mobilitano lo spirito comunitario. Esse consentono agli individui di impegnarsi in prima persona per costruire una società migliore, ad esempio con il servizio volontario che, attraverso le ONG, coinvolge centinaia di migliaia di persone: la gente offre volontariamente tempo, denaro e competenze a queste organizzazioni, mentre non è disposta a fare lo stesso con organismi governativi ufficiali. iii) Esse sono capaci di fare ricerca e spesso si impegnano in progetti che le università non sono in grado di condurre in porto per mancanza di fondi. Inoltre, buona parte della ricerca realizzata in ambito accademico è troppo staccata dal grande pubblico: gli accademici troppo spesso parlano tra di loro e raramente si rivolgono al pubblico esterno. Le ONG invece realizzano le loro ricerche, sanno tradurre in un linguaggio chiaro le

ricerche poco accessibili svolte in università, e sono anche abili nell'usare i *mass media* per divulgare i risultati delle loro indagini. iv) le ONG dimostrano come, per realizzare un cambiamento, bisogna concepire un modello che ne mostri il risultato. In altri termini, non è sufficiente esprimere delle esigenze: bisogna anche presentare una alternativa. Per questo le ONG sono spesso all'avanguardia del cambiamento e con il loro impegno promuovono l'innovazione, un nuovo pensiero e nuove prospettive. Sono esse, più che i governi, a tenere il passo con i tempi. v) Le ONG sopravvivono alle mode e alle illusioni dei governi e vivono oltre le scadenze dei governi eletti, prestando una attenzione costante ai temi della giustizia sociale, quando i governi preferirebbero ignorare tali questioni. vi) Molte ONG superano i confini nazionali. I membri di *Amnesty International*, ad esempio, possono impegnarsi in campagne a favore di coloro che sono prigionieri solo al di fuori del loro paese. I gruppi per lo sviluppo del Terzo mondo stanno raccogliendo fondi al di fuori del loro rispettivo paese. L'appartenenza a una ONG è un passaporto per occuparsi di questioni internazionali.

Perciò le Organizzazioni non governative rappresentano una forza crescente nella politica globale. Esse si impegnano per assicurarsi la copertura dei *media*, fanno appello alle persone deluse dalle tradizionali scelte politiche dei partiti e offrono una prospettiva ed una continuità che superano la visione di breve periodo dei governi.

d) *Implicazioni per i concetti tradizionali di cittadinanza.* Il declino dell'importanza degli Stati nazionali ha ovvie implicazioni per il concetto tradizionale di cittadinanza. Il governo nazionale e lo Stato nazionale a cui una persona appartiene non sono più così importanti per il suo senso di lealtà. La sua salute, i suoi stili di consumo e la sua attività politica, ad esempio, possono essere influenzati da fattori esterni. Continueranno ad essere cittadini di un certo Stato, ma quest'ultimo avrà una rilevanza progressivamente decrescente ai loro occhi.

La creazione della cittadinanza mondiale.

a) *Verso un sistema post-westfalico.* L'alternativa al sistema di Westfalia non si potrà realizzare in una notte. Nessuno, nel 1648, si è alzato una mattina, dicendo che sarebbe stato creato un nuovo ordine globale quel giorno. L'ordine globale si è sviluppato e la gente, a poco a poco, si è resa conto che esso esisteva. Il sistema degli Stati nazionali non scomparirà completamente, e i governi nazionali avranno sempre un

ruolo, anche se ridotto.

La nuova era non sarà caratterizzata, come si pensa oggi, da nette alternative fra modelli di società. Sarà aperta a molteplici opzioni, grazie alla compresenza di molte configurazioni entro un ampio spettro di scelte. Perciò i governi nazionali resteranno, ma non saranno così importanti come i *mass media* implicitamente sostengono (soprattutto in tempo di elezioni).

Si sta dunque sviluppando un nuovo ordine globale in cui i governi nazionali dovranno condividere il potere con le organizzazioni internazionali (soprattutto l'ONU), le imprese transnazionali e le ONG. L'ordine globale post-westfalico dovrà trovare soluzioni formali per inserire le imprese transnazionali e le ONG nel processo decisionale globale. Ad esempio, le imprese transnazionali traggono grandi vantaggi dalle missioni di pace dell'ONU: perché non imporre delle tasse a livello globale sulle imprese transnazionali per contribuire a finanziare l'ONU? Ciò dovrebbe essere accompagnato dall'attribuzione alle suddette imprese di un ruolo nel processo decisionale delle Nazioni Unite nel rispetto del principio «*no taxation without representation*».

b) *La cittadinanza mondiale*. Anche la nozione di cittadinanza mondiale è parte del sistema post-westfalico in formazione. Già esistono e si sono consolidate le premesse di un embrione di cittadinanza mondiale. In primo luogo, come si è osservato in precedenza, si sta sviluppando un cultura globale del consumatore che induce la gente a pensarsi come parte di un mercato globale.

In secondo luogo, le ONG consentono ai cittadini di porre in atto delle campagne contro il loro governo su talune politiche che essi disapprovano: i governi non sono l'unico referente per progettare la società. Inoltre le ONG (come il *Rotary*, *Greenpeace*, *Amnesty International*) formano una comunità globale, il che significa che i normali cittadini, nel mondo, agiscono strettamente in contatto gli uni con gli altri molto più di quanto non sia mai successo in passato.

In terzo luogo, ci sono le reti religiose globali (il bahaismo, il cristianesimo, l'islamismo) che da sempre intersecano i confini dell'ordinato mosaico di paesi.

In quarto luogo, ci sono specifiche forme di cittadinanza mondiale legate ad alcune ONG che, con la loro esistenza, incoraggiano gli individui a pensarsi come cittadini del mondo. Fra queste ONG, la cui finalità consiste precisamente nello sviluppo di tale consapevolezza, si annoverano, ad esempio, i *Citoyens du Monde* (11) e la *World Citizens Foundation* (12).

Infine, la Terra, vista dal cosmo, è un pianeta blu senza confini nazionali, è un mondo senza frontiere. Sono gli uomini ad avere creato confini politici, però ora sta emergendo una nuova visione del pianeta.

Nel 1948, l'astrofisico inglese Fred Hoyle ha affermato: «Non appena sarà disponibile una fotografia della Terra presa dall'esterno e non appena il suo completo isolamento diverrà palese, una nuova idea, potente come nessun'altra nella storia, si farà strada». Vent'anni dopo, una delle missioni dell'Apollo ha reso disponibile quella fotografia. Noi sapevamo come sarebbe stata molto tempo prima di vederla, eravamo abituati a definizioni come «veicolo spaziale», «villaggio globale», tuttavia vedere la fotografia è stata un'esperienza eccezionale. Nel giro di 12 mesi, è stato proclamata la prima Giornata della Terra, dopo 18 mesi è stata fondata l'Agenzia per l'ambiente, è stato formato il primo partito europeo dei Verdi...: tale è stata la «potenza della fotografia» (13).

Concludendo, l'ordine globale post-westfalico sarà caratterizzato da «cittadinanze» multiple. Una persona avrà ancora una cittadinanza nazionale, perché lo Stato nazionale esisterà ancora, anche se con un'importanza ridotta. Quella stessa persona potrebbe però avere altre cittadinanze, se lavora per un'impresa transnazionale e deve viaggiare frequentemente. Si profila anche una cittadinanza comune dell'Unione europea per gli abitanti dell'Europa occidentale — già oggi, il controllo dei passaporti all'interno dell'Unione per gli Europei è una pura formalità ed è distinto da quello dei non Europei.

Ci saranno sempre più cittadini mondiali, in senso economico e culturale. Potrebbe anche essere previsto il pagamento di tasse direttamente all'ONU: il Segretario generale dell'ONU, per la gestione dei problemi finanziari dell'Organizzazione, ha ipotizzato che l'ONU possa fare affidamento su entrate diverse da quelle legate ai contributi dei governi nazionali, suggerendo «una tassa sul traffico aereo internazionale, che dipende dal mantenimento della pace» (14).

Insomma, il tradizionale concetto di cittadinanza nazionale sta subendo un cambiamento radicale. La sua nuova definizione comprenderà la dimensione globale.

Keith Suter

NOTE

(1) Michael Grant, *The Emperor Constantine*, Londra, Weidenfeld & Nicolson, 1993, pp. 54-5.

(2) Michael Dobbs-Higginson, *Asia Pacific: Its Role in the New World Disorder*, Londra, Heinemann, 1993, p. 14.

(3) *Ibidem*, pp. 175-6.

(4) Cfr. Keith Suter, *Global Agenda: Economics, the Environment and the Nation-State*, Sydney, Albatross, 1995.

(5) Kenichi Ohmae, *The Borderless World*, Londra, Collins, 1990.

(6) Harry Stein, *A glance Over an Old Left Shoulder*, Sydney, Hale & Iremonger, 1994, p. 43.

(7) *Ibidem*, p. 38.

(8) Cfr. Keith Suter, *Global Change: Armageddon and the New World Order*, Sydney, Albatross, 1995.

(9) «After the Debacle», in *Time*, 16 agosto 1993, pp. 34-9.

(10) «The Bank That Got Away», in *The Guardian* (Londra), 8 luglio 1991, p. 5.

(11) 15, rue Victor Duruy, 75015 Parigi.

(12) 55 New Montgomery Street, Suite 224, San Francisco, CA, 94105.

(13) John Cato, «Foreword», in Kathleen Whelan, *Photographs of The Age: Newspaper Photography in Australia*, Sydney, Hale & Iremonger, 1993, p. 7.

(14) UN Secretary General, *An Agenda for Peace*, New York, United Nations Department of Public Information, 1995, pp. 67-8.

Trent'anni fa

IL CROCEVIA TRA LE NAZIONI E L'EUROPA *

La fine del periodo transitorio del Mercato comune è un fatto storico complesso, e non solo un fatto economico. Il suo significato va perciò cercato non solo nei suoi risultati economici, considerati in sé stessi, ma anche, e soprattutto, nel carattere della situazione politica che li ha resi possibili. Ma questo significato non è stato ancora pienamente compreso dalla classe politica dei nostri paesi, e non è ancora divenuto, proprio per questa ragione, il punto di applicazione di una volontà politica pari alle possibilità che ha creato. Esso presenta perciò un quadro di luci e di ombre, e una grande incertezza quanto alle sue conseguenze prossime e remote.

Nel Mercato comune ha preso la forma più avanzata e più incisiva l'aspetto fondamentale della politica postbellica in Europa occidentale: la prevalenza dell'unità europea su ogni altro indirizzo di politica generale. Questo fatto, nel quale ha trovato espressione la volontà di riscossa dell'Europa, è stato decisivo non solo per l'evoluzione dei Sei, ma anche per quella dell'intera area atlantica. Esso potrebbe, d'altra parte, essere decisivo anche per il futuro, perché costituisce la base indispensabile per sviluppare una politica che si proponga, come ultimo termine, l'unificazione totale dell'Europa, il suo definitivo riscatto, e il suo contributo alla formazione di un equilibrio internazionale più aperto alle grandi trasformazioni sociali ovunque in corso.

Se consideriamo il passato che sta ormai alle nostre spalle, dobbiamo senz'altro attribuire allo sviluppo dell'unità europea gli aspetti positivi del secondo dopoguerra. Per apprezzarli nel loro giusto valore, basta confrontarli con quelli negativi, e carichi di conseguenze tragiche, del primo dopoguerra. Abbiamo avuto la collaborazione fra gli Stati al posto

* Questo testo è stato pubblicato in francese in *Le Fédéraliste*, X (1968), pp. 40 e segg.

del confronto di potenza e delle passioni nazionalistiche, il ridimensionamento e l'espansione dell'economia al livello continentale al posto del protezionismo, dell'autarchia e dell'impoverimento. Sono questi argini che hanno impedito a quanto c'è ancora di irresponsabile nelle nostre forze politiche di riprodurre situazioni disastrose. Ma non bisogna dimenticare che tutto è ancora in gioco. La prevalenza dell'unità europea è stata, salvo lodevoli eccezioni, più un frutto delle cose che della volontà degli uomini, e non si è ancora tradotta, a causa di ciò, in un ordine duraturo.

Ancora oggi, nonostante l'evidenza dei fatti che mostrano la società europea in piena formazione, l'unità europea resta affidata più alle cose che alla volontà dei partiti democratici. Pur ammettendo la finalità europea, questi partiti concentrano infatti i loro sforzi verso altri scopi. Essi cercano ancora, e sempre più vanamente, di mobilitare la volontà dei cittadini sugli obiettivi, anacronistici e irrealizzabili, del rinnovamento dello Stato nazionale, della politica nazionale e della società nazionale, senza rendersi conto della contraddizione tra la costruzione dell'Europa e la restaurazione degli Stati nazionali, senza capire che la Federazione europea è l'alternativa storica alla crisi irreversibile degli Stati nazionali.

Qui stanno le ombre, perché la spinta delle cose non basta più per assicurare la prevalenza dell'unità europea sugli altri indirizzi di politica generale, e, con questa prevalenza, un minimo di ordine evolutivo. E' vero che l'unità europea sembra rivestire il carattere di una necessità storica. Ma questa ipotesi non esclude affatto la possibilità di eclissi periodiche nella marcia dialettica verso l'unità. Di fatto, il nazionalismo ha già rialzato la testa in Europa. Respingendo il «bilancio federale» della Commissione della CEE e l'elezione popolare del Parlamento europeo, esso ha già bloccato gli sviluppi federalistici della Comunità. Se non verrà sconfitto in tempo utile, esso impedirà la trasformazione dell'unione doganale in una compiuta unione economica, e il suo allargamento ai paesi via via pronti a farne parte. E, cosa ancora più grave, esso renderà impossibile la soluzione del problema che ci ha già messo di fronte ai primi segni della possibilità di una nuova crisi rovinosa del potere politico in Europa: la crisi della partecipazione politica, e soprattutto del suo aspetto più importante, anche se meno in vista.

Dopo i colpi di spalla del movimento studentesco tutti ammettono l'esistenza di questa crisi. Ma quanti capiscono che, per risolverla, bisogna, in primo luogo, far partecipare i cittadini alla costruzione dell'Europa? Si ammette, almeno a denti stretti, che per riattivare la partecipazione dei cittadini alla vita politica e sociale bisogna mettere nelle loro

mani, a grado a grado che se ne mostrano capaci, la loro vita di lavoro, di studio e di comunità. Ma nessuno tiene presente che si tratta anche, e soprattutto, di rimettere nelle loro mani il loro destino storico.

E' un fatto che il nodo decisivo, la linea di confine tra la compressione e la liberazione delle energie positive si trova a questo punto; ed è un fatto che questo punto sta al crocevia tra le nazioni e l'Europa. In Europa il destino degli uomini dipende dalla possibilità di orientare l'economia europea verso fini sociali e umani, di contribuire a una distensione che non si vanifichi nell'imperialismo, di agire davvero per diminuire lo scarto crescente tra paesi ricchi e poveri. Ma la cittadinanza e il voto nell'ambito degli Stati nazionali non sono mezzi adatti per questi fini; sono, al contrario, delle paratie stagne che impediscono al popolo di partecipare attivamente, in prima persona, alle vicende cruciali del nostro tempo. Solo la cittadinanza e il voto nell'ambito di uno Stato federale europeo consentirebbe agli Europei di non subire passivamente le scelte da cui dipende il loro destino. Gli Stati nazionali, superati dalla dimensione della vita economica, sociale e culturale, schiacciati dalle potenze continentali, hanno ridotto ingiustamente gli Europei al rango di uomini inferiori ai Russi e agli Americani. Bisogna dunque andare al di là degli Stati nazionali, bisogna costruire, sulla base economica che si è già formata nella parte occidentale, il primo nucleo degli Stati Uniti d'Europa.

L'ostacolo da superare non sta più nella situazione obiettiva, ma nella coscienza umana. L'esistenza di una base economica, cioè sociale, europea, dimostra senza ombra di dubbio che non è vero, come si ritiene persino negli ambienti europeistici, che un potere statuale europeo sarebbe un obiettivo politico ancora remoto, ancora fuori dalla portata reale della volontà umana, perché ancora estraneo agli interessi e alle lotte del popolo. La verità è che lo si considera remoto solo perché non ci si batte per raggiungerlo, perché lo si colloca al di fuori dell'orientamento della propria azione, e quindi, *ipso facto*, al di fuori del quadro della propria conoscenza. La verità è che lo Stato europeo, come obiettivo politico, ha carattere realistico perché si può agire per costruirlo. E' un fatto che è possibile associare i cittadini, e le basi dei partiti, alla costruzione dell'Europa reclamando fermamente, secondo la lettera del Trattato, l'elezione popolare del Parlamento europeo, e mettendo in moto ovunque questa rivendicazione con l'elezione diretta dei propri delegati nei paesi dove nessun ostacolo serio impedisce questa elezione, per travolgere gli ostacoli esistenti altrove.

Se non ci si colloca nella prospettiva della lotta per il potere statuale

europeo, non si riesce a capire la natura e la portata di questa azione. Se ci si colloca in questa prospettiva, non si fatica invece a vedere che mettere in moto sul piano elettorale, con elezioni europee, i membri di una comunità che non è ancora uno Stato, significa proprio fare il primo passo — e nel contempo il passo più importante, quello decisivo — per costruirlo. Basta tener presente, del resto, quale sarebbe il significato storico di questo voto per la coscienza degli uomini. Con questo voto essi acquisterebbero la dignità di cittadini europei. Ciò significa che essi darebbero vita, sul piano della coscienza politica, anche se non ancora su quello della compiuta formazione giuridica, al popolo europeo: un popolo federale, un popolo di nazioni, il popolo che può esprimere le possibilità sociali e politiche del presente stadio di sviluppo dei nostri paesi. La lotta politica ritroverebbe un grande punto di riferimento, capace di guidare la nostra pigra classe politica e la nostra intellighenzia smarrita. Infiniti echi si desterebbero in tutta Europa, e nel mondo intero, stanco dell'egemonia russo-americana.

E' difficile pensare che questo popolo, se sarà messo in moto dalle elezioni europee, e costituito come coscienza, possa fermarsi prima di aver conquistato il suo mezzo di espressione democratico: lo Stato federale europeo. Cioè, prima di aver compiuto sul suo vero terreno, che è quello costituente, il processo di formazione dell'Europa politica, che i partiti si propongono vanamente di costruire senza l'intervento diretto dei cittadini, fuori dal terreno democratico. In ogni modo, la storia ha messo gli Europei di fronte a questa sfida. Si tratta di raccoglierla, o di essere sconfitti senza nemmeno aver avuto il coraggio di battersi.

Mario Albertini

NOTIZIE SUGLI AUTORI

KARL LAMERS, responsabile della politica estera del gruppo CDU/CSU al Parlamento tedesco.

LUCIO LEVI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro dell'Executive Committee del World Federalist Movement, professore di Politica comparata, Università di Torino.

GUIDO MONTANI, Segretario nazionale del Movimento federalista europeo, professore di Economia internazionale, Università di Pavia.

DOMENICO MORO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

FRANCESCO ROSSOLILLO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, già Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

KEITH SUTER, Presidente dell'Australian Association for The Club of Rome.

INDICE ANNO XL (1998)

EDITORIALI

L'Europa e l'emigrazione pag. 3

Moneta europea e sovranità » 105

Verso un sistema mondiale degli Stati » 187

SAGGI

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, *Le riforme istituzionali del Trattato di Amsterdam* » 8

LUCIO LEVI, *La teoria della nazione* » 112

GIOVANNI VIGO, *Profilo dell'integrazione europea* » 126

JOHN PINDER, *Spinelli Monnet Albertini* » 135

KARL LAMERS, *Dopo l'Unione monetaria nuove sfide per l'Europa* » 194

GUIDO MONTANI, *La costruzione dell'Unione monetaria: due metodi a confronto* » 205

NOTE

Unificazioni regionali e riforme del Consiglio di sicurezza dell'ONU (Lucio Levi) » 25

Gli sviluppi dell'unificazione europea nel progetto della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Parlamento italiano (Salvatore Aloisio) » 36

L'interpretazione del Novecento di Ernst Nolte (Sergio Pistone) » 146

Ideologia, utopia, religione (Andrea Chiti-Batelli) » 157

Federalismo e cittadinanza (Francesco Rossolillo) » 166

Ernesto Rossi e il Manifesto di Ventotene (Lucio Levi) » 219

Sovrani ma interdipendenti: il futuro del G7 (Domenico Moro) » 232

Il welfare e il futuro dell'Europa (Francesco Rossolillo) » 241

INTERVENTI

I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica (Sergei A. Beliaev) » 54

Federalismo, regionalizzazione e globalizzazione. Il caso dell'Africa (J. Isawa Elaigwu) » 71

La regionalizzazione dello spazio post-sovietico: aspetti politici ed economici (Igor Kossikov e Lidia Kossikova) » 173

Ripensando la cittadinanza mondiale (Keith Suter) » 249

TRENT'ANNI FA

Il crocevia tra le nazioni e l'Europa (Mario Albertini) » 261

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Immanuel Kant (a cura di Roberto Castaldi) » 89

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1994

Editoriali

L'allargamento dell'Unione europea.
Il neofascismo al governo in Italia.
I tempi dell'unificazione europea.

Saggi

Franco Spoltore, Il futuro della scuola nell'era del modo di produrre scientifico e dell'unificazione mondiale.
Guido Montani, Cittadinanza europea e identità europea.
Domenico Moro, Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale.

Note

Educazione e formazione nel Piano Delors.
La sfida per l'Europa della riduzione dell'orario di lavoro.
L'identità individuale tra ideologia e ragione.
L'Agenda for Development di Boutros Boutros-Ghali.

Interventi

Sergei A. Beliaev, Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia.
Wolfgang Wessels, Strategie del dopo Maastricht.

Trent'anni fa

Mario Albertini, La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari.

Il federalismo nella storia del pensiero

Abbé de Saint-Pierre.

Anno 1995

Editoriali

La Turchia e l'Europa.
Crisi della democrazia e crisi della politica estera.
L'Europa al bivio.

Saggi

Marita Rampazi, Tempo di lavoro, tempo scelto e federalismo.
Karl Lamers, Un nucleo federale per unire l'Europa.
Francesco Rossolillo, La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto.

Note

Il diritto di secessione.
Governo mondiale, rischio climatico e proliferazione nucleare.
La cittadinanza dell'Unione europea.

Discussioni

L'Unione europea è legittima?

L'azione federalista

Francesco Rossolillo, Testo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria.

Trent'anni fa

Mario albertini, L'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero

William Penn.

Anno 1996

Editoriali

Se non si fa l'Europa.
Fine della politica?
Il lungo cammino verso la Federazione mondiale.

Saggi

Ali A. Mazrui, Democrazia, regionalismo e pax africana.
Sergio Pistone, Il Club di Firenze e la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht.
Jean-Francis Billion, I Movimenti mondialisti dal 1955 al 1968.

Note

Diritto alla giustizia e diritto alla pace.

Tolleranza e società multiculturale.
Francia e Germania al bivio.

L'azione federalista
Per un'Assemblea costituente europea.

Trent'anni fa
Mario Albertini, La strategia della lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero
Dante Alighieri

Anno 1997

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

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

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

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

Trent'anni fa
Mario Albertini, La via maestra dell'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero
Thomas Paine.

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