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 XLI, 1999, NUMERO 2

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 XLI, 1999, NUMERO 2

INDICE

L'Europa e la guerra nel Kosovo pag. 75

FRANCESCO ROSSOLILLO, *Federazione europea e Federazione mondiale* » 80

NOTE

L'Europa, la Turchia e i curdi (Francesco Rossolillo) » 108

La crisi finanziaria delle Nazioni Unite e i federalisti (Jean-Francis Billion) » 113

TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, *L'aspetto di potere della programmazione europea* » 127

L'Europa e la guerra nel Kosovo

La guerra del Kosovo ha messo ancora una volta in evidenza la totale impotenza degli Stati dell'Unione europea, e lo ha fatto in modo particolarmente drammatico perché per la prima volta questi si sono trovati direttamente coinvolti in un conflitto che si è svolto nel cuore dell'Europa. L'immagine dell'Unione europea esce gravemente compromessa dalla vicenda del Kosovo. E' stata l'Europa con la sua divisione e la «politica di potenza» dei suoi governi a promuovere attivamente la disgregazione della Jugoslavia nel 1991. E' stata l'Europa che, preso atto della propria incapacità di risolvere il problema bosniaco, ha chiamato nella regione, nel 1995, gli Americani i quali, non dobbiamo dimenticarlo, erano assai riluttanti a lasciarsi coinvolgere nel groviglio dei conflitti etnici della penisola balcanica. E infine l'Europa, che non avrebbe voluto la guerra, è stata costretta a subirla perché gli Americani, una volta chiamati nei Balcani, non erano disposti a tornarne sconfitti, e a giocarsi così la credibilità che devono conservare in quanto unici responsabili del mantenimento dell'ordine mondiale.

In Europa, sotto l'effetto della guerra, si stanno moltiplicando le voci favorevoli alla creazione di una «identità europea di difesa». Ma il problema viene affrontato — quando viene affrontato — senza mettere in discussione il dogma della sovranità. La prospettiva della difesa europea viene sempre e rigorosamente inquadrata nell'ottica intergovernativa: viene vista cioè come un fatto di integrazione tra i comandi militari, di standardizzazione degli armamenti, di rafforzamento dei corpi multinazionali e, soprattutto, di miglioramento della collaborazione tra i governi dell'Unione (per esempio attraverso l'incorporazione dell'UEO nell'Unione europea, cioè di un organismo intergovernativo in un altro organismo intergovernativo). Ma il fatto è che la difesa, cioè il monopolio della forza fisica, si identifica con il cuore stesso della sovranità dello Stato. Ne discende che fino a che l'Unione europea sarà composta da

molti Stati sovrani, vi saranno tante difese nazionali — inefficienti e velleitarie — quanti saranno gli Stati che ne faranno parte, cioè non vi sarà alcuna difesa europea. E il solo elemento di unione tra le politiche di sicurezza degli Stati dell'Unione sarà costituito dalla comune dipendenza dagli Stati Uniti, i cui interessi strategici peraltro non coincidono più con quelli degli Europei, contrariamente a quanto, bene o male, accadeva durante la guerra fredda.

* * *

Vi è quindi identità tra difesa europea e Stato federale europeo, e fino a quando non lo si riconoscerà i discorsi sulla difesa europea serviranno soltanto a gettare fumo negli occhi e a suggerire l'idea che il tragico groviglio del Kosovo avrebbe potuto essere in qualche modo risolto sostituendo le bombe americane con bombe europee.

Ma è chiaro che non è così. Ciò che sarebbe servito nel recente passato e servirebbe oggi nei Balcani è una forte presenza politica *e non militare dell'Europa; è l'esistenza di un disegno generale che consenta alle popolazioni dell'ex-Jugoslavia di vedere, come possibilità concreta, un futuro che non si presenti nel segno del nazionalismo, del sottosviluppo e della dittatura, ma in quello della democrazia e dell'unione tra i popoli.*

Un'Europa unita da un vincolo federale potrebbe offrire questa prospettiva, sostituendo la politica dell'unità alla strategia delle bombe, il cui fallimento si sta tragicamente confermando dopo la fine della guerra, e senza far ricorso all'esercito se non per fini umanitari e con compiti di interposizione.

* * *

Tutto ciò non significa evidentemente che uno Stato federale europeo non dovrebbe avere un efficiente apparato militare. Creare uno Stato federale europeo significherebbe prima di ogni altra cosa disarmare *gli Stati nazionali, quindi trasferire a livello europeo il monopolio della forza. Come è vero quindi che non vi può essere difesa europea senza Stato europeo, così è vero che non vi può essere Stato europeo senza difesa europea. Del resto, quale che sia la politica estera che, nelle diverse contingenze che si dovessero presentare in futuro, farà la Federazione europea, il presupposto della sua efficacia sarà la percezione da parte di tutti che essa sarà condotta da un potere sottratto a qualsiasi egemonia esterna, che abbia cioè il controllo dei mezzi necessari per garantire da sé la propria sicurezza.*

Ma, detto questo, l'Europa nascerà come una potenza che avrà come assi della propria politica estera — quantomeno per una prima, lunga fase della sua esistenza — il pacifico allargamento della sua compagine, la diffusione del modello federale come strumento dell'organizzazione della democrazia internazionale, il rafforzamento dell'ONU e la collaborazione politica ed economica tra le nazioni, e non certo l'uso della forza militare. L'esercito europeo sarà tanto più decisivo come fattore di progresso e di stabilità in Europa e nel mondo quanto meno dovrà essere impiegato.

* * *

Se l'Europa fosse unita da un vincolo federale, essa potrebbe, contemporaneamente al lancio di un programma serio di ricostruzione delle zone devastate dalla guerra, proporre a tutte le repubbliche dell'ex-Jugoslavia l'ingresso nella Federazione europea. La proposta, oltre a prevedere un inevitabile periodo transitorio per rendere possibile — anche attraverso la ricostruzione — la realizzazione delle necessarie condizioni economiche di compatibilità, dovrebbe contenere due condizioni di natura politica. La prima dovrebbe essere quella dell'adozione inequivoca da parte di tutte le repubbliche di istituzioni democratiche. La seconda quella della disponibilità di tutte le repubbliche ad unirsi in un'unica federazione regionale che diverrebbe come tale uno Stato membro della Federazione europea. Va da sé che questa seconda condizione non dovrebbe essere d'ostacolo all'ammissione separata di alcune soltanto delle repubbliche, in attesa che tutte abbiano ottemperato alle condizioni richieste. Ma esse dovrebbero accettare di unirsi con le altre non appena queste fossero ammesse a loro volta.

E' opportuno indugiare un attimo su questa seconda condizione, che a prima vista potrebbe sembrare irrealistica. Essa in realtà è di importanza primaria, per due ragioni. La prima è la necessità di evitare che l'adesione alla Federazione europea di un gran numero di staterelli di piccole dimensioni e di trascurabile peso politico svuoti di qualsiasi sostanza l'equilibrio federale tra governo centrale e Stati membri, spingendo la Federazione verso l'accentramento. La seconda — e più importante — discende dalla consapevolezza del fondamento stesso della legittimità della Federazione europea, che sarà il superamento del nazionalismo. Sarebbe grave che essa negasse questo fondamento rico-

noscendo come propri Stati membri entità la cui esistenza in quanto Stati è stata il risultato della più feroce esplosione di nazionalismo che l'Europa abbia conosciuto dalla fine della seconda guerra mondiale. E a questo proposito deve essere sottolineato che i governi europei hanno dato una deplorevole prova di debolezza e di mancanza di lucidità dichiarando la propria disponibilità all'ingresso nell'Unione europea della Slovenia, cioè della repubblica che, con la sua secessione, ha dato l'avvio alla lunga e sanguinosa tragedia jugoslava.

* * *

Nell'ex-Jugoslavia esiste ancora un'opinione pubblica aperta ai valori della democrazia e dell'unità tra i popoli. Non si deve dimenticare che prima della caduta del muro di Berlino la Jugoslavia era considerata di gran lunga il più aperto e il più avanzato tra i paesi comunisti. Al suo interno esistevano certo tensioni nazionalistiche, ma i cittadini della Federazione si sentivano nella loro stragrande maggioranza jugoslavi e tra di loro i matrimoni «misti» erano frequenti quanto quelli tra donne e uomini di diverse regioni in qualunque altro paese europeo. Ma la disgregazione dell'Unione Sovietica e la completa perdita di credibilità del comunismo come fondamento della legittimità dello Stato hanno fortemente indebolito il potere centrale in tutti i paesi dell'Europa centro-orientale, hanno lasciato sul campo soltanto il nazionalismo come fondamento alternativo della legittimità del potere e, in Jugoslavia, hanno dato via libera alle minoranze violente che ne facevano la loro bandiera. Queste minoranze, aiutate dalla politica irresponsabile dei paesi dell'Europa occidentale, si sono impadronite ovunque del potere e hanno fatto di un paese pacifico, pronto ad imboccare la strada dello sviluppo economico e aperto alla collaborazione internazionale il teatro di un'orrenda guerra che è durata otto anni e che sarebbe utopistico sperare che oggi sia finita. Ma la maggioranza silenziosa esiste ancora, e tace soltanto perché non le viene offerto un disegno nel quale riconoscersi e per il quale impegnarsi.

L'Europa può offrirle questo disegno. Basti pensare all'effetto di annuncio che avrebbe in Jugoslavia il lancio da parte di un'Unione europea trasformatasi in federazione del piano del quale sono stati delineati i contorni. Basti pensare alle enormi energie che si sprigionerebbero e alle difficoltà insormontabili di fronte alle quali si troverebbero i dittatori della regione. Ma si deve sottolineare con forza che gli stessi effetti non sarebbero affatto raggiunti da una generica offerta di adesione o di associazione all'Unione così come essa è oggi *fatta ad alcune delle repubbliche della ex-Jugoslavia. Fino a che l'Unione europea non avrà affermato, con la creazione di un governo federale, la propria indipendenza, essa sarà vista nei Balcani come la* longa manus *degli Stati Uniti, e non avrà di conseguenza la credibilità necessaria per proporre e far accettare un modello di convivenza che consenta di superare le contrapposizioni tra i gruppi etnici e di avviare la regione in modo sicuro e irreversibile lungo la strada della stabilità, della democrazia e dello sviluppo.*

Federazione europea e Federazione mondiale *

FRANCESCO ROSSOLILLO

Presupposti e termini del dibattito.

Nell'ambito del Movimento federalista europeo è in corso un dibattito sui rapporti esistenti tra il processo di unificazione dell'Europa e il processo di globalizzazione e, più in particolare, sulla rilevanza strategica, per i federalisti, dell'obiettivo della Federazione mondiale rispetto a quello della Federazione europea. Si tratta di un dibattito delicato, perché esso tocca il nervo stesso della nostra strategia e coinvolge alcuni degli strumenti concettuali più importanti sui quali si è costruita fino ad oggi la dottrina federalista. Sono in discussione l'obiettivo della nostra lotta e la natura del processo storico nel cui alveo essa si colloca: quindi la nostra identità e, di conseguenza, la condizione essenziale della nostra stessa sopravvivenza. Per questo il dibattito deve essere condotto con franchezza, facendo ogni sforzo per esporre le proprie idee in modo non equivoco, e insieme con umiltà, mantenendo la consapevolezza del carattere non definitivo delle proprie affermazioni.

Il dibattito presuppone evidentemente l'esistenza di un terreno comune, cioè di alcune convinzioni che sono condivise da tutti. Esse riguardano la dimensione mondiale del federalismo come condizione della sua piena realizzazione, sia sotto l'aspetto di valore che sotto quello istituzionale, e il suo fondamento filosofico-storico, cioè la concezione della storia come processo di costruzione della pace attraverso l'unificazione politica del genere umano. La generale condivisione di questi principi di

* Da qualche tempo è in corso nell'ambito del Movimento federalista europeo un dibattito sulla mondializzazione e le sue conseguenze, che è stato ampiamente documentato sul *Dibattito federalista*. In questo numero del *Federalista* e nel prossimo pubblichiamo due contributi, rispettivamente di Francesco Rossolillo e di Lucio Levi, che si inquadrano in questo dibattito e che, per i problemi teorici che toccano, pensiamo che possano interessare i nostri lettori.

dottrina significa che tutti i federalisti sono mondialisti. Non per nulla il riferimento all'obiettivo ultimo della Federazione mondiale e ai valori universali che essa realizzerà viene considerato da tutti come essenziale per il reclutamento dei militanti e per la loro formazione. Il riconoscimento dell'esistenza di questo terreno comune è essenziale per la prosecuzione del dibattito perché è la garanzia del riconoscimento da parte di ciascuno della buona fede dei propri interlocutori. Questa garanzia verrebbe a mancare se si tentasse di far passare lo sforzo di riflettere sui tempi e la natura del processo di unificazione mondiale come il rifiuto di una prospettiva che fa parte della definizione della nostra stessa identità.

La visione mondialistica (che peraltro era sempre stata presente nella visione federalista) è stata valorizzata e accentuata da Albertini all'inizio degli anni '80 nella convinzione che l'allontanamento nel tempo della seconda guerra mondiale e la progressiva scomparsa di coloro che ne conservavano il ricordo diretto rischiasse di isterilire la fonte stessa dell'impegno federalista. Albertini pensava che si dovesse dare nuova linfa ai valori che di quell'impegno costituivano il fondamento tentando di sostituire l'immensa forza motivante del ricordo di una terribile catastrofe del passato con una visione del futuro che consentisse di ricuperare con la ragione un'ispirazione ideale che non si poteva più fondare sulla memoria. Questa visione non poteva essere che quella kantiana della realizzazione della pace perpetua attraverso la rinuncia di tutti gli Stati alla propria sovranità nel quadro di una federazione cosmopolitica.

Si trattava quindi in origine di collocare la lotta per la Federazione europea in una prospettiva storica che consentisse di caricarla dei valori universali legati all'idea dell'unificazione del genere umano, rafforzandone in questo modo le motivazioni. La visione mondialistica veniva adottata con un intento in un certo senso *strumentale* rispetto all'impegno europeo. E ciò implicava l'idea che l'unificazione federale dell'Europa (che sarebbe stata la prima di una serie di unificazioni regionali) fosse una *condizione necessaria* della costruzione della Federazione mondiale; e quindi che la battaglia per realizzarla fosse la vera battaglia che avrebbe dovuto condurre chi avesse a cuore questo obiettivo. La presenza critica del MFE all'interno del Movimento federalista mondiale era stata decisa proprio con il proposito di tentare di convincere persone ispirate dai nostri stessi valori che quella della costruzione della Federazione europea (e, in prospettiva, di altre grandi federazioni regionali) era l'unica via per dare realismo alla posizione mondialista, che altrimenti sarebbe stata condannata all'astrattezza o che, nel tentativo di sottrarvisi, avrebbe dovuto

ripiegare su obiettivi minimalisti e su generiche battaglie pacifiste.

Oggi invece si manifestano nel Movimento tendenze a fare della Federazione mondiale un obiettivo strategico autonomo. Questa posizione, se fosse fatta propria dal Movimento, anziché rafforzare la lotta per la Federazione europea, la indebolirebbe sottraendole energie per impegnarle su di un altro fronte.

Il dibattito parte da qui. Il suo oggetto centrale è l'*attualità della Federazione mondiale*. Alcuni di noi pensano che una battaglia per il raggiungimento di questo obiettivo sia possibile fin da oggi, e che quindi un impegno *politico* in questa direzione abbia fin da oggi un senso. E ritengono a maggior ragione che questo sia l'obiettivo sul quale i federalisti dovranno impegnarsi subito dopo la fondazione della Federazione europea ed al cui perseguimento essi devono già oggi incominciare a prepararsi. Peraltro bisogna precisare che, quando si viene al concreto, non è la Federazione mondiale in quanto tale ad essere presentata come obiettivo strategico immediato, ma piuttosto alcune riforme funzionali o parziali, come la realizzazione del Tribunale penale internazionale o l'introduzione di mutamenti nella struttura del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Altri invece sono convinti che la fondazione della Federazione mondiale, intesa come obiettivo strategico, non sia oggi all'ordine del giorno, anche se essa deve essere permanentemente tenuta in vista come obiettivo ideale per evitare che la consapevolezza del senso storico della nostra lotta vada smarrito, e che quindi gli obiettivi parziali che vengono proposti non costituiscono stadi intermedi di un processo destinato a portare in tempi ragionevolmente brevi al raggiungimento dell'obiettivo finale, ma sono riforme di puro stampo intergovernativo. Il solo modo per accelerare l'avvento della Federazione mondiale è di conseguenza la prosecuzione — e l'intensificazione se ne saremo capaci — della lotta per la Federazione europea, che del cammino storico verso la Federazione mondiale costituirà il primo, indispensabile passo.

La Federazione mondiale come obiettivo strategico.

Con la richiesta di mettere sin d'ora all'ordine del giorno il problema della definizione di una strategia per il raggiungimento dell'obiettivo della Federazione mondiale, questo, da obiettivo *ulteriore* a quello della fondazione della Federazione europea e rispetto al quale la fondazione della Federazione europea costituisce una premessa indispensabile, diventa un obiettivo concorrente con questa. Questo cambiamento di prospettiva rischia seriamente di provocare nel Movimento una sorta di

strabismo strategico che ne paralizzerebbe l'azione. Per garantire la capacità d'azione e di mobilitazione di qualunque movimento rivoluzionario — che in quanto tale è sempre povero di uomini e di mezzi — è essenziale che esso abbia un *unico* obiettivo sul quale concentrare *tutte* le proprie energie (non certo nel senso che il Movimento debba sempre comunque condurre un'unica azione, ma in quello che tutte le sue azioni devono sempre comunque essere condotte in vista di quell'unico obiettivo). L'individuazione di *due* obiettivi divide le forze e, confondendo le priorità, distrae l'attenzione e affievolisce l'impegno dei militanti fino a spegnerlo. Nel MFE questo rischia paradossalmente di accadere proprio in un momento «caldo» del processo di unificazione europea, nel quale il problema di dotare l'Unione di una costituzione incomincia ad essere avvertito dalla classe politica con crescente frequenza e intensità e nel quale quindi la nostra presenza e la nostra volontà di batterci è più che mai necessaria.

Di natura apparentemente diversa è l'affermazione secondo la quale, pur lasciando impregiudicato il primato strategico dell'obiettivo della Federazione europea, i federalisti hanno il dovere di porsi fin d'ora il problema di definire la strategia che essi adotteranno *dopo* la sua fondazione.

Prima di entrare nel merito di questa affermazione è opportuno notare che il problema di *definire* la strategia del dopo implica, secondo chi la avanza, quello di *prepararla*. E prepararla significa impegnarsi *subito* in battaglie che, *dopo*, si tratterà di continuare ed intensificare. Di fatto quindi nulla cambia rispetto alla prospettiva precedente.

Peraltro questa ambiguità è insita nel modo stesso in cui viene posto il problema. La strategia per la realizzazione di un disegno politico si definisce sulla base dell'analisi delle circostanze storiche attuali e si modifica a seconda della loro evoluzione; e la pretesa di definire la strategia di un movimento per una fase storica che non è ancora iniziata e i cui percorsi dipenderanno dagli esiti di una fase storica che non si è ancora conclusa appare difficilmente giustificabile. La strategia seguita del Movimento federalista europeo nella sua battaglia per l'unità politica dell'Europa è passata attraverso molteplici stadi: la mobilitazione dell'opinione pubblica attraverso la campagna per un Patto di unione federale europea, la battaglia per la CED e la Comunità politica, il Congresso del popolo europeo, il Censimento volontario del popolo federale europeo, le campagne per l'elezione diretta del Parlamento europeo, per la moneta europea, per la Costituzione europea. Queste fasi (tranne l'ultima) non erano certo presenti nella mente dei Padri fondatori

fin dall'inizio, ma sono andate profilandosi con l'avanzare del processo. Per questo l'affermazione che il Movimento deve elaborare *oggi* la strategia del *dopo* di fatto nasconde la convinzione che il *dopo è già cominciato*.

Prescindiamo comunque da questa difficoltà, e supponiamo che l'esigenza di elaborare una strategia riguardi veramente soltanto il dopo. E' a questo punto che si pone il problema del momento in cui la Federazione europea si potrà dire fondata. Vi sono infatti seri argomenti che forniscono un fondamento all'ipotesi secondo la quale la sovranità nazionale si potrà dire trasferita ad una nuova entità europea soltanto quando si sarà compiuto il processo — che peraltro è già iniziato con l'elezione diretta del Parlamento europeo e con l'Unione monetaria — di acquisizione da parte di tutti gli Europei — o della maggior parte di essi — della consapevolezza di essere membri della stessa comunità politica. Si tratta della nascita e del consolidamento dell'identità del *popolo europeo*: un'identità che sicuramente già esiste allo stato embrionale, ma che non si potrà considerare acquisita nemmeno con il fatto formale della ratifica da parte dei parlamenti nazionali di una Costituzione federale europea, per quanto importante questo momento debba essere considerato. Di fatto il nuovo assetto istituzionale non potrà considerarsi irreversibilmente acquisito prima di aver ricevuto vita e sostanza dalla concretezza dei comportamenti quotidiani dei cittadini, cioè prima che i cittadini abbiano fatto esperienza del nuovo modo di vivere insieme reso possibile dalle nuove istituzioni e senza che sia nato — attraverso il coinvolgimento in un nuovo tipo di lotta politica, l'assunzione di nuovi doveri di cittadinanza e l'esercizio di una più larga e articolata solidarietà — un vero e proprio senso civico — o, se si vuole, una qualche forma di «patriottismo costituzionale» — europeo. Questo processo sarà ostacolato, anche dopo l'evento della fondazione della Federazione europea, dalle resistenze nazionalistiche che faranno pesare su di essa la minaccia della disgregazione per tutto il tempo in cui la novità della formula politica che essa incarnerà la renderà fragile. *E fino a che esso non sarà compiuto, l'impegno esclusivo dei federalisti dovrà comunque essere concentrato sull'obiettivo della Federazione europea.*

Vero è che i federalisti, come tutti i militanti di movimenti rivoluzionari, devono comunque saper pensare il futuro. Del resto tutta la nostra azione è guidata da una rappresentazione del futuro. Noi lottiamo per la Federazione europea perché siamo convinti che essa garantirà agli europei la sicurezza, migliorerà la loro qualità di vita, darà un contributo decisivo all'instaurazione di un equilibrio mondiale più stabile e alla

diffusione della cultura della pace. Questi effetti dell'unità politica dell'Europa si possono leggere *a contrario* nella realtà attuale, che fa apparire con estrema chiarezza i guasti gravissimi prodotti dalla divisione dell'Europa. E la loro descrizione è parte essenziale della nostra battaglia, perché senza la consapevolezza del cambiamento in meglio che la creazione della Federazione europea provocherà, e quindi senza la capacità di prevedere la natura della conseguenze della realizzazione del nostro obiettivo, il nostro impegno non avrebbe alcun senso e le nostre possibilità di mobilitazione dell'opinione pubblica e di influenza sulla classe politica sarebbero semplicemente inesistenti. Noi dobbiamo quindi saper pensare il futuro: ma non per questo dobbiamo perdere la consapevolezza del fatto che, quanto più le nostre previsioni si spingono lontano, tanto più esse diventano incerte e congetturali, e tanto più generali devono quindi essere le linee di tendenza dello sviluppo storico che possiamo arrischiarci a prevedere. Per questo, se si va al di là dell'obiettivo strategico della fondazione della Federazione europea e delle sue conseguenze immediate, si possono fare ipotesi sui cammini alternativi che la storia potrà prendere ma non si possono fare previsioni tanto precise da fondare una vera e propria strategia.

Resta il fatto che i federalisti possono legittimamente chiedersi se essi (e coloro che li seguiranno) continueranno ad avere un compito nella fase storica che separerà la nascita della Federazione europea da quella della Federazione mondiale. Si tratta anzi di un problema che chiunque viva intensamente l'esperienza federalista non può non porsi. Dopo la fondazione della Federazione europea, il federalismo non si dovrà spegnere, ma dovrà continuare ad essere attivo, anzi lo sarà assai più di quanto non lo sia ora, se è vero che il compito della fondazione della Federazione europea sarà quello di dare l'avvio alla fase federalista della storia universale. I federalisti quindi dovranno mantenere viva la consapevolezza che lo Stato che essi avranno contribuito a creare, in quanto *primo passo* verso la creazione della Federazione mondiale, sarà un'entità *provvisoria*, come tale destinata ad essere resa obsoleta dall'aumento dell'interdipendenza; ed insieme che essa avrà una decisiva funzione di esempio per la diffusione nel mondo del federalismo e della cultura della pace. Ciò di cui possiamo sin d'ora essere certi è che questa consapevolezza si renderà attiva in tutte le circostanze storiche che ne offriranno l'occasione. Ma come ciò avverrà, attraverso quali battaglie concrete, in quali tempi e in quale successione, a nessuno è dato prevedere. In ogni caso sia questo tipo di riflessione, sia la discussione sulle possibili linee di tendenza dello sviluppo storico futuro hanno la loro sede naturale nel

dibattito culturale.

Il grado di maturità del processo.

Qualunque sia la nostra opinione sui tempi dell'avvento della Federazione mondiale, esso sarà il risultato di un processo, che si articolerà in tappe, caratterizzate dalla realizzazione di istituzioni parziali, come è avvenuto nel corso del processo di unificazione europea (elezione diretta del Parlamento europeo, moneta europea). Perché non pensare quindi che, dopo la fondazione della Federazione europea inizierà (o non sia addirittura già iniziato) a livello mondiale un processo simile a quello che i federalisti hanno già vissuto a livello europeo, nel quale si porrà il problema di realizzare istituzioni certo ancora imperfette e contraddittorie (un Parlamento senza governo, una moneta senza Stato), ma che comunque avvicineranno l'obiettivo finale, e per la cui realizzazione i federalisti si dovranno di conseguenza impegnare?

A questo proposito è opportuno ricordare che, in realtà, i federalisti hanno avuto atteggiamenti diversi nei confronti delle diverse tappe del processo di integrazione europea. Essi in particolare hanno criticato aspramente il Mercato comune come un tentativo di risolvere con i soli strumenti della collaborazione intergovernativa, cioè senza creare un potere politico sovranazionale, problemi che di fatto non avrebbero potuto essere risolti senza che gli Europei si unissero in una federazione. Così come è opportuno ricordare che quella della critica del Mercato comune è stata la fase nella quale il Movimento ha conquistato la propria autonomia liberandosi dalla tutela dei partiti e ha definito la propria fisionomia di Movimento di *opposizione di comunità.* Al contrario, nel caso della battaglia (fallita) per la CED e di quelle (riuscite) per l'elezione diretta del Parlamento europeo e per l'Unione monetaria, il Movimento si è battuto *per* la realizzazione di riforme parziali. Ma allora esso lo ha fatto sulla base del presupposto che i problemi di volta in volta sul tappeto mettessero in gioco alcuni dei fondamenti stessi della sovranità: l'esercito, il consenso democratico e la moneta (si trattava di un atteggiamento ispirato a quello che Albertini aveva chiamato «gradualismo costituzionale»). I federalisti quindi non hanno mai in realtà appoggiato battaglie di tipo funzionalista o settoriale, come quelle che si stanno conducendo a livello mondiale per la creazione del Tribunale penale internazionale o per la riforma del Consiglio di sicurezza.

Ma, nel nostro contesto, il problema si pone in termini più radicali. Si tratta cioè di capire se, dopo la fondazione della Federazione europea, o

a maggior ragione oggi, il grado di integrazione raggiunto a livello mondiale sarà, o sia, paragonabile a quello raggiunto dall'Europa alla fine della seconda guerra mondiale. Che il raggiungimento di un obiettivo parziale assuma oggi il senso della conquista di una importante posizione strategica o quello di una operazione propagandistica o addirittura di una mistificazione dipende esclusivamente dal grado di maturità del processo. Le contraddizioni che comporta ogni battaglia per un obiettivo parziale — comunque esso sia individuato — rendono più visibile e cogente la necessità di *andare oltre* quando andare oltre è possibile, cioè quando il punto d'arrivo del processo è in vista, e quindi consente di iscrivere ogni passo intermedio in un disegno insieme realistico e progressivo; mentre, quando ciò non si verifica, esse fanno sì che le battaglie storicamente premature o non siano nemmeno combattute perché vengono percepite come velleitarie, o siano strumentalizzate a fini di propaganda o di copertura di un'egemonia, oppure corrano addirittura il rischio di perturbare la convivenza civile perché introducono un elemento di incertezza nei rapporti giuridici e istituzionali esistenti senza contrapporre loro un'alternativa credibile.

Quello sul grado di maturazione al quale si troverà il processo di unificazione mondiale nel momento storico in cui la Federazione europea potrà dirsi irreversibilmente costituita (una maturazione alla quale la nascita della Federazione europea darà un contributo decisivo) è un giudizio storico che non può essere dato con la sicurezza con la quale si enuncia una dimostrazione matematica, perché esso dipende dal tipo di contatto che ciascuno ha con la realtà politica, sociale e culturale del suo tempo. Resta il fatto che sembra arduo paragonare la situazione nella quale si troverà allora il mondo (sempre che l'Europa si faccia in tempi storicamente brevi) con quella in cui si trovava l'Europa alla fine della seconda guerra mondiale, considerando le abissali differenze economiche, sociali, politiche e culturali che, malgrado la globalizzazione, oggi dividono l'una dall'altra le grandi regioni del pianeta e il disordine, le tensioni e le crisi alle quali queste differenze danno quotidianamente luogo. L'Europa occidentale ha iniziato il suo processo di unificazione, che dura da cinquant'anni e non è affatto concluso, in un contesto di grande omogeneità, dopo la conclusione di una tragedia che aveva dato una drammatica scossa alle coscienze. L'orrore della seconda guerra mondiale aveva diffuso la consapevolezza della comunità di destino nella quale gli Europei si trovavano uniti, dell'incapacità degli Stati nazionali di promuovere i valori della convivenza civile e di garantire la sicurezza dei loro cittadini e il loro benessere, e del bisogno urgente di

istituire, per soddisfare questi bisogni primari, una *nuova statualità,* di natura federale e di dimensione continentale. Inoltre, il cammino dell'unificazione era stato fortemente aiutato da un contesto internazionale (la *leadership* americana e la minaccia sovietica) che gli aveva consentito di avanzare anche in assenza dell'unità politica. Tutte queste condizioni mancano a livello mondiale, anche se esiste il problema di assicurare qualche forma di *global governance* per affrontare bene o male problemi che hanno una dimensione mondiale, e in primo luogo quello di garantire l'instaurazione e la permanenza di un equilibrio politico ed economico internazionale ragionevolmente stabile.

A questo proposito non si può evitare di menzionare l'esistenza di un altro problema. Pare che sia riconosciuto da tutti nel Movimento che la Federazione mondiale potrà nascere soltanto come unione tra grandi federazioni continentali, e che queste dovranno essere *repubbliche* nel significato kantiano del termine, cioè dovranno essere fondate sui valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia. Oggi la sola federazione continentale che risponda a questi criteri è quella degli Stati Uniti d'America. Nelle altre regioni del mondo o non è stata raggiunta la dimensione politica continentale, o il potere non ha una struttura federale, o non si sono ancora affermati i valori liberaldemocratici e lo Stato sociale o non sono state realizzate tutte queste cose insieme. Sembra quindi accettato da tutti che la strada per l'unificazione federale del genere umano dovrà necessariamente passare per la progressiva creazione di queste *repubbliche federali continentali.* Nel contempo saranno riformate e rafforzate le istituzioni della *global governance.* Ma prima che la base politica di queste sia costituita da repubbliche federali continentali, esse manterranno una natura inevitabilmente egemonica e autoritaria perché saranno l'espressione del dominio degli Stati forti su quelli deboli e dei governi totalitari sui loro popoli. Le due linee di sviluppo del processo saranno quindi inevitabilmente in un rapporto dialettico tra di loro: da un lato esse si rafforzeranno reciprocamente, perché ogni ordine egemonico mondiale è anche esercizio di responsabilità, e quindi indirettamente favorisce lo sviluppo economico e l'evoluzione civile dei soggetti che subiscono l'egemonia altrui; ma dall'altro saranno in contrasto, perché l'emergenza di nuovi soggetti attivi dell'equilibrio internazionale modificherà i rapporti di potere mondiali a prezzo di tensioni e conflitti. Questo è un punto sul quale bisognerebbe riflettere prima di cimentarsi nel tentativo di definire un piano d'azione per la riforma delle istituzioni internazionali.

La politica estera della Federazione europea.

Il problema dell'attualità della Federazione mondiale viene posto talvolta nel dibattito come un problema che non riguarda direttamente la strategia dei federalisti, ma la *politica estera* della Federazione europea, di cui si tratta di prefigurare le scelte. Si è avanzata a questo proposito l'affermazione piuttosto impegnativa che dalle posizioni che si assumeranno a questo riguardo dipenderà la nuova linea di divisione tra progresso e conservazione che sostituirà quella tracciata dal *Manifesto di Ventotene.* Anche su questo tema, come peraltro su molti altri che sono oggetto del dibattito in corso, le enunciazioni di partenza sono formulate in un modo ambiguo. L'ambiguità consiste nel fatto che si confonde, o si scambia, il piano della previsione (cioè del giudizio di fatto) con quello della presa di posizione o dell'auspicio (cioè del giudizio di valore).

Per tentare di capirsi è quindi necessario, prima di ogni altra cosa, tenere accuratamente distinti i due piani. Sul piano del giudizio di fatto, come si è già accennato, si tratta di tentare di prevedere quale nuovo tipo di equilibrio mondiale la nascita della Federazione europea contribuirà a creare e quali nuove forze essa contribuirà a liberare. E tutti noi siamo federalisti perché crediamo che la Federazione europea sarà un importante passo avanti verso la Federazione mondiale, che essa consentirà di stabilire rapporti più stabili, pacifici e aperti tra i popoli, garantirà un fondamento più solido all'azione dell'ONU, favorirà, per effetto dell'esempio che offrirà al resto del mondo con la sua nascita, l'emergenza di spinte verso altre unificazioni regionali, darà un forte impulso alla diffusione della cultura dell'unità del genere umano. E farà tutto ciò *in grazia della sua sola esistenza,* indipendentemente dagli orientamenti di politica estera dei suoi governi.

Se invece non ci si mantiene rigorosamente sul piano del giudizio di fatto è inevitabile che si cada nella trappola della domanda «Quale Europa?», che è stata in passato all'origine di tanti guasti all'interno del Movimento; cioè che si faccia dipendere il contenuto di valore della Federazione europea non dal solo fatto della sua esistenza, ma dalle scelte che i suoi elettori, o i suoi governi, potranno liberamente fare o non fare. La verità è che i governi europei del futuro dovranno indubbiamente fare scelte di politica estera, ma le potranno fare all'interno di un campo assai ristretto, che sarà definito dai rapporti di forza obiettivi che la nascita della Federazione europea contribuirà a creare: e che le più egemoniche — o, all'estremo opposto, le più isolazioniste — tra queste possibili scelte saranno comunque incomparabilmente più avanzate di tutte le non-scelte

alle quali gli Stati membri dell'Unione sono attualmente condannati dalla loro divisione e dalla conseguente assenza di una qualsiasi politica estera europea.

Non vi potrebbe quindi essere errore più grave di quello consistente nel «decidere» sin d'ora quale governo dovrà avere la Federazione europea, dimenticando che essa sarà prima di tutto uno Stato democratico, nel quale si alterneranno governi con diversi orientamenti; e dimenticando insieme il carattere unitario della lotta per l'Europa e l'esigenza prioritaria che deve guidare l'azione dei federalisti: quella di reclutare consensi e di formare alleanze su tutta l'estensione dello spettro politico (con la sola eccezione delle forze dichiaratamente autoritarie e nazionaliste) guardandosi dalla tentazione di qualificare i propri obiettivi in modo da dividere il fronte degli amici e da alienarsi il consenso di forze che per altro verso sarebbero favorevoli all'Europa. Questo significa che, nell'ottica della politica estera, il nostro modello di Europa deve essere definito in modo da poterci consentire di ottenere il sostegno di un arco di opinione che vada dai pacifisti realisti a coloro che nell'Europa cercano una garanzia di sicurezza, anche militare. Del resto si tratta di ciò che stiamo facendo nella nostra azione politica quotidiana.

Una breve riflessione a parte merita l'opinione secondo la quale la politica estera europea dovrebbe avere come asse portante la collaborazione con gli Stati Uniti, e questo orientamento dovrebbe addirittura assumere un rilievo costituzionale o quasi-costituzionale. Si tratta anche in questo caso di un'affermazione che va chiarita. Essa può significare che, fatta la Federazione europea, si entrerà immediatamente nella fase della costruzione di una federazione euro-atlantica, introdotta dalla istituzione di una Comunità simile alla Comunità europea. Ma questo sarebbe un progetto poco credibile perché ciò che spinge gli Stati ad unirsi è la constatazione di una comune debolezza di fronte a problemi gravi e drammatici che richiedono una nuova dimensione; mentre Stati Uniti ed Europa sarebbero i perni del nuovo equilibrio internazionale ed avrebbero la capacità di garantirne una gestione ragionevolmente equilibrata per un periodo di tempo ragionevolmente lungo con gli strumenti della sola collaborazione intergovernativa. Oppure essa può esprimere proprio l'auspicio di una solida collaborazione tra i due governi: una collaborazione che sarà vivamente auspicabile e che potrà essere ancorata in trattati, la cui validità, come quella di tutti i trattati, dipenderà dalla clausola *rebus sic stantibus*, cioè, in chiaro, dalla condizione che essi continuino a rispondere agli interessi vitali delle parti contraenti: ma non certo costituire l'oggetto di un impegno costituzionale o quasi-costituzionale unilaterale. La collaborazione tra due soggetti internazionali indipendenti è il risultato della volontà di entrambi e non certo di quella di uno solo di essi, a meno che si tratti di una collaborazione forzata, che mascheri l'egemonia di uno Stato sull'altro (cioè che, nel caso specifico, si pensi ad un'Europa dimezzata, né federale né confederale, che sia costretta a rimanere nella sfera di influenza degli Stati Uniti).

Natura del processo di globalizzazione.

L'esigenza di definire subito la strategia per la realizzazione dell'unificazione federale del genere umano va di pari passo con la concezione della globalizzazione come un fenomeno radicalmente nuovo nella storia dell'umanità e provvisto di una carica esclusivamente aggregativa; e insieme come un processo inarrestabile e sempre più rapido, destinato a travolgere, come un torrente in piena, le strutture istituzionali per il cui tramite la politica controlla la realtà economica e sociale, adeguandole con una forza irresistibile, in breve tempo e in modo indolore all'evoluzione di quest'ultima.

Non si tratta qui certo di negare la realtà del processo di globalizzazione. Ma è opportuno precisarne la natura facendo tre puntualizzazioni.

1) E' evidente che da circa un decennio il processo di aumento dell'interdipendenza dei rapporti tra gli uomini ha assunto un ritmo spettacolare. Ma, se è vero che la rivoluzione informatica ha determinato, quantomeno in alcuni settori, una forte accelerazione del processo, è vero anche che il mercato mondiale per certi aspetti esisteva già prima e per altri non esiste ancora. Il suo sviluppo attuale è quindi un fatto più quantitativo che qualitativo. La storia umana in tutto il suo svolgimento è stata la storia della formazione del popolo mondiale. Il processo di globalizzazione non è quindi iniziato quando qualcuno ha introdotto per primo questa parola nel linguaggio della politica e dell'economia: esso è in corso dall'inizio della storia. Era in corso al tempo della civilizzazione greco-romana del Mediterraneo e dell'Europa; era in corso al tempo delle grandi scoperte geografiche. Era in corso quando Marx parlava di mercato mondiale; e quando Norman Angell, nel suo *bestseller The Great Illusion*, pubblicato tre anni prima dello scoppio della prima guerra mondiale, constatava che l'intensificazione dei commerci e l'intreccio di interessi che ne derivava avevano ormai raggiunto un grado tale da rendere la guerra impossibile. Il vero elemento di novità che contraddistingue l'epoca che stiamo vivendo è piuttosto *l'inizio della fase federalista della storia mondiale*, cioè il fatto obiettivo che la sola

forma statuale che è oggi in grado di controllare il processo di aumento dell'interdipendenza è la forma federale. Il momento in cui la svolta ha avuto luogo si può collocare in momenti diversi, a seconda che lo si faccia risalire all'esplosione delle contraddizioni reali che sono state all'origine del processo (il fascismo e le due guerre mondiali) o all'emergenza della consapevolezza della sua natura e alla manifestazione della volontà di portarlo al suo necessario esito politico (Einaudi, *Federal Union*, Spinelli o, più in generale, l'inizio del cammino dell'unificazione europea); ma in ogni caso deve essere collocato al più tardi al termine della seconda guerra mondiale. Non è quindi giustificata l'affermazione secondo la quale la globalizzazione costituirebbe una novità così radicale da imporre una revisione profonda delle stesse categorie con le quali oggi deve essere interpretato il processo politico.

2) L'intensificazione dell'interdipendenza dei rapporti tra gli uomini non crea soltanto intrecci di interessi complementari e occasioni di dialogo e di reciproco arricchimento tra le culture, ma è anche causa di guerre, della diffusione di epidemie, di crisi finanziarie globali, dell'internazionalizzazione della criminalità e del commercio delle armi, delle migrazioni di massa, dell'impoverimento e dell'emarginazione di parti numericamente crescenti delle società dei paesi avanzati e delle intere società di un numero rilevantissimo di paesi in via di sottosviluppo (mentre alcune decine di milioni di persone nel mondo si scambiano messaggi via Internet, altri ottocento milioni circa soffrono di problemi gravi di malnutrizione). E' certamente vero che gli aspetti degenerativi del processo sono a loro volta la causa dell'emergenza di quelli positivi. La seconda guerra mondiale, che è stata pur sempre una conseguenza dell'aumento dell'interdipendenza, è stata anche una condizione necessaria dell'inizio del processo di unificazione europea. Ma riconoscere tutto questo significa riconoscere che il processo di unificazione mondiale è dialettico, che la meta non è necessariamente a portata di mano, che il cammino che vi conduce passerà necessariamente attraverso molte e sanguinose peripezie e che chi intende dare un serio contributo al suo raggiungimento deve esserne consapevole.

3) La ragione profonda della natura dialettica del processo di unificazione mondiale sta nel fatto che la politica ha *un grado di autonomia* rispetto allo sviluppo della realtà economica e sociale. Vero è che *prima o dopo* la politica si adegua alla natura dei problemi posti dall'aumento dell'interdipendenza. Ma l'adeguamento non è meccanico né immediato. Tra il processo di aumento dell'interdipendenza e il processo politico esiste uno *sfasamento* che, da una parte, è la causa delle crisi istituzionali

e delle guerre e che, dall'altra, crea lo spazio nel quale l'azione umana consapevole riacquista un margine di libertà. La necessità di unire politicamente l'Europa era evidentissima all'indomani della fine della seconda guerra mondiale. Da allora sono passati cinquantaquattro anni e l'Europa è ancora politicamente divisa. L'impressionante, e incessante, aumento dell'interdipendenza (che non si è certo limitata ai mercati finanziari, ma che coinvolge profondamente la società, la condivisione dei valori politici, l'armonizzazione dei comportamenti, gli scambi culturali, la conoscenza tra i giovani) non è ancora arrivata, in Europa, ad esasperare la contraddizione tra natura dei problemi e assetto del potere al punto di farla esplodere. Questa realtà, che abbiamo vissuto e viviamo tutti in prima persona, legittima una volta di più la supposizione che, prima che si possa parlare *in termini strategici* di unificazione mondiale, sarà necessario un lungo e faticoso processo, irto di ostacoli e cadenzato da crisi. Esso dovrà passare attraverso la democratizzazione della Cina, l'introduzione di un minimo di giustizia sociale in India, l'unificazione politica dell'America latina e del Sud-est asiatico, il superamento del fondamentalismo islamico, l'ingresso dell'Africa nell'era moderna. Ognuno di questi nodi sarà la causa di tensioni e di conflitti. La creazione della Federazione europea sarà importante per fare evolvere questi problemi nella direzione di una loro soluzione positiva. Ma non li risolverà certo da sola, e non in breve tempo.

Evoluzione del modo di produrre e ragion di Stato.

Quest'ultimo punto merita un approfondimento. Lo sfasamento di cui si è appena parlato è il risultato del conflitto tra due fattori: l'evoluzione del modo di produrre e la ragion di Stato.

L'evoluzione del modo di produrre è il processo attraverso il quale gli uomini trasformano continuamente la qualità della loro vita attraverso l'innovazione tecnologica e la creazione di nuovi modi di organizzare la divisione del lavoro. Essa è il motore del processo storico e il luogo della creatività. Essa infittisce i rapporti tra gli uomini e ne allunga le catene di interdipendenza fino a rendere, in certe fasi critiche, i modi prevalenti di funzionamento della società incompatibili con l'assetto di potere esistente e con le istituzioni che lo esprimono. La ragion di Stato, per contro, è la sfera delle leggi ferree ed immutabili della politica come lotta per il potere e gestione del potere: un potere che ha una sua formidabile inerzia, che tende a perpetuare gli equilibri esistenti e a condizionare il modo stesso in cui gli uomini percepiscono e interpretano i loro interessi,

creando così il consenso che legittima la sua conservazione.

Esistono due modi radicalmente errati di porsi di fronte alla realtà del proprio tempo. Essi consistono l'uno nel non vedere la realtà del processo e l'altro nel non vedere la realtà dell'inerzia del potere e delle leggi che ne governano gli equilibri. Un certo ottimismo illuministico mette tra parentesi la ragion di Stato e concepisce il processo storico come una sorta di marcia trionfale dell'umanità verso la completa realizzazione delle proprie disposizioni. Un certo realismo politico mette tra parentesi lo sviluppo storico e vede nella realtà soltanto l'eterno dominio delle leggi della politica, l'incessante riprodursi di situazioni di potere mutevoli nell'apparenza ma sempre uguali nella sostanza. Soltanto un approccio che tenga conto insieme di entrambi i fattori rende ragione di quello che è l'andamento reale del processo storico: un succedersi di fasi di equilibrio, o di *movimento lento*, nelle quali la società civile evolve, ma l'assetto di potere esistente rimane sostanzialmente immutato e riesce a controllarne l'evoluzione; e di fasi di crisi, o di *movimento rapido*, nelle quali l'assetto di potere esistente non riesce più a controllare l'evoluzione della società civile e ne viene travolto, spesso dopo aver tentato di perpetuare la propria esistenza anche con l'uso della forza. Sono queste le fasi nelle quali si verifica il passaggio da un equilibrio preesistente ad un equilibrio nuovo e le leggi della ragion di Stato sono temporaneamente sospese, perché i soggetti dei quali esse regolano il comportamento stanno cessando di esistere e si preparano a lasciare il posto a soggetti nuovi. Ed è in queste fasi che si apre uno spazio per l'irruzione nella storia della ragione *tout court*.

Non sembra che oggi esista nel Movimento un consenso unanime sulla verità di queste proposizioni. E' un fatto comunque che nella quotidianità del dibattito, e di fronte a problemi concreti, si sentono di tempo in tempo affermazioni che con quel consenso sembrano incompatibili: come quelle secondo le quali sarebbe in corso un profondo mutamento, provocato dal processo di globalizzazione, della natura del diritto internazionale e del ruolo e del potere delle organizzazioni internazionali; o quelle che riguardano addirittura la pretesa necessità di superare la categoria stessa della ragion di Stato. Questi accenni possono indurre a temere che nel Movimento si stia facendo strada l'idea che l'aumento dell'interdipendenza abbia reso ormai obsoleta la logica del potere, inaugurando un'era nella quale l'interesse degli Stati, correttamente interpretato, li spingerà ad adottare, nei loro rapporti reciproci, comportamenti ragionevoli e collaborativi, fino al punto in cui la scomparsa di qualunque ragione che giustifichi la divisione porterà tutti i

governi del mondo alla decisione di superarla con la fondazione della Federazione mondiale.

Peraltro si è tentato di conciliare questa conclusione con il riconoscimento della permanente efficacia delle leggi della ragion di Stato. Si è affermato che il processo di globalizzazione non porterebbe al deperimento, ma alla *convergenza*, delle ragioni di Stato di tutti gli Stati del mondo, o almeno dei più importanti, e quindi alla generale consapevolezza che il mondo costituisce un'unica comunità di destino. Si tratta di una tesi che si ispira alla teoria di Albertini del piano inclinato, o della eclissi, o convergenza, delle ragioni di Stato degli Stati membri della CEE. Ma la teoria di Albertini si riferiva ad un periodo limitato di tempo e ad un processo che si svolgeva in un contesto internazionale stabile (quello della guerra fredda). Tant'è vero che Albertini, lungo tutto il corso della sua militanza politica, si è riferito con insistenza quasi ossessiva alla pagina 89 dello *Scrittoio del Presidente*, nella quale Einaudi mette in guardia contro il pericolo che gli Stati europei perdano l'*attimo fuggente*, il *tempo propizio*, come avevano fatto gli Stati italiani del Rinascimento. Per Albertini quindi la convergenza delle ragioni di Stato dei paesi della CEE era un fatto fragile e transitorio. Nella versione che viene sostenuta oggi nel dibattito interno al Movimento invece la tesi della convergenza delle ragioni di Stato non è più contestualizzata. Essa diventa strutturale ed è destinata a non conoscere crisi e a durare fino alla fondazione della Federazione mondiale, della quale costituisce il presupposto. Ciò significa che di qui alla fondazione della Federazione mondiale, che abolirà la ragion di Stato, gli Stati saranno spinti dalla loro ragion di Stato a comportarsi *come se* la ragion di Stato non esistesse: il che equivale a dire che la ragion di Stato è già di fatto abolita.

Questo punto è decisivo. I più vecchi tra di noi — e anche molti giovani — hanno iniziato la loro avventura federalista quando, grazie all'insegnamento di Albertini e alla lettura dei grandi testi fondatori di Kant e di Hamilton, hanno capito che la politica si basa sui rapporti di forza e che la logica del potere è quella di conservarsi e di rafforzarsi a scapito del potere altrui: per questo la pace e il perseguimento dell'interesse comune ad una pluralità di Stati non si possono conseguire con la collaborazione internazionale, ma soltanto con la *creazione di uno Stato sovranazionale*. Si ricordi la frase di Hamilton che figura sulla copertina della rivista *Il Federalista*: «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». Tutto ciò non significa che in particolari circostanze di equili-

brio, di comune pericolo esterno o di sottomissione ad una comune egemonia alcuni Stati non possano convivere pacificamente e gestire i loro rapporti reciproci attraverso la collaborazione: ma significa che ciò non può accadere che in modo parziale e imperfetto e per periodi di tempo — in termini storici — brevi. Per questo Einaudi ha criticato duramente la Società delle Nazioni. Per questo i federalisti hanno criticato duramente il Mercato comune. Per questo essi hanno lottato e lottano per l'unificazione federale dell'Europa. La tesi del superamento, o della convergenza strutturale, delle ragioni di Stato mette quindi in discussione alcune delle categorie che sono all'origine della nostra esperienza di militanti. La politica stessa, come lotta per il potere, scompare dall'orizzonte, e viene sostituita da un confronto pacifico tra uomini ragionevoli in vista della realizzazione di un grado sempre maggiore di collaborazione tra i popoli, della promozione del benessere economico generale e della intensificazione del dialogo tra le culture. La ragione prende nella storia il posto della ragion di Stato, il che paradossalmente rende inutile la Federazione mondiale perché la sola collaborazione internazionale sarebbe in grado di realizzarne i valori.

Analogo discorso va fatto a proposito del diritto internazionale e delle organizzazioni internazionali. Noi ci siamo formati sulla dottrina kantiana secondo la quale c'è diritto soltanto dove c'è Stato, e dove non c'è lo Stato vige la legge della forza. Oggi sembra di capire che questa dottrina non sia più data per scontata, e che qualcuno ritenga che si debbano rivalutare il diritto internazionale, le cui differenze rispetto al diritto interno si starebbero attenuando, e le organizzazioni internazionali, le cui differenze rispetto agli Stati starebbero diventando sempre meno rilevanti. A questo punto è lecito chiedersi se dopo decenni di riflessione sulla natura del potere i federalisti, buttando a mare tutta la loro cultura, stiano diventando kelseniani, o internazionalisti, o pacifisti, sì da valutare i progressi del genere umano nella sua lunga marcia verso la pace non sulla base dell'analisi dell'evoluzione delle situazioni di potere, ma su quella dell'esame della lettera dei trattati o delle risoluzioni delle Nazioni Unite (dimenticando che la seconda guerra mondiale è scoppiata undici anni dopo la firma del Patto Kellogg, che metteva la guerra fuori legge).

E' più che evidente che con questo non si vuol dire che diritto internazionale e organizzazioni internazionali siano una pura mistificazione. Il diritto internazionale è nato con lo Stato moderno. Esso è stato ed è uno strumento importante usato da soggetti politici responsabili per garantirsi reciprocamente una misura sufficiente di prevedibilità delle rispettive condotte. Il rispetto — *rebus sic stantibus* — del principio

«*pacta sunt servanda*» è da quattro secoli un presupposto importantissimo della convivenza internazionale. Né si intende negare che la civiltà abbia fatto enormi passi avanti dal Cinquecento ad oggi e che questo valga in una certa misura anche per i rapporti internazionali (anche se un monarca assoluto, sottratto alle pressioni dell'opinione pubblica, poteva in determinate circostanze essere più libero di stare ai patti di quanto non lo sia un governo democratico). Ma questo non significa che il diritto internazionale sia un vero diritto. Esso è semmai la *speranza* di un diritto, la prefigurazione del contenuto di un futuro diritto cosmopolitico, che sarà tale soltanto quando sarà assistito dal potere coercitivo di uno Stato federale mondiale. E questo è tanto vero che il diritto internazionale non ha mai impedito (oggi come nel passato) al flagello della guerra di infierire periodicamente in ogni parte del mondo.

Lo stesso vale per le organizzazioni internazionali. Esse, con la parziale eccezione dell'Unione europea, che è l'espressione di una fase di *transizione rivoluzionaria*, sono il riflesso dei rapporti di potere tra gli Stati che le compongono. Il che non toglie né che esse svolgano un'importante funzione nella gestione dei rapporti internazionali né che la loro moltiplicazione e la loro evoluzione siano una delle manifestazioni della progressiva intensificazione dell'interdipendenza tra i popoli. Ma il loro valore resta quello di uno strumento della diplomazia, né esse intaccano minimamente la sovranità degli Stati che ne fanno parte.

Questi punti di dottrina, sui quali si fonda il nostro impegno per la fondazione della Federazione europea, cioè di un potere sovranazionale europeo, sono veri oggi esattamente come lo erano quarant'anni fa. Il pacifismo e l'internazionalismo rimangono, oggi come allora, l'esatto contrario del federalismo. *E la specificità del federalismo sta proprio nel loro superamento*. Mettere questo in discussione significa mettere in discussione la nostra identità.

Peraltro è un fatto che la concezione della storia come cammino verso la Federazione mondiale si fonda per tutti noi sul postulato che in una certa fase del processo si verificherà *l'ultima crisi,* dal cui grembo nascerà il popolo federale mondiale. E' quindi possibile conciliare i fondamenti della nostra cultura politica con l'idea dell'attualità della Federazione mondiale avanzando l'ipotesi che l'ultima crisi è già avvenuta, talché le attuali guerre etniche con i relativi genocidi, la drammatica crisi della Russia, il fatto che tre quinti dell'umanità vivano in condizioni di sottosviluppo, le turbolenze finanziarie che hanno recentemente scosso l'una dopo l'altra tutte le economie del mondo, ecc. siano soltanto impercettibili increspature in un mare che al di sotto della superficie si

trova ormai in uno stato di profonda e definitiva bonaccia; oppure quella che essa stia avvenendo ora, e sia così grave e profonda che i suoi orrori susciteranno nell'intero genere umano sentimenti della stessa natura e della stessa intensità di quelli che la seconda guerra mondiale ha fatto nascere tra i popoli europei, e che sono stati il vero fondamento sul quale si è potuto sviluppare il processo di unificazione del continente. Se una di queste due ipotesi fosse vera, cioè se il mondo nella sua interezza si trovasse già, o stesse per entrare, in una fase di *transizione rivoluzionaria* verso la sua unità politica, il diritto internazionale sarebbe già qualcosa di più della speranza di un diritto e le istituzioni internazionali qualcosa di più di una pura espressione dei rapporti di potere tra gli Stati, come accade per il diritto e le istituzioni comunitarie. Che le cose non stiano né nell'uno né nell'altro modo non può essere dimostrato con il rigore di un teorema. Ma è importante che i termini del problema siano chiari, in modo che ogni presa di posizione, quale che essa sia, sia accompagnata da chi la esprime, e da chi ne viene a conoscenza, dalla consapevolezza delle sue implicazioni.

La Federazione europea come nuovo modello statuale.

La mia opinione è che è irrealistico pensare che il processo di globalizzazione sia destinato a travolgere l'Europa all'indomani della sua unificazione politica, inducendola in tempi brevi a progressive rinunce di sovranità a favore dell'ONU, fino alla fondazione della Federazione mondiale: anche se l'Europa darà un importantissimo contributo all'accelerazione del processo, grazie al solo fatto di esistere e di dare così l'esempio di come Stati opposti l'uno all'altro e consolidati nella loro struttura di potere da secoli di antagonismo possano liberamente unirsi in una federazione. Ma se l'unificazione del genere umano sarà destinata ad essere un processo faticoso, imprevedibile nel suo percorso e comunque segnato da innumerevoli crisi e salti dialettici, l'Europa, una volta unita politicamente, dovrà *durare*, e comunque attrezzarsi per portare avanti la sua missione di allargamento della sfera della solidarietà con gli strumenti della politica, e non soltanto con quelli dell'esempio: garantendo per prima cosa la propria solidità interna contro ogni rischio di disgregazione e di secessione e dotandosi in secondo luogo della *capacità di agire* necessaria sia per assumere le proprie responsabilità nel nuovo ordine mondiale sia per diffondere nel mondo i valori del federalismo e il modello istituzionale federale.

Nel dibattito in corso all'interno del Movimento è quindi in gioco

anche la fisionomia istituzionale dell'Europa che noi vogliamo. A questo proposito si deve notare che l'opinione che tende ad attenuare l'importanza dei processi di unificazione regionale, e prima di tutti di quello in corso in Europa, e a privilegiare la dimensione mondiale dell'aumento dell'interdipendenza, rischia di trovarsi in una situazione di equivoca consonanza con gli orientamenti degli europeisti moderati, che sono infastiditi dalla contrapposizione «dogmatica» tra federazione e confederazione e preferiscono pensare alla futura unione politica dell'Europa come a qualcosa di ambiguo («nuovo»), che non sarà né l'una né l'altra cosa (un «oggetto politico non identificato» nella formula di Delors). Sia gli uni che gli altri infatti tendono a mettere tra parentesi — implicitamente o esplicitamente — l'obiettivo dello *Stato* federale europeo: gli uni perché non si spinge abbastanza in là e gli altri perché vi si spinge troppo. Ad entrambi l'idea di Stato riesce fastidiosa: ai moderati, perché essi hanno come principale preoccupazione quella di non spaventare nessuno — e più di ogni altro sé stessi — con la prospettiva traumatica di un trasferimento di sovranità; agli altri, perché la nascita di solidi Stati federali di dimensione continentale implicherebbe necessariamente, prima che la battaglia per la Federazione mondiale diventi attuale, l'instaurazione, nei loro rapporti reciproci, di una fase di relativo equilibrio dalla durata indeterminabile. E questa comune repulsione per l'idea di Stato fa sì che gli uni e gli altri finiscano per convergere pericolosamente con l'ultraliberismo di quanti vedono (con favore) nella globalizzazione soltanto un processo di progressiva abdicazione della politica di fronte alle forze del mercato.

In questo modo i federalisti rischiano di lasciare libero il campo, nel dibattito politico-culturale, allo scontro tra chi sostiene che lo Stato nazionale è ormai superato dalla globalizzazione, ma non ha da contrapporre a questa constatazione che la visione di un secondo Medioevo, nel quale è lo Stato come tale che di fatto ha cessato di esistere, e le idee di sovranità, di legittimità e di cittadinanza vengono negate, mentre in loro vece si afferma l'inevitabile avvento di una società mondiale dominata dall'intreccio e dallo scontro degli interessi privati, regolati in modo non vincolante da una confusa sovrapposizione di organizzazioni funzionalistiche e di ordinamenti contraddittori; e chi vuole preservare le idee di diritto, di democrazia e di solidarietà rivendicando la necessità primordiale dello Stato, ma si arrocca nella difesa del solo modello di Stato che oggi esiste, che è quello dello Stato nazionale. In questo scontro tendenzialmente vince il nazionalismo, perché lo Stato è una categoria dalla quale si può prescindere nelle elucubrazioni di qualche intellettuale,

ma non nella realtà della vita quotidiana. Per questo la sola alternativa che oggi può battere il nazionalismo affermando insieme l'imprescindibile necessità dello Stato come fondamento di tutti i valori della convivenza civile e negandone la dimensione nazionale è un progetto federalista proiettato in una dimensione continentale.

La nostra lotta per il superamento dello Stato nazionale ha come suo fondamento la constatazione che oggi in Europa (e non soltanto in Europa) la statualità è in crisi. Il suo scopo più immediato è quindi quello di fondare, in Europa, una nuova statualità che possa costituire il quadro di un rilancio del processo di promozione civile degli Europei (e, al seguito degli Europei, di tutto il genere umano). Non si può quindi partire dal presupposto che la Federazione europea sarà già in crisi al momento della sua nascita. Essa al contrario ridarà nobiltà alla politica e vigore al senso civico e al consenso democratico dei suoi cittadini. Abbiamo del resto già notato in un altro contesto che il trasferimento della sovranità a livello europeo — che, se avrà luogo, sarà l'evento che darà al processo di unificazione politica dell'Europa il suo significato storico rivoluzionario — si verificherà quando si sarà radicato un solido «patriottismo costituzionale» europeo. E' vero che tutti questi valori si realizzeranno nella loro pienezza soltanto nel quadro della Federazione mondiale e che la Federazione europea sarà quindi uno Stato imperfetto, destinato a termine ad essere superato in un quadro più vasto. Ma nascerà vitale, e sarà vitale per una lunga fase del suo percorso storico se dovrà essere il vettore dell'ideologia federalista nel mondo.

E' in questo contesto che ci si deve porre il problema se è sensato pensare che, fin da subito dopo la fondazione della Federazione europea (e dato per scontato che comunque, dopo l'inizio della fase federalista della storia mondiale, ogni *politico morale* dovrà comunque confrontarsi in qualsiasi circostanza con i valori del federalismo) il solo atteggiamento ragionevole per chi vorrà continuare a definirsi federalista sarà quello di astenersi da qualunque impegno politico nel nuovo quadro che si sarà formato per dedicare tutte le proprie energie alla lotta per la fondazione della Federazione mondiale o, meglio, per la realizzazione di qualche obiettivo di tipo funzionalistico. Perché se è vero che, nelle fasi di crisi acuta della statualità, l'affermazione quotidiana della solidarietà e l'impegno concreto per il perseguimento del bene comune della propria comunità nella vita politica normale deve essere sostituita dall'impegno rivoluzionario per la creazione di un nuovo quadro istituzionale che ne renda di nuovo possibile la realizzazione, per parziale che essa sia, non si può chiedere che questa rinuncia si prolunghi fino alla fine della storia.

E' opportuno sottolineare a questo proposito che, quantomeno nella fase ascendente della vita della Federazione europea, il lealismo dei cittadini nei confronti della nuova comunità politica non sarà per nulla in contrasto con i valori del cosmopolitismo. In questa fase il significato ideale dell'Europa sarà il superamento della sovranità nazionale, e quindi la rottura di uno steccato storico, la negazione della chiusura delle nazioni nei confronti del resto del mondo. La nascita dell'Europa sarà quindi un evento che affermerà quegli stessi valori che fanno della Federazione mondiale l'obiettivo ultimo dell'impegno federalista: e nella percezione del quale quindi l'importanza simbolica delle frontiere interne che il nuovo Stato cancellerà sarà incomparabilmente maggiore di quella delle frontiere esterne che esso dovrà istituire. Verrà poi il tempo nel quale l'ulteriore crescita dell'interdipendenza renderà insufficienti anche le dimensioni dell'Europa e darà anche alle sue frontiere lo stesso significato di chiusura nei confronti del resto del mondo che oggi hanno le frontiere nazionali. Sarà quello il tempo in cui diventerà attuale l'obiettivo della Federazione mondiale.

Ma è essenziale non confondere il fatto che nessuno Stato è mai del tutto autosufficiente e del tutto indipendente, e quindi che la sovranità statale è *sempre* — in astratto — in contraddizione con il valore del bene comune dell'umanità, con la realtà concreta della specifica crisi di una forma di Stato che si manifesta quando la contraddizione tra l'aumento dell'interdipendenza economica e sociale e il processo politico mette in pericolo grave e immediato le prospettive di sviluppo equilibrato di una regione del mondo, il benessere dei suoi cittadini e la sopravvivenza delle istituzioni democratiche. Nel primo caso gli strumenti della politica internazionale sono in grado — bene o male — di risolvere i problemi e di ristabilire gli equilibri. Essi esistono del resto proprio a questo scopo. Mentre nel secondo la sola via d'uscita dalla crisi è quella di sostituire una forma di Stato con una forma più avanzata.

Gli obiettivi «intermedi» sulla strada della Federazione mondiale.

E' opportuno, a questo punto, esaminare brevemente uno per uno quelli che sono stati finora indicati nel dibattito come obiettivi intermedi di una strategia per la creazione della Federazione mondiale. Si tratta in sostanza dell'idea di una nuova Bretton Woods (o di uno SME mondiale), della creazione del Tribunale penale internazionale e di varie riforme dell'ONU, che, in alcuni contesti, sono state indicate nel loro complesso con il nome di «governo mondiale parziale».

La nuova Bretton Woods. La creazione della Federazione europea darà luogo (dopo qualche possibile iniziale scossa di assestamento) a rapporti internazionali più stabili degli attuali. Vi è quindi ogni motivo di ritenere che essa contribuirà in modo decisivo (dopo qualche possibile iniziale scossa di assestamento) alla nascita di un sistema monetario mondiale più stabile dell'attuale. Del resto la stabilità monetaria è nell'interesse del mondo intero. In quale misura e in quale forma questo nuovo sistema possa e debba essere istituzionalizzato spetta agli economisti monetari dirlo, così come a loro spetta fare le proposte relative. Non rientra tra i compiti del Movimento quello di battersi per obiettivi di natura squisitamente tecnica, anche se una buona proposta formulata da una persona competente che fosse anche un esponente del Movimento non potrebbe che giovare al prestigio del MFE. Le affermazioni che mi sento di proporre all'attenzione del Movimento perché non sono di carattere tecnico ma politico sono due. La prima è che qualunque nuovo sistema monetario internazionale non dovrà avere il dollaro come moneta egemone, ma ruotare attorno al dollaro e all'euro (ed eventualmente allo yen e ad altre monete, se se ne creeranno le condizioni).Gli Stati Uniti dovranno perdere il privilegio di creare moneta senza creare inflazione interna facendo pagare agli altri i propri debiti, così come l'Europa dovrà perdere quello di arricchirsi senza assumersi le responsabilità che la gestione di una moneta mondiale comporta. La seconda, che discende da tutti gli argomenti che sono stati esposti in questo scritto, è che il nuovo sistema monetario internazionale, contrariamente allo SME rispetto alla moneta europea, non sarà comunque il preludio alla creazione di una moneta mondiale, ma sarà soltanto uno strumento di collaborazione internazionale, sicuramente importante, ma che durerà tanto quanto durerà l'equilibrio che lo avrà reso possibile.

La regionalizzazione del Consiglio di Sicurezza e la partecipazione dell'Unione europea. Secondo questa proposta nel Consiglio di Sicurezza dovrebbero essere rappresentate le grandi regioni del mondo, sia direttamente, quando esse sono già unificate, sia per il tramite di uno Stato importante della regione, quando esse non lo sono. Si è proposto in particolare che la rappresentanza dell'Europa in seno al Consiglio sia garantita dall'Unione europea in quanto tale.

La proposta di allargare il numero dei membri permanenti del Consiglio con diritto di veto, includendovi in particolare alcuni Stati del Terzo mondo può essere auspicabile, anche se è destinata a rimanere altamente improbabile fino a che i rapporti di potere mondiali non muteranno radicalmente. In ogni caso non si tratta di un obiettivo che

investa minimamente la responsabilità dei federalisti, data la sua natura rigorosamente e dichiaratamente intergovernativa. Diversa è invece la proposta di assicurare la presenza, tra i membri permanenti, di un rappresentante dell'Unione europea in quanto tale (e sempre che non ci si riferisca alla futura Federazione europea, nel quale caso il problema non si pone neppure). Non si riesce infatti a vedere come, fino a che l'Unione europea non sarà divenuta una vera e propria federazione, dotata, tra le altre, delle competenze della politica estera, della sicurezza e della difesa, gli attuali membri europei del Consiglio di Sicurezza — la Gran Bretagna e la Francia — possano accettare di abbandonare il loro seggio a favore di un'entità che di fatto non esiste, e il cui rappresentante dovrebbe agire sulla base delle istruzioni impartitegli dai governi di quindici Stati sovrani. A questo si deve aggiungere che, poiché l'Unione europea, in materia di politica estera, può soltanto decidere all'unanimità, il suo rappresentante non saprebbe che posizione assumere in tutte le occasioni nelle quali l'unanimità non dovesse essere raggiunta (e questo a prescindere dall'enorme complessità delle procedure di consultazione). Se poi la presenza di un rappresentante dell'Unione europea dovesse essere concepita come soltanto aggiuntiva rispetto a quelle dei rappresentanti della Gran Bretagna e della Francia, essa sarebbe puramente simbolica, perché il rappresentante dell'Unione sarebbe subordinato agli altri due membri europei del Consiglio dei quali dovrebbe sempre ottenere il consenso, insieme a quello degli altri tredici membri dell'Unione stessa.

Il Tribunale penale internazionale. Si tratta di una istituzione che, se sarà creata, si collocherà in un contesto internazionale fondato su rapporti di potere tra Stati sovrani e che dovrà riferirsi a questi sia per la consegna degli imputati che per l'esecuzione delle sue sentenze. Ciò suggerisce due ordini di riflessioni.

La prima è che esso giudicherà soltanto i crimini commessi dai vinti e mai quelli commessi dai vincitori e comunque quelli commessi dai deboli e mai quelli commessi dai forti. Gli autori degli stessi atti sono spesso eroi in patria e criminali fuori, e la loro sorte dipenderebbe quindi dalla collocazione del loro paese nel contesto internazionale. Ma, se questo è vero, il TPI non imporrebbe il rispetto del diritto, ma si limiterebbe a sancire i rapporti di forza esistenti. In un regime giuridico la norma viene fatta valere (anche se non sempre e non perfettamente) indipendentemente dai rapporti di forza tra le parti in conflitto, grazie all'esistenza del potere irresistibile dello Stato, che azzera le differenze di potere tra i suoi cittadini. La verità è che nei rapporti tra Stati sovrani

i conflitti possono essere evitati, limitati o fatti cessare soltanto *con gli strumenti della politica*. E la politica, in certe situazioni, comporta la necessità di sporcarsi le mani, di lavorare nell'ombra, di fare compromessi anche con personaggi spregevoli e, talvolta, con autentici criminali, spesso anche incoraggiandoli e aiutandoli. E questa necessità è tanto più forte e più frequente quanto più chi ne deve subire il condizionamento si trova in una posizione di responsabilità. In molti di questi casi l'atteggiamento rigoroso del giurista, che deve sempre agire alla luce del sole e non accettare compromessi, creerebbe, se avesse voce in capitolo, intralci gravissimi alla politica e rischierebbe di far fallire ogni tentativo di mediazione rendendo più probabili, più lunghe e distruttive le guerre e le dittature invece di evitarle o di attenuarne le conseguenze. Per questo è perfettamente comprensibile il fatto che gli Stati Uniti, che sono attualmente la sola potenza mondiale che eserciti effettive responsabilità nel controllo dei conflitti, siano contrari alla proposta. Con questo non si vuole negare che il Tribunale penale internazionale potrebbe avere la funzione, in qualche caso, di sottrarre quelli tra i vinti o i deboli che si sono macchiati, o sono sospettati di essersi macchiati, di genocidio, di crimini di guerra o di crimini contro l'umanità alla vendetta cieca e feroce di qualche fazione estremista nel campo dei vincitori, garantendogli un processo equo e una punizione umana. Ma questo, lungi dal costituire per i criminali una minaccia, offrirebbe loro una garanzia. E comunque sarebbe un inganno presentare all'opinione pubblica questo risultato come un decisivo passo avanti verso l'instaurazione del diritto nei rapporti internazionali.

La riforma in senso democratico dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Questa idea è stata evocata nei dibattiti federalisti per le analogie che presenterebbe con l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo. Si tratta di un progetto ambizioso perché comporterebbe sia la riforma della composizione delle delegazioni nazionali in modo da renderle almeno *grosso modo* proporzionali alla cifra di popolazione degli Stati rappresentati, sia la democratizzazione di tutti gli Stati membri dell'Organizzazione (a meno di non procedere ad elezioni unilaterali). Inoltre, essa avrebbe senso e credibilità soltanto se fosse inserita in un progetto (come quello che era contenuto nei Trattati di Roma) che prevedesse l'evoluzione dell'Organizzazione verso un esito istituzionale di natura federale. La verità è che la differenza tra l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo che, malgrado l'estrema debolezza dell'istituzione, ha giocato un ruolo importante nel processo di unificazione europea, ed un'ipotetica elezione a suffragio universale

dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sta nel fatto che nel 1979 la Comunità economica europea aveva realizzato un grado tale di integrazione delle economie e delle coscienze da rendere credibile che l'elezione di un Parlamento ancora senza poteri potesse essere il primo atto della fase costituente del processo di integrazione europea. Mentre lo stesso non si può certo dire oggi del mondo. E l'assenza della prospettiva credibile di un'evoluzione ulteriore priva a sua volta di senso, e quindi di credibilità, l'idea di eleggere democraticamente i rappresentanti di 180 Stati — più di metà dei quali non democratici o assai imperfettamente democratici — in un organo privo del benché minimo potere.

Il governo mondiale parziale. Questo non è inteso nel senso di Einstein di Unione federale di un nucleo di paesi dotati di un potere sufficiente a fare di essi il magnete della formazione di una Federazione cosmopolitica, ma in quello di una riforma dell'ONU in senso quasi federale. Si tratterebbe in particolare, oltre che di riformare il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea generale nei modi che si sono esaminati precedentemente, di dotare il primo dei due organi di una forza di pace stabile, che sia indipendente dagli Stati che forniscono i relativi contingenti, e di risorse finanziarie proprie. E' opportuno sottolineare a questo proposito che, a meno che il trasferimento del controllo delle forze armate e del bilancio al Consiglio di Sicurezza non sia soltanto apparente, e a meno che le dimensioni delle une e dell'altro non siano così modeste da rendere la riforma puramente simbolica, l'accoglimento di una proposta del genere comporterebbe, da parte degli Stati membri, un vero e proprio abbandono di sovranità: quindi la creazione di *una dittatura mondiale* del Consiglio di Sicurezza, e in particolare dei suoi membri permanenti, che non sono eletti da nessuno e che, con l'esercizio del diritto di veto, condizionano tutte le decisioni del Consiglio (anche se si tratterebbe di una dittatura temperata dal loro disaccordo). Comunque sia di ciò, si tratta di una proposta che implica, una volta di più, un atto di fede nel fatto che, con la fondazione della Federazione europea, il mondo entrerà nella sua fase costituente. La proposta quindi sta o cade a seconda che questa affermazione sia o meno condivisa. Peraltro anche a chi pensi che una riforma di questo grado di radicalità sia ormai all'ordine del giorno non dovrebbe essere molto chiaro perché ci si debba proporre un obiettivo di questo genere. Il processo costituente mondiale, quando ci sarà, inizierà con un singola riforma parziale, quale è stata l'elezione diretta del Parlamento europeo rispetto a quello che speriamo sia il processo costituente europeo. Questa riforma farà nascere, con le contraddizioni alle quali darà luogo, la necessità di riforme ulteriori, fino al conseguì-

mento dell'obiettivo finale. Chi crede in questa prospettiva dovrebbe quindi proporsi di individuare, da un lato, il *primo passo* del cammino e, dall'altro, il suo punto d'arrivo. Le ragioni per le quali si debba isolare *oggi* come obiettivo della strategia federalista dopo la fondazione della Federazione europea il *penultimo* passo del cammino verso la Federazione mondiale, quindi un traguardo che non è né concreto né mobilitante, mi rimangono oscure.

Conclusione.

Quelle che sono contenute in questo scritto possono sembrare a prima vista riflessioni puramente teoriche, come tali prive di impatto sulla nostra azione. Ma non è così. Di fatto sono in gioco i fondamenti del nostro impegno. So perfettamente che tutti gli amici che sostengono le posizioni dalle quali dissento sono militanti ammirevoli, che hanno dedicato la loro vita al Movimento. Sarebbe ingeneroso da parte mia imputare loro l'intento di indebolire quei fondamenti, così come sarebbe ingeneroso da parte loro accusare me e coloro che hanno opinioni uguali o simili alle mie di non riconoscersi nei valori e nella prospettiva del mondialismo. Resta il fatto che certe opinioni camminano con le loro gambe e possono produrre danni, soprattutto tra i giovani, indipendentemente dalle intenzioni di coloro che le professano.

Riassumo quindi, per concludere, le mie preoccupazioni:

1) L'assegnazione al Movimento di *due obiettivi strategici* confonde le idee, indebolisce l'impegno dei militanti e ne paralizza l'azione.

2) Lo spostamento dell'accento dal *ruolo obiettivo* che la Federazione europea avrà nel mondo grazie alla sua sola presenza alle *scelte di politica estera* che essa potrà fare o non fare comporta la conseguenza che la fondazione della Federazione europea, in sé e per sé, sarà un evento storico neutrale, al quale soltanto le scelte successive daranno un segno positivo o negativo. E non si vede per quale ragione si dovrebbe dedicare la propria vita ad una lotta difficile e non gratificante per il raggiungimento di un obiettivo che non sia *in sé* portatore di grandi valori positivi.

3) La *preoccupazione che l'Europa non nasca troppo forte*, per non pregiudicare la prosecuzione del processo, mette in sordina il problema della statualità, del trasferimento della sovranità e della distinzione tra federazione e confederazione. In questo modo si tende a mettere in ombra il nostro obiettivo strategico e il suo ruolo di *evento critico* nel processo di unificazione del genere umano; e ad accreditare una prospettiva secondo la quale la soluzione dei problemi del mondo di oggi passa per il rafforzamento delle istituzioni internazionali. Si apre così la porta all'internazionalismo.

4) Se il processo di globalizzazione è destinato a promuovere *comunque* in tempi brevi l'unificazione del genere umano, la circostanza che l'Europa si faccia o non si faccia ha un'importanza relativa. Il valore di esempio dell'evento della fondazione della Federazione europea sarebbe del tutto irrilevante. La Federazione europea non sarebbe più un passo indispensabile sulla strada dell'unificazione mondiale. Perché dunque faticare per realizzarla?

5) Ad uguale conclusione si giunge se si nega di fatto l'*autonomia della politica*. La radice del nostro impegno risiede proprio nella convinzione che l'aumento dell'interdipendenza non basta, che tra il processo di aumento dell'interdipendenza e il processo politico esiste uno sfasamento, che questo può essere colmato soltanto dalla volontà politica e che la volontà politica non può nascere senza l'iniziativa di un movimento rivoluzionario. Se quindi la politica non ha un grado di autonomia, il Movimento non serve.

6) Se la ragion di Stato è una categoria superata, o comunque converge irreversibilmente a livello mondiale grazie alla coincidenza di interessi prodotta dalla globalizzazione, la politica non è più lotta per il potere, ma dialogo tra persone ragionevoli, capaci di interpretare correttamente gli interessi a medio e lungo termine delle collettività alle quali appartengono e di operare di concerto per la realizzazione del bene comune. Si tratta in fondo di una variante della vecchia teoria secondo la quale il commercio è incompatibile con la guerra. L'Europa si farà da sé, o sarà addirittura inutile perché la ragionevolezza dei suoi uomini di governo consentirà loro di risolvere i problemi che dovranno affrontare con le strutture istituzionali esistenti (e lo stesso varrà, sia detto per inciso, per la Federazione mondiale). La nostra presenza è quindi ancora una volta del tutto inutile.

Io penso che esprimere queste preoccupazioni non significhi rifiutare i valori del mondialismo, o addirittura essere nazionalisti europei. Penso che sia vero il contrario, perché fare l'Europa oggi è il solo modo per gettare nel mondo il seme del federalismo e per avviare il processo di unificazione mondiale. Si tratterà di un processo lungo e difficile. Ma senza l'unificazione dell'Europa esso non incomincerà nemmeno. E una riflessione sugli ostacoli che esso incontrerà sulla sua strada resta comunque il solo modo efficace per attrezzare la cultura federalista a superarli.

Note

L'EUROPA, LA TURCHIA E I CURDI

Le vicende che hanno portato alla condanna a morte in primo grado di Abdullah Ocalan sollevano una serie di problemi assai delicati, che devono essere affrontati con cautela ed equilibrio. Bisogna mettere in chiaro in via preliminare che il risultato al quale deve tendere un'analisi della situazione esplosiva dei rapporti tra lo Stato turco e i curdi è quello di indicare una strada per la soluzione del problema, e non quello di stabilire chi ha ragione e chi ha torto. La Turchia è una democrazia imperfetta, i cui precedenti in materia di diritti umani sono deplorevoli, che ha fatto ricorso ad una violenza indiscriminata nei confronti della ribellione curda e che anche nel caso Ocalan non è peritata di rendere pubblici attraverso la televisione i metodi odiosi usati dai propri servizi di sicurezza. Per contro alcune formazioni militanti curde si sono sempre avvalse di pratiche altrettanto barbare e violente quanto quelle di cui i curdi sono stati vittime. La ribellione chiama la repressione e questa alimenta quella. La violenza nutre la violenza. Il solo problema serio che ci si deve porre è quindi quello di come farla cessare senza ledere i diritti di alcuno.

In questa prospettiva la prima cosa da ribadire è che il tentativo di applicare nella circostanza il cosiddetto *diritto di autodeterminazione dei popoli* sarebbe un rimedio assai peggiore del male. Questo nefasto principio ha prodotto risultati talmente terribili nell'ex-Jugoslavia e nell'ex-Unione Sovietica che persino i governi europei — che pure se ne sono serviti fino a pochi anni fa in modo insieme cinico e irresponsabile nella speranza di trarre qualche piccolo vantaggio dalla disgregazione delle due aree — si astengono oggi dal proclamarlo. Del resto è opportuno ricordare che popolazioni curde sono insediate in regioni che fanno parte di quattro diversi Stati dello scacchiere vicino e medio-orientale e che l'incoraggiamento alla nascita di uno Stato curdo provocherebbe, in quella che è oggi una delle aree più instabili del mondo, una serie

disastrosa di reazioni a catena. Si deve inoltre considerare che non esiste il minimo indizio che possa far pensare che un ipotetico Stato curdo sarebbe più democratico dell'attuale Turchia. Tutto induce anzi a credere che esso somiglierebbe assai più ad una delle tante dittature della regione, intollerante verso le proprie minoranze tanto quanto la Turchia lo è nei confronti delle sue, e dilaniato al proprio interno dalla violenta contrapposizione delle numerose fazioni nelle quali i nazionalisti curdi sono divisi.

Il problema è quindi quello di garantire ai curdi — all'interno dello Stato turco — gli stessi diritti degli altri cittadini, compreso quello di usare la propria lingua nella scuola e nei rapporti con la pubblica amministrazione. Ciò comporterebbe l'evoluzione dei comportamenti democratici delle autorità e dei cittadini turchi nel senso della piena accettazione della convivenza nell'ambito di uno stesso Stato di popolazioni diverse per lingua e per costumi. Il problema da risolvere non è quindi un problema di autodeterminazione, ma un problema di democrazia e di reciproca solidarietà tra le due comunità. Si tratterebbe di realizzare in Turchia un tipo di convivenza simile a quello che in questo dopoguerra, seppure dopo una fase di tensioni e malgrado qualche residua difficoltà, si è realizzata nel Tirolo del sud tra comunità di lingua tedesca e comunità di lingua italiana.

* * *

E' evidente peraltro che non si tratta di un problema di facile soluzione. Il fondamento della sua difficoltà risiede nel fatto che la Turchia è uno Stato nazionale, che fonda la sua legittimità sull'idea di essere l'espressione politica di una nazione, cioè di una comunità che si ritiene unita da profondi vincoli naturali e culturali quali la lingua, i costumi e le tradizioni. Lo Stato nazionale ha sempre cercato nella sua storia di cancellare — anche con la violenza — le diversità che esistevano al suo interno, o quanto meno di imporre la credenza che esse non esistessero. Nelle circostanze nelle quali né l'una né l'altra soluzione si è rivelata possibile, le popolazioni diverse sono state riconosciute come «minoranze» e il potere centrale si è impegnato — perché costretto dalla propria debolezza o dalla situazione internazionale — a tollerarne la diversità. Si noti peraltro che i rapporti tra «maggioranza» e «minoranze» all'interno degli Stati nazionali sono sempre stati, anche là dove la violenza è rimasta sporadica e marginale, fragili e precari. L'esistenza delle minoranze mette infatti in discussione la legittimità dello Stato in

quanto Stato nazionale e, nella misura in cui è tollerata, tende spesso a degenerare nel separatismo e ad attizzare correnti irredentistiche negli Stati vicini. Per questo la vita delle «minoranze» in Europa è sempre stata difficile, anche se in diversa misura a seconda delle situazioni.

La sola soluzione pensabile del problema delle minoranze sta nella creazione di un quadro politico nell'ambito del quale esse cessino di essere minoranze. Si tratta cioè di fondare lo Stato su di un principio di legittimità che non sia la sua coincidenza con la nazione. Questo principio, se si vuole che si coniughi con la democrazia, e quindi non serva da giustificazione ad un dominio di tipo imperiale, non può essere che quello che fonda lo Stato federale.

Non è questo il luogo nel quale si può affrontare il non facile problema di quale sia la natura positiva di questo principio, quantomeno prima della fondazione della Federazione mondiale. Nel nostro contesto è sufficiente ricordarne la natura negativa, che è appunto il superamento del principio nazionale. Lo Stato federale è del tutto neutrale rispetto alle differenze di lingua, di cultura e di tradizioni che sono presenti nel suo ambito (sempre che queste differenze si accompagnino all'accettazione da parte di tutti dei fondamentali valori che sono alla base della convivenza civile). Nel quadro dello Stato federale quelle differenze sono *politicamente irrilevanti.* Non vi è più un gruppo che si ritiene omogeneo, la cui esistenza costituisce la base della legittimità dello Stato e che condanna tutti coloro che non si identificano con esso all'oppressione, all'assimilazione o, nella più favorevole delle ipotesi, al ruolo di minoranza tollerata. In questo modo l'idea di nazione, nel momento stesso in cui perde la sua funzione, si svela come una menzogna, fondata su grossolane semplificazioni, e il concetto stesso di minoranza perde ogni senso. Per lo Stato federale i cittadini sono insieme tutti diversi tra di loro nella loro irriducibile singolarità e tutti uguali nel godimento dei diritti e nell'assunzione dei doveri che la cittadinanza comune comporta.

E' più che evidente che il superamento dello Stato nazionale non significherebbe la scomparsa delle differenze di lingua, di cultura e di tradizioni; così come è evidente che per un certo tempo i vecchi steccati e le passate segregazioni lascerebbero tracce nei comportamenti e porrebbero ostacoli alla comprensione reciproca e quindi avrebbero un'influenza sulla formazione degli schieramenti e sui contenuti del dibattito politico. Ma si tratterebbe di sedimenti destinati a scomparire, perché il plurilinguismo è una condizione naturale degli uomini e le differenze culturali — quando non investono i valori fondamentali della convivenza civile — sono un fattore di reciproco arricchimento e quindi di dialogo

e di contatto. Si deve anzi ritenere che le differenze di lingua e di cultura saranno destinate, a termine, a perdere buona parte della loro rilevanza anche come fondamento della legittimità dei livelli di governo di dimensione inferiore a quella del governo globale nei quali si articoleranno gli Stati federali del futuro. In essi la solidarietà di fondo che fonderà il consenso sarà costituita dal comune impegno a risolvere i comuni problemi di organizzazione della convivenza così come essi si manifesteranno in forme diverse nelle diverse parti del territorio.

* * *

Il problema della pacifica coabitazione con le «minoranze» è stato affrontato in modo ragionevolmente soddisfacente in Europa occidentale in questo dopoguerra, malgrado la persistenza della struttura dello Stato nazionale, grazie all'avanzamento e all'approfondimento del processo di unificazione europea. Si tratta di un processo che è stato e rimane ambiguo, ma che, diffondendo la consapevolezza — anche se oscura ed incerta — della comunità di destino che lega tra loro i popoli europei, ha indebolito le motivazioni nazionali dei comportamenti politici e la stessa funzione dell'idea di nazione come principio di legittimazione degli Stati attualmente esistenti. Anche l'accomodamento del più intrattabile tra i focolai di crisi provocati dalla coesistenza sulla stesso territorio di due comunità che si sentono diverse — quello nord-irlandese — non sarebbe stato pensabile al di fuori del contesto del processo di unificazione europea. L'esperienza, anche se appena consapevole, di entrambe le comunità di appartenere, in prospettiva, ad un'entità politica comune, più grande sia del Regno Unito che della Repubblica d'Irlanda e che le comprende entrambe, ha finito per superare il carattere assoluto della contrapposizione tra due identità che si ritenevano inconciliabili e per far emergere la prima embrionale consapevolezza di un'identità comune.

* * *

I risultati raggiunti all'interno dell'Unione europea sul terreno dei rapporti con le minoranze sono comunque largamente insufficienti perché prima che il processo di unificazione europea sia giunto al suo esito federale il solo principio riconosciuto di legittimità dello Stato, per quanto indebolito, rimane pur sempre quello nazionale. Ma essi sono abbastanza visibili da farci capire di quale portata sarebbe l'influenza che un'Unione europea democratica e capace di agire — cioè federale —

potrebbe esercitare per la soluzione del tragico problema che funesta la convivenza civile nella Turchia sud-orientale. L'Unione potrebbe far apparire agli occhi dei turchi e dei curdi la prospettiva di una grande comunità politica comune agli uni e agli altri, capace di imporre agli uni e agli altri i principi dello Stato di diritto e nell'ambito della quale tutti potrebbero coesistere pacificamente senza che né l'identità né la sicurezza di alcuno fosse messa in pericolo. E' evidente che il cammino della Turchia verso una piena partecipazione all'Unione, o ad uno Stato federale europeo, sarebbe comunque difficile, perché il problema dei diritti umani esiste ed è grave. Ciò non toglie che i possibili atteggiamenti dell'Europa verso la Turchia siano due: essa può usare la prospettiva dell'adesione come strumento per migliorare progressivamente la situazione dei diritti umani oppure usare l'argomento dei diritti umani come pretesto per impedire l'adesione. Il primo atteggiamento rafforzerebbe, sia nel campo turco che in quello curdo, le tendenze moderniste, laiche e democratiche, il secondo quelle autoritarie, nazionaliste ed integraliste. Ma è evidente che il primo atteggiamento potrebbe esser adottato soltanto da un'Europa che si fosse messa definitivamente alle spalle il principio nazionale e che si sentisse sicura della propria forza e del consenso dei propri cittadini, cioè da un'Europa federale: mentre l'attuale debole confederazione è condannata, nei suoi rapporti con la Turchia (come peraltro in quelli con i paesi dell'Europa centro-orientale), ad un atteggiamento chiuso e difensivo, che nasconde la sua incapacità di assumere le responsabilità storiche che le competono.

* * *

A tutto ciò si aggiunga il ruolo decisivo che un'Unione europea potrebbe giocare, con il suo aiuto, con la sua influenza e con l'esempio che il compimento della sua unificazione offrirebbe agli Stati della regione, nel teatro medio-orientale: un teatro che, proprio per la sua turbolenza e instabilità, oltre che la sua prossimità all'Europa, sarebbe più di ogni altro propizio alla maturazione al suo interno di un progetto federalista. Ma la visione dei politici europei non è all'altezza di queste grandi prospettive. Il loro impegno sembra esclusivamente concentrato sul problema contabile dei costi e dei benefici che l'appartenenza all'Unione comporta e sul tentativo di diminuire i primi e di accrescere i secondi a spese dei propri *partners*. Resta il fatto che l'incapacità dei governi dell'Unione di andare al di là della considerazione dei propri egoistici interessi a brevissimo termine è destinata, se non sarà superata, a provocare danni irreparabili. Lo Stato nazionale non è morto e le tensioni e la violenza che il suo principio di legittimità porta con sé sono pronte a ricomparire al primo segno di inversione del processo. L'Europa occidentale, la cui vocazione sarebbe quella di esportare il federalismo al di fuori dei suoi confini, potrebbe invece subire la tragica sorte di reimportare dall'esterno un nazionalismo (o, ancor peggio, un micro-nazionalismo) che riteneva di aver superato e di vedere risorgere nel suo seno tensioni che parevano sopite e nascerne di nuove.

Francesco Rossolillo

LA CRISI FINANZIARIA DELLE NAZIONI UNITE E I FEDERALISTI

1. *Le Nazioni Unite e le loro regole di finanziamento.* Desidero fare un'analisi del funzionamento delle Nazioni Unite e del loro finanziamento non in quanto esperto, bensì in quanto federalista. E' utile fare qualche precisazione su questo problema e sulla crisi attuale, la più grave che l'ONU abbia mai dovuto affrontare.

Nel loro libro *Renewing the United Nations System*, pubblicato nel 1994, Erskine Childers e Brian Urquhart (1) elencano otto proposte di riforma del meccanismo di finanziamento delle Nazioni Unite avanzate dai governi e tre avanzate dal Segretario generale. Mediamente si tratta di una proposta ogni cinque anni dal momento della loro fondazione a San Francisco, avanzate per lo più quando le crisi finanziarie si riacutizzavano.

Queste crisi hanno una costante: esse sono dovute nella stragrande maggioranza dei casi al rifiuto degli Stati membri di pagare le loro quote e non ad errori di gestione. Come vedremo, queste quote devono essere versate all'ONU sulla base degli impegni assunti. Se è vero che l'ONU necessita sicuramente di riforme strutturali che i federalisti invocano fin dalla sua creazione, è anche vero che la crisi finanziaria endemica non ha facilitato i suoi compiti.

Da molti anni i paesi che più hanno contribuito al suo finanziamento chiedono una spesa a crescita zero. Riporterò soltanto qualche dato per smontare le accuse di spreco, di frodi finanziarie e di crescita incontrollata

delle spese, lanciate dalla parte più reazionaria e nazionalista delle classi politiche, in particolare in seno al Congresso americano, o dalle multinazionali che negli ultimi anni hanno organizzato campagne di stampa contro l'ONU per contrastare i suoi sforzi in materia di legislazione sul lavoro o sull'ambiente.

Quando l'ONU venne istituita, la Carta prevedeva all'articolo 17-2 una sola fonte di finanziamento. In pratica l'Assemblea generale accolla a ciascun Stato membro un contributo che tiene conto della media decennale del suo prodotto interno lordo, corretto sulla base del suo debito estero e del suo reddito *pro-capite*. Le spese dell'Organizzazione erano pianificate dall'Assemblea generale, ma il pagamento dei contributi statali era obbligatorio in base alla legge e ai trattati internazionali.

Allora tutti gli Stati partecipanti avevano accettato il principio di versare quote proporzionali alla loro capacità contributiva. E' lo stesso principio sul quale si fondano i sistemi fiscali delle democrazie occidentali. Almeno in teoria nessuno di questi paesi tollererebbe che i cittadini e le imprese, soprattutto quelli che più contribuiscono al bilancio pubblico, usassero l'arma del ricatto per ottenere vantaggi particolari, o che sospendessero impunemente i loro pagamenti fino a quando le scelte politiche ed economiche adottate dalla maggioranza non vengano cambiate.

Si vede chiaramente l'ipocrisia dei governi che si definiscono «democratici» e che parlano del carattere sacro della legge e dei trattati internazionali ma che poi si permettono — e ciò riguarda in primo luogo gli Stati Uniti — di non versare le somme che devono all'ONU. Questi Stati e i loro governi sono «fuorilegge». Quelli che pagano in ritardo si trovano nella stessa condizione.

Nel 1946 il bilancio di funzionamento dell'ONU era di 21,5 milioni di dollari e nel 1992 raggiungeva i 1.181,2 milioni. Una crescita di 55 volte nel giro di 46 anni non è affatto scandalosa per un'Organizzazione nata dal nulla e tenendo conto del fatto che nel frattempo il valore del dollaro è diminuito di molto. In termini reali, il bilancio dell'ONU è aumentato solo di 10 volte, come è accaduto anche per le sue agenzie specializzate (la FAO, l'UNESCO, il BIT, ecc.). Durante lo stesso periodo l'ONU è passata da 51 a 185 paesi membri (che raggruppano quasi l'intera umanità) ed ha sviluppato programmi che al momento della sua fondazione non erano previsti. Si può dunque affermare che la crescita dei bisogni finanziari dell'ONU è stata molto modesta, tanto più se si tiene conto che nel 1986 la richiesta di diminuire le spese di funzionamento ha congelato il livello delle uscite e ridotto del 13% il suo personale.

Nel 1992, osservano ancora Erskine Childers e Brian Urquhart, le spese di tutte le organizzazioni facenti capo alle Nazioni Unite raggiungevano soltanto lo 0,0005% del pil mondiale e soltanto lo 0,0007% di quello dei 24 paesi più industrializzati secondo la classificazione dell'OCSE.

Al momento della nascita dell'ONU gli Stati Uniti contribuivano al 50% circa del bilancio di funzionamento e i paesi poveri aderenti alle Nazioni Unite erano pochissimi, in quanto tra gli Stati del Terzo mondo solo quelli dell'America latina erano indipendenti. Da allora in poi la quota degli Stati Uniti è progressivamente diminuita, di comune accordo, al 25% (310 milioni di dollari nel 1994) di fronte al 12,45% del Giappone, all'8,95% della Germania, al 6,71% della Russia, al 6% della Francia, al 4,29% dell'Italia e al 3,11% del Canada. Il contributo degli 87 paesi più poveri non può scendere al di sotto dello 0,01% del bilancio complessivo. Altri paesi si trovano in una posizione intermedia: il Brasile contribuisce all'1,59% del bilancio, la Cina allo 0,77%, l'India allo 0,36%, la Nigeria allo 0,2% e l'Indonesia allo 0,16%.

Per altre attività — come, ad esempio, quelle rivolte al mantenimento della pace — i criteri per il calcolo dei contributi è leggermente diverso. I cinque paesi del Consiglio di Sicurezza devono pagare il 22% in più rispetto al contributo calcolato in base ai criteri adottati per le spese di funzionamento; altri paesi versano una somma pari a quelle risultanti dai criteri normali, e un terzo gruppo paga somme inferiori. Il problema più serio a questo riguardo nasce dal fatto che il Segretariato generale dispone soltanto di un fondo permanente di 150 milioni di dollari e che tutte le operazioni di mantenimento della pace decise dal Consiglio di Sicurezza richiedono l'approvazione di un bilancio *ad hoc* da parte dell'Assemblea generale, cosa che rallenta considerevolmente le possibilità di intervento.

Una delle proposte più recenti per regolare i problemi finanziari dell'ONU nel breve termine è stata avanzata nel febbraio del 1993 da un gruppo di finanzieri internazionali (il Rapporto Volker-Ojima), che ha suggerito di rendere trimestrali i versamenti delle quote e di penalizzare i ritardatari con il pagamento di interessi, di raddoppiare il fondo dei capitali permanenti (200 milioni di dollari) e di creare un fondo complementare di riserva di 400 milioni di dollari per le operazioni di mantenimento della pace.

Nel 1993 Bill Clinton ha chiesto di nuovo una riduzione del contributo americano al finanziamento globale delle Nazioni Unite osservando che la quota statunitense «dovrebbe essere ridimensionata in modo da riflet-

tere meglio la crescita degli altri paesi che dovrebbero, d'ora in poi, aumentare il loro contributo» (2). Nel suo primo intervento all'Assemblea generale ha affermato che la partecipazione americana al bilancio destinato al mantenimento della pace dovrebbe diminuire segnalando così un mutamento importante nella politica statunitense nei confronti dell'Organizzazione internazionale. Essa consente di porre chiaramente il problema del finanziamento dell'ONU in modo da evitare un'eccessiva dipendenza finanziaria da un solo Stato membro.

Non era la prima volta che gli Stati Uniti chiedevano una diminuzione del loro contributo. Lo avevano già fatto nel 1957 quando ottennero una riduzione della loro quota dal 49 al 37% del bilancio globale, e poi ancora nel 1974 quando strapparono un'ulteriore riduzione al 25%. Nel 1985 il Primo ministro svedese Olof Palme, subito sostenuto dall'India, aveva suggerito una nuova riduzione al 10%, ripartendo le minori entrate fra i paesi in grado di sostenere uno sforzo finanziario supplementare. Nel 1986, nel bel mezzo di una crisi provocata da parte degli Stati Uniti, un documento informale (redatto dall'Aga Khan e da Maurice Strong) avanzava, tra le altre, proposte analoghe alle precedenti. Nessuna di queste proposte venne accolta favorevolmente e alcuni paesi industrializzati le hanno ufficialmente respinte, almeno fino al momento in cui gli Stati Uniti non avessero regolato i loro arretrati, cosa che il governo americano ha dichiarato di poter fare solo attraverso rate annue.

2. *I dati attuali della crisi finanziaria.* Il ritardo dei pagamenti, non sanzionato dall'aggiunta di interessi o di altre penalità, è un problema grave che dura ormai da decenni. I dati esposti qui di seguito danno un'idea della sua importanza.

Al 31 luglio 1988: a) i ritardi accumulati nel corso degli anni raggiungevano la cifra di 2,4 miliardi di dollari, di cui circa 900 milioni per le spese di funzionamento, 1 miliardo e mezzo per il mantenimento della pace e 26 milioni per i tribunali *ad hoc* sull'ex-Jugoslavia ed il Ruanda; b) il debito degli Stati Uniti ammontava a 1,5 miliardi di dollari, cioè più della metà del totale (569 milioni riguardavano le spese di funzionamento e circa un miliardo quelle per il mantenimento della pace). Gli Stati Uniti sono dunque il principale «fuorilegge» della comunità internazionale e la loro situazione è resa ancora più inaccettabile per le condizioni che pongono in maniera unilaterale al pagamento degli arretrati, che giungono talvolta all'adozione di orientamenti politici contrari alle decisioni della maggioranza degli altri paesi membri; c) gli altri principali debitori sono la Russia, l'Ucraina e il Brasile; alcuni paesi

come il Giappone, la Germania e la Gran Bretagna pagano in ritardo, mentre altri hanno ridotto unilateralmente le quote volontarie ai fondi per la popolazione e lo sviluppo.

Al 5 agosto 1998 soltanto 85 paesi su 135 erano in regola con i pagamenti. A tutt'oggi il bilancio relativo alle spese di funzionamento per i due anni in corso è molto limitato. Esso prevede una crescita zero, il che impone al Segretariato generale di far funzionare l'Organizzazione con 2,5 miliardi di dollari, vale a dire con 100 milioni in meno rispetto al precedente biennio, nonostante tutti richiedano un ampliamento delle attività dell'ONU. Inoltre, a partire dalla metà degli anni Ottanta, il personale delle Nazioni Unite è diminuito da 12.000 a 9.000 unità mentre gli Stati che hanno imposto questi severi tagli non hanno ancora adempiuto ai loro obblighi.

E' perciò ingannevole parlare di una burocrazia dell'ONU dal momento che il suo staff, ivi compreso il personale delle agenzie specializzate, è inferiore a quello di una città come Stoccolma o di una società come McDonalds, e che nel 1992 le spese di funzionamento equivalevano allo 0,5% del bilancio militare americano o al costo di due bombardieri strategici.

Bisogna aggiungere qui alcune precisazioni utili alla corretta comprensione del fenomeno: l'articolo 19 della Carta delle Nazioni Unite precisa soltanto che uno Stato in ritardo con i pagamenti di almeno due anni perde il diritto di voto nell'Assemblea generale. Ciascuno Stato può dunque viaggiare sul filo del rasoio mantenendosi al di sotto di questa soglia fatidica perché gli estensori della Carta non avrebbero mai immaginato che alcuni fra i principali contribuenti avrebbero tardato di anni i loro pagamenti; i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza non possono perdere i loro diritti in seno a questa istituzione anche se superano la soglia di due anni; l'articolo 19 non dice nulla circa la pratica diffusa e ricorrente di pagare il più tardi possibile nel corso dell'anno e negli ultimi tempi l'ONU è stata costretta, per evitare il collasso finanziario, a fare delle vere e proprie acrobazie spostando i fondi temporaneamente disponibili nel bilancio per il mantenimento della pace ad altre voci; il costo delle operazioni di mantenimento della pace in situazioni molto instabili sono difficili da prevedere e l'ONU può improvvisamente trovarsi in gravi difficoltà finanziarie se gli Stati membri non rispondono immediatamente alla richiesta di fondi sulla base dei costi stimati. I paesi partecipanti a queste operazioni possono essere rimborsati in ritardo, cosa che rende più difficile il regolare versamento dei loro contributi.

Tutti questi fatti e queste situazioni che si ripetono da almeno tren-

t'anni non possono certamente essere attribuiti soltanto ad errori di gestione.

Altri punti devono ancora essere ricordati: i governi hanno accettato il principio delle penalità in alcuni settori di attività dell'ONU. Fino ad oggi, però, l'Assemblea generale è stata piuttosto reticente ad adottare questo sistema per quanto riguarda le spese di funzionamento dell'Organizzazione; l'obbligo imposto agli Stati membri di regolare i loro versamenti in dollari rende talvolta difficile il compito dei paesi in via di sviluppo, e per questo negli ultimi anni sono state avanzate delle proposte miranti a sostituire il dollaro, attualmente instabile, con un paniere di monete.

Che fare? La crisi finanziaria è tale che bisogna ormai fare una riflessione d'insieme che, come suggeriscono Childers e Urquhart, dovrebbe essere compiuta da una «Commissione di economisti estranei all'ONU con un mandato dell'Assemblea generale».

Il Rapporto Ogata-Volker del febbraio 1993, redatto sotto gli auspici della Fondazione Ford (3), non aveva escluso, nelle proposte indirizzate al Segretario generale, che un giorno sarebbe stato necessario trovare nuove risorse finanziarie per le Nazioni Unite. Tuttavia riteneva che il metodo di finanziamento attuale era ancora logico e appropriato perché «incoraggia i paesi membri a mantenere un controllo effettivo sul bilancio e sull'agenda dell'ONU» (4).

Un punto di vista alternativo e più fuorviante sostiene che il finanziamento dell'ONU è una cosa troppo seria per essere lasciata ai soli governi nazionali, come dimostra l'esperienza degli ultimi tre decenni. Sono state perciò avanzate proposte alternative come quella che i singoli cittadini siano autorizzati ad effettuare donazioni ai fondi specializzati delle Nazioni Unite. Altre fonti di finanziamento sono state individuate ma non si vede come possano diventare effettive senza l'intervento della società civile.

Sono stati così proposti diversi tipi di imposte mondiali; sulla vendita delle armi o sulle mine anti-uomo; sui movimenti internazionali di capitali (5); sul commercio internazionale, o sulla produzione di beni inquinanti come il petrolio e gli idrocarburi, o sull'estrazione di alcune materie prime; sui trasporti aerei e marittimi, con la giustificazione che l'ONU è responsabile del loro svolgimento in un clima mondiale pacifico; un giorno all'anno di «comunicazione delle Nazioni Unite» in cui tutte le spese postali o telefoniche, quelle per la pubblicità o altri mezzi di comunicazione vengano tassate con una addizionale destinata al finanziamento dell'ONU (questa tassa dovrebbe essere accompagnata da un'opera di informazione destinata all'opinione pubblica).

Nel Rapporto *Our Global Neighborhood* pubblicato nel 1995 (6), si è occupata del problema la *Commission on Global Governance* (composta da personalità come Ungvar Carlsson, già Primo ministro svedese, Shridath Ramphal, già Segretario del Commonwealth, Jacques Delors, già Presidente della Commissione europea) creata nel 1992 per raccogliere l'eredità della Commissione indipendente sui problemi dello sviluppo internazionale animata da Willy Brandt e incaricata di raccomandare i mezzi per migliorare la sicurezza e la governabilità mondiali, grazie alla possibilità di aumentare la cooperazione in seguito alla fine della guerra fredda. Nel capitolo «Financing Global Governance», il Rapporto propone «di partire fissando schemi pratici di finanziamento mondiale, inizialmente, se necessario, di piccole dimensioni, allo scopo di sostenere specifiche operazioni delle Nazioni Unite». La Commissione sottolinea la complessità del problema mediante un confronto con l'Unione europea la quale, malgrado il livello più elevato di integrazione, non è stata capace di fare molti progressi sulla via dell'imposizione fiscale. Con un linguaggio molto diplomatico ritiene «tuttavia che forse è venuto il momento per una nuova valutazione del problema e per realizzare qualche progresso» perché «l'idea di salvaguardare e gestire le risorse comuni — in particolare quelle riguardanti l'ambiente — è ormai largamente accettata, cosa impossibile con un approccio prudente del finanziamento. Infine perché l'idea di ampliare il ruolo delle Nazioni Unite in materia di sicurezza militare è anch'essa ormai accettata».

La Commissione propone in sostanza alcuni principi basilari: a) tassare lo sfruttamento di alcune risorse comuni; b) non ripartire gli oneri finanziari solo su qualche paese industriale ma sull'intera comunità o sugli attori internazionali, adottando un approccio progressivo; c) considerare queste nuove fonti di entrata come aggiuntive e non sostitutive delle imposte nazionali.

La Commissione suggerisce altresì che le proposte siano «formulate all'interno del sistema delle Nazioni Unite — nel Consiglio di Sicurezza economica, quando sarà istituito —, negoziate e adottate dall'Assemblea generale prima di essere formalizzate in un trattato internazionale che deve essere approvato e ratificato». La Commissione ritiene che tali proposte non «contengano elementi significativi di sovranazionalità».

Essa ritiene anche che «ogni sistema di tassazione mondiale implichi l'identificazione di una base fiscale politicamente accettabile dai governi ma che rifletta nello stesso tempo processi mondiali». Infine riassume i progetti allo studio, che sono: 1) tassa Tobin, dal nome dell'economista

americano James Tobin, premio Nobel, che riguarda le transazioni commerciali internazionali e i movimenti speculativi di capitale; 2) tassa di solidarietà sulle società multinazionali; 3) tassa sullo sfruttamento delle risorse comuni; 4) altre tasse sui trasporti aerei e marittimi, sulla pesca in alto mare, sull'uso dell'Antartide come parte dell'eredità comune del genere umano, sui satelliti geostazionari, sullo spettro elettromagnetico, ecc.

La Commissione conclude che se alcune di queste misure hanno innanzitutto un significato simbolico, altre, come la tassa sull'emissione di anidride carbonica, potrebbe avere delle «implicazioni colossali».

Per quanto riguarda la tassa Tobin — sulla quale si soffermerà un gruppo di studio organizzato dalle ONG *CNUCED-Reprenons l'initiative* in occasione dell'incontro di Lione della Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo — la Commissione ricorda che questo prelievo sui movimenti di capitale non intende colpire soltanto le rendite finanziarie ma anche migliorare il funzionamento del più vasto mercato mondiale.

Questo progetto, proposto dal suo autore nel 1978, è tuttora oggetto di discussioni. Esso è stato ripreso recentemente in Francia nel corso di una riunione del *Conseil d'analyse économique* (creato un anno fa dal Primo ministro Lionel Jospin e che raggruppa una quarantina di economisti di tutte le tendenze) che ha confermato che qualsiasi riforma importante — e in particolare se riguarda la democratizzazione della vita internazionale, cioè il superamento della sovranità esclusiva dello Stato nazionale — è tanto più accettabile se si è all'opposizione.

Il progetto Tobin è stato inoltre al centro di un lungo dibattito all'Assemblea nazionale francese in occasione dell'esame della legge finanziaria per il 1999, nel corso del quale il Ministro dell'economia e delle finanze Dominique Strauss-Kahn, rispondendo a numerosi interventi, ha sottolineato la difficoltà di realizzare un simile progetto dopo l'entrata in vigore della moneta europea perché «nel quadro dell'euro è ancora più difficile che un paese sia sottoposto alla tassa e un altro no. E' come se si imponesse una tassa sugli assegni in Bretagna e non nel resto della Francia». In questo modo Strauss-Kahn riconosceva implicitamente il ruolo essenziale che potrebbe o, meglio, dovrebbe avere l'Unione europea in tutti i progetti di riforma delle Nazioni Unite e di democratizzazione della vita politica internazionale rivendicata dai federalisti.

Infine, in occasione del primo incontro nazionale del Movimento Attac (*Action pour une tax Tobin d'aide aux citoyens*) svoltosi a La Ciotat

il 17 ottobre 1998, è stato deciso di sottoporre a Strauss-Kahn una serie di proposte fra le quali «l'applicazione della tassa Tobin» che «anche ridotta allo 0,05% potrebbe dare un contributo alla lotta contro la disuguaglianza» a livello mondiale.

La *Commission on Global Governance* che, come abbiamo visto, raggruppa personalità politiche ed economiche tra le più consapevoli delle sfide che ci porrà il prossimo secolo e della necessità ineludibile di organizzare la vita internazionale per democratizzare e regolamentare la mondializzazione, ha, da parte sua, riconosciuto l'interesse della tassa Tobin ed ha concluso la parte del suo Rapporto riguardante il finanziamento dell'ONU (7) «sollecitando le Nazioni Unite e le istituzioni di Bretton Woods ad esplorare con le autorità preposte ai principali mercati finanziari le condizioni per rendere possibile l'applicazione» della tassa Tobin.

«La crisi finanziaria iniziata alcuni mesi fa nei mercati del Sud-est asiatico rischia di assumere dimensioni mondiali. Essa ha investito la Russia e l'America latina e messo a nudo la totale inerzia e impotenza del Giappone. Essa sta seminando la paura nei mercati finanziari americani ed europei» (8). Di fronte a questa dura realtà, è venuto il momento di trarre le conseguenze politiche dalle analisi compiute dagli esponenti più illuminati delle classi dirigenti, come Raymond Barre, il quale ha dichiarato che «una buona governabilità globale non deve più essere un'utopia, deve essere un ideale» (9).

3. *Il ruolo della società civile, delle ONG e dei federalisti.* L'insieme di questi nuovi mezzi di finanziamento sarebbe ancora sottoposto al controllo degli Stati membri che dovrebbero dare il loro assenso per imporre nuove tasse, per riscuoterle e per trasferire il ricavato all'ONU. Essi conserverebbero il loro potere di ricatto e terrebbero le Nazioni Unite sotto la minaccia permanente della crisi finanziaria. E' dunque evidente che qualsiasi riforma significativa del finanziamento dell'ONU deve andare di pari passo con una riflessione approfondita sulla democratizzazione delle Nazioni Unite e della vita politica internazionale.

I federalisti ritengono che la democratizzazione della vita politica internazionale è una cosa troppo seria per essere lasciata ai governi e ai diplomatici. E' evidente che i governi nazionali non prenderanno mai una iniziativa in questo senso. Tutt'al più proporranno, come hanno fatto Michail Gorbaciov e la *Commission on Global Governance*, un rafforzamento dell'ONU.

Dopo la Conferenza di Rio del giugno 1992, è apparso chiaro quali sono i due principali attori che tenderanno a promuovere il processo di unificazione mondiale, la sola via per controllare la globalizzazione imposta dall'evoluzione del modo di produrre.

Ci sono, da un lato, i governi, «l'espressione diplomatica del processo», e, dall'altro, «il movimento ecologista e pacifista che si esprime attraverso le Organizzazioni non governative e che rappresenta l'aspetto democratico del processo». Il ruolo di avanguardia del Movimento federalista è di trasmettere a queste forze la consapevolezza dei mezzi — cioè delle istituzioni politiche — di cui l'umanità ha bisogno per realizzare la pace, la democrazia e la giustizia internazionale (10). Questo movimento si estende continuamente, come ha recentemente riconosciuto Strauss-Kahn affermando, a proposito del rigetto da parte della Francia dell'Accordo multilaterale sugli Investimenti (AMI), che «dopo l'AMI non si negozierà più come prima. Da un certo punto di vista la sconfitta dell'AMI è una vittoria della mondializzazione... Bisognerà trattare tenendo presenti i nuovi vincoli. I popoli non accettano più di essere governati come in passato» (11).

Questo è il senso che il *World Federalist Movement* dà alla sua partecipazione come coordinatore di diversi raggruppamenti di ONG, sia nella lotta per l'affermazione del Tribunale penale internazionale (TPI) o come promotore, in occasione della Conferenza di Rio, dell'*International NGO Task Group on Legal and Institutional Matters* (INTGLIM) (12), sia per l'organizzazione della Conferenza sulla pace che si è tenuta all'Aja nel maggio del 1999 in seno al collettivo internazionale *Hague Appeal for Peace 1999* (13), sia nell'ambito del Forum delle ONG che si sta organizzando sotto gli auspici dell'ONU in occasione del Vertice per il nuovo millennio che, secondo Kofi Annan, dovrà «proporre alle Nazioni Unite gli orientamenti per raccogliere le sfide del prossimo secolo».

E' anche il senso che i federalisti hanno voluto dare alla loro partecipazione, insieme ad altre organizzazioni internazionali, alla terza veglia universale di protesta contro la crisi finanziaria delle Nazioni Unite, pur sottolineando che l'ONU è ben lungi dal rappresentare lo strumento adeguato per la democrazia internazionale. In realtà solo i federalisti hanno manifestato durante la Conferenza di San Francisco del 1945 per denunciare il carattere confederale dell'Organizzazione e non rinnegano nulla delle critiche avanzate dopo di allora sull'inefficienza delle Nazioni Unite e sul loro carattere non democratico.

In conclusione vorrei ricordare brevemente i fronti sui quali si battono attualmente i federalisti europei e mondiali, per i quali la democrazia può essere pienamente realizzata solo se si afferma a tutti i livelli, dal comune o dalla regione, al mondo, passando attraverso l'Europa.

Nell'Unione europea i federalisti stanno conducendo una Campagna per la Costituzione europea, raccogliendo le firme di adesione dei cittadini e delle forze politiche e sociali e «chiedono ai governi e ai parlamenti dell'Unione, come al Parlamento europeo, di avviare un processo democratico» (14).

A livello mondiale il WFM si schiera a favore di una profonda riforma del sistema delle Nazioni Unite, e in particolare indica come obiettivi i punti che seguono.

1) La ratifica del Trattato sul Tribunale penale internazionale adottato a Roma grazie alla pressione della società civile e della *Coalizione delle ONG per il TPI*, di cui Bill Pace, direttore esecutivo del *World Federalist Movement*, a New York è stato per tre anni il coordinatore. L'azione di questa Coalizione è stata esemplare perché, come ricordava Pierre Blanc nell'ottobre del 1998, «chi avrebbe potuto credere, in occasione del G7, che le loro rivendicazioni riguardanti la creazione del TPI o che le richieste di proibire le mine anti-uomo avrebbero avuto come conseguenza l'istituzione del primo e la firma del Trattato di Ottawa per opporsi alle seconde?» (15).

2) La creazione di un'Autorità mondiale per l'ambiente incaricata di vigilare sull'applicazione di un modello di sviluppo compatibile con la salvaguardia del patrimonio dell'umanità, per porre fine alla tragedia dello sfruttamento delle risorse comuni, dopo che il secondo Vertice della Terra — riunito a New York dal 23 al 27 giugno 1997 come sessione speciale dell'Assemblea generale dell'ONU — ha inferto un duro colpo alle proposte e alle prospettive avanzate cinque anni prima al Vertice di Rio (16). In occasione di questo secondo Vertice il WFM, insieme a *Earthaction*, una coalizione di 1.800 ONG, e a *Globe*, un gruppo internazionale di parlamentari interessati alle questioni ecologiche e alla democratizzazione della vita politica internazionale, ha riunito la sessione plenaria delle ONG alla quale hanno partecipato alcune centinaia di organizzazioni, parallelamente all'Assemblea generale dell'ONU, ed ha chiesto la «creazione di una Camera democratica in seno alle Nazioni Unite».

3) La costituzione di un Consiglio di Sicurezza economico adombrato da alcuni ambienti governativi e più recentemente evocato da Dominique Strauss-Kahn. Questo richiamo mostra chiaramente come di fronte alla mondializzazione selvaggia le soluzioni di tipo sovranazionale siano le

uniche efficaci e come l'abbandono della sovranità, cacciato dalla finestra, si ripresenti regolarmente alla porta. Per « salvare la democrazia nel processo di mondializzazione» l'alternativa non sta, come ritiene il Movimento Attac che gravita intorno a *Le Monde diplomatique* (17), fra l'indipendenza nazionale da una parte e la sovranazionalità dall'altra. Sta tra la collaborazione inefficace e non democratica di carattere confederale ed una sovranazionalità efficace e democratica di tipo federale. La vera distinzione tra le forze della reazione e quelle del progresso è dunque quella — definita da Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, militanti europei della Resistenza al nazifascismo, nel confino di Ventotene — che separa chi ha come fine la conquista del potere nazionale e chi mira alla creazione di un «solido Stato internazionale» (18).

4) La riforma del Consiglio di Sicurezza mediante la soppressione del diritto di veto e la creazione di un solo seggio permanente per una Europa finalmente unita. Ciò consentirebbe di tener conto dei mutamenti intervenuti nell'assetto mondiale del potere dopo la fine della guerra fredda, e di prefigurare la trasformazione del Consiglio in un Senato delle grandi regioni e continenti, a grado a grado che si svilupperanno altri processi democratici di integrazione regionale. Malgrado le sue imperfezioni, l'Unione europea, che rappresenta la frontiera più avanzata dei processi di unificazione politica in corso, già da ora potrebbe diventare il centro di iniziativa della riforma del Consiglio di Sicurezza.

5) Infine il rafforzamento dei mezzi finanziari della comunità internazionale (e dell'ONU in particolare) e l'adozione delle prime misure relative alla fiscalità mondiale. Per i federalisti queste non possono essere prese in considerazione se non vanno di pari passo con una procedura per il loro controllo democratico e la creazione, accanto al Consiglio di Sicurezza e all'Assemblea generale che rappresenta gli Stati membri, di un'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite (*United Nations Parliamentary Assembly-UNPA*), che rappresenti l'insieme dei cittadini del mondo. Questo progetto è attualmente sostenuto, fuori dagli ambienti federalisti, dal Parlamento canadese, dal Parlamento europeo, dall'Unione interparlamentare (IUP), che nel 1996 si è impegnata in tal senso con il *World Federalist Movement*, sottolineando, in ogni caso, l'importanza del coinvolgimento della società civile per conseguire questo scopo, ed è stato menzionato durante i lavori della *Commission on Global Governance* (insieme al rafforzamento dell'Assemblea generale e alla creazione di un Forum di ONG e della società civile) e dal gruppo dell'Assemblea generale incaricato dal 1996 di lavorare per il rafforzamento delle Nazioni Unite. E' infine preso in considerazione nelle ultime

proposte dell'ex Segretario generale Boutros-Boutros Ghali (*Agenda for Democratisation*) e dell'attuale Segretario Kofi Annan (*Renewing the United Nations System. A Program for Reform*) pubblicate nel luglio del 1997 (19).

Jean-Francis Billion

NOTE

(1) Erskine Childers è stato funzionario delle Nazioni Unite e Segretario generale della *World Federation of UN Associations* (WFUNA); Brian Urquhart è stato responsabile delle Nazioni Unite, ricercatore presso la Fondazione Ford e in seguito membro della *Commission on Global Governance* di cui si parlerà più avanti.

(2) Erskine Childers e Brian Urquhart, *op. cit.*, p. 153.

(3) *Financing an Effective United Nations. Report of the Advisory Group on UN Financing*, New York, The Ford Foundation, 1993.

(4) *Op. cit.*, p. 24.

(5) Martin Walker («Global Taxation», in *World Policy Journal*, 1993) ha calcolato che un prelievo dello 0,003% sui 900 miliardi di dollari scambiati quotidianamente corrisponderebbe ad una somma di 8 miliardi di dollari all'anno.

(6) *Our Global Neighborhood. The Report of the Commission on Global Governance*, New York, Oxford University Press, 1995.

(7) *Our Global Neighborhood, cit.*, pp. 217-24.

(8) Publius, *Lettera Europea*, ottobre 1998.

(9) Citato in Erik Izraelewicz, «Chronique du Monde de l'économie. Sur l'Etat du monde», in *Le Monde économie*, 27 ottobre 1998, a proposito di due recenti convegni, il *Carrefour des sciences et de la culture*, organizzato a Lione dal 14 al 27 ottobre 1998 dal gruppo di previsione della Commissione europea, e quello del *Centre d'études prospectives et d'informations internationales* (CESPI), organizzato il 21 ottobre 1998 a Parigi in occasione del suo ventesimo anniversario.

(10) Cfr. l'introduzione di Lucio Levi a Dieter Heinrich, *Un project et une proposition pour la démocratisation des Nations Unies*, Lione, Presse fédéraliste, 1995 (ed. inglese: *The Case for a United Nations Parliamentary Assembly*, New York, World Federalist Movement, 1998).

(11) Dominique Strauss-Kahn, citato in «La défaite de l'AMI est un victoire de la mondialisation», in *Libération*, 22 ottobre 1998.

(12) L'INTGLIM è stata costituita alla fine della seconda riunione del Comitato preparatorio della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo (UNED) del 1991. E' coordinata dal *World Federalist Movement* e dal *Center for the Development of International Law* ed ha contribuito alla costituzione della coalizione di ONG per il Tribunale penale internazionale.

(13) Si veda l'*Appel de la Haye pour la paix*, elaborato nell'ottobre del 1996 dal Comitato promotore animato, oltre che dal WFM, dalle associazioni *International Association*

of Lawyers against Nuclear Arms, *International Peace Bureau* e *International Physician for the Prevention of Nuclear War* (*Fédéchoses-pour le fédéralisme*, Lione, 1996, n. 97).

(14) Si veda l'«Appel pour une Union européenne démocratique. Pour une constitution européenne», in *Fédéchoses-pour le fédéralisme*, Lione, 1998, n. 99. Si veda inoltre Lucio Levi, «C'est seulement avec la constituante que la citoyenneté européenne verra le jour» (*ibidem*, 1997, n. 98); Francesco Rossolillo, «Réflexions sur la constitution européenne» (*ibidem*, 1998, n. 100); Dominique Rousseau e altri costituzionalisti, «Pour une constitution européenne», in *Le Monde*, 5 maggio 1998. Si vedano infine i numeri finora usciti della *Lettera Europea*, pubblicata dalla «Fondazione europea Luciano Bolis» a sostegno della Campagna dell'UEF.

(15) Cfr. Bill Pace, «Intervention de William Pace à la table ronde sur le Tribunal pénal international», Lione, 28 giungo 1998, in *Fédéchoses-pour le fédéralisme*, Lione, 1996, n. 93, e «Mondialiser la justice. Trois ans d'action des ONG pour le Tribunal pénal international», in *Fédéchoses-pour le fédéralisme*, 1998, n. 101. Nello stesso numero si veda anche «Thèses fédéralistes à propos du TPI-Pas de justice sans paix, pas de paix sans gouvernement mondial démocratique». Infine cfr. Lucio Levi, «Tribunal permanent de l'ONU et justice internationale», in *Fédéchoses-pour le fédéralisme*, 1998, n. 100.

(16) Franco Spoltore, «Sommet de la terre: un nouvel échec», in *Fédéchoses-pour le fédéralisme*, 1997, n. 97.

(17) Cfr. *Le Monde*, 20 ottobre 1998.

(18) Altiero Spinelli, *Il Manifesto di Ventotene*, con un saggio di Norberto Bobbio, Bologna, Il Mulino, 1991, p. 50.

(19) Dieter Heinrich, *op. cit.* Per gli ultimi sviluppi cfr. l'ultima edizione in corso di stampa (Lione, Presse fédéraliste).

Trent'anni fa

L'aspetto di potere della programmazione europea *

MARIO ALBERTINI

1. Nella realtà, non ci sono fatti economici puri. A rigore, non si può nemmeno dire che ci siano fatti economici, ma soltanto fatti storico-sociali con un aspetto economico rilevante. Questi fatti possono, anzi devono, essere esaminati, in sede analitica, in termini puramente economici, che sono i soli idonei a mettere in evidenza il loro aspetto specifico. Ma ciò non basta. Insieme a tale aspetto specifico, di carattere economico, questi fatti presentano sempre degli aspetti psicologici, giuridici e politici, che devono a loro volta essere esaminati in termini puramente psicologici, giuridici e politici. Ed è così, in effetti, che vengono studiati dagli storici quando si tratta di fatti del passato. Questa prospettiva teorica, che si manifesta con forme dialettiche nel lavoro storiografico, diventa una necessità operativa, che dà o dovrebbe dar luogo ad analisi interdisciplinari, quando si tratta invece di affrontare dei veri e propri progetti economici, come quello della programmazione europea, che non possono essere attuati senza risolvere, con il problema della loro coerenza economica, anche quelli della loro possibilità sotto il profilo psicologico, giuridico e politico (1).

Ciò equivale a dire che una indagine sulla programmazione europea non può non affrontare gli aspetti non economici di questo problema economico. Io mi propongo di svolgere, al riguardo, qualche considerazione di carattere politico, ossia di prendere in esame ciò che può essere chiamato, dopo questo chiarimento, l'aspetto di potere della programmazione europea. A causa del ritardo di sviluppo della scienza politica rispetto a quella economica, le mie considerazioni non potranno avere lo stesso grado di precisione di quelle degli economisti. In sede politica, è già difficile identificare i problemi, e distinguere quelli reali da quelli

* Questo testo, leggermente modificato, è stato pubblicato in francese in *Le Fédéraliste*, XI (1969).

immaginari. A scopo introduttivo, io vorrei perciò cercare di identificare i maggiori problemi dell'aspetto di potere della programmazione europea; e solo in via subordinata, per dare un carattere realistico a questa introduzione, dire qualcosa a proposito delle loro soluzioni.

2. La prima questione che si pone, a mio parere, è la seguente: la programmazione europea è un nodo giunto al pettine? Ci sono problemi politici ai quali non si sfugge perché sono posti dalla evoluzione storico-sociale, e problemi politici che dipendono da scelte volontarie. I primi restano sul campo finché non vengono risolti, i secondi possono essere tanto affrontati quanto accantonati.

Io penso che, entro certi limiti da precisare, la programmazione europea sia un nodo giunto al pettine. Non discende, da questa opinione, che saremmo in grado di prevedere i tempi della soluzione. Nessuno strumento concettuale di analisi ci permette di prevedere tempi di questo genere, di indicare la data, e la forma precisa, di eventi storici futuri. Ma gli strumenti di analisi di cui disponiamo ci permettono di identificare macroscopicamente certe tendenze storico-sociali, di valutarne la consistenza e talvolta l'irreversibilità, e quindi di concludere, in sede politico-operativa, con l'indicazione della necessità (come avrebbero fatto gli antichi, usando un termine del linguaggio politico classico che i contemporanei non sanno più usare nel suo significato tecnico e umano).

A me pare che si possa affermare che la programmazione europea sia un nodo giunto al pettine perché credo che sia corretto ritenere che abbiano carattere irreversibile tanto il processo di sviluppo dell'economia mista quanto quello dell'integrazione europea. Il nesso tra queste tendenze storiche è evidente. L'economia mista porta avanti l'economia concertata e la programmazione (2), e questa programmazione deve acquisire una dimensione europea nella misura in cui l'economia passa dalle dimensioni nazionali a quella europea. Il nesso è evidente, ma l'irreversibilità va provata. Nel quadro di questo discorso, si può ritenere scontata quella del processo di sviluppo dell'economia mista, mentre si deve discutere l'irreversibilità dell'integrazione europea.

I pareri sono discordi. L'incertezza deriva anche dal fatto che si tratta di un processo di trasformazione che avanza lungo le linee di minor resistenza, e genera situazioni provvisorie e disparate, vale a dire un panorama confuso. Forse, come vedremo, il modo meno incerto per stabilire a quale punto sia giunta l'integrazione, e quale possa essere il suo sviluppo, è quello di accertare le linee su cui sta avanzando.Tuttavia, prima ancora di fare questo esame, io credo che si possa ragionevolmente considerare l'ipotesi dell'irreversibilità se si tiene presente la difficoltà, o l'impossibilità, del ritorno indietro. Il processo economico-sociale,

segnatamente nell'ambito dei Sei, è fuoriuscito dai confini nazionali. Per ricondurlo nell'ambito nazionale bisognerebbe fare, a rovescio, il cammino del Mercato comune. Ma, al presente, salvo catastrofi politiche o sociali, nessuna forza politica sarebbe in grado di portare a termine, anche se lo volesse, una politica di questo genere. È un fatto, per esempio, che lo stesso nazionalismo rinascente è costretto a piegarsi alla logica dell'integrazione europea, anche se cerca, naturalmente, di evitarne le conseguenze ultime.

D'altra parte, la stessa ipotesi di catastrofi politiche o sociali, se da un lato serve a rimettere la prospettiva dell'irreversibilità nei limiti del carattere aleatorio, rispetto ai tempi e ai modi, delle previsioni storiche, dall'altro non muta i termini concettuali del problema. Può far pensare a una sua eclissi temporanea, non alla sua scomparsa. L'integrazione nell'ambito dei Sei non è che lo stadio più avanzato di un processo più vasto di integrazione dell'attività umana a livello mondiale che sembra rivestire il carattere di un nuovo ciclo storico al suo inizio, ossia quello di una forza storica irresistibile. Una evoluzione di questo genere non esclude, ovviamente, la possibilità di crisi, o addirittura di periodi di arresto e di involuzione, che potrebbero anche riguardare, in ipotesi, lo stesso Mercato comune. Ma esclude, in linea di principio, la possibilità di un ritorno stabile a forme di mercato nazionale chiuso. L'Europa di questo secolo ci ha già offerto, in effetti, l'esempio di periodi regressivi di carattere protezionistico e corporativo cui ha fatto seguito, in maniera così vigorosa e spontanea da apparire naturale, la ripresa di processi integrativi, che sembrano pertanto dipendere proprio dall'evoluzione stessa del modo di produrre, cioè da un fatto storico primario (3).

3. La seconda questione che si pone, sempre a mio parere, è la seguente: che tipo di potere è necessario per una programmazione europea? Il fatto che la programmazione possibile e necessaria sia, grosso modo, quella «indicativa» sulla base di una economia «concertata», può velare la natura del potere necessario (4). Quando si mettono in evidenza i caratteri «indicativo» e «concertato», il pensiero, «portato a spasso dalle parole» (nel loro senso comune, cioè fuori dal contesto nel quale dovrebbero essere usate in questo caso) (5), corre subito all'idea di un compromesso fra diversi centri di potere politico ed economico, piuttosto che a quella di un potere politico autonomo, che agisca per conto proprio. E nella misura in cui si pensa in questo modo, si può anche ritenere che il potere della Commissione della CEE (un potere di iniziativa e di dialogo con i governi nazionali rappresentati nel Consiglio dei Ministri della stessa), sia adeguato al compito. Ma, con questa ipotesi sbrigativa, si dimenticano due cose.

a) Si dimentica che un programma «indicativo» deve includere nel suo quadro la politica economica, vale a dire che esso è indicativo solo nei confronti di certe attività degli operatori privati, mentre è, in linea di principio e ampiamente in linea di fatto (bene o male) automaticamente vincolante nei confronti delle attività economiche esercitate direttamente dal potere politico (6); e direttamente, o indirettamente, anche nei confronti degli aspetti dell'attività economica degli operatori privati che sono condizionati, o risultano condizionati, dalla politica economica dei governi.

Una programmazione europea «indicativa» — policentrica, concertata — non rende indispensabile l'eliminazione totale della sovranità economica dei governi nazionali. Si potrà accertare, ad esempio, quali imprese pubbliche possano restare nelle mani dei governi nazionali, diventando elementi nazionali della concertazione europea e quali debbano diventare europee. Ma non si può negare che per alcune imprese pubbliche, soprattutto nel contesto della tecnologia d'avanguardia, la dimensione europea sia necessaria. Non si può negare che la politica monetaria, e molte altre componenti generali della politica economica, debbano essere stabilite a livello europeo. E non si può negare, infine, che questi presupposti indispensabili per una programmazione europea esigano un livello di forza politica, e di volontà politica, che si può manifestare solo in un potere europeo di governo, cioè in un potere di carattere statuale costituzionalmente definito. Non esiste alcuna teoria vera e propria che permetta di confutare una conclusione di questo genere, e di identificare un potere che sia nel contempo di livello inferiore e sufficiente al compito della programmazione (7).

In mancanza di un potere europeo di governo, si può pensare solo alla «armonizzazione» delle politiche economiche nazionali. Di solito questa idea viene avanzata a caso, senza l'esame dei suoi presupposti politici, senza chiedersi se sia realistica o utopistica. Il problema che si trascura, in questo caso, è quello dell'accertamento dei gradi di «armonizzazione» compatibili con la sovranità assoluta degli Stati. E il fatto che si trascura è la persistenza di questo tipo di sovranità, che è ben lungi dall'essere scalfita, come alcuni teorici affermano incautamente. Nei limiti di un uso empirico del concetto di sovranità (facoltà di decidere in ultima istanza, non assenza di influenze esterne sui centri di decisione), si può affermare senza il timore di essere smentiti dai fatti che la sovranità assoluta degli Stati membri della CEE è rimasta intatta, perché il processo di formazione pubblica della volontà politica si arresta ancora completamente, in modo, appunto, assoluto, al livello elettorale nazionale, al di là del quale perdura ancora la «libertà selvaggia» efficacemente illustrata da Kant (8).

In ogni caso, l'armonizzazione è incompatibile, di fatto, con la programmazione, perché esclude *a priori* la formazione del minimo indispensabile di punti fissi di riferimento sottratti alla concertazione, a cominciare da quello monetario, senza dei quali la programmazione indicativa di una economia policentrica non può prendere corpo. Va da sé che in una economia concertata non si può «concertare» (o «armonizzare») tutto senza rendere impossibile proprio il fine stesso che ci si propone: quello di un indirizzo economico globale largamente regolato, ma compatibile con ampie libertà di scelta degli operatori privati e dei poteri pubblici di livello inferiore a quello generale.

b) Si dimentica inoltre che la stessa formulazione tecnica del programma non è indipendente dalla situazione di potere. Non occorre scomodare la sociologia della conoscenza per rendersi conto del fatto che qualunque progettazione sociale, come qualunque conoscenza sociale, dipende dal punto di vista, e che il punto di vista dipende a sua volta dalla posizione di potere di chi progetta o esamina. Un programma europeo, anche come elaborato tecnico, sarà sempre inadeguato fino a che non emanerà da un potere europeo di governo, ossia da tecnici al suo servizio.

Resta ancora da precisare che questo potere europeo di governo non dovrebbe superare il livello della competenza federale. Una economia concertata richiede una capacità autonoma di decisione non solo da parte degli operatori privati, ma anche da parte dei centri politici di dimensione inferiore a quella generale. In pratica, in Europa, una autonomia limitata, ma reale, dei centri pubblici nazionali e regionali. In termini costituzionali, ciò comporta la divisione equilibrata del potere non solo sul piano delle funzioni (legislativa, esecutiva, giudiziaria), ma anche su quello del territorio, ossia lo schema federalistico di distribuzione del potere.

La programmazione ha un lungo cammino da fare. In ultima analisi, essa non riguarda solo l'economia, ma coincide con l'idea del governo moderno, con l'impostazione democratica e razionale di tutte le sue attività, ivi comprese quelle non direttamente economiche, non solo perché queste attività implicano delle spese, ma anche e soprattutto perché, procedendo alla cieca sotto il profilo dell'uso del territorio, esse comportano sia il rischio della cosiddetta «catastrofe ecologica», sia la manomissione o la distruzione delle risorse naturali e dell'organizzazione urbana (nel senso autentico del termine, con i suoi valori storici, artistici e comunitari), fino alla messa in gioco degli elementi che costituiscono l'ambiente stesso della vita fisica e civile del genere umano (9).

Ma, nonostante questo lungo cammino da fare, la programmazione, come *work in progress*, esige, fin dalla partenza, una pluralità di poteri nel contempo forti e limitati, cioè una situazione di potere incompatibile con la forma dello Stato nazionale unitario, che può arrivare sino a un certo

grado di decentramento, ma non sino allo stadio federalistico della pluralità di centri di potere indipendenti e coordinati (10).

4. La terza questione che si pone, sempre a mio parere, è la seguente: che tipo di politica è necessaria per la formazione di un potere europeo di governo? Anche se questa verità banale non emerge chiaramente nel dibattito politico, non si può negare, in linea di principio, che, se si può parlare di un processo di formazione di tale potere europeo, non si può in effetti che parlare di un processo che non dipende solo dal concorso di volontà convergenti ciascuna per suo conto, consapevolmente o no, verso il fine (un concorso inconsapevole è sempre presente nelle grandi trasformazioni storiche, come manifestazione soggettiva delle spinte oggettive dell'evoluzione del modo di produrre), ma anche, e specificamente, da azioni umane organizzate proprio in vista del fine, ossia da ciò che si suol chiamare una linea politica.

In questo settore dell'azione umana, si formano facilmente delle illusioni, in pratica delle vie sbagliate, che possono stimolare, nella fasi iniziali, un processo, ma che non portano al traguardo senza costanti e adeguate rettifiche. E l'incidenza delle illusioni (tecnicamente dell'automistificazione ideologica) sulla conoscenza politica è tale che non ha rilevanza teorica, e neppure pratica, occuparsi di una linea politica senza un esame specifico del suo contesto ideologico di incubazione. Ciò vale, ovviamente, anche per il caso dell'integrazione europea. Non si può, in effetti, affrontare seriamente la questione identificata come «linea politica della formazione di un potere europeo di governo», senza discutere alcuni problemi pregiudiziali. Questo dei miti che impediscono il riconoscimento dei suoi termini reali, è senz'altro il primo da esaminare.

Nel contesto dell'unificazione europea, si è formato in diversi modi, secondo le diverse posizioni di potere delle forze e delle persone coinvolte, il mito della sua formazione spontanea, puramente evolutiva, senza un atto di rottura e un salto qualitativo. Questo mito è una vera e propria automistificazione ideologica, che ha la funzione di velare, a chi si propone l'unità europea sulla base di una posizione di potere nazionale, le conseguenze personali e di gruppo della necessità della distruzione del potere nazionale — come potere generale — per costruire quello europeo. In ogni caso di questo genere, l'idea di questa o di analoghe necessità, anche se è nota, resta in un limbo della conoscenza (che risulta sdoppiata), e dell'azione (che risulta inefficace rispetto allo scopo ultimo).

Per quanto riguarda il suo contenuto empirico, potenzialmente descrittivo, non immaginario, il mito della formazione spontanea dell'Europa confonde due fasi strategiche diverse: quella dei tentativi di provocare situazioni nelle quali sia possibile creare un governo europeo, o di fare dei passi in questa direzione, e quella del fatto, necessariamente costituzionale e costituente, della sua creazione. In breve, confonde la politica di avvicinamento e quella della realizzazione.

Nel passato recente, la forma più diffusa di questo mito è stata quella dell'evoluzione spontanea dall'integrazione economica a quella politica. In termini schematici, questo era il contenuto pseudorazionale del mito: «Mettiamo in cantiere il processo di formazione del mercato comune. Ad un certo momento, sarà necessaria una moneta europea. Ma una moneta implica un governo. Il mercato comune ci porterà dunque, necessariamente, a un governo europeo». Il vizio stava, come si constata subito, in questo «necessariamente», che scambiava una conseguenza logica per una conseguenza pratica, come nel caso classico di colui che creda di avere cento talleri in tasca perché ha in mente l'idea di avere cento talleri in tasca.

Negli ambienti federalistici si replicò subito che, restando in termini schematici, il ragionamento corretto era quello inverso: «Non c'è mercato comune senza moneta comune, e moneta comune senza governo comune, dunque il punto di partenza è il governo comune». Si fece inoltre presente che, in linea di fatto, la liberalizzazione degli scambi compatibile con la sovranità assoluta degli Stati avrebbe trovato in questa sovranità, e nella corrispondente mancanza di un governo europeo, il suo limite di sviluppo. E infine che, in ogni modo, la formazione di un governo europeo non poteva utopisticamente essere considerata come il sottoprodotto di altre attività, ma come un'attività specifica. La classe dirigente europea non tenne alcun conto di queste osservazioni federalistiche. Ma i fatti hanno ormai smentito, con la loro durezza, non solo l'illusione del passaggio automatico dall'integrazione economica a quella politica, ma anche — almeno nell'opinione dei dirigenti più consapevoli — quella del compimento dell'unione economica senza una base politica adeguata (in questi termini si è espresso recentemente, ad esempio, il ministro Emilio Colombo).

È la storia di ieri. Un nesso del nodo (un nodo dialettico, non un grado evolutivo) tra integrazione economica e politica si è presentato effettivamente, come è noto, con la proposta del cosiddetto *bilancio federale*. Sul terreno della politica agricola comune e del suo finanziamento, e in vista della eliminazione completa delle tariffe doganali interne come della creazione della tariffa esterna comune, la Commissione della CEE propose il trasferimento, di per sé logico in termini economici, delle entrate doganali comuni dagli Stati alla Comunità. Ma questo trasferimento si collocava sul piano inclinato del trasferimento di parte della

sovranità economica, in ultima istanza di parte del potere politico, dagli Stati alla Comunità (restando sul versante della politica di avvicinamento), e per questo venne respinto. In mancanza di una politica orientata verso l'obiettivo del potere europeo, il primo nodo giunto al pettine, invece di rafforzare la Comunità secondo la logica mitica dell'evoluzione continua dall'economia alla politica, l'ha invece, come risulta dai fatti, indebolita (11).

Oggi, proprio con l'emergenza dell'idea di una programmazione europea, mentre resta ancora attivo, soprattutto nei settori della sinistra nazionale, il mito della formazione del governo europeo come sottoprodotto dell'auspicata convergenza delle politiche estere degli Stati su una posizione indipendente dagli USA (secondo la logica del carro davanti ai buoi), rischia di formarsi un secondo mito economico: quello appunto della formazione evolutiva di un governo europeo come sottoprodotto dell'avvio del processo di formazione della programmazione europea. Ma, ancora, è piuttosto vero il contrario. Il processo di formazione della programmazione europea è davvero in corso; ma solo per quanto riguarda una fase preliminare, quella dell'affermazione astratta del principio, che non può essere scambiata, da chi tenga la testa fredda, con l'affermazione del fatto, e che è destinata senz'altro ad esaurirsi rapidamente, lasciando sul campo uno dei tanti feticci politici, se la mancanza di successi pratici la ridurrà a una pia intenzione (12).

5. L'idea della programmazione europea può contribuire alla formazione della volontà di fondare un governo europeo. Se ciò favorirà l'impostazione di una vera e propria linea politica diretta a questo obiettivo, e se questo potere verrà costituito, il suo consolidamento, e il progresso della programmazione europea, potranno andare di pari passo. C'è un precedente storico illuminante. La politica economica con la quale Hamilton ha consolidato il governo federale americano nei suoi primi anni di vita è proprio un esempio di questo genere, che manifesta, nei termini dell'economia di allora, la stessa logica politica. Ma non bisogna dimenticare che Hamilton ha potuto consolidare in questo modo il governo federale dell'Unione perché la Convenzione di Filadelfia l'aveva ideato come formula costituzionale, e la ratifica del popolo degli Stati lo aveva realizzato togliendo, secondo lo schema di Filadelfia, una parte di potere agli Stati, e attribuendolo all'Unione. E non bisogna dimenticare, per non raffigurarsi illusoriamente questo processo dialettico come un fatto semplicemente evolutivo, che la classe dirigente legata ai tredici Stati della costa atlantica oppose una tenace resistenza che non sarebbe stata spezzata senza scavalcare gli Stati con il ricorso diretto al popolo americano grazie al meccanismo della ratifica popolare.

Allo stesso modo, la programmazione europea non potrà mai passare dallo stadio dei progetti a quello dei fatti, e quindi anche del suo concreto sviluppo, senza la creazione del suo presupposto politico. Aquesto riguardo, va notato ancora che il mito del mercato comune come processo di formazione del potere politico europeo ha potuto tenere il campo per molto tempo perché proiettava in un punto molto lontano da quello di partenza il momento della sua verifica, e perché il periodo transitorio, grazie al carattere limitato dei suoi provvedimenti economici, poteva essere portato a compimento senza un governo europeo. Ciò equivale a dire, in termini di strategia della lotta per l'Europa, che il mercato comune (in realtà una unione doganale con un embrione di unione economica nel settore agricolo), pur essendo falso come strada diretta per il potere politico, ha coinciso tuttavia con una politica di avvicinamento.

Ma la programmazione europea non può avere alcuno sviluppo realmente efficace (salvo quello preliminare della formazione di un consenso generico di principio) senza un governo europeo, perché programmare è ben più che eliminare gradualmente le tariffe doganali nell'ambito di un gruppo di Stati, o mercanteggiare dei prezzi agricoli comuni. Programmare è governare nel senso moderno della parola, con un governo all'altezza del compito. L'inizio della programmazione europea non può perciò coincidere con l'inizio di una nuova fase di avvicinamento al governo europeo. Può coincidere soltanto, quando il nodo politico dell'integrazione economica sarà sciolto, con l'effettivo inizio dell'attività di un governo federale europeo.

6. Sgombrato il terreno dal mito della formazione spontanea dell'Europa, resta ancora da affrontare un problema particolare di tecnica politica, prima di esaminare, con l'ausilio delle premesse indispensabili, la questione dell'azione specifica per la formazione di un governo europeo. Questa azione, come si è detto, deve avere un carattere politico proprio, ma si dà il fatto che l'azione politica, nella misura in cui riguarda l'integrazione europea, si presenta con caratteristiche molto diverse da quelle normali, cui il pensiero si riferisce abitualmente.

C'è un aspetto delle fasi trascorse dell'integrazione europea che mette bene in evidenza la diversità tra l'azione politica nel suo corso normale e l'azione politica che riguarda l'integrazione europea. Si tratta di un aspetto noto, ma non riconosciuto nel suo rilievo teorico e pratico, perché il corso normale della politica viene abitualmente sentito come qualcosa di organico, di naturale, cioè proprio come qualcosa al di fuori del quale potrebbero formarsi solo illusioni politiche, ma non azioni politiche effettuali, che restano pertanto sul fondo della scena, in ombra, anche quando si svolgono sotto lo sguardo di tutti.

È vero tuttavia che le fasi già trascorse dell'integrazione europea non hanno trovato il loro punto di partenza in decisioni nate in seno ai partiti e ai governi, nel quadro normale (istituzionale) del processo di formazione della volontà politica, ma in progetti elaborati da ristretti gruppi di persone, e fatti accettare, grazie a circostanze eccezionali, a uomini di governo, sulla sola base della propensione generica verso l'unità europea delle maggioranze al potere negli Stati.

Questi progetti permettevano di risolvere gravi difficoltà che si erano manifestate nel corso normale della politica, avevano una dimensione europea, e il carattere di germi da sviluppare. Per questa ragione, dopo essere stati introdotti dall'esterno nell'equilibrio politico, essi hanno acquisito la natura di situazioni da gestire sino al compimento del loro sviluppo. In altri termini, sono diventati dei dati di fatto europei della situazione di potere, dei presupposti materiali del processo normale di formazione della volontà politica, che ha così assunto temporaneamente anche una dimensione europea, nonostante il suo carattere fondamentale, non ancora scalfito sul piano strutturale delle istituzioni, di lotta per i poteri nazionali.

Il maggiore episodio dell'integrazione europea, quello comunitario, presenta questi aspetti in modo tipico. All'origine, la difficoltà provocata dalla situazione politica era costituita dal difficile problema dell'ingresso attivo della Germania occidentale nella sfera atlantica. I nodi da sciogliere erano quelli dell'industria renana e dell'esercito tedesco. Gli anglo-americani avevano proposto semplicemente il riarmo tedesco e la ripresa dell'industria renana, i francesi esitavano. Profittando dell'*impasse*, Monnet e il suo gruppo elaborarono, e proposero a Schuman, il modello comunitario europeo in riferimento al carbone e all'acciaio (CECA), cioè il passaggio dalla Germania all'Europa del controllo dell'industria renana. Schuman, che non avrebbe potuto reggere a lungo su una posizione puramente negativa di fronte alle richieste anglo-americane, l'accettò come un'ancora di salvezza. Successivamente, la Francia tentò di applicare il modello comunitario al settore militare allo scopo di evitare il riarmo nazionale tedesco (CED). Questo tentativo fallì per un soprassalto del nazionalismo francese (l'Italia non aveva però ancora ratificato la CED). Ma la volontà di rilanciare l'Europa sul terreno economico, provocata proprio dalla caduta della CED e dalle sue conseguenze, si inquadrò naturalmente nel modello comunitario, che aveva ormai fatto buona prova con la CECA sotto la guida di Monnet.

7. Dopo l'esame di questi problemi pregiudiziali, la questione dell'azione specifica per la formazione di un potere europeo di governo, si presenta dunque, se non mi sbaglio, in questi termini: esiste una difficoltà

obiettiva della situazione politica generale (cioè non solo dell'integrazione europea sulla base dei suoi presupposti già acquisiti), cui si possa far corrispondere dall'esterno l'elaborazione e la introduzione nell'equilibrio politico di un germe che la classe politica debba gestire, e il cui sviluppo abbia qualche possibilità di giungere sino alla costituzione di un governo federale europeo?

Io credo di sì. Per giustificare questa risposta, secondo quanto ho già detto, devo precisare alcuni aspetti dello stato attuale dell'integrazione europea in rapporto alla situazione politica generale. Per quanto riguarda l'integrazione europea, noi siamo di fronte a una anomalia istituzionale: un Parlamento europeo non eletto direttamente dai cittadini. È un fatto grave, perché il parlamento rappresenta ancora, nonostante la sua crisi di trasformazione, il mezzo e il simbolo del grado più alto di partecipazione del popolo alla cosa pubblica. Nel contempo, siamo di fronte a una economia europea senza controllo democratico. Anche questo fatto è grave. Significa che si è stabilito un rapporto tra società civile (largamente europea) e società politica che non soddisfa nemmeno le esigenze del liberalismo classico, e ciò in un tempo nel quale fatti e valori non esigono più solo la subordinazione dell'attività economica ad alcuni fondamentali principi civili, ma addirittura la programmazione, sia pure «indicativa».

Di solito, nelle analisi politiche correnti, non si stabilisce alcun nesso tra questi aspetti dell'integrazione europea e l'evoluzione politica. Ma il nesso esiste, e se viene preso in considerazione non si fatica a intravedere una relazione di causa e di effetto tra questi colli di bottiglia europei e le tensioni crescenti fra gli Stati della sfera atlantica, la perdita di prestigio della *leadership* americana e la crisi di autorità dei poteri democratici nazionali. Nel quadro di questa indagine ciò equivale a dire che saremmo ancora di fronte, come al tempo della proposta della CECA, ad ostacoli extranazionali, di carattere europeo, che condizionano il corso normale dell'azione politica, anche se da soli non provocano in seno ai partiti e ai governi né analisi adeguate né risposte efficaci.

Il successo (relativo) dell'integrazione economica ha alterato il dato fondamentale della situazione: i rapporti di potere tra l'Europa occidentale e gli Stati Uniti, che hanno ormai deciso di ridurre la loro presenza militare in Europa. Nel contempo la stasi del Mercato comune nelle due direzioni del rafforzamento e dell'allargamento ha ridato alimento alle divergenze fra gli Stati europei, rende più difficili i rapporti economici e politici della sfera atlantica (problemi monetari, della NATO ecc.), impedisce di regolare efficacemente gli aspetti dell'economia che hanno già assunto una dimensione europea e di colmare il vuoto di potere che sta per aprirsi col disimpegno americano in Europa. Perciò gli Stati

europei, cui l'integrazione toglie il controllo dell'economia, e che rischiano di perdere con la chiusura parziale dell'ombrello americano il fattore più consistente della loro sicurezza, declinano, come qualunque Stato che perda le sue funzioni essenziali. Manca ancora, d'altra parte, la contropartita europea. L'organizzazione comunitaria, al grado di sviluppo cui si è arrestata, non può ancora gestire i problemi di politica economica e di sicurezza che non trovano più espressione nella sfera atlantica come patto diseguale per la mancanza di un polo europeo consistente.

La stasi, nella direzione dell'allargamento, sembra superata dopo la caduta di De Gaulle e la recente conferenza dell'Aja. Ma ciò non basta. La crisi di cui si è parlato dipende dalla debolezza del centro europeo e può essere superata solo col suo rafforzamento. L'allargamento, qualora venisse ottenuto indipendentemente dal rafforzamento, non creerebbe un vero interlocutore degli Stati Uniti, e non garantirebbe affatto l'attribuzione all'Europa delle risorse tecnologiche, monetarie e difensive della Gran Bretagna e degli altri paesi che hanno chiesto di far parte dell'organizzazione comunitaria.

8. Vale la pena di ricordare, a questo punto dell'analisi, che per quanto riguarda lo specifico meccanismo di evoluzione del Mercato comune, questa situazione, la cui gravità è ora pienamente dispiegata, era stata prevista dal Trattato di Roma, che aveva cercato in effetti di provvedere con l'art. 138 (CEE), ossia con l'elezione diretta del Parlamento europeo. Il disegno era corretto. Il progresso dell'integrazione economica avrebbe creato, come ha creato, problemi insolubili senza un centro europeo più forte di quello iniziale. E l'elezione diretta avrebbe dovuto dotare il centro europeo del potere indispensabile per continuare a progredire.

Questo aspetto del Trattato non viene di solito ben compreso per la tendenza a giudicare l'organizzazione comunitaria e in particolare il suo organo parlamentare — che sono stati concepiti come fatti evolutivi, come istituzioni di transizione — in termini statici e astratti invece che dinamici e concreti. Per comprenderli sotto questo aspetto, bisogna cercare di valutare, alla luce dell'art. 138, le conseguenze politiche di una elezione europea, e non solo il Parlamento europeo come è oggi.

Amio parere gli elementi rilevanti, nella prospettiva elettorale del Trattato, sono due: lo schieramento dei partiti a livello europeo, che farebbe posare il Parlamento europeo sulla stessa base di interessi politici e di consenso pubblico di cui si valgono gli Stati; e l'amalgama degli interessi e dei bisogni economici creati dall'integrazione con le motivazioni della condotta dei partiti, che sarebbero costretti, da elezioni europee, a cercare il consenso dei cittadini anche in funzione degli

interessi e dei bisogni europei.

La considerazione di questi elementi permette di affermare che in concreto, cioè in riferimento al processo di formazione della volontà politica, le ragioni della stasi del Mercato comune stanno nella mancata attuazione dell'art. 138. A causa di ciò, e del conseguente mantenimento del limite elettorale nazionale, i dati economici nazionali (al pari degli interessi politici nazionali e del consenso nazionale) si amalgamano con le motivazioni della condotta della classe politica, quelli europei no. Il risultato è un vuoto di potere a livello europeo. I partiti l'avvertono confusamente, ma non possono battersi per un potere elettorale europeo che non esiste ancora, e restano pertanto prigionieri del limite nazionale non solo dal punto di vista pratico, ma anche dal punto di vista teorico, cioè sul piano dell'elaborazione delle loro diagnosi politiche e della formulazione dei loro progetti di azione.

D'altra parte, la considerazione di questi elementi permette anche di affermare che il fatto elettorale europeo, nel quadro della società europea in formazione, potrebbe costituire proprio il germe di formazione di un potere europeo di governo. A questo riguardo, e al fine di una valutazione di questa opinione, bisogna tener presente non tanto lo stato attuale dell'organizzazione comunitaria quanto lo schieramento europeo dei partiti, l'espressione del consenso popolare a questo livello, l'amalgama degli interessi politici, economici e ideali di carattere europeo con le motivazioni del comportamento della classe politica e finalmente le conseguenze di questi fattori su quanto c'è di organizzato istituzionalmente in Europa.

A me par certo, per ciò che si sa della natura della politica, che fenomeni di questo genere, quando siano pienamente sviluppati, non possano non assumere un carattere statuale. E mi par certo che i partiti, se si riuscisse a introdurre il fatto elettorale europeo, dovrebbero gestirlo sino al compimento del suo sviluppo, a meno di alterazioni radicali dell'equilibrio politico. Con ciò mi pare anche di aver mostrato quale sia il germe da introdurre per giungere sino alla formazione di un governo europeo. Resta da esaminare se questa introduzione sia possibile. Entro certi limiti, si tratta di giudicare una azione già in corso.

Nei partiti e nei governi non si è mai formata, e non si può formare facilmente, una iniziativa efficace per la piena attuazione dell'art. 138. Probabilmente la ragione sta nel fatto che il centro di decisione al quale è stata attribuita questa competenza, il Consiglio dei Ministri delle Comunità, non è, e non può essere, l'organo della formazione autonoma di una volontà di questo genere. Ma, proprio per questo, in tutti i paesi della Comunità, e con particolare vigore in Italia, si sono sviluppate delle tendenze a favore di elezioni europee unilaterali. Si tenta, in sostanza, di

far eleggere direttamente i membri del Parlamento europeo del proprio paese, riservando l'elettorato passivo ai parlamentari nazionali per rispettare le disposizioni dell'art. 138 relative alla nomina dei delegati su base nazionale.

La speranza che anima questi tentativi sta nell'ipotesi secondo la quale il primo riconoscimento del diritto elettorale europeo dei cittadini metterebbe in una posizione molto difficile i governi che non volessero riconoscere un diritto eguale ai loro cittadini, sino a provocare decisioni analoghe negli altri paesi e, infine, l'elezione generale diretta del Parlamento europeo (13).

In Italia questo tentativo è molto avanzato. Una delegazione del Consiglio italiano del Movimento europeo, guidata dal presidente Giuseppe Petrilli, ha presentato al Presidente del Senato, Amintore Fanfani, il giorno 11 giugno 1969, un disegno di legge di iniziativa popolare per l'elezione diretta dei membri italiani del Parlamento europeo. Le reazioni del governo, e degli esponenti dei gruppi del Senato, sono state nettamente positive. La procedura dell'esame del disegno di legge ha già avuto inizio. La sua approvazione è dunque possibile (14). Se questa possibilità diventerà una realtà, e avrà o no le conseguenze che ho illustrato, lo dirà il prossimo futuro. In sede scientifica, solo i fatti possono provare la verità delle congetture. E quando si tratta di congetture politiche, che bisogna pur fare nonostante l'imperfezione degli strumenti concettuali disponibili, bisogna essere disposti anche a lasciare alla fortuna il ruolo che le spetta.

NOTE

(1) L'indicazione «psicologici» è sommaria. Gli aspetti genericamente richiamati come psicologici includono ovviamente anche quelli illustrati dai sociologi col termine «cultura».

(2) Il termine «concertata», come i termini «indicativa» — o «operativa» e via dicendo — in relazione alla programmazione sono di uso incerto. Il significato che attribuisco a questi termini risulta comunque dal contesto.

(3) Il riferimento è al materialismo storico, che a mio parere può essere usato come un canone di interpretazione storica, come affermò ad esempio Benedetto Croce, indipendentemente dal suo irrigidimento dogmatico nei partiti comunisti.

(4) Sulla teoria della programmazione indicativa, un contributo recente è quello di J. Black, «The Theory of Indicative Planning», in *Oxford Economic Papers*, 1968, p. 272.

(5) Alberto Moravia ha illustrato efficacemente processi psicologici di questo genere nel racconto «Le parole sono pecore» (cfr. Alberto Moravia, *Una cosa è una cosa*, Milano, 1967, pp. 231-36).

(6) Ciò vale anche quando non si tratti di gestione diretta, o di partecipazione, in riferimento ad attività formali di governo, ma anche di situazioni economiche, di qualunque genere, dipendenti strettamente dalla situazione di potere.

(7) È corrente tuttavia l'affermazione contraria. Francesco Forte, ad esempio, afferma: «... un meccanismo di programmazione economica europea, una sua finanza fiscale e parafiscale e un sistema di istituzioni monetarie europee espressione di un coordinamento istituzionalizzato delle banche centrali (che pur mantengano la loro autonomia), potrebbero consentire alla CEE di rimanere, stabilmente, in questa situazione intermedia [tra lo Stato nazionale e lo Stato federale]» (cfr. Francesco Forte, *Manuale di politica economica*, Torino, 1970, p. 961). Ma io non riesco a scorgere i fondamenti teorici di questa affermazione. Cfr., per le fonti della mia interpretazione: Lionel Robbins, *Economic Planning and International Order* (trad. it. *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, Milano, 1948) e *Studies in Federal Planning*, a cura di P. Ransome, Londra, 1943 (con saggi di Lord Lothian, Kenneth C. Wheare, Lionel Robbins, Barbara Wootton ecc.) e i noti lavori di Luigi Einaudi.

(8) Cfr. specialmente *Idea di una storia universale da un punto di vista cosmopolitico* e *Per la pace perpetua* (Immanuel Kant, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. Bobbio, L. Firpo e V. Mathieu, Torino, 1956).

(9) Molto interessante, anche se discutibile, a questo riguardo: Tomás Maldonado, *La speranza progettuale*, Torino, 1970. Sull'articolazione regionale della pianificazione in funzione delle risorse del territorio, e degli sviluppi urbani attuali, cfr. Jean Gottmann, *Essais sur l'aménagement de l'espace habité*, Parigi, 1966. Sulla crisi dell'urbanistica, da un punto di vista di microsociologia urbana, cfr. Jane Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, 1961 (trad. it., *Vita e morte delle grandi città*, Torino, 1969).

(10) Cfr., per questa definizione dello Stato federale, Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, New York, 1946 (trad. it. *Del governo federale*, Bologna, 1997).

(11) Questo nesso, che è dialettico nel senso materiale perché è il frutto del punto cui è giunta l'integrazione, si è ripresentato con la caduta di De Gaulle. Delle decisioni, dopo la recente conferenza dell'Aja, sono state prese al riguardo del «bilancio federale». Queste decisioni hanno riprodotto le speranze immotivate di allora. Che siano immotivate, quando non si tenga presente che un nesso dialettico scatena un processo solo attraverso l'emergenza di una contraddizione e il suo superamento, lo mostrano l'immutata difficoltà dei problemi di politica economica e la ritrovata pratica dei puri e semplici mercanteggiamenti nazionali in seno al Consiglio dei Ministri della CEE.

(12) Cfr., a proposito dei miti sulla formazione dell'Europa, Altiero Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, 1960.

(13) Cfr., per il contributo del Parlamento europeo (previsto dall'articolo 138) al problema elettorale europeo, e per i progetti di elezione unilaterale: Parlamento europeo (Direzione generale della documentazione parlamentare e dell'informazione), *Per l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto*, settembre 1969 (s.i.d.l.).

(14) Per una informazione su questo progetto di legge di iniziativa popolare, i suoi problemi tecnici e le sue ripercussioni politiche, cfr. il fascicolo speciale di *Il Federalista* dal titolo *Una elezione per l'Europa* (1969, supplemento al n. 2).

NOTIZIE SUGLI AUTORI

JEAN-FRANCIS BILLION, Membro del Comité régional Rhône-Alpes del Mouvement fédéraliste européen.

FRANCESCO ROSSOLILLO, già Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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.

Anno 1998

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

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

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

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

Il federalismo nella storia del pensiero
Immanuel Kant.

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