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 XXIX, 1987, NUMERO 2

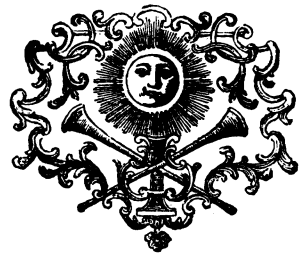
ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e dal 1984 viene pubblicato in inglese, francese 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 soprannazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici del CESFER, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Comunità europea lire 25.000; altri paesi lire 35.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XXIX, 1987, NUMERO 2

INDICE

Due possibilità per la difesa europea . . . . pag. 99

LUCIO LEVI, *Recenti sviluppi della teoria federalistica* . . . . . » 105

NOTE

Verso l'unità mondiale dei federalisti (Jean-Francis Billion) . . . . . » 145

PROBLEMI DELLA PACE

L'Europa e il mondo (Sergio Pistone) . . . . » 155

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Il federalismo africano (a cura di Fall Cheikh Bamba) » 168

Due possibilità per la difesa europea

Le trattative sovietico-americane in vista dell'obiettivo della doppia opzione zero hanno rimesso in primo piano il problema della difesa europea. Il fatto è che dopo Reykjavik si sta delineando con contorni sempre più realistici la prospettiva di un disimpegno americano — anche se parziale e graduale — dal teatro europeo, del quale la doppia opzione zero non configura che il risvolto nucleare, ma che investirà a termine anche gli armamenti convenzionali.

Gli Europei sono quindi posti dall'evolvere degli avvenimenti di fronte alle loro responsabilità, ed è inevitabile che l'aspettativa di un indebolimento dell'ombrello americano evochi la risposta — quantomeno verbale — della difesa europea. L'atteggiamento degli Europei presenta però una singolare cecità, che trascina alcuni su una via reazionaria, e condanna gli altri all'impotenza. E' un fatto: a) che l'esigenza della difesa europea viene sottolineata soprattutto in certi ambienti conservatori che non nascondono la loro avversione per il processo di disgelo in corso tra le due superpotenze e per la prospettiva del ritiro dei missili a medio e a corto raggio dal continente e che conducono battaglie di retroguardia come quella dei Pershing 1; b) che la sinistra, anche quando parla di difesa europea, non sa indicare alternative credibili ed efficaci. La cecità sta in ciò: si parla della difesa europea, ma non si tiene presente che le possibilità sono due: 1) una difesa europea che resta nel quadro del bipolarismo, 2) una difesa europea che, per il solo fatto di costituirsi, lo supera.

La difesa europea che resta nel quadro del bipolarismo e ne alimenta e subisce il carattere egemonico, è quella dell'Europa non ancora unita politicamente (Stati nazionali che conservano la sovranità militare, loro debolezza e incapacità di difendersi da soli, bisogno della protezione americana). La difesa europea che supera il bipolarismo è quella del senso letterale del termine: una difesa europea nelle mani di un governo

europeo. Questa Europa (la Comunità a 12), con i suoi 320 milioni di abitanti e le sue risorse culturali, non avrebbe bisogno né della protezione americana, né di una corsa agli armamenti per bilanciare la forza dell'URSS.

Questa possibilità resta inesplorata perché il problema della difesa europea viene sempre inquadrato sia dai politici che dagli osservatori nella cornice dell'equilibrio bipolare, cioè in uno scenario internazionale nel quale l'equilibrio delle forze e la natura dell'equazione strategica rimangono sostanzialmente invariati. In quest'ottica, difesa europea significa soltanto maggior contributo europeo alla difesa americana dell'Europa e quindi, per l'Europa, maggiori spese militari e crescente militarizzazione della società. E' evidente che, se si mantiene la prospettiva bipolare e si accrescono le responsabilità europee in questo quadro, l'Europa è destinata a diventare, in quanto regione più esposta del Patto Atlantico, l'area più interessata a rafforzare gli armamenti di teatro sia nucleari che convenzionali (nell'illusione di ricostituire un deterrente che ha ormai perso la sua credibilità) e quindi a ostacolare il consolidamento della distensione. E questa tendenza, si noti bene, sarebbe tanto più forte in quanto, permanendo in ipotesi la divisione dell'Europa, e quindi la sua debolezza politica di fondo, la soluzione del problema della sicurezza non potrebbe essere vista che in termini esclusivamente militari.

* * *

Questo solo fatto è sufficiente a mostrare l'inconsistenza della realtà che si nasconde dietro l'idea di difesa europea quale essa appare negli slogans degli uomini di governo europei. Il fatto è che un ipotetico esercito europeo senza un governo europeo significherebbe semplicemente una dittatura militare (o la sottomissione di fatto delle forze armate europee al governo americano). D'altra parte, è impensabile che un esecutivo europeo, dotato della pienezza delle competenze di un vero e proprio governo, venga creato de toutes pièces *da un giorno all'altro. Ne consegue che la formula della difesa europea copre soltanto, nei discorsi dei politici e nelle elucubrazioni dei giornalisti, il disegno più o meno consapevole di una alleanza tradizionale — verosimilmente dietro il paravento dell'UEO — con tutte le sue inefficienze e le sue debolezze. Si tratterebbe quindi di una soluzione che non farebbe che peggiorare la situazione attuale in quanto a) costituirebbe soltanto un complemento della difesa americana dell'Europa, e quindi ricadrebbe nella logica della contrapposizione tra blocchi, perpetuandone i rischi e le*

tensioni, b) sarebbe meno integrata del sistema difensivo attuale perché il maggior grado di autonomia, per quanto piccolo, dei governi europei rispetto a quello americano e nei loro rapporti reciproci comporterebbe un appesantimento del processo decisionale e c) sarebbe costretta a compensare la sua minore efficienza politica e organizzativa con un maggiore impegno militare, soprattutto nel settore convenzionale, che riguarda direttamente tutta la società (con il servizio militare obbligatorio) e sviluppa pertanto più il bellicismo che il pacifismo nel modo di sentire della popolazione.

* * *

Si tratta dunque di modificare radicalmente l'approccio al problema della sicurezza dell'Europa e di affrontarlo in primo luogo nella sua dimensione politica, anziché in quella militare. Il nocciolo della questione sta nell'accelerare e nel dare una fisionomia positiva al processo di evoluzione dell'equilibrio mondiale verso il multipolarismo. Si tratta di un processo che è già in corso, ma che per ora appare soltanto nel suo aspetto negativo di progressivo indebolimento della leadership *delle due superpotenze. Ciò significa che oggi un tipo di ordine si sta dissolvendo senza che si veda la prospettiva concreta della nascita di un equilibrio nuovo, più aderente ai rapporti di forza reali, non solo politico-militari, ma anche industriali, commerciali e culturali, e quindi più pacifico e progressivo dell'attuale. Il risultato di questa evoluzione è soltanto l'anarchia, il moltiplicarsi dei conflitti locali e l'aumento esasperato delle spese militari.*

L'Europa è il solo luogo nel quale l'inversione di tendenza potrebbe avere inizio in tempi relativamente brevi. Nel presente stato delle cose è tuttavia impensabile che la cessione di sovranità — senza la quale un vero polo europeo non potrebbe comunque nascere — avvenga direttamente sul piano militare, cioè nel settore che costituisce il baluardo più solido delle sovranità nazionali. E' molto più realistico pensare ad un processo graduale, il cui primo passo avvenga in un settore come quello economico-monetario, nel quale sarebbe più difficile per i governi e le forze politiche dire di no ad una sostanziale cessione di sovranità, sia perché essa è necessaria per unificare davvero il Mercato comune entro il 1992, sia perché essa sarebbe percepita come il naturale sviluppo di iniziative già avviate e di istituzioni già esistenti.

Si noti che l'approccio economico-monetario, oltre ad essere più realistico, si colloca anche, contrariamente al precedente, nella linea del processo distensivo in corso. L'Europa non si presenterebbe più come

l'alleato recalcitrante degli Stati Uniti, che tenta di boicottare gli sforzi che questi ultimi e l'Unione Sovietica stanno compiendo in direzione del disarmo. Essa si presenterebbe al contrario come un grande polo economico (intrinsecamente pacifico perché militarmente meno sviluppato delle due superpotenze, e quindi interessato alla creazione di equilibri strategici a livelli di armamenti sempre più bassi) in grado di assumere precise responsabilità nel governo di settori che oggi sono una fonte permanente di grave instabilità, come quelli dell'indebitamento dei paesi del Terzo mondo, del funzionamento del sistema monetario internazionale, delle crisi regionali, a incominciare da quelle del vicino Oriente e del Golfo, alla cui soluzione pacifica gli Europei hanno un interesse immediato e vitale. La maggior parte dei commentatori del resto concorda nel ritenere che la minaccia che grava oggi sull'Europa occidentale da parte dell'Unione Sovietica non è militare ma politica: si tratta, in ultima istanza, del pericolo del distacco della Germania dal resto dell'Europa, o della «finlandizzazione» di quest'ultima. Ed è evidente che la sola risposta ad un pericolo di natura non tanto militare quanto politica debba essere essa stessa politica e non militare.

* * *

Solo nella prospettiva di un'ordinata transizione al multipolarismo — in vista della quale la creazione di un'Unione economico-monetaria in Europa costituirebbe un passo decisivo — diventerebbe realistico lo scenario della nascita del primo embrione di un governo positivo dell'economia mondiale, sempre più necessario, in effetti, in un quadro di crescente interdipendenza come quello attuale. E' importante rilevare che oggi ci troviamo alla fine di un ciclo nel quale all'economia mondiale — o meglio all'economia del mondo occidentale — è stato in qualche modo garantito un ordine grazie alla leadership *americana. Oggi la* leadership *americana è in declino, logorata dal peso del suo stesso esercizio, continuato per quarant'anni. E ciò provoca la crisi del governo dell'economia internazionale, che potrebbe essere superata soltanto con la creazione di un nuovo ordine politico, fondato sulla collaborazione tra grandi poli ugualmente autonomi e responsabili.*

Non è certo questa la realtà che sta sotto i cerimoniali sempre più vuoti, ma sempre più spettacolari, dei Vertici dei capi di governo dei cinque o dei sette paesi più industrializzati del mondo. Questi Vertici (che, come tutti i Vertici, ivi compresi quelli USA-URSS, rivestono un ruolo di direttorî quando ricorrono con una certa regolarità ed esercitano un certo controllo settoriale escludendo dalle decisioni i paesi meno forti) sono il tipico mezzo di espressione dell'imperialismo contemporaneo nella fase di transizione dal bipolarismo al multipolarismo, che crea per definizione una situazione in bilico tra l'egemonismo e l'anarchia internazionale (i Vertici attivi nelle integrazioni regionali costituiscono un caso a parte). Anche a questo riguardo c'è una singolare cecità. E' stupefacente, ad esempio, come non si veda che un eventuale ordine monetario basato sul dollaro, lo yen e il marco tedesco impedirebbe la formazione di una moneta europea, facendo prevalere una tendenza imperialistica sulla tendenza — di per sé egualitaria per i paesi coinvolti — verso l'integrazione europea.

E' con questi Vertici-direttorî, in ogni caso, che la potenza egemone in declino tenta di compensare la propria crescente impotenza mediante il coinvolgimento dei più importanti tra i suoi satelliti nel processo decisionale, nell'intento di avvalorare l'immagine di una collaborazione o addirittura di una integrazione tra le politiche economiche (e le politiche estere) della potenza egemone e quelle dei suoi alleati. La verità è che l'arroganza dei Vertici (si ricordi il vandalico scempio di cui è stata vittima la città di Venezia) maschera di fatto il contrario dell'integrazione, in quanto si propone l'impresa impossibile di risolvere i problemi di un'economia mondiale sempre più interdipendente attraverso la rissosa «collaborazione» tra una superpotenza — gli Stati Uniti — che non è più in grado di garantire con le sue sole forze l'ordine economico mondiale, e i più importanti tra i suoi satelliti, che hanno interessi diversi da quelli degli Stati Uniti e che, approfittando dell'indebolimento di questi ultimi, hanno acquisito l'autonomia sufficiente per sottrarsi parzialmente alla loro egemonia, ma non il peso necessario per esercitare le responsabilità che gli Americani hanno dovuto abbandonare.

L'impotenza dei Vertici e il loro carattere strutturalmente imperialista emergono chiaramente dalla circostanza che essi pretendono di governare l'economia mondiale escludendo sistematicamente sia l'Unione Sovietica che l'intero Terzo mondo, cioè quella stragrande maggioranza della popolazione mondiale dal cui destino dipende il destino di tutto il pianeta, e in particolare della sua parte industrializzata. Non si tratta quindi, come fa in genere la sinistra europea, di chiedere ai Vertici decisioni diverse e di contenuto più democratico e avanzato, perché è il metodo stesso dei Vertici che costituisce la negazione della democrazia, nella misura in cui esso si identifica nel tentativo, peraltro vano, di risolvere i problemi mondiali imponendo la supremazia di un piccolo numero di Stati sugli altri e quindi rafforzando l'apparenza, se non la sostanza, della sovranità dei primi. Si tratta quindi di imboccare il cammi-

no opposto a quello dei Vertici, e di rendersi conto che il solo modo per avviare a soluzione il problema del governo del mondo è quello della creazione di poli di integrazione regionali, a cominciare dal polo europeo. Ciò comporta che si prenda chiaramente coscienza del fatto che la politica dei Vertici è alternativa a quella dell'integrazione europea e di ogni altra forma di integrazione regionale.

Recenti sviluppi della teoria federalistica

LUCIO LEVI

Il federalismo, nato come teoria di una forma di governo per risolvere i problemi di un caso isolato, la formazione degli Stati Uniti d'America, e poi di altre società marginali rispetto ai centri propulsori della politica mondiale (la Svizzera, il Canada, l'Australia), ha esteso progressivamente la sua portata fino ad assumere i caratteri di un movimento di dimensioni mondiali. E' sufficiente ricordare che più di un terzo del genere umano vive in Stati che hanno costituzioni che si definiscono federali, che inoltre in tutto il mondo sono in corso movimenti di unificazione continentali, che l'ONU esprime la tendenza del mondo verso l'unità e che nei vecchi Stati nazionali si sono sviluppati movimenti di autonomia regionale e locale. Questi processi sono altrettante manifestazioni della tendenza a superare il modello dello Stato unitario verso l'alto e verso il basso e a creare nuovi livelli di governo supernazionali e infranazionali.

Per conoscere e dominare questi processi, la teoria federalistica si è sviluppata in nuove direzioni, dimostrando di saper dare una nuova interpretazione della storia contemporanea, di fornire criteri per pensare in modo nuovo l'avvenire dell'umanità, di ispirare un nuovo comportamento politico e di offrire una risposta tanto ai problemi di una nuova qualità della vita nell'ambiente urbano e naturale, attraverso la divisione territoriale del potere e la programmazione democratica, globale e articolata, quanto ai problemi della pace e del disarmo generale e controllato attraverso la trasformazione dell'ONU in un sistema di governo federale mondiale. Questi nuovi sviluppi teorici sono maturati in corrispondenza con le trasformazioni avvenute nella società contemporanea nell'epoca delle guerre mondiali e soprattutto nel secondo dopoguerra.

Vediamo alcuni dei cambiamenti più significativi, avvenuti nel mondo contemporaneo, di cui la teoria federalistica, rinnovandosi, si è fatta interprete.

1. L'evoluzione costituzionale delle federazioni.

La necessità di adattare i vecchi meccanismi istituzionali ai cambiamenti politici, economici e sociali della società contemporanea ha messo in luce due tendenze generali verso le quali si stanno sviluppando le costituzioni federali.

La prima è la tendenza all'*accentramento del potere* nei governi federali, che è la conseguenza della pressione concomitante di un fattore economico-sociale e di un fattore politico. Il fattore economico-sociale è rappresentato dallo sviluppo della Rivoluzione industriale. Esso ha moltiplicato le relazioni di produzione e di scambio al di là dei confini degli Stati-membri, trasformando un insieme di comunità prevalentemente agricole, relativamente isolate le une dalle altre, in un sistema economico-sociale sempre più strettamente interdipendente nelle sue parti. I governi federali hanno preso dovunque la direzione di questo processo, che esige l'estensione della sfera di intervento dello Stato (costruzione e gestione di grandi opere pubbliche, come le ferrovie e le autostrade, politica monetaria, politica sociale, protezione dell'ambiente e così via), sottraendo ampi settori dell'economia e della società al controllo degli Stati-membri.

Il fattore politico è rappresentato dalla crescente pressione centralizzatrice esercitata dalle relazioni internazionali. Dopo le guerre mondiali e la formazione del sistema mondiale degli Stati non esistono più aree politiche isolate al riparo dei rapporti di potenza. La pressione di questo fattore, più sensibile negli Stati Uniti, a causa delle grandi responsabilità politiche e militari che essi si sono assunti dalla seconda guerra mondiale, ma attiva in tutti gli Stati federali, ha determinato la formazione di potenti apparati burocratici e militari al servizio delle esigenze di sicurezza e di potenza dei governi centrali.

L'estensione dell'intervento pubblico nei settori economico-sociale e militare si è tradotto in un poderoso aumento della spesa pubblica, che ha scatenato un'aspra lotta tra i governi federali e i governi regionali per accedere a risorse finanziarie scarse. Questa lotta si è risolta dovunque con il prevalere dei governi federali e con una sensibile riduzione dell'indipendenza finanziaria (e di conseguenza politica) dei governi regionali. Lo strumento politico-istituzionale attraverso il quale ha preso corpo questa tendenza centralizzatrice sono i *grants-in-aid*, cioè i sussidi, la cui concessione è spesso subordinata al rispetto di determinate condizioni, che i governi federali mettono a disposizione dei governi regionali per programmi di sviluppo economico-sociale.

La seconda tendenza, affermatasi nell'evoluzione delle costituzioni federali, è lo sviluppo della *cooperazione tra i due livelli di governo* tra i quali è diviso il potere nelle federazioni. Anche questa tendenza è una conseguenza della Rivoluzione industriale, del processo di integrazione economico-sociale tra gli Stati-membri delle federazioni e dell'emergere di nuovi obiettivi nell'azione dello Stato (Stato sociale) e di nuovi strumenti per perseguirli (programmazione).

Essa ha trasformato profondamente il funzionamento degli Stati federali, i quali erano stati concepiti in base al modello dello Stato minimo, uno Stato nel quale i pubblici poteri intervenivano il meno possibile nei processi economico-sociali e scarse erano le relazioni tra i governi regionali e tra questi ultimi e il governo federale. I governi regionali operavano in sfere separate relativamente isolati gli uni dagli altri. E' una situazione che non esiste più in nessuna società industriale.

Tuttavia l'estensione delle competenze dello Stato non si risolve necessariamente in un incremento delle sole competenze del governo centrale. Negli Stati federali questo processo interessa anche i governi regionali. Per evitare che queste accresciute capacità di intervento dei pubblici poteri generassero conflitti, che avrebbero potuto essere distruttivi per i delicati equilibri costituzionali degli Stati federali, si è imposta dovunque una crescente cooperazione tra il governo federale e i governi regionali. In sostanza, un numero crescente di obiettivi politici richiede un intervento coordinato dei due livelli di governo e un impegno comune nella loro realizzazione. Proprio nei settori nei quali si è sviluppato di più l'intervento pubblico, come il controllo dell'economia e la politica sociale, gli Stati-membri hanno conservato una relativa autonomia politica, partecipando alla realizzazione di programmi comuni con il governo federale.

L'affermazione del federalismo cooperativo segna quindi il passaggio da una distribuzione delle competenze tra i due livelli di governo secondo il criterio prevalente delle competenze esclusive a quello delle competenze concorrenti. Nel federalismo classico la divisione delle competenze era organizzata secondo lo schema enunciato dal decimo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti, in base al quale i poteri non espressamente attribuiti al governo federale sono conferiti ai governi degli Stati-membri. In pratica tutte le competenze erano esclusive con la sola eccezione rilevante della competenza fiscale. Con il federalismo cooperativo avviene un tendenziale superamento delle competenze esclusive. Tutte le competenze tendono a diventare concorrenti.

Tra le numerose innovazioni istituzionali, che sono espressione dell'affermazione del federalismo cooperativo, è opportuno ricordare il *Loan Council*, un istituto di cooperazione obbligatoria inserito nella

Costituzione australiana nel 1929. Si tratta di un organo che riunisce un rappresentante del governo federale (che ha due voti) e i rappresentanti dei governi dei sei Stati (che hanno un voto ciascuno), ma è indipendente da entrambi questi centri di potere, in quanto il governo federale ha una posizione forte, ma non dominante. Esso ha il potere di decidere sull'entità del debito dei due livelli di governo e costituisce dunque uno strumento esemplare di coordinamento delle politiche fiscali. Ciò che distingue questo organismo dai numerosi altri enti di cooperazione, che si sono formati in tutte le federazioni, è che esso possiede un reale potere di decisione, mentre gli altri non hanno rilevanza costituzionale e hanno solo poteri consultivi, comprese le conferenze che riuniscono i capi degli esecutivi dei governi federali e dei governi regionali.

2. La diffusione delle costituzioni federali nel Terzo mondo.

Uno degli aspetti più significativi del mondo contemporaneo è la diffusione dei principi del federalismo soprattutto in numerosi paesi del Terzo mondo coinvolti nel movimento di liberazione nazionale. Ai paesi dell'America latina, alcuni dei quali, quando divennero Stati indipendenti nel secolo scorso, subirono l'influenza del modello federale degli Stati Uniti (Messico, Venezuela, Brasile, Argentina), si sono aggiunti nel secondo dopoguerra altri grandi Stati in Asia e in Africa (India, Pakistan, Nigeria). A causa delle grandi dimensioni territoriali e/o delle profonde differenze sociali esistenti sul loro territorio, molti Stati di recente indipendenza hanno adottato nelle loro costituzioni alcuni elementi del sistema federale come una necessità per mantenere l'unità politica.

Per giudicare la struttura di questi Stati è utile la distinzione, proposta da Wheare, tra costituzione federale e governo federale, che non è altro che l'applicazione della distinzione tra costituzione in senso formale e in senso materiale. «Una nazione», egli scrive, «può avere una costituzione federale, ma in pratica attuare tale costituzione in maniera che il governo non rispetti il principio federale; o al contrario un paese dalla costituzione non federale può agire in maniera da offrire un esempio di governo federale» (1). Le federazioni sopra citate appartengono alla prima categoria. Il problema dominante è quello di far prevalere l'autorità dello Stato sulle comunità territoriali e sui gruppi sociali che lo compongono.

Si può quindi ritenere che il federalismo sia considerato in questi paesi come una tappa sulla via della costruzione dello Stato unitario:

esattamente come era concepito dagli autori della Costituzione dell'URSS, la quale a giusto titolo può essere considerata come la prima della serie delle federazioni formatesi nel XX secolo nel mondo dei paesi sottosviluppati. D'altra parte, l'evoluzione istituzionale dell'URSS è istruttiva per avere una migliore comprensione del senso del federalismo nel nostro tempo. A settant'anni dalla rivoluzione di ottobre, malgrado gli sforzi di una costante politica centralizzatrice, l'URSS ha un governo «largamente decentralizzato», come ha scritto Wheare (2) e, malgrado l'imperialismo grande-russo, le nazionalità minori dimostrano una straordinaria vitalità (3).

Sulla base di questa esperienza si può ritenere che la costituzione dello Stato unitario sia imposta dalle esigenze della Rivoluzione industriale e della sicurezza internazionale, anche se l'accentramento del potere resta un obiettivo impossibile da raggiungere negli Stati di grandi dimensioni a carattere multinazionale. E' quindi ragionevole prevedere che i germi di federalismo presenti in molti degli Stati di recente formazione si potranno sviluppare quando saranno maturate le condizioni interne e internazionali della loro evoluzione.

3. Crisi dello Stato nazionale e nuove tendenze dell'organizzazione statuale e internazionale.

La crisi della formula politica dello Stato nazionale e la tendenza alla formazione di unità politiche multistatali e multinazionali (USA, URSS, Cina, India ecc.) e di organizzazioni internazionali di dimensioni mondiali (ONU) e continentali (Comunità europea, Comecon, Mondo arabo, Africa, Sud-Est asiatico, America latina) sono espressione della direzione generale verso la quale si sta sviluppando nel nostro tempo la costruzione dello Stato e l'organizzazione internazionale, una direzione che è caratterizzata dall'emergere di elementi di federalismo. Essa mostra, da una parte, come i protagonisti della politica mondiale non siano più le nazioni, ma formazioni politiche comprendenti più nazioni, e, d'altra parte, mette in evidenza come nessuno Stato sia in grado di assumere un ruolo determinante nel sistema mondiale degli Stati, formatosi sulle rovine del sistema europeo, senza assumere la dimensione continentale. Questa tendenza, che dipende dall'internazionalizzazione del processo produttivo e dalla formazione del sistema mondiale degli Stati, ha contribuito a diffondere la coscienza che lo Stato nazionale non costituisce più una base sufficiente a garantire nel mondo contemporaneo né lo sviluppo economico, né l'indipendenza politica.

In particolare, la riflessione sul processo di unificazione europea ha portato a maturazione gli sviluppi più profondi della teoria federalistica. La ricerca dell'unità da parte dell'Europa rappresenta infatti il tentativo più consistente di superare la formula politica dello Stato nazionale, la quale ha portato fino alle estreme conseguenze il principio della divisione del genere umano in comunità chiuse, uniformi, ostili e bellicose, un principio radicalmente incompatibile con le esigenze più profonde del mondo contemporaneo. D'altra parte, bisogna considerare le difficoltà che comporta il tentativo di superare le divisioni, finora dimostratesi insormontabili, tra nazioni consolidate da secoli di vita statuale indipendente e l'assoluta novità del tentativo di trovare una formula che assicuri la coesistenza pacifica tra Stati nazionali, un'impresa che non ha precedenti nella storia. Non si può quindi che giungere alla conclusione che il problema dell'unificazione europea esige la creazione di una forma di Stato del tutto nuova con dei contenuti politici e sociali completamente nuovi, di cui le federazioni del passato costituiscono soltanto un pallido antecedente. La ricerca di nuove soluzioni al problema di associare in modo stabile Stati indipendenti rappresenta una sfida per la ragione e un potente stimolo a rinnovare la teoria federalistica.

4. Crisi dello Stato nazionale e autogoverno regionale e locale.

La crisi dello Stato nazionale si manifesta anche in una direzione opposta che si esprime nei movimenti per l'autogoverno regionale e locale, cioè nella tendenza al superamento degli aspetti accentratori e autoritari dello Stato nazionale. Soprattutto nelle società industriali avanzate coinvolte nella Rivoluzione scientifica, la quale crea nuove forme di società e di economia, si stanno creando le condizioni per sviluppare una forma di organizzazione dello Stato pluralistica e decentrata e per rinnovare, in relazione ai problemi della società post-industriale, le strutture del federalismo classico.

5. La crisi del modello istituzionale.

Rispetto ai cambiamenti fin qui sommariamente descritti, la vecchia concezione del federalismo, intesa come teoria puramente istituzionale, si è rivelata del tutto inadeguata (4). A parte la considerazione che il modello del federalismo classico ha subito un'evoluzione negli Stati dove si è formato, resta il fatto che concepire il federalismo semplicemente come una tecnica di organizzazione del potere politico significa metterlo al servizio dei valori del passato (liberali, democratici o socialisti) e quindi considerarlo come un punto di vista subalterno alle ideologie politiche tradizionali. In realtà il federalismo ha sviluppato una relazione profonda con le trasformazioni in corso nella storia contemporanea e si è arricchito di nuove categorie di analisi. Il suo significato ha subito un'evoluzione e un approfondimento continui per dare una risposta ai sempre nuovi problemi posti dal processo storico. Il senso di questo sviluppo è la progressiva affermazione dell'autonomia teorica del federalismo rispetto alle altre ideologie politiche.

L'obiettivo di questo articolo è di prendere in esame quattro modelli teorici che rappresentano altrettanti tentativi di riformulare, ampliandola, la definizione tradizionale, fondata su un approccio puramente istituzionale, del federalismo.

6. Il nuovo federalismo.

L'espressione «nuovo federalismo» designa un'ampia letteratura, che ha dato un contributo allo studio dei più recenti sviluppi costituzionali degli Stati federali. Abbiamo visto che la tendenza all'accentramento e quella alla cooperazione rappresentano gli sviluppi più significativi delle costituzioni federali contemporanee.

Quanto alla prima tendenza, essa è generalmente riconosciuta dagli studiosi delle istituzioni federali, i quali convergono nel riconoscere tanto le cause economico-sociali, quanto quelle politiche, che l'hanno determinata. Tuttavia è opportuno segnalare che negli Stati Uniti ha avuto fortuna una teoria, formulata da Adolf A. Berle, Jr., secondo la quale la spinta centralizzatrice promossa dal governo federale sarebbe riequilibrata da quella proveniente dalle grandi società per azioni. Si svilupperebbe così una nuova forma di «federalismo economico» (5), caratterizzato dall'emergere di forti concentrazioni di potere economico al posto del pluralismo politico, in declino a causa della perdita di autonomia degli Stati federati. A questa teoria si deve però obiettare che i gruppi di interesse economici non sono in grado di creare equilibri costituzionali, ma si adeguano agli equilibri esistenti. Essi esercitano la loro pressione sui governi e sui parlamenti per ottenere decisioni a loro favorevoli. E se il potere è accentrato, il loro interesse sarà rivolto soprattutto verso il potere centrale. Lo sviluppo dell'impresa gigante non costituisce dunque un'alternativa all'accentramento negli Stati federali, ma anzi è un fattore che rafforza questa tendenza (6).

Già nel *Federalist* (7) troviamo l'affermazione che gli equilibri sociali non sono sufficienti a garantire l'ordine costituzionale, anzi il conflitto tra gli interessi economico-sociali tende a scardinare questo ordi-

ne. Infatti, ciascun gruppo di interesse lotta per ottenere dal potere politico la realizzazione completa del contenuto delle proprie domande. Un obiettivo che evidentemente è in contrasto con gli interessi generali. Il ruolo specifico del potere politico è quello di realizzare la mediazione tra le domande provenienti dalla società, facendo prevalere la volontà generale sulle volontà particolari.

Questa teoria ha dunque la funzione di mascherare il vero carattere dei cambiamenti, come la tendenza all'accentramento, che hanno alterato profondamente la natura delle istituzioni federali.

La seconda tendenza che ha cambiato le istituzioni federali è l'affermazione del federalismo cooperativo. La maggior parte degli autori che l'hanno studiata hanno messo in luce che essa coesiste con la tendenza all'accentramento (8).

L'identificazione di questa tendenza ha portato gli studiosi delle istituzioni federali a distinguere due fasi nella storia di queste istituzioni. Da una parte, il federalismo costituzionale classico ha carattere *dualistico*, in quanto il governo federale e i governi degli Stati operano in due sfere separate senza reciproche interferenze sulla base di una rigida divisione delle competenze. D'altra parte, con l'estensione dei poteri di intervento dello Stato a seguito dello sviluppo della Rivoluzione industriale si afferma il federalismo *cooperativo*, i cui caratteri sono definiti dall'aumento delle relazioni tra i due livelli di governo e dall'estensione delle competenze concorrenti. L'affermazione di questa nuova forma di organizzazione dello Stato federale non ha sostanzialmente modificato, secondo gli studiosi, la natura delle istituzioni federali, che, secondo Wheare, è definita dai caratteri dell'indipendenza e della coordinazione tra i due livelli di governo. Se, da una parte, è connaturato con la struttura federale il fatto che nessun livello di governo sia dipendente dall'altro, d'altra parte, l'indipendenza non è incompatibile con una forte interdipendenza tra i due livelli di governo.

L'esperienza del federalismo cooperativo ha fatto prendere coscienza che non è possibile la coesistenza di due livelli di governo separati tra di loro sul territorio dello stesso Stato senza un'adeguata concertazione. In una società industriale, nella quale i compiti dello Stato sono enormemente cresciuti, la cooperazione tra governo federale e governi regionali costituisce un elemento indispensabile del funzionamento delle istituzioni federali.

Da queste considerazioni emerge l'esigenza di una definizione delle istituzioni federali comprensiva delle nozioni di federalismo dualistico e di federalismo cooperativo. Risponde a questo fine la definizione formulata da Maurice J. C. Vile, secondo la quale «il federalismo è un sistema di governo nel quale le autorità centrale e regionali sono legate in una relazione politica reciprocamente interdipendente; in questo sistema viene mantenuto un equilibrio tale che nessuno dei due livelli di governo diventi dominante fino al punto di poter determinare le decisioni dell'altro, ma ciascuno possa influenzare, negoziare e persuadere l'altro» (9).

7. Il federalismo come processo.

Carl J. Friedrich ha elaborato un modello di federalismo inteso come processo. Egli considera infatti riduttiva la definizione puramente istituzionale del federalismo, intesa cioè come la teoria di una forma di Stato. E contrappone all'approccio di tipo istituzionale del federalismo classico — definito «statico e formalistico» (10) — che era interessato soprattutto ai problemi della sovranità, della distribuzione delle competenze e della struttura delle istituzioni, il proprio approccio di tipo dinamico.

Dal punto di vista metodologico Friedrich costruisce la teoria federalistica privilegiando la dimensione del mutamento politico e sociale e dello sviluppo storico delle relazioni federali rispetto alla dimensione strutturale o istituzionale, allo scopo di giungere a una migliore comprensione dell'aspetto dinamico del federalismo. Ogni forma particolare di organizzazione federale rappresenta uno stadio di sviluppo di una realtà politica e sociale in continua evoluzione. Ciò che distingue il federalismo è, secondo Friedrich, l'esigenza di mantenere l'unità nella diversità in un processo di continuo reciproco adattamento dell'organizzazione comune e delle unità componenti, che eviti i pericoli opposti del prevalere delle tendenze centralistiche, che trasformerebbero il sistema federale in uno Stato unitario, o delle tendenze separatistiche, che dissolverebbero la federazione. Occorre aggiungere che Friedrich estende il campo di applicazione del federalismo dall'ambito dello Stato a quello delle organizzazioni non governative, come i partiti, i sindacati, i gruppi di interesse e le chiese (11).

Egli definisce la federazione come un'unione di gruppi uniti da uno o più obiettivi comuni, radicati in valori, interessi o credenze comuni, ma che mantengono il loro distinto carattere di gruppo per altri scopi (12). Si tratta di una definizione che si può applicare tanto a uno Stato federale, quanto a un'alleanza tra Stati, a una confederazione o a un'associazione di gruppi. Il federalismo può essere il risultato di due diversi processi: di integrazione o di differenziazione. Nel primo, due o più comunità politiche si uniscono per risolvere insieme dei problemi comu-

ni, mantenendo ciascuna la propria indipendenza. Nel secondo, una comunità politica a struttura unitaria subisce un processo di differenziazione, dando luogo a un insieme di entità politiche indipendenti, che non mettono però in discussione l'unità del quadro politico complessivo.

Ma la vita di ogni federazione è il risultato della permanente tensione tra la tendenza unitaria e quella pluralistica. Tanto nel processo di integrazione, quanto in quello di differenziazione l'obiettivo fondamentale del federalismo è quello di limitare il potere accentrato, dividendolo. Nel primo caso la nascita di un governo federale limita i poteri degli Stati che partecipano al processo federativo, nel secondo caso la formazione di comunità politiche indipendenti in seno a uno Stato unitario limita il potere del governo centrale.

L'obiettivo di Friedrich è quello di costruire la nozione di federalismo come superamento della concezione tradizionale dello Stato sovrano unitario. Il suo approccio dinamico ha infatti lo scopo di sottolineare la tendenza dei processi federativi a superare le strutture tradizionali dello Stato unitario verso l'alto e verso il basso, attraverso la creazione di comunità autonome al di sopra e all'interno di questa formazione politica.

Sviluppando questo ragionamento, l'autore giunge ad affermare che «in un sistema federale non può esistere nessuna sovranità: autonomia e sovranità si escludono l'una con l'altra in un tale ordine politico. Parlare del trasferimento di una parte della sovranità è negare l'idea della sovranità, che da Bodin ha avuto il significato di indivisibilità. Nessuno ha 'l'ultima parola'. L'idea di un patto è connaturata con il federalismo, e il 'potere costituente', che fa il patto, prende il posto del sovrano» (13). D'altra parte, la distinzione tra federazione e confederazione è definita la «quintessenza dell'approccio statico e formalistico» (14). Nella prospettiva dinamica proposta da Friedrich, la confederazione è concepita come una tappa del processo federativo e rispetto alla federazione non si presenta come qualcosa di qualitativamente differente, ma semplicemente come una forma di organizzazione politica più debole (15). Una conclusione errata di questa teoria è la definizione del risultato del processo di trasformazione dell'Impero britannico nel Commonwealth come un esempio di federazione (16).

Mi pare che la tesi di fondo di Friedrich confermi l'insufficienza dell'approccio puramente istituzionale nello studio del federalismo. Non è infatti possibile conoscere le istituzioni federali senza conoscere i processi storico-sociali che ne alimentano il funzionamento. Quando Friedrich insiste sulle due direzioni del processo federativo, ci offre delle categorie che ci permettono di cogliere dei processi reali che stanno trasformando la società contemporanea: la tendenza al superamento dello Stato nazionale e alla formazione di Stati o di organizzazioni internazionali di dimensioni continentali o subcontinentali e la tendenza al decentramento del potere e all'autogoverno regionale e locale in seno ai vecchi Stati unitari.

Tuttavia egli non è giunto a identificare le radici profonde di questo processo che consistono, come ha messo in luce Mario Albertini, nel superamento degli antagonismi tra le nazioni e tra le classi (17). Questo elemento permette di spiegare la marginalità delle esperienze federalistiche del passato e l'attualità del federalismo nel mondo contemporaneo e nello stesso tempo di illuminare i caratteri profondi del comportamento sociale federalistico: la dimensione cosmopolitica e la dimensione comunitaria. La prima dimensione mette in luce il nesso che esiste tra i processi di unificazione politica dei continenti e la tendenza a unificare il mondo e a realizzare la pace con la creazione di una Federazione mondiale. La seconda dimensione mette in luce il legame esistente tra i movimenti per l'autogoverno regionale e locale e la tendenza a sperimentare nuove forme di organizzazione politica e sociale in seno alle comunità di base: la democrazia diretta e l'autogestione.

Chiariti i limiti di un approccio puramente istituzionale, appare tuttavia necessaria una riflessione sul rapporto che esiste tra le istituzioni e il processo storico. In termini generali, le istituzioni sono un prodotto del processo storico (per esempio, senza Rivoluzione industriale non è possibile la democrazia rappresentativa). D'altra parte, però, le istituzioni sono una condizione indispensabile di esistenza dello stesso processo storico. Con una metafora si potrebbe affermare che sono gli argini entro i quali scorrono i processi storico-sociali. Non racchiusa entro gli argini, la spinta della corrente si disperderebbe e la storia non avrebbe senso, nella duplice accezione di questo termine: direzione e significato. Le istituzioni sono quindi gli strumenti attraverso i quali gli uomini tentano di controllare la storia. Ciò significa che le istituzioni possiedono una relativa autonomia rispetto al processo storico, tendono cioè a incanalare i nuovi processi nei vecchi alvei, ma «in ultima istanza» sono costrette a piegarsi alla spinta della storia. In altri termini, quando le istituzioni non sono più adatte a contenere i nuovi processi, questi ultimi rompono gli argini e ne creano dei nuovi, per adeguarsi ai cambiamenti avvenuti nella storia.

Sopra ho usato tra virgolette alcune espressioni che si trovano nelle lettere di contenuto metodologico del vecchio Engels, nelle quali si afferma che «secondo la concezione materialistica della storia il fattore

che *in ultima istanza* è determinante nella storia è la produzione e la riproduzione della vita reale» (18). D'altra parte però, «lo Stato, ... grazie alla *relativa indipendenza* (19) che gli è inerente, ... reagisce a sua volta sulle condizioni e sul corso della produzione» (20). Ciò significa che, mentre i mutamenti poco rilevanti nel modo di produzione non si ripercuotono sulle istituzioni politiche, i grandi cambiamenti nel modo di produzione sconvolgono la struttura politica e la costringono ad adeguarsi al modo di produzione. Il rapporto tra struttura produttiva e sovrastruttura politica è, secondo la formula di Engels, una «azione reciproca tra due forze ineguali» (21), in cui il ruolo della sovrastruttura è quello di favorire (quando c'è «corrispondenza» tra base e sovrastruttura) o inceppare (quando non c'è questa «corrispondenza») il progresso storico.

Il punto di vista istituzionale mantiene dunque la sua funzione insostituibile come criterio per valutare natura e tendenze dei processi federativi. Definire la struttura di una federazione è necessario per aiutarci a sapere quando un processo federativo ha prodotto una federazione, per stabilire se il processo abbia carattere federativo e, in caso positivo, per misurare i progressi che sono stati fatti nel senso della creazione di una federazione. La nozione istituzionale di federazione ci permette di affermare per esempio che il Commonwealth non è una federazione, né esistono indicazioni apprezzabili che lo stia diventando (22). D'altra parte, va sottolineato che la confederazione non è sempre la tappa di un processo che porta alla federazione. La storia illustra innumerevoli esempi di confederazioni che si sono dissolte prima di aver raggiunto il traguardo della federazione.

Non c'è dubbio inoltre che l'organizzazione federale è incompatibile con la concezione tradizionale della sovranità indivisibile. Tuttavia l'esigenza di un'autorità che faccia valere in ultima istanza la propria decisione su tutto il territorio dello Stato è una conquista fondamentale dello Stato moderno. La novità dello Stato federale consiste nel fatto che la distribuzione del potere è organizzata in modo tale che alcuni centri di potere hanno l'ultima parola su certe materie, altri su altre, senza che si stabiliscano relazioni gerarchiche tra i diversi poteri sovrani. Bisogna, d'altra parte, rilevare che in tutte le federazioni è prevista un'autorità alla quale è attribuito il potere di decidere in ultima istanza, in caso di conflitto, tra i governi indipendenti tra i quali è diviso il potere. E' il giudice, che ha il potere di annullare le leggi non conformi alla costituzione e di piegare tutti i poteri al rispetto del patto costituzionale.

Quanto all'estensione del campo di applicazione del federalismo dall'ambito dello Stato e dell'organizzazione dello Stato a quello delle organizzazioni non governative, come i partiti, i sindacati, i gruppi di interesse e le chiese, va osservato che si tratta di organizzazioni subordinate alla sovranità dello Stato. Sul piano interno, queste organizzazioni tendono a modellarsi sulla struttura dello Stato. E ciò è naturale perché il ruolo dei partiti è quello di controllare il governo e il ruolo degli altri gruppi di pressione è quello di influenzare le decisioni del governo. Di conseguenza, questi gruppi assumeranno una struttura federale solo nel caso in cui lo Stato abbia una struttura federale. Quando operano sul piano internazionale, essi non possono che essere subordinati alla ragion di Stato dello Stato al quale appartengono e subiscono la logica dei rapporti di forza che dominano le relazioni internazionali, come hanno messo in luce le vicende delle internazionali operaie o delle imprese multinazionali (23).

8. Il federalismo integrale.

Negli anni bui del dominio incontrastato del nazionalismo, attorno alla rivista *L'ordre nouveau*, pubblicata a Parigi dal 1931 al 1938, si costituì un gruppo federalista, che continuò a essere attivo anche nel secondo dopoguerra soprattutto in Francia, i cui esponenti più rappresentativi erano Robert Aron, Arnaud Dandieu, Alexandre Marc e Denis de Rougemont. Essi elaborarono una concezione «integrale», cioè non soltanto istituzionale, ma anche economica, sociale e filosofica del federalismo.

Il federalismo integrale si presenta come una risposta globale ai problemi del nostro tempo e si fonda su un giudizio complessivo sul mondo contemporaneo: la crisi globale della nostra civiltà. Ciò significa che tutte le istituzioni che governano la nostra società sono antiquate e non sono adeguate a una realtà, come quella del mondo attuale, in rapida trasformazione. L'uomo contemporaneo è dominato e oppresso dalle grandi organizzazioni di massa (le imprese giganti, i partiti, i sindacati, gli apparati burocratici, gli Stati nazionali), nelle quali le relazioni sociali sono spersonalizzate. Alla disgregazione dei rapporti di solidarietà sociale, derivante dalla violenza dello scontro tra le grandi organizzazioni di massa, corrisponde l'anarchia delle sovranità statali sul piano internazionale ed entrambe determinano la crescita abnorme del potere accentrato dello Stato e dei suoi apparati burocratici e militari.

Alla base di questa crisi c'è una cultura di stampo individualistico, che ha le radici nel giacobinismo. Essa determinò l'atomizzazione della società e la dissoluzione di tutti i «corpi intermedi» e gettò le basi dei

totalitarismi contemporanei: quello fascista e quello comunista. Sulla scorta delle analisi di Tocqueville e di Proudhon, il federalismo integrale critica il carattere accentratore dello Stato uscito dalla rivoluzione francese, che, non lasciando nessuno spazio alle organizzazioni intermedie tra l'individuo e lo Stato, potenzialmente ha carattere autoritario.

L'alternativa federalista si presenta come il capovolgimento di questa realtà. Aron e Marc definiscono il federalismo come «la concezione politica che permette di conciliare le libertà particolari e le necessità di una organizzazione collettiva» e che «facilita l'esistenza di comunità umane libere, capaci ... di associarsi senza perdere per ciò i loro caratteri particolari» (24). In pratica il federalismo sarebbe una forma di organizzazione politica capace di conciliare libertà e autorità, unità e diversità. Definito il federalismo in termini così generici, se ne possono individuare le tracce in ogni epoca, addirittura fin «da quelle origini incerte della storia in cui delle comunità umane ... raggruppavano i nostri lontani antenati in unità animate da uno stesso spirito e da una stessa fede, ma ripartite senza sforzo tra tribù e clan indipendenti dalle articolazioni libere» (25). Così Marc trova elementi di federalismo nella Grecia antica, a Roma, nei popoli barbari, nel feudalesimo e nell'età comunale (26). La lotta tra federalismo e centralismo è già quella che oppose le tribù celtiche all'Impero romano (27).

Secondo questo punto di vista, il nazionalismo è il frutto di una «scelta sbagliata». Gli Stati europei avrebbero avuto la libertà di organizzarsi tanto in forma federativa, quanto in forma accentrata. Il fatto che abbia trionfato il secondo orientamento mostrerebbe che ha prevalso «la scelta della via più facile» (28).

Ma il federalismo prende coscienza di sé nel XIX secolo. Solo in questa epoca, grazie soprattutto al contributo di Proudhon, il federalismo integrale trova una sua prima formulazione teorica. Si tratta di una dottrina a carattere globale che interessa una sfera più ampia della politica. Secondo Marc, è «una filosofia capace di ristabilire la comunicazione tra l'uomo e la natura, tra l'io, il tu e il noi, tra l'uomo e il suo destino, tra l'uomo e il suo mistero. Filosofia, antropologia, sociologia, diritto, scienza politica: tutto si tiene e il federalismo si rivela capace di ringiovanire e di rinnovare questo 'tutto'» (29).

Non è possibile in questa sede prendere in esame i principi filosofici del federalismo integrale: il personalismo, una concezione dell'uomo che si propone di conciliare l'autonomia individuale e l'infinita diversità delle vocazioni personali con la solidarietà comunitaria, o la «dialettica dello scatenamento» (30), una nuova concezione della dialettica aperta, che non sopprime le opposizioni, ma promuove una sintesi,

che mantiene le tensioni e le polarità. Lascerò da parte gli aspetti filosofici del federalismo integrale e mi limiterò a considerare gli aspetti politici, economici e sociali. Questi ultimi sono infatti suscettibili di un esame fondato sugli schemi concettuali elaborati dalle scienze sociali, che ho impiegato in questo articolo per la ricostruzione del pensiero federalista.

La proposta di edificare una società federalista si fonda, secondo questa scuola, sull'applicazione di quattro principi: autonomia, cooperazione, sussidiarietà e partecipazione.

L'applicazione del principio di *autonomia* a tutte le comunità territoriali (comuni, regioni ecc.) e funzionali (organizzazioni di base dei partiti, dei sindacati, delle unità produttive delle imprese, ecc.) permette a queste comunità di autogovernarsi, di modo che le decisioni che riguardano la collettività siano prese aderendo ai bisogni concreti degli individui. Il sistema delle autonomie permette così di superare il modello accentrato e autoritario dello Stato unitario.

La *cooperazione* tra queste comunità permette che esse non restino isolate, ma collaborino tra di loro per risolvere i problemi comuni.

Grazie al principio di *sussidiarietà*, si realizza una distribuzione del potere tale da consentire di risolvere ogni problema al livello più basso, portando così le decisioni il più vicino possibile agli interessati.

Infine il principio di *partecipazione* permette di immettere i principi democratici in quella pluralità di collettività autonome, disposte su diversi livelli e coordinate tra di loro, alle quali gli uomini appartengono e di avvicinarsi così all'ideale di una società nella quale gli uomini siano padroni del loro destino.

Da questi quattro principi sono dedotte tutte le soluzioni particolari. In contrapposizione con il modello chiuso e accentrato dello Stato unitario, il federalismo integrale valorizza l'appartenenza degli individui a una pluralità di gruppi sociali, senza che nessuno sia privilegiato a spese degli altri. E in questa prospettiva è sviluppata la critica al centralismo democratico, che consente la partecipazione popolare alla formazione delle decisioni politiche solo al livello del parlamento nazionale, e al regime dei partiti, che pretende di attribuire il monopolio della rappresentanza dell'opinione pubblica ai professionisti della politica, che controllano organizzazioni chiuse, oligarchiche e burocratiche.

Nel sistema federale la partecipazione democratica, svolgendosi prevalentemente nelle comunità di base indipendenti, permette di ridurre il governo centrale a un ruolo secondario. Uno degli aspetti più caratteristici del federalismo integrale è il fatto che la strada del rinnovamento della democrazia è individuata non solo nel sistema delle autonomie —

i cui aspetti essenziali ho illustrato sopra — ma nell'organizzazione di una nuova forma di rappresentanza di carattere economico-sociale accanto a quella politica a base territoriale e come questa strutturata a tutti i livelli, da quello locale a quello europeo. La riforma del bicameralismo, proposta da Aron e Marc nei *Principi del federalismo* (31), attribuisce alla Camera eletta a suffragio universale la funzione di controllo dell'esecutivo, mentre alla seconda Camera, formata dai rappresentanti delle comunità regionali e locali e degli interessi economico-sociali, è conferito il potere legislativo.

Queste considerazioni ci portano a trattare l'aspetto economico-sociale del federalismo integrale. Esso si definisce in opposizione sia al capitalismo sia al collettivismo. Ispirandosi a Proudhon, i federalisti integrali non mettono in discussione il principio della proprietà privata dei mezzi di produzione, anche se ritengono che ne vadano corrette le distorsioni. Non è comunque possibile, né sarebbe desiderabile, abolire la proprietà privata. Essa va semmai generalizzata. In agricoltura sostengono le cooperative, nell'industria la partecipazione operaia alla gestione delle imprese.

Per quanto riguarda poi la pianificazione, essa deve fondarsi sulla partecipazione degli enti regionali e locali, dei sindacati, dei gruppi professionali e delle imprese, anche sul piano finanziario, sulla loro cooperazione contrattuale e su un'articolazione territoriale modellata sullo schema federalistico della distribuzione delle competenze. Inoltre la pianificazione opera con strumenti differenziati: nel settore dei bisogni vitali (industria pesante, agricoltura, edilizia abitativa, infrastrutture di base, abbigliamento, sanità, istruzione) essa ha carattere obbligatorio, mentre ha carattere indicativo nel settore dei beni di consumo e dei servizi non essenziali.

Occorre infine ricordare due proposte volte a favorire la democratizzazione dell'economia. Il «minimo sociale garantito», cioè un reddito minimo, che assicuri a tutti la possibilità di soddisfare i bisogni fondamentali, e il «servizio civile» generale e obbligatorio, che ripartisca tra tutti i lavori meno qualificati e più ingrati non eliminati dall'automazione e permetta di alimentare con risorse adeguate il fondo che assicura il «minimo sociale garantito».

A questo punto è possibile procedere a una valutazione complessiva del federalismo integrale. Pur con i limiti che vedremo, questa scuola ha il merito di aver avviato una critica agli aspetti autoritari della struttura dello Stato nazionale, e dell'ideologia che lo sostiene, e una riflessione di carattere globale sul federalismo come alternativa alla crisi del nostro tempo.

Tuttavia la definizione del federalismo che essa propone è così generica e priva di una sua propria determinazione storica che se ne possono trovare tracce in tutti i tempi e in tutti i luoghi. Una delle conseguenze inaccettabili di questa impostazione è che, per esempio, l'affermazione del modello politico dello Stato-nazione sarebbe il risultato di un errore e che quindi l'alternativa federalista avrebbe potuto imporsi se gli uomini l'avessero scelta nell'epoca dell'affermazione del principio nazionale. In realtà il centralismo democratico fu lo strumento che consentì ai fautori dell'idea di nazione di liberare gli individui dalle vecchie istituzioni politiche ed economiche locali, nelle quali si annidavano i privilegi delle vecchie classi dominanti nel sistema feudale. Le autonomie provinciali nell'*ancien régime* non corrispondevano soltanto ai privilegi di notabili locali gelosi delle loro prerogative, ma anche ad interessi parassitari di lavoratori membri delle corporazioni, che costituivano una sopravvivenza del sistema feudale. Rispetto a questo sistema, il centralismo democratico ha rappresentato indubbiamente un progresso e la premessa per ricostruire le autonomie regionali e locali in termini democratici. Mentre invece in quel contesto storico i sostenitori del federalismo (come i Girondini durante la rivoluzione francese) finirono con il confondersi con i difensori dei particolarismi e dei privilegi feudali e svolsero un ruolo oggettivamente controrivoluzionario.

Per quanto riguarda il modello politico-istituzionale, la proposta di trasformare le seconde camere in assemblee economico-sociali rappresentative dei gruppi sociali e degli interessi professionali ha chiari connotati corporativistici, anche se questa definizione è respinta dai federalisti integrali. Un'assemblea che riunisca gli interessi economico-sociali presenti in uno Stato è una somma di volontà particolari, ciascuna delle quali tende a considerare i propri interessi in modo egoistico e unilaterale. Di conseguenza, essa non costituisce un rimedio allo scontro tra gli interessi corporativi, perché non è in grado di realizzare né una mediazione tra gli interessi in conflitto, né una sintesi politica capace di far emergere la volontà generale.

Sul piano economico, il federalismo integrale ha formulato le proposte che oggi appaiono più interessanti e innovative. Esse infatti configurano le linee di fondo di un «terzo modello», un'idea che recentemente ha ricevuto da più parti una crescente attenzione. Però i caratteri del modello, invece di essere definiti in rapporto con le tendenze di sviluppo della storia contemporanea, sono dedotti in modo dottrinario dai principi del federalismo. Di conseguenza, il modo in cui sono presentati impedisce che siano pienamente compresi e recepiti i suoi aspetti innovatori.

Più in generale resta il fatto che il federalismo integrale non ha sviluppato un interesse primario ad elaborare e a perfezionare gli strumenti per l'interpretazione del corso oggettivo della storia. Eppure la politica deve fare i conti con il processo storico e con le strutture sociali, economiche e politiche, intese come l'insieme delle condizioni oggettive nelle quali sono immersi i comportamenti umani, che non dipendono dai nostri desideri, per quanto nobili siano. Un impegno federalista che non si voglia limitare semplicemente alla critica della realtà (alla sua negazione), ma si proponga anche l'obiettivo di riuscire nell'azione concreta di cambiare il mondo, ha l'obbligo di non staccarsi mai dai processi reali, ma deve parteciparvi attivamente al fine di conoscerli e di orientarli. E ciò esige che si definiscano degli obiettivi interni al processo storico in corso e compatibili con le condizioni storiche del nostro tempo.

Per il federalismo integrale vale la stessa critica che Marx ed Engels rivolsero al «socialismo utopistico», il quale, invece di ricercare nel processo storico e nelle sue contraddizioni gli elementi per affermare l'alternativa socialista, si affidava semplicemente alla forza delle idee e alla buona volontà. Scrive Engels nell'*Evoluzione del socialismo dall'utopia alla scienza* a proposito dei fondatori del socialismo: «La soluzione del problema sociale ... doveva essere creata dal cervello. La società offriva unicamente delle incongruenze; eliminare queste incongruenze era il compito della ragione ragionante. Si trattava di escogitare un nuovo più perfetto ordinamento sociale, e di introdurlo nella società dal di fuori, con la propaganda e, ove possibile, con l'aiuto di esperimenti» (32).

In sostanza il limite dell'orientamento politico del federalismo integrale consiste nel concepire l'alternativa federalista come il capovolgimento totale della realtà sociale che combatte. E' una posizione che si limita alla semplice negazione, all'astratto rifiuto di questa realtà e a contrapporre meccanicamente l'utopia alla realtà. L'obiettivo della rivoluzione federalista, scrive Marc, è «un rifacimento radicale di tutte le strutture [della nostra società], siano esse sociali o politiche, economiche o mentali» (33). Pensare in termini di trasformazione globale della società significa sognare un progetto che non è mai riuscito a nessun gruppo rivoluzionario: distruggere questo mondo mal fatto e ricostruirlo dalle fondamenta.

In una lettera ad Antoine Gauthier, Proudhon, autore al quale peraltro i federalisti integrali si ispirano, aveva scritto: «Tu mi domandi delle spiegazioni sul modo di ricostruire la società ... Devi capire che non si tratta ora di *immaginare*, di combinare nel nostro cervello un sistema che in seguito presenteremo: il mondo non si riforma così. La società non può correggersi che da se stessa» (34). Il problema è dunque posto in termini chiari. Nessun gruppo politico può pretendere di cambiare la società nel suo insieme, né, del resto, ha il potere di farlo. La società muta attraverso il cambiamento del comportamento di tutti.

Tuttavia la politica è quell'attività umana che ha il compito di realizzare, attraverso l'impiego di due ingredienti (entrambi indispensabili e presenti, sebbene in misura diversa, in ogni società finora esistita), la coercizione e il consenso, l'autocontrollo della società su se stessa. In ogni politica c'è sempre un elemento di imposizione dei pochi (i governanti) sui molti (i governati). Ma l'esperienza storica prova che non si mantiene a lungo il potere senza consenso. In altri termini, non è possibile far prevalere una politica se non corrisponde ai bisogni del popolo. Si può quindi affermare che la politica è la sfera nella quale l'intervento rivoluzionario dell'azione umana può mutare il corso degli eventi. Ma si tratterà semplicemente di adeguare le istituzioni politiche ai mutamenti avvenuti nella società. Ciò significa che l'azione rivoluzionaria non ha mai l'obiettivo di trasformare radicalmente la società, ma di abbattere le istituzioni politiche che ne intralciano lo sviluppo e ostacolano il progresso storico e di creare delle nuove istituzioni capaci di liberare le tendenze maturate nella società verso forme più elevate di convivenza politica.

I federalisti integrali concepivano il loro progetto politico, a causa della situazione storica nella quale all'inizio si sviluppò questo movimento di idee, come un lontano fine ultimo, che restava senza influenza sulle decisioni del momento. E anche quando, con il crollo degli Stati nazionali nella seconda guerra mondiale, maturarono le condizioni dell'unificazione europea, l'obiettivo politico prioritario fu identificato nell'affermazione del federalismo integrale in tutti i suoi aspetti piuttosto che nella lotta per la Federazione europea.

Certo essi si sono battuti per la Federazione europea in seno all'Unione europea dei federalisti, ma il loro obiettivo era soprattutto la trasformazione radicale della società in senso federalistico. Come afferma Marc, «una buona costituzione non potrebbe che accompagnare, esprimere, coronare questa rivoluzione necessaria e non precederla o, ancor meno, sostituirla » (35). Esprimendo il dubbio che non fosse sufficiente limitarsi alla lotta per cambiare le istituzioni politiche e che la Federazione europea avrebbe anche potuto non avere come conseguenza la formazione di una società più libera e più giusta, questa corrente politica non profuse un impegno adeguato nel perseguire l'obiettivo della Federazione europea e non si misurò con l'impegno necessario con i rap-

porti di potere che occorre modificare, se si vuole far trionfare il progetto federalista. Di fatto essa finì col subire la politica di unificazione europea promossa dai governi, la quale, per definizione, non mette in discussione le sovranità nazionali. Si tratta di un atteggiamento politico ancora largamente diffuso, che non imputa all'organizzazione federalista la responsabilità della costruzione dell'unità europea, ma si aspetta, in definitiva, questo risultato dai poteri costituiti. E questo è un altro tratto comune con il socialismo utopistico.

D'altra parte occorre sottolineare che, sotto il profilo dell'efficacia politica, la definizione del federalismo come filosofia ha avuto un ruolo negativo (36). Si sono infatti allontanati dall'impegno federalista coloro che, pur condividendo gli obiettivi politici, economici e sociali del federalismo integrale, erano in disaccordo del tutto o in parte con le sue impostazioni filosofiche. Ne consegue che queste ultime dovrebbero essere abbandonate alle libere scelte individuali e non interferire con le posizioni politiche. La maggiore difficoltà dei gruppi politici che hanno adottato la prospettiva del federalismo integrale è sempre stata quella di definire una strategia politica. In definitiva essi non hanno saputo dare una definizione teorica del federalismo capace di far diventare quest'ultimo una posizione di molti e di trasformarlo in una forza, di formare cioè un nucleo di militanti (37), che costituisse l'ossatura di un'organizzazione politica indipendente, e di dare ai militanti un orientamento teorico capace di guidarli nella lotta politica. E' merito del federalismo italiano aver superato questi limiti.

9. Il federalismo come ideologia.

Lo sviluppo originale che il pensiero federalistico ha assunto in Italia è rappresentato dalla definizione del federalismo come ideologia.

E' opportuno, prima di procedere all'esame dei caratteri specifici di questa corrente del pensiero federalistico, fare qualche premessa sulla nozione di ideologia e sulla crisi delle ideologie tradizionali. L'ideologia è uno schema per l'analisi del processo storico al fine di controllarlo e di orientarlo. Più precisamente, è un progetto politico, che mette in luce il senso di una nuova fase della storia attraverso l'affermazione di nuove istituzioni e di nuovi valori. L'ideologia è dunque la forma che assume il pensiero politico attivo. E' il sistema concettuale che rende possibile la convergenza di pensiero indispensabile alla coesione di un gruppo politico e alla coerenza dei suoi principi di azione. Essa si distingue dal pensiero filosofico e religioso per il suo carattere attivo, cioè per la sua proiezione e per il suo orientamento verso l'azione.

Ciò spiega come sia possibile l'adesione alla stessa ideologia di persone che hanno posizioni filosofiche o religiose differenti.

Accanto a questa nozione ne esiste un'altra più specifica, introdotta nella cultura politica da Marx, secondo la quale l'ideologia è il pensiero automistificato. Come ha messo in luce Gustav Bergmann, la mistificazione si produce ogniqualvolta un giudizio di valore è scambiato per un'asserzione di fatto (38). Si tratta di un fenomeno normale nel campo politico, perché il potere politico è una relazione sociale in presenza della quale la mente spesso, invece di rappresentare la realtà, la occulta o la distorce. Dunque nelle ideologie, intese nella prima accezione del termine, cioè come forme del pensiero politico attivo, sono sempre coesistiti conoscenza ed errore.

Il federalismo, inteso come un'ideologia, si colloca in un rapporto di continuità rispetto ai grandi movimenti rivoluzionari del passato e nello stesso tempo si presenta come uno sviluppo di questi movimenti, in grado di far compiere al genere umano un passo avanti nel processo di emancipazione. La nascita e lo sviluppo delle ideologie liberale, democratica e socialista fu accompagnata dalla convinzione che la storia potesse essere oggetto di comprensione razionale e di controllo consapevole. E' da sottolineare però che si trattava di una convinzione solo parzialmente fondata, perché, accanto alle capacità tecniche di controllo della realtà sociale, che hanno fatto progredire l'umanità verso forme più elevate di convivenza politica, quelle ideologie contenevano elementi di automistificazione.

La loro crisi attuale coincide con la crisi delle categorie tradizionali di analisi storico-sociale e dei modelli politico-istituzionali ereditati dal passato, che si dimostrano sempre più inadeguati a comprendere e a dominare le tendenze di fondo della storia contemporanea. Che ci sia una crisi delle ideologie tradizionali è un fatto generalmente riconosciuto. Tuttavia la natura di questa crisi non diventa chiara se non nell'ambito del pensiero federalistico. Quest'ultimo infatti si colloca da un punto di vista che gli permette di individuare i limiti delle ideologie tradizionali e di proporre criteri di analisi o obiettivi che consentono di superarne la crisi.

La crisi delle ideologie è la crisi del pensiero politico tradizionale, che non sa controllare le forze distruttive (guerre mondiali, rischio di catastrofe nucleare ed ecologica, sfruttamento e sottosviluppo del Terzo mondo, ecc.) suscitate dalle nuove tendenze della storia contemporanea e non sa riconoscere nella possibilità e nella necessità dell'unificazione dell'Europa e del mondo il carattere nuovo della nostra epoca. Il limite delle ideologie tradizionali sta nella loro dipendenza da una posizione

di potere legata a una classe e a uno Stato. Infatti la causa delle mistificazioni presenti in quelle concezioni politiche sta nel fatto che hanno fondato la loro interpretazione della realtà sociale sull'esigenza di difendere determinati interessi nazionali o di classe. Poiché considerano la lotta per affermarsi sul piano nazionale come sufficiente alla loro realizzazione, esse si limitano a proporre politiche per migliorare la condizione di ciascun paese, considerato singolarmente. Persino l'obiettivo della pace è concepito come il risultato della somma di politiche nazionali indipendenti.

Con il governo mondiale, ha osservato Mario Albertini, cioè «nel contesto di una politica fatta da tutti per tutti, il potere non potrebbe più coincidere con il vantaggio di alcuni e il danno di altri, ma dovrebbe coincidere con l'interesse di tutti, cioè con qualcosa che può essere accertato solo scientificamente» (39). Cadute le divisioni dell'umanità in classi e in nazioni, potranno essere anche superati quegli interessi particolaristici che oscurano o distorcono la conoscenza e danno origine a quelle mistificazioni, che si producono per la difesa di posizioni di potere di gruppi che rappresentano parti dell'umanità in conflitto tra di loro. Il punto di vista dell'interesse del genere umano e la lotta per la pace, cioè per la costruzione di un governo mondiale, capace di controllare la storia mondiale, danno al federalismo il carattere di un'ideologia che può ridurre al minimo gli errori teorici nei quali sono cadute le altre ideologie a causa del loro punto di vista unilaterale.

Per affrontare i maggiori problemi della società contemporanea, che hanno assunto dimensioni più ampie degli Stati nazionali, bisogna dunque agire per l'interesse comune del genere umano e non solo per quello del proprio paese. Ciò significa che è maturato il tempo in cui deve essere data la priorità all'obiettivo dell'unità dell'Europa e degli altri continenti, nella prospettiva dell'unità di tutto il mondo, rispetto alla finalità del rinnovamento dei singoli Stati considerati separatamente. Il federalismo si presenta come la coscienza teorico-pratica di questa priorità.

Il grande merito di Altiero Spinelli è stato quello di porre le premesse della definizione del federalismo come ideologia, anche se egli ha sempre rifiutato di collocarsi in questa prospettiva culturale (40).

Queste premesse consistono nell'aver sviluppato il concetto di autonomia teorico-pratica del federalismo più a fondo di quanto avesse mai fatto nessun altro federalista.

Sul piano teorico la riflessione di Spinelli si basa sul federalismo costituzionale anglosassone, che affonda le sue radici nel *Federalist* e si sviluppa con importanti approfondimenti nell'epoca delle guerre mondiali, prima con gli scritti di Einaudi poi con le opere dei federalisti inglesi di *Federal Union* (41).

Il giudizio storico sul quale si fonda l'autonomia teorica di questa tendenza del pensiero federalista si riassume nel concetto di crisi dello Stato nazionale. Questa forma di Stato, non essendo più in grado di controllare le tendenze di fondo del corso storico (internazionalizzazione del processo produttivo, formazione del sistema mondiale degli Stati, dominato da Stati di dimensioni continentali), è diventata il principale ostacolo al rinnovamento della società e condanna al fallimento tutte le alternative nazionali, siano esse liberali, democratiche o socialiste.

Il concetto di crisi dello Stato nazionale si distingue da quello di crisi della civiltà, adottato dai federalisti integrali, per il fatto che fonda l'alternativa federalista sull'analisi delle tendenze prevalenti nella storia contemporanea e individua una contraddizione specifica sulla quale l'azione politica avrebbe dovuto far leva. Così l'idea della priorità della riforma delle istituzioni (il superamento dell'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali e la sua trasformazione in senso federale) si contrappone all'idea della riforma globale della società propria del federalismo integrale. Questo punto di vista permette di indicare all'azione federalista un obiettivo chiaro, ben definito, comprensibile a tutti: la Federazione europea, intesa come pilastro europeo della pace mondiale. Pace e federazione sono dunque il fine e il mezzo di questa azione.

Ma sul terreno dell'azione l'opera di Spinelli assume un significato veramente innovatore e rappresenta un punto di svolta nella storia del federalismo. Con il *Manifesto di Ventotene* (42) comincia infatti un nuovo modo di concepire il federalismo, inteso come teoria che ispira un nuovo comportamento politico e una lotta politica autonoma. Per comprendere la novità della posizione di Spinelli è utile paragonarla con quella dei suoi maestri: Einaudi e i federalisti britannici. Per questi autori il federalismo non divenne mai una scelta politica prioritaria, ma rimase una concezione accessoria al liberalismo o al socialismo. Il senso del disegno politico di Spinelli è condensato in una riflessione che si legge nell'ultima pagina delle sue memorie, dov'è descritto il suo programma dopo la liberazione dal confino: «Nessuna formazione politica esistente mi attendeva ... Sarei stato io a suscitare dal nulla un movimento nuovo e diverso per una battaglia nuova e diversa» (43).

Ciò che distingue l'opera di Spinelli fin dal *Manifesto di Ventotene* da quelle precedenti, che si erano limitate a mettere in evidenza la crisi storica dello Stato nazionale, collocando l'alternativa federalista in un

futuro indefinito, è il fatto che esso afferma l'idea dell'«attualità» della Federazione europea. Uso questa espressione, che Lukàcs (44) impiega per definire la visione della rivoluzione proletaria di Lenin e per distinguerla da quella degli altri marxisti, allo scopo di affermare che, secondo Spinelli, non solo è necessario, ma è anche diventato ormai possibile ricostruire l'Europa su basi federali, per aprire la strada all'unificazione del mondo. Secondo gli autori del *Manifesto*, nel contesto storico nuovo, determinato dalla seconda guerra mondiale, la crisi storica dello Stato nazionale sarebbe diventata crisi politica e avrebbe aperto uno spazio all'iniziativa federalista.

Ancora nel *Manifesto di Ventotene* troviamo enunciati i principi di azione che ispireranno l'azione federalista nella lotta per l'unità europea, ai quali Spinelli è sempre rimasto fedele. Da una parte si afferma la priorità strategica dell'obiettivo della Federazione europea rispetto a quello del rinnovamento nazionale: «Il problema che in primo luogo va risolto e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in Stati sovrani». Di modo che, «se la lotta restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale, sarebbe molto difficile sfuggire alle vecchie aporie» (45). La novità dell'atteggiamento federalista consiste nel fatto che rovescia l'ordine delle priorità che ispira la condotta dei partiti, per i quali vale la priorità degli obiettivi nazionali: la libertà e l'uguaglianza si debbono realizzare in ogni singolo paese e ne deriverebbe come conseguenza non solo l'estensione di questi valori sul piano internazionale, ma anche la pace.

Nella prospettiva federalista, le istituzioni federali e la pace rappresentano invece la premessa, e non la conseguenza, della piena realizzazione della libertà e dell'uguaglianza. Se l'obiettivo internazionale rappresenta la premessa di una soluzione positiva di tutti gli altri problemi istituzionali, politici, economici e sociali, così viene individuata la nuova linea di divisione tra le forze del progresso e le forze della conservazione: «La linea di divisione tra partiti progressisti e partiti rivoluzionari cade perciò ormai non lungo la linea formale della maggiore o minore democrazia, del maggiore o minore socialismo da istituire, ma lungo la sostanziale nuovissima linea che separa quelli che concepiscono come fine essenziale della lotta quello antico, cioè la conquista del potere politico nazionale — e che faranno, sia pure involontariamente, il gioco delle forze reazionarie lasciando solidificare la lava incandescente delle passioni popolari nel vecchio stampo, e risorgere le vecchie assurdità — e quelli che vedranno come compito centrale la creazione di un solido Stato internazionale, che indirizzeranno verso

questo scopo le forze popolari e, anche conquistato il potere nazionale, lo adopreranno in primissima linea come strumento per realizzare l'unità internazionale» (46).

Nell'epoca della crisi dello Stato nazionale il fronte principale della lotta politica che discrimina le forze del progresso da quelle della conservazione non si identifica più nello scontro tra i principi della dittatura e della libertà o tra quelli del capitalismo e del socialismo all'interno degli Stati nazionali ma nello scontro tra nazionalismo e federalismo. Le ideologie tradizionali, nella misura in cui perseguono l'illusione del rinnovamento nazionale, rimangono prigioniere di questa formula politica, ne subiscono la decadenza e restano quindi sul terreno della conservazione.

D'altra parte, la Federazione europea, dando vita a nuove istituzioni corrispondenti nella dimensione e nella forma alle esigenze imposte dall'evoluzione del modo di produrre e dall'organizzazione dello Stato, avrebbe liberato le tendenze maturate nella società verso forme di integrazione supernazionali sempre più vaste e di convivenza più libere e più aperte, nell'ambito delle quali anche la destra avrebbe potuto svolgere un ruolo progressivo.

I federalisti, per poter perseguire i propri obiettivi in modo autonomo dai governi e dai partiti, dovevano disporre di una propria organizzazione. Gli autori del *Manifesto di Ventotene* ritenevano che questa organizzazione dovesse essere il partito. Si tratta di un errore che fu ben presto corretto. L'organizzazione federalista italiana, la cui fondazione fu promossa da Spinelli a Milano il 27-28 agosto 1943, si costituì in forma di movimento e analoga struttura, anche per influenza degli italiani, si diedero le organizzazioni federalistiche degli altri paesi. La lotta per il potere nazionale avrebbe infatti rafforzato questo potere e, di conseguenza, consolidato la divisione dell'Europa. Mentre l'organizzazione in movimento avrebbe permesso di unire le forze favorevoli all'obiettivo costituzionale europeo non solo al di sopra delle divisioni partitiche, ma anche delle divisioni nazionali. E, in effetti, nel 1946 i movimenti federalisti si unirono nell'Unione europea dei federalisti, la quale all'inizio era una coalizione di movimenti nazionali, ma divenne nel 1973 un vero e proprio movimento sovrannazionale.

Spinelli definì anche la strategia necessaria a raggiungere l'obiettivo della Federazione europea. Quanto alla natura giuridica di questo obiettivo egli mise in luce che esso ha un duplice carattere: da una parte, è un trattato con il quale gli Stati contraenti si impegnano a rinunciare a una parte delle loro prerogative sovrane a favore di un governo sovrannazionale, d'altra parte, è una costituzione che definisce la for-

ma di organizzazione dell'unione degli Stati.

Poiché la natura dell'obiettivo determina il carattere dei mezzi da impiegare, egli trasse la conseguenza che non è possibile progredire sulla via della costruzione della Federazione europea senza il consenso degli Stati, anche se questi ultimi rappresentano il principale ostacolo al trasferimento dei poteri sul piano europeo.

Su questa base egli precisò i caratteri del metodo costituente, la sola procedura possibile per portare a conclusione la costruzione di un potere democratico europeo. Da una parte, un'assemblea costituente europea, rappresentativa dell'insieme dei popoli e delle forze politiche europee, è l'unico organo capace di agire con la forza della legittimazione che gli deriva dal voto ed è quindi dotata dell'autorità necessaria ad elaborare e a proporre la Costituzione. D'altra parte, in un'assemblea parlamentare, le decisioni sono prese pubblicamente e a maggioranza, cioè in base a procedure che permettono di identificare in modo chiaro le responsabilità e di giungere a decisioni democratiche ed efficaci: il contrario del metodo diplomatico, che si fonda sul principio della difesa delle sovranità nazionali e impone compromessi che tengano conto della posizione di tutti gli Stati, perché prescrive di prendere le decisioni in segreto e all'unanimità.

L'impostazione costituzionale si contrapponeva a quella funzionale, scelta dai governi, perché permetteva, attraverso la creazione di comunità specializzate, di prendere decisioni sul piano europeo senza mettere in discussione le sovranità nazionali. Spinelli criticò duramente l'illusione che si potessero realmente unificare settori parziali (economici, militari, ecc.) delle società europee senza creare un governo democratico europeo. E dedicò tutto il suo impegno al tentativo di sfruttare le contraddizioni derivanti dal carattere parziale delle soluzioni proposte dai governi per spingere questi ultimi ad adottare soluzioni costituzionali (47).

Sulla base di questi principi di azione Spinelli è stato in grado, nel momento in cui si sono presentate le occasioni favorevoli, di mettersi a capo dei due tentativi di costruire lo Stato europeo, che sono stati intrapresi nel corso del secondo dopoguerra.

Il primo maturò nei primi anni Cinquanta in connessione con le iniziative per costruire un'alternativa europea (CECA e CED) alla ricostruzione della Germania. Queste iniziative permisero di mettere in moto, grazie all'intervento di Spinelli, un processo costituente con il conferimento all'Assemblea *ad hoc* (l'assemblea allargata della CECA) del mandato di elaborare lo statuto della Comunità politica europea, l'organismo politico necessario a controllare l'esercito europeo. Il processo si arrestò, come è noto, con la caduta della CED nel 1954 in conseguenza del voto contrario dell'Assemblea nazionale francese.

Il secondo tentativo è quello per la ratifica del progetto di Trattato di Unione europea, elaborato per iniziativa di Spinelli e approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984. Anche questa volta Spinelli si è trovato nel Parlamento europeo al posto giusto per poter esercitare la sua iniziativa costituzionale. L'occasione è stata offerta dalla contraddizione di un Parlamento eletto a suffragio universale dotato di soli poteri consultivi, che ha permesso di aprire la lotta per attribuire al popolo sovrano, attraverso la sua rappresentanza parlamentare, il potere di fare le leggi e di controllare l'esecutivo. Questo tentativo non è riuscito, ma la contraddizione messa in rilievo ha carattere permanente e quindi altrettanto permanente non può non essere l'azione per superarla. In effetti lo stesso Spinelli, pochi mesi prima di morire, aveva ripreso, in seno al Parlamento europeo, la lotta per l'Unione.

In definitiva il ruolo di Spinelli nella vita politica europea è, per usare una formula hegeliana, quella di un «uomo storico». I grandi uomini storici esprimono le tendenze più profonde di un'epoca e si identificano a tal punto con esse che il fine individuale coincide con il fine universale. Il fine che essi perseguono non è dunque qualcosa di arbitrario, ma corrisponde ai bisogni di una fase della storia e appartiene alle reali possibilità del loro tempo. «Gli individui storico-universali», ha scritto Hegel, «sono quelli che hanno detto per primi ciò che gli uomini vogliono. E' difficile sapere ciò che si vuole. Si può certo volere questo o quello, ma si resta nel negativo e nello scontento: la coscienza dell'affermativo può benissimo far difetto. Ma quegli individui sanno anche che ciò che vogliono è l'affermativo» (48).

Tuttavia essi hanno una coscienza intuitiva dei problemi della loro epoca. Come ha osservato Hegel, il «concetto è proprio della filosofia. Ma gli individui storico-universali non sono tenuti a conoscerlo, perché sono uomini d'azione. Al contrario essi conoscono e vogliono la loro opera, perché essa corrisponde all'epoca» (49). Ed è singolare la corrispondenza tra questo brano di Hegel con una pagina autobiografica di Spinelli, nella quale egli afferma: «La federazione europea non mi si presentava come un'ideologia ... era la risposta che il mio spirito desideroso di azione politica andava cercando» (50).

Il senso dell'intera opera di Spinelli si risolve nell'eroica concentrazione di tutte le energie su un unico scopo: l'azione per la Federazione europea. Con Spinelli prendono corpo per la prima volta, anche se sul solo piano dell'azione politica, i caratteri nuovi del federalismo inteso come comportamento politico autonomo rispetto a quello delle altre

forze politiche. Si tratta di una posizione che contiene in germe l'idea del federalismo come ideologia.

La rilevanza dell'elaborazione politica e culturale di Mario Albertini consiste nell'aver approfondito ed esteso la portata del concetto di autonomia politico-organizzativa e teorica del federalismo. Proprio questa concezione dell'autonomia del federalismo, che costituisce l'elemento essenziale di continuità tra l'opera di Spinelli e quella di Albertini, definisce il carattere fondamentale che distingue la linea di sviluppo del movimento federalista in Italia.

Per esaminare nella prospettiva giusta il contributo di Albertini, è necessario situarlo nel contesto storico che l'ha reso possibile. Il contesto è quello della fase dell'unificazione europea che si apre con l'avvio del Mercato comune dopo la caduta della CED, nel corso della quale i governi nazionali sono stati in grado di controllare e di far progredire l'unificazione europea sul piano economico, senza che per molti anni si aprisse di nuovo una possibilità di fondare la Federazione europea. Di fronte a questo nuovo ciclo politico, l'ala più autonoma del federalismo organizzato (in pratica il Movimento federalista in Italia e una parte di quello francese) avviò ciò che Spinelli chiamò un «nuovo corso» di opposizione intransigente al Mercato comune e alla politica europeistica dei governi, fondata sulla rivendicazione della Costituente europea. In corrispondenza con questa scelta politica, matura l'esigenza di fondare su nuove e più solide basi l'autonomia organizzativa e culturale del federalismo.

E' evidente la profonda differenza tra questo ciclo politico e quello precedente. Finché restò aperta l'alternativa tra la ricostruzione dell'esercito tedesco e la costruzione dell'esercito europeo, imposta dalla guerra fredda, rimase sul tappeto anche la possibilità di giungere alla fondazione dello Stato europeo. Questa situazione, che favoriva la convergenza tra il Movimento federalista europeo e il potere costituito, rendeva possibile mobilitare l'europeismo dei governi, e dei partiti che li sostenevano, sulla posizione costituente. La sostanza politica del Movimento non era molto di più di un centro di coordinamento e di indirizzo dell'europeismo degli uomini di partito e di governo. Per tre motivi il Movimento non poteva essere definito come «una forza politica europea», osservò Spinelli nel 1956: in primo luogo, perché era una semplice «coalizione di movimenti nazionali», poi perché aveva unicamente il ruolo di «suggeritore» delle forze politiche nazionali e infine perché non aveva «sviluppato nel suo seno un nucleo di militanti» (51).

Un movimento di questa natura era diventato manifestamente inadeguato ad affrontare i compiti posti dalla fase dell'unificazione europea

che si aprì dopo la caduta della CED. Di qui il dibattito che si sviluppò nel Movimento sulla natura e sui caratteri dell'organizzazione. Le scelte che allora furono compiute rivestono una grande rilevanza per la vita e lo sviluppo del Movimento. La forma dell'organizzazione non è infatti indifferente rispetto agli obiettivi che si vogliono raggiungere: essa è tanto più efficace quanto più è adeguata ai fini che si intendono perseguire. «L'organizzazione», scrive Lukàcs, «è ... la forma della mediazione tra la teoria e la prassi» (52). In altri termini, essa è il veicolo attraverso il quale i principi trovano una possibilità di realizzazione, è l'elemento nuovo che svolge la funzione di introdurre il cambiamento nella storia.

La posizione di Albertini che si è affermata in Italia, si distingue per aver definito in modo più profondo e conseguente i requisiti che deve possedere l'organizzazione per essere autonoma. Il problema da risolvere era, secondo Albertini (53), quello di creare un movimento preparato a condurre una lotta di lunga durata e capace di affrontarla anche in una posizione di isolamento dal resto delle forze politiche e sociali, che non traesse alimento dagli incentivi della lotta per i poteri costituiti (gli interessi di potere o di carattere economico), ma unicamente dalla contraddizione tra valori e fatti.

Albertini definì la figura del militante federalista come un politico di professione, ma non un funzionario stipendiato, come voleva Spinelli. Il militante avrebbe dovuto trarre dal proprio lavoro i mezzi di sussistenza e dedicare al lavoro politico (volontario e gratuito) tutto il restante tempo disponibile. Solo questi requisiti avrebbero potuto assicurare la piena indipendenza del Movimento federalista dai poteri costituiti. Inoltre, l'attività delle sezioni, per non subire condizionamenti esterni, avrebbe dovuto fondarsi sull'autofinanziamento dei militanti. Infine, poiché la cultura federalista non possiede i canali istituzionali di cui dispongono le ideologie tradizionali per la diffusione delle proprie idee, le sezioni, per sopravvivere, avrebbero dovuto dedicare in permanenza una parte della loro attività alla formazione dei militanti. In definitiva, l'autonomia del Movimento federalista avrebbe dovuto fondarsi su rigorosi criteri di selezione. Avrebbe cioè dovuto far leva unicamente su stimoli provenienti dalle sfere della morale e della cultura, in modo da formare dei militanti che si impegnassero nella lotta politica con una passione superiore a quella profusa per la propria vita personale. E' un compito arduo, ai limiti delle capacità umane, in un mondo nel quale il potere e il denaro tendono a diventare gli incentivi dominanti e quasi esclusivi della lotta politica. Ma la sopravvivenza e il rafforzamento del Movimento federalista sono l'esempio vivente che nella no-

stra società esiste un serbatoio di energie morali e di capacità intellettuali disponibili a un nuovo e diverso modo di partecipare alla vita politica.

La sezione divenne la cellula di base nella quale si svolge l'attività federalista. Ecco quali sono le tre funzioni fondamentali della sezione, come sono state definite da Albertini (54): un centro di elaborazione e di dibattito della cultura federalistica e di confronto con gli altri gruppi politici e sociali; un centro di agitazione politica, attraverso prese di posizione che permettano ai federalisti di entrare nel dibattito politico, e azioni di inquadramento dell'opinione pubblica (come il Congresso del popolo europeo o il Censimento volontario del popolo federale europeo), per dare espressione all'europeismo diffuso nella popolazione; un centro di coordinamento delle forze democratiche, la cui unità è necessario attivare per avere il sostegno necessario a prendere una decisione così difficile come quella di trasferire una parte del potere dagli Stati alla Federazione europea.

Va infine ricordato che l'edificio dell'organizzazione federalistica culmina sul piano europeo con una struttura sovrannazionale. La trasformazione del MFE da movimento internazionale in movimento sovrannazionale (1959) permise ai federalisti di avere uno stabile punto di vista europeo, di elaborare una linea politica e di scegliere i dirigenti con decisioni democratiche prese sul piano europeo.

In definitiva, il Movimento federalista si distingue da ogni altra organizzazione che partecipa alla vita politica per il fatto che non fonda il suo potere né sul voto, né sulla violenza, né sulla rappresentanza di interessi. Pur partecipando alla lotta politica, non si batte, come i partiti, per conquistare i poteri esistenti, né per influenzarli, come i gruppi di pressione, ma lotta per costruire un potere nuovo, il potere europeo.

Una lotta politica che prescinda dal potere nazionale e dalle istituzioni nazionali rappresenta una novità assoluta anche rispetto all'esperienza del partito rivoluzionario di ispirazione marxista-leninista. Quest'ultimo pratica infatti un'opposizione di governo e di regime, ma non mette in discussione il quadro politico dello Stato, che vuole trasformare. Mentre invece il Movimento federalista pratica un'opposizione di governo, di regime e di comunità (55). In altri termini, si propone in più l'obiettivo di cambiare il carattere di comunità esclusive che hanno gli Stati nazionali, unificandoli in una comunità federale e trasformandoli in Stati-membri della Federazione europea, in modo che possano coesistere pacificamente, pur mantenendo la loro autonomia.

Queste scelte organizzative, dove sono state applicate (ed è il caso dell'Italia, rimasto finora isolato, pur con rare eccezioni) hanno contribuito a fare del Movimento federalista un gruppo influente nella vita politica. In conseguenza di queste scelte, i federalisti sono stati in grado di adottare un punto di vista che ha consentito loro di sottrarsi al condizionamento pratico e ideologico degli Stati nazionali, di mantenere la più rigorosa autonomia politica rispetto ai partiti e ai governi, di autoescludersi dalla lotta politica nazionale e di dedicarsi interamente alla preparazione dell'alternativa democratica europea da proporre nel momento della crisi inevitabile degli Stati e della stessa Comunità europea.

A queste considerazioni bisogna però aggiungere che, in ultima analisi, l'autonomia organizzativa e l'influenza politica del Movimento federalista dipendono dall'autonomia culturale, cioè dall'idea che solo la cultura federalistica è in grado di dare una risposta ai maggiori problemi di fronte ai quali si trovano l'Europa e il mondo e che le ideologie tradizionali non sono in grado né di comprendere pienamente, né di dominare. La sopravvivenza e la crescita del Movimento federalista dipendono infatti dalla capacità di comprendere le tendenze di fondo della storia contemporanea e di indicare una soluzione ai maggiori problemi, che sono insolubili sul piano nazionale.

Ricordo, a titolo di esempio, la posizione che i federalisti italiani presero rispetto alla decisione di istituire la Comunità economica europea. Essi non ignoravano certo l'effettività della tendenza all'internazionalizzazione del processo produttivo, che aveva sorretto la scelta del Mercato comune, e anzi ne riconoscevano il carattere progressivo. Ma ciò non implicava che lo dovessero sostenere. Nel settembre 1957 Spinelli aveva pubblicato un articolo intitolato *La beffa del Mercato comune* (56), nel quale sosteneva che gli obiettivi del Trattato che istituiva la CEE non erano realizzabili senza un governo europeo. Successivamente Albertini approfondì questa analisi (57), individuando le condizioni che avevano reso possibile l'avvio del nuovo ciclo dell'unificazione europea e in particolare i fattori politici senza i quali il Mercato comune non avrebbe potuto funzionare: la decadenza delle sovranità nazionali e l'egemonia degli Stati Uniti, che hanno permesso la convergenza tra le ragion di Stato in Europa e la collaborazione tra gli Stati associati nella CEE. Ciò avrebbe consentito di identificare nello stesso tempo i limiti del successo del Mercato comune: esso avrebbe determinato un relativo rafforzamento degli Stati e avrebbe, di conseguenza, messo in crisi sia la loro collaborazione europea, sia l'egemonia degli Stati Uniti. Di qui la previsione che i governi non sarebbero stati in grado di portare a conclusione l'unificazione economica e che il Mercato comune avrebbe solo rinviato il problema del trasferimento della sovrani-

tà sul piano europeo: un problema che i governi non sono in grado di risolvere da soli. La crisi del Mercato comune avrebbe creato lo spazio per l'intervento autonomo del Movimento federalista e aperto la via alla lotta per la creazione di un governo europeo.

Questa crisi cominciò a manifestarsi a partire dalla realizzazione dell'unione doganale e del mercato agricolo comune (1968). Da questo momento, per far progredire l'unificazione economica e persino per mantenerla, era necessario puntare sulla creazione di una moneta europea e di un governo democratico europeo. Il Movimento federalista identificò nella lotta per l'elezione diretta del Parlamento europeo l'azione adeguata a questo obiettivo, sulla base della previsione che il Parlamento europeo eletto avrebbe svolto un ruolo costituente. E' quanto l'Assemblea di Strasburgo ha fatto, approvando il 14 febbraio 1984 il progetto di Trattato di Unione europea, ispirato da Spinelli, e sottoponendolo alla ratifica degli Stati-membri. Certo, l'Unione europea non è ancora la Federazione europea. Essa crea le condizioni per un efficace governo dell'economia europea, ma non dà una risposta al problema della politica estera e della sicurezza dell'Europa. Tuttavia, la vittoria nella lotta per la ratifica del Trattato di Unione rappresenta il presupposto per portare lo scontro tra l'emergente potere europeo e i vecchi e cadenti poteri nazionali su un terreno più avanzato, quello della creazione della Federazione europea.

L'attualità dell'alternativa federalista si giustificava dunque in base all'analisi delle tendenze di fondo della storia contemporanea. L'approfondimento teorico che diede al Movimento federalista la coscienza della propria autonomia culturale fu il risultato di motivazioni di carattere pratico: l'esigenza di affermare in modo più efficace l'alternativa federalista al vecchio regime degli Stati nazionali e di intervenire in modo più incisivo come fattore di progresso nel corso della storia.

L'elaborazione culturale dei federalisti in Italia si distingue da quella dei federalisti integrali per il fatto che si è sviluppata in stretta relazione con le scienze storico-sociali. La linea di fondo dell'impegno di ricerca di Albertini consiste nel tentativo, che si iscrive nella prospettiva dell'unificazione delle scienze sociali, di spingersi verso la definizione di un modello complessivo della realtà storico-sociale (58). Si tratta di un programma che resta in gran parte ancora da realizzare, almeno per quanto riguarda la sua elaborazione formale. Occorre tuttavia riconoscere che esso fissa un obiettivo necessario per qualsiasi movimento rivoluzionario che si proponga di elaborare i fondamenti di una conoscenza proiettata verso l'azione. «Senza teoria rivoluzionaria non vi può essere movimento rivoluzionario», aveva scritto Lenin (59).

Il piano di lavoro di Albertini consiste nel tentativo di elaborare un modello che sia il risultato della sintesi di un insieme di apporti teorici provenienti da diverse discipline.

In primo luogo, egli utilizza il materialismo storico, inteso come teoria che considera l'evoluzione del modo di produrre come il fattore determinante in ultima istanza il corso storico e il mutamento sociale. In particolare, la teoria della rivoluzione scientifica della produzione materiale mette in luce, da una parte, che l'integrazione sociale, che si sviluppa al di là delle frontiere degli Stati, crea le condizioni storico-sociali del superamento della divisione del mondo in nazioni antagonistiche e dell'unificazione del genere umano, d'altra parte, che l'automazione, riducendo la quantità di lavoro necessaria alla riproduzione fisica dell'uomo, mentre l'abbondanza dei beni materiali tende costantemente ad aumentare, crea le condizioni del superamento della lotta di classe e dell'affermazione di nuove forme di solidarietà sociale in seno alle comunità.

In secondo luogo, Albertini ricupera la teoria della ragion di Stato, intesa come teoria che definisce la politica internazionale il terreno dei rapporti di forza tra gli Stati non arginati dal diritto. Ne consegue non solo che l'anarchia internazionale costringe ogni Stato a privilegiare la sicurezza rispetto a ogni altro valore, ma anche che la Federazione mondiale, realizzando la pace perpetua, consentirebbe di espellere la violenza come mezzo per la soluzione dei conflitti e permetterebbe di realizzare pienamente la libertà e l'uguaglianza. La teoria della ragion di Stato si presenta dunque come la teoria della politica di una fase determinata della storia: quella dell'anarchia internazionale.

In terzo luogo, Albertini sviluppa la teoria dell'ideologia, intesa come la forma che assume il pensiero nella sfera della politica. Le ideologie, sulla base della loro proiezione verso il futuro e del tentativo, mai pienamente realizzato, di giungere a una conoscenza globale della situazione storica che le ha prodotte (le ideologie hanno sempre riunito conoscenze teoriche e mistificazioni), indicano alla volontà umana un valore da realizzare e i mezzi relativi. Di conseguenza in ogni ideologia si possono individuare tre elementi: un aspetto di valore, un aspetto di struttura e un aspetto storico-sociale. L'identificazione del fine corrisponde alla definizione dell'aspetto di valore. L'aspetto di struttura permette di individuare la forma di organizzazione del potere necessaria al raggiungimento di quel fine. L'aspetto storico-sociale definisce il contesto storico nel quale è possibile realizzare un valore attraverso una struttura adeguata del potere.

Sulla base di questi strumenti teorici, Albertini avviò l'elaborazio-

ne di una critica scientifica dell'idea di nazione, che consentisse una negazione radicale del sistema nazionale, e la costruzione di una teoria del federalismo, inteso non più semplicemente come tecnica costituzionale, tale da consentire la coesistenza pacifica di un insieme di governi indipendenti e coordinati, ma come ideologia, che mette in luce il senso nuovo del corso della storia. Si devono ad Albertini i contributi più significativi in queste due direzioni. E va sottolineato che si tratta di due aspetti dello stesso lavoro di elaborazione intellettuale.

Infatti tutte le ideologie hanno definito progressivamente le proprie determinazioni attraverso l'esperienza della negazione dell'ordine costituito, che si presentava manifestamente inadeguato a dominare le profonde trasformazioni avvenute nella realtà sociale. Il primo problema che deve risolvere ogni nuova ideologia è infatti quello di conoscere la vera natura del vecchio ordine e i suoi limiti istituzionali e concettuali. E ciò diventa possibile solo quando il vecchio ordine è al tramonto. Come ha osservato Hegel nella *Prefazione* alla *Filosofia del diritto*, i lineamenti di un ordine in declino sono pienamente riconoscibili alla luce del crepuscolo, annunciato dal volo della nottola di Minerva. Questa conoscenza permette di individuare la contraddizione di fondo di un'intera epoca e di formulare un giudizio storico globale su di essa. Come la negazione dell'assolutismo e del capitalismo hanno segnato rispettivamente l'atto di nascita dell'ideologia liberale e dell'ideologia socialista, così la negazione del nazionalismo segna l'atto di nascita del federalismo.

In *Lo Stato nazionale* Albertini definisce la nazione come il riflesso ideologico dell'appartenenza a un determinato tipo di Stato: lo Stato burocratico accentrato. Questa formazione politica, tipica del continente europeo, esige un'integrazione dei cittadini nello Stato tanto forte quanto accentrato è il potere, in modo da sottoporre al controllo diretto del governo centrale le risorse materiali e ideali del paese. La coscienza nazionale, come fatto diffuso nella popolazione, è dunque la conseguenza (e non la premessa) della formazione dello Stato nazionale e di un preciso programma politico, elaborato per la prima volta dai giacobini durante la rivoluzione francese, che si proponeva di imporre l'unità di lingua, di cultura e di tradizioni su tutto il territorio dello Stato. Ciò comportò la distruzione di tutti i legami con le comunità più piccole e più grandi dello Stato. Così la fusione di Stato e nazione divenne per i governi nazionali la base per esigere dai cittadini un lealismo esclusivo e per sviluppare una politica estera aggressiva.

Il metodo impiegato da Albertini è quello di definire la nazione in base all'osservazione empirica dei comportamenti degli individui. Il

comportamento nazionale è un comportamento di fedeltà. Il riferimento oggettivo di questo comportamento è lo Stato, il quale però non è pensato come tale, ma come entità illusoria, alla quale sono collegate esperienze culturali, estetiche, sportive, il cui carattere specifico non è nazionale. Alla base di questo fatto c'è un rapporto di potere. Gli individui, che frequentano scuole nazionali, celebrano feste nazionali, pagano tasse nazionali, fanno il servizio militare nazionale, che li prepara a uccidere e a morire per la nazione, esprimono questi comportamenti in termini di fedeltà a un'entità mitica, la nazione, rappresentazione idealizzata degli Stati burocratici e accentrati. Questa idealizzazione della realtà è il riflesso mentale dei rapporti di potere tra gli individui e lo Stato nazionale.

E' dunque merito di Albertini avere esteso la nozione di ideologia, che Marx aveva collegato alle posizioni di classe, ai rapporti di potere all'interno dello Stato. Su questa base è possibile demistificare l'idea di nazione, che era nata come idea rivoluzionaria e oggi si è trasformata in un fattore di conservazione. Nella misura in cui raffigura la divisione politica tra le nazioni come giusta e naturale e persino sacra, contrasta la tendenza di fondo della storia contemporanea, l'internazionalizzazione del processo produttivo, che esige che lo Stato si organizzi su vasti spazi politici secondo schemi multinazionali e federali. In effetti, la lotta per il superamento della nazione esclusiva, oggi all'ordine del giorno in Europa, permette di ridare all'azione politica un orientamento che si era perduto nella crisi generale delle ideologie e di fondare sull'opposizione alla comunità nazionale la linea strategica che distingue il comportamento dei federalisti rispetto alle altre forze politiche, che si ispirano alle ideologie tradizionali.

Con questa considerazione siamo passati a prendere in esame il ruolo del federalismo nella società contemporanea, che costituisce l'oggetto di un altro importante libro di Albertini: *Il federalismo. Antologia e definizione*. L'obiettivo teorico di questo lavoro è di giungere a una definizione rigorosa del federalismo. Innanzitutto Albertini considera riduttiva la definizione del federalismo come teoria dello Stato federale. Basta infatti prendere in considerazione i rapporti di condizionamento reciproco che esistono tra istituzioni politiche e società: se lo Stato federale è uno Stato con caratteri tipici, che lo distinguono dalle altre forme di Stato, bisogna ipotizzare che anche la società abbia delle caratteristiche specifiche, che permettono di far funzionare le istituzioni federali.

Nell'elaborare la definizione di federalismo come ideologia, Albertini ha formulato un criterio di analisi valido anche per le altre ideologie

(il liberalismo, il socialismo ecc.), secondo il quale in ogni ideologia si possono identificare un aspetto di valore, un aspetto di struttura e un aspetto storico-sociale.

L'aspetto di valore del federalismo è la pace. La relazione che esiste tra il federalismo e la pace è la stessa che esiste tra il liberalismo e la libertà, la democrazia e l'uguaglianza, il socialismo e la giustizia sociale. In questa prospettiva Albertini ricupera la visione politica, giuridica e filosofico-storica di Kant, la cui attualità è messa all'ordine del giorno dalla crisi dello Stato nazionale e dalla crescita al di là delle frontiere degli Stati dell'interdipendenza dell'azione umana, di cui l'unificazione europea è l'espressione più sviluppata. Questi fenomeni vanno intesi come premesse della realizzazione della pace perpetua attraverso la costruzione della Federazione mondiale. Negare, con la Federazione europea, la nazione significa negare «la cultura della divisione politica del genere umano», che legittima il dovere di uccidere per la difesa della nazione, e significa, nello stesso tempo, affermare il diritto di non uccidere nella prospettiva della sua piena realizzazione con la Federazione mondiale. Le guerre mondiali e la scoperta delle armi nucleari sembrano suggerire che si sta avverando la previsione di Kant, secondo la quale solo l'esperienza della distruttività della guerra avrebbe indotto gli Stati a rinunciare alla loro «libertà selvaggia» e a piegarsi a una legge comune.

L'aspetto di struttura del federalismo è lo Stato federale, che permette di superare le strutture chiuse e accentrate dello Stato nazionale verso il basso con la formazione di vere autonomie regionali e locali e verso l'alto con la realizzazione di effettive forme di solidarietà politiche e sociali al di sopra degli Stati nazionali. Come abbiamo visto, si tratta di un aspetto costitutivo della nozione di federalismo, il più studiato, ma da solo insufficiente al fine di giungere a una definizione esaustiva.

L'aspetto storico-sociale del federalismo è la società federale, articolata su diversi livelli, dalla comunità al mondo, che permette la coesistenza del lealismo verso la società complessiva con quello verso le comunità territoriali più piccole, in modo che nessuno prevalga sugli altri. La formazione di questa società è resa possibile dal superamento della divisione del genere umano in classi e in nazioni antagonistiche, già avviato tra i paesi della Comunità europea, ma pensabile e prevedibile anche sul piano mondiale nel contesto dello sviluppo del modo di produzione scientifico. Che questo pluralismo sociale si sia sviluppato parzialmente nelle società federali finora esistite dipende dal fatto che, da una parte, la lotta di classe ha fatto prevalere il senso di appartenenza alla classe su ogni altra forma di solidarietà sociale e ha impedito

che si radicassero forti legami di solidarietà nelle comunità regionali e locali e, d'altra parte, la lotta tra gli Stati sul piano internazionale ha determinato il rafforzamento del potere centrale a scapito dei poteri locali. E tutto ciò spiega la marginalità delle esperienze federali del passato (che sono da imputarsi a fortunate circostanze storiche) e la corrispondenza del federalismo con la svolta storica cruciale della nostra epoca.

Sulla base di questa definizione, Albertini ha periodizzato le fasi di sviluppo del pensiero federalistico. La prima fase, che va dalla rivoluzione francese alla prima guerra mondiale, è caratterizzata dall'affermazione, sia pure soltanto sul piano dei principi, della componente comunitaria e cosmopolitica del federalismo contro gli aspetti autoritari e bellicosi dello Stato nazionale. Nella seconda fase, che va dalla prima alla seconda guerra mondiale, i criteri del federalismo furono impiegati per interpretare la crisi dello Stato nazionale e del sistema europeo delle potenze. Nella terza fase, cominciata dopo la seconda guerra mondiale e tuttora in corso, l'impiego degli schemi concettuali e degli strumenti politici e istituzionali del federalismo è necessario per risolvere la crisi dell'Europa.

Dopo l'elezione diretta del Parlamento europeo e la formazione di un'embrionale vita politica europea, Albertini propose delle tesi intitolate *Unire l'Europa per unire il mondo* (60), che furono approvate in occasione del decimo congresso del Movimento federalista europeo (Bari, 1980). Con questa svolta politica e culturale la riflessione e l'attività politica dei federalisti italiani si proiettano in una dimensione mondiale e la lotta per l'Unione europea si presenta come una tappa sulla via della piena realizzazione della democrazia internazionale. In questa prospettiva la costruzione della Federazione europea si presenta come l'evento storico cruciale del nostro tempo, la prima affermazione del corso federalistico della storia, che culminerà con la realizzazione della pace attraverso la Federazione mondiale. Il federalismo ha dunque nella nostra epoca un ruolo analogo a quello svolto in passato dalle ideologie liberale, democratica e socialista: attraverso l'elaborazione e l'affermazione della cultura della pace, propone un progetto di società capace di dare una risposta ai maggiori problemi della nostra epoca e riapre la possibilità di pensare l'avvenire, che si era offuscata nell'ambito delle ideologie tradizionali a causa dell'esaurimento della loro spinta rivoluzionaria.

NOTE

(1) K. C. Wheare, *Del governo federale*, Milano, Comunità, 1949, p. 45.

(2) *Ibid.*, p. 55. Questo giudizio del 1945 è stato confermato da Wheare nel 1963. Cfr. *Some Theoretical Questions About Federalism*, International Political Science Association, Oxford Round Table Meeting, 19-24 settembre 1963 (ciclostilato).

(3) Su questo argomento si veda per esempio H. Carrère D'Encausse, *L'Empire éclaté*, Paris, Flammarion,1978. Sulla natura del federalismo sovietico V. M. Tchikvadze («Soviet Federalism and the Development of the Legal System in the USSR», in *Le fédéralisme et le développement des ordres juridiques*, a cura dell'Association internationale des sciences juridiques, Bruxelles, Bruylant, 1971, p.150) osserva che «il carattere distintivo più significativo dell'Unione delle Repubbliche Socialiste Sovietiche come federazione è il fatto che non è semplicemente un'unione di Stati indipendenti, ma un'unione di Stati nazionali indipendenti, un'unione di nazioni». E nello stesso testo si legge che queste nazioni sono «più di 130».

(4) Lo studioso che ha formulato nel modo più rigoroso la teoria degli aspetti istituzionali del federalsimo è K. C. Wheare, il quale, nel libro *Del governo federale* (*cit.*), ha svolto un'analisi comparativa fondata sui quattro esempi classici di federazione (gli USA, la Svizzera, il Canada e l'Australia). Su questa base egli definisce il principio federale come «quel sistema di divisione dei poteri che permette al governo centrale e a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati e indipendenti» (p. 26).

(5) A. A. Berle, Jr., «Evolving Capitalism and Political Federalism» in *Federalism Mature and Emergent*, a cura di A. W. Macmahon, Garden City, New York, Dobleday and Co., 1955, p. 73.

(6) M. Albertini, F. Rossolillo,«La décadence du fédéralisme aux Etats-Unis» in *Le Fédéraliste*, IV (1962), pp. 242-44.

(7) A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *Il Federalista*, Pisa, Nistri-Lischi, 1955, n. 10.

(8) Il libro nel quale è sviluppata per la prima volta l'analisi di questa tendenza, che è definita nuovo federalismo, è J. P. Clark, *The Rise of a New Federalism*, New York, Oxford University Press, 1938. Si vedano inoltre M. J. C. Vile, *The Structure of American Federalism*, New York, London, Oxford University Press, 1962; D. J. Elazar, *The American Partnership*, Chicago, Chicago University Press, 1962; M. A. Reagan, *The New Federalism*, New York, London, Oxford University Press, 1972.

(9) M. J. C. Vile, *op. cit.*, p. 199. Lo stesso K. C. Wheare, in *Some Theoretical Questions About Federalism* (*cit.*), pp. 5-6, considera questa definizione più adeguata a descrivere gli aspetti cooperativi messi in luce dall'evoluzione più recente delle istituzioni federali.

(10) C. J. Friedrich, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, Pall Mall Press, 1968, p. 82.

(11) *Ibid.*, p. 177.

(12) *Ibid.*

(13) *Ibid.*, p. 8.

(14) *Ibid.*, p. 82.

(15) *Ibid.*, pp. 11-12.

(16) *Ibid.*, p. 83.

(17) M. Albertini, *Il federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino, 1979, pp. 65-67.

(18) K. Marx, F. Engels, «Engels a Joseph Bloch» in *Opere scelte*, a cura di L. Gruppi, Roma, Editori Riuniti, 1966, p. 1242.

(19) Il corsivo è mio.

(20) K. Marx, F. Engels, «Engels a Conrad Schmidt», *op. cit.*, p. 1245.

(21) *Ibid.*

(22) Com'è noto, l'indipendenza dei Dominions del Commonwealth fu riconosciuta da uno statuto del Parlamento britannico del 1931, nel quale si recepivano i risultati della Conferenza imperiale, svoltasi nel 1926. Nella relazione conclusiva della Conferenza i Dominions erano definiti «comunità autonome, uguali nello *status*, in nessun modo subordinate l'una all'altra in qualsiasi aspetto dei loro affari esteri o interni, benché unite da una comune lealtà alla Corona e liberamente associate quali membri del Commonwealth delle nazioni britanniche» (E. Barker, *Il Commonwealth britannico. Idee e ideali*, Firenze, La Nuova Italia, 1951, pp. 99-100). E. McWhinney, uno studioso canadese delle istituzioni federali (in *Federal Constitution-Making for a Multi-National World*, Leyden, Sijthoff,1966, pp. 106-7), definisce la trasformazione dell'Impero nel Commonwealth «la straordinaria devoluzione dell'autorità politica britannica e in definitiva anche la cessione della sovranità britannica».

(23) Ho sviluppato questa analisi in L. Levi, *Crisi dello Stato nazionale, internazionalizzazione del processo produttivo e internazionalismo operaio*, Torino, Stampatori, 1976.

(24) R. Aron, A. Marc, *Principes du fédéralisme*, Paris, Le Portulan, 1948, p. 19.

(25) *Ibid.*, p. 43.

(26) A. Marc, *L'Europe dans le monde*, Paris, Payot, 1965, p. 4.

(27) R. Aron, A. Marc, *op. cit.*, pp. 43-44.

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

(29) A. Marc, *L'Europe dans le monde*, *cit.*, p. 6.

(30) A. Marc, *Dialectique du déchaînement*, Paris, Colombe, 1961.

(31) R. Aron, A. Marc, *op. cit.*, p. 108.

(32) F. Engels, *L'evoluzione del socialismo dall'utopia alla scienza*, Roma, Samonà e Savelli, 1970, p. 47.

(33) A. Marc, *L'Europe dans le monde*, *cit.*, p. 27.

(34) Cito la lettera da C.-A. Sainte-Beuve, *P.-J. Proudhon. Sa vie et sa correspondance. 1838-1848*, Paris, A. Costes, 1947, p. 154. Per un commento, che colloca questo testo nella concezione generale della società e della storia di Proudhon si veda M. Albertini, «Proudhon était-il fédéraliste intégral?» in *L'Europe en formation*, 1965, n. 62, pp. 18-20.

(35) A. Marc, *L'Europe dans le monde*, *cit.*, p. 27.

(36) Su questo tema si veda M. Albertini, «Pour ou contre la Charte», supplemento al n. 4, V (1963) di *Le Fédéraliste*.

(37) Il fallimento del federalismo integrale sul terreno del reclutamento e della formazione dei militanti è riconosciuto da F. Kinsky, il quale in «Où en est la stratégie fédéraliste?» (*L'Europe en formation*, 1984, n. 258, p. 29) afferma: «In Francia ci sono idee ..., ma non militanti».

(38) G. Bergmann, *The Metaphysics of Logical Positivism*, New York, Longmans Green and Co., 1954, p. 310.

(39) M. Albertini, *Il federalismo*, *cit.*, p. 305.

(40) Si legge in proposito in un articolo del 1957 (A. Spinelli, «Pourquoi je suis européen», *Preuves*, 1957, n. 81, p. 37): «La mia attenzione non è stata attratta dal fumoso, contorto e assai poco coerente federalismo ideologico di tipo proudhoniano o mazziniano che allignava in Francia e in Italia, ma dal pensiero pulito, preciso e antidottrinario dei federalisti inglesi del decennio precedente la guerra, i quali proponevano di trapiantare in Europa la grande esperienza politica americana. La Federazione europea non mi si presentava come un'ideologia». Spinelli non si è mai discostato da questo modo di pensare, come conferma il fatto che questo brano è ripreso integralmente in *L'Europa non cade dal cielo* (Bologna, Il Mulino, 1960, p. 15) e parzialmente in *Come ho tentato di diventare saggio. Io Ulisse* (Bologna, Il Mulino, 1984, p. 309).

(41) Sulle fonti del pensiero federalista di Spinelli si veda *Come ho tentato di diventare saggio, cit.*, p. 307.

(42) A. Spinelli, E. Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, Napoli, Guida, 1982.

(43) A. Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio, cit.*, p. 343.

(44) G. Lukàcs, *Lenin, teoria e prassi nella personalità di un rivoluzionario*, Torino, Einaudi, 1970, pp. 11-16.

(45) A. Spinelli, E. Rossi, *op. cit.*, p. 35.

(46) *Ibid.*, p. 37.

(47) Sui temi del costituzionalismo e sulla critica del funzionalismo si vedano: A. Spinelli, *Dagli Stati sovrani agli Stati Uniti d'Europa*, Firenze, La Nuova Italia, 1950 e «Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea», in *La nascita degli Stati Uniti d'America*, a cura di L. Bolis, Milano, Comunità, 1957.

(48) G. W. F. Hegel, *Vorlesungen über die Philosophie der Weltgeschichte*, Leipzig, F. Meiner, 1917, vol. I , p. 77.

(49) *Ibid.*, p. 76.

(50) A. Spinelli, *Pourquoi je suis européen, cit.*, pp. 37-38.

(51) A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo, cit.*, pp. 253-54.

(52) G. Lukàcs, *Storia e coscienza di classe*, Milano, Sugar, 1971, p. 368.

(53) Si vedano in proposito gli articoli a firma *Publius* di M. Albertini su *Popolo europeo* e raccolti successivamente sotto il titolo «Esame tecnico della lotta per l'Europa» in *Il Federalista*, I (1959), pp. 86-111 e inoltre M. Albertini «Il federalismo militante. Vecchio e nuovo modo di fare politica», in *Il dibattito federalista*, I (1985), pp. 1-3.

(54) «Le Mouvement Fédéraliste Européen», in *Le Fédéraliste*, VIII (1966), p. 232.

(55) M. Albertini, «La stratégie de la lutte pour l'Europe», in *Le Fédéraliste*, VIII (1966), pp. 165-67.

(56) L'articolo è raccolto nel volume di A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo, cit.*, pp. 282-87.

(57) Cfr. M. Albertini, «La *force de dissuasion* francese», in *Il Federalista*, II (1960), pp. 331-37.

(58) Si vedano in proposito M. Albertini, *Lo Stato nazionale*, Napoli, Guida, 1980, *Il federalismo, cit.*, e *Proudhon*, Firenze, Vallecchi, 1974.

(59) V. I. Lenin, *Che fare?*, Roma, Editori Riuniti, 1968, p. 55.

(60) *Il Federalista*, XXII (1980), pp. 5-9.

Note

VERSO L'UNITA' MONDIALE DEI FEDERALISTI

Allorché, a venticinque anni di distanza dal suo primo numero, *Il Federalista* ha deciso di uscire anche in inglese ed in francese, si trattava «di lavorare per l'unità mondiale dei federalisti e di costituire a questo scopo un punto di riferimento e di scambio di informazioni». In effetti «molte persone si rendono conto della necessità del federalismo ... Ma senza unità organizzativa, cioè senza la possibilità di sapere che ciò che si sta facendo nella propria regione del mondo, nel proprio paese o nella propria città, si sta facendo anche in altre parti, paesi o città del mondo, non si può acquistare fiducia nella propria azione, e restare sul campo contribuendo così a fare del federalismo una forza» (1).

Gli editori della rivista erano consapevoli che si trattava di un compito di lungo respiro; tuttavia, meno di un anno dopo questa decisione ed alla luce dei contatti che essa aveva provocato o favorito in tutti i continenti ed in un lasso temporale molto breve, quella che inizialmente non era altro che una dichiarazione di intenti, era divenuta una certezza enunciata con maggior vigore: «Non si può non rimanere stupiti e ammirati nel constatare quanti uomini e donne coraggiosi e tenaci, al di fuori dell'Europa occidentale, dedichino oggi le loro energie ad una battaglia — quella per la federazione mondiale — destinata a rimanere a lungo una pura testimonianza ideale» (2).

In un recente editoriale, si è infine proceduto ad un'analisi delle possibili strade verso l'unità federale del mondo, obiettivo ultimo di tutti i federalisti, cioè di tutti coloro che hanno fatto della lotta per la pace una questione personale e la giustificazione morale della loro azione politica (3).

Questa nota, quindi, in un momento in cui i federalisti degli altri continenti sono diventati (o ridiventati) per noi degli interlocutori reali, non si propone altro obiettivo che quello di dar vita ad una pausa di riflessione e di fare il punto sulle loro differenti organizzazioni e sull'e-

voluzione dei nostri rapporti con loro.

* * *

Per quanto riguarda *Il Federalista*, è importante sottolineare l'interesse che ha suscitato al di fuori dell'Europa negli ambienti federalisti. Le numerose segnalazioni di cui la rivista è stata oggetto ne costituiscono la prova (4); si tratta anche della prova che essa ha saputo rispondere ad una attesa e ad un bisogno reali, anche se inespressi, da parte di tutti i militanti dispersi nei cinque continenti; è la prova, infine, della qualità del lavoro culturale e politico svolto, il migliore, come ha potuto scrivere un responsabile della *World Federalist Association* americana a Mario Albertini, dopo quello del *Committee to Frame a World Constitution*, o «Comitato di Chicago», e la pubblicazione di *Common Cause*, dal luglio 1947 al luglio 1951 (5).

In altri casi, i responsabili di differenti organizzazioni federaliste si sono offerti spontaneamente di aiutarci nel settore cruciale della diffusione, sia centralizzando le richieste di abbonamenti provenienti da dati paesi, come hanno fatto l'inglese *Federal Trust* (6) o l'*Association to Unite the Democracies* negli Stati Uniti, sia trasmettendoci centinaia di indirizzi di militanti federalisti o di organizzazioni che si occupano del problema della pace, di intellettuali ed universitari, di biblioteche ed istituti di ricerca, come è avvenuto ad esempio in Australia o nel continente nord-americano.

E' interessante inoltre sottolineare che la pubblicazione della rivista in tre lingue ha corrisposto, nel corso del tempo, ad un risveglio dell'interesse dei federalisti, al di fuori dell'Europa comunitaria, per il processo di integrazione europea, il suo valore di esempio e la sua incidenza sull'equilibrio internazionale del potere, in seguito all'approvazione da parte del Parlamento europeo, nel 1984, del progetto di Trattato istitutivo dell'Unione europea (7).

* * *

Questo vale per i federalisti atlantisti dell'AUD, erede e prosecuzione dell'*Interdemocracy Federal Unionists Inc.*, fondata negli Stati Uniti nel luglio del 1939, dopo la pubblicazione da parte di Clarence K. Streit del suo libro *Union Now* (8) e diventata *Federal Union Inc.* dal 1940 a questi ultimi anni (9).

Streit, deceduto nel luglio scorso a Washington, a quel tempo era corrispondente del *New York Times* presso la Società delle Nazioni; da questo osservatorio privilegiato, egli denunciò le debolezze dell'organizzazione, fragile lega di Stati sovrani, incapace di salvaguardare la pace di fronte alla minaccia fascista, e ne concluse che era necessario il federalismo. Egli individuò il «problema pubblico numero uno» in quello del governo mondiale e indicò la sola possibilità di fermare la guerra e di assicurare nel lungo periodo la vittoria del sistema democratico nell'unione federale degli Stati democratici del tempo in un solo Stato, la cui stessa potenza avrebbe scoraggiato qualunque aggressore potenziale ed attratto a sé ogni nuovo Stato — che fosse diventato democratico — dando vita in tal modo al primo nucleo della Federazione mondiale.

Dopo la guerra, Streit vide nell'URSS, alleata di un tempo contro il fascismo, la nuova minaccia contro la quale i paesi liberi avrebbero dovuto costruire la loro unità e prese le distanze da gran parte del movimento mondialista americano che, già dal 1941, aveva denunciato una deviazione antisovietica ed atlantista dei suoi amici e, con l'avvento della guerra fredda, il loro sostegno agli ambienti ed alle tesi della NATO (10).

Parallelamente, Streit rifiutò la prospettiva dell'unità europea fine a se stessa, unità che da un lato non avrebbe fatto altro che dividere l'area della democrazia fra l'Unione europea e la *United States Union* e dall'altro avrebbe rischiato di essere dominata dai «marxisti» (11).

Da diversi anni l'AUD, pur tenendo fermi i due principi basilari della sua azione, vale a dire, come anche recentemente Streit stesso aveva avuto occasione di richiamare, quelli di «avviare una federazione internazionale, partendo da un nucleo composto dalle democrazie avanzate, essenzialmente quelle situate nella zona nord-atlantica, e di estenderla progressivamente, man mano che le nazioni sarebbero pronte» (12), riconosce grande importanza all'Unione europea ed auspica di sviluppare rapidamente i suoi contatti organizzativi con l'UEF (13).

Bisogna qui ricordare che *Il Federalista* ha definito ultimamente le condizioni che consentirebbero di evitare che l'idea stessa di Unione delle democrazie cada in un circolo perverso e che renderebbero configurabile una federazione economica e successivamente politica fra l'Europa unita politicamente e gli Stati Uniti, parallelamente all'avanzamento del processo di formazione di grandi unioni federali in Asia, Africa ed America latina e nel quadro del superamento del divario Nord-Sud (14).

A questo proposito, occorre infine sottolineare che l'AUD, pur definendo la federazione democratica mondiale come il suo scopo ultimo e riaffermando che «l'Unione intercontinentale delle democrazie avanzate è l'anima della sua missione», ha allargato il raggio del suo impegno, allo scopo di favorire il dialogo tanto con l'UEF quanto con il movimento mondialista (15).

* * *

Negli ultimi anni, parallelamente ai contatti fra i federalisti europei ed i federalisti atlantisti, si sono anche intensificati quelli fra l'UEF ed i federalisti mondiali.

Alla fine della guerra, nell'agosto 1947, entrambe le organizzazioni, il *Mouvement Universel pour une Fédération Mondiale* (16) da un lato e l'UEF dall'altro, erano state fondate in Svizzera, a Montreux, ma separatamente. Subito era sorto pure il problema dei rapporti e del coordinamento fra quei federalisti che perseguivano sin dall'inizio la Federazione mondiale e quelli che privilegiavano in una prima fase la creazione di federazioni regionali (17). I propositi di collaborazione rimasero tuttavia lettera morta, ed i contatti fra i due gruppi diventarono sempre più tenui, nonostante gli sforzi di certuni e di Alexandre Marc in particolare.

E' ben vero che il MUFM, sin dal momento della sua creazione, si era posto il problema della formazione di federazioni regionali come una delle strade che avrebbero permesso di giungere alla Federazione mondiale, ma senza privilegiarla rispetto ad altre, quali l'elezione di un'Assemblea costituente dei popoli, il registro dei Cittadini del mondo, il rafforzamento dell'ONU e la revisione della Carta di San Francisco; il problema delle federazioni regionali è presente in numerosi testi di risoluzioni, in cui emergono anche delle riserve; comunque, nessuna azione concreta fu mai avviata in questo senso (18).

A quanto pare ciò si può spiegare, almeno durante i primi anni, con il beato ottimismo che regnava allora negli ambienti federalisti mondiali e con l'opinione diffusa in quegli ambienti che la Federazione mondiale non fosse, in fondo, lo sbocco di un lungo processo di maturazione storica, ma al contrario potesse nascere dal nulla, quasi per intervento dello «Spirito Santo». «Ci si stupirà — scrive Rolf Paul Haegler (segretario dei federalisti mondiali svizzeri) a conclusione del suo libro — dei termini straordinariamente brevi entro i quali molti mondialisti sembrano aver sperato di poter realizzare il loro ideale: convocazione di una Assemblea costituente dei popoli entro il 1950, mentre i gruppi responsabili erano stati costituiti appena nel 1947, revisione della Carta e trasformazione completa dell'Organizzazione delle Nazioni Unite in una Federazione mondiale entro il 1955, vale a dire da due a tre anni dopo aver deciso di lanciare una campagna a questo scopo; tutto ciò è molto poco realistico ... I mondialisti hanno accarezzato troppo a lungo l'illusione che sarebbe bastato loro presentare una costituzione mondiale ed una procedura accettabile da tutti per ottenere la ratifica sperata del testo proposto» (19).

Per equità, bisogna rilevare, del resto, che i federalisti europei, salvo qualche eccezione, si sono occupati molto poco della Federazione mondiale, al di là di una semplice esigenza morale e culturale e non si può non fare propria questa recente riflessione di Ferdinand Kinsky, membro sia dell'UEF che del MUFM: «In passato i federalisti mondiali hanno spesso guardato con sospetto ai federalisti europei — essi vogliono creare un nuovo super potere e così dividere ancora di più il mondo. D'altra parte, i federalisti europei si ritenevano molto più realistici dei federalisti mondiali che essi giudicavano totalmente utopisti» (20).

A distanza di quarant'anni dalla fine della seconda guerra mondiale e dalla fondazione delle principali organizzazioni federaliste, è giunto il momento per l'una e per l'altra parte di convincersi che, come ricordava Kinsky, l'Europa unita e la Federazione mondiale sono due obiettivi complementari e non alternativi, e di convenire con lui che «una strategia federalista mondiale oggi non può nè consistere nel ribadire semplicemente il nostro scopo ('Noi abbiamo bisogno di una Federazione mondiale'), nè limitarsi in modo conformistico ad una politica dei piccoli passi ('rafforziamo l'ONU') ... La sola strategia realistica verso la Federazione mondiale è l'approccio regionalistico. Essa consiste nel promuovere delle soluzioni federaliste per l'unificazione dell'Europa, dell'Africa e dell'America latina e degli sbocchi federalisti per la composizione dei conflitti medio-orientali ed indocinesi» (21).

Oggi sembra ragionevole affermare che i federalisti mondiali sono prossimi a riconoscere che se il federalismo non può essere che mondiale, «esso si può sviluppare solo attraverso un processo che deve iniziare in un luogo determinato» (22).

Questo sembra essere, per noi, il significato dell'importanza crescente che essi, come i federalisti atlantisti, hanno recentemente attribuito al processo di integrazione europea ed all'azione del Parlamento europeo (23). Va ricordato infine che il MUFM ha organizzato ad Aosta, nel giugno 1986, un nuovo incontro, in gran parte dedicato all' «esempio europeo», cui sono stati invitati a partecipare John Pinder e Francesco Rossolillo, rispettivamente presidente e vice-presidente dell'UEF (24); a questo incontro partecipava anche Ira Strauss, responsabile dell'AUD.

* * *

Al di fuori delle organizzazioni federaliste esistenti e attive a tutt'oggi, non mancano neppure delle potenzialità in altri continenti.

Così, la *International Student Association of Japan* (25) ha preso contatto con la *Jeunesse européenne fédéraliste*, proponendole di organizzare seminari comuni ed affermando di lottare per la diffusione degli ideali del federalismo in Asia.

In Africa il messaggio federalista dei padri dell'indipendenza, in particolare di Nkrumah, Nyerere e Senghor, non è caduto nell'oblio. Oggi sembrano esistere le basi per la creazione di un movimento federalista africano autonomo dalle contingenze politiche del continente.

Anche in America latina il federalismo ed il problema dell'unificazione a livello continentale sono al centro del dibattito politico, dalle lotte di indipendenza ad oggi; Artigas, che ha lottato per l'unione dei popoli del Rio della Plata o Simon Bolivar, che ha organizzato il Congresso di Panama, sono due esempi che si collocano agli inizi del secolo scorso. In un momento in cui la maggior parte dei paesi che la compongono sono ritornati alla democrazia e gli uomini politici del continente, come Raul Alfonsìn, vogliono rilanciare il suo processo di integrazione economica e politica (26), non esiste più, almeno per quanto ne sappiamo, alcuna forza federalista organizzata a sud del Rio Grande (27). Tuttavia, come nell'Europa del post-fascismo, esistono le condizioni affinché si sviluppi in questa parte del mondo una ripresa dell'azione federalista; manca soltanto, come hanno scritto i responsabili della sezione argentina del Movimento federalista europeo in un opuscolo recente, «la scintilla che provochi l'incendio, un manipolo di uomini illuminati e disinteressati che trasformino l'utopia e i sogni in realtà» (28).

* * *

Il Federalista in questi ultimi anni ha svolto la funzione di catalizzatore fra le diverse correnti citate in questa nota. Il loro obiettivo ultimo comune è la creazione della Federazione mondiale. Ciò non toglie che queste differenti organizzazioni, legate anche da riferimenti culturali comuni, abbiano ciascuna una propria originalità ed obiettivi loro propri a medio termine. Ad esse si offrono prospettive immediate di azione comune, che non significano necessariamente la fusione.

La celebrazione del bicentenario della Convenzione di Filadelfia, che chiama in causa tutti i federalisti e che sarà contrassegnata dal Congresso del MUFM, solo qualche mese dopo quello dell'UEF a Strasburgo, dovrebbe essere l'occasione per concretizzare il riavvicinamento che è stato avviato.

Jean-Francis Billion

NOTE

(1) Si veda l'editoriale «Verso un governo mondiale», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 3-9.

(2) «Una battaglia decisiva», in *Il Federalista*, XXVI (1984), p. 183.

(3) «Le vie verso la Federazione mondiale», in *Il Federalista*, XXVIII (1986), pp. 75-80.

(4) Ci limiteremo a citare, a titolo di esempio e senza alcuno spirito di parte, le pubblicazioni del *Registre international des Citoyens du monde* (15, rue Victor Duruy, 75015 Paris), della segreteria internazionale del Movimento universale per una federazione mondiale (*World Federalist News*, Leliegracht 21, 1016 GR Amsterdam) o della sua sezione britannica (AWF, 43 Wallingford Avenue, London W10 6PZ), *The Federator*, pubblicazione della *Association to Unite the Democracies* (AUD, PO Box 75920, Washington, DC 20013) o *World Peace News* (777 UN Plaza, New York 10017), rivista dell'*American Movement for World Government.*

(5) Nella prefazione a *A Constitution for the World*, la riedizione di *Preliminary Draft of a World Constitution* (*Center for the Study of Democratic Institutions*, Santa Barbara, Calif.,1965), Elisabeth Mann Borgese, figlia minore di Thomas Mann e moglie del segretario del Comitato di Chicago, così ne sintetizza la vita e l'opera: «Nell'autunno del 1945, alcuni membri della Facoltà dell'Università di Chicago proposero al Chancellor Robert M. Hutchins la creazione di un *Institute of World Government* che si affiancasse all'*Institute of Nuclear Physics* già esistente. 'Il coraggio intellettuale che ha frantumato l'atomo, scrivevano, dovrebbe essere chiamato in causa per unire il mondo'. La loro proposta si concretizzò nel *Committee to Frame a World Constitution*, presieduto dal Chancellor. Il segretario generale e principale autore del testo che venne alla fine adottato era Giuseppe Antonio Borgese, oggi scomparso, un esule dall'Italia fascista... Per più di due anni, questo gruppo di giuristi, scienziati sociali e filosofi della politica, con i loro assistenti, discussero, proposero, criticarono e fecero delle revisioni. Il risultato del loro lavoro si è concretizzato nella *Preliminary Draft of a World Constitution*, nei quattro volumi che raccolgono la rivista mensile *Common Cause* e in più di duemila pagine di documenti di ricerca fotocopiati o su microfilm».

Sulle pagine di *Common Cause* ebbero anche la possibilità di esprimersi numerosi militanti federalisti d'Europa (e sui più svariati argomenti), come Albert Camus, Andrea Chiti Batelli, Alexandre Marc, Ernesto Rossi e Altiero Spinelli.

Nel luglio 1947, nell'editoriale del primo numero di questa rivista, Robert M. Hutchins scriveva: «Noi non pensiamo, naturalmente, che il nostro progetto preliminare sarà la *legge del Mondo unito*. Riteniamo tuttavia che il risultato provvisorio di uno sforzo collettivo di diversi anni non sarà vano... Sarà disponibile un modello. Non pensiamo che sarà adottato; osiamo sperare che non cadrà nell'oblio».

A distanza di quarant'anni dalla sua redazione, il progetto del Comitato di Chicago, che all'epoca fu considerato massimalista, persino negli ambienti federalisti, resta uno dei testi fondamentali del federalismo americano del dopoguerra, insieme all'opera di Greenville Clark e Louis B. Sohn, *World Peace through World Law* (Harvard University Press, 1958).

(6) 1 A Whitehall Place, London SWI 2HA.

(7) Sul valore di esempio dell'unificazione europea, si veda «I problemi della pace e il Parlamento europeo», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 97-102.

(8) *Union Now* fu dapprima pubblicato a cura dell'autore nel settembre 1938, poi da Harper & Brothers a New York nel marzo 1939. Il libro sarà ristampato più volte durante e dopo la seconda guerra mondiale.

(9) *Federal Union Inc.* non deve essere confusa con il movimento fondato nella primavera del 1938 a Londra da Derek Rawsnley, Charles Kimber e Patrick Ransome (cfr. Charles Kimber «La nascita di *Federal Union*», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 206-213).

(10) Il lettore che desideri più ampie informazioni su questo problema e sulla storia del movimento federalista negli USA potrà fare riferimento per i diversi punti di vista, fra gli altri, a Stewart Ogilvy «A Brief History of the World Government Movement in the US», in *Humanity*, Glasgow, settembre 1949, nuova serie, vol. I, p. 14; Clarence K. Streit, «To Unite Federalists», in *Freedom & Union*, Washington, 1949, vol. 4, n. 11, pp. 1-4. Si vedano anche i cinque capitoli dell'edizione del dopoguerra di *Union Now* (Federal Union Inc., Washington, pp. 251-324, nella ristampa del 1976) e Clarence K. Streit, «Ten Years Progress towards 'Union Now'», in *Freedom & Union*, 1948, vol. 3, n. 10. (Le principali riviste federaliste americane del dopoguerra, comprese *Common Cause*, *Freedom & Union* e *World Government News* sono in corso di ristampa sotto forma di microfilm, a cura di Joseph Preston Baratta, presso Clearwater Cy., New York).

(11) Si veda Clarence K. Streit, *Union Now*, edizione del dopoguerra, *op. cit.*, «The Dangers in Mere European Union», pp. 277-279, e «A Marxist US of Europe», in *Freedom & Union*, 1947, vol. 2, n. 7, pp. 2-4.

(12) Clarence K. Streit, «Federate», in The *Federator*, vol. I (1984), n. 2.

(13) Si veda la collezione completa di *The Federator*, bollettino dell'AUD dal 1984; con ragione *The Federator* può considerare i suoi lettori come i soli americani che siano stati regolarmente informati della lotta per l'Unione europea dopo il voto storico del Parlamento europeo nel 1984, fino allo scacco costituito dall'adozione da parte del Consiglio europeo di Lussemburgo, nel dicembre 1985, dell'Atto unico europeo.

(14) «A proposito del dirottamento dell'Achille Lauro», in *Il Federalista*, XXVII (1985), pp. 83-87.

(15) Si veda la risoluzione dell'*Executive Committee* dell'AUD del 6 ottobre 1986, «Preliminary Guidelines on AUD Support of Extra-atlantic Federalism», alcuni estratti della quale (citati in *The Federator*, vol. III (1986), n. 6, pp. 5-6) sono riportati di seguito: «a) A livello intercontinentale l'AUD sostiene le proposte di integrazione e federazione delle democrazie della NATO, quelle dell'OECE e parziali raggruppamenti di queste democrazie... L'unione intercontinentale delle democrazie industriali avanzate è l'obiettivo cruciale della missione dell'AUD. b) A livello regionale, l'AUD sostiene le iniziative e le proposte per la federazione e l'integrazione delle democrazie in: 1) Europa; 2) America latina, sia nel suo complesso sia in alcune componenti, compresi gli sforzi attualmente in corso a livello subregionale, quali la proposta di Trattato di Contadora, nella misura in cui esso configura una confederazione centro-americana garantita dai paesi vicini, e prevede libere elezioni nazionali; 3) Caraibi; 4) Africa; 5) Asia meridionale, come il governo federale dell'India che già esiste, e i tentativi dei paesi dell'ASEAN (con la riserva che le procedure democratiche non sono omogenee fra i paesi dell'ASEAN, e qualsiasi forma di governo federale fra di essi dovrebbe fondarsi saldamente sulla democrazia); 6) bacino del Pacifico fra società compatibili, compresi i recenti *Federated States of Micronesia*; 7) USA e Canada, come proposto nel patto di libero scambio».

(16) Il MUFM ha adottato questa denominazione in francese nel 1954, al suo 6° Congresso a Londra; si era chiamato sino ad allora *Mouvement Universel pour une Confédération Mondiale*; la denominazione inglese dell'organizzazione, *World Movement for World Federal Government*, era diventata *World Association of World Federalists* nel 1956, e successivamente *World Federalist Movement* ad Aosta, nel giugno 1986.

(17) Cfr. Rolf Paul Haegler (*Histoire et idéologie du mondialisme*, Zürich, Europa Verlag, 1972) che cita come organizzazioni in contatto con il MUFM negli anni '50, oltre all'UEF, il *Movimiento pro Federación americana* e l'*Asian Federation Movement*. E' un libro da leggere, poiché traccia la storia della nebulosa mondialista dalle sue origini, che risalgono alla fine degli anni '30, sino agli anni '70.

(18) Si vedano, fra le altre e per parlare solo dei primi anni, la dichiarazione politica di Lussemburgo nel 1946, la dichiarazione di Montreux nel 1947, la dichiarazione del 2° Congresso di Lussemburgo nel 1948, che riprendiamo in parte di seguito: «L'integrazione a livello regionale può essere un metodo per avviarsi verso il governo federale mondiale. La formazione di federazioni regionali può affrettare la formazione del governo federale mondiale a condizione che: a) esse non diventino fini a se stesse; b) siano suscettibili di diminuire le tensioni e le divergenze esistenti fra grandi e piccole nazioni e c) restino subordinate all'obiettivo superiore, la costituzione del governo federale mondiale. Bisogna tuttavia sottolineare che le federazioni regionali non possono da sole risolvere il problema di garantire una pace durevole». (Testi riportati nel lavoro di Rolf Paul Haegler, *op. cit.*, p. 159-164).

(19) *Op. cit.*, pp. 131-2.

(20) Questa citazione e quelle che seguiranno di Ferdinand Kinsky, sono tratte dal suo intervento al seminario del MUFM «World Federalism: Contemporary Goals and Strategies» del luglio 1985, pubblicato in *The London Seminar*, WAWF, Amsterdam, 1985, pp. 13-16.

(21) Non è irrilevante che Ron J. Rutherglen, a quel tempo *executive director* del MUFM, abbia citato questo passo dell'allocuzione di Ferdinand Kinsky *in extenso*, nel corso dei suoi interventi negli USA e in Canada nella primavera del 1986, facendo sapere che egli lo riprendeva per conto suo, come nel documento interno «Presentation North American Visit — march 16-april 6» diffuso all'interno dell'organizzazione al suo ritorno.

(22) *Il Federalista*, XXVI (1984), p. 183.

(23) Faremo soltanto due esempi per illustrare questa tesi e l'interesse crescente dei federalisti mondiali, in particolare al di fuori dell'Europa, per la costruzione comunitaria. In primo luogo l'editoriale del *Canadian World Federalist*, agosto 1985, «Towards European Federation» (WFC, 46 Elgin Street, Suite 32, Ottawa — Ont. KIP 5K6); in secondo luogo la risoluzione sull'Unione europea adottata il 14 settembre 1985 a Newark dal *Board Meeting* della WFA (418 7th Street, S.E., Washington, DC 20003) e di cui riprendiamo alcune parti: «... Sostiene con entusiasmo il rafforzamento proposto delle istituzioni sovrannazionali della Comunità (CEE) attraverso: a) l'abolizione del diritto di veto nazionale nel Consiglio dei Ministri; b) il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo nei suoi rapporti con il Consiglio dei ministri e con la Commissione europea; riconosce l'importanza storica del progetto di Trattato approvato dal Parlamento europeo, che istituisce l'Unione europea ed auspica la sua rapida ratifica. La costruzione dell'Unione europea sarà un modello per la costruzione della Federazione mondiale. La

WFA sostiene con favore l'azione dell'UEF e delle altre organizzazioni europee che operano a questo scopo ...».

(24) Un numero speciale di *World Federalist News*, contenente i principali interventi al seminario di Aosta, è stato recentemente pubblicato.

(25) ISAJ, recapito postale in Europa: c/o Pacific Rim Study Center, Lijnbaansgracht 347/4, 1017 XB Amsterdam, Olanda.

(26) In questo senso, secondo la *Nacion* di Buenos Aires, egli ha dichiarato nell'aprile scorso, in occasione di un seminario su «Los partidos polìticos y la integracion de América latina» che «vi sarà una società mondiale democratica e giusta o vi saranno soltanto caos, guerre e ritorno alla barbarie, sotto la minaccia crescente di un definitivo olocausto nucleare», insistendo sulla «necessità per le nazioni dell'America latina di lavorare per la loro unità continentale» ed «invitandole a imitare l'esempio delle Comunità europee».

(27) Il *Movimiento pro Federación americana* di Bogotà, per molto tempo in contatto con il MUFM, sembra essere scomparso negli anni 1970 e la dittatura argentina ha avuto ragione del *Movimiento Accion para la Unidad latinoamericana*.

(28) *Hacia la Unidad europea*, MFE (*seccion en Argentina*), 1986, Ayacucho 3130, 1651 San Andres.

Problemi della pace

L'EUROPA E IL MONDO *

1. Attualità storica dell'unificazione mondiale.

Il punto di partenza per definire in modo adeguato il ruolo dell'Europa nel mondo è la presa di coscienza che il problema dell'unificazione mondiale è ormai all'ordine del giorno della storia. L'umanità si trova infatti di fronte a sfide che pongono in discussione oggi, e non in un futuro imprecisato, la sua stessa sopravvivenza e che possono trovare una valida risposta solo nella decisione di dare avvio alla costruzione di un governo mondiale. Esse sono: la sfida nucleare, la sfida del sottosviluppo, la sfida ecologica, la sfida dell'interdipendenza economica globale.

La possibilità che una guerra generale comporti, data la capacità distruttiva raggiunta dalle armi moderne, l'olocausto dell'umanità è ormai generalmente riconosciuta. E' giunto ora il momento di prendere coscienza che la fiducia nell'equilibrio del terrore come meccanismo in grado di scongiurare una guerra generale è infondata. In primo luogo la rapidità del progresso scientifico e tecnologico rende oggettivamente sempre più difficile il mantenimento dell'equilibrio militare. Si pensi, ad esempio, al gravissimo squilibrio che nascerebbe da un vantaggio decisivo acquisito da una delle superpotenze nell'installazione di un efficace scudo spaziale, squilibrio che renderebbe verosimile l'ipotesi di un fallimento della dissuasione. In secondo luogo, la proliferazione delle armi nucleari, che nell'attuale mondo anarchico può solo essere rallenta-

* Si tratta del testo del rapporto presentato alla III Commissione del XII Congresso del Movimento federalista europeo, tenuto a Verona il 20-22 febbraio 1987.

ta ma non bloccata, rende sempre più concreta la possibilità che le superpotenze siano trascinate contro la loro volontà in una guerra nucleare.

D'altra parte ci si deve ormai rendere conto che i costi economici (lo spreco di enormi risorse a scapito del progresso economico-sociale nei paesi avanzati e soprattutto nei paesi arretrati), politici (la restrizione dei diritti di libertà derivante dalla crescente militarizzazione della società e dello Stato) ed etici (connessi con l'imbarbarimento dello Stato che da organizzazione per la difesa della vita si trasforma in organizzazione che crea deliberatamente o subisce passivamente il rischio della distruzione del genere umano) del proseguimento della corsa agli armamenti diretta al mantenimento dell'equilibrio militare, stanno diventando incompatibili con il progresso dell'umanità e appaiono destinati a produrre catastrofi spaventose prima ancora che scoppi una guerra generale.

In realtà, poiché la guerra, nell'era nucleare, non può più oggettivamente essere considerata la continuazione della politica con altri mezzi, ma significherebbe la fine della politica come di ogni altra attività umana, si pone all'ordine del giorno della storia il problema di eliminare la guerra (e quindi la corsa agli armamenti) come strumento per risolvere i conflitti fra gli Stati. Ma ciò è possibile solo creando una autorità mondiale che sia in grado, da una parte, di impedire a qualunque paese di fabbricare le armi, che abbia cioè il monopolio dell'uso legittimo della forza e, quindi, del controllo degli aspetti militari della tecnologia, e che sappia, dall'altra, tutelare l'indipendenza e gli interessi legittimi di ogni Stato, rendendo, oltre che impossibile, inutile il ricorso all'autotutela.

Al di là del pericolo dell'olocausto nucleare, l'attualità storica del problema del superamento dell'anarchia internazionale è legata al problema, di dimensioni sempre più paurose, del sottosviluppo del Sud del mondo. Affrontare seriamente questo problema è necessario non solo per motivi umanitari, ma perché altrimenti non si potrà evitare di giungere ad uno scontro catastrofico fra popoli ricchi e popoli poveri del mondo, uno scontro che ha già i suoi prodromi nel terrorismo internazionale, il quale utilizza oggi solo armi convenzionali, ma prima o poi giungerà a disporre di armi atomiche tascabili e di altrettanto distruttive armi chimiche o batteriologiche. Inoltre è ormai chiaro che solo l'avvio di un reale sviluppo del Sud del mondo renderà possibile una duratura ripresa dello sviluppo economico dei paesi avanzati. Poiché il superamento del divario fra Nord e Sud del mondo richiede la mobilitazione di enormi risorse che solo la fine della corsa agli armamenti e lo

sforzo coordinato e solidale dei paesi avanzati renderà possibile, questa sfida potrà essere affrontata efficacemente solo con la costruzione di un governo mondiale che renda inutili, oltre che impossibili, gli armamenti e imponga la solidarietà fra paesi ricchi e poveri, così come gli Stati nazionali impongono la solidarietà fra regioni ricche e povere al loro interno.

La drammaticità crescente della sfida ecologica e la sua globalità sono di fronte agli occhi di tutti e appare sempre più evidente che essa non può essere affrontata in modo adeguato alla sua pericolosità con l'attuale organizzazione politica dell'umanità. In effetti un numero crescente di decisioni che rientrano nella sfera di sovranità dei singoli Stati (si pensi, ad esempio, al disboscamento delle regioni tropicali ed equatoriali, all'installazione di centrali nucleari e in genere alle produzioni con alto grado di pericolosità) può condurre a catastrofi ecologiche di dimensioni continentali e mondiali con conseguenze più gravi di quelle provocate dalle ultime guerre mondiali. Questa situazione, che appare ancora più grave se si pensa ai pericoli impliciti in uno sviluppo anarchico delle biotecnologie, rende sempre più urgente l'esigenza di una efficace disciplina sovrannazionale e, quindi, della limitazione della sovranità nazionale a vantaggio di una autorità mondiale.

Infine, di fronte ad un'interdipendenza economica globale, che impedisce anche ai più potenti Stati del mondo di governare efficacemente il proprio sviluppo economico, continua a sopravvivere il sistema della sovranità statale assoluta che impedisce un efficace governo dello sviluppo economico complessivo del mondo. Questa contraddizione, che fu alla base della crisi economica del 1929, è destinata prima o poi, se non verrà superata con la creazione di solide istituzioni sovrannazionali mondiali, a produrre una crisi enormemente più grave, poiché l'interdipendenza economica ha fatto progressi enormi rispetto ad allora.

In sostanza, il mondo è ormai diventato una comunità di destino e l'alternativa «unirsi o perire», messa in luce da Briand nel 1929 in riferimento all'Europa, e diventata la fondamentale spinta storica oggettiva del processo di unificazione europea, riguarda ormai l'umanità nel suo insieme. Di conseguenza, se è chiaro che il processo di unificazione mondiale non potrà non essere estremamente complesso e il suo punto di arrivo estremamente lontano, è altrettanto chiaro che il suo avvio non può più essere rinviato a lungo. D'altra parte, alla luce dell'esperienza dell'unificazione europea, è ragionevole attendersi che il fatto stesso di dare avvio al processo di unificazione mondiale cambierà in modo sostanziale il quadro generale della situazione mondiale, determinando un'inversione di tendenza rispetto ai pericoli che gravano sulla

sopravvivenza dell'umanità.

Infatti, l'apertura nell'Europa occidentale di una fase storica caratterizzata dalla limitazione della sovranità statale ha fatto sì che, pur non essendosi ancora raggiunta l'unità politico-militare, si siano potute smilitarizzare le frontiere fra i paesi della Comunità europea e si siano istituite, con l'Unione europea occidentale, delle procedure molto avanzate di controllo reciproco del livello e delle caratteristiche degli armamenti fra gli Stati membri, che rendono anche tecnicamente impossibile una guerra fra essi. Allo stesso modo, con la messa in moto del processo di unificazione mondiale, si potranno ottenere le prime forme di politica mondiale e l'attenuazione, se non la fine, della rivalità militare fra tutti gli Stati. Nel quadro dell'avvio della costruzione di un governo mondiale diventerà cioè possibile realizzare i primi seri passi in direzione del disarmo sulla base di controlli efficaci. Questi sono infatti strutturalmente esclusi in una situazione in cui, non essendoci neppure un inizio di limitazione della sovranità statale assoluta, rimane in vita l'aspettativa della guerra come *extrema ratio* per risolvere i conflitti internazionali.

2. La transizione verso l'unità mondiale.

Se il problema fondamentale di fronte a cui si trova il mondo è quello di dare avvio alla propria unificazione, il ruolo fondamentale di un'Europa unita nel mondo è di contribuire ad essa. Di conseguenza la lotta per il completamento dell'unificazione europea trova la sua giustificazione fondamentale proprio nel contributo che essa può dare all'unificazione mondiale. Per meglio chiarire ciò, occorre riflettere sul processo di transizione ragionevolmente prevedibile verso questo obiettivo. Il punto di partenza di questa riflessione è la definizione della struttura dell'unità mondiale nella sua configurazione finale, al fine di individuare delle tappe intermedie.

Alla luce della teoria federalista l'unità del mondo, per essere valida ed efficace, dovrà essere basata su di una federazione di grandi raggruppamenti regionali, organizzati, a loro volta, su base federale e democratica. Tre punti vanno sottolineati a questo riguardo.

In primo luogo, solo sulla base del federalismo si può realizzare una unità stabile, in quanto esso permette di conservare il massimo di autonomia delle parti componenti (che vanno dai raggruppamenti regionali, attraverso le nazioni e le regioni, fino ai quartieri) compatibile con l'unità, evitando i pericoli connessi con l'accentramento. Mentre, per contro, una unità di tipo imperiale, oltre ad essere antidemocratica

ed irrealistica, perché potrebbe essere realizzata solo con una guerra implicante il pericolo di distruzione del pianeta, sarebbe anche, ammesso che potesse essere realizzata, fortemente instabile e comporterebbe la sostituzione della guerra internazionale con la guerra civile endemica, con conseguenze altrettanto distruttive. In secondo luogo, solo se i pilastri della Federazione mondiale saranno grandi federazioni regionali (America anglosassone, America latina, Europa, URSS, Africa nera, paesi arabi, Cina, India, Giappone, federazioni subregionali in Asia ecc.), si potrà realizzare un equilibrio efficace nella struttura politica mondiale ed evitare sia i pericoli egemonici che l'oppressione dei piccoli Stati. In terzo luogo, è chiaro che una vera federazione può realizzarsi solo fra Stati democratici e non fra Stati totalitari o autoritari. Questi infatti, fondandosi sul principio del potere incontrollato, non possono strutturalmente accettare la limitazione della loro sovranità esterna, a meno che sia imposta e mantenuta con la forza, né di quella interna, dal momento che un regime totalitario o autoritario ha bisogno, per conservarsi, di essere il più possibile isolato da influenze esterne di segno contrario rispetto ai suoi principi e alla sua prassi.

La definizione della forma finale dell'unità mondiale rende evidente che, perché possa raggiungersi l'obiettivo ultimo, devono realizzarsi due premesse fondamentali.

Da una parte occorre che si realizzi una serie di unificazioni regionali indispensabili per costituire, accanto agli Stati che hanno già dimensioni continentali, i pilastri insostituibili su cui deve fondarsi la Federazione mondiale. L'esistenza, ormai da molti decenni, di processi di unificazione regionale, il più avanzato dei quali è quello che riguarda l'Europa occidentale, è la fondamentale dimostrazione empirica dell'attualità storica del problema dell'unificazione mondiale, del fatto che essa non è più una semplice utopia, ma già un elemento radicato nel processo storico effettuale.

D'altra parte, occorre che la democrazia si estenda al mondo intero e cioè ai paesi a regime comunista e alla grande maggioranza dei paesi del Terzo mondo. In quest'ultimo caso si tratta, quindi, di realizzare anzitutto le premesse in termini di sviluppo economico-sociale di un tale progresso politico, il quale è, a sua volta, la condizione indispensabile perché possano essere create vitali federazioni regionali. L'estensione della democrazia a tutto il mondo non significa, occorre precisare, che il modello liberaldemocratico occidentale debba imporsi *sic et simpliciter* al resto del mondo. E' chiaro però che devono realizzarsi forme di pluralismo economico-sociale e di pluralismo politico-istituzionale che permettano ai cittadini di godere delle libertà politiche fondamenta-

li e di esercitare un controllo effettivo del potere.

Se queste sono le premesse imprescindibili perché si possa giungere all'unità mondiale nel suo stadio finale, ciò non significa che esse debbano essere realizzate nella loro interezza perché possa avere inizio il processo di unificazione mondiale, così come non è stato necessario che in tutta Europa ci fossero dei regimi democratici e che tutti gli Stati europei fossero coinvolti fin dall'inizio perché potesse mettersi in moto il processo di unificazione europea. Se si vuole rendere meno generico il discorso sulla transizione all'unità mondiale, si tratta dunque di formulare delle ipotesi ragionevoli circa l'avvio del processo e l'ideaguida in questo contesto è quella del governo mondiale parziale formulata da Einstein all'inizio di questo dopoguerra, integrata dagli insegnamenti dell'esperienza dell'unificazione europea. Perché, al di là delle premesse già esistenti in termini di integrazioni regionali e di interdipendenza globale, l'unificazione mondiale abbia veramente inizio (nel senso in cui si può dire che l'integrazione europea ha avuto veramente inizio con il piano Schuman), occorre la creazione di un governo mondiale parziale che sia da un punto di vista politico ed economico sufficientemente forte da poter coinvolgere gradualmente nell'unificazione mondiale il resto del mondo (facendo maturare le premesse indispensabili), da svolgere in altre parole un effetto trainante paragonabile a quello svolto dall'asse franco-tedesco e dalla «piccola Europa» rispetto all'integrazione europea.

Nella situazione storica attuale, che appare destinata a durare ancora assai a lungo, la creazione di un governo mondiale parziale fornito di queste caratteristiche non può che avere la sua base nel Nord del mondo per ragioni così evidenti che non necessitano di essere esplicitate. Ciò premesso, si possono individuare due piattaforme possibili. La piattaforma ideale è quella di una convergenza fra tutte le fondamentali componenti del Nord del mondo, cioè di USA, URSS, Europa e Giappone. Il che presuppone ovviamente che in tempi non troppo lunghi si realizzino in URSS le premesse democratiche indispensabili per la partecipazione alla creazione del governo mondiale e che si raggiunga altresì una distensione duratura fra Est e Ovest, cioè una svolta paragonabile alla riconciliazione franco-tedesca e al suo rapporto con l'unificazione europea. Con la partecipazione fin dall'inizio di tutti i centri fondamentali del Nord del mondo alla costruzione del governo mondiale parziale, questo avrebbe subito un potenziale enorme e potrebbe, tra l'altro, fornire un contributo determinante ad uno sviluppo economico-sociale relativamente rapido del Sud del mondo, soprattutto tramite il trasferimento di enormi risorse dalla corsa agli armamenti all'aiuto allo

sviluppo. Pertanto, potrebbero svilupparsi in modo relativamente rapido le premesse (progresso economico-sociale, sviluppo democratico e integrazioni regionali) di una piena partecipazione di tutto il Sud del mondo alla costruzione del governo mondiale.

Se però le premesse necessarie per la piena partecipazione dell'URSS, fin dall'inizio, alla costruzione del governo mondiale parziale tardassero eccessivamente a realizzarsi, l'attualità storica del problema dell'unificazione mondiale potrebbe imporre la scelta di una piattaforma iniziale più limitata, comprendente cioè USA, Europa occidentale e Giappone. In questo caso i problemi del superamento del conflitto Est-Ovest e della democratizzazione dell'URSS diventerebbero i temi prioritari dell'impegno verso l'esterno del governo mondiale parziale, e il persistere, finché questi problemi non saranno stati risolti, della rivalità militare all'interno del Nord del mondo ritarderebbe il superamento del divario Nord-Sud (con tutte le sue implicazioni), nella misura in cui questo superamento dipende in modo decisivo dall'impegno dei paesi economicamente più avanzati.

L'individuare in USA, URSS, Europa e Giappone i pilastri del governo mondiale parziale non significa, ovviamente, escludere la partecipazione fin dall'inizio a questa impresa di altri Stati democratici, quali Canada, Australia, Nuova Zelanda, India, o anche Cina se, per ipotesi, avviasse un processo di democratizzazione in tempi relativamente brevi (per i paesi dell'America latina in via di transizione alla democrazia dovrebbe realizzarsi preventivamente la tappa dell'unificazione regionale). Va però realisticamente riconosciuto che questa partecipazione, per quanto altamente auspicabile, non è una condizione indispensabile alla creazione di un efficace governo mondiale parziale.

Per quanto riguarda le caratteristiche istituzionali del governo mondiale parziale, pur essendo prematuro delineare modelli precisi e dettagliati, è tuttavia necessario chiarire che l'avvio della sua costruzione non comporta che fin dall'inizio debba realizzarsi una federazione in senso pieno fra le aree forti del mondo. In realtà una qualche forma di gradualismo politico-istituzionale sarà molto probabilmente inevitabile. Si può comunque affermare, alla luce dell'esperienza dell'unificazione europea, che le istituzioni dell'unificazione mondiale, per avere reali possibilità evolutive, dovranno contenere fin dall'inizio degli embrioni federali.

Se la costruzione di un governo mondiale parziale nei termini sopraindicati deve essere vista come la strada maestra dell'avvio dell'unificazione mondiale, ciò non significa che si debbano *a priori* rifiutare organizzazioni mondiali di tipo funzionalistico prive di embrioni federa-

li. In realtà già ora è possibile e auspicabile la creazione di strutture di questo tipo (come l'agenzia per lo sfruttamento delle risorse degli oceani), le quali non possono essere dotate di caratteristiche sia pure embrionalmente federali e democratiche proprio perché la maggior parte degli Stati partecipanti non avrebbero regimi democratici. Si deve però essere consapevoli che organizzazioni funzionalistiche di questo genere non costituiscono ancora l'avvio della costruzione di un governo mondiale e soprattutto che esse sono destinate a restare in una situazione di grave debolezza e precarietà sino a quando non trovino il sostegno di un governo mondiale parziale. Lo stesso discorso vale per la riforma dell'ONU.

3. Il ruolo dell'Europa unita nella costruzione del governo mondiale.

Alla luce di quanto detto finora circa l'attualità storica dell'unificazione mondiale e la transizione ragionevolmente prevedibile verso la meta finale, si può ora definire in modo fondato il ruolo decisivo che in questo processo può svolgere l'Europa portando rapidamente a completamento la sua unificazione. Non solo si creerebbe in tal modo un fondamentale pilastro, inteso in senso statico, di un governo mondiale parziale e, quindi, della futura Federazione mondiale. Ma soprattutto si attiverebbe un fattore dinamico di enorme efficacia rispetto allo sviluppo del processo di unificazione del mondo. A questo riguardo occorre distinguere la funzione di modello che il completamento dell'unificazione europea eserciterebbe e l'azione politica che un governo europeo potrebbe svolgere.

E' evidente l'importanza dell'esempio che la Comunità europea fornirebbe al mondo giungendo a dar vita a un governo federale europeo che renderebbe irreversibile l'integrazione, permetterebbe di sfruttare pienamente gli enormi vantaggi in essa impliciti e instaurerebbe vincoli di solidarietà inscindibili fra le nazioni partecipi. In Europa hanno visto la luce le grandi rivoluzioni della storia moderna: quella liberale, quella democratica, quella socialista. In Europa è nato lo Stato nazionale che tanti imitatori ha avuto in tutto il mondo. Se ora gli Stati europei, che nella prima metà di questo secolo hanno scatenato le guerre più distruttive della storia, mostrassero che è possibile unirsi definitivamente in modo pacifico e democratico senza rinunciare all'indipendenza effettiva dei governi nazionali (il che è possibile precisamente con il sistema federale), essi darebbero all'umanità un esempio di eccezionale forza attrattiva. Da una parte si favorirebbero processi analoghi nelle altre zone del mondo in cui il problema dell'integrazione regionale è già

all'ordine del giorno, sulla base di tentativi di imitazione dell'integrazione europea per ora deboli proprio per la debolezza del modello di riferimento. Dall'altra parte, poiché il sistema di governo federale in grado di unire in modo irreversibile le nazioni d'Europa è lo stesso con il quale si potrà creare un efficace governo mondiale parziale e, infine, il governo mondiale globale, il suo affermarsi in Europa indicherebbe con grande forza di convinzione la strada da percorrere.

Al di là della funzione di modello, appare decisiva l'azione politica concreta che il governo europeo potrebbe svolgere a favore dell'unificazione del mondo. In primo luogo, la Comunità europea è la massima potenza commerciale mondiale (per di più importatrice di materie prime essenziali dai paesi terzi) e, quindi, ha un interesse assai più immediato e pressante che non le superpotenze al superamento delle tensioni Est-Ovest e Nord-Sud, che ostacolano pesantemente lo sviluppo dei rapporti economici e commerciali su scala mondiale. Una politica seria in questa direzione non può d'altra parte che inquadrarsi in una politica diretta alla costruzione del governo mondiale e potrebbe essere condotta efficacemente dalla Comunità europea solo dotandosi di un vero governo sovrannazionale. In secondo luogo, solo sulla base di una duratura distensione Est-Ovest sarebbe possibile superare la divisione fra le due Europe e, in questo quadro, la divisione fra le due Germanie. In terzo luogo, l'integrazione europea, sostituendo alla secolare contesa franco-tedesca un sistema di cooperazione europea durevole intorno a questo nucleo centrale riconciliato del vecchio continente, ha fatto dell'Europa occidentale la zona relativamente più stabile, più pacifica e più prospera del mondo, in cui la democrazia si è consolidata ed estesa pacificamente ai paesi mediterranei che ne erano rimasti sostanzialmente esclusi. Da questa situazione è nata una radicata spinta in senso moderatore delle tensioni mondiali che si è manifestata, a livello dell'opinione pubblica, nella presenza in questa regione del mondo del più forte movimento per la pace oggi esistente, e, a livello dei governi, in un orientamento costante a favore della distensione Est-Ovest e nel tentativo di avviare un rapporto più cooperativo con il Terzo mondo. Se questa tendenza è caratterizzata da gravi limiti e contraddizioni, connessi con i limiti e le contraddizioni dell'attuale processo di integrazione, sembra evidente che un salto qualitativo in direzione dell'Unione politica permetterebbe alla Comunità di far valere in modo decisamente più efficace la sua oggettiva propensione a favore di un ordine mondiale di pace.

C'è ancora un quarto elemento di importanza decisiva da evidenziare. La creazione di un governo federale sovrannazionale darebbe all'Eu-

ropa occidentale un peso internazionale incomparabilmente superiore a quello attuale, ma essa avrebbe una fortissima difficoltà strutturale a utilizzare questo peso per diventare una terza superpotenza in concorrenza con USA e URSS. Un governo federale europeo, avendo come propri pilastri grandi nazioni storicamente consolidate, sarebbe un governo federale vero, cioè con poteri limitati al compito di mantenere l'unità fra le parti, e, quindi, avrebbe difficoltà enormi a sviluppare una politica di potenza, con tutte le sue implicazioni in termini di armamenti e di accentramento del potere, analoga a quella sovietica e americana. Di conseguenza, se è vero che i pericoli che gravano sulla sopravvivenza dell'umanità stanno ponendo tutti gli Stati, e quindi anche le superpotenze, di fronte al dilemma di unirsi o perire, è ragionevole aspettarsi che il governo europeo, che avrà una sovranità più debole di quella russa e americana, avrà una propensione più forte a perseguire, invece che il rafforzamento della propria sovranità, la sua limitazione a vantaggio della costruzione del governo mondiale.

Ciò premesso, si possono individuare, nelle linee essenziali, le prospettive concrete di avvio della costruzione del governo mondiale che si aprirebbero con il completamento dell'integrazione europea. Si possono, in questo contesto, distinguere tre settori: le relazioni atlantiche in senso stretto (Europa-USA) e in senso ampio (cioè trilaterali: Europa-USA-Giappone), le relazioni con il blocco sovietico, le relazioni con il Terzo mondo.

Rispetto al rapporto Europa-USA, il completamento dell'integrazione europea permetterebbe di trasformare l'Alleanza atlantica dall'attuale protettorato americano sull'Europa in una vera *partnership* fra eguali. Ciò eliminerebbe la situazione di disagio e di crisi permanente che caratterizza le relazioni atlantiche, le quali si trovano continuamente di fronte all'alternativa fra irrigidimento dell'egemonia americana e dissoluzione, e porrebbe le premesse di un'azione comune a favore della costruzione del governo mondiale. In effetti, non solo l'Europa occidentale avrebbe una assai maggiore influenza sulla politica estera americana e, quindi, una maggiore capacità di far valere la sua più forte propensione oggettiva verso l'unificazione mondiale, ma una situazione di vera *partnership* favorirebbe di per sé stessa un mutamento qualitativo di segno positivo delle attitudini americane rispetto ai problemi mondiali. Gli orientamenti nazionalistici, imperialistici e militaristici, che rappresentano indubbiamente una forte componente della politica estera americana e che ostacolano la presa di coscienza della necessità di avviare l'unificazione mondiale, hanno in realtà un legame assai stretto con gli impegni internazionali eccessivamente pesanti a cui gli Americani

sono oggettivamente costretti per l'incapacità degli Europei di assumersi le responsabilità corrispondenti alle proprie potenzialità economiche e politiche. Il troppo gravoso impegno americano sul piano mondiale, con le sue implicazioni in termini di enormi spese militari, di accentramento del potere e di erosione delle conquiste liberali e democratiche, può trovare sostegno soltanto in una coscienza ideologica con forti elementi nazionalistici, la quale alimenta la visione di un mondo irreparabilmente conflittuale e ostacola la presa di coscienza che l'umanità è ormai una comunità di destino. Pertanto, se l'Europa occidentale producesse, con una sua più forte unità, una riduzione sostanziale dell'impegno americano nella difesa europea anzitutto, ma anche nel Terzo mondo, il nazionalismo si indebolirebbe negli USA ed emergerebbe in essi un atteggiamento assai più positivo verso la distensione e il superamento del conflitto Est-Ovest e verso il superamento del divario e della tensione fra Nord e Sud. Emergerebbero in sostanza le condizioni per un forte impegno comune in direzione dell'unificazione mondiale. Ed è assai verosimile che questo impegno da bilaterale diventerebbe trilaterale, con il pieno coinvolgimento del Giappone, che già oggi costituisce un polo fondamentale del raggruppamento delle aree forti con regime democratico.

Rispetto all'URSS, un'Europa occidentale veramente unita avrebbe possibilità molto maggiori delle attuali di favorire lo sviluppo di una distensione duratura nel cui ambito possano realizzarsi progressi reali verso la democratizzazione dell'URSS, con le evidenti implicazioni che ciò avrebbe rispetto a una positiva evoluzione del blocco sovietico nel suo complesso. Non solo infatti si realizzerebbe, per le ragioni sopra indicate, un impegno congiunto euro-americano in questa direzione, ma l'Europa occidentale acquisterebbe capacità di influenza qualitativamente nuove sul terreno della cooperazione economica con l'Est e su quello delle trattative circa gli armamenti. Un'Europa occidentale che completasse la propria integrazione acquisterebbe intanto una forza economica che le permetterebbe di approfondire la propria cooperazione e quindi l'interdipendenza economica con il blocco sovietico, contribuendo in modo decisivo all'accelerazione del suo progresso economico, che alla lunga non può non avere una influenza positiva sul progresso dell'URSS e dei paesi satelliti verso il pluralismo sociale e politico. Ma soprattutto il maggiore peso politico che l'Europa occidentale acquisterebbe per il fatto di non dipendere più per la propria difesa dal protettorato americano, le permetterebbe di attuare una politica di cooperazione economica con l'Est di grandi dimensioni senza correre il rischio di cadere sotto l'influenza sovietica ed anzi con capacità crescenti di subordi-

nare, nei fatti e non a parole, l'approfondimento della cooperazione economica, che per l'URSS sta diventando una necessità sempre più vitale, a sviluppi graduali sul terreno dei diritti civili.

Sul piano militare, è evidente che un'Europa occidentale emancipata dal protettorato militare americano avrebbe un ben altro peso per far valere nelle trattative Est-Ovest il proprio interesse e la propria propensione verso un mondo di pace. La presenza di una forte ed unitaria voce europea non potrà produrre risultati sostanziali sul terreno del disarmo fino a quando non si potrà incominciare a costruire un governo mondiale parziale con la partecipazione della stessa URSS, perché solo in questo quadro incomincerebbe a venir meno fra le massime potenze l'aspettativa della guerra come *extrema ratio* nella soluzione dei conflitti e per la difesa dell'indipendenza. In effetti le cosiddette trattative sul disarmo sono in realtà trattative sul controllo e per la razionalizzazione della corsa agli armamenti dirette soprattutto al mantenimento di un equilibrio che di fatto tende costantemente verso l'alto. Una presenza europea unitaria potrà però favorire fortemente uno sviluppo sempre più avanzato delle cosiddette misure di fiducia. Queste infatti hanno un reale spazio nel mondo attuale, il quale è certo ancora anarchico e, quindi, dominato dall'aspettativa della guerra come *extrema ratio*, ma è altresì dominato dal terrore dell'olocausto nucleare e perciò non può fare a meno di cercare le vie per diminuire il pericolo che le crisi internazionali diano avvio all'*escalation* verso la catastrofe. Se ciò è vero, l'attivazione nelle trattative militari Est-Ovest di un soggetto quale quello europeo, fornito di una forte propensione oggettiva allo sviluppo di un mondo pacifico, sembra destinata ad ampliare in modo assai rilevante le possibilità esistenti nel campo delle misure di fiducia.

Uno dei temi che, nel contesto delle misure di fiducia e di un loro sviluppo qualitativamente nuovo che un ruolo attivo europeo potrebbe produrre, dovrebbe essere studiato con particolare attenzione è quello della difesa difensiva. Con ciò si intende una difesa imperniata, sul piano nucleare, sul principio del deterrente minimo ed esclusivamente dissuasivo nei confronti di un attacco nucleare, e, sul piano convenzionale, sulla difesa di tipo territoriale, capace di contenere efficacemente un attacco convenzionale senza però avviare l'*escalation* nucleare, e incapace strutturalmente di iniziative offensive. Una simile impostazione della difesa europea non solo configurerebbe una misura di fiducia di ordine qualitativamente nuovo, ma significherebbe altresì il superamento del principio dell'equilibrio per cui si deve perseguire la parità di capacità offensive e difensive, senza comportare però la rinuncia alla sicurezza, senza cioè cadere nel disarmo unilaterale. D'altra parte una opzione

di questo genere avrebbe un'enorme valenza positiva sul terreno della politica della distensione. Già il fatto stesso di disporre da parte dell'Europa occidentale di una vera unità difensiva permetterebbe il ritiro delle truppe americane dal suolo europeo, il che renderebbe estremamente difficile all'URSS opporsi alla richiesta di ritiro delle proprie truppe dai paesi satelliti dell'Europa orientale. Ma, se a ciò si aggiungesse l'opzione della difesa difensiva, per l'URSS sarebbe altresì estremamente difficile opporsi a richieste di ristrutturare nello stesso senso la propria difesa. Le implicazioni che simili sviluppi avrebbero all'interno del blocco sovietico sono così evidenti che non richiedono articolati chiarimenti. In sostanza, emergerebbero le condizioni politiche per un progresso decisivo verso la democratizzazione in URSS, e quindi nel blocco sovietico nel suo complesso, e verso lo stesso superamento dei blocchi, e quindi della divisione fra le due Europe. Le prospettive di un coinvolgimento dell'URSS nella costruzione del governo mondiale diventerebbero estremamente concrete.

Nei rapporti con il Terzo mondo, il completamento dell'integrazione darebbe all'Europa occidentale soprattutto la capacità politica di passare dall'attuale debole politica di aiuto allo sviluppo alla realizzazione — in stretta cooperazione con USA e Giappone, e tendenzialmente con l'URSS — di un vero e proprio piano Marshall per il Terzo mondo, fondato su un organico collegamento fra un aiuto di dimensioni adeguate e lo sviluppo delle integrazioni regionali. Ovviamente un ruolo attivo europeo permetterebbe anche un grande sviluppo della cooperazione con le grandi aree del Terzo mondo, come l'India e la Cina, che già possiedono le dimensioni demografiche sufficienti per essere pilastri della futura Federazione mondiale, ma che devono ancora superare enormi problemi di arretratezza economico-sociale e politica (in quest'ultimo caso soprattutto la Cina).

In conclusione, con il completamento dell'unificazione europea nascerebbero le condizioni indispensabili per iniziare concretamente una politica di unificazione mondiale. Il settore più immediato di sviluppo efficace di questa politica sarà costituito dalle regioni forti del mondo, fra le quali è possibile avviare la costruzione del governo mondiale parziale. Ma questa politica dovrà diventare operativa anche nel Terzo mondo con lo sviluppo delle integrazioni regionali e il consolidamento delle aree già unificate, ma ancora arretrate sul piano economico-sociale e politico.

Sergio Pistone

Il federalismo nella storia del pensiero

IL FEDERALISMO AFRICANO

Alcuni intellettuali africani avevano percepito e posto fin dagli anni Trenta il problema della «balcanizzazione» dell'Africa. Grazie a ciò la realizzazione dell'unità africana ha costituito uno dei principali obiettivi del movimento nazionale e indipendentista africano. L'aspirazione unitaria era quasi universalmente diffusa fra i combattenti per l'indipendenza, senza tuttavia che essi riflettessero approfonditamente sulla forma e su tutte le implicazioni dell'unità africana. Soltanto Nkrumah, Nyerere e Cheik Anta Diop adottarono la formula di uno «Stato federale africano», ma l'unità da essi indicata non era che un auspicio, a cui non avevano dato come fondamento che qualche argomentazione d'ordine storico e culturale.

Lo stesso movimento politico panafricano, creato più tardi da Nkrumah, con base nel Ghana, frattanto divenuto indipendente, non fu infatti che un adattamento africano del movimento del «rinascimento negro», creato dai negri d'America all'inizio del secolo, nel corso della loro lotta, in America, per l'emancipazione razziale. La filiazione negro-americana del panafricanismo è provata dal fatto che i testi più importanti e i leaders *principali, con la sola eccezione di Nkrumah, sono tutti dei negri americani (Edward Blyden, Marcus Garvey, Georges Padmore, Ras Makonnen, Harold Moody, Duse Mohamed, ecc.); e non è un caso che i principali* leaders *di questo movimento in Africa fossero intellettuali africani anglofoni vissuti negli Stati Uniti o a Londra e che coloro che svilupparono a Parigi il movimento culturale della* négritude *fossero intellettuali in contatto diretto con il colonialismo francese.*

Fu così che i nazionalisti africani combatterono la loro battaglia per l'indipendenza dell'Africa in una grande oscurità ideologica. L'idea politica dell'unità africana non ha mai avuto nessun riferimento organizzativo: non c'è mai stata, invero, un'organizzazione che si desse come obiettivo principale quello di sostenere in modo autonomo la creazione e la difesa di istituzioni federali africane. I timidi tentativi di Nkrumah, Jomo Kenyatta, Wallace Johnson, Peters Abrahams, Obafémi Awolowo — culminati nell'organizzazione del V Congresso panafricano a Manchester, il 15 ottobre 1945 — non sfociarono nella costituzione di una solida organizzazione panafricana. In pratica, questo Congresso era l'ultima manifestazione politica dell'embrione di organizzazione costituito da Pan Africa Federation *del 1944. Anche il viaggio di Nkrumah a Parigi, nel 1947, per stabilire contatti con gli intellettuali africani francofoni che si richiamavano alla* négritude *(Léopold Senghor, Lamine Griéye, Apithy, ecc.) non diede alcun risultato.*

*In conclusione, i nazionalisti negoziarono l'emancipazione dei territori coloniali in condizioni di totale assenza di un programma africano, che solo un'organizzazione politica federalista africana avrebbe potuto definire e difendere. Le loro rivendicazioni erano dunque confinate nei limiti territoriali che il sistema coloniale aveva loro imposto (gli Stati attuali). Così, quando i governi europei che perseguivano politiche colonialiste decisero di smembrare i loro imperi in Africa, nessuna voce si levò nei movimenti nazionalisti africani per opporsi a questa politica. Al contrario, i fatti provano che l'*élite *è stata complice di questa frammentazione territoriale, che essa si è completamente adattata a una situazione dalla quale sperava di trarre vantaggio. Ovunque nel continente furono issate bandiere, risuonarono inni, vennero redatte in tutta fretta costituzioni e fu celebrata l'Africa «indipendente».*

Si potrebbe sostenere che questo atteggiamento indipendentista dei nazionalisti africani fosse giustificato come reazione estrema alla politica delle potenze coloniali d'allora, volta a formare delle federazioni con le loro colonie. L'idea dell'«Eurafrica» per la maggioranza dei dirigenti africani rappresentava un ulteriore tentativo delle potenze europee di contenere l'ondata del nazionalismo africano e il desiderio d'indipendenza. L'opposizione fra coloro che sono stati chiamati «repubblicani» e «federalisti» non era in realtà che l'espressione di questa contraddizione in seno al movimento nazionalista. Lo scacco del progetto «Eurafrica» in quanto entità politica, dunque, è essenzialmente imputabile ai governi di allora ancora sottoposti al dominio coloniale. E l'analisi delle differenti disposizioni costituzionali rivela che dietro le progettate strutture para-federali si nascondeva di fatto uno Stato accentrato. In tutta obiettività, c'era l'impossibilità storica di risolvere il problema coloniale attraverso il federalismo, perché è assolutamente evidente che il colonialismo, così come si è manifestato nella storia, è incompatibile con il principio di libertà, la cui affermazione e garanzia sono assicurate dal federalismo.

Il fallimento del progetto di federazione fra Senegal, Sudan, Alto Volta e Dahomey, elaborato nel 1958 da Senghor, la disgregazione della federazione del Mali, il fallimento degli sforzi dispiegati da Nkrumah per convocare la Conferenza panafricana di Accra nel 1958 e per avvicinarsi a Sékou Touré, sono imputabili alla mancanza di una autonoma iniziativa federalista durante tutto il periodo che ha preceduto l'indipendenza africana. Solo l'unione di Tanganika e Zanzibar (l'attuale Tanzania) è riuscita, grazie all'azione di Julius Nyerere. In verità nessuna unificazione politica era possibile senza che previamente venisse costituita una solida organizzazione federalista africana, che ponesse con la più grande chiarezza il problema dell'unità in tutti i suoi aspetti e che agisse senza la minima esitazione per la realizzazione di questi obiettivi: ma questo quadro organizzativo è mancato all'Africa in un momento decisivo della sua storia.

L'esigenza dell'unità africana non è quindi mai stata colta nelle sue implicazioni dai nazionalisti. L'unità da essi auspicata a parole non è uscita dallo stadio di un ideale che essi non hanno saputo tradurre in pratica. Accecati com'erano dal vento del nazionalismo, non l'hanno percepita come una necessità. I più pensavano che questi problemi avrebbero dovuto essere discussi «quando la nazione avrà conseguito la sua indipendenza».

Allorché si presentò un'occasione storica, la Conferenza di Addis Abeba del 1963, i capi di Stato ivi riuniti adottarono un documento che stabilì i principi politici e le regole giuridiche della nuova unità africana. Dopo una lunga discussione, nel corso della quale emersero idee nettamente contrapposte, furono proclamati, come base della nuova unità, il principio del «rispetto della sovranità e dell'integrità territoriale dello Stato», nonché quello dell'«intangibilità delle frontiere africane ereditate dal colonialismo». Questi principi andavano interpretati, secondo la maggioranza dei capi di Stato, nel senso del mantenimento dello status quo *territoriale ereditato dal colonialismo: nacque così l'OUA come organizzazione per la cooperazione interstatale, consacrando definitivamente il fallimento del panafricanismo. La divisione dell'Africa in una pluralità di sovranità statali venne sancita per la seconda volta nella storia, ma con la non piccola differenza che questa volta l'iniziativa storica non proveniva dall'esterno ma dagli Africani stessi.*

Per questo, se la costituzione dell'OUA segna una tappa importante nella storia dell'Africa, essa però significa anche l'affermazione in questo continente del modello dello Stato nazionale accentrato dell'Europa del XIX secolo. Il conseguente nazionalismo che imperversa in Africa da più di un quarto di secolo mette all'ordine del giorno con particolare urgenza il problema del federalismo e apre una nuova fase nella battaglia federalista africana.

Per queste ragioni pubblichiamo in questa rubrica alcune pagine tratte dagli scritti dei «padri fondatori» della nuova Africa, nella speranza di dimostrare che indipendenza e federalismo hanno una stretta relazione e che bisogna riprendere su nuove basi la battaglia interrotta. L'Africa si unirà soltanto se emergerà un soggetto politico in grado di lottare per questo obiettivo.

Invitiamo tutti coloro che vogliono lavorare per la Federazione africana a unirsi (scrivendo alla redazione de Il Federalista*) al gruppo di giovani africani impegnati nella fondazione del Movimento federalista africano.*

* * *

KWAME NKRUMAH. *Un governo continentale per l'Africa.* *

Abbiamo visto, nel caso degli Stati Uniti, come gli elementi dinamici all'interno della società compresero la necessità dell'unità e combatterono una dura guerra civile per mantenere l'unione politica che era minacciata dalle forze reazionarie. Abbiamo anche visto, nel caso dell'Unione Sovietica, come la creazione dell'unità continentale, insieme al mantenimento delle sovranità nazionali degli Stati federali, abbia raggiunto un dinamismo che ha elevato una delle società più arretrate al livello delle più potenti unità, in un breve spazio di tempo. Dagli esempi contemplati, in Europa e negli Stati Uniti d'America, è perciò evidente che in Africa abbiamo le risorse, attuali e potenziali, per creare quel tipo di società che siamo ansiosi di costruire. Si calcola che, alla fine di questo secolo, la popolazione dell'Africa eccederà probabilmente i cinquecento milioni.

Il nostro continente è al secondo posto nel mondo per quanto riguarda la superficie. Le ricchezze naturali dell'Africa si pensa siano maggiori di quelle di qualsiasi altro continente del mondo. Per trarre il massimo dai nostri mezzi, attuali e potenziali, per giungere all'abbondanza e a un sano ordine sociale, dobbiamo unificare i nostri sforzi, le nostre

---

* Si tratta del cap. XXI del volume *Africa must unite,* Heinemann, London, 1963, pp. 216-22.

risorse, le nostre capacità e i nostri intenti.

L'Europa, al contrario, deve rappresentare una lezione per tutti noi. Troppo avvinghiata ai suoi nazionalismi esclusivi, è decaduta, dopo secoli di guerre intercalate a intervalli di difficile pace, ad uno stato di confusione semplicemente perché non è riuscita a costruire una solida associazione politica e una base di reciproca comprensione. Solamente ora, spinta dalla necessità delle scelte economiche e dalla minaccia di una nuova riabilitazione industriale e militare della Germania, l'Europa sta tentando, senza successo, di trovare un *modus operandi* per contenere la minaccia. Si spera, invano, che la Comunità europea realizzi questo miracolo. Ci sono volute due guerre mondiali e il crollo degli imperi per imparare la lezione, solo parzialmente digerita per ora, che la forza sta nell'unità.

Mentre noi in Africa, che consideriamo l'obiettivo dell'unità come supremo, stiamo lottando per concentrare i nostri sforzi in questa direzione, i neocolonialisti stanno facendo sforzi spasmodici per sconvolgerli, incoraggiando la formazione di comunità fondate sulla lingua dei precedenti colonizzatori. Non possiamo permetterci di essere così disorganizzati e divisi. Il fatto che io parli inglese non mi rende cittadino inglese. Similmente, il fatto che alcuni di noi parlino francese o portoghese non li rende cittadini francesi o portoghesi. Noi siamo africani e basta; e come africani il nostro più alto interesse può essere servito solo unendoci in una comunità africana. Né il Commonwealth, né una Comunità franco-africana possono rappresentare un sostituto.

Per noi, l'Africa, con le sue isole, è semplicemente l'Africa come un tutto unico. Respingiamo l'idea di qualsiasi suddivisione. Da Tangeri o Il Cairo nel nord, a Città del Capo nel sud, da Capo Guardafui a est, alle isole di Capo Verde nell'ovest, l'Africa è una e indivisibile.

So che quando si parla di unione politica, i critici sono lesti nel considerarla come un tentativo di imporre una *leadership* e di abrogare delle sovranità. Ma noi abbiamo potuto vedere, dai molti esempi di unione illustrati, che l'uguaglianza degli Stati viene gelosamente salvaguardata in ogni costituzione e la sovranità conservata. Vi sono differenze fra i poteri assegnati al governo centrale e quelli conservati dagli Stati, così come vi sono differenze nelle funzioni dell'esecutivo, del legislativo e del giudiziario. Ciascuno di essi ha un commercio e una politica economica comuni. Ciascuno di essi è laico, affinché la religione non possa intromettersi fra i molti problemi connessi al mantenimento dell'unità e sia assicurato il massimo sviluppo possibile.

Noi, che in Africa stiamo lottando per l'unità, siamo profondamente consapevoli della validità dei nostri propositi. Ci occorre la forza

complessiva delle nostre popolazioni e delle nostre risorse per metterci al riparo dal pericolo reale del ritorno del colonialismo sotto forme differenti. Ci occorre questa forza per combattere gli interessi nascosti che dividono il nostro continente e mantengono soggiogati milioni dei nostri fratelli. Ci occorre questa forza per assicurare la liberazione totale dell'Africa. Ci occorre per portare avanti la costruzione di un sistema socio-economico che consenta alla gran massa della nostra popolazione, sempre in aumento, di raggiungere dei livelli di vita paragonabili a quelli dei paesi più avanzati.

Ma non possiamo mobilitare le nostre risorse attuali e potenziali senza uno sforzo concentrato. Se sviluppiamo le nostre potenzialità di uomini e di risorse naturali in gruppi isolati e divisi, le nostre energie saranno presto dissipate nella lotta per superarci a vicenda. I contrasti economici fra noi africani ci condurranno certamente a spiacevoli rivalità politiche, come quelle che per molti anni hanno impedito la crescita e lo sviluppo dell'Europa.

Attualmente, molti Stati africani indipendenti si stanno muovendo in una direzione che ci espone ai pericoli dell'imperialismo e del neocolonialismo. Ci occorre, perciò, una base politica comune per l'integrazione delle nostre politiche di programmazione economica, di difesa delle relazioni estere e diplomatiche. Questa base di azione politica non richiede la violazione dell'essenza della sovranità dei singoli Stati africani. Questi Stati continueranno ad esercitare una autorità indipendente, ad eccezione di settori definiti e riservati all'azione comune, nell'interesse della sicurezza e dell'ordinato sviluppo dell'intero continente.

A mio parere, perciò, un'Africa unita — cioè l'unificazione economica e politica del continente africano — dovrebbe mirare a tre obiettivi.

In primo luogo, dovremmo avere una programmazione economica globale su base continentale. Questo fatto aumenterà il potenziale industriale ed economico dell'Africa. Nella misura in cui restiamo balcanizzati, regionalmente o territorialmente, resteremo preda del colonialismo e dell'imperialismo. La lezione delle Repubbliche del Sud America di fronte alla potenza e alla solidità degli Stati Uniti d'America, tutti la possono constatare.

Le risorse dell'Africa possono essere usate nel modo migliore e per il massimo beneficio di tutti, solamente se entrano a far parte di uno sviluppo programmato su scala continentale. Un piano economico complessivo, che riguardi un'Africa unita su basi continentali, aumenterà il nostro potenziale industriale ed economico. Dovremmo, perciò, pensare seriamente già da ora ai mezzi e ai modi di costruire un Merca-

to comune di un'Africa unita e non lasciarci allettare dai dubbi vantaggi dell'associazione al cosiddetto Mercato comune europeo. In Africa, abbiamo atteso troppo a lungo lo sviluppo della nostra economia e dei nostri trasporti. Cominciamo ad occuparci del continente africano per il suo sviluppo complessivo. La nostra rete di comunicazioni è stata progettata durante la dominazione coloniale con la finalità di raggiungere l'Europa e altri continenti, invece di sviluppare le comunicazioni fra le nostre città e i nostri Stati. L'unità politica dovrebbe darci il potere e la volontà di operare questi mutamenti. In Africa abbiamo innumerevoli risorse agricole, minerarie ed idriche. Queste ricchezze pressoché favolose possono essere pienamente sfruttate e utilizzate nell'interesse dell'Africa e del popolo africano, solamente se verranno gestite dal governo dell'Unione degli Stati africani. Questo governo dovrà gestire una moneta comune, una zona monetaria e una banca centrale di emissione. I vantaggi di questi accordi finanziari e monetari saranno inestimabili, poiché le transazioni monetarie fra i nostri numerosi Stati saranno facilitate e si accelererà certamente lo sviluppo dell'attività finanziaria. Una banca centrale di emissione è una necessità ineliminabile, al fine di riorientare l'economia dell'Africa e sottrarla al controllo straniero.

In secondo luogo, dovremmo mirare alla creazione di una strategia militare e di difesa unificata. Non vi è molto senno né saggezza nei nostri sforzi separati di costruire o mantenere vaste forze militari per l'autodifesa che, in ogni caso, saranno incapaci di contenere un massiccio attacco ai nostri Stati divisi. Se esaminiamo questo problema realisticamente, dobbiamo porci questa domanda essenziale: quale singolo Stato in Africa, oggi, può proteggere la sua sovranità contro un aggressore imperialista? A questo proposito, si dovrebbe ricordare che i *leaders anti-apartheid* sostengono che il Sud Africa sta creando una grande forza militare con tutti i più recenti mezzi di distruzione, al fine di soffocare le rivolte nazionali in Africa. Né questo è tutto. Vi sono serie indicazioni che certi governi coloniali in Africa hanno già approfittato della pericolosa corsa agli armamenti e si stanno ora armando essi stessi fino ai denti. Le loro attività militari costituiscono una seria minaccia non solo alla sicurezza dell'Africa ma anche alla pace del mondo. Se queste rivelazioni sono vere, solamente l'unità africana può impedire al Sud Africa e a questi altri governi di raggiungere i loro diabolici obiettivi.

Se non ci uniamo e non congiungiamo le nostre risorse militari per una difesa comune, gli Stati individuali, sentendosi insicuri, potrebbero essere spinti a contrarre patti di difesa con potenze straniere che

metterebbero in pericolo la sicurezza di tutti noi.

Vi è pure l'aspetto economico di questo problema. Il mantenimento di un'ampia forza militare impone un pesante fardello finanziario persino agli Stati più ricchi. Per i giovani Stati africani, che hanno un gran bisogno di capitali per lo sviluppo interno, è ridicolo — in verità, suicida — che ogni Stato, separatamente e individualmente, si assuma un oneroso bilancio per l'autodifesa, quando il peso di questo bilancio può essere facilmente alleggerito dividendolo fra tutti. Alcuni tentativi sono già stati fatti dalle potenze di Casablanca e dall'Unione afro-malgascia in materia di difesa comune, ma quanto sarebbe stato meglio e più efficace se, invece di due, vi fosse stato un solo (per terra, mare e aria) Comando di difesa per l'Africa.

Il terzo obiettivo che ci dovremmo proporre per l'Africa è una conseguenza dei primi due che abbiamo già discusso. Se in Africa creiamo una organizzazione per la programmazione unificata dell'economia e una strategia unificata, militare e di difesa, diventerà necessario che si adotti un'unica politica estera e diplomatica, al fine di dare una direzione politica ai nostri sforzi congiunti per la difesa e lo sviluppo economico del nostro continente. Per di più, vi sono circa sessanta singoli Stati in Africa, circa trentadue dei quali sono attualmente indipendenti. Il peso di una rappresentanza diplomatica da parte di ciascuno Stato solo nel continente africano sarebbe schiaccante, per non parlare della rappresentanza al di fuori dell'Africa. La desiderabilità di una politica estera comune, che ci consentirebbe di parlare con una sola voce nelle assemblee mondiali è così ovvia, vitale ed imperativa, che ogni commento si rende superfluo.

Ho fiducia che sia possibile elaborare una costituzione applicabile alle speciali condizioni dell'Africa, che non sia necessariamente modellata nei termini delle costituzioni esistenti in Europa, in America o in altri paesi e tale che ci consenta di raggiungere gli obiettivi che ho definito e nello stesso tempo conservi, in una certa misura, la sovranità di ciascuno Stato all'interno dell'Unione degli Stati africani.

Potremo redigere, in un primo momento, un tipo di costituzione che inizi con quegli Stati che vogliono creare un nucleo, e lasciare la porta dell'Unione aperta ad altri che vogliano unirsi o raggiungere quella libertà che consenta loro di farlo. Questo tipo di costituzione dovrebbe essere aperta in ogni momento ad aggiustamenti ed emendamenti che fossero richiesti dall'opinione pubblica. Può darsi che si possa anche dare una concreta espressione alla nostra idea di creare un parlamento continentale che si esprima in una Camera bassa ed una Camera alta; una per consentire la discussione dei molti problemi che l'Africa de-

ve affrontare da parte di una rappresentanza basata sulla popolazione; l'altra che assicuri l'uguaglianza degli Stati associati, indipendentemente dalla dimensione e dalla popolazione, con una rappresentanza uguale e limitata per ciascuno di essi, e che elabori una politica comune in tutti i campi riguardanti la sicurezza, la difesa e lo sviluppo dell'Africa. Essa potrebbe, attraverso un comitato selezionato allo scopo, esaminare eventuali soluzioni ai problemi dell'Unione e redigere una forma definitiva di costituzione, accettabile per tutti gli Stati indipendenti.

La sopravvivenza di un'Africa libera, l'indipendenza crescente di questo continente e lo sviluppo verso quel sereno futuro che noi auspichiamo e speriamo, dipendono dall'unità politica.

Con una completa unione politica dell'Africa emergerà un'Africa unita, grande e potente, nella quale i confini territoriali, che sono i relitti del colonialismo, diventeranno obsoleti e superflui; essa consentirà la completa e totale mobilitazione in funzione del piano economico sotto una direzione politica unificata. Le forze che ci uniscono sono molto maggiori delle difficoltà che attualmente ci dividono e il nostro obiettivo deve essere il raggiungimento della dignità, del progresso e della prosperità dell'Africa.

Abbiamo pertanto la certezza che l'unione continentale dell'Africa è un obiettivo necessario, se siamo veramente decisi a realizzare le nostre speranze e i nostri progetti per la costruzione di una società moderna che darà ai nostri popoli l'opportunità di godere di una vita piena e soddisfacente. Le forze che ci uniscono sono intrinseche e maggiori delle influenze sovrapposte che ci separano. Queste sono le forze che dobbiamo reclutare e consolidare, per rispetto della fiducia delle migliaia di uomini che guardano a noi — loro *leaders* — per aiutarli ad uscire dalla povertà, dall'ignoranza, dal disordine creato dal colonialismo e per andare verso un'unità ordinata, in cui la libertà e l'amicizia possano fiorire insieme al benessere.

Questa è la sfida che il destino ha lanciato ai dirigenti politici dell'Africa. Tocca a noi capire che è un'occasione eccezionale per provare che il genio del popolo africano può superare le tendenze separatiste delle sovranità nazionali, unendosi rapidamente, per amore della grandezza dell'Africa e di un inesauribile benessere, in una Unione di Stati africani.

* * *

JULIUS K. NYERERE. *Natura e requisiti dell'unità africana.* *

Un nuovo Stato.

I presupposti dell'unità africana e i suoi scopi comportano necessariamente la formazione di una nuova entità internazionale che si sostituisca alle attuali entità internazionali esistenti nel nostro continente. Fino a che non avremo realizzato tutto ciò, noi non saremo in grado di utilizzare le risorse dell'Africa per il popolo africano e non ci libereremo del timore che ci incute il resto del mondo. Deve essere fondato uno Stato di dimensioni continentali, unico ed indivisibile, che non possa venire spezzato, in virtù del fatto di essere un'unità e non un insieme di unità.

Questo fatto non significa che debba essere uno Stato unitario, con un unico governo, dotato di tutti i poteri. Esso deve avere un governo unificato, che detenga un potere superiore ed esclusivo in certi settori fondamentali. Oltre a questo, possono benissimo esserci altre autorità, altri governi, con poteri minori, altrettanto esclusivi e derivanti da una costituzione, non dal governo centrale. Questo significa semplicemente che la nuova Africa può essere uno Stato federale, con una divisione di poteri fra il centro e le parti componenti, stabilita sulla base delle aspirazioni dei fondatori e delle generazioni future.

Tuttavia, alcune cose devono essere competenza esclusiva del governo centrale. Esse comprendono gli affari esteri, la difesa, la cittadinanza, la moneta, le dogane, il commercio estero e le risorse minerarie, come minimo. Ci sono certe altre cose su cui il governo centrale deve avere poteri concorrenti e superiori in caso di conflitto; queste comprendono altre questioni centrali per lo sviluppo economico, come pure la polizia, le comunicazioni, la sanità, l'educazione, ecc. Quanto più forte sarà il governo centrale, tanto più grande risulterà il potenziale dell'Africa, poiché i poteri possono essere trasmessi secondo le necessità che emergono in pratica; tuttavia, solo con difficoltà un'autorità inferiore li cede ad una più alta. E' anche importante comprendere che, una volta presa la decisione di unirsi, sono le nazioni più piccole e più povere ad avere il maggiore interesse nel sostenere un centro forte; solo così è possibile distribuire uniformemente i benefici e gli oneri su tutto il continente. Questo non significa che i piccoli Stati troveranno più faci-

* Dal saggio tratto da *Freedom and Unity*, London, Oxford University Press, 1967, pp. 334-350.

le porre al primo posto la decisione dell'unificazione. Al contrario, la loro paura di essere dominati da potenze più forti e più grandi può renderli più sospettosi e più difficili durante i negoziati.

La costituzione della nuova unità sarà, inevitabilmente, un prodotto degli atteggiamenti politici e delle condizioni economiche e sociali che si riscontrano oggi in tutte le diverse parti dell'Africa. Solo due cose sono essenziali per il suo successo.

In primo luogo, il nuovo Stato continentale dovrà essere capace di attirare e di mantenere la lealtà diretta del popolo. Esso deve, perciò, basarsi non tanto sugli Stati membri, quanto sul popolo stesso. In nessun altro modo può sperare di resistere alle tensioni dei primi anni e di sviluppare l'intera Africa al massimo delle sue potenzialità. Ciò non esclude che ci sia anche la lealtà nazionale, ma la lealtà verso gli Stati-nazione deve essere secondaria rispetto all'identificazione con l'Africa. Ciò significa un rovesciamento della attuale tendenza in Africa; dieci anni fa, un africano a cui si fosse chiesta la nazionalità, avrebbe scritto: «africana, Tanganica»; oggi scriverebbe: «Tanzania-Africa» — ammesso che aggiunga il nome del continente.

In secondo luogo, l'esecutivo dello Stato continentale deve avere la consapevolezza di essere responsabile verso l'Africa intera e non solo verso una parte di essa; e deve avere il potere di agire e di assumersi le responsabilità che gli competono. La libertà individuale non è considerata in Africa come l'opposto dell'autorità della Comunità. Noi non realizzeremo mai la presenza internazionale politica ed economica cui aspiriamo, assediando l'esecutivo con «pesi e contrappesi» al centro, che paralizzano l'azione.

La formazione dell'unità.

Ma tutto ciò è lo scopo. E' probabile che non sorgano molte controversie intorno a ciò, inteso come obiettivo; il problema concreto nasce intorno alla via da seguire ed all'urgenza di incamminarsi su questa strada.

La prima cosa da accettare è la nostra situazione attuale. In Africa abbiamo trentasei Stati-nazione indipendenti, con una popolazione oscillante da 300.000 a 40.000.000 di abitanti. Queste nazioni, non solo hanno lingue ufficiali diverse e forme di amministrazione ereditate differenti, ma hanno anche allacciato dei rapporti con le potenze non africane, che sono incompatibili fra di loro. Esse hanno economie più competitive che complementari, le loro costituzioni variano per forma e per complessità; alcune hanno adottato una religione di Stato, mentre

altre sono coscientemente laiche. Tutte queste, e numerose altre, differenze conflittuali giungono all'apice cogli sforzi nazionali, intensi e deliberati, volti a creare delle lealtà nazionali incentrate su singoli capi, oppure su bandiere o altri simboli delle sovranità. Queste sono le nazioni che devono essere incorporate in un'Africa unita.

Questo elenco imponente di difficoltà ed ostacoli all'unità, è controbilanciato dalla logica della necessità di unità dell'Africa e dalla generale determinazione dell'Africa di liberarsi dal colonialismo e dall'oppressione razziale. C'è un sentimento di «africanità», che è una forza positiva. Esso ha già consentito la costituzione dell'Organizzazione per l'Unità Africana; ha, inoltre, già permesso che molte commissioni specializzate iniziassero i loro lavori e che fosse istituita una Banca per lo sviluppo. L'Africa ha compiuto più conquiste in direzione dell'unità di qualunque altro continente. Le sue difficoltà ed i suoi errori servono solo a definire la strada su cui ci si sta avviando. Ma, dove stiamo andando?

Secondo un modo di procedere ideale, nei trentasei Stati indipendenti ognuna delle autorità competenti dovrebbe decidere per l'unificazione e, poi, inviare ad una Convenzione dei rappresentanti autorizzati ad elaborare la Costituzione degli Stati Uniti dell'Africa. Quando fosse trascorso un certo periodo per la ratifica e per elezioni a livello continentale, si giungerebbe alla fondazione del nuovo Stato.

Parte di questa procedura dovrà, in definitiva, essere seguita, poiché la decisione di unificarsi è una decisione politica che deve essere presa. Non esistono metodi alternativi di cooperazione o di integrazione economica che possono sostituire quell'atto politico. Questi possono condurre ad esso, ma non di più, perché il potere deve essere ceduto da organi sovrani e ceduto definitivamente, senza possibilità di restituzione e senza limiti di tempo. Questo è, nella sua essenza, un atto politico.

Per quanto riguarda il nostro paese, il governo della Repubblica unita della Tanzania è pronto a dare inizio a questo processo ed è più che probabile che il popolo dell'Unione appoggi calorosamente questa azione.

Sarebbe, tuttavia, stupido pretendere che ogni paese o ogni governo di questo continente sia, attualmente, nella stessa condizione. Discussioni in occasione di incontri panafricani ed affermazioni di diversi *leaders* africani hanno messo chiaramente in luce che le cose non stanno così. Non c'è nessuna virtù nell'esser pronti e neppure nessuna vergogna nel non esserlo. Noi siamo tutti, in larga misura, il prodotto delle nostre società e delle nostre storie. Ciò che bisogna fare è accettare questo fatto, come abbiamo accettato gli altri; alcuni Stati africani

non sono, per ora, disposti a compiere questo passo finale.

Questo non significa, tuttavia, che l'obiettivo debba essere rifiutato. Certamente, sotto certi aspetti, esso diventa tanto più difficile da raggiungere quanto più lunga è l'attesa. Tuttavia, se si abbandonasse l'obiettivo, sarebbe colpa di chi desidera avvicinarvisi attraverso la cooperazione funzionale o con altri mezzi, prima di fare il passo finale.

Nel frattempo, non è necessario lasciarsi trasportare indietro lontani l'uno dall'altro. Noi dobbiamo, invece, muoverci più gradualmente attraverso la cooperazione panafricana, fino al limite dell'accordo; l'Organizzazione per l'Unità Africana è un'espressione di tale azione in progressione e la sua importanza consiste nei principi su cui si fonda e nell'apparato che è stato istituito per favorire un'ulteriore cooperazione.

Inoltre, incontri congiunti di rappresentanti di tutti i diversi Stati possono contribuire, in alcuni casi, come nelle conferenze internazionali, ad un'unità pratica di approccio. Ciò non è sempre possibile, però in genere le differenze sono almeno attenuate. Molto spesso si realizza una cooperazione più limitata su specifici problemi, che interessano direttamente un numero più ristretto di Stati nazionali; un serio esame delle procedure e dei trattati operanti nelle diverse regioni rivelerebbe l'esistenza di un ampio grado di tale cooperazione funzionale.

Il grave pericolo della cooperazione funzionale limitata è che essa può influire negativamente sulle altre parti dell'Africa e complicare ulteriormente il compito finale dell'unificazione. Ciò è particolarmente vero riguardo agli accordi con paesi o gruppi non africani e l'esempio più ovvio, anche se non il solo, è dato dallo speciale rapporto esistente tra alcuni paesi africani e il Mercato comune europeo.

Tuttavia, in alcune zone dell'Africa si può compiere un passo che renderebbe più semplice l'unificazione definitiva. Non c'è ragione per cui gli attuali Stati nazionali debbano essere considerati come le componenti necessarie dell'unità. La fusione o la federazione fra due o più di essi in una nuova entità sovrana, avrà due effetti. In primo luogo, consentirà all'area interessata di raggiungere velocemente almeno i benefici di una maggiore unità e di una maggiore forza. In secondo luogo, ridurrà il numero degli Stati che dovranno incontrarsi per accordarsi sulle forme definitive dell'unificazione africana. Se fosse possibile la fusione, per accordo volontario di tutto il popolo, di differenti zone dell'Africa in nuovi Stati federali, la conferenza finale di unificazione potrebbe avvenire fra dieci o dodici rappresentanti, invece che fra trenta o quaranta. Se ciò fosse possibile, la conferenza finale sarebbe certamente facilitata nel raggiungimento dell'intesa.

Questo era il nostro scopo allorché in Africa orientale il Kenia, l'Uganda e il Tanganica decisero di federarsi. Ma i negoziati si sono interrotti e, negli ultimi diciotto mesi, i tre paesi hanno perseverato negli sforzi per ottenere un elevato grado di cooperazione economica, senza compiere il passo politico necessario per garantirla. Di conseguenza, ci siamo trovati di fronte ad una difficoltà dopo l'altra e, sotto certi aspetti importanti, noi abbiamo un'integrazione economica inferiore rispetto al 1963. Ciò è avvenuto, non perché qualcuno dei tre Stati abbia incominciato ad avversare l'unità, bensì perché ogni governo ha, in primo luogo, la necessità di realizzare lo sviluppo della sua area e deve compiere i passi necessari a questo scopo. In assenza di un'autorità responsabile verso il popolo del Kenia, dell'Uganda e della Tanzania e che possa, quindi, agire in modo da garantire lo sviluppo di tutti e tre, ognuno dei governi interessati deve intraprendere quelle azioni che ritiene essenziali per il suo sviluppo. Ne sono già risultati una estensione delle restrizioni alla libera circolazione delle merci fra i tre paesi e un vistoso mercanteggiamento riguardo alle decisioni necessarie — con la conseguenza che molti servizi essenziali hanno risentito di questo processo.

Per l'Africa, la lezione che si può trarre dall'esperienza dell'Africa orientale è che la cooperazione economica può protrarsi a lungo senza integrazione politica, ma che si giunge ad un punto in cui si deve o andare avanti, o retrocedere — avanti verso la decisione politica o retrocedere verso forme ridotte di cooperazione economica. Ciò è inevitabile quando i governi — come tutti quelli africani — hanno per scopo la loro attiva partecipazione alla vita economica del paese.

L'unione fra il Tanganica e lo Zanzibar mostra uno sviluppo opposto. Malgrado la vicinanza ed i vecchi vincoli, i due paesi hanno sviluppato differenti forme di governo e di amministrazione e diversi livelli di tasse e di imposte. Tuttavia, una decisione politica di fondersi dipende dalla capacità di procedere verso l'uniformità in quei settori in cui la sovranità internazionale della nuova unità era interessata. Nel compiere questi passi amministrativi, si sono evitati i pericoli di azioni volte alla disgregazione da parte dei neocolonialisti. Lo Zanzibar non può essere usato come base da chi è ostile al Tanganica, né quest'ultimo può esserlo per chi osteggia la rivoluzione nello Zanzibar. Noi ora siamo un unico popolo e, come tale, siamo pronti e capaci di entrare nei futuri negoziati per l'unità africana.

Sono state presentate delle obiezioni contro lo sviluppo di nuove federazioni in Africa. Si dice, fra l'altro, che si creeranno nuovi lealismi locali che opereranno contro il lealismo nei confronti dell'Africa. E' difficile prendere sul serio questa obiezione. Negli ultimi dieci anni il no-

stro popolo ha dovuto estendere il suo lealismo tribale fino a comprendervi la nazione. Sarà molto più facile per esso provare un lealismo nei confronti dell'«Africa», che non divide la loro tribù e che, rispetto alla loro esperienza, è molto meno lontana di quanto spesso non lo siano le loro nazioni. L'introduzione, attraverso una federazione, di un altro passo intermedio verso l'unità non costituisce una grave complicazione; potrebbe, in realtà, impedire lo sviluppo di un nazionalismo insulare che, più tardi, potrebbe ostacolare un lealismo più ampio.

Altrettanto semplicistica è l'ipotesi secondo cui sarebbe impossibile che un'Africa unita fosse costituita da più federazioni, in quanto si tratterebbe di un federalismo «a tre stadi». Ci sono già delle federazioni in Africa; il problema esiste dal tempo dell'indipendenza della Nigeria. Tuttavia, la soluzione di questo problema costituzionale non è al di fuori della portata dell'intelletto umano. Ci sono molti metodi alternativi che vengono in mente.

L'unica argomentazione contro il tentativo di progredire verso l'unità attraverso successive federazioni politiche, che abbia qualche consistenza, è che la federazione darà vita a gruppi di popolazioni e ad aree sufficientemente ampi per consentire lo sviluppo di economie di per sé vitali, ma impedirà al continente, come un tutto, di raggiungere le sue massime potenzialità. Questa possibilità esiste; il fatto che diventi o meno un pericolo reale dipende, in pratica, dai *leaders* delle nuove unità e dalla volontà degli altri Stati di compiere passi definitivi verso l'unità di tutta l'Africa. Ma, comunque, è abbastanza strano dedurre che l'unità africana contribuirà ad un progressivo indebolimento dell'Africa. La nostra esperienza ci ha già dimostrato che le cose non stanno così. Un paese debole e piccolo deve prendere gli aiuti dove e quando può: se ciò comporta, come è successo sino ad ora, l'entrare in rapporti economici e di altra natura con degli Stati non africani, il piccolo Stato deve fare così. Di conseguenza, esso sarà trascinato e legato sempre più strettamente a gruppi esterni al nostro continente e non cercherà di recidere o di compromettere i rapporti che lo incatenano, perché è consapevole di non poter esistere da solo. Se una federazione potesse ridurre questa necessità di dipendenza esterna, essa offrirebbe un grande contributo alla realizzazione dell'unità finale.

L'unità deve essere realizzata.

Tutta la discussione su come si debba realizzare l'unità, se con un processo di «piccoli passi», oppure se con una decisione politica, è, in realtà, futile. In ultima istanza è necessaria una decisione politica; senza di essa l'unità non può essere realizzata. Ma, nel frattempo, dobbiamo semplicemente attendere, sperando in un miracolo, mettendo a repentaglio per sempre il nostro sviluppo o la nostra indipendenza, oppure dobbiamo compiere tutti i progressi possibili? Certo, la risposta deve essere chiara; gli Stati africani devono cooperare ed intraprendere delle attività comuni in ogni caso e per tutti i fini in cui ciò sia possibile. Soprattutto, ognuno di essi deve fare tutto ciò che è possibile per salvaguardare ed alimentare lo spirito ed il sentimento di unità.

Finiamo ritornando al punto da cui siamo partiti; soltanto con l'accordo si può realizzare un'Africa unita. Il ventesimo secolo è costellato dalle rovine delle federazioni che sono fallite, in quanto non basate sulla volontà del popolo interessato, oppure perché non sufficientemente forti per resistere alle bufere della politica e dell'economia internazionali.

Deve essere chiaro per ognuno che il raggiungimento dell'unità non risolverà da solo i problemi dell'Africa. Semplicemente, porrà le condizioni per cui essi potranno essere risolti dall'Africa. All'inizio l'efficacia del governo panafricano sarà limitata; avrà più responsabilità che poteri. Esso dovrà procedere organizzando e discutendo ogni passo del cammino e crescendo in statura gradualmente — così come il governo federale degli Stati Uniti sta tuttora crescendo rispetto ai governi degli Stati, in conseguenza delle necessità del popolo e del mondo. In effetti, l'avvio degli Stati Uniti dell'Africa non comporterà automaticamente un periodo di buon governo e di prosperità per il popolo africano; noi non diventeremo in quel giorno ricchi e potenti come gli Stati Uniti d'America. Saremo, però, in grado di cominciare il lavoro, consapevoli che un tale futuro è possibile.

Quindi, nonostante tutte queste difficoltà — anzi a causa di esse — l'Africa deve unirsi. E deve procedere il più velocemente possibile, compatibilmente con le difficoltà del cammino. Oggi il popolo africano, e in particolare i suoi *leaders*, ha nei confronti dei suoi antenati e dei suoi discendenti un dovere, che non deve mancare di assolvere.

L'uomo, il cui contributo meriterà solamente una nota a pie' di pagina nella storia dell'unità africana, meriterà più riconoscenza in futuro di colui la cui ostinazione, paura o superbia, ostacola o allontana il giorno in cui quella storia potrà essere scritta. Io credo che il popolo dell'Africa sarà degno della sua grande occasione.

* * *

JULIUS K. NYERERE. *L'unità africana e il governo mondiale.* *

. . . E' essenziale in Tanzania che noi, in quanto società, riconosciamo la necessità di compiere passi particolari, al fine di rendere temporanea la nostra attuale situazione e combattiamo con determinazione l'intensificarsi di quell'atteggiamento che potrebbe, al limite, annullare il nostro bisogno sociale di dignità umana e di uguaglianza. Noi dobbiamo operare con la prospettiva di una situazione in cui ogni essere umano comprenda che i suoi diritti nella società — al di là delle esigenze primarie di ogni individuo — devono essere subordinati al bisogno superiore di garantire a tutti la tutela della dignità umana; e dobbiamo istituire un tipo di organizzazione sociale che riduca al minimo le tentazioni personali.

La diffusione di simili atteggiamenti e l'introduzione di queste istituzioni deve rappresentare un obiettivo importante per la politica del governo tanzaniano. Esso è stato definito come un obiettivo socialista, poiché la deliberata regolamentazione della società, allo scopo di realizzare l'uguaglianza ed il benessere umano, è propria della dottrina socialista. Ma noi siamo «socialisti africani»; agiamo in Africa ed il cammino verso il nostro obiettivo sarà in gran parte determinato dalle condizioni economiche e sociali esistenti oggi in questo continente. Ciò non significa rivendicare un valore particolare al «socialismo africano»; noi lo adottiamo in quanto dobbiamo incamminarci verso l'obiettivo socialista dell'uguaglianza e della dignità umana, seguendo la strada più adatta per noi. Si tratta, semplicemente, di riconoscere che, se due persone vanno in India, una partendo dall'Africa e l'altra dal Giappone, la prima partirà da est e la seconda da sud-ovest. La destinazione di tutti i veri socialisti è probabilmente la stessa, ma il sentiero è fortemente determinato dal punto di partenza.

In realtà, persino parlare di socialismo «africano», significa utilizzare una definizione non appropriata. Poiché l'Africa è stata organizzata in Stati nazionali e poiché essi si sono sviluppati in modo diverso, ci saranno differenze anche nel socialismo africano. Infatti, sebbene le nazioni africane siano creazioni artificiali dell'uomo (in particolare, degli Europei), sessant'anni di storia fanno sì che esse rappresentino le società di base da cui deve partire il nostro sviluppo oggi. Dobbiamo riconoscere l'esistenza di circa quaranta Stati sovrani separati di società separate che, pur essendo accomunate geograficamente, economicamente e — per ora — psicologicamente, sono tuttora separate. Ognuna di queste nazioni è attualmente la «società» entro cui devono avvenire le trasformazioni.

Ciò comporta serie implicazioni. Infatti, nonostante che non ci sia razionalità negli Stati nazionali, essi rimangono delle entità entro cui la società si organizza e si protegge. I modelli di comportamento operano solo all'interno di questi confini; solo al loro interno possono essere fatti rispettare. Il che significa che i rapporti fra queste «società» e fra individui membri di società diverse, sono regolati solo dall'interesse particolare dei rispettivi gruppi. Ogni nazione, quindi, ritiene necessario dar vita ad un sistema di auto-difesa — intendendo, con ciò, la difesa dei suoi propri interessi — e spendere tempo e denaro per proteggersi dall'eventualità di essere utilizzata da altre nazioni più potenti. In realtà, gli Stati nazionali costruiscono la loro unità interna creando o esasperando la loro separazione dalle altre nazioni.

Perciò oggi abbiamo una situazione mondiale caratterizzata da un gran numero di piccole società differenti, ognuna delle quali cerca di realizzare una forma propria di organizzazione sociale, separatamente e persino in contrapposizione rispetto ad altri gruppi sociali, mentre non esiste alcun codice di comportamento tra i gruppi universalmente accettato. Al suo interno, ogni Stato cerca di armonizzare o, al limite, di controllare i rapporti fra i suoi cittadini ed i residenti. All'esterno regna la legge della giungla, temperata solo da considerazioni sui vantaggi di lungo termine, contrapposti a quelli immediati.

Tutto ciò è, ovviamente, assurdo. La tecnologia del ventesimo secolo unisce il mondo e ancora noi cerchiamo di far funzionare delle relazioni sociali come se le frontiere nazionali creassero delle barriere impenetrabili fra i popoli. E' essenziale che il nostro concetto di società sia adattato alla realtà presente; solo allora ognuno degli attuali raggruppamenti sociali sarà veramente libero di perseguire la sua politica. Le nazioni, oggi, agiscono come degli individui che non hanno formato una società; esse resistono all'invito perché si rendono conto che formare una società significa rinunciare a certe libertà per guadagnarne altre. Tuttavia, progressivamente la necessità di avere una società organizzata diventa sempre più chiara; rimane il problema di sapere se essa sarà realizzata prima del disastro.

Per ora, parlare di un «governo mondiale» — che è ciò che implica una società mondiale — significa sognare ad occhi aperti. E' un sogno molto logico e necessario, ma non ha alcuna probabilità di diventare

* Dalla Introduzione a *Freedom and Unity,* London, Oxford University Press, 1967, pp. 17-20.

presto una realtà. In tutto il mondo gli Stati nazionali hanno avuto un tale successo nel creare delle idee di unità interna, che quasi tutti i popoli oggi sono terrorizzati dal pensiero che qualcuno venuto da «fuori» possa avere un potere su di loro; essi non sembrano capaci di comprendere che anche loro avrebbero potere sugli altri. Ciò significa che, per quanto necessario, noi non creeremo un governo mondiale in questo secolo — a meno, naturalmente, che qualche evento imprevedibile non trasformi gli atteggiamenti umani attuali.

Noi dobbiamo perciò, da questo punto di vista, come da altri, operare a questo fine, partendo dalla posizione attuale. Dobbiamo essere contenti di avere un'organizzazione, l'ONU, per quanto molto imperfetta, e lavorare per rafforzarla. Attualmente essa vacilla a causa delle diseguaglianze fra i suoi membri e perché non c'è stato alcun accordo fra di essi per darle una forza indipendente. Tuttavia, è un'istituzione che si può cominciare a rendere operante sin da oggi e, proprio come l'uomo più debole è colui che nel breve periodo ha più da guadagnare dall'organizzazione della società umana, così pure, nel breve periodo, le nazioni più piccole e deboli sono quelle che più urgentemente hanno bisogno della creazione di una società mondiale. Sono, quindi, paesi come la Tanzania a dover compiere il maggiore sforzo necessario per far sì che le Nazioni Unite abbiano successo nei loro attuali tentativi, così che questa organizzazione possa crescere o essere sostituita più tardi da un'entità più forte, secondo le circostanze.

C'è più di un modo in cui le attuali società africane possono ridurre i pericoli derivanti loro dalla proliferazione degli Stati nazionali. Operiamo per l'unificazione mondiale, creando l'unità del nostro continente. Ora, se l'unità africana è ancora un passo troppo grande da compiere subito, noi possiamo creare delle entità africane, più grandi delle attuali, attraverso unioni, federazioni o fusioni degli Stati nazionali esistenti, così da ridurre il numero di società sovrane in Africa.

Questi passi preliminari non sono necessariamente dei sogni ad occhi aperti. Se abbiamo coraggio e intelligenza, essi possono diventare una realtà nel futuro immediato. Ed essi sono indiscutibilmente essenziali per far sì che il cittadino africano vinca la povertà di cui è preda oggi ed aumenti il suo livello di sicurezza personale, perché questo è, e deve essere, l'obiettivo di unità più ampie in Africa, come altrove. Non si tratta di una dimensione fine a sé stessa, ma di una forza e di un potere impiegati per difendere le libertà reali dell'uomo comune e per aiutarlo a progredire nella sua conquista di libertà.

(a cura di Fall Cheikh Bamba)

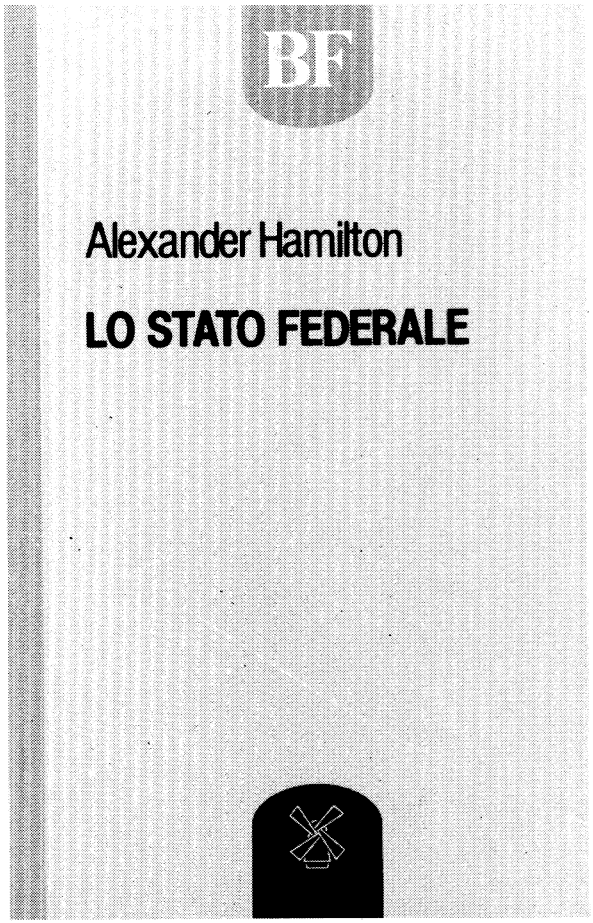
NOTIZIE SUGLI AUTORI

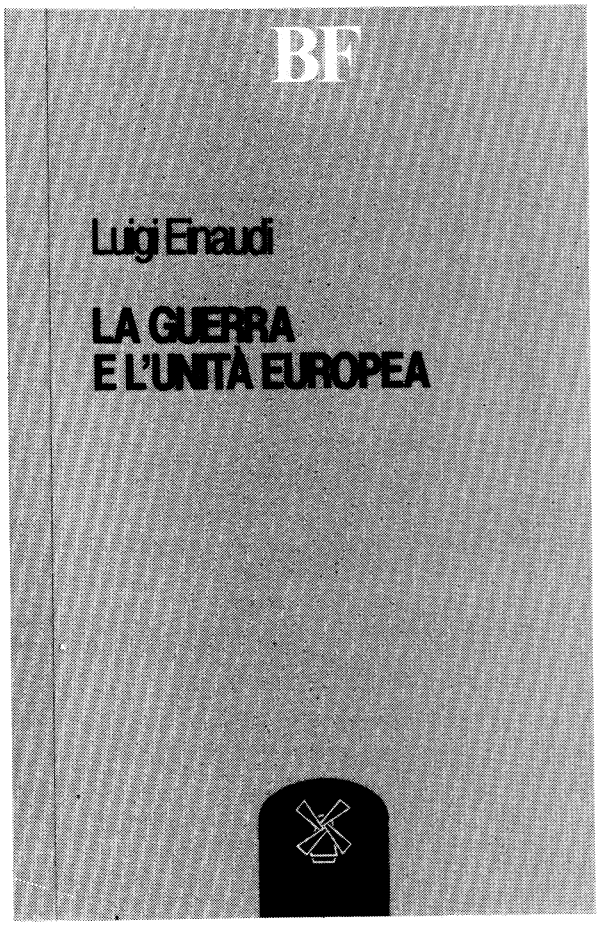
JEAN-FRANCIS BILLION, membro del Comité régional Rhône-Alpes del Mouvement fédéraliste européen.

FALL CHEIKH BAMBA, segretario del Comité International de Recherches sur le Continent Africain.

LUCIO LEVI, Ufficio di Segreteria del Movimento federalista europeo, membro dell'Executive Committee della World Association for World Federation, professore di Istituzioni politiche comparate, Università di Torino.

SERGIO PISTONE, membro del Bureau Exécutif dell'Unione europea dei federalisti, professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.


BF
Alexander Hamilton
LO STATO FEDERALE


BF
Luigi Einaudi
LA GUERRA
E L'UNITÀ EUROPEA

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedizione in abb. postale - Gruppo IV (70%).