
MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

Sezione italiana dell'UEF

Sezione italiana del WFM

**LA SFIDA DEL 96
PER L'ITALIA, L'EUROPA
E IL MONDO**

Portare l'Italia nel nucleo federale



ATTI DEL XVII CONGRESSO NAZIONALE

Sabaudia, 24-25 aprile 1995

MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

Sezione italiana dell'UEF

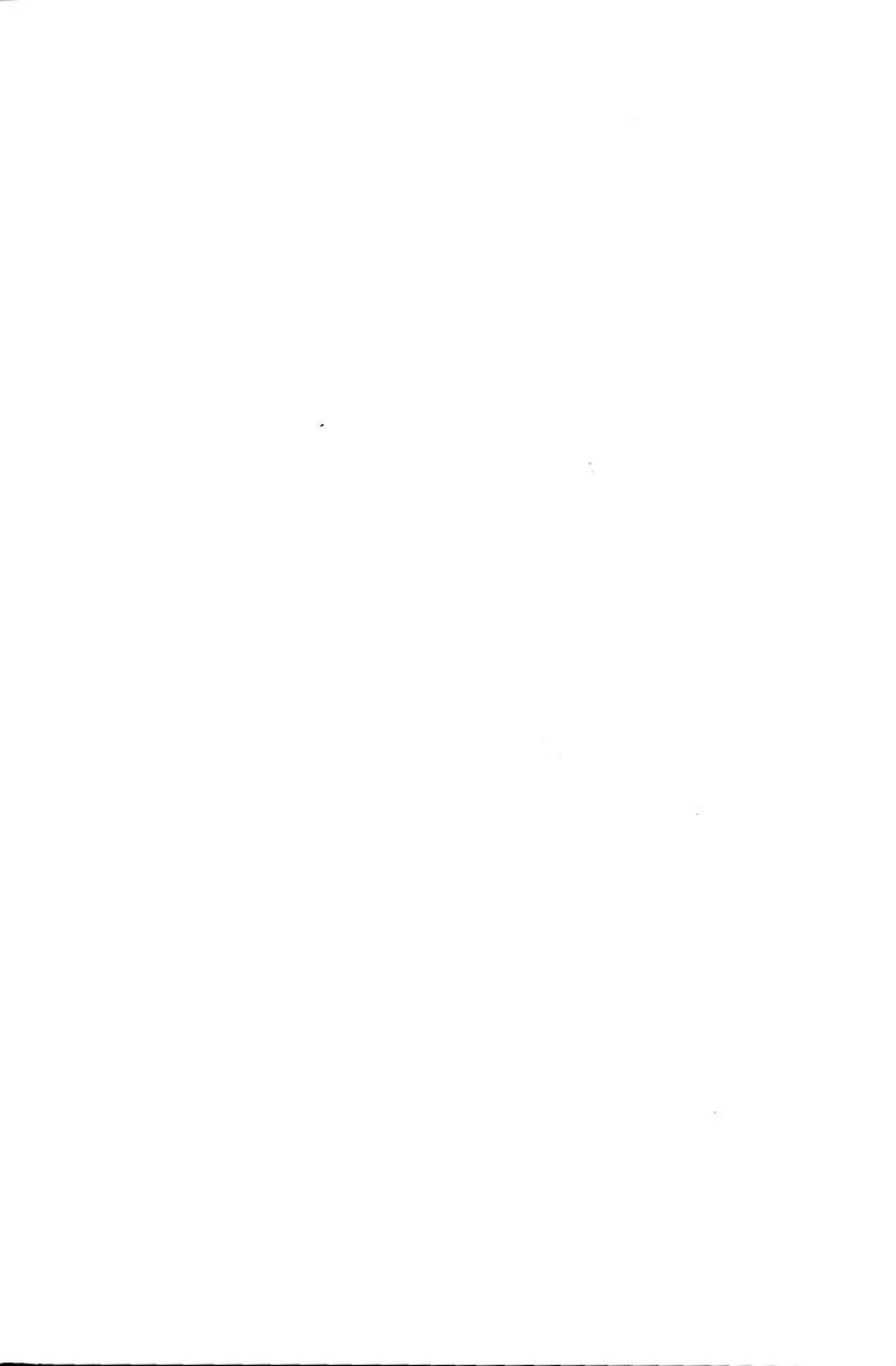
Sezione Italiana del WFM

**LA SFIDA DEL 96
PER L'ITALIA, L'EUROPA
E IL MONDO**

Portare l'Italia nel nucleo federale

ATTI DEL XVII CONGRESSO NAZIONALE

Sabaudia, 24-25 aprile 1995



INDICE

Presentazione	p. 5
Programma del Congresso	p. 10
Messaggio del Presidente, <i>Mario Albertini</i>	p. 12
RELAZIONI	
Relazione del Segretario generale, <i>Guido Montani</i>	p. 17
1 ^a Commissione: <i>Il nucleo federale e l'Unione europea</i>	
"Il nucleo federale e l'Unione europea" <i>Pier Virgilio Dastoli</i> p.	42
"L'Europa e la riforma del 1996" <i>Antonio Padoa-Schioppa</i> ..	p. 47
2 ^a Commissione: <i>Federalismo, democrazia e solidarietà</i>	
"Considerazioni su democrazia internazionale e federalismo"	
<i>Lucio Levi</i>	p. 58
"Federalismo, democrazia e solidarietà" <i>Franco Spoltore</i>	p. 82
3 ^a Commissione: <i>L'Europa e il mondo verso un nuovo ordine internazionale</i>	
"L'Europa ed il mondo nelle nuove relazioni internazionali"	
<i>Raimondo Cagiano</i>	p. 96
"L'Europa e il mondo verso un nuovo ordine internazionale"	
<i>Domenico Moro</i>	p. 106
4 ^a Commissione: <i>La crisi politica italiana e l'unità europea</i>	
"La crisi politica italiana e l'unità europea" <i>Francesco Gui</i>	p. 120
"La crisi italiana e l'unità europea" <i>Sergio Pistone</i>	p. 126
"Sul federalismo infranazionale" <i>Edmondo Paolini</i>	p. 138

DOCUMENTI APPROVATI

Mozione di politica generale n. 1	p. 147
Mozione di politica generale n. 2	p. 154
Mozione di politica generale n. 3 "Il nuovo modo di fare politica e il rispetto delle regole"	p. 158
Il federalismo e suoi strumenti politici	p. 163
Per un'Italia democratica in un'Europa democratica	p. 166
Mozione sulla partecipazione del MFE alle competizioni elettorali nazionali	p. 167
Delega al Comitato centrale per la nomina delegati MFE al Congresso del WFM	p. 168
Mozione sul rilancio del polo comunitario del federalismo e sulle euro-regioni	p. 168
Mozione sui lavoratori migranti	p. 169

ELEZIONI

Comitato Centrale	p. 173
Collegio dei Probiviri	p. 175
Collegio dei Revisori dei Conti	p. 175

ORGANI DEL MFE PER IL BIENNIO 1995-96

Presidente d'Onore	p. 179
Presidente	p. 179
Vice-Presidenti	p. 179
Segretario	p. 179
Vice-Segretari	p. 179
Tesoriere	p. 179
Direzione nazionale	p. 179
Comitato Centrale	p. 180

Presentazione

Un congresso rappresenta un momento importante nella vita di un movimento politico. E' l'occasione sia per un bilancio dell'azione svolta, sia per l'indicazione della futura linea strategica. Al Congresso di Sabaudia, il MFE ha trovato una risposta convincente alla sfida del 1996. E' necessario, tuttavia, continuare instancabilmente il dibattito per trovare all'interno del MFE l'unità indispensabile per raggiungere gli obiettivi indicati dal Congresso. Un MFE lacerato da divisioni interne ben difficilmente riuscirà a condurre un'azione efficace.

Lo scorso Congresso di Pescara del 1993 aveva approvato una linea d'azione fondata sulla petizione al Parlamento europeo, nel quadro della Campagna per la democrazia europea promossa dall'UEF. Inoltre, il Congresso di Pescara aveva deciso l'adesione del MFE al World Federalist Movement, sancendo con questa decisione organizzativa la svolta politico-culturale del Congresso di Bari del 1980. Per realizzare la linea politica indicata dallo slogan «Unire l'Europa per unire il mondo» è infatti necessario rafforzare il federalismo organizzato su scala mondiale. Un'azione mondiale è impossibile se i federalisti agiscono solamente al livello europeo o, peggio, nel solo quadro nazionale.

La petizione al Parlamento europeo per una Costituzione federale europea non è riuscita a raggiungere interamente gli scopi che i federalisti si erano prefissi a causa dell'atteggiamento rinunciatario del Parlamento europeo che, nel momento decisivo, alla fine della terza legislatura, non ha avuto il coraggio di approvare — come aveva fatto dieci anni prima con Altiero Spinelli — un testo di

Costituzione da sottoporre ai Governi in vista del 1996. Si è, tuttavia, conseguito, come sottoprodotto di questa pressione, un risultato di rilievo. Pur di ottenere il parere conforme necessario all'allargamento dell'Unione, i governi europei hanno consentito che il Parlamento europeo fosse presente con due suoi rappresentanti nel Gruppo di riflessione, il cui scopo è la preparazione della Conferenza intergovernativa del 1996. Si tratta di un primo passo verso un potere di codecisione costituente che il Parlamento europeo riuscirà ad ottenere, dati gli ampi poteri di cui ormai dispone grazie al Trattato di Maastricht, quando avrà il coraggio di chiederlo con la necessaria fermezza.

Inoltre, con la decisione di Pescara di aderire al Movimento Federalista Mondiale, il MFE ha voluto compiere un passo significativo verso una sua sempre più attiva partecipazione alla definizione di una politica mondialista. Il fatto che il coraggioso disegno di Gorbaciov, in quegli anni assecondato da Reagan, di riformare l'ONU per metterlo in condizione di governare le grandi sfide globali del nuovo secolo stia progressivamente dileguando dalla scena della politica internazionale non deve indurre alla affrettata conclusione che gli obiettivi del federalismo mondiale non siano più all'ordine del giorno. Quando vennero fondati il MFE nel 1943 e l'UEF nel 1947 non esisteva alcuna istituzione europea degna di considerazione, neppure a carattere confederale. Eppure il dramma della seconda guerra mondiale, come aveva giustamente compreso Altiero Spinelli, aveva posto alla classe politica europea il problema ineludibile dell'unità politica: gli stati nazionali non potevano più rappresentare l'orizzonte politico capace di garantire un futuro di progresso ai popoli europei. Questa medesima situazione, seppure in misura ed in forme differenti, si ripropone su scala mondiale. Delle due superpotenze che avevano garantito il governo del mondo nell'epoca della guerra fredda, ne sopravvive intatta solo una. L'URSS si è sgretolata e la Russia ondeggia pericolosamente tra riforme democratiche e tentazioni autoritarie. Gli Stati Uniti hanno ormai rinunciato apertamente alla illusione di un mondo monopolare. La politica estera americana, specialmente nel corso dell'amministrazione Clinton, si sta riorientando dal globalismo al regionalismo, dove è stato conseguito qualche successo significativo (NAFTA, APEC). Ma, nel complesso, gli USA stanno vivendo una angosciata fase della loro storia. Al loro interno crescono le forze e le correnti di opinione pubblica favorevoli ad un egoistico ripiegamento nazionale, con il conseguente abbandono dell'ONU, una organizzazione considerata ormai troppo onerosa per i limitati scopi della politica estera statunitense. Ma in questo modo gli USA favoriscono un ulteriore deterioramento

dell'ordine internazionale. E' la tragedia del disimpegno. La politica americana, anche quella interna, è percorsa da crisi e lacerazioni, perché la costruzione del nuovo mondo del XXI secolo è impossibile con il vecchio armamentario della politica di potenza. Il crollo del muro di Berlino non ha risparmiato neppure gli Stati Uniti.

Come si afferma nella risoluzione congressuale, l'imperialismo come fenomeno mondiale è ormai finito. Si è aperta l'epoca dell'interdipendenza globale, della cooperazione pacifica e della solidarietà internazionale. Ma se queste potenzialità della storia non si tradurranno in concrete iniziative istituzionali per un nuovo ordine internazionale, l'alba del nuovo secolo potrebbe segnare l'inizio di un secondo tragico medioevo. Le forze che la scienza e la tecnologia hanno messo a disposizione dell'umanità possono generare immani catastrofi e sciagure. Ambiziosi dittatori o piccoli gruppi di fanatici possono ormai disporre facilmente di armamenti micidiali. Gli stati nazionali moderni sono sorti e si sono consolidati per garantire in primo luogo la sicurezza e il diritto alla vita dei loro cittadini. Ma è proprio questo compito primario dello stato che non è più garantito dal governo nazionale. Nella società mondiale sopravvivono il diritto tribale del più forte e l'anarchia, che il feticcio della sovranità assoluta rendono possibili. Non esiste un governo mondiale e senza un governo ragionevole dell'interdipendenza saranno certamente le forze più primitive e distruttive dell'umanità a prendere il sopravvento.

E' in questo nuovo contesto planetario che il fenomeno dell'unificazione europea assume una rilevanza decisiva. Un arretramento, o peggio un fallimento, della politica di unificazione europea potrebbe provocare una ulteriore disgregazione dell'ordine internazionale. L'Unione europea rappresenta non solo il motore del sistema delle relazioni internazionali in Europa, ma anche il perno di alcune fondamentali intese continentali, basti pensare alla NATO, agli accordi di Lomé, ai rapporti tra Unione europea e America Latina, tra Unione europea e ASEAN, ecc. Al contrario, la creazione di una Federazione europea, anche se inizialmente limitata all'Unione economico-monetaria e ad un rafforzamento della politica estera comune, rappresenterebbe un passo in avanti decisivo per il rilancio di una politica di unificazione mondiale. Gli Stati Uniti, oggi costretti ad un ripiegamento pericoloso, troverebbero un valido e potente alleato in Europa per una riforma dell'ONU, che le consenta di divenire il fulcro su cui costruire un nuovo ordine internazionale. I popoli del nostro pianeta, specialmente i più poveri, attendono con ansia prospettive di giustizia, libertà e pace. La scienza, la tecnologia, la cultura e l'economia stanno trasformando il mondo in una

comunità di destino. E' assurdo, e tragico nello stesso tempo, che la politica mondiale continui a fondarsi sul dogma della sovranità nazionale esclusiva.

Per gli europei è venuto il momento della scelta. Nella lunga fase della guerra fredda, l'Europa ha potuto avanzare a piccoli passi. Gli americani garantivano agli europei una moneta comune stabile ed una difesa efficace. Ora questa situazione di privilegio è terminata. Gli europei devono assumersi le proprie responsabilità, verso se stessi e verso il mondo. Per questo, la Conferenza intergovernativa del 1996 si presenta come un appuntamento decisivo. I problemi sul tappeto e le scelte necessarie sono state illustrate con estrema chiarezza dal documento della CDU/CSU del 1° settembre 1994. Il dibattito che si è aperto nei principali paesi dell'Unione (ma purtroppo non in Italia) ha mostrato che partiti ed opinione pubblica sono ormai coscienti della posta in gioco. I Parlamenti nazionali hanno chiesto al Parlamento europeo di venir consultati. Ed il Parlamento europeo sta preparando una base di discussione con i Governi europei per assicurare una riforma dell'Unione che elimini finalmente il deficit democratico e consenta l'allargamento senza provocare la diluizione dell'Unione in un'area di libero scambio. La linea d'azione è stata da tempo indicata dai federalisti europei e recepita interamente dalla CDU/CSU: è necessario che i paesi che intendono costruire la Federazione europea lo possano fare, senza essere bloccati dal veto dei paesi antieuropei o da quelli ritardatari. Naturalmente il nucleo federale deve essere aperto a tutti coloro che decideranno di prendervi parte.

Su questo orientamento di massima il Congresso di Sabaudia si è espresso unanimemente. Nella mozione di politica generale (n. 1), approvata dalla maggioranza del Congresso, si indica anche l'obiettivo della mobilitazione dei cittadini e dei poteri locali in vista di una grande Assise nazionale nel corso del semestre italiano di presidenza dell'Unione. Lo scopo delle Assise nazionali è quello di mantenere una costante pressione sul Governo italiano, affinché tenga fede all'impegno di difendere la prospettiva federalista in sede di CIG, come richiesto dall'ordine del giorno di iniziativa popolare, promosso dal MFE e che il Parlamento dovrebbe approvare prima del Consiglio europeo di Messina del 2-3 giugno. L'azione che il MFE ha promosso per l'approvazione di un ordine del giorno di iniziativa popolare, che impegni il governo italiano a sostenere una posizione federalista in sede di CIG, rappresenta un atto di coraggio, di volontà e di orgoglio. Va infatti ricordato che l'iniziativa è stata avviata nel settembre 1994, in un momento in cui a causa di un governo euroscettico, prevaleva tra i partiti italiani, compresi quelli

dell'opposizione, un generale pessimismo sulla prospettive dell'unificazione europea e sul ruolo che l'Italia avrebbe potuto giocare in Europa. E questo euroscetticismo si era talmente diffuso nell'opinione pubblica che, per la prima volta, i federalisti hanno dovuto fronteggiare, in alcuni casi, un ambiente apertamente ostile.

Ma queste difficoltà sembrano ora superate e con l'avvio del semestre di presidenza italiana è pensabile che il problema dell'unificazione europea ritorni ad occupare un ruolo rilevante nel dibattito politico nazionale.

Infine, va ricordato che al Congresso di Sabaudia si sono contrapposte tre liste politiche. Due si sono esplicitamente pronunciate su questioni di politica generale. Una si è espressa su problemi di metodo. Si tratta di un segnale di divisione che deve suonare come un campanello di allarme per tutti quei militanti che hanno a cuore il futuro del MFE. Le divisioni interne possono essere fatali per un movimento fondato sul volontariato e l'autonomia politico-culturale.

La realizzazione della strategia di lotta delineata a Sabaudia dipenderà dunque anche dalla capacità del MFE di trovare la forza e la volontà di superare queste pericolose divisioni.

Guido Montani

Maggio 1995

Programma del Congresso

Lunedì, 24 aprile

- ore 9.00 Apertura del Congresso
Saluto delle Autorità e degli invitati
Messaggio del Presidente, Mario Albertini
Relazione del Segretario, Guido Montani
- ore 11.00 Riunioni delle Commissioni
- 1^a Commissione: *Il nucleo federale e l'Unione europea*
Presidente: Giuseppe Usai
Relatori: Pier Virgilio Dastoli
Antonio Padoa Schioppa
Rapporto in seduta plenaria: Rodolfo Gargano
- 2^a Commissione: *Federalismo, democrazia e solidarietà*
Presidente: Roberto Castaldi
Relatori: Lucio Levi
Franco Spoltore
Rapporto in seduta plenaria: Giorgio Anselmi
- 3^a Commissione: *L'Europa e il mondo verso un nuovo ordine internazionale*
Presidente: Onofrio Spitaleri
Relatori: Raimondo Cagiano
Domenico Moro
Rapporto in seduta plenaria: Ernestina Giudici
- 4^a Commissione: *La crisi politica italiana e l'unità europea*
Presidente: Giancarlo Calzolari
Relatori: Francesco Gui
Sergio Pistone
Edmondo Paolini
Rapporto in seduta plenaria: Ruggero Del Vecchio
- ore 15.00 Seduta plenaria
Relazioni dei *Rapporteurs* delle Commissioni
Dibattito generale

Martedì, 25 aprile

- ore 9.00 Seduta plenaria
Dibattito generale
- ore 11.30 Votazioni
- ore 14.30 Seduta plenaria
Approvazione delle mozioni
Proclamazione degli eletti
- ore 17.00 Chiusura del Congresso

Messaggio del Presidente Mario Albertini

Cari Amici,

Le mie condizioni di salute, che sono note alla maggior parte di voi, mi costringono, per la prima volta dall'inizio della mia militanza, a disertare un Congresso del Movimento Federalista Europeo. La mia forzata lontananza mi addolora tanto più in quanto l'Europa si trova oggi di fronte ad un bivio dal quale dipende il nostro futuro e quello dell'intera umanità. Ma la classe politica sembra non aver affatto capito l'importanza radicale delle scelte da fare.

La scelta federalista, i cui termini sono stati formulati per la prima volta da Spinelli nel *Manifesto di Ventotene*, ci colloca in un punto di osservazione privilegiato. Ma questo ci attribuisce la responsabilità di impegnare tutte le nostre energie nello sforzo permanente di comprendere la natura dell'alternativa storica di fronte alla quale si trova oggi l'Europa, di condensare questa comprensione in parole d'ordine e diffonderla attraverso l'azione.

Gli anni della scelta che gli Stati stanno per compiere sono quelli che inizieranno nel 1996 con la convocazione della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht e con la possibilità di creare, nel corso della terza fase dell'Unione monetaria, la moneta europea. Di fatto gli esiti possibili di questo processo decisionale sono sostanzialmente tre. Il primo — ormai impossibile, a meno di avvenimenti clamorosi, dopo il rifiuto della candidatura alla Presidenza della Repubblica francese da parte di Delors — è la creazione di un vero e proprio nucleo federale, anche se inizialmente limitato ai poteri già trasferiti a livello europeo e ad un numero relativamente ristretto di Stati. Si tratterebbe di ciò che viene chiamato il "nucleo duro". Esso comporterebbe il completamento inevitabile della federazione, la nostra vittoria e l'inizio del corso federalista della storia mondiale. Il secondo è la creazione della moneta europea tra i paesi che ne avranno il diritto, naturalmente accompagnata da una razionalizzazione delle istituzioni attuali dell'Unione, che manterreb-

bero il loro carattere intergovernativo. Questo risultato, pur essendo insoddisfacente, consentirebbe comunque al processo di unificazione europea di rimanere sul campo ed introdurrebbe senz'altro in esso un importante fattore di irreversibilità e di dinamismo.

Il terzo è il puro e semplice fallimento sia sul fronte della moneta che su quello delle istituzioni, anche se mascherato con qualche espediente formale. Ciò che dobbiamo sapere sin da ora è che questo fallimento non avrebbe lo stesso significato di uno dei tanti momenti di impasse che il processo di integrazione ha conosciuto e superato fino ad oggi. Esso rappresenterebbe la fine del tentativo di unificazione europea. Va tenuto presente, d'altra parte, che in questo caso avremmo non solo la disgregazione della Comunità, ma anche un grave indebolimento degli stessi Stati nazionali. I loro governanti, quando sanno quello che dicono, non si stancano di ripetere che senza l'unità europea i loro Stati perderebbero gran parte della loro forza, anche se poi non tengono alcun conto di questa osservazione. Dobbiamo ricordare che oggi, alla scomparsa dell'ombrello monetario costituito dalla stabilità del dollaro si aggiunge quella dell'ombrello militare americano. Ciò mette i governi europei di fronte a due compiti praticamente impossibili senza unità federale: quelli di creare essi stessi le condizioni globali della propria sicurezza e del funzionamento del grande mercato unico.

Dopo la fine della Guerra fredda il mondo è alla ricerca di un nuovo assetto. Esso potrà essere creato solo se l'umanità saprà avanzare sul cammino della propria unità federale per affrontare così, con crescente efficacia, i problemi globali della pace, dell'equilibrio ecologico e della solidarietà con i popoli più poveri della Terra. Non esistono altre direzioni di marcia, se non quella della corsa verso l'abisso, cioè verso il ritorno del nazionalismo, la proliferazione delle armi nucleari, l'esasperazione dell'intolleranza, le pratiche del genocidio, del terrorismo e della pulizia etnica, e infine la catastrofe ecologica e nucleare.

L'Europa deve dire queste cose. L'Europa può e deve opporsi al risorgere della barbarie, sconfiggendo prima di ogni altra cosa lo spirito di divisione al proprio stesso interno e sostenendo la formazione di grandi federazioni regionali e il loro coronamento: un governo mondiale.

Ma soltanto i federalisti hanno la piena consapevolezza delle responsabilità alle quali l'Unione europea deve oggi far fronte, del carattere radicale delle decisioni da prendere negli anni 1996-1999 e della gravità della crisi che si abatterà sull'Europa e sul mondo se l'occasione andrà perduta. Essi devono parlare di questa crisi globale in un ambiente indifferente o ostile, che mette costantemente in primo piano contrapposizioni puramente nazionali e in tal modo mette

l'accento sulle nazioni, come se esse avessero recuperato la loro forza di un tempo, e nasconde alla vista degli uomini il superamento dello stato nazionale come la sola alternativa storica alla degradazione della vita politica, alla crisi delle istituzioni democratiche e al ritorno della barbarie. Per questo il loro compito è difficile. Memori del messaggio di Ventotene, essi devono guardarsi dal pericolo permanente di lasciarsi risucchiare dal quadro nazionale e di essere indotti a "schiarrarsi", anziché costringere le forze politiche nazionali a presentarsi unite esse stesse sul fronte della lotta per l'Europa. Eppure nessuno Stato che non abbia mai conosciuto momenti di unità nazionale ha raggiunto la grandezza e conseguito risultati storici di grande portata.

Io sarò spiritualmente con voi in questo Congresso e nel tempo che lo seguirà. Intendo continuare, fino a che le mie forze me lo consentiranno, a dare il mio contributo di riflessione per sostenere il Movimento, al quale ho dedicato tutta la mia vita e tutte le mie energie, nel compito sempre difficile di trovare la propria strada nelle circostanze mutevoli della storia. Ma devo prendere atto dell'impossibilità nella quale mi trovo di spostarmi e di essere fisicamente presente alle riunioni. Per questo, dopo una serena riflessione, sono giunto alla irrevocabile determinazione, che del resto è già nota alla maggior parte di voi, di non ripresentare la mia candidatura alla presidenza del MFE. Consentitemi comunque di esprimere la certezza che il Movimento saprà, anche in questo Congresso, essere all'altezza della sua ispirazione originaria e della sua storia cinquantennale: una storia di lucidità intellettuale, di pulizia morale e di indipendenza nell'azione di cui ogni federalista deve essere orgoglioso. Una storia che deve continuare.

Mario Albertini

RELAZIONI



Relazione del Segretario, Guido Montani

I. La politica internazionale alla ricerca di un nuovo paradigma

1. *L'Europa e il mondo dopo la guerra fredda* — Le decisioni che l'Unione europea dovrà prendere nel 1996 per conciliare l'allargamento con l'approfondimento democratico avranno una diretta ripercussione sull'ordine internazionale. Nel dibattito politico contemporaneo è scomparsa la stessa idea di ordine internazionale. E ben difficilmente questa prospettiva potrà tornare alla ribalta senza un'Europa capace di agire.

Nel corso della fase di distensione tra le due superpotenze, avviata da Reagan e Gorbaciov, mentre si smantellavano gli arsenali nucleari veniva anche aperto un dibattito sul nuovo ordine internazionale in cui l'ONU assumeva una rilevanza centrale. La guerra fredda aveva paralizzato quasi del tutto questo organismo virtualmente sovranazionale, che nella nuova situazione, al contrario, occorreva valorizzare. Il disimpegno delle due superpotenze dalle rispettive zone di influenza sarebbe stato facilitato da un progressivo rafforzamento dell'ONU come forza di pace.

La disgregazione dell'URSS e la profonda crisi di identità che ha investito tutta l'area dell'ex-impero sovietico ha messo in crisi questa prospettiva di ordine internazionale. Gli Stati Uniti hanno mostrato di non poter sostenere, da soli, l'impegno necessario per imprimere alla politica internazionale un nuovo corso. Ben presto è risultato evidente che l'ONU avrebbe dovuto intervenire anche in situazioni (come la ex-Jugoslavia, la Somalia, il Ruanda, ecc.) in cui gli Stati Uniti non avevano un immediato interesse nazionale da difendere e, col tempo,

la politica estera americana si è allontanata sempre più dal riferimento dell'ONU. Si è così aperta una fase in cui la politica internazionale resta senza orientamenti precisi: il mondo ha oggi ancora più bisogno che nel passato di un'ONU capace di operare come "governo mondiale", ma nessuno per ora intende affrontare le riforme necessarie per mettere l'ONU in condizioni di agire efficacemente. La politica internazionale si avvia dunque a grandi passi verso un disordine crescente.

La situazione in cui si trova l'umanità è paradossale. La corsa insensata agli armamenti ha convinto le due superpotenze della necessità del disarmo. Ma la fine della guerra fredda ha provocato la disgregazione dei blocchi ed il successivo vuoto di potere ha generato instabilità e conflitti. "Lo sviluppo della tecnologia e degli armamenti ha provocato un rimpicciolimento del nostro pianeta", diceva Einstein nel 1946 ad un gruppo di giovani federalisti di Chicago, "dobbiamo ora cambiare il nostro pensiero nel mondo della politica e del diritto".

Senza un nuovo pensiero politico non si organizza pacificamente il mondo nell'età dell'interdipendenza globale.

2. *Il pensiero politico contemporaneo e l'ordine internazionale post-guerra fredda* — Il crollo dell'URSS ha comportato anche il discredito del comunismo come pensiero politico attivo. L'internazionalismo comunista aveva, per la verità, cessato di essere un fattore propulsivo della politica mondiale già da molti anni. Dopo il disfacimento dell'impero sovietico sopravvivono solo piccole forze politiche che si richiamano all'internazionalismo comunista di osservanza sovietica. Oggi, sono sostanzialmente tre gli orientamenti politici che, al contrario, pretendono di tenere il campo e di fornire criteri per l'organizzazione della politica internazionale.

L'internazionalismo democratico. La vittoria dei regimi liberal-democratici nei paesi dell'Est europeo e dell'ex-URSS, con la progressiva transizione dall'economia pianificata centralmente all'economia di mercato, ha generato l'illusione che fosse vicino il momento del trionfo della democrazia universale e della pacificazione progressiva tra tutti i popoli, perché i regimi democratici, così dicono questi internazionalisti, non hanno ragioni di provocare conflitti con altre democrazie. Questo punto di vista spesso corrisponde ad una implicita giustificazione della politica estera americana, che presenta gli USA come l'alfiere della democrazia nel mondo. Vi è anche chi ha teorizzato la transizione ormai irreversibile alla democrazia nel mondo come la "fine della storia" (F. Fukuyama).

Il nazionalismo e la politica di potenza. Alla visione ottimistica

dell'internazionalismo democratico, si è presto contrapposta una visione più realistica, fondata sulla constatazione che la fine dei grandi blocchi imperiali ha liberato non solo le forze democratiche, ma anche quelle del nazionalismo e che queste seconde potrebbero prevalere sulle prime. La tragedia della Jugoslavia e le continue tensioni nei Balcani e nel Caucaso stanno a testimoniare che non si è affatto giunti alla fine della storia. E' ritornata dunque alla ribalta anche una cattiva copia della classica teoria della ragion di stato: la dottrina della geopolitica, che concepisce la politica internazionale come la risultante dell'equilibrio o dello scontro tra potenze nazionali.

Il nazionalismo è una dottrina flessibile e proteiforme. Vi è chi sostiene che le nazioni possono convivere pacificamente (come nell'idea di Europa delle patrie) cooperando ciascuna - piccole, grandi e medie potenze - per il proprio e l'altrui benessere e chi invece sostiene che è inevitabile che si giunga sino alla delimitazione di precise aree di influenza, a veri e propri imperi e, se necessario, a guerre. Ad esempio, in Russia, Zhirinovski afferma senza troppe preoccupazioni diplomatiche: "La miglior soluzione — per quanto riguarda il futuro ordine internazionale — è la divisione in zone di influenza lungo la linea Nord-Sud... I Giapponesi e i Cinesi si incaricheranno del Sud-Est asiatico, delle Filippine, della Malesia, dell'Indonesia, dell'Australia. La Russia dell'Afganistan, dell'Iran e della Turchia. L'Europa occidentale del continente africano. Il Canada e gli Stati Uniti dell'America Latina". Al conflitto Est-Ovest del passato, Zhirinovski sostituisce così una politica internazionale fondata sull'imperialismo Nord-Sud.

Lo scontro tra civiltà. Si sostiene, spesso implicitamente e senza un riferimento dottrinario preciso, che nel mondo contemporaneo si farà sempre più frequente lo scontro tra diverse civiltà, in particolare tra l'Occidente ed il mondo Islamico. Il fondamentalismo islamico rappresenta un pericolo costante nel Mediterraneo ed il terrorismo islamico è ormai riuscito a colpire sia gli USA che l'Europa. Conflitti tra culture differenti si manifestano anche in Asia e in Africa. Prendendo come punto di riferimento culturale Toynbee, vi è chi sostiene che "gli stati nazionali continueranno a giocare un ruolo primario negli affari internazionali, ma i principali conflitti politici mondiali metteranno a confronto nazioni e gruppi appartenenti a diverse civiltazioni. Lo scontro tra civiltà dominerà la politica mondiale. Le linee di frattura tra civiltà rappresenteranno anche le linee del fronte dell'avvenire" (S. P. Huntington).

Queste teorie contengono tutte una parte di verità, ma non consentono affatto di costruire un ordine internazionale fondato sul diritto, la democrazia e la giustizia. Nessuno di questi punti di vista è in grado

di comprendere il mondo del XXI secolo e di fornire criteri efficaci per l'azione politica.

3. *Le tendenze fondamentali della politica mondiale* — Se si intende fondare un pensiero politico su solide basi, non ci si può esimere dal prendere in considerazione le grandi tendenze della politica mondiale post-guerra fredda. Vi sono forze che si sono dimostrate attive nel passato, nel corso della guerra fredda, e che hanno spinto le due superpotenze alla nuova fase della distensione. Queste forze sono ancora attive oggi e con esse occorre fare i conti.

La globalizzazione dell'azione umana. Il mondo contemporaneo è caratterizzato da una crescente globalizzazione o, per usare una più precisa espressione di Albertini, da una crescente interdipendenza in estensione dell'azione umana. La politica internazionale non ha ancora un governo visibile e democratico, ma la cooperazione internazionale tra le grandi potenze sulle questioni decisive della sicurezza e dell'economia è continuata ininterrottamente anche dopo la caduta del Muro di Berlino. Sono esplosi principalmente conflitti locali la cui portata è stata accuratamente limitata da una politica di "contenimento regionale" da tutte le parti in causa. Così è successo per la ex-Jugoslavia, il Caucaso, la Somalia, il Ruanda, la Cambogia, la Corea del Nord, ecc. L'economia mondiale accomuna ormai i paesi industrializzati e quelli in via di sviluppo. Il commercio internazionale è aumentato a ritmi sostenuti anche negli anni più recenti. La faticosa trattativa per gli accordi GATT si è conclusa positivamente e gli Stati Uniti, seppure a stento, hanno accettato le limitazioni di sovranità implicite negli accordi per la World Trade Organization (WTO). Le grandi conferenze dell'ONU sull'ambiente (a Rio) e sulla popolazione (al Cairo) hanno dimostrato la formazione di un'opinione pubblica mondiale il cui orientamento condiziona sempre più l'azione dei governi. La stessa opinione pubblica mondiale, infine, è ormai consapevole che il problema della sicurezza internazionale dipende dalla capacità o meno dell'ONU di far fronte alle situazioni di crisi. Il dibattito sulla riforma dell'ONU è aperto ed è destinato a continuare perché nessuno si aspetta che l'ordine internazionale possa essere garantito da una nuova politica dei blocchi militari.

La regionalizzazione. E' impressionante constatare, nei pochi anni che ci separano dalla fine della Guerra fredda, come il mondo si stia rapidamente riorganizzando in ben definite macro-regioni continentali, il cui primo obiettivo è la realizzazione di vaste aree di libero scambio, ma che potrebbero sfociare in più consistenti accordi politici di cooperazione per lo sviluppo e la sicurezza reciproca. In primo luogo l'Unione europea si è allargata a tre nuovi paesi ed ha avviato

intensi rapporti di associazione con i paesi dell'Est europeo, in vista di un ormai prossimo loro ingresso nell'Unione. Rapporti di associazione sono stati anche allacciati con la Russia e le Repubbliche della ex-URSS. Per i paesi del Mediterraneo, l'Unione europea ha varato un progetto di area di libero scambio. Gli USA hanno concluso con Canada e Messico l'importante accordo NAFTA, che per la prima volta associa direttamente paesi industrializzati e paesi in via di sviluppo in una sola area di libero scambio. Al vertice di Miami, gli Stati Uniti hanno proposto che un accordo simile al NAFTA venga sottoscritto tra tutti i paesi del Continente americano, dalla Terra del Fuoco sino all'Alaska. Dal 1° gennaio 1995 è entrato in funzione il Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay, Uruguay), un'area di libero scambio di 200 milioni di consumatori. Nel Pacifico, si è avviata la costruzione di un grande polo di libero scambio e di sviluppo che include quattro paesi americani (USA, Canada, Messico, Cile), le tre Cine (Cina, Hongkong, Taiwan), l'Australia, la Nuova Zelanda, il Giappone, la Corea del Sud e la Papuasias. Recentemente l'Unione europea ha avviato trattative con l'ASEAN (Brunei, Indonesia, Malaysia, Filippine, Singapore, Thailandia e Vietnam) per migliorare ed accrescere l'interscambio tra il continente europeo e quello dell'Asia-Pacifico, e con il Mercosur per l'America latina.

Il processo di regionalizzazione, al contrario di quanto si dice comunemente, non confligge affatto con il più ampio processo di globalizzazione. La regionalizzazione è in realtà un sottoprodotto della crescente interdipendenza globale dell'economia. I singoli paesi, piccoli o grandi che siano, difficilmente riescono a reggere la sfida della concorrenza internazionale senza creare delle associazioni di stati sufficientemente ampie.

Tuttavia, va notato che da questa difficile fase di riorganizzazione dell'economia globale su basi macro-regionali resta per ora esclusa l'Africa. In un mondo che si attrezza alla grande competizione tra continenti, l'Africa sta andando alla deriva. Secondo un rapporto della Banca Mondiale, prima della fine del secolo in Asia il numero dei poveri (cioè degli individui aventi un reddito giudicato al di sotto della soglia di povertà) passerà da 805 milioni a 435 milioni; nell'America Latina e nei Caraibi esso scenderà da 75 a 60 milioni; nell'Africa Sub-Sahariana il numero dei poveri salirà da 85 a 265 milioni.

La crisi dello stato nazionale come fenomeno mondiale. Il paradigma della Guerra fredda ha orientato per quasi mezzo secolo la politica mondiale. Il confronto ideologico-militare tra USA e URSS su scala mondiale aveva consentito una forte coesione tra i governi dei due blocchi e le rispettive popolazioni. La fine della guerra fredda ha

fatto cadere le ragioni del consenso ai poteri costituiti, che non hanno più potuto invocare la ragion di stato contro un nemico ormai scomparso. Una volta esaurita la breve fase di cooperazione tra USA e URSS e caduto il velo ideologico, diventa sempre più evidente che anche le cosiddette grandi potenze (Stati Uniti inclusi) non sono in grado di affrontare adeguatamente i problemi mondiali. Si moltiplicano dunque gli osservatori e gli studiosi (come ad esempio lo storico Paul Kennedy) che riconoscono che nella nuova epoca post-guerra fredda gli stati nazionali non sono abbastanza grandi per risolvere i problemi mondiali, e non sono abbastanza piccoli per assicurare la partecipazione e l'interesse dei cittadini al loro governo.

Negli USA — uno stato federale che agisce nel mondo come grande potenza nazionale — la crisi dello stato si manifesta principalmente in un ripiegamento su sé stessa della politica americana. Gli USA rinunciano progressivamente al loro ruolo di potenza planetaria. Si preoccupano sempre più dei problemi interni e di riorganizzare i rapporti coi più stretti vicini. Gli USA sono una ex-potenza mondiale in declino. Vi sono altre manifestazioni di questo ridimensionamento degli USA come grande potenza nazionale. La forza di coesione della ideologia del *melting pot*, che sin dall'origine era servita ad integrare masse enormi di immigrati, facendoli sentire in breve tempo "cittadini americani", oggi sembra esaurita. Molti immigrati latino-americani conservano la loro lingua e nelle università è contestato il curriculum di tipo "occidentale" da gruppi etnici di diversa provenienza. Anche la politica di progressiva centralizzazione di poteri al livello del governo federale, che era iniziata con la prima guerra mondiale e continuata col New Deal, sembra subire una battuta di arresto che prelude ad una inversione di tendenza. Sia tra i democratici che tra i repubblicani si fanno strada proposte per la redistribuzione dei poteri agli "states", che, nel contesto dell'economia globale, diventano sempre più attivi persino nella politica "estera" (la cosiddetta paradiplomazia). Finita la fase del centralismo nazionale, si può finalmente ritornare ad un fisiologico equilibrio tra i poteri federali.

In Russia le cose vanno ancora peggio. Chi ha provocato la disgregazione dell'URSS si è illuso di mantenere in vita gli "stati nazionali" di cui l'URSS rappresentava una fittizia federazione. Ma i fatti stanno dimostrando che il processo di disgregazione è ben lontano dall'essersi concluso. Il conflitto tra Russia e Cecenia mostra che il principio nazionale non è più, nel mondo contemporaneo, un fattore sufficiente di coesione e di integrazione. Se lo stato russo continuerà a venir concepito come stato mononazionale e non come federazione di nazioni, il processo di stabilizzazione del potere democratico in Russia sarà difficilissimo e forse impossibile. In

verità, la Russia non è più un impero, non è uno stato nazionale (è un miscuglio di nazionalità all'interno e numerosi russi vivono al suo esterno) e non è ancora una federazione.

La crisi dello stato nazionale, che nell'immediato dopoguerra ha costretto i paesi europei a cooperare strettamente per la loro sopravvivenza, investe ormai le due ex superpotenze mondiali. Anche per loro non vi è altra scelta che cooperare per progredire.

4. *Verso un nuovo paradigma della politica internazionale* — Il solo pensiero politico veramente mondiale che consenta di conciliare la democrazia con l'autonomia nazionale e con la formazione di società multiculturali è il federalismo. Nel mondo dell'interdipendenza globale, è un'illusione pensare che la democrazia tradizionale si possa estendere e mantenere senza scontrarsi, e soccombere, con il nazionalismo e la politica di potenza. Va da sé d'altra parte che una moltitudine di potenze nazionali in conflitto tra di loro, poiché non ammettono alcuna legge che limiti la loro sovranità, può portare solo alla catastrofe un mondo in cui la scienza e la tecnologia rendono vano ogni tentativo di erigere e conservare le frontiere tra i popoli. In questa prospettiva di crescente interdipendenza, non è infine inevitabile lo scontro tra civiltà differenti. Lo stato moderno è sorto e si è consolidato grazie alla sua capacità di garantire la convivenza pacifica tra individui e gruppi con visioni diverse sulla religione, la cultura e la politica. Non è vero che lo scontro tra culture sia inevitabile e che una civiltà universale sia impossibile. Osserva giustamente la militante femminista del Bangladesh, Taslima Nasreen, in esilio in Svezia perché minacciata di morte dai fondamentalisti islamici: "La diversità delle culture non mi sorprende. Mi interessa la gente e qui ho incontrato un mucchio di persone che credono nella libertà di espressione e nei diritti umani. Non mi viene neanche in mente che queste persone che lottano contro l'oscurantismo, l'intolleranza, la superstizione e l'ignoranza appartengano a un'altra cultura. Chi ha una mente limpida, giusta e razionale è cittadino del mondo. E insieme dobbiamo lottare".

Questa solidarietà di lotta per una comune cittadinanza mondiale si sta facendo faticosamente strada nel mondo islamico, come in quello confuciano, arabo, cinese e ortodosso, in Asia, in Europa, in America e in Africa. Nessuno può imporre frontiere al movimento mondiale per i diritti dell'uomo e del cittadino. La talpa della storia è al lavoro. La civiltà mondiale si sta costruendo giorno dopo giorno grazie all'insopprimibile aspirazione di ogni individuo a migliorare la propria condizione di vita. Cultura e politica svolgeranno una funzione reazionaria sino a che continueranno a dividere e segregare una

parte di umanità. E' il federalismo che abolendo le frontiere emancipa e libera individui e popoli.

Guerre, odi etnici e razzismo non sono mali incurabili. Se l'umanità vorrà liberarsene, il secolo XXI dovrà essere il secolo del federalismo.

II. Aspetti mondiali del federalismo europeo

1. *L'architave del nuovo ordine internazionale* — Sono molto rari nella storia i momenti in cui gli individui possono contribuire ad imprimere un corso ragionevole agli avvenimenti. Uno di questi momenti straordinari è certamente rappresentato dalla fondazione degli Stati Uniti d'America, con la prima costituzione federale della storia. Hamilton era perfettamente consapevole che, se la costituzione non fosse stata ratificata, gli stati americani si sarebbero divisi e tra di loro sarebbero sorte le stesse rivalità che contrapponevano in Europa le grandi potenze dell'epoca. Con l'unione politica, gli americani non solo avrebbero evitato quelle sciagure, ma avrebbero potuto godere di una lunga fase di prosperità. A distanza di due secoli, possiamo constatare senza esitazioni la correttezza di questo giudizio. Senza la ratifica della costituzione federale, gli americani del Nord avrebbero avuto un destino non molto differente da quello degli americani del Sud, che hanno impiegato la maggior parte delle loro energie per combattersi e indebolirsi a vicenda. E la stessa storia mondiale avrebbe preso un corso del tutto diverso, perché a partire dalla prima guerra mondiale, gli Stati Uniti hanno condizionato profondamente la politica internazionale.

L'Europa contemporanea si trova in una situazione del tutto simile a quella degli Stati Uniti ai tempi di Washington e di Hamilton. L'Unione europea non è ancora una federazione. Ma se lo diventerà, gli effetti della Federazione europea saranno ben più diretti e profondi sull'ordine internazionale di quanto non sia accaduto con gli USA, che hanno influito sulla politica internazionale solo come grande potenza e non come modello politico. La Federazione europea rappresenta l'architave e, insieme, il paradigma del nuovo ordine internazionale.

2. *Ordine e disordine monetario internazionale* — Dopo la dichiarazione di inconvertibilità del dollaro in oro (1971), il mondo non ha più avuto un ordine monetario internazionale. L'ordine monetario rappresenta la premessa irrinunciabile di qualsiasi ordine economico (si considerino gli accordi GATT sulle tariffe doganali: essi possono venir facilmente violati da svalutazioni competitive).

Ad ogni ordine monetario internazionale corrisponde un ordine socio-economico interno. Il Gold Standard ha potuto funzionare nel secolo scorso perché per le banche centrali non esisteva nemmeno il problema di assecondare le politiche interne dell'occupazione e non era messo in discussione il principio del bilancio in pareggio. La politica monetaria, nell'epoca del Gold Standard, aveva come obiettivi primari quelli di garantire la stabilità dei prezzi e la parità oro della valuta nazionale. La situazione è completamente mutata con l'emergere delle organizzazioni sindacali, delle politiche del welfare state e dell'uso della moneta e del bilancio pubblico per finalità di sviluppo e di occupazione. L'ordine monetario di Bretton Woods (1944) ha potuto funzionare sino a che gli USA sono stati in grado di esercitare la loro egemonia attraverso il FMI. Quando Europa e Giappone si sono rafforzati ed hanno cominciato a mettere in atto politiche economiche indipendenti, il sistema di Bretton Woods è crollato. Dopo la crisi del dollaro, ciascun paese ha adottato l'insieme di politiche di bilancio e di inflazione che più gli si confaceva. Il risultato inevitabile è stato un sistema internazionale di cambi flessibili, cioè il disordine monetario internazionale.

3. *Maastricht e Bretton Woods* — Nell'epoca dell'interdipendenza globale, nessun paese, per grande che sia, può più imporre delle regole di condotta (monetarie e fiscali) al resto del mondo. E' necessario che ciascuno stato adotti regole costituzionali vincolanti al suo interno e verso gli altri paesi con cui intrattiene rapporti economici. Gli stati dell'Unione europea hanno cominciato a farlo con il Trattato di Maastricht. L'unione monetaria è possibile se ciascun paese adotta una disciplina di bilancio (il pareggio o una oscillazione controllata intorno al pareggio). Si ritorna di fatto alle regole del Gold Standard: la Banca centrale europea ha come compito istituzionale quello di mantenere i prezzi stabili; diventano impossibili variazioni di cambio e speculazioni tra le monete europee; e si ritorna alla regola del bilancio in pareggio (o quasi). Maastricht rappresenta la nuova Bretton Woods, perché anche se per ora sono solo i paesi europei ad accettare queste regole di comportamento, solo su questa base sarà possibile ricostruire l'ordine monetario internazionale.

Una volta istituita, la moneta europea avrà un'ampia circolazione internazionale e diventerà certamente competitiva nei confronti del dollaro. Tra Europa e USA si instaurerà un nuovo equilibrio. Come la stabilità del Marco tedesco si è imposta agli altri paesi europei come regola di condotta (non a caso la Germania persegue con più tenacia degli altri la stabilità monetaria: è un paese federale in cui i Länder hanno interesse a limitare l'inflazione al minimo), allo stesso modo la

moneta europea rappresenterà un magnete per la finanza internazionale e gli USA saranno, prima o poi, costretti ad adottare le medesime regole di stabilità monetaria e di pareggio del bilancio dei paesi europei. Su questa base, diventerà allora possibile ed opportuno stabilizzare i cambi tra moneta europea e dollaro, aprendo così la via per un accordo generale con il Giappone e tutti gli altri paesi che accetteranno le medesime regole di comportamento.

4. *Il modello europeo di sviluppo* — La lotta contro la disoccupazione è molto più difficile in Europa che negli Stati Uniti. In Europa la protezione del mercato del lavoro è maggiore ed il costo del lavoro è molto più elevato. Se i paesi europei affronteranno in ordine sparso la concorrenza internazionale dei paesi più industrializzati e di quelli in via di sviluppo, a basso costo del lavoro, rischieranno di smantellare lo stato sociale oppure di rifugiarsi nel protezionismo, provocando così la sclerosi del sistema produttivo e tecnologico europeo. La sola via feconda è quella di un piano europeo di sviluppo, le cui linee essenziali sono già state tracciate nel Libro bianco di Delors. Le regole di Maastricht consentono di programmare una crescita non inflazionistica dell'economia europea e di rispondere alla sfida concorrenziale dell'economia mondiale senza costruire la "fortezza Europa". Si tratta di accrescere la competitività dell'industria europea grazie alla costruzione di grandi reti di comunicazioni stradali, ferroviarie e telematiche, al miglioramento dei sistemi educativi, alla riduzione progressiva del costo del lavoro compensando i bilanci pubblici con imposte ecologiche, all'aumento dell'intensità occupazionale della crescita con politiche di solidarietà verso gli esclusi dal mercato del lavoro, il part-time ed una maggiore flessibilità del tempo di lavoro.

Dal secolo scorso l'Europa è all'avanguardia nella sperimentazione delle politiche di solidarietà. Il vecchio modello di stato sociale è oggi in crisi. La sfida è mondiale. Stati Uniti e Giappone non rappresentano affatto modelli di riferimento: entrambi sono ben lontani dai livelli di solidarietà garantiti in Europa. L'Unione europea deve e può assumersi la responsabilità di conciliare il mercato, l'efficienza e la solidarietà.

5. *La sicurezza europea* — Il problema della sicurezza europea non può essere affrontato con le categorie del passato, in termini di politica di potenza. Basti riflettere sul fatto che è difficile identificare le frontiere potenziali dell'Unione europea e indicare da quale paese o regione possono provenire minacce alla sicurezza degli europei (la Russia deve essere considerata un nemico, oppure un paese con cui collaborare per stabilizzare la democrazia?).

La prima osservazione da fare in proposito è che sarebbe un grave errore trascurare gli aspetti della sicurezza derivanti da una crescente capacità d'azione dell'Europa sul terreno dell'Unione economico-monetaria. L'Unione europea, nella misura in cui riuscirà ad allargarsi verso i paesi dell'Est europeo e consolidare i rapporti di associazione con la Russia e le Repubbliche dell'ex-URSS, garantirà più efficacemente la propria sicurezza che non attraverso lo strumento ormai obsoleto della NATO. Osservazioni del tutto analoghe dovrebbero essere fatte per il Medio Oriente e il Mediterraneo, dove la pacificazione in corso tra Israele e Palestina è in grave pericolo se non verrà sostenuta da efficaci aiuti a breve termine.

Infine, l'Europa deve garantire all'Africa la speranza in un futuro migliore. La Convenzione di Lomé è un buon contenitore, ma manca l'essenziale. E' un eccellente accordo di cooperazione per lo sviluppo, con istituzioni comuni che consentono una effettiva parità tra Europa ed Africa, ma gli effetti pratici della Convenzione sono prossimi allo zero a causa dello scarso impegno europeo (anche in questo caso, come per tutte le politiche comunitarie, i governi nazionali preferiscono agire inefficacemente in prima persona, piuttosto che efficacemente insieme). L'Europa può garantire un futuro di speranza all'Africa facendosi promotrice di un grande piano pluridecennale di reti di comunicazione (autostrade, ferrovie, telefoni) per l'intero continente. E' necessario un Piano Delors per l'Africa. Si risolverebbero contemporaneamente i problemi dello sviluppo e della sicurezza, perché in un contesto continentale sempre più integrato, anche i piccoli stati dovrebbero cooperare ad un'impresa comune, riducendo così l'instabilità e l'arbitrarietà dei poteri locali.

6. *Un corpo europeo di intervento* — Nonostante la crescente interdipendenza, nel mondo contemporaneo il ricorso alle armi per regolare i conflitti è frequentissimo. Il commercio delle armi prospera (esso è alimentato per il 90% dai cinque paesi membri del Consiglio di sicurezza dell'ONU) e dilaga la proliferazione nucleare. E' incontenibile l'aspirazione di ogni governo, per piccolo che sia, a divenire sempre più potente. L'Europa non può fare a meno di assumersi la sua parte di responsabilità quando l'impiego della forza diventa necessario. Per questo è necessario che l'Unione si assicuri propri mezzi militari di intervento. La via è ormai aperta con l'Eurocorpo franco-tedesco (a cui si sono aggiunti Belgio, Spagna e Lussemburgo). Un corpo europeo di intervento può consentire all'Unione europea di intervenire con efficacia in situazioni di crisi del tipo Jugoslavo, oppure per contrastare i paesi che fomentano il terrorismo internazionale.

Tuttavia, va osservato che un intervento europeo in paesi extra-

europei solleverebbe immediatamente il problema della legittimità. Difficilmente l'UE potrebbe agire senza la copertura dell'ONU (anche gli USA sono ormai costretti a chiedere il mandato dell'ONU, persino quando agiscono nel "cortile di casa", come il recente caso di Haiti ha dimostrato).

7. *L'Unione europea e l'ONU* — A causa della crescente tendenza della politica americana all'isolazionismo, è sempre più evidente che una riforma sostanziale dell'ONU non potrà avvenire con il solo debole (o inesistente) sostegno americano. Altri paesi che abbiano influenza pari o simile a quella degli USA non esistono. Al contrario, la triade Unione europea-USA-Giappone — in attesa che la Russia possa di nuovo cooperare proficuamente — può svolgere nell'ONU la funzione propulsiva che l'asse franco-tedesco ha esercitato nei confronti del processo di unificazione europea.

Vi sono ormai segni importanti che un'azione politica in questo senso potrebbe portare a risultati decisivi anche nel medio periodo. L'opinione pubblica mondiale è ormai entrata in campo e si fa ascoltare. L'indignazione ed il raccapriccio suscitati dalle feroci operazioni di pulizia etnica e dallo sterminio di intere popolazioni hanno posto sul terreno la questione del "diritto di ingerenza". Per diritto di ingerenza si intende una situazione in cui tutti i governi siano tenuti a rispettare i più elementari diritti umani: quando questo obbligo viene violato l'ONU è legittimata ad intervenire.

Il dibattito sul diritto di ingerenza è aperto. E si deve subito osservare che, se interpretato correttamente, questo diritto include, in nuce, una riforma federalistica dell'ONU. Infatti, l'esercizio di un diritto di ingerenza comporta: a) l'esistenza di un governo (attualmente il Consiglio di sicurezza) che decida sulla necessità dell'intervento; b) l'esistenza dei mezzi necessari, di fatto una forza militare mondiale; c) il consenso — attraverso quali procedure e quali organi? — da parte della comunità internazionale sulla legittimità dell'intervento; d) dunque, una costituzione mondiale accettata da tutti gli stati che fissi i diritti umani fondamentali che ogni governo si impegna a rispettare, comprese le eventuali sanzioni ed "ingerenze" che si renderanno necessarie quando i diritti vengono violati.

Queste brevi osservazioni bastano per mostrare che le condizioni a cui si è accennato per l'applicazione del diritto di ingerenza rappresentano un punto di arrivo, ma non certo un punto di partenza. L'ingerenza è richiesta proprio nei confronti di quei paesi che non rispettano i diritti umani e che verosimilmente non hanno neppure una costituzione democratica (si pensi alla "ingerenza" dell'ONU in Irak per difendere la popolazione curda dalla minaccia di sterminio).

Pertanto, il modello europeo di integrazione è difficilmente applicabile all'ONU. All'Unione europea possono aderire solo paesi democratici. Al contrario, il processo di unificazione mondiale riguarda necessariamente paesi democratici, semi-democratici e non democratici. Tutti gli stati devono accettare l'ONU come loro casa comune.

III. La sfida del 1996

1. *La posta in gioco nel 1996* — Il declino dell'egemonia americana, la disgregazione dell'URSS ed i violenti contrasti nazionalistici nell'Europa centro-orientale hanno infettato anche i paesi dell'Unione, che hanno cominciato a dubitare dell'utilità di continuare la marcia verso la Federazione europea. Il Trattato di Maastricht è stato sottoposto a severissime critiche, non tanto per la mancanza di democrazia, ma per la sua ambiziosa pretesa di trasferire la sovranità monetaria al livello europeo. Anche all'interno di partiti che nel passato si erano dichiarati a favore dell'unità europea si levano ora voci per criticare non solo il progetto di unificazione monetaria ma il Parlamento europeo stesso, che viene considerato come una istituzione inutile e screditata. Si vuole così colpire al cuore la democrazia europea in formazione.

La Conferenza Intergovernativa (CIG) del 1996 dovrà tranciare la questione. Oggi, l'opinione pubblica europea dubita che esista una seria volontà dei governi di procedere verso l'unità. L'allargamento dell'Unione, se non interverrà una opportuna riforma democratica delle istituzioni, può portare alla paralisi decisionale ed alla progressiva diluizione in un'area di libero scambio. E' necessario invertire la tendenza. Se si renderà irreversibile la marcia verso la Federazione europea, si rovescerà l'intero corso della politica mondiale. In caso contrario, il cancro che ha aggredito la Jugoslavia, la Russia e il Caucaso si estenderà progressivamente anche all'Europa occidentale.

2. *Il problema tedesco e la CIG* — Per la prima volta nella storia europea, la CIG è preceduta da un intenso dibattito nei principali paesi dell'Unione. La posta in gioco è talmente elevata che la politica europea è diventata uno dei punti di scontro nella politica interna. Grazie al fatto che importanti forze politiche, come la CDU/CSU, hanno preso chiaramente posizione a favore della soluzione federale, anche i contrari sono stati costretti ad uscire allo scoperto. Il nucleo duro sarebbe composto dai paesi che possono e vogliono subito dar vita all'Unione monetaria e ad un governo federale.

Non è un caso che il progetto federalista sia stato adottato dal

partito del Cancelliere Kohl. La Germania è il paese che sente più acutamente le contraddizioni che incombono sull'Unione europea. L'allargamento dell'Unione è necessario. E' interesse primario della stessa Germania che questo avvenga. Ma l'allargamento mette a repentaglio la coesione politica dell'Unione, modificandone radicalmente la natura. E la Germania non può fare a meno di una Unione europea che diventi capace di agire anche sul terreno della politica estera e della sicurezza. Se la Germania fosse costretta ad affrontare in solitudine questi problemi, come stato sovrano — come è avvenuto nel passato — solleverebbe inevitabilmente le reazioni ed i sospetti degli altri stati europei. La Germania in quanto stato sovrano, per la sua dimensione territoriale, per la forza della sua economia, per le sue intrinseche potenzialità militari, è una grande potenza al centro dell'Europa. E' questo tragico destino che preoccupa la classe politica tedesca e che ha ispirato le proposte della CDU/CSU. L'alternativa esiste. E' la Federazione europea.

3. *Il dibattito in Francia: il federalismo* — Il paese che, insieme alla Germania, resta decisivo nel processo di unificazione europea è la Francia. Dopo la pubblicazione delle tesi della CDU/CSU il dibattito francese sul futuro dell'Europa è salito di tono, diventando il tema dominante delle elezioni presidenziali. A conferma dell'osservazione fatta nel documento della CDU/CSU, secondo cui l'opinione pubblica resta largamente favorevole all'unità dell'Europa quando la classe politica si incarica di indicare con chiarezza l'obiettivo, i sondaggi di opinione hanno registrato un crescente favore per Jacques Delors, come possibile candidato. Delors ha avuto il coraggio di esprimersi più volte a favore del "nucleo duro" e per una "Federazione di stati nazionali".

La rinuncia di Delors alle presidenziali, che resta per noi federalisti, incomprensibile, ha fortemente diminuito le possibilità che nella CIG si potesse manifestare una profonda intesa franco-tedesca per il nucleo federale. Gli ambienti governativi inglesi non hanno nascosto la loro soddisfazione per questa svolta politica. In effetti, non sembra che in Francia vi possa essere un altro candidato alle presidenziali in grado di sostenere le tesi federalistiche con altrettante possibilità di successo. Questo non significa, tuttavia, che la battaglia sia persa. Esiste un "effetto Delors" di cui la politica francese deve tener conto. Il federalismo ha ormai acquisito una piena legittimità nel dibattito interno e si è potuto constatare che l'ipotesi della Federazione europea non è affatto minoritaria.

4. *Il dibattito in Francia: il fronte antifederalista* — Sul fronte antifederalista meritano di essere ricordate le posizioni di Chirac e di

Séguin. Chirac si propone di annullare i vincoli che la Francia ha assunto ratificando il Trattato di Maastricht. La sua proposta è quella di sottoporre ad un referendum la decisione di passare alla terza fase dell'Unione monetaria. Chirac è consapevole che oltre quella soglia il processo di unificazione politica dell'Europa diverrebbe irreversibile. La sig.ra Thatcher aveva sostenuto il medesimo punto di vista.

Più articolate e precise sono le proposte di riforma dell'Unione europea avanzate da Philippe Séguin. Secondo Séguin la Commissione dovrebbe trasformarsi in un semplice Segretariato, responsabile nei confronti del Consiglio dei Ministri (che decide naturalmente all'unanimità). Il Parlamento europeo dovrebbe rinunciare ai suoi poteri di codecisione legislativa e diventare una Camera Alta, con funzioni consultive. I poteri legislativi dovrebbero essere invece riservati ai Parlamenti nazionali, i soli legittimi depositari della sovranità popolare.

Queste proposte di Séguin rappresentano una esplicita trasformazione dell'Unione europea in Confederazione. Esse si fondano sul presupposto dogmatico che la sola fonte legittima della sovranità sia la nazione ovvero il popolo nazionale. Al livello europeo, nessuna legittimità democratica è possibile perché, secondo Séguin, un popolo europeo non può esistere e non esisterà mai. Spetta ai federalisti ed al Parlamento europeo mostrare coi fatti — il Parlamento europeo dovrebbe avere il coraggio di proporre il suo progetto di costituzione — che un popolo federale europeo esiste e vuole esercitare i suoi diritti.

5. *Il dibattito in Francia: il compromesso* — Tra gli antifederalisti, ma con posizioni più sfumate, si colloca Edouard Balladur. La sua risposta alle preoccupazioni della CDU/CSU di una Germania sempre più forte ed egemone è un nuovo Trattato dell'Eliseo che rilanci la cooperazione franco-tedesca. E' un punto di vista confederalista perché privilegia un gruppo di stati più forti nei confronti degli altri e che, non superando i limiti delle tradizionali alleanze, potrebbe rivelarsi alla lunga una pura illusione. Balladur si dichiara anche a favore di un'Europa a cerchi concentrici, ma in nessun cerchio compare l'ipotesi di un governo federale. Tuttavia, va osservato che Balladur non rifiuta la prospettiva della moneta europea. In effetti, il governo francese sembra deciso a passare già nel 1997 alla terza fase dell'Unione monetaria. Infine, Balladur propone che la CIG prenda in considerazione il rafforzamento della politica estera e della sicurezza. Nel 1996 occorrerebbe fare per la sicurezza quello che il Trattato di Maastricht ha fatto per la moneta.

I punti di contrasto con le proposte dei federalisti riguardano i

poteri del Parlamento europeo ed il ruolo della Commissione. Ma un compromesso tra le posizioni tedesche e quelle francesi non sembra impossibile.

6. *L'obiettivo minimo* — I federalisti devono fissare con chiarezza l'obiettivo minimo che intendono conseguire nella CIG del 1996 ed avere consapevolezza dell'obiettivo massimo conseguibile.

L'obiettivo minimo consiste in un fatto che faccia percepire con chiarezza all'opinione pubblica che l'Unione europea è ormai irreversibile, è cioè diventata una Federazione (anche se limitata ad un nucleo di paesi). Lo stato è per definizione la formazione politica più stabile, salvo situazioni straordinarie che ne minano la legittimità, come è da poco avvenuto per URSS e Jugoslavia o, nel secolo scorso, per gli Stati Uniti, con la guerra civile.

Pertanto, la decisione da parte di un nucleo di paesi di passare alla terza fase dell'Unione monetaria (come già previsto nel Trattato di Maastricht) e di democratizzare — almeno nei settori riguardanti l'Unione economico-monetaria — il sistema di governo deve considerarsi come un risultato sufficiente. La moneta è identificata dai cittadini come il simbolo della sovranità. Se verrà realizzata la moneta europea comincerà di fatto ad esistere lo stato federale europeo, anche se continueranno, come è giusto e necessario, le dispute sulla miglior forma di governo democratico per l'Unione europea.

7. *L'obiettivo massimo* — L'obiettivo massimo conseguibile nella CIG è la Federazione europea (anche se limitata ad un nucleo di paesi) sul terreno dell'Unione economico-monetaria e il progressivo trasferimento all'Unione — entro una scadenza definita — anche delle competenze relative a politica estera e sicurezza (con l'esclusione degli armamenti nucleari, che Francia e Gran Bretagna non intendono attualmente cedere, ma che, appena possibile, dovrebbero rappresentare la base per un nuovo piano Baruch, al fine di affidare all'ONU il monopolio delle armi nucleari).

L'inclusione, tra le competenze dell'Unione, della politica estera e della sicurezza potrebbe rappresentare un pretesto, sfruttabile dal fronte antifederalista, per rafforzare le procedure confederali (ad esempio, costituendo un Segretariato per la PESC responsabile nei confronti del Consiglio) a scapito di quelle federali. La posizione dei federalisti è chiara: i poteri trasferiti dagli stati membri al livello europeo debbono essere sottoposti al controllo democratico. Pertanto la Commissione, a cui devono essere affidati tutti i poteri esecutivi, deve diventare un vero governo europeo responsabile di fronte al Parlamento, unico legittimo rappresentante dei cittadini europei.

8. *Il ruolo del Parlamento europeo* — Tra l'obiettivo minimo e

quello massimo si può individuare un'ampia gamma di soluzioni intermedie. Il risultato finale della CIG dipenderà non solo dall'impegno dei federalisti organizzati, ma anche dalla mobilitazione dei partiti e dell'opinione pubblica e, infine, dalla volontà di contare che esprimerà il Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo ha redatto un progetto di Costituzione federale, ma non ha avuto il coraggio di votarlo e di sottoporlo alla CIG come base per una efficace riforma democratica dell'Unione. La lotta è tuttavia in corso e il Parlamento europeo può ancora far sentire la sua voce.

I federalisti europei, per quanto li riguarda, continueranno a spronare il Parlamento europeo affinché utilizzi i suoi poteri — che sono considerevoli — affinché i cittadini europei abbiano finalmente una Costituzione federale.

IV. L'Italia e l'Europa

1. *Il voltafaccia del Governo italiano* — Nella storia del processo di unificazione europea, il governo italiano, a partire da De Gasperi, ha sempre avuto una posizione favorevole alla Federazione europea e, in alcuni casi rilevanti, ha esercitato anche una funzione di iniziativa nei confronti di Francia e Germania.

La situazione è completamente mutata dopo le elezioni nazionali del 27-28 marzo 1994. Il governo formato dalla coalizione di maggioranza ha assunto nei confronti del problema dell'unificazione europea una posizione largamente antifederalista ed ha comunque espresso orientamenti marcatamente nazionalistici in politica estera. In sostanza, si sono messi in sordina gli impegni di risanamento finanziario assunti con il Trattato di Maastricht e, in vista della CIG del 1996, che l'Italia dovrà presiedere nella sua fase conclusiva, si è lasciata trapelare una posizione più favorevole alle tesi euroscettiche e confederali del governo inglese, piuttosto che a quelle federalistiche sostenute dal governo tedesco.

2. *La crisi del sistema dei partiti* — “Non sono i partiti a mettere in crisi lo stato, è la crisi dello stato che provoca la crisi dei partiti”. Questo ammonimento di Albertini deve essere tenuto ben presente quando si discute della crisi politica italiana.

L'inversione di rotta del governo italiano ha radici profonde. Negli ultimi decenni, la distensione tra USA e URSS, insieme ai progressi dell'unificazione europea, aveva provocato un mutamento sostanziale nel sistema dei partiti in Italia. Il PCI aveva progressivamente assunto una posizione favorevole all'unificazione europea ed

all'Alleanza atlantica. Nel contempo, il tradizionale sistema di governo, fondato sulla DC come partito permanente di governo, con cooptazioni occasionali alla sua destra od alla sua sinistra, veniva sempre più messo in discussione. Sembrava che non esistessero più ostacoli sostanziali ad un sistema politico fondato sull'alternanza tra una coalizione moderata o liberale ed una di orientamento socialdemocratico, come avviene nei paesi europei di più ferma tradizione democratica.

Questo processo di transizione ad una democrazia dell'alternanza, che avanzava parallelamente alla costruzione europea, è stato interrotto da due circostanze. La prima è consistita nella reazione anti-europea al Trattato di Maastricht, che ha reso incerta sia la prospettiva politica della trasformazione europea dei partiti, con un Parlamento europeo dotato di poteri effettivi, sia la prospettiva dell'Unione monetaria. In secondo luogo, il crollo dell'URSS e la rinascita del nazionalismo hanno generato l'illusione che l'Italia potesse giocare un ruolo di media potenza nell'equilibrio internazionale. A questa sirena del nazionalismo hanno ceduto sia le forze della destra che quelle della sinistra.

Il problema dell'unificazione europea sembra ora dimenticato dai partiti italiani e, così, un processo che avrebbe dovuto avere come punto di approdo un'Italia democratica, moderna ed europea in un'Europa federale, rischia di avere conseguenze disastrose. Il fascismo, che nel passato era stato relegato ad una piccola ala estrema dello schieramento politico, è improvvisamente divenuto un problema nazionale. L'Italia è l'anello debole della democrazia europea.

In questa fase drammatica della politica italiana si è posto per il MFE il problema di assumere un atteggiamento verso Alleanza Nazionale, un partito in cui convivono forze compromesse con il passato regime fascista ed altre che mirano alla sua trasformazione in un partito della destra europea. L'Italia è in bilico tra democrazia europea e involuzione nazional-populista. Ognuno deve assumersi la sua parte di responsabilità. È venuto il momento di considerare se non sia più utile per la causa federalista rivedere il nostro atteggiamento di chiusura pregiudiziale nei confronti di questa forza politica per favorirne l'evoluzione in senso liberale ed europeistico.

3. *La riforma delle istituzioni* — La riforma del sistema dei partiti si è naturalmente intrecciata con il problema della riforma del sistema di governo. Due sembrano le riforme che possono consentire all'Italia di diventare una moderna democrazia europea: un sistema di governo (incluso il sistema elettorale) che consenta l'alternanza tra maggioranza ed opposizione, per evitare il tanto deprecato consociativismo;

la realizzazione del federalismo interno, grazie ad una effettiva autonomia amministrativa e fiscale degli enti territoriali minori (regioni e comuni). In questo modo si accrescerebbe la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica e si potrebbe migliorare l'efficienza dei servizi sociali.

I partiti italiani hanno, tuttavia, affrontato queste questioni ignorando del tutto i rapporti dell'Italia con l'Unione europea. Nella prospettiva che l'Italia diventi un paese membro della Federazione europea, il problema delle riforme si semplifica considerevolmente, perché le grandi orientamenti relativi ai poteri di indirizzo economico (ad esempio, la moneta e la politica monetaria) e di indirizzo della politica estera sarebbero già fissati al livello europeo. Il rispetto rigoroso del Trattato di Maastricht rappresenterebbe già un orientamento sufficiente. Se, al contrario, si affrontano le riforme istituzionali per fare dell'Italia uno stato sovrano "media potenza" si entra in un vicolo cieco. La proposta di un sistema presidenziale, che in ipotesi sarebbe ragionevole e possibile per consentire unità ed efficacia all'azione di governo, solleva le giustificate paure di una possibile degenerazione verso un regime populista o peronista. La proposta del federalismo interno genera la preoccupazione legittima della secessione o della fine della solidarietà tra regioni ricche del Nord e regioni povere del Sud.

Presidenzialismo e federalismo interno non incontrerebbero invece obiezioni insormontabili in un'Italia la cui partecipazione ad un'Europa federale sia ormai divenuta un fatto certo ed irreversibile.

4. *Un governo di garanzia europea* — La crisi della politica italiana è giunta sino al punto che l'unità morale generata dalla lotta per la Resistenza, che aveva unito i partiti antifascisti nel CLN per fondare la nuova Repubblica, si è sfaldata. Si tratta di una ulteriore fase di aggravamento della crisi dello stato.

Il dibattito politico si è trasformato in scontro perpetuo — con conseguenze che potrebbero risultare catastrofiche per le istituzioni democratiche — poiché permangono sulla scena i fantasmi del "pericolo comunista" da un lato e della "minaccia fascista" dall'altro. Sino a che perdurerà questa situazione, destra, sinistra e centro troveranno sempre ragioni per porre veti reciproci.

La via d'uscita è un governo di garanzia europea, che si ponga come obiettivo prioritario quello di assicurare la partecipazione dell'Italia alla costruzione della Federazione europea, riprendendo il cammino interrotto del risanamento finanziario, come l'Italia si è impegnata a fare ratificando il Trattato di Maastricht, e che, in questa prospettiva, affronti il problema delle riforme istituzionali necessarie

per consentire all'Italia di diventare una vera democrazia europea. Nessuno vuole escludere a priori l'Italia dal nucleo federale. Ma il governo italiano deve mostrare con chiarezza la sua volontà di farne parte.

Questo governo, chiaramente di emergenza e di transizione, dovrebbe essere sostenuto da tutti coloro che, indipendentemente dai partiti di appartenenza, intendono dar vita ad una nuova fase della storia italiana, quella di un'Italia che riforma se stessa costruendo un'Europa pacifica, libera e solidale.

5. *L'Italia e la democrazia europea* — L'Italia attraversa una crisi gravissima. Ma, fino a che resterà possibile la costruzione della Federazione europea, per il MFE sarà possibile battersi e vincere. La vera vittoria strategica per il MFE consiste nella creazione del nucleo federale, anche se l'Italia inizialmente dovesse rimanere esclusa.

Oggi in Italia si respira un'atmosfera mefitica. La politica è diventata insulto e provocazione. Ancora una volta, occorre ricordare il saggio ammonimento di Ventotene: "Se la lotta restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale, sarebbe molto difficile sfuggire alle vecchie aporie". Se la Conferenza intergovernativa del 1996 dovesse fallire, questo infausto destino dell'Italia non rappresenterebbe che il preludio di una ancora più profonda crisi europea. Il segnale di avvio sarebbe dato dall'incrinatura dell'asse franco-tedesco.

Questa sventura può essere fortunatamente evitata. E' bastata una ferma manifestazione di volontà, come ha mostrato la CDU/CSU, per rilanciare il dibattito sul federalismo europeo e per rovesciare le aspettative negative, che si erano accumulate minacciose negli scorsi anni, sulla possibilità di realizzare la moneta europea a partire dal 1997. Oggi si levano con sempre più frequenza voci autorevoli a favore di questa ipotesi. In Francia non è più un tabù parlare di federalismo. Le forze della ragione non sono dunque sopite. La tenace ed ingrata lotta dei federalisti europei ha tenuto accesa la fiammella. Un incendio può divampare. Nel 1996 molti nodi dovranno venire al pettine.

V. Il ruolo del MFE

1. *La strategia per la Federazione europea* — Con le sue proposte e le sue azioni il MFE ha contribuito attivamente alla "Campagna per la democrazia europea" promossa dall'UEF. Naturalmente è stato necessario, nelle varie fasi della politica europea e nazionale, adattare gli obiettivi e gli strumenti d'azione alle peculiarità politiche italiane.

Gli elementi essenziali della strategia del MFE sono stati i seguenti:

— la centralità del Parlamento europeo come legittimo rappresentante dei cittadini europei e come punto di riferimento irrinunciabile per la redazione ed approvazione finale di una Costituzione federale;

— la proposta di un nucleo federale, come unica via per conciliare l'allargamento dell'Unione con il suo rafforzamento democratico;

— un ruolo decisivo dell'Italia nella CIG derivante dal fatto che, poiché la Germania ha assunto una posizione favorevole alla creazione di un nucleo federale, mentre la Francia esita ed oppone resistenze al rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, una ferma posizione italiana potrebbe far pendere il piatto della bilancia a favore della Federazione.

Sulla base di questi orientamenti generali, il MFE ha prima promosso la costituzione dei "Comitati dei cittadini europei", al fine di riunire al livello locale tutte le forze favorevoli all'unificazione europea e, dopo aver constatato un orientamento negativo del governo nei confronti della proposta del nucleo federale, ha promosso un'azione specifica di pressione sul nuovo governo italiano in vista della CIG del 1996. Gli strumenti essenziali di questa azione sono consistiti in: a) una Lettera aperta al Presidente del Consiglio; b) un Ordine del giorno di iniziativa popolare che, se approvato dal Parlamento, impegnerebbe il governo a tenere una posizione favorevole alla creazione di un nucleo federale nella CIG. La campagna è stata condotta sia con azioni di base, al livello cittadino e regionale, sia con azioni di vertice, nei confronti del Governo, del Parlamento e delle Segreterie dei partiti.

2. *La lotta in un ambiente ostile* — Questa lotta è in corso e il suo esito è incerto. Si può tuttavia affermare sin da ora che là dove ci si è confrontati con le forze politiche si è potuto constatare che non si tratta più, come nel passato, di sospingere una classe politica pigramente europeista ad esprimersi. La situazione è mutata radicalmente. Oggi i militanti federalisti devono confrontarsi con una classe politica, o almeno una sua parte, che è apertamente o subdolamente contro la Federazione europea. Persino in alcuni partiti in cui persiste ufficialmente un atteggiamento a favore, di fatto si manifestano resistenze e reticenze. Il nazionalismo ha infettato sia i partiti conservatori che quelli progressisti.

Le nostre posizioni si scontrano con una stampa ed un'opinione pubblica che subiscono passivamente un clima euroscettico e nazional-populista. Si deve lottare in un ambiente ostile. Ma ciò nonostante il MFE, in molte sezioni e centri regionali, ha saputo reagire con coraggio ottenendo significativi successi. Le prime resistenze sono

processo storico-politico. Nessuno, al di fuori del MFE, concepisce ancora il federalismo come un nuovo pensiero politico, il primo e solo pensiero politico veramente mondiale.

E' questo il patrimonio custodito dal MFE e che rappresenterà una vera fonte di potere, nella misura in cui sapremo mostrarne tutto il valore. Un pensiero politico è vivo e attivo solo se sa dare risposte ai problemi dell'umanità, là dove le altre ideologie hanno fallito. Il federalismo ha la pretesa di dire come debba essere governato il mondo. Il federalismo intende offrire una prospettiva di speranza a tutti gli esseri umani. A questa sfida il MFE si è attrezzato con un lungo apprendistato, a partire dalla svolta di Bari (1980) sino alla più recente adesione a Pescara (1993) al World Federalist Movement.

5. *Federalismo europeo e federalismo mondiale* — La lotta per il federalismo mondiale non è ancora entrata nella sua fase politica. Il federalismo mondiale resterà necessariamente allo stadio pre-politico (di dibattito e prese di posizioni) sino a che non esisterà un governo europeo capace di agire. Solo a quel momento i federalisti europei potranno battersi per la democratizzazione dell'ONU e la formazione di unioni regionali come obiettivi strategici da perseguire attraverso la politica estera della Federazione europea. Naturalmente il MFE può sin da ora indicare alle forze politiche questi obiettivi. Ma è necessario riconoscere che sino a che non si raggiungerà il punto di non ritorno nella lotta per la Federazione europea, le energie dei federalisti dovranno concentrarsi su questo obiettivo prioritario.

Nel MFE l'orientamento mondialistico si è ormai ampiamente affermato. Ma le difficoltà e le incertezze relative al processo di unificazione europea ritardano una seria azione su questo terreno, decisivo anche per il reclutamento dei giovani. E' comunque in questa direzione che occorre guardare quando si discute del futuro del MFE. La lotta per la Federazione europea è ormai entrata nella sua fase conclusiva. La scadenza del 1996 rappresenterà un punto di svolta anche per il federalismo organizzato.

6. *Il nucleo dei militanti* — Le fasi di transizione comportano necessariamente momenti di crisi, di dubbi e di rinnovamento. Tra le questioni che oggi preoccupano il MFE vi è quella di un relativo calo degli iscritti. E' un fatto serio, che deve essere contrastato con ogni energia perché la forza del MFE dipende anche dal numero dei suoi membri. Ma deve essere collocato in una giusta prospettiva. Era relativamente facile allargare il numero delle iscrizioni negli anni dell'euroottimismo. Oggi dobbiamo nuotare contro corrente. Va inoltre osservato che il numero degli iscritti non è il solo indice della vitalità di un'organizzazione. Il MFE è tenuto in vita dai suoi militanti.

processo storico-politico. Nessuno, al di fuori del MFE, concepisce ancora il federalismo come un nuovo pensiero politico, il primo e solo pensiero politico veramente mondiale.

E' questo il patrimonio custodito dal MFE e che rappresenterà una vera fonte di potere, nella misura in cui sapremo mostrarne tutto il valore. Un pensiero politico è vivo e attivo solo se sa dare risposte ai problemi dell'umanità, là dove le altre ideologie hanno fallito. Il federalismo ha la pretesa di dire come debba essere governato il mondo. Il federalismo intende offrire una prospettiva di speranza a tutti gli esseri umani. A questa sfida il MFE si è attrezzato con un lungo apprendistato, a partire dalla svolta di Bari (1980) sino alla più recente adesione a Pescara (1993) al World Federalist Movement.

5. Federalismo europeo e federalismo mondiale — La lotta per il federalismo mondiale non è ancora entrata nella sua fase politica. Il federalismo mondiale resterà necessariamente allo stadio pre-politico (di dibattito e prese di posizioni) sino a che non esisterà un governo europeo capace di agire. Solo a quel momento i federalisti europei potranno battersi per la democratizzazione dell'ONU e la formazione di unioni regionali come obiettivi strategici da perseguire attraverso la politica estera della Federazione europea. Naturalmente il MFE può sin da ora indicare alle forze politiche questi obiettivi. Ma è necessario riconoscere che sino a che non si raggiungerà il punto di non ritorno nella lotta per la Federazione europea, le energie dei federalisti dovranno concentrarsi su questo obiettivo prioritario.

Nel MFE l'orientamento mondialistico si è ormai ampiamente affermato. Ma le difficoltà e le incertezze relative al processo di unificazione europea ritardano una seria azione su questo terreno, decisivo anche per il reclutamento dei giovani. E' comunque in questa direzione che occorre guardare quando si discute del futuro del MFE. La lotta per la Federazione europea è ormai entrata nella sua fase conclusiva. La scadenza del 1996 rappresenterà un punto di svolta anche per il federalismo organizzato.

6. Il nucleo dei militanti — Le fasi di transizione comportano necessariamente momenti di crisi, di dubbi e di rinnovamento. Tra le questioni che oggi preoccupano il MFE vi è quella di un relativo calo degli iscritti. E' un fatto serio, che deve essere contrastato con ogni energia perché la forza del MFE dipende anche dal numero dei suoi membri. Ma deve essere collocato in una giusta prospettiva. Era relativamente facile allargare il numero delle iscrizioni negli anni dell'euroottimismo. Oggi dobbiamo nuotare contro corrente. Va inoltre osservato che il numero degli iscritti non è il solo indice della vitalità di un'organizzazione. Il MFE è tenuto in vita dai suoi militanti.

Ed è militante chi fa vivere il MFE.

Se teniamo sotto osservazione l'insieme delle attività del Movimento dobbiamo allora constatare che il MFE è vitale e combattivo, come gli sviluppi della Campagna per la democrazia europea in Italia stanno dimostrando. E' presente nella vita politica nazionale. Le sezioni che sono scese in campo al livello locale hanno ottenuto buoni successi ed alcune sono anche riuscite a rinnovare i quadri, in specie quelli giovanili. Esiste dunque un nucleo di militanti che è ben deciso a continuare la lotta ed a reclutare nuove energie per potenziare ulteriormente l'azione federalista.

7. *La forza federalista* — Molte delle difficoltà che in questi anni ha incontrato il MFE hanno investito, seppure in modo ed con intensità differente, le varie organizzazioni della forza federalista. Il Movimento europeo, che rappresenta un importante anello esterno dell'azione del MFE, ha attraversato una fase di crisi che al momento sembra in via di soluzione. Il MFE auspica che possa presto riprendere la fruttuosa collaborazione con il Movimento europeo come è avvenuto nel passato.

L'unità di orientamento politico e, quando possibile, d'azione non sono mai venute meno con l'AEDE, l'AICCRE e il CIFE. A volte è stata invocata una più stretta collaborazione tra le varie componenti della forza federalista. Ma a questo proposito va tenuto presente che l'unità d'azione deve significare essenzialmente il perseguimento dei medesimi obiettivi politici. Questo risultato non discende necessariamente da una moltiplicazione degli strumenti organizzativi di contatto. Naturalmente deve essere mantenuta attiva una osmosi permanente tra le varie organizzazioni, attraverso il dibattito e, quando necessario, una critica aperta e leale.

L'interscambio dei dirigenti nei vari organi si è rivelata una esperienza feconda. Occorre continuare con tenacia su questa strada.

8. *Passato e futuro* — Se consideriamo la storia del MFE, dal Manifesto di Ventotene sino ai nostri giorni, attraverso le sue lotte, gli atti di eroismo dei suoi militanti, le acquisizioni teoriche maturate in duri anni di isolamento e di dibattito, le numerose vittorie conseguite, non possiamo non essere orgogliosi del nostro passato.

E' da questo passato che possiamo trarre stimoli ed incoraggiamenti per superare le attuali difficoltà e preparare il futuro. Bisogna continuare la lotta. Il MFE rappresenta ormai un punto di riferimento per tutti i federalisti in Europa, all'interno dell'UEF, e lo sta rapidamente diventando anche al livello mondiale, all'interno del WFM. E' alla tradizione di Ventotene che comunemente ci si riferisce quando si parla del federalismo come di un nuovo pensiero politico.

Per essere all'altezza del compito è tuttavia necessaria la massima unità di pensiero e d'azione. Le divisioni ed i contrasti sono spesso il frutto di una linea politica non ben compresa o non ben delineata o non sufficientemente discussa. Ad ognuno di questi inconvenienti si può porre rimedio. In questi casi è dovere di ciascuna delle parti in causa far emergere con chiarezza le differenze e cercare con pazienza le vie per un possibile accordo. La ragione deve prevalere ed il metodo della ragione è il dialogo. La nostra responsabilità nel XVII Congresso del MFE sarà quella di indicare la via più efficace per vincere la sfida del 1996. Dalle nostre scelte, dobbiamo esserne consapevoli, dipenderà il futuro del federalismo in Italia, in Europa e nel mondo.

Il nucleo federale e l'Unione europea

Pier Virgilio Dastoli

Durante le situazioni di crisi della Comunità europea sono state avanzate proposte per consentire al processo di integrazione di evolvere anche in presenza di divergenze fondamentali di interessi o differenti volontà politiche o differenti livelli di sviluppo economico.

Ciascuna proposta è utilizzata per descrivere o prefigurare una situazione nella quale gli Stati membri della Comunità o alcuni di essi potrebbero cercare di distanziarsi dalle norme del Trattato o di eluderle o di applicarle in modi modulati nel tempo.

La Comunità, o meglio l'Unione, si avvia molto probabilmente verso una situazione di crisi, poiché la prospettiva della revisione di Maastricht prevista per il 1996 è vissuta dai paesi membri in modi radicalmente differenti, con governi e forze politiche che sostengono la necessità di dotare la Comunità-Unione di competenze federali (la difesa, la moneta, la cittadinanza...), ma senza chiarire se essi accettano di dotare la Comunità-Unione di istituzioni federali (un governo sopranazionale, un'autorità legislativa bicamerale, una corte costituzionale...); e con governi e forze politiche che rifiutano e le istituzioni federali e le competenze federali.

Vale dunque la pena per noi federalisti di ricordare quali proposte sono state avanzate fino ad ora e su quali proposte è opportuno che si affermi la strategia del Movimento Federalista Europeo.

L'Europa à la carte

La prima proposta fu avanzata nel 1965 dal francese Louis Armand, primo presidente dell'Euratom: essa è comunemente definita come l'Europa *à la carte*, perché descrive una situazione in cui lo sviluppo di iniziative al di là del trattato (l'Europa dei brevetti, le agenzie in settori nuovi come l'informatica, i trasporti, l'oceanografia, la ricerca, l'acqua, l'inquinamento...) viene affidato alla libera adesione di ciascuno Stato membro. In un ipotetico menu di accordi settoriali, ciascuno Stato potrebbe così scegliere quelli più conformi

ai propri interessi sfuggendo ai vincoli ed alle regole dei trattati comunitari.

L'Europa a due velocità

Willy Brandt fu il primo statista europeo a proporre — nel novembre 1974, come presidente dell'SPD — l'idea dell'Europa a due velocità, rilanciata un anno dopo dal primo ministro belga Leo Tindemans nel suo rapporto al Consiglio consacrato in particolare al progressivo rafforzamento e approfondimento del serpente monetario.

L'idea della doppia velocità riemerse un anno e mezzo dopo quando il presidente della Repubblica francese, Giscard, ed il cancelliere tedesco Schmidt decisero di rilanciare il processo di unione economica e monetaria bloccato dopo il fallimento del piano Werner, aprendo una situazione nella quale vi erano alcuni paesi che volevano ma non potevano (l'Italia e l'Irlanda), paesi che potevano ma non volevano (il Regno Unito) e paesi che volevano e potevano (la Francia, la Germania, il Benelux e la Danimarca).

L'Europa a geometria variabile

Durante la crisi aperta con il conflitto sul bilancio della Comunità, nel primo semestre del 1980, l'allora deputato europeo Jacques Delors avanzò la proposta di un'Europa a geometria variabile, intendendo applicare questo metodo ad accordi sottoscritti dalla maggioranza dei paesi membri nel quadro delle regole comunitarie ma con la possibilità di deroghe (oggi si direbbe *opting out*) per uno o più paesi membri.

L'articolo 82 di Spinelli

Il problema del rapporto fra un gruppo di paesi decisi ad approfondire il processo di unificazione politica europea e l'insieme delle regole comunitarie è stato posto in modo più ampio dal Parlamento europeo durante i lavori di elaborazione del "progetto Spinelli". Secondo la più controversa delle sue norme — l'articolo 82 — il trattato è aperto "alla ratifica di tutti gli Stati membri delle Comunità europee", ma se esso fosse ratificato "da una maggioranza di Stati la cui popolazione forma i due terzi della popolazione globale delle Comunità i governi degli Stati membri che hanno ratificato si riuniranno immediatamente per decidere di comune accordo sulle procedure e sulla data di entrata in vigore del presente trattato nonché sulle relazioni con gli Stati membri che non hanno ancora ratificato".

In un documento elaborato dai giuristi della commissione affari

istituzionali del Parlamento europeo, si sono esaminati i possibili scenari che avrebbero potuto verificarsi dopo la ratifica del “progetto Spinelli”: tutti gli Stati aderiscono all’Unione, che dunque sostituisce le Comunità europee (scenario della sostituzione); alcuni Stati aderiscono all’Unione mentre gli altri restano fedeli alle Comunità (scenario della coesistenza); alcuni Stati aderiscono all’Unione che assume le responsabilità di nuovi settori mentre tutti gli Stati membri restano nelle Comunità, che mantengono le competenze iniziali (scenario della complementarità); alcuni Stati aderiscono all’Unione che assume ugualmente la responsabilità in settori che sono di competenza delle Comunità, nelle quali rimangono tutti gli Stati membri (scenario della concorrenza); alcuni Stati aderiscono all’Unione e tutti gli Stati proclamano di comune accordo la dissoluzione delle Comunità, stabilendo un quadro appropriato di relazioni (scenario dell’associazione).

L'integrazione differenziata di Spinelli

Il progetto Spinelli prevedeva un’altra norma attraverso la quale era possibile un’applicazione differenziata della legge europea (articolo 35): secondo il Parlamento europeo “la legge può subordinare a dei termini di tempo o accompagnare con misure di transizione differenziate secondo il destinatario, la messa in opera delle sue disposizioni quando l’uniformità di applicazione si scontra con delle difficoltà particolari dovute alla situazione specifica di alcuni dei destinatari.

Questi termini di tempo e queste misure devono tuttavia avere come obiettivo quello di facilitare l’applicazione ulteriore dell’insieme delle disposizioni della legge a tutti i destinatari”.

L’idea di una differenziazione nell’applicazione delle norme comunitarie fu ripresa nel rapporto del Comitato Dooge istituito dal Consiglio europeo di Fontainebleau in vista della Conferenza sull’Atto unico europeo.

Entre ceux qui voudront

Il presidente della Repubblica francese, Mitterrand, affermò — nel prendere posizione a favore del progetto Spinelli il 24 maggio 1984 — che l’Europa a più velocità o a geometria variabile traduceva una realtà “che si impone”. La formula usata da Mitterrand fu “coloro che lo vorranno”, per indicare così la volontà di andare avanti con un nuovo trattato destinato a coprire settori non previsti dalle Comunità europee (l’educazione, la salute, la giustizia, la sicurezza, la lotta al terrorismo), senza sostituirsi ad essa, ma prolungandola verso la

realizzazione dell'Unione politica (lo scenario della complementarità del progetto Spinelli).

La confederazione di Mitterrand e Hänsch e l'Europa dei cerchi concentrici di Delors

Il crollo dell'impero sovietico ha spostato all'indietro di quarantacinque anni il calendario d'Europa, riproponendo la questione non risolta dell'unificazione di tutto il continente.

Accanto alla generica proposta di François Mitterrand del dicembre 1989 e, successivamente, a quella più articolata di Klaus Hänsch, si collocò la nuova idea di Jacques Delors di un'Europa dai cerchi concentrici, avanzata davanti al Parlamento nel gennaio 1990, con un primo cerchio di tipo federale, il secondo cerchio consacrato allo spazio economico europeo, il terzo cerchio consacrato ad un sistema integrato di cooperazione politica con i paesi dell'Europa centrale e l'ultimo cerchio consacrato ad un sistema confederale comprendente il Consiglio d'Europa e la CSCE.

Il trattato di Maastricht

Il trattato di Maastricht ha formalizzato vari metodi di integrazione differenziata: gli *opting out* concessi prima al Regno Unito e poi anche alla Danimarca sulla moneta, la cittadinanza e la difesa; l'*opting in* definito da undici governi, con l'esclusione del Regno Unito, per quanto riguarda la politica sociale; le diverse velocità possibili nell'Unione monetaria...

Il nucleo solido della CDU e la "torta nuziale" di Andreatta

In vista del 1996, i tedeschi della CDU hanno pubblicato prima nell'agosto 1993 e poi confermato nel settembre 1994 una serie di proposte il cui elemento centrale risiedeva nell'idea di un "nucleo solido" (*Kern Europa*) basato innanzitutto sull'Unione monetaria ma anche su alcuni elementi essenziali di Unione politica ed al quale sarebbero stati chiamati a partecipare inizialmente solo la Germania, la Francia ed i paesi del Benelux. Da ricordare che, nell'agosto 1993, anche l'allora ministro degli esteri italiano Andreatta aveva avanzato l'idea di un nucleo solido (la "torta nuziale") al quale sarebbero state chiamate a partecipare, oltre ai paesi indicati dalla Germania, anche l'Italia e la Spagna: tale idea era stata ripresa — sottolineando l'importanza di chiarire il carattere aperto del nucleo — dal "gruppo Ardennes" di Bruxelles.

Sono note le polemiche suscitate in Italia dall'apparizione del documento tedesco, polemiche che hanno coinvolto in egual misura

esponenti della sinistra (Fassino, De Giovanni...) ed esponenti della destra (Caputo, Martino...). Attraverso la questione controversa di un nucleo più ristretto di paesi uniti da un accordo su comuni competenze di tipo federale e/o comuni istituzioni federali, la discussione sul nuovo ordine europeo è così entrata a far parte del dibattito fra le forze politiche.

Conclusioni

Spetta al MFE presentare non già delle ipotesi pasticciate di compromesso, ma una visione politicamente ineccepibile, che si richiami all'ipotesi già avanzata da Spinelli con il progetto del 1984.

E' chiaro che le formule di differenziazione all'interno di un quadro istituzionale unico non permettono di risolvere il problema di una distinzione profonda sugli obiettivi e sui metodi dell'integrazione europea.

In particolare è difficile se non impossibile immaginare delle formule di differenziazione — all'interno di un unico trattato — che si applichino alla mancanza di accordo unanime sulla revisione dei poteri e della composizione della Commissione e del Parlamento europeo.

La soluzione è più semplice nel caso in cui il disaccordo si manifesti non già durante i lavori della Conferenza intergovernativa, ma in occasione delle ratifiche referendarie o parlamentari dei risultati della Conferenza intergovernativa prevista per il 1996. Così come avvenne in occasione del primo referendum danese sul trattato di Maastricht, sarebbe possibile immaginare che lo Stato che respinge i risultati della Conferenza si metta al di fuori della logica comunitaria e sarebbe così costretto a raggiungere il piccolo plotone dei paesi legati all'Unione dallo Spazio Economico Europeo (Norvegia, Islanda, Liechtenstein).

La soluzione è più difficile nel caso in cui il disaccordo si manifesti durante i lavori della Conferenza intergovernativa. E' prioritario in questo caso evitare che la maggioranza (che potremmo chiamare di "progresso", sperando che sia effettivamente la maggioranza) accetti dei compromessi che accrescano l'oscurità del trattato, rafforzando l'incomprensione da parte dei cittadini.

E' per questa ragione che io credo che si debba tornare in questo caso allo spirito ed al metodo della proposta avanzata da Spinelli nel febbraio 1984.

Bruxelles/Sabaudia, aprile 1995

L'Europa e la riforma del 1996

Antonio Padoa-Schioppa

Mi limiterò ad alcune osservazioni, espresse in forma sintetica.

1. L'impegno per la convocazione nel 1996 di una Conferenza intergovernativa per la riforma dell'Unione europea costituisce il segno visibile dell'insufficienza dell'Unione (e del Trattato di Maastricht) sul terreno delle istituzioni: un'insufficienza della quale gli autori del Trattato erano ben consapevoli, senza avere avuto peraltro la forza o la possibilità di individuare tempestivamente le idonee soluzioni.

2. E' ormai chiaro a chiunque voglia vedere la realtà — le recenti vicende della lira e del marco ne hanno fornito un'ulteriore conferma — che l'obiettivo della moneta unica è indispensabile al corretto funzionamento del mercato unico; e che tale obiettivo deve essere conseguito quanto prima possibile, se non si vuole mettere a rischio l'esistenza stessa di quel mercato unico che sta alla base (occorre ricordarlo?) dello straordinario incremento del livello di vita degli europei negli scorsi decenni. Ma la via per raggiungere la meta dell'unione monetaria non può essere che quella prevista dal Trattato, la sola che abbia ricevuto il consenso politico della Germania, senza il quale la moneta unica non è concepibile.

3. E' altrettanto chiaro che il mercato unico ed il passaggio alla moneta unica comportano correzioni di rotta nelle politiche economiche nazionali, riconversioni produttive, rischi sul fronte dell'occupazione; e perciò costi non lievi in termini di consenso politico a breve termine. La necessità di intraprendere politiche che promuovano le nuove tecnologie ed incrementino l'occupazione è pertanto innegabile. Il Piano Delors costituisce il solo tentativo di risposta efficace sinora emerso su questo fronte cruciale.

4. E' evidente che le politiche di incentivazione e di stabilizzazione indispensabili a completare la struttura del mercato unico e della moneta europea esigono un incremento del bilancio comunitario, che dovrebbe raggiungere un livello pari al 2% circa del PIL complessivo dei paesi dell'Unione: un livello veramente molto modesto se compa-

rato a quello degli altri Stati federali, ma sufficiente per l'Europa, nell'ottica della sussidiarietà: come studi recenti hanno dimostrato.

5. I governi nazionali si sono mostrati estremamente restii ad intraprendere la via indicata dal Piano Delors, ed ancor più restii — anche quelli meglio orientati verso la prospettiva europea, come il governo tedesco — ad incrementare le risorse proprie dell'Unione sino a raggiungere il livello indicato, che è indispensabile per la efficace messa in opera delle politiche regionali e di coesione. Appare ormai chiaro che senza una diversa procedura di decisione all'interno dell'Unione gli obiettivi di incentivazione e di riequilibrio non potranno venire raggiunti: lo impediscono troppi timori e troppi veti incrociati in difesa degli assetti esistenti. La riforma delle istituzioni comunitarie sul terreno dell'economia nasce da queste concrete esigenze. Non si deve dimenticare che, dal 1950 ad oggi, le strutture istituzionali della Comunità, nella loro progressiva crescita e trasformazione, hanno sempre costituito il mezzo per conseguire gli obiettivi specifici di integrazione di volta in volta posti all'ordine del giorno.

6. Sono fondamentali, in questa prospettiva, i due nuovi "pilastri" introdotti per la prima volta con il Trattato di Maastricht: da un lato la politica estera e la sicurezza, dall'altro gli affari interni e di giustizia. Ogni giorno appare più urgente predisporre per l'Europa linee di condotta e linee di azione comuni: per la sicurezza esterna ed interna dei cittadini europei, ma anche per la pace e la sicurezza dei paesi vicini, che mettono a repentaglio con le loro crisi non solo se stessi ma l'Europa intera. Se si vogliono conseguire risultati concreti su questi fronti, occorrono procedure di decisione e mezzi di azione efficaci. Gli strumenti istituzionali previsti dal Trattato di Maastricht per la PESC e per gli AIG sono invece assolutamente inadeguati, perché puramente intergovernativi e per di più basati sul principio delle decisioni all'unanimità, che è sinonimo di paralisi nei casi difficili, cioè quasi sempre.

7. Gli obiettivi dell'unione economica come quelli dell'unione politica presuppongono dunque, per venire raggiunti, la messa in opera di un diverso meccanismo per le decisioni al livello europeo. Un meccanismo che sia reso ad un tempo più efficace (eliminando i poteri di veto e le paralisi decisionali) e più democratico (facendo scaturire le decisioni dall'indispensabile consenso politico, che trova nel Parlamento europeo il fondamentale punto di riferimento politico e costituzionale). Il cuore della riforma istituzionale del 1996 esige allora il conseguimento di due obiettivi fondamentali, sui quali anche chi scrive si è altrove ripetutamente soffermato per renderne

evidenti sia le motivazioni di principio che quelle di opportunità, le quali si riducono in definitiva alle due parole d'ordine della democrazia e dell'efficienza. Le due riforme indispensabili sono la codecisione legislativa del Parlamento europeo e l'adozione generalizzata del metodo maggioritario nelle decisioni del Consiglio.

8. La codecisione del Parlamento europeo sul terreno legislativo comporta la riforma dei Trattati e l'abolizione delle procedure di consultazione e di cooperazione: esse debbono venir sostituite dalla codecisione, ora prevista nell'art. 189 b solo per talune materie. A sua volta, questa procedura deve essere radicalmente semplificata, riducendone le fasi per l'ipotesi di disaccordo tra Parlamento europeo e Consiglio. Inoltre, si deve prevedere che sia sufficiente la maggioranza dei votanti per l'approvazione degli emendamenti. Infine, occorre distinguere, al livello comunitario, tra "legge" e "regolamento", prescrivendo per le leggi la codecisione tra Parlamento e Consiglio, per i semplici regolamenti la competenza della Commissione.

9. L'adozione del principio maggioritario per tutte le decisioni del Consiglio dei ministri e del Consiglio europeo comporta a sua volta una riforma della ponderazione dei voti che riduca, pur senza eliminarlo del tutto, il vantaggio attuale degli Stati minori rispetto ai maggiori; e che introduca quale criterio complementare per il computo della maggioranza un quorum di voti degli Stati tale da comprendere la maggioranza della popolazione complessiva dell'Unione accanto alla maggioranza degli Stati. Per le materie e le decisioni di maggiore importanza, occorrerà naturalmente prescrivere la maggioranza qualificata.

10. Un terzo punto ove occorre intervenire concerne la procedura di modifica dei trattati comunitari. Per l'avvenire si dovrà prevedere — con riforma dell'art. N (ex 236) — che sia sufficiente una maggioranza qualificata (per esempio, i 3/4 dei voti ponderati ed i 3/4 delle popolazioni rappresentate) per disporre la proposta di modifica dei trattati. Lo stesso deve prevedersi per la ratifica: la ratifica dei 3/4 degli Stati membri dovrà essere sufficiente perché un trattato di modifica entri in vigore nell'Unione, quanto meno nei confronti di quegli Stati che l'abbiano ratificato. La ratifica di tutti comporta rischi e costi troppo elevati, come la vicenda del doppio referendum danese ha dimostrato.

11. Le riforme istituzionali delle quali è da proporre l'approvazione non sono solo queste, anche se solo queste sono da considerare veramente fondamentali, cioè tali che senza di esse la Conferenza del

1996 avrà fallito il suo scopo. Ci limitiamo a menzionarne alcune altre di particolare rilievo.

Quanto al Consiglio europeo, è auspicabile un diverso meccanismo per la presidenza: presidenza di 12 mesi (ovvero 18, ovvero 24), con turnazione che accorpi gli Stati minori in gruppi (ad esempio, Spagna, Portogallo e Grecia; Irlanda e Benelux; Danimarca, Svezia, Finlandia, Austria).

Quanto alla Commissione, è auspicabile una diversa procedura di nomina del presidente e dei commissari, che dia più voce in capitolo al Parlamento europeo per la scelta del presidente e più peso al presidente per la scelta dei commissari. Inoltre è da prevedere una diminuzione nel numero dei commissari stessi, senza la necessità che ogni Stato sia presente con almeno un commissario.

Quanto al Parlamento europeo, è auspicabile che esso venga finalmente eletto secondo una procedura elettorale uniforme.

Quanto alla Corte di giustizia, è auspicabile che essa funga in avvenire anche da corte costituzionale dell'Unione, con riguardo alla tutela dei principi cardinali della costituzione comunitaria, tra i quali il principio di sussidiarietà.

12. Quale forma dovrà prendere il nuovo Trattato predisposto dalla Conferenza intergovernativa? E' verosimile che la forma proposta sarà analoga a quella dell'Atto unico e del trattato di Maastricht, cioè una serie di modifiche ai trattati esistenti. Occorre peraltro sottolineare la necessità che l'Europa si dia presto o tardi (meglio se in tempi brevi) una vera costituzione, alla redazione della quale il Parlamento europeo dovrà dare il suo insostituibile apporto; il quale non potrà mancare neppure nella preparazione della Conferenza intergovernativa del 1996. E' d'altronde evidente che già ora molte norme dei trattati presentano i caratteri di vere e proprie norme costituzionali. Nel nuovo Trattato del 1996 dovrebbero quanto meno venire espressi alcuni principi fondamentali. In particolare, i seguenti: la sovranità popolare, l'equilibrio dei poteri, la solidarietà, l'ordine internazionale istituzionalmente tutelato, accanto ai principi del mercato, della concorrenza, della sussidiarietà che già sono presenti nei trattati del 1957, del 1986 e del 1991.

13. Anche sul fronte delle autonomie il nuovo trattato dovrebbe andare assai più in là di Maastricht. Sussidiarietà è sinonimo di federalismo, ma occorre esprimere con chiarezza: da un lato, la "vocazione federale" della costruzione europea, che comporta la meta ultima di un potere centrale democraticamente legittimato per le decisioni comuni che interessano gli Europei, e di un potere mondiale

per le decisioni di interesse planetario; dall'altro, la piena legittimazione delle autonomie regionali e delle autonomie municipali e locali, pur nella diversità delle tradizioni nazionali. I cinque livelli di potere pubblico (locale, regionale, statale, continentale, mondiale) debbono coesistere ed armonizzarsi nel rispetto del principio di sussidiarietà. L'Europa di domani dovrà legittimare e far vivere questi cinque livelli. Quanto al livello delle regioni, esso andrà ristrutturato, eventualmente anche prevedendo l'istituzione di regioni transnazionali ove le caratteristiche delle popolazioni, dell'ambiente, dell'economia e della cultura lo rendano opportuno.

14. Accanto alla dimensione territoriale del federalismo, occorre dar voce ad una dimensione nuova, che tuteli le culture conviventi sullo stesso territorio, evitando ogni forma di sopraffazione dei più sui meno, dei meno sui meno ancora, dei forti sui deboli. L'Europa è terra di etnie variegate e di culture intrecciate, dalle culture alpine a quelle delle isole, delle valli, delle coste marine; spesso tradizioni, religioni, lingue diverse convivono addirittura nello stesso villaggio. Solo un nuovo federalismo può tutelare le diversità ed in pari tempo assicurare l'unità là dove essa è necessaria. Le vicende della ex Jugoslavia e della ex Unione sovietica dovrebbero aprire gli occhi a chiunque e costituire la pietra tombale di comportamenti che hanno radici millenarie ma che debbono (e possono) venire estirpati dalle radici. Il ruolo dell'Europa su questo fronte è potenzialmente immenso.

15. Tra i problemi urgenti che l'Unione europea dovrà affrontare nei prossimi anni vi è quello dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale: Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Romania, Bulgaria, oltre a Slovenia, Croazia, Serbia, Bosnia ed altri Stati ancora. E' chiaro che occorreranno tempi lunghi per predisporre le condizioni per l'ingresso a pieno titolo di tali paesi nell'Unione economica europea. Ma sarebbe grave rinviare di anni il loro ingresso nell'Unione, perché l'ancoraggio all'Europa è essenziale per il consolidamento di quelle giovani democrazie, con i loro mille problemi irrisolti. La strategia corretta — una volta introdotte nel 1996 le fondamentali riforme di cui si è detto — dovrebbe essere dunque di aprire da subito le porte dell'Unione politica a quegli Stati europei che si impegnino a condividere in futuro *tutte* le politiche dell'Unione incluse naturalmente anche le nuove regole istituzionali, consentendo loro peraltro un periodo transitorio anche prolungato in preparazione dell'ingresso nel mercato unico.

16. Poiché la procedura attualmente in vigore prescrive che le

proposte di modifica dei trattati comunitari ottengano l'unanimità dei consensi dei governi e le ratifiche da parte di tutti gli Stati membri per divenire operative, è di vitale importanza stabilire una strategia per l'ipotesi più che probabile di dissensi in seno alla Conferenza. Mentre sulle questioni minori è prevedibile il raggiungimento dell'accordo (eventualmente con concessioni simmetriche), per le questioni più rilevanti — in particolare, per le due o tre riforme fondamentali, sulle quali si è richiamata sopra l'attenzione (sopra, 8-10) — si può immaginare che si imporrà nel corso dei lavori l'alternativa tra una linea "minimalista" (paga di recepire solo ciò su cui tutti sono d'accordo) ed una linea diversa. La prima opzione condurrebbe quasi certamente ad approvare solo modifiche minori e di contorno, ma non la generalizzazione delle decisioni a maggioranza in seno al Consiglio e forse neppure la codecisione legislativa generale del Parlamento europeo.

17. La linea alternativa dovrebbe invece ispirarsi al criterio di sollecitare l'accordo di tutti sugli obiettivi essenziali — debitamente discussi ed attentamente modulati, anche attraverso la eventuale predisposizione di fasi transitorie, come fu fatto intelligentemente con il trattato del 1957 riguardo alla transizione, differita ma automatica, dalle decisioni unanimi a quelle a maggioranza in talune materie — ma di non arrestarsi di fronte al diniego di alcuni. La posta in gioco per i cittadini europei (e non solo per essi) è troppo alta perché ci si debba rassegnare a star fermi o addirittura a retrocedere. Dovrebbe emergere, in ultima istanza, la volontà politica di andare avanti comunque sulla via dell'integrazione, anche a costo di decidere — di fronte al diniego di alcuni nei riguardi delle indispensabili riforme — l'approvazione di un nuovo trattato, concluso inizialmente tra un gruppo maggioritario di Stati dell'attuale Unione deciso a procedere sulla via dell'integrazione. Alla base dell'impegno di chi vuole procedere dovrebbe esservi il proposito di dar vita, pur con l'opportuno gradualismo, ad una struttura federale europea competente per tutte le politiche comuni, fondata sui principî sopra espressi e dotata delle necessarie regole istituzionali.

18. Il nuovo trattato sarebbe naturalmente aperto a tutti gli Stati dell'Unione che lo volessero sottoscrivere. Gli Stati intenzionati a farne parte ma attualmente non in condizione di partecipare a pieno titolo all'unione economica e monetaria — perché non ancora in possesso dei requisiti e dei parametri richiesti — entrerebbero egualmente da subito nella nuova Unione, con fasi transitorie programmate. Gli Stati che viceversa non intendessero sottoscrivere il

nuovo trattato avrebbero il diritto di ottenere il rispetto dell'*acquis communautaire*, o di ottenere la trasformazione del loro rapporto in quello di un soggetto associato entro una zona di libero scambio, restando salvo il diritto di adesione in tempi successivi. Questa strategia non rinunciataria è, tra l'altro, la sola che possa spingere paesi come l'Inghilterra all'accettazione del principio maggioritario e della codecisione legislativa: verosimilmente, il timore di ritornare ai margini della Comunità-Unione provocherebbe un riflesso pro-europeo. E se così non sarà, o quanto meno non inizialmente, pazienza. Non si deve mai dimenticare che la Comunità europea semplicemente non sarebbe nata se si fosse voluto ad ogni costo (come non pochi chiedevano negli anni Cinquanta: si leggano le memorie di Jean Monnet) la partecipazione inglese sin dall'inizio.

19. La polemica sul "nucleo duro" è dunque male impostata e pretestuosa. La vera alternativa è tra chi vuole raggiungere, al livello europeo, un assetto istituzionale equilibrato, stabile ed efficiente, e chi, non volendo le necessarie riforme pur in un contesto ormai tanto diverso da quello degli anni Cinquanta e pur in presenza di un edificio divenuto imponente, propone in realtà un arretramento che minerebbe le basi stesse dell'Unione. La prospettiva della diluizione della Comunità attuale in una semplice zona di libero scambio — una prospettiva non remota, se la comunità a 20 o a 24 Stati che si preannuncia non si darà un assetto costituzionale più adeguato — è densa di rischi, e probabilmente votata al fallimento anche sul terreno degli scambi e delle quattro libertà di circolazione. La Comunità europea non è mai stata una semplice zona di libero scambio, e proprio al disegno ben più strutturato che l'ha fatta nascere deve il suo straordinario successo. Chi ha tentato la creazione di una zona di libero scambio (secondo il modello messo in atto dai promotori dell'EFTA) ha fallito, e non a caso ha poi preferito rifluire nella CEE. Dunque, tornare indietro sarebbe non solo contraddittorio, ma pericoloso.

20. Si deve avere ben chiaro che il modello di Unione verso il quale occorre muovere è profondamente diverso da quello di ciascuna delle federazioni passate o esistenti. Non ha infatti precedenti l'impresa di integrare politicamente e istituzionalmente popoli e stati così diversi, senza nulla sacrificare delle loro peculiari culture e caratteristiche. Gli Stati nazionali non scompariranno, anche se cederanno al livello europeo una parte non secondaria della loro sovranità: quella porzione di sovranità — si noti — che in parte essi hanno ormai perduto in un contesto internazionale nel quale contano le potenze continentali, ed in parte hanno già ceduto con la messa in opera delle politiche

comunitarie e delle correlate istituzioni e normative, che prevalgono su quelle nazionali. Il livello nazionale dunque non sarà annullato, neppure nella prospettiva della crescita del livello regionale. Il principio di sussidiarietà, debitamente osservato e tutelato, dovrà assicurare la prevalenza del livello inferiore sul superiore ogniqualvolta non vi sia un'esigenza dimostrata di ricorrere al livello superiore. Il timore che la costruzione europea faccia scomparire l'identità locale e nazionale è infondato, perché anzi uno dei fini della federazione europea deve e può essere quello della tutela delle differenze, che rischiano di scomparire in un contesto non bilanciato e non disciplinato, in cui prevale il più forte.

21. Il ruolo dell'Italia è stato sinora di primo piano nella costruzione europea, nonostante le tante carenze strutturali del nostro paese. Tale ruolo potrà continuare, se solo si eviterà di assumere atteggiamenti di sterile polemica negativa, del quale si sono avute nell'ultimo anno manifestazioni deplorabili per presunzione e per sordità verso gli autentici valori e i veri interessi degli italiani: valori e interessi che hanno trovato nel referendum del 1989 (promosso dal Movimento Federalista Europeo) un'espressione inequivocabile, sanzionata con l'88% dei voti, un risultato del quale nessuna forza politica deve potersi permettere di infirmare il preciso responso. Il Governo italiano deve dare alla Conferenza del 1996 il suo costruttivo contributo, lungo la linea seguita costantemente dall'Italia negli ultimi quarantacinque anni. Sarebbe assurdo rinnegare uno dei pochi capitoli della storia della prima Repubblica per il quale l'Italia non ha nulla (o quasi) da rimproverarsi.

22. La costruzione dell'Europa unita ha raggiunto una fase nella quale le linee portanti emergono con sufficiente chiarezza. L'obiettivo finale — la creazione di una federazione di stati con un governo centrale minimo, ma sufficiente a gestire efficacemente e democraticamente per i cittadini europei i settori di interesse comune — deve ormai essere esplicitato senza ambiguità, per porre in chiaro quali tra gli stati dell'Unione intendano nei prossimi anni raggiungere la meta. Nessuno deve esservi costretto, ma nessuno deve impedire agli altri di raggiungerla.

I successi spettacolari dell'unione economica hanno attirato anche i riluttanti; ma non si deve dimenticare che la stessa unione economica è nata da una spinta ideale verso l'unità del nostro continente, frutto di una profonda revisione del modello dello stato sovrano: un modello al quale si deve la tragedia immane delle due guerre mondiali, che è stata una duplice, terribile responsabilità dell'Europa. Le intuizioni di

Jean Monnet e di Altiero Spinelli, per vie diverse, sono alla radice dell'unione europea di oggi, del mercato unico e delle istituzioni comunitarie, e nascono indubitabilmente da questa revisione intellettuale e da questa rivolta morale nei confronti di un passato carico di errori e di lutti. Chi nega ciò ignora la realtà di ieri e si preclude la comprensione della vera natura della costruzione europea.

Ma l'edificio fondato quarantacinque anni fa deve essere completato, perché sino a quando ciò non avverrà, esso rischierà di crollare. Moneta unica e riforme istituzionali sono le due cose da fare al più presto. Né si dica che occorre pazienza: la storia di questi ultimi anni mostra una tendenza innegabile verso un'accelerazione senza precedenti: sarebbe gravissimo attendere, quando i tempi sono maturi. La storia conosce anche i crolli improvvisi e le crisi senza ritorno, e ciò che è possibile oggi — con la Germania ancora legata all'idea di Europa, con una situazione internazionale di relativa stabilità — potrebbe non esserlo più tra dieci anni.

Oggi si suole dare gran peso alle scadenze e alle date evocative. Quale migliore occasione per sottolineare la fine imminente di un millennio che è stato segnato, nel bene e nel male, dal sistema europeo degli Stati? La nuova Europa federale, segno di un modo nuovo di associazione politica e di convivenza tra stati garantita dal diritto, deve venire al mondo, in modo visibile, all'alba del terzo millennio: la mattina del 1° gennaio dell'anno 2000.

Appendice: due vie per la riforma

Accordo sul disaccordo: una via praticabile?

a) qualora, in assenza di accordo tra tutti gli stati membri in ordine alle riforme istituzionali, si voglia accertare la possibilità di pervenire ugualmente all'approvazione di un nuovo trattato che introduca per un gruppo maggioritario di stati membri le riforme auspiccate (anzitutto la codecisione legislativa generalizzata e il principio maggioritario senza eccezioni), occorrerà cercare un accordo tra *tutti* su come procedere nei riguardi degli stati che intendano mantenere il regime istituzionale attuale (accordo sul disaccordo);

b) una via da esplorare nella direzione della *geometria istituzionale variabile* potrebbe essere la seguente: stabilire con l'accordo di tutti che un gruppo di stati (quelli che si siano dichiarati a favore delle nuove regole istituzionali: il nucleo federale, UFE) possa intraprendere iniziative e adottare decisioni seguendo le nuove regole istituzionali (dunque, decisioni a maggioranza nel Consiglio e codecisione del

Parlamento europeo); con ciò gli stati dell'UFE vincolerebbero se stessi e non gli altri stati membri dell'UE;

c) il Parlamento europeo funzionerebbe nelle due dimensioni, quella dell'UE (cioè l'attuale) e quella dell'UFE (cioè con la codecisione legislativa generalizzata); in questo secondo caso i membri del PE eletti dai paesi dell'UE non appartenenti all'UFE sarebbero presenti ma senza diritto di voto; lo stesso accadrebbe nel Consiglio dei ministri dell'UFE deliberante a maggioranza semplice o qualificata; quanto alla Commissione, essa dovrebbe avere il potere di iniziativa e di esecuzione sia per le decisioni UFE che per le decisioni UE;

d) il problema della non contraddittorietà tra decisioni dell'Unione-Comunità (UE) e decisioni dell'Unione federale (UFE) potrebbe essere affrontato dando la prevalenza alle decisioni dell'UE su quelle dell'UFE; ma è chiaro che in sede UE non si potrà mai pervenire ad una decisione senza l'assenso dei membri UFE; e quando una decisione UE manca, la via sarà aperta per una decisione UFE secondo le nuove procedure;

e) in tale prospettiva si potrebbe immaginare l'applicazione congiunta di due principi: il principio che consente all'UFE di legiferare liberamente *secundum legem* e *praeter legem*, non invece *contra legem* (intendendo per *lex* la normativa comunitaria attuale); e il principio per cui la legge speciale deroga alla legge generale (sicché le modifiche introdotte in sede UFE dovrebbero configurarsi come speciali per poter prevalere sull'*acquis communautaire*);

f) la Corte di Giustizia dovrebbe essere investita della competenza di giudicare il rispetto di tali principi da parte delle istituzioni europee;

g) anche se questa via può e deve essere esplorata con attenzione, occorre essere consapevoli del fatto che le difficoltà di attuazione sarebbero comunque molto rilevanti: e ciò non solo per la presumibile opposizione di principio dei paesi UE non disponibili all'UFE, ma per la doppia veste in cui verrebbe a trovarsi soprattutto la Commissione, costretta ad una duplice lealtà non facilmente componibile.

Disaccordo sul disaccordo: una via inevitabile?

a) se alcuni tra gli stati dell'UE non acconsentissero né all'adozione delle riforme istituzionali fondamentali volute dagli altri stati, né alla coesistenza dell'UE con l'UFE secondo i principi di cui sopra (o secondo altri principi liberamente concordati), né infine alla propria trasformazione in semplici stati membri associati, non resterebbero aperte se non due vie alternative:

— o il mantenimento per tutti dell'assetto istituzionale attuale, con

i suoi basilari difetti di democrazia e di efficienza,

— o la decisione degli Stati favorevoli al progresso dell'integrazione di procedere comunque alla realizzazione delle riforme istituzionali indispensabili;

b) la seconda via dovrebbe venir imboccata senza esitazione, sulla base della considerazione che la costruzione europea, nata dalla profonda crisi di due guerre mondiali, non deve venire interrotta per l'opposizione di alcuni stati membri al suo completamento: nessuno può obbligare uno Stato ad aderirvi, ma nessuno può impedire agli altri stati di realizzarla;

c) in tal caso occorrerebbe decidere una misura drastica: la messa a punto di un progetto di trattato o di costituzione europea che assumerebbe allora la forma di un *trattato nuovo* e non di una semplice revisione dei trattati esistenti, anche se ciò dovesse comportare la denuncia dei trattati esistenti da parte degli stati favorevoli al completamento dell'integrazione;

d) l'*acquis communautaire* verrebbe integralmente recepito nel nuovo trattato, con tutte le sue implicazioni giuridiche, economiche e istituzionali: *con un unico atto iniziale*, previsto nel nuovo trattato, la nuova UFE farebbe proprie tutte le direttive sinora approvate, tutte le azioni intraprese, manterrebbe i quattro organi fondamentali funzionanti con le nuove regole istituzionali, assumerebbe l'intero organico della Commissione e delle direzioni generali, recepirebbe la giurisprudenza della Corte di Giustizia;

e) qualora si scegliesse di redigere una costituzione per l'Europa, il progetto di costituzione potrebbe venire affidato al Parlamento europeo; in alternativa, il PE potrebbe essere richiesto di dare il proprio *parere conforme* al progetto di nuovo trattato messo a punto dai governi o al progetto di costituzione europea;

f) gli stati dell'UE contrari al nuovo progetto otterrebbero la piena garanzia di conservazione dell'*acquis communautaire* nonché la possibilità di negoziare accordi di associazione permanente;

g) questa via, che può sembrare drastica, è probabilmente la sola percorribile, purché naturalmente vi sia da parte di Germania, Francia, Benelux, sperabilmente anche Italia, Spagna e forse qualche altro stato la volontà politica di completare la costruzione europea entro la fine del secondo millennio; ed è la sola via che possa, se imboccata con convinzione, far decidere all'Inghilterra e ad alcuni altri stati se entrare nell'UFE o attendere, limitandosi alla semplice associazione;

h) agli stati membri dell'UE, la porta per l'ingresso nell'Unione federale (UFE) resterebbe comunque aperta in ogni momento senza condizioni.

aprile 1995

Considerazioni su democrazia internazionale e federalismo

Lucio Levi

La caduta dei regimi fascisti e comunisti e l'avanzata della democrazia

Anche se lo sviluppo della democrazia non è stato né continuo né rettilineo (a cicli di espansione sono seguite fasi di riflusso), nel complesso si può constatare chiaramente nel corso della storia un movimento verso la democrazia. Gli ideali di libertà e di uguaglianza costituiscono il filo conduttore di tutti i movimenti rivoluzionari che hanno contribuito all'umanizzazione delle istituzioni politiche dalla Rivoluzione francese a oggi.

L'affermazione universale della democrazia e la stessa democratizzazione dell'ONU non appaiono più come lontani fini ultimi dopo gli straordinari successi ottenuti in seguito alla caduta dei regimi fascisti nell'Europa meridionale e nell'America latina e dei regimi comunisti nell'Europa centro-orientale e nell'ex-Unione Sovietica. Per la prima volta nella storia più della metà degli Stati (107 su 187) ha adottato un regime democratico (B.R. McColm, "The Comparative Survey of Freedom", *Freedom Review*, 1993).

Democrazia, comunismo, fascismo: tre ideologie della società industriale

La democrazia sembra non avere più alternative, se anche gli Stati che mantengono un regime autoritario si professano democratici. In effetti, dopo la caduta dei regimi comunisti, è scomparsa l'ultima

alternativa alla democrazia. Ha perso ogni consistenza la concezione della storia secondo cui il comunismo rappresenta uno stadio della storia più avanzato della democrazia. Le rivoluzioni del 1989 hanno mostrato che lo sbocco dell'esperienza comunista è rappresentato dalla democrazia rappresentativa e dall'economia di mercato.

Come ha osservato Fukuyama, democrazia e comunismo appartengono "allo stesso stadio della storia". Sono, in altri termini, due ideologie della società industriale. Ciò che distingue il comunismo è che si è dimostrato un'ideologia efficace nel promuovere un processo di industrializzazione a tappe forzate di società arretrate.

Anche le dittature di destra, come il nazi-fascismo, hanno assolto a un'analogia funzione storica. Dahrendorf ha sostenuto la tesi secondo cui "il nazionalsocialismo ha compiuto" una "rivoluzione sociale". E ha aggiunto: "Il contenuto di questa rivoluzione è la modernità... L'uguaglianza, libera da tradizioni, della posizione di partenza di tutti gli uomini, un'uguaglianza che si potrebbe definire come il carattere specifico delle società moderne, non si realizza da sé... Dovunque essa si è affermata, almeno agli inizi è stata un processo violento... L'ingresso nella modernità ha sempre dovuto essere imposto e... solo in seguito ha trovato il consenso degli uomini liberati dai ceppi della minorità. Più questa rottura è tardiva e più duramente essa colpisce gli uomini: in Germania è stata più dura che in Inghilterra... La rottura brutale con la tradizione e l'avanzata nella modernità è il contenuto essenziale della rivoluzione sociale del nazionalsocialismo".

La fine della guerra fredda e la fine del conflitto ideologico

La fine della guerra fredda ha lasciato un grande vuoto non solo perché, con la caduta dei regimi comunisti, ha perso credibilità un'ideologia che offriva all'umanità un orientamento sul proprio futuro e una prospettiva per l'emancipazione dell'individuo.

Questo ritorno alla realtà è certamente positivo, perché ha fatto giustizia di molte illusioni, così come è positivo il fatto che la frattura tra Est e Ovest, tra comunismo e democrazia, si sia ricomposta. Ma ora va affrontato il problema di ripensare il futuro della democrazia.

La democrazia occidentale si è identificata a tal punto con l'anticomunismo che, da quando è stata privata del nemico, subisce una crisi di identità, che mette crudamente in luce l'assenza delle grandi passioni politiche, la mancanza di spirito civico, l'individualismo egoistico, l'autocompiacimento per i traguardi economici raggiunti, l'incapacità di collocare la democrazia finora realizzata nell'orizzonte del processo di emancipazione dell'umanità.

D'altra parte, c'è qualcosa di tristemente ironico nell'entusiasmo

che suscita il mito del benessere sui popoli che sono usciti dal comunismo. Il fatto è che le rivoluzioni del 1989 non hanno prodotto nessuna nuova idealità, ma hanno semplicemente recepito le istituzioni dell'Occidente.

In definitiva, la caratteristica più significativa della nuova era della politica mondiale è la grande avanzata della democrazia, che sembra non avere più alternative. Nello stesso tempo, si tratta di una democrazia che ha perduto la sua ispirazione universale.

La fine della guerra fredda e il declino del conflitto di potenza

Bisogna tener conto però che la nuova era è definita da due elementi che, pur costituendo due aspetti della stessa realtà, devono essere distinti dal punto di vista analitico: la fine del conflitto ideologico tra comunismo e democrazia e la fine del conflitto di potenza tra Est e Ovest.

Ed è ovvio che il futuro della democrazia dipende dall'evoluzione del potere nel mondo. Se si vuole cercare di decifrare il senso della storia contemporanea, bisogna tenere sotto osservazione questa tendenza.

Alla base di questa tendenza c'è un fatto nuovo, che deve essere riconosciuto e analizzato in tutta la sua complessità: la crisi dello Stato sovrano, una forma di organizzazione politica, che ha perso la sua autosufficienza sul terreno del controllo della sicurezza, della protezione dell'ambiente e della direzione dello sviluppo economico-sociale. E' un fenomeno che si è manifestato da tempo in Europa e che costituisce la premessa del processo di unificazione del continente. Oggi comincia a interessare le stesse superpotenze e, come era avvenuto in Europa, produce una forte spinta alla cooperazione, che permette di affrontare problemi che i singoli Stati non sono in grado di risolvere da soli.

C'è, in effetti, una sorprendente analogia tra l'inizio della nuova era della politica mondiale, avviata dai primi accordi sul disarmo, e l'inizio del processo di integrazione europea dopo la seconda guerra mondiale: allora la riconciliazione franco-tedesca, ora la collaborazione tra Stati Uniti e Russia dopo un lungo periodo di forti tensioni.

Alla base del nuovo corso della politica mondiale ci sono profondi cambiamenti nel modo di produzione e nell'organizzazione della sicurezza. Da una parte, la rivoluzione scientifica ha reso il mondo sempre più strettamente interdependente con la conseguenza che un numero crescente di problemi ha assunto dimensioni mondiali. Di qui l'esigenza di soluzioni mondiali e di istituzioni mondiali. D'altra parte, le armi nucleari e le altre armi di distruzione di massa hanno

messo in crisi la politica di potenza e hanno aperto la via, con l'affermazione dei principi di "sicurezza reciproca" e di "difesa non offensiva", introdotti dalla nuova dottrina strategica sovietica, all'esaurimento della guerra di Stato.

Tutto ciò mostra che il nuovo corso della politica mondiale non è soltanto effetto della buona volontà, ma è soprattutto la conseguenza di una necessità. Per gli Stati Uniti e per la Russia il costo della corsa agli armamenti è diventato intollerabile. Non solo la distruttività, ma lo stesso costo delle armi mettono in crisi la politica di potenza. Quest'ultima infatti ha dei costi così alti che finisce col ritorcersi contro chi la pratica. In altri termini, nell'era dell'interdipendenza globale e delle armi di sterminio di massa, la potenza tende ad autodistruggersi.

In conseguenza di ciò, le superpotenze sono uscite esauste dalla guerra fredda. Hanno deciso quindi di metter fine al confronto militare e di collaborare per sopravvivere. E il loro declino è stato accompagnato dall'ascesa nella gerarchia del potere mondiale della Germania e del Giappone. Proprio perché, dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale, hanno perso il ruolo di potenze militari e non hanno dovuto dissanguarsi nella corsa agli armamenti, esse sono diventate grandi potenze economiche.

Allo stesso modo, la via dell'integrazione europea fu imboccata risolutamente solo quando la Francia e la Germania federale riconobbero l'esistenza di interessi comuni e ne trassero la conseguenza che le ragioni che spingevano alla collaborazione erano più forti di quelle dell'antagonismo. Sfortunatamente però il mondo comincia la sua unificazione in condizioni molto più difficili di quanto non sia accaduto ai paesi dell'Unione europea. Questi ultimi infatti poterono fondare il processo di integrazione su condizioni di notevole omogeneità per quanto riguarda sia il grado di sviluppo sia il regime politico (economie industriali e sistemi democratici) e sul protettorato degli Stati Uniti, che eliminò gli antagonismi militari in Europa occidentale.

La conseguenza che si può trarre da tutta questa analisi è che il governo mondiale non è più soltanto un fine prescritto dalla ragione. È un evento in marcia. Si tratta di una tendenza che potrà subire dei rallentamenti e delle battute d'arresto, ma che non potrà essere bloccata.

Lo scontro tra tendenza all'integrazione e la tendenza alla disgregazione

Tuttavia, questa tendenza è contrastata dalla rinascita del nazionalismo. I due storici avvenimenti del dicembre 1991 (il Consiglio europeo di Maastricht, che ha stabilito la data della creazione della

moneta europea e della banca centrale europea e deciso di procedere verso l'unione politica europea, e la dissoluzione dell'Unione Sovietica) simboleggiano gli orientamenti di fondo, che oggi si fronteggiano nel mondo: la tendenza all'integrazione e la tendenza alla disgregazione. L'affermazione di queste due tendenze è la conseguenza della fine del sistema mondiale bipolare. Dal loro scontro dovrà scaturire un nuovo ordine mondiale.

Il superamento del conflitto Est-Ovest e la fine della guerra fredda, mentre costituiscono la premessa fondamentale dell'avvio del processo di unificazione mondiale, nello stesso tempo aprono uno spazio alle forze del nazionalismo, della divisione e della violenza, che erano contenute e disciplinate nell'ambito dei blocchi all'epoca della guerra fredda.

Da una parte, c'è l'aspirazione a creare un nuovo ordine in alternativa a quello bipolare, basato sul ruolo crescente dell'ONU, intesa come potenziale governo mondiale, e di altre organizzazioni regionali, come l'Unione europea, più adeguate a soddisfare i bisogni di cooperazione e di solidarietà di un mondo sempre più strettamente interdipendente. D'altra parte, c'è l'aspirazione alla indipendenza nazionale, che tende a frantumare le organizzazioni internazionali, che avevano governato il mondo all'epoca della guerra fredda e gli Stati multinazionali.

Le spinte disgregatrici sono molto più forti a Est che a Ovest. Dopo aver frantumato il Patto di Varsavia e il Comecon, la Jugoslavia, l'Unione Sovietica e la Cecoslovacchia, sono all'opera in Russia e in molte repubbliche della CSI e minacciano di estendersi all'Europa occidentale, dove si stanno insediando tendenze separatistiche (Italia del Nord, Corsica, Catalogna, Paesi baschi, Scozia ecc.). Mentre la caduta del muro e le rivoluzioni del 1989 avevano acceso la speranza che le due Europe si sarebbero unite, incontrandosi sul terreno comune della democrazia e dell'economia di mercato, oggi questa prospettiva è rimessa in discussione dal rinascere nazionalismo, che ha fatto risorgere nuovi muri tra le comunità che si erano liberate dalle dittature comuniste e disseminano dovunque odio e violenza. Mentre si allontana l'incubo nucleare, la guerra si sta imponendo di nuovo come metodo per la soluzione dei conflitti di confine. Il futuro della democrazia è quindi legato all'esito dello scontro sopra descritto.

Da una parte, la rivoluzione scientifica e la aspettativa dell'esaurimento della ragion di Stato aprono grandiose prospettive di emancipazione per tutta l'umanità: il superamento della separazione tra lavoro manuale e lavoro intellettuale e della divisione del mondo in Stati sovrani.

D'altra parte, la rinascita del nazionalismo cerca di far girare

indietro la ruota della storia, alimentando l'anarchia internazionale, il disordine e il ristagno economico, l'autoritarismo e l'oppressione delle minoranze.

L'Europa è il terreno decisivo di questo scontro. La sua unificazione federale rappresenterà l'avvio del superamento della formula politica dello Stato nazionale, il modello di un ordinamento politico multinazionale, la prima forma di democrazia internazionale, il primo passo verso l'unificazione del mondo.

La democrazia e la ricerca di principi di convivenza universali

Questi requisiti potenziali del modello europeo, sui quali ritornerò più avanti, esigono che si avvii una riflessione sui principi sui quali fondare le istituzioni di un mondo in marcia verso l'unificazione, un'unificazione federale beninteso, destinata quindi a salvaguardare il pluralismo, ma che dovrà elaborare nello stesso tempo principi di convivenza comuni a tutti i popoli del pianeta.

La democrazia rappresentativa costituisce, insieme con l'economia di mercato, un principio che offre un minimo comune denominatore sulla base del quale sembra possibile fondare la convivenza di tutti i popoli della terra.

Nel mondo dell'interdipendenza globale la storia ha scartato quelle forme di organizzazione politica ed economica incompatibili con il bisogno di convivenza universale. E, in effetti, fascismo e comunismo sono stati sconfitti perché sono due forme di società chiusa.

Non bisogna tuttavia dimenticare che ci sono molti aspetti qualificanti del modello di vita occidentale che sono incompatibili con una convivenza universale, basata sui principi della libertà e dell'uguaglianza: per esempio, il nazionalismo e lo sviluppo fondato sullo spreco e la distruzione dell'ambiente. Sono principi che minacciano di distruggere il mondo e devono essere corretti attraverso la ricerca di un accordo universale. E ciò esigerà rinunce, sacrifici e revisioni da parte dell'Occidente.

La sfida alla quale l'ideologia democratica deve dimostrare di essere capace di far fronte è la sua estensione universale. Il che esige innanzi tutto una presa di coscienza dei limiti della democrazia finora realizzata e poi l'impegno a estendere la democrazia in nuove direzioni, in primo luogo sul piano internazionale, fino a includere tutto il genere umano in un ordinamento democratico universale.

La democrazia internazionale sarà l'oggetto di questa relazione. E' una scelta ispirata all'ipotesi che l'esplorazione di questo campo rappresenta una priorità teorica e pratica. Infatti, lo sviluppo delle

determinazioni del concetto di democrazia internazionale consente di mostrare con la massima evidenza che il futuro della democrazia coincide con il federalismo: più precisamente che il federalismo mondiale è la condizione dell'estensione universale della democrazia.

Come ha chiarito Kant in modo magistrale, "il problema di instaurare una costituzione civile perfetta dipende dal problema di creare un rapporto esterno tra gli Stati regolato da leggi".

Non bisogna però dimenticare che esistono altre dimensioni del rapporto democrazia-federalismo: quella della democrazia partecipativa, necessaria a sottoporre al controllo popolare le tendenze oligarchiche dei governi, a colmare il fossato che separa governanti e governati, ad avviare il superamento del professionismo politico e rinnovare la società con il concorso di tutti; quella della democrazia economica, per combattere le distorsioni del processo economico, derivanti dall'eccessivo potere delle concentrazioni produttive e finanziarie e per assicurare la piena partecipazione di tutte le forze produttive alla direzione delle imprese; infine quella della democrazia militante, per erigere solide barriere istituzionali a difesa dei principi democratici contro le ideologie e i movimenti politici antidemocratici.

La democrazia reale

Prima di prendere in esame la democrazia internazionale, è bene chiarire in quale accezione è usata la parola democrazia nel mondo contemporaneo.

Nell'attribuire a uno Stato la qualifica di democratico ci si riferisce generalmente alla conformità di un regime politico a determinati requisiti formali o procedurali: il potere attribuito ai cittadini di scegliere tra due o più gruppi dirigenti che competono tra di loro per ottenere il consenso popolare in elezioni periodiche, a suffragio universale diretto e a scrutinio segreto. Ciò che distingue la democrazia è, secondo la brillante formula di Karl Popper, il tipo di governo "di cui ci si può sbarazzare senza spargimento di sangue". O, per usare un'espressione di Robert Dahl, la democrazia è una "poliarchia". D'altra parte, aver superato la prova del "doppio ricambio" è un criterio che consente, secondo Samuel Huntington, di considerare consolidato un regime democratico.

Questa è una descrizione realistica, che riflette il grado attuale di sviluppo delle istituzioni democratiche. E mostra quanto siamo ancora lontani dall'idea del governo del popolo, della sovranità popolare e del superamento della separazione tra governanti e governati, che costituisce l'essenza della democrazia.

I limiti della democrazia reale

Non è sufficiente che la democrazia si affermi sul piano nazionale per poter concludere che essa ha ottenuto la vittoria definitiva sulle forme alternative di governo. Infatti, l'affermazione della democrazia sul piano nazionale non è stata accompagnata dalla democrazia nelle relazioni tra gli Stati. Si tratta di una vittoria parziale e precaria che non ha eliminato la divisione del mondo in Stati sovrani e l'anarchia internazionale e non ha liberato l'umanità dalla ragion di Stato, dagli egoismi nazionali e dal flagello della guerra. Finché sussisterà questa situazione, che impone a ogni Stato di difendere la propria indipendenza con le armi, sopravviveranno atteggiamenti, politiche e istituzioni che violano i principi della democrazia.

Devono essere sottolineati soprattutto due aspetti della incompatibilità tra democrazia e anarchia internazionale. Da una parte, finché la politica internazionale resterà il terreno dei rapporti di forza tra gli Stati, questa sfera della vita politica sarà impermeabile ai principi democratici e ostile al rispetto dei diritti dell'uomo. D'altra parte, l'anarchia internazionale impedisce di realizzare pienamente la democrazia anche sul piano nazionale, perché spinge i governi degli Stati a privilegiare la sicurezza rispetto ai valori di libertà e uguaglianza e persino a sacrificare, se necessario, questi valori alle esigenze difensive e al centralismo.

Prendiamo in esame le conseguenze derivanti dall'affermazione della democrazia sul piano nazionale e della sua negazione sul piano internazionale. La democrazia che si è realizzata fino ad oggi ha tre limiti.

Il primo limite dipende dal fatto che la democrazia si è affermata finora solo in alcuni Stati. Di conseguenza, la divisione tra Stati democratici e Stati non democratici rappresenta un ostacolo all'affermazione della democrazia mondiale, la cui premessa, come aveva già messo in luce Kant nella Pace perpetua, è che "la costituzione di ogni Stato" sia "repubblicana".

Il secondo limite consiste nel fatto che la democrazia ha assunto finora quasi esclusivamente la forma di democrazia nazionale. La volontà generale dei cittadini ha avuto finora soltanto la possibilità di esprimersi separatamente nelle istituzioni rappresentative nazionali.

Quindi, se la formazione della volontà generale è limitata entro i confini nazionali è un concetto contraddittorio: è una volontà particolare in conflitto con altri interessi nazionali. In altri termini, il suffragio non è universale, ma nazionale. Coesistono tanti suffragi nazionali che esprimono molte volontà nazionali in conflitto.

Questa contraddizione può essere superata con l'affermazione

dell'idea della volontà generale dell'umanità, che può prendere forma solo nel quadro di una federazione mondiale. Infatti, soltanto un governo democratico mondiale può rendere possibile un controllo democratico e razionale dello scontro tra le diverse e divergenti volontà nazionali.

Il terzo limite consiste nella coincidenza tra cittadinanza e nazionalità. In base a questo principio, lo Stato nazionale riconosce i diritti politici solo a chi possiede il requisito della nazionalità, mentre esclude gli stranieri dalla partecipazione al processo democratico. In un mondo nel quale la guerra è il mezzo al quale gli Stati ricorrono, in ultima istanza, per risolvere i conflitti internazionali, l'esclusione degli stranieri dal godimento dei diritti politici ha un solido fondamento: in caso di guerra, questi ultimi potrebbero infatti solidarizzare con il nemico dello Stato che li ospita.

Ne consegue che, mentre la democrazia si fonda sul principio del suffragio universale, di fatto, a causa della divisione del mondo in Stati sovrani, il diritto di voto è riconosciuto solo a coloro che possiedono la nazionalità dei singoli Stati. Gli stranieri sono dunque esclusi dall'esercizio dell'elettorato attivo e passivo nel paese dove risiedono. Il principio democratico è stato dunque interpretato nel senso che solo chi possiede il requisito della nazionalità ha il diritto di partecipare alla vita politica, mentre gli stranieri ne sono esclusi.

Va ricordato, a questo proposito, che tanto la rivoluzione francese quanto la rivoluzione russa, nella fase iniziale, quando il prevalere del nazionalismo non aveva ancora spento la loro carica universalistica, avevano affermato il principio dell'estensione del diritto di voto agli stranieri. Il problema si ripropone oggi in modo ancora più acuto in corrispondenza con la crisi dello Stato nazionale e lo sviluppo dei processi di unificazione politica. Dopo l'estensione del diritto di voto a un numero crescente di individui, grazie all'abbattimento dei limiti di censo e di sesso e all'abbassamento dei limiti di età, il nuovo traguardo nella lotta per l'allargamento del diritto di voto è rappresentato dall'abbattimento dei limiti di nazionalità.

In altri termini, il riconoscimento del diritto di voto e degli altri diritti politici dovrebbe essere legato al semplice requisito della residenza. Le implicazioni di questo principio sono esplosive, perché esso permette di separare ciò che il principio nazionale aveva tenuto unito: la nazionalità e la cittadinanza. E, in effetti, l'attribuzione dei diritti politici in base al criterio della residenza, indipendentemente dalla nazionalità, è un principio che è applicato in tutte le federazioni di Stati. L'istituzione della cittadinanza europea, come è regolata dal Trattato di Maastricht (attribuzione del diritto di voto, nelle elezioni europee e comunali, ai cittadini dell'Unione in base alla residenza),

rappresenta l'avvio significativo di un cambiamento in questa direzione. La sua piena realizzazione (con l'estensione del diritto di voto a tutti i cittadini, anche quelli extra-comunitari residenti, e a tutti i livelli di governo) aprirà la via all'estensione degli stessi principi all'intero pianeta, attraverso l'istituzione di quel "diritto cosmopolitico", di cui parlava Kant nella Pace perpetua, e della cittadinanza cosmopolitica.

Il superamento di questi tre limiti della democrazia ci riporta alle condizioni, individuate da Kant duecento anni fa, per istituire la pace perpetua. Mi riferisco ai tre "articoli definitivi per la pace perpetua tra gli Stati", il cui contenuto essenziale è il seguente: 1) tutti gli Stati devono avere un regime repubblicano; 2) la Federazione mondiale è il mezzo per dare forza legale al diritto internazionale; 3) il diritto cosmopolitico deve riconoscere agli stranieri il diritto a ricevere protezione dallo Stato nel quale risiedono, a condizione che non si comportino in modo ostile nei confronti dello Stato che li ospita.

Gli stadi di sviluppo della democrazia e il processo di pacificazione tra i popoli

Kant ha concepito la storia universale come un processo di progressiva pacificazione tra gruppi umani in conflitto, attraverso la loro unificazione. La concezione federalistica della storia, a differenza di quella marxistica, non si presenta come storia di lotte di classe, ma piuttosto come un processo di civilizzazione nel corso del quale il diritto prende progressivamente il posto della violenza, il cui sbocco ultimo è la federazione mondiale, intesa come condizione della pace perpetua.

Lord Lothian ha analizzato i meccanismi istituzionali che hanno reso possibile il processo di pacificazione tra gruppi umani sempre più ampi, identificando tre stadi dello sviluppo della pace. Ogni stadio è il frutto della scoperta di un meccanismo istituzionale, che ha permesso di ottenere un allargamento della dimensione del governo democratico.

Il nesso indissolubile che esiste tra pace e democrazia ha ricevuto una prova *a contrario* dal fatto che gli imperi (che fondano la convivenza tra un insieme di popoli sulla forza e non sul consenso) non hanno retto alla prova del tempo.

La democrazia assembleare nell'antica Grecia ha permesso di eliminare le guerre tra tribù e di costituire la città-Stato. Con questa prima forma di partecipazione popolare alla formazione delle decisioni politiche, la dimensione dello Stato democratico non poteva essere più ampia del numero di persone che potevano riunirsi in una piazza.

La democrazia rappresentativa, che si sviluppò in Inghilterra dopo la rivoluzione, ha consentito di estendere il governo democratico su scala nazionale e di pacificare le nazioni. La democrazia federale, scoperta dagli americani, ha reso possibile la formazione di un governo democratico di dimensioni continentali, che potenzialmente si può allargare a tutto il mondo e permette di far cessare la guerra tra le nazioni e di estendere la pace su tutta la terra, fondandola su un ordine democratico universale.

L'insegnamento che si può trarre da questa concezione della storia è che il processo di realizzazione della pace si fonda sull'invenzione di specifiche strutture politiche democratiche: la democrazia assembleare in seno alla città-Stato, la democrazia rappresentativa in seno allo Stato nazionale e la democrazia federale in seno a un'unione di Stati. In definitiva, tra città-Stato, Stato nazionale e federazione non c'è solo una differenza di dimensione. Si tratta anche di diverse forme di governo. A mano a mano che lo Stato accresce le proprie dimensioni, aumentano anche l'articolazione, la differenziazione e la complessità delle funzioni di governo. Queste forme di governo non sono mere sovrastrutture di mutevoli situazioni storiche e sociali. Ma sono il prodotto di liberi atti di innovazione politica e stadi della lotta della ragione per affermare contro la natura forme sempre più elevate di convivenza politica.

La concezione materialistica della storia mette in luce un preciso rapporto tra le dimensioni dello Stato e lo stadio raggiunto di volta in volta dall'evoluzione del modo di produrre, dalla quale dipendono in particolare lo stadio di sviluppo non solo delle tecniche di comunicazione e di trasporto, che riducono continuamente le distanze tra i popoli, ma anche delle tecniche amministrative, che permettono di definire l'ampiezza del territorio governabile da un unico centro.

Ogni stadio dell'evoluzione del modo di produrre ha determinato una moltiplicazione e un'intensificazione delle relazioni sociali e le ha unificate in aree sempre più vaste dalla tribù, alla città, alla nazione, al continente, fino al mondo intero. Dove domina il modo di produrre fondato sulla caccia, la pesca e la raccolta di cibo, l'ordine di grandezza dei gruppi umani non può superare la dimensione della tribù. Il modo di produzione agricolo permette di creare la prima forma di Stato su un territorio che abbraccia un'intera città e la regione circostante. Con il modo di produzione industriale, la divisione del lavoro diventa così complessa da rendere possibile l'organizzazione di gruppi umani su spazi grandi quanto gli Stati nazionali. Infine, la rivoluzione scientifica della produzione materiale rende più forte l'integrazione tra gli Stati e più stretta l'interdipendenza tra i popoli e sospinge l'intero pianeta verso l'unificazione. Per la prima volta

nella storia, l'umanità si trova di fronte al compito di darsi un'organizzazione politica comune. Sta quindi emergendo l'esigenza di trasformare l'ONU in un vero e proprio governo mondiale.

L'allargamento delle dimensioni dello Stato, e quindi dei territori sottoposti a un governo centrale che detiene il monopolio della forza, corrisponde al processo di unificazione, e quindi di pacificazione di gruppi umani sempre più ampi.

Lo stadio attuale di sviluppo della democrazia

Prendiamo ora in considerazione con più attenzione lo stadio attuale di sviluppo della democrazia, che è caratterizzato dall'affermazione della democrazia rappresentativa sul piano nazionale.

Se seguiamo il percorso di questa forma di democrazia, che affonda le proprie radici nelle Rivoluzioni americana e francese e ha come antecedente più remoto la Rivoluzione inglese, possiamo osservare un susseguirsi di ondate e riflussi.

Samuel Huntington (*The Third Wave. Democratisation in the late Twentieth Century*) ha individuato tre cicli di sviluppo della democrazia, seguiti da fasi di riflusso, e una tendenza storica di lungo periodo caratterizzata dall'estensione dell'area geografica coperta dalle democrazie.

La prima ondata comincia quando negli Stati Uniti, nel 1828, si manifestarono le condizioni minime del governo democratico con l'acquisizione, da parte del 50% dei maschi adulti, del diritto di voto e si conclude dopo la prima guerra mondiale. Nel corso di circa cento anni una trentina di Stati hanno adottato il sistema democratico.

Con l'avvento del fascismo in Italia comincia un ciclo di riflusso: nel 1942 non restano che 12 democrazie.

La seconda ondata comprende il periodo tra la fine della seconda guerra mondiale, che segnò l'acquisizione alla democrazia della Germania occidentale, dell'Italia e del Giappone, e il 1962, quando il numero delle democrazie era salito a 36. La seconda fase di riflusso comprende gli anni 1958-1975 nel corso dei quali le democrazie si riducono a 30 in conseguenza di una serie di colpi di Stato militari in America Latina, in Asia e nell'area mediterranea.

La terza ondata comincia nel 1974 con la rivoluzione portoghese e coinvolge progressivamente tutti i continenti fino a raggiungere nel 1993 il numero di 107 democrazie.

Ma si possono chiaramente avvertire i segni di un terzo riflusso, legato alla rinascita del nazionalismo.

Dobbiamo ora domandarci quali sono i fattori storici che hanno determinato questi cicli di evoluzione e di involuzione dei sistemi

democratici.

Schematizzando, si può affermare che l'onda lunga che, al di là delle fasi involutive, ha determinato la costante estensione del numero dei regimi democratici ha il suo fattore propulsore nel processo di industrializzazione. Esso ha integrato gli individui nei grandi spazi nazionali e li ha resi attivi prima nella vita economico-sociale e poi nella vita politica, il processo di urbanizzazione ha strappato grandi masse di lavoratori dall'isolamento nel quale si trovavano nelle campagne, la scolarizzazione di massa ha consentito di elevare il livello della coscienza politica e della partecipazione consapevole delle masse popolari alla formazione delle decisioni politiche.

Le variazioni intervenute nell'ordine internazionale contribuiscono invece a spiegare i cambiamenti di tendenza e le discontinuità.

Infatti la democrazia si può sviluppare in presenza di condizioni internazionali favorevoli. Non si tratta solo del fatto che, quando uno Stato è in guerra, le garanzie costituzionali sono sospese. Più in generale, in presenza di tensioni internazionali, prevalgono il centralismo e il militarismo. In altri termini, quando lo richiedono le esigenze di sicurezza, la democrazia è sacrificata alla salvezza della nazione. D'altra parte, la distensione internazionale deve essere considerata come un fattore che promuove la democrazia, mentre l'apertura dei mercati, soprattutto nell'epoca dell'interdipendenza economica globale, favorisce lo sviluppo del processo di industrializzazione, che a sua volta è un fattore che alimenta la democrazia.

Si può quindi affermare che alla base della prima ondata c'è la straordinaria stabilità politica internazionale, determinata dal funzionamento del concerto europeo, che produsse la cosiddetta "pace dei cento anni" (Polanyi) tra il Congresso di Vienna (1815) e la prima guerra mondiale (1914).

Invece il riflusso del periodo tra le due guerre mondiali deve essere attribuito alla fine dell'equilibrio europeo delle potenze, alla contraddizione tra l'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali e l'internazionalizzazione del processo produttivo, alla frammentazione dell'Europa in conseguenza della disgregazione degli imperi multinazionali.

La seconda ondata è la conseguenza dell'affermazione dell'ordine mondiale bipolare e, più specificatamente, dell'influenza internazionale degli Stati Uniti, i quali hanno promosso la democrazia in seno alla propria sfera di influenza.

Il secondo riflusso è collegato alla crisi del sistema bipolare, cioè all'indebolimento relativo delle due superpotenze nei confronti degli Stati piccoli e medi sottoposti alle rispettive sfere di influenza, che apre la via a spinte centrifughe e al ricorso all'uso della forza in modo

diretto o indiretto da parte delle superpotenze, per ristabilire l'ordine in seno ai rispettivi blocchi.

La terza ondata è la conseguenza dell'affermazione di un nuovo ordine mondiale basato sulla tendenza all'unificazione del mondo. I primi effetti positivi si manifestano in Europa, dove si fa sentire in misura crescente l'influenza internazionale della Comunità europea, che svolge un ruolo decisivo nel determinare la caduta dei regimi fascisti nell'Europa meridionale e in seguito contribuisce al cambiamento di regime nell'Europa centro-orientale e in Unione Sovietica, che a sua volta rappresenta il fattore determinante della riconciliazione russo-americana e dell'avvio del processo di disarmo, che hanno avuto effetti positivi sul processo di democratizzazione in tutto il mondo.

La terza fase di riflusso ha la sua radice nella rinascita del nazionalismo. Esso si afferma grazie agli spazi lasciati aperti dalla disgregazione del vecchio ordine bipolare, che non è stato ancora sostituito da un nuovo ordine mondiale. Il fatto è che quest'ultimo non può scaturire semplicemente dai principi della democrazia rappresentativa e dall'economia di mercato. La maggior parte delle nuove democrazie, proprio perché organizzate in molti Stati nazionali troppo piccoli per assicurare lo sviluppo delle forze produttive e lacerate da acuti conflitti internazionali, non hanno la forza di impedire la degenerazione autoritaria delle loro istituzioni.

L'impegno dell'ONU per la democrazia nel mondo

Una delle conseguenze più notevoli del nuovo ciclo politico che si è aperto nella politica mondiale è il fatto che l'ONU si è impegnata a promuovere l'estensione della democrazia nel mondo.

Mentre all'epoca della guerra fredda, quando l'ONU era divisa tra democrazie e dittature e le dittature erano in maggioranza, non esistevano le condizioni perché l'ONU si pronunciasse a favore della democrazia, queste condizioni sono maturate oggi che l'equilibrio delle forze si è rovesciato a favore delle democrazie.

Non si trova solo una traccia di questa svolta nei documenti elaborati dal Segretario generale, ma una risoluzione, approvata dall'Assemblea generale il 23 dicembre 1994, contiene l'impegno "a favorire il processo di democratizzazione e rafforzare il diritto di voto in tutto il mondo".

E' tuttavia da sottolineare che questo impegno riguarda l'affermazione della democrazia sul piano nazionale, mentre manca qualsiasi indicazione circa le istituzioni da creare per estendere la democrazia nelle relazioni tra gli Stati. In definitiva, questa posizione non supera

il mito dell'internazionalismo democratico, cioè il mito di una supposta armonia spontanea tra gli interessi degli Stati democratici.

L'internazionalismo democratico e il mito dell'uguaglianza tra le nazioni

La concezione politica cui si ispira Boutros Ghali è l'internazionalismo democratico, che non è altro che l'ultima linea di resistenza dietro alla quale si trincerano i difensori delle sovranità nazionali nell'epoca della crisi dello Stato sovrano, dell'interdipendenza globale e della cooperazione internazionale.

Egli ha definito infatti la sovranità come "un principio basilare" dell'ONU, "l'arte di rendere uguali poteri disuguali" e ha aggiunto: "un mondo ordinato è un mondo di nazioni indipendenti, aperte l'una all'altra e che mostrano rispetto per le rispettive differenze e somiglianze".

Nell'ideologia nazionale c'è un principio che si è rivelato completamente infondato: che l'indipendenza delle nazioni sia la condizione della loro uguaglianza. Questa affermazione non tiene conto del fatto che l'attuazione del principio dell'autodeterminazione nazionale in un mondo nel quale l'esercizio della sovranità nazionale non conosce limiti, a causa della mancanza di una legge superiore agli Stati, comporta l'uso della forza, o la minaccia di ricorrervi, come mezzo per risolvere i conflitti tra gli Stati. Gli Stati vivono dunque in una situazione di guerra sempre potenziale e la difesa dell'indipendenza nazionale esige l'uso della forza.

La politica estera dei governi è decisa dalla ragion di Stato, cioè dal calcolo dei rapporti di forza tra gli Stati. E l'indipendenza riflette e non corregge la disuguaglianza tra le nazioni. Il grado di indipendenza di ciascuno Stato è determinato dai rapporti di forza, che si stabiliscono nel sistema politico internazionale. La ineguale distribuzione del potere politico nel mondo determina una gerarchia tra gli Stati, creando rapporti egemonici e imperialistici degli Stati più forti nei confronti di quelli più deboli.

La storia ha messo in luce sempre più chiaramente che l'organizzazione del mondo in Stati sovrani è incompatibile con la solidarietà internazionale tra i popoli. Questa contraddizione, che cominciò a manifestarsi già durante la Rivoluzione francese con la decisione di ricorrere alla guerra per "esportare" la libertà, non scomparirà mai dalla storia europea, perché le relazioni internazionali, malgrado la trasformazione in senso democratico dello Stato assoluto, hanno conservato il loro carattere tendenzialmente violento.

L'uguaglianza è un valore che può essere garantito solo nell'am-

bito della legge. Infatti solo la legge può assicurare una forma di coesistenza nella quale tutti gli uomini possono essere liberi e uguali. Allo stesso modo, lo Stato federale dispone degli strumenti politici e giuridici per risolvere i conflitti internazionali e per assicurare una coesistenza pacifica tra gli Stati in un sistema nel quale ciascun governo è nello stesso tempo indipendente e coordinato con gli altri. L'indipendenza degli Stati è garantita dai tribunali, i quali, grazie al giudizio di costituzionalità delle leggi, assicurano il primato della costituzione su tutti i poteri e quindi il predominio del diritto sulla forza.

L'Unione Europea al di là dell'internazionalismo

Il processo di unificazione europea, promuovendo la creazione del primo parlamento sovranazionale della storia eletto a suffragio universale, ha compiuto un passo nella direzione dell'affermazione della prima forma di democrazia internazionale.

Anche se non è ancora dotato della pienezza dei poteri legislativi, il Parlamento europeo è l'embrione di un potere democratico sovranazionale, destinato a sottoporre al controllo popolare quel settore della vita politica (le relazioni internazionali) che appartiene ancora allo stato di natura ed è abbandonato allo scontro diplomatico e militare tra gli Stati.

Il significato storico della trasformazione democratica dell'Unione Europea sta nella riappropriazione da parte del popolo del controllo dell'economia e della sicurezza, cioè dei problemi di fondo che hanno assunto dimensioni internazionali. La democrazia, fermandosi ai confini nazionali, è entrata in decadenza. Ha perso il contatto con i grandi problemi. Si è ridotta a governare aspetti secondari della vita politica. Il popolo è stato escluso dal controllo delle questioni determinanti per il suo avvenire. Per questi motivi, la democrazia deve assumere dimensioni internazionali.

Per quanto riguarda la pace, anche se sembra che essa sia diventata una conquista irreversibile all'interno dell'Unione Europea, quest'ultima non possiede ancora i mezzi per estendere al di là dei propri confini il processo di pacificazione che ha interessato i propri Stati-membri. L'allargamento senza rafforzamento aprirebbe un processo di diluizione dell'unità europea nel corso del quale le istituzioni dell'Unione rischierebbero di perdere la loro consistenza politica. Ma c'è di più. La Comunità europea ha svolto un ruolo negativo nei confronti dei paesi confinanti dell'Europa centro-orientale. La forza di attrazione che ha esercitato su questi paesi, non potendosi concretizzare in un rapido allargamento, non ha frenato il rinascente nazionalismo, e non

ha contribuito a consolidare le nuove democrazie. Anzi, per certi aspetti, ha addirittura fomentato il nazionalismo, favorendo l'illusione della Slovenia, della Croazia e della Repubblica Ceca che la secessione avrebbe accelerato il loro ingresso nell'Unione europea.

Quest'ultima non ha ancora portato a conclusione la propria evoluzione istituzionale in senso federale. Sul piano internazionale viene percepita più come un mercato che come un nuovo modello di Stato e di organizzazione internazionale. Non può quindi svolgere il ruolo di modello di Stato multinazionale nei confronti degli Stati confinanti.

Inoltre la politica estera e di sicurezza comune, dovendo per lo più sottostare alla regola delle decisioni all'unanimità, non consente ancora all'Unione europea di esprimersi con una sola voce e di esercitare con efficacia la propria influenza internazionale, con la conseguenza che ciascuno Stato persegue una propria linea politica.

Che cosa significa superare lo Stato nazionale?

E' una pia illusione pensare che la distruzione dello Stato nazionale possa costituire di per sé il veicolo verso forme più elevate di solidarietà.

E' vero che lo Stato nazionale ha rappresentato l'espressione della più profonda divisione politica e della più forte concentrazione del potere che la storia abbia conosciuto. Tuttavia, gli esempi della Jugoslavia e della Somalia sono sotto gli occhi di tutti e mostrano come il collasso dello Stato equivalga alla ricaduta nella barbarie primitiva, all'affermazione di feroci egoismi tribali, al ritorno a vincoli di solidarietà elementari a carattere etnico o religioso.

Di fronte a questi fenomeni non si può fare a meno di apprezzare gli aspetti positivi della solidarietà nazionale come superamento degli egoismi locali, regionali e di classe.

Il fatto che abbiamo dedicato tutte le nostre energie morali e intellettuali alla lotta contro la sovranità assoluta degli Stati nazionali non ci deve impedire di apprezzare il grande ruolo che queste formazioni politiche hanno svolto nella storia. La Francia, la Spagna, l'Italia, la Germania hanno unificato popolazioni diverse dal punto di vista culturale, etnico, linguistico e religioso. Certo, questa unità è stata ottenuta con l'uniformità, sacrificando cioè il pluralismo. E' quanto abbiamo denunciato instancabilmente, anche se, a differenza dei federalisti utopisti come Cattaneo, abbiamo compreso le ragioni storiche del centralismo: la forte pressione politico-militare che questi Stati subivano ai loro confini, il carattere radicale che aveva assunto la lotta di classe. Il fatto è che il centralismo democratico ha rappre-

sentato una tappa della costruzione della democrazia, dell'estensione a popolazioni eterogenee degli stessi diritti di cittadinanza, una via per superare le vecchie istituzioni politiche ed economiche nelle quali si annidavano i privilegi delle corporazioni feudali.

Il contributo del federalismo alla comprensione, e quindi alla identificazione dei limiti, dell'esperienza nazionale sta nella denuncia del carattere esclusivo che hanno assunto i vincoli di solidarietà nazionale, che non tollerano la coesistenza con lealismi verso comunità più piccole o più grandi della nazione.

La solidarietà nazionale non deve dunque essere cancellata, ma deve essere considerata come un gradino necessario verso forme di solidarietà più vaste tra le nazioni in seno a federazioni di dimensioni continentali e tra i continenti nell'ambito di una federazione mondiale.

Nello stesso tempo, la solidarietà nazionale non esclude altre forme di solidarietà in seno alle comunità regionali e locali, ma può coesistere con esse.

Il modello federale offre una formula istituzionale che consente la coesistenza di diverse forme di solidarietà in seno a comunità territoriali di dimensioni crescenti, dalla comunità locale al mondo intero. I processi federativi hanno assunto una dimensione sempre più ampia fino ad abbracciare interi continenti e potenzialmente tutto il pianeta (riforma dell'ONU).

Nello stesso tempo, hanno investito gli Stati unitari, determinando una distribuzione del potere verso le comunità territoriali più piccole. In conseguenza di questi processi che si sviluppano in due direzioni, verso l'alto e verso il basso, si è manifestata la necessità di organizzare le federazioni su più di due livelli di governo e di superare quindi il modello classico che divideva il potere solo tra governo federale e Stati federati.

A questi due livelli di governo si devono aggiungere con pari dignità all'interno dello Stato i livelli della regione, della provincia (o comunque dell'ente intermedio tra regione e comune) e la comunità locale, cioè il quartiere di una grande città o il comune e, al di sopra della federazione di dimensioni continentali, il livello mondiale.

In ognuno di questi ambiti territoriali esistono già istituzioni, che sono evidentemente espressione di esigenze di organizzazione e di governo. Tuttavia, queste istituzioni, normalmente, non sono centri di potere autonomi, ma sono subordinati agli Stati nazionali. La loro riorganizzazione secondo lo schema federale permette di attribuire ad ogni livello di governo un ruolo indipendente. Il che implica la piena libertà per ogni livello di governo di avere, nel quadro delle proprie competenze, rapporti con ogni altro livello corrispondente o diverso,

senza sottostare a controlli (salvo quelli di carattere costituzionale) dei livelli superiori (rapporti regione-Unione europea, collegamenti tra regioni di frontiera e così via).

Il modello federale si presenta dunque come il superamento, non la distruzione del modello nazionale. È un superamento in due direzioni: verso l'alto e verso il basso.

Il disegno federalistico comporta infatti il superamento dei limiti della democrazia nazionale, in decadenza a causa della eccessiva concentrazione di poteri nei governi nazionali, aggiungendo nuovi livelli di governo e di partecipazione popolare al di sopra e all'interno delle nazioni.

D'altra parte, il declino della politica di potenza e l'interdipendenza sempre più stretta tra i popoli hanno fatto cadere non solo gli incentivi all'accentramento, ma hanno modificato anche il concetto tradizionale di confine, che dava agli Stati il carattere di società chiuse e contorni precisi, in modo da includere popolazioni con caratteri omogenei. Le nuove forme di statualità a carattere federale non si definiscono solo attraverso la moltiplicazione, ma anche attraverso l'apertura e la sovrapposizione dei livelli di governo.

Per esempio, il superamento delle divisioni militari ed economiche nell'ambito dell'Unione europea ha messo in luce il carattere artificiale degli Stati nazionali. Ne è derivata la possibilità per le popolazioni di confine di sviluppare nuove forme di associazione in regioni europee, come i Paesi Baschi, la Catalogna e il Roussillon, l'Alsazia e il Baden, la regione contigua al canale della Manica e così via. È ipotizzabile in futuro una istituzionalizzazione di queste regioni che superi la semplice cooperazione al di sopra delle frontiere. Il che configurerebbe un aspetto nuovo del federalismo contemporaneo.

Si tratta, in sostanza, di creare delle regioni che includano territori appartenenti a due o più Stati confinanti, in modo che non si sostituiscano, ma si sovrappongano ad essi. Così territori e popolazioni periferiche, associandosi al di sopra dei vecchi confini, potranno assumere il ruolo di cerniera tra Stati un tempo antagonisti. Questi ultimi, mentre un tempo drenavano risorse verso il centro e impoverivano le regioni periferiche, oggi, liberati dall'ossessione della sicurezza nei confronti di vicini aggressivi e bellicosi, sono disponibili alla integrazione internazionale e al decentramento del potere.

Il nuovo problema istituzionale da risolvere è il coordinamento dell'attività delle euro-regioni con il livello di governo superiore, che, in questo caso, non è uno solo, ma è costituito da due o più governi statali. Una possibile soluzione è costituita dalla rappresentanza delle euro-regioni nel Senato delle regioni di tutti gli Stati di cui fanno parte.

Così, alla tendenza a formare federazioni di dimensioni continentali si sovrappone la tendenza a creare organizzazioni internazionali di dimensioni intercontinentali, di modo che ogni federazione regionale si collochi al centro di una rete di relazioni che comprendono soggetti via via più distanti e si dispongano secondo lo schema dei cerchi che si sovrappongono e si intersecano. Per esempio, l'Unione europea fa parte del gruppo dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, che ha dato vita alla Convenzione di Lomé, e dell'OSCE, che raggruppa tutti i paesi europei, la Russia, gli Stati Uniti e il Canada.

Malgrado queste innovazioni istituzionali, la dimensione nazionale delle istituzioni politiche resta un anello necessario della catena della solidarietà, che rappresenta il valore fondamentale della convivenza politica, e collega, attraverso un insieme di livelli intermedi di governo di dimensioni crescenti, dalle comunità locali alla comunità universale.

Così le istituzioni nazionali perderanno soltanto quei poteri che possono essere esercitati in modo più efficace ad altri livelli, secondo il principio di sussidiarietà, ma non li perderanno tutti, come ogni cambiamento rivoluzionario, il superamento dello Stato nazionale è negazione, ma nello stesso tempo conservazione del vecchio ordine, ha quindi il carattere di una rottura, che non interrompe però la continuità della storia.

La novità della Federazione Europea: un patto federale tra Stati nazionali

I problemi teorici e pratici che si sono dovuti affrontare nel corso del processo di unificazione europea hanno fatto emergere l'esigenza di progettare nuove formule istituzionali adeguate al compito senza precedenti di unificare Stati nazionali consolidati. La novità del federalismo europeo sta nel fatto che si tratta di federare Stati nazionali. La formula "Federazione di Stati nazionali", usata da Delors, identifica efficacemente la novità del federalismo europeo.

D'altra parte, la formula della "codecisione costituente" tra Parlamento europeo e Consiglio, con la quale definiamo il nostro obiettivo strategico, è espressione della presa di coscienza del fatto che non si può fare l'Europa contro gli Stati nazionali, ma bisogna associare i governi al processo costituente.

Il conflitto tra istanze nazionali e istanze federali che si incarnano rispettivamente nel Consiglio e nel Parlamento europeo può raggiungere un punto di equilibrio nel compromesso federale. Ma ancora una volta è da sottolineare che il patto federale che si delinea tra gli Stati

membri dell'Unione Europea non ha precedenti nella storia proprio perché i contraenti del patto sono nazioni storicamente consolidate che pretendono di mantenere una forte autonomia in seno alle istituzioni federali. Ed è prevedibile che questa tendenza sarà rafforzata da un altro fattore. Mentre le federazioni del passato hanno subito un processo di centralizzazione, dovuta alla forte pressione politico-militare che subivano ai loro confini, la Federazione europea nascerà in un mondo nel quale l'interdipendenza globale e il disarmo nucleare hanno sviluppato poderose tendenze alla cooperazione e alla organizzazione internazionale.

Da una parte, il Parlamento europeo è l'agente del processo di trasformazione democratica dell'Unione Europea e tende ad affermare un principio di legittimità che non ha precedenti nella storia: la democrazia internazionale. E' evidente che si tratta di un esperimento che, pur avvenendo in Europa, interessa il resto del mondo: gli altri continenti che aspirano all'unità e il mondo intero (riforma democratica dell'ONU).

D'altra parte, gli Stati rappresentano la vecchia legittimità nazionale che non può e non deve essere soppressa perché essi costituiscono uno dei livelli di governo democratico, che deve essere mantenuto con una propria autonomia in seno alle istituzioni federali.

Il federalismo si presenta dunque come la formula istituzionale aperta e flessibile dell'età post-nazionale, che organizza l'unità e la solidarietà delle comunità nazionali, regionali e locali e la concilia con la diversità e l'indipendenza di ciascuna di esse.

La democratizzazione dell'ONU

Mentre esiste un largo consenso sulla natura delle riforme istituzionali necessarie alla trasformazione democratica dell'Unione europea, il progetto della democratizzazione dell'ONU solleva molte controversie. L'idea del governo mondiale suscita tuttora diffidenze e ostilità, per il timore che possa formarsi un potere autoritario e incontrollato, un Leviatano planetario.

Il fatto è che si pensa al governo mondiale sulla base del modello dello Stato unitario e non della federazione di Stati. La Federazione mondiale sarà una Federazione di Federazioni continentali, le Federazioni continentali saranno Federazioni di Stati nazionali, gli Stati nazionali saranno Federazioni di regioni e così via. Dunque la Federazione mondiale deve essere pensata come il vertice di una piramide che poggia su almeno altri cinque livelli di governo democratici e indipendenti. Essa avrà poteri limitati e sarà sottoposta a un controllo democratico.

La difficoltà più grave che comporta la trasformazione democratica dell'ONU è quella di identificare nella logica delle istituzioni, come sono oggi, il meccanismo della transizione verso l'obiettivo finale. La struttura dell'ONU si discosta molto dai principi democratici. In effetti, l'Assemblea generale si fonda sul principio "uno Stato, un voto", con l'assurda conseguenza di considerare uguali la Cina e San Marino, mentre la struttura del Consiglio di Sicurezza riserva una particolare considerazione allo status di grande potenza, attribuendo alle cinque che hanno vinto la seconda guerra mondiale un seggio permanente e il diritto di veto.

Da una parte, dunque, un numero di Stati che rappresenta meno del 10% della popolazione mondiale è in grado di formare una maggioranza in seno all'Assemblea generale. D'altra parte, nelle mani di soli cinque Stati (i membri permanenti del Consiglio di Sicurezza) su 184 è concentrata la sostanza del potere di decisione dell'ONU.

L'obiettivo più rivoluzionario della nostra epoca è la democratizzazione dell'ONU, che consentirebbe di sottrarre il governo del mondo al controllo delle grandi potenze e di metterlo nelle mani di tutti i popoli della terra. Più specificamente, si tratta di creare un sistema parlamentare bicamerale mondiale (formato da una Camera dei popoli e da un Senato) e da un governo responsabile di fronte al Parlamento.

La via più facile che sia stata identificata per creare l'embrione di un Parlamento mondiale è quella suggerita dall'articolo 22 della carta dell'ONU, che permette di creare "un organo sussidiario" dell'Assemblea generale, che possa essere ritenuto necessario ad assolvere le sue funzioni, senza adottare la procedura di emendamento, che esige l'unanimità dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e la maggioranza dei 2/3 degli Stati-membri.

Si può prevedere un'evoluzione di questa Assemblea in tre tappe, secondo l'esempio del Parlamento europeo. All'inizio, essa sarà composta dai membri dei Parlamenti nazionali e avrà solo poteri consultivi, ma successivamente dovrà essere eletta a suffragio universale, il che le permetterà di battersi per acquisire poteri costituenti e legislativi.

Una delle obiezioni più frequenti che incontra la proposta di un'Assemblea parlamentare dell'ONU è quella secondo la quale, poiché molti Stati non hanno ancora un regime democratico, non è possibile attivare pienamente il meccanismo della rappresentanza democratica in seno all'ONU. In realtà, il fatto che il processo di democratizzazione non abbia ancora raggiunto il suo traguardo (ma si tratta, come abbiamo visto, di un obiettivo che è pensabile possa essere conseguito in tempi ragionevoli) non rappresenta un ostacolo

ad avviare il processo di democratizzazione dell'ONU. Se, secondo una logica astratta, la democratizzazione dei singoli Stati deve precedere la democratizzazione dell'ONU, nella storia questi processi si sovrappongono: i sei paesi dell'Europa occidentale, che hanno fondato la Comunità non hanno aspettato la democratizzazione di tutti gli Stati dell'Europa prima di impegnarsi nella democratizzazione della Comunità. Il completamento dell'unificazione è diventato possibile oggi proprio perché un piccolo gruppo di Stati ha avviato il processo quarant'anni fa. Analogamente, il fatto che il Parlamento canadese e quello europeo abbiano auspicato la creazione dell'Assemblea parlamentare dell'ONU, mostra che esiste già oggi uno spazio per una campagna a favore di questo obiettivo. In effetti, la creazione di un'Assemblea parlamentare dell'ONU contribuirebbe a minare la legittimità delle dittature e promuoverebbe l'espansione della democrazia sia a livello nazionale sia a livello mondiale.

Un secondo capitolo della trasformazione democratica dell'ONU riguarda il processo di regionalizzazione della rappresentanza dei popoli in seno all'ONU (cominciando dall'Unione europea, dove il processo è più avanzato) con queste conseguenze.

Quando questo processo sarà compiuto, il Consiglio di Sicurezza svolgerà il ruolo di Senato, che rappresenterà i continenti, a fianco del Parlamento mondiale, che esprimerà gli orientamenti politici del popolo federale mondiale.

In conseguenza di ciò, tutti i popoli (e non solo i più forti, come avviene oggi nel Consiglio di Sicurezza) saranno rappresentati a livello mondiale tramite i loro raggruppamenti regionali, conformemente al principio democratico. In effetti, sulla base del principio di sussidiarietà, le nazioni devono essere rappresentate a livello continentale e i continenti a livello mondiale. Ma se soltanto le regioni saranno rappresentate a livello mondiale, non ci sarà più alcuna differenza nella composizione del Consiglio di Sicurezza e dell'Assemblea generale. Per superare questa difficoltà, si può formulare l'ipotesi che l'Assemblea generale potrà mantenere una ragione di sopravvivenza in quanto Camera delle nazioni, che esprimerà sul piano mondiale le diversità culturali, economiche e geografiche, ma sarà dotata di una semplice funzione consultiva, accanto ai due rami del Parlamento mondiale, che avranno poteri deliberativi.

Infine, il voto a maggioranza in seno al Consiglio di Sicurezza permetterà di superare l'ingiusta discriminazione tra membri permanenti e membri non permanenti e il diritto di veto, mentre il voto a maggioranza in seno al Parlamento mondiale consentirà di superare una delle più gravi distorsioni del sistema di decisione in vigore in seno all'Assemblea generale: l'uguaglianza fittizia tra mega-Stati e

micro-Stati.

Per quanto riguarda infine le funzioni di governo, esse saranno svolte dal Segretario generale. Finora questo organo è stato subordinato alla scelta dei cinque membri permanenti del Consiglio di Sicurezza. Invece, il processo di democratizzazione dell'ONU, con l'emergere di due assemblee legislative, permetterà a queste ultime di dare l'investitura al Segretario generale, secondo i principi vigenti nei regimi parlamentari.

Più precisamente, il Segretario generale assolverà al ruolo di Primo Ministro, mentre le diverse organizzazioni specializzate dell'ONU eserciteranno le funzioni di ministeri: per esempio la WTO sarà il ministero del commercio internazionale, l'UNESCO il ministero dell'educazione e della cultura, la FAO il ministero dell'agricoltura, l'OMS il ministero della sanità, l'ITU il ministero delle comunicazioni, mentre le istituzioni create a Bretton Woods daranno vita ai ministeri del tesoro e delle finanze e alla banca mondiale.

Infine, la progressiva affermazione del carattere vincolante delle sentenze della Corte internazionale di giustizia è un altro aspetto fondamentale del progetto di sviluppo delle istituzioni dell'ONU, diretto a rafforzare il diritto internazionale e gli strumenti per una soluzione pacifica delle controversie internazionali. D'altra parte, la creazione della Corte penale per punire i crimini contro l'umanità compiuti nella ex-Jugoslavia e la proposta di istituirne una permanente, così come quella relativa all'istituzione di una Corte mondiale dei diritti dell'uomo, rappresentano passi significativi sulla via dell'estensione sul piano mondiale dei principi dello Stato di diritto.

Il fatto che la proposta di democratizzare l'ONU abbia trovato consensi negli ambienti politici (compreso il Parlamento europeo) mostra che i tempi sono maturi per passare all'azione, promuovendo una campagna per la democratizzazione dell'ONU. Questa campagna dovrà accrescere progressivamente l'influenza delle proposte dei federalisti, attraverso la creazione di un vasto schieramento di forze, in primo luogo, creando un'unità di azione tra le diverse organizzazioni federaliste, in secondo luogo, costituendo una coalizione di forze (Organizzazioni non governative, Internazionali dei partiti e dei sindacati ecc.), in terzo luogo, esercitando un'influenza sull'opinione pubblica mondiale.

Federalismo, democrazia e solidarietà

Franco Spoltore

I - L'umanità come fine

Miseria, ingiustizia, degrado ambientale e guerra non sono ancora stati sradicati dal mondo. Ma mentre fino a qualche anno fa essi venivano accettati come delle inevitabili conseguenze del progresso economico e della competizione fra gli Stati, oggi essi incominciano ad essere considerati delle minacce per lo sviluppo della civiltà. La fine della guerra fredda ha contribuito a far sì che questi gravi problemi apparissero per quello che sono, gli aspetti inquietanti del futuro dell'umanità, e non più il riflesso del conflitto fra le due superpotenze o fra democrazia e socialismo.

Nella seconda metà degli anni ottanta era stato sufficiente instaurare un clima di collaborazione fra USA e URSS per ridare fiato alle prospettive di riforma dell'ONU (le proposte di Gorbaciov), e di rafforzamento della cooperazione internazionale per affrontare il problema del sottosviluppo e dell'emergenza ecologica globale (proposte del Patto di Varsavia del 1987 e di Bush l'anno dopo). Agli inizi degli anni novanta, con la disgregazione dell'impero sovietico, si era addirittura fatta strada la speranza che, con la fine del comunismo, la democrazia ed il liberalismo si sarebbero presto affermati in tutto il mondo e, con essi, il benessere e la giustizia. Nel giro di due anni la guerra in Jugoslavia e il dramma del Rwanda avevano tragicamente dimostrato l'infondatezza di questa speranza.

* * *

A partire dall'inizio degli anni novanta l'umanità ha incominciato a prendere coscienza dei problemi che deve affrontare e dei limiti delle politiche nazionali. Non solo il susseguirsi di una serie di vertici mondiali, ma anche la nascita e la mobilitazione di migliaia di nuovi movimenti ed organizzazioni, le Organizzazioni Non Governative (ONG), diventate attive sul piano internazionale, hanno testimoniato questo nuovo clima. E' sufficiente la fine della guerra fredda per spiegare questo fenomeno? Oppure si sta aprendo un nuovo ciclo della lotta politica, in cui il federalismo può trovare nuovi canali di diffusione e di mobilitazione? Per cercare di rispondere a questa domanda si possono brevemente prendere in esame quali sono state le condizioni materiali che hanno favorito la nascita di questo nuovo clima.

L'atteggiamento passivo nei confronti dei mali del mondo era il prodotto di un misto di ignoranza dei problemi e della visione dello sviluppo a cui ci aveva abituati la rivoluzione industriale: uno sviluppo nel complesso progressivo ma, come ha osservato lo storico Ernst Bloch, per alcune classi sociali e popoli tristemente progressivo. Il nazionalismo, che aveva posto l'esaltazione delle missioni storiche di ciascuno Stato, popolo o razza al centro delle politiche di mobilitazione morale e materiale di tutti gli individui, aveva fornito la giustificazione ideologica di questa visione del progresso: se lo Stato in cui si vive è investito di una missione storica, gli uomini per definizione si dividono in connazionali e stranieri e l'umanità diventa un mezzo per perseguire i fini della propria nazione.

L'affermarsi della rivoluzione scientifica e tecnologica ha incrinato questo quadro. Innanzitutto essa ha incominciato a porre in un numero crescente di paesi il problema di una maggiore valorizzazione del capitale umano, e quindi della personalità di ogni individuo. A livello internazionale essa ha favorito la maturazione dei processi di integrazione regionale in Europa, Nord America, America Latina ed ha reso sempre più interdipendenti gli Stati. Negli anni ottanta, con l'ulteriore sviluppo delle reti di telecomunicazione, è stata favorita la condivisione in tempo reale di informazioni, valutazioni, punti di vista scientifici, da parte di un numero crescente di individui su tutti i maggiori problemi mondiali.

Per rendersi pienamente conto di che cosa ciò abbia significato in termini di mobilitazione dell'opinione pubblica, è sufficiente ricordare quanto scrive Sacharov nella sua autobiografia. Sacharov descrive l'esperienza della presa di coscienza di quella piccola comunità di scienziati, russi ed americani che, alla fine degli anni cinquanta, costituiva il solo gruppo di uomini in grado di valutare i gravi rischi cui sarebbe andata incontro l'umanità se fossero continuati gli esperimenti nucleari nell'atmosfera. Egli dà una testimonianza delle difficoltà di battersi in una situazione di isolamento per convincere Chruscev e Kennedy della necessità di sottoscrivere al più presto il bando di questi esperimenti. Oggi, sui gravi rischi che minacciano il nostro pianeta, sono mobilitabili centinaia di organizzazioni, mentre fino a trent'anni fa bisognava contare sul senso di responsabilità di qualche scienziato.

* * *

Nell'arco di tre anni, almeno tre importanti conferenze mondiali organizzate dall'ONU, quella sull'ambiente (Rio, 1992), quella sulla popolazione (Cairo, 1994), quella sullo sviluppo sociale (Copenaghen, 1995), hanno fatto da cassa di risonanza al dibattito su questi temi.

Esse hanno messo l'opinione pubblica mondiale di fronte alla contraddizione che oggi esiste fra il senso di solidarietà, condiviso a parole da tutte le grandi famiglie religiose e politiche del mondo, e le situazioni di disparità ed ingiustizia che dividono ancora gli uomini. Queste conferenze hanno tra l'altro avuto il merito di far apparire il bene dell'umanità non più sotto le vesti retoriche di un generico ideale universalistico, ma come un nuovo paradigma per giudicare la bontà delle politiche nazionali ed internazionali.

Questa rivoluzione culturale va nel senso auspicato da Kant di considerare sempre di più l'umanità come un fine e non come un mezzo. Essa pone al centro delle scelte politiche il problema della liberazione dell'individuo in quanto tale, e non più in quanto membro di una classe sociale o di una nazione. Ma di fronte a questo compito la politica appare ancora senza progetti e senza visione storica. Essa non sa andare al di là di generiche proposte per un mondo più solidale e cooperativo. Nè i nuovi movimenti che si richiamano al pacifismo o all'ecologismo, che pure hanno dovuto affrontare per primi negli anni ottanta il problema di definire delle strategie e degli strumenti organizzativi internazionali, hanno saputo emanciparsi dalla visione ottocentesca della politica secondo la quale basterebbe diffondere delle formule istituzionali un po' più democratiche o un po' più rispettose dell'ambiente e della pace a livello nazionale per avere più democrazia, pace o sicurezza ecologica.

Le implicazioni politiche ed istituzionali della stessa idea dello sviluppo sostenibile, ormai fatta propria da tutte le maggiori organizzazioni non governative e degli stessi governi impegnati in campo internazionale non vengono ancora pienamente colte. Eppure il problema di "promuovere uno sviluppo che soddisfi i bisogni della società senza compromettere la possibilità delle future generazioni di soddisfare i loro", per riprendere la definizione data dal rapporto Brundtland sul futuro del nostro pianeta (1987), non è un fattore nuovo della politica. Infatti, nel tentativo di perseguire l'obiettivo della salvezza nazionale, ogni Stato ha sempre cercato di tenere conto non solo delle scarse risorse reali, ma anche di quelle potenziali delle risorse considerate di volta in volta strategiche per poter competere sul piano commerciale, economico e militare con gli altri Stati. In questo senso la creazione dello Stato e la sua difesa, hanno fatto da suggello al patto di solidarietà nazionale fra le generazioni viventi e quelle future. Se si assumesse questo punto di vista, si incomincerebbe ad intravedere come: 1) lo sviluppo sostenibile è finora stato perseguito solo su scala nazionale e solo attraverso la competizione fra diverse ragioni di Stato; 2) lo sviluppo sostenibile, per essere perseguito, richiede l'esistenza di uno Stato di dimensioni adeguate alla natura dei problemi da

affrontare. Queste dimensioni si sono oggi allargate al mondo intero.

Ma mentre non si fatica a riconoscere che esiste una soglia ecologica, demografica e della miseria, oltre la quale la civiltà è in pericolo, non altrettanto facilmente si ammette che esiste una soglia politica dell'organizzazione del mondo al di sotto della quale è impossibile affrontare con successo quei problemi. Questa soglia non è rappresentata dalla semplice estensione della cooperazione internazionale, sulla quale sono già costretti ad impegnarsi i governi. La nuova soglia politica da varcare è ormai rappresentata dalla battaglia per creare quel "solido Stato internazionale" di cui aveva indicato la necessità Altiero Spinelli nel 1941. Le organizzazioni e gli individui che si sono attivati sul piano internazionale in questi ultimi anni incarnano, anche se inconsapevolmente, questo bisogno.

II - La solidarietà è necessaria

"Lo Stato è la realtà dell'idea etica". Così esprime Hegel il legame fra l'aspirazione morale degli uomini e la loro capacità d'agire. Non ci può essere Stato, e neppure avanzamento dei processi di integrazione sul piano economico, sociale e culturale ai diversi livelli senza la condivisione del principio della solidarietà.

Una recente inchiesta svolta in Francia mostra come tra il 60-70% dei giovani ritiene che sarebbe necessario impegnarsi in un'organizzazione umanitaria nel proprio paese o all'estero, contro percentuali che vanno dal 7 al 12% di giovani già attivi in queste organizzazioni (*Le Monde de l'éducation*, Aprile 1995). Si tratta di un'ulteriore conferma dell'esistenza di un enorme serbatoio di energie disponibili, ma inutilizzate, che potrebbero essere mobilitate a favore della solidarietà. La solidarietà è oggi soprattutto un sentimento diffuso, non una politica. Questo fa sì che lo sfasamento fra regole della democrazia, che si applicano al presente e in contesti ormai inadeguati, e tempi della solidarietà, che si estendono sino alle generazioni future, aumenti.

Lo sviluppo umano sostenibile

Gli indici sull'opulenza e sul benessere economico non sono più sufficienti per descrivere le esigenze della crescita. Per questo, accanto al principio dello sviluppo sostenibile in campo ecologico, viene sempre più preso come riferimento l'indice dello sviluppo umano (*Human Development Report*, 1994, UNDP). A questo proposito il rapporto annuale sullo sviluppo umano ha proposto la classificazione dei paesi sulla base di un indice, lo *Human Development Index* (HDI), che si propone di inglobare le informazioni sui progressi fatti nei diversi paesi in termini di qualità della vita. L'HDI per il 1994

è stato calcolato per ogni paese sulla base di quattro parametri: l'aspettativa media di vita, il tasso di alfabetizzazione della popolazione adulta, la media degli anni di frequenza alla scuola, il reddito pro-capite medio. Il discorso si fa più complesso quando si cerca di definire la sostenibilità dello sviluppo sociale, che non può prescindere da uno sviluppo ecologicamente sostenibile e dal principio dell'equità. Se per esempio si volesse perseguire la riproduzione su scala mondiale dello stile di vita e consumo dei paesi più avanzati, si dovrebbero moltiplicare per dieci i consumi attuali di combustibile fossile e per duecento quelli dei minerali, con la prospettiva di raddoppiarli in quarant'anni. In questo caso verrebbe meno la sostenibilità dello sviluppo. Ma se si ignorasse il fatto che attualmente esiste una diversa distribuzione degli sprechi a livello mondiale, prescindendo da una equilibrata ripartizione degli oneri della ristrutturazione ecologica, si verrebbe meno al principio dell'equità. A questo proposito bisogna aggiungere che, per essere equi nei confronti delle generazioni future, non basta porsi l'obiettivo, ormai per molti aspetti irraggiungibile, di rimpiazzare le risorse naturali già consumate, ma occorre pensare di mantenere un quadro di sviluppo che consenta loro di perseguire un livello della qualità della vita soddisfacente.

* * *

Quando si considera la situazione attuale, a fronte dei numerosi successi registrati negli ultimi anni, che hanno visto aumentare dal 25% nel 1960 al 60% nel 1992 la popolazione mondiale che vive in condizioni soddisfacenti, bisogna registrare il fatto che ancora 1,3 miliardi di uomini vivono in povertà o non possono disporre di acqua potabile, 800 milioni non hanno abbastanza cibo, 30000 bambini muoiono ogni giorno per malattie e malnutrizione, 300 milioni di bambini non frequentano la scuola. La maggior parte della popolazione mondiale è passata da un basso ad un medio-alto indice di sviluppo (HDI), ma tra i quaranta paesi che mantengono i più bassi indici di sviluppo, il 70% sono africani. Queste forti disparità hanno già incominciato a creare dei problemi anche per le aree più sviluppate. A fronte di crescenti problemi interni si è dovuto ricorrere sempre più spesso ad aiuti internazionali. Per questo gli USA hanno raddoppiato i loro aiuti umanitari in quattro anni, mentre l'Unione europea li ha triplicati negli ultimi due. Ma i risultati sono stati effimeri, e non potrebbe essere diversamente in un mondo che ogni dieci anni, almeno fino al 2015, è destinato a vedere aumentare la popolazione dell'equivalente degli abitanti della Cina. Già adesso, ogni anno, da trent'anni, un milione di emigranti si sposta dai paesi in via di sviluppo verso quelli sviluppati, mentre il numero delle immigrazioni illegali

è calcolata intorno ai venti milioni. A questo proposito basta ricordare che uno dei punti più controversi dell'accordo di Schengen, grazie al quale i cittadini di sette paesi dell'Unione europea possono ormai circolare liberamente all'interno dell'Unione, ha riguardato proprio l'armonizzazione delle norme per il controllo del flusso di emigranti dai paesi al di fuori dell'Unione.

Agli emigranti in cerca di opportunità economiche, vanno sommati i rifugiati, fuggiti dai paesi d'origine a causa di guerre o di persecuzioni (solo nei primi nove mesi del 93 si è registrato a livello mondiale un aumento del 30% dei rifugiati rispetto al 92. Essi sono oggi più di venti milioni). E' tenendo conto di questi problemi che al vertice di Copenhagen (1995) è stata avanzata la proposta che tutti i paesi sottoscrivano un contratto per lo sviluppo umano, il cosiddetto *20:20 Compact*, in base al quale, per i prossimi dieci anni, il 20% del bilancio dei paesi in via di sviluppo e il 20% degli aiuti dei paesi sviluppati vengano destinati allo sviluppo dell'educazione, della salute e della pianificazione familiare su base volontaria. Il rispetto di questo contratto dovrebbe essere sottoposto alla verifica del Consiglio economico e sociale dell'ONU.

Dal military spending al peace spending

Ma che senso ha investire nello sviluppo umano sostenibile se il mondo continua ad impiegare gran parte delle proprie risorse per la distruzione?

Dal 1987 al 1994 la riduzione delle spese militari ha prodotto dei *peace-dividends* pari a quasi 1000 miliardi di dollari. Entro il 2000, con un risparmio annuo del 3% sulle spese militari, si avrebbero a disposizione altri 500 miliardi di dollari (*Human Development Report, 1994*). Ma quando si tratta di finanziare le operazioni di *peace-keeping* o le operazioni umanitarie dell'ONU, non ci sono abbastanza soldi. Le spese per il disarmo stanno in effetti aumentando (di cinque volte dal 1989), ma purtroppo rappresentano tuttora solo l'1% del totale delle spese militari. Quando si pensa al disarmo, il pensiero corre soprattutto all'enorme problema dello smantellamento degli arsenali nucleari e delle armi chimiche e batteriologiche. Ma su questo terreno, nonostante l'inadeguatezza delle risorse investite e l'enormità degli arsenali che dovrebbero essere distrutti, sono comunque già impegnate le maggiori potenze industriali del pianeta. Il discorso è diverso quando si tratta di far fronte all'eredità della guerra fredda e delle guerre locali. Bastino per tutti gli esempi delle bonifiche dei terreni minati e della smobilitazione di decine di migliaia di ex-militari o combattenti che devono essere reinseriti e reintegrati in attività civili. Questi due pericoli stricianti danno la misura dell'im-

potenza delle istituzioni internazionali. Dal 1975 più di un milione di persone è rimasto vittima delle mine, ormai presenti nei territori di oltre sessanta Stati. Le risorse a disposizione dell'ONU per finanziare queste operazioni sono del tutto insufficienti e il comportamento dei maggiori paesi contributori è schizofrenico: nel 1994 la Germania ha speso per la ricerca, lo sviluppo e la produzione di mine l'equivalente di quanto l'ONU ha avuto a disposizione per le operazioni di sminamento in tutto il mondo (*Worldwatch Paper* N. 122, 1995). Con le risorse attuali dell'ONU (80000 mine disinnescate ogni anno), è stato calcolato che occorrerebbero centinaia d'anni per bonificare l'Afghanistan. La Cambogia, se volesse far da sé, dovrebbe rinunciare all'intero reddito nazionale per anni per risolvere questo problema. Intanto le zone di pericolo aumentano, come nella ex-Yugoslavia, dove in tre anni sono già state disseminate più di due milioni di mine.

Anche la smobilitazione degli eserciti — quella dell'esercito Sovietico è emblematica — è un ulteriore elemento di instabilità e degrado sociale, come mostra uno studio della *World Bank* del 1993 condotto su sette paesi. In nessuno di questi paesi si è riusciti a portare a termine i piani di reintegrazione di decine di migliaia di ex-soldati ed armati, nonostante gli accordi sottoscritti al momento della pacificazione delle parti in lotta. In alcuni casi (Afghanistan, Angola, Liberia e Cambogia) il fallimento della reintegrazione ha fatto sì che il confronto armato tra fazioni si riaccendesse.

Per affrontare questi problemi, il *Worldwatch Institute* ha recentemente rilanciato la proposta di istituire un Fondo mondiale per la smilitarizzazione e un'Agenzia Internazionale per la verifica del disarmo. Il problema, sempre secondo il *Worldwatch*, è quello di incominciare a convincere gli Stati ad includere nei loro bilanci le voci di spesa per il disarmo, che tuttora sono mimetizzate nelle spese di riconversione dell'industria militare, che solitamente includono anche le spese di modernizzazione degli apparati militari, rendendo così difficile anche la valutazione dell'attuale *peace-spending*.

III - La solidarietà e il risanamento dei debiti finanziari, ecologici e sociali

Un contratto di solidarietà è necessario non solo fra le generazioni del presente (solidarietà intra-generazionale) ma anche fra quelle presenti e quelle future (solidarietà inter-generazionale). L'accentuazione, o la riduzione del *gap* di solidarietà fra le generazioni del presente e con le generazioni future dipende sempre più da scelte costituzionali, cioè da scelte vincolanti sui lunghi periodi, più che da scelte legislative.

L'equilibrio della finanza pubblica

Attraverso la crescita del debito pubblico, le generazioni attuali possono continuare a scaricare sulle generazioni future l'onere di ripianare i debiti contratti per assicurarsi maggiore sicurezza militare o benessere nel presente. Da questo punto di vista il dibattito che si è sviluppato in Europa prima sulla ratifica, e ora sul rispetto, dei parametri del Trattato di Maastricht, è molto importante. Con il Trattato di Maastricht i paesi dell'Unione europea hanno infatti accettato dei vincoli in materia di riequilibrio dei rispettivi bilanci e debito pubblico, impegnandosi così implicitamente a rimpiazzare i capitali consumati e a non intaccare quelli dei cittadini europei, che non saranno così costretti a pagare i debiti accumulati dagli Stati nazionali. Si tratta di un segnale che va nel senso dell'affermazione di una maggiore solidarietà ed equità inter-generazionale, e che pone l'Unione europea all'avanguardia nel mondo su questo terreno. Non a caso la ratifica del Trattato di Maastricht ha richiesto importanti revisioni costituzionali nei principali paesi europei (Francia e Germania). E anche dove questo non è avvenuto, come in Italia, la ratifica del Trattato ha comunque assunto valore costituzionale in quanto ha limitato la discrezionalità degli organi nazionali nella pianificazione economica.

Anche negli USA il dibattito sul debito pubblico ha assunto valore costituzionale. Recentemente è fallito il tentativo di emendare la Costituzione americana con la proposta di introdurre l'obiettivo del pareggio del bilancio federale entro il 2002. L'emendamento non è passato al Senato americano per un solo voto. L'acceso dibattito che si è sviluppato si può riassumere in queste tre fasi: 1) sono stati messi in discussione i benefici garantiti alle vecchie generazioni grazie al *Social Security Act* (1935) su pensioni e invalidità; 2) sono stati messi in evidenza i rischi per le generazioni future, che dopo il 2020, per effetto dell'andata in pensione della generazione del *baby-boom*, non potranno più godere degli stessi benefici delle generazioni precedenti; 3) sono infine prevalse le paure di vedersi aumentare le tasse e tagliare ulteriormente i benefici sociali da parte di chi attualmente è in età lavorativa. Difficilmente gli americani potranno ignorare a lungo questo problema, che tocca anche il ridimensionamento delle spese militari. Ma le analogie con il dibattito in corso in Europa, e in particolare in alcuni paesi europei, sono evidenti.

Al contrario la Germania, con la sua rigorosa politica di bilancio si è posta alla testa della politica di solidarietà economica. Recentemente, con la tassa di solidarietà per pagare i costi della riunificazione e con quella per l'assistenza agli anziani, che i lavoratori tedeschi contribuiranno a pagare con un giorno di festa in meno all'anno, ha

mostrato di voler proseguire su questa strada. Altri paesi, come l'Italia, non hanno ancora compreso il significato sociale di questa scelta. Chi non accetta il Trattato di Maastricht in realtà non vuole una politica di solidarietà.

L'equilibrio naturale

Alla conferenza mondiale sui cambiamenti climatici svoltasi a Berlino (aprile 1995), il Cancelliere Kohl ha ricordato come l'umanità debba ormai non solo assicurare la pace fra gli uomini, ma anche con la natura. Uno sviluppo umano sostenibile non può prescindere dal modello di produzione e di consumo di beni materiali. Le risorse naturali non possono più essere considerate dei beni a cui possono accedere liberamente gli Stati e le generazioni attuali, ma dei beni comuni che devono essere consumati con parsimonia e che hanno un prezzo. I mari, l'atmosfera, la diversità genetica stanno entrando a far parte di quei beni che gli Stati, attraverso una serie di Convenzioni e Trattati, incominciano a riconoscere come patrimonio comune dell'umanità. Tuttavia i tempi di ratifica di questi accordi e la loro incerta applicazione, non sempre verificabile a causa delle resistenze opposte dagli Stati, non offrono alcuna garanzia sulla capacità della comunità internazionale di tutelare i beni naturali essenziali per le future generazioni.

Le risorse naturali non hanno il giusto prezzo. Ma è definibile un giusto prezzo in un mercato privo di una moneta unica? La UNDP ha provato a calcolarlo in funzione della concessione da parte di un'Autorità internazionale di permessi commerciabili di inquinare (basati al 50% sul PIL e 50% sulla popolazione). In questa prospettiva le nazioni più sviluppate, per mantenere gli attuali livelli di consumo e di inquinamento (il 70% dell'energia, il 75% dei metalli, l'85% del legno mondiali), dovrebbero trasferire almeno il 5% del loro PIL alle nazioni più povere. Ma è possibile effettuare simili trasferimenti sulla base di semplici accordi multilaterali o non occorre piuttosto mettersi nell'ottica di fondare, nel quadro dell'ONU, una Comunità ecologica mondiale? Si tratta cioè di ripetere, su scala mondiale, il salto di qualità compiuto dall'Europa negli anni cinquanta quando, con la creazione della Comunità europea, si è definito un quadro istituzionale comune per le diverse Comunità che erano nate, la CECA, o stavano nascendo, l'EURATOM e il Mercato Comune.

L'equilibrio sociale

La tutela del capitale umano è un altro fronte sul quale si deve manifestare la solidarietà intra- ed inter-generazionale. Bassi livelli di educazione, bassi livelli di occupazione, scarsa integrazione sociale e multirazziale e scarsa prevenzione in campo sanitario, oltre ad

essere inaccettabili sul piano del rispetto della giustizia sociale e dei diritti umani, rappresentano anche dei gravi fattori di depauperamento del capitale umano. Investire poco oggi per sanare queste ingiustizie, significa aumentare il debito sociale nei confronti delle generazioni future. In tutti i paesi sviluppati l'innalzamento dei livelli di istruzione, per arrivare a portare oltre l'80% di ogni generazione ad acquisire un diploma superiore, rappresenta non solo una necessità del sistema produttivo, ma anche un impegno morale per allargare le opportunità culturali delle future generazioni.

L'ultima illusione di poter emarginare generazioni di gruppi di individui sul piano dell'educazione, si è infranta con la fine della politica dell'*apartheid* in Sud Africa. Oggi una delle sfide più difficili che il Sud Africa di Mandela deve vincere riguarda proprio l'educazione di milioni di giovani neri al di sotto di vent'anni. Ma il caso del Sud Africa è interessante anche perché ha riproposto il problema educativo nell'ambito del dibattito sul principio di cittadinanza e sui diritti dei cittadini: solo dove è riconosciuta la piena cittadinanza a tutti gli individui residenti diminuiscono i fenomeni di emarginazione e conflitto; solo dove è garantita e diffusa l'educazione delle giovani generazioni aumenta l'integrazione sociale e si riducono i problemi della convivenza multirazziale e multiculturale. Dopo secoli di relativo isolamento e di esportazione di risorse umane nel resto del mondo, l'Europa occidentale si sta trasformando in un potente polo di attrazione per centinaia di migliaia di cittadini di altri continenti che ogni anno chiedono di diventare cittadini europei. Un recente studio effettuato in Francia sull'integrazione nella società francese degli stranieri negli ultimi vent'anni, ha mostrato come questo fenomeno sia ormai molto più avanzato di quanto si pensi grazie al fatto che la maggior parte degli immigrati ha ormai acquisito la cittadinanza francese e la stragrande maggioranza delle nuove generazioni di immigrati ha le stesse opportunità educative dei francesi d'origine. Anche su questo terreno quindi l'Europa si sta trasformando in un laboratorio politico per l'estensione dei diritti di cittadinanza e la ridefinizione dei diritti e dei doveri dei cittadini. Grazie al Trattato di Maastricht gli europei sono diventati cittadini dell'Unione europea oltre che degli Stati in cui vivono. E l'Unione ha fra i suoi compiti istituzionali quello di promuovere il benessere e la sicurezza dei suoi cittadini.

Questi problemi si intrecciano con l'aumento della disoccupazione, che riguarda ormai sia i paesi sviluppati che quelli in via di sviluppo. La disoccupazione, sia nelle economie sviluppate che in quelle sottosviluppate, sembra diventata una costante del panorama produttivo mondiale. Si calcola ormai che il 30% della forza produt-

tiva mondiale sia sotto-impiegata.

Anche questo problema può essere considerato dal punto di vista di una maggiore solidarietà intra-generazionale ed inter-generazionale. Da questo punto di vista il piano Delors sulla "Crescita, Competitività, Occupazione" ha messo bene in rilievo come non sia più pensabile la crescita dei paesi avanzati senza la cooperazione con i paesi in via di sviluppo. In questa ottica la crescita e lo sviluppo del vicino non va più considerata come una minaccia, ma come un'opportunità. La stessa disoccupazione nei paesi sviluppati potrebbe essere l'occasione per ridurre i tempi di lavoro per tutti, aumentare le opportunità di riqualificazione professionale, introdurre nuove forme di servizio civile comunitario aperto a tutti i cittadini per migliorare i servizi sociali, ambientali e culturali di quartieri, città e regioni, oppure per potenziare il servizio civile internazionale. La disoccupazione è un dramma nelle società avanzate perché viene considerata come il rovescio della medaglia della competitività dei mercati: chi vince ha più occupati, chi perde ne ha meno. Ma da un pò di tempo i senza lavoro aumentano sia per chi vince sia per chi perde. Solo offrendo a chi esce dal circuito produttivo l'opportunità di entrare in quello della solidarietà attiva, anche introducendo forme di salario minimo garantito, si può rompere questo circolo vizioso, rendendo concreta la politica di cooperazione e ridando un senso ed una dignità al tempo dedicato alle attività pubbliche. Ma è chiaro che su questo fronte devono e possono impegnarsi in primo luogo quei paesi che già si trovano in una condizione di sviluppo avanzato.

IV- La solidarietà e la democrazia internazionale

"Sostenere la democrazia negli Stati è strettamente legato all'espansione della democrazia nelle relazioni fra gli Stati e a tutti i livelli del sistema internazionale. La democrazia nelle relazioni internazionali è la sola base per costruire il sostegno e il rispetto reciproco fra le nazioni". Così Boutros Boutros-Ghali affronta il problema del buon governo a livello mondiale nella sua *Agenda for Development* (1994). Ma dall'analisi che segue queste sue parole, emerge poi la sensazione che il problema della democrazia debba essere affrontato essenzialmente a livello nazionale. Nessuna proposta viene fatta per definire le vie da seguire per democratizzare l'ONU.

L'esperienza mostra che quando il benessere diventa possibile, anche l'aspirazione al benessere diventa irresistibile. La mondializzazione della rivoluzione dei consumi, è una prova di questa tendenza irresistibile. Purtroppo questa corsa a consumare di più, fuori da ogni controllo, rischia di avere delle conseguenze imprevedibili

per il futuro del mondo. Anche quando l'eguaglianza diventa possibile, l'aspirazione all'eguaglianza diventa irresistibile. Ogni era rivoluzionaria, allargando la sfera dei diritti, ha trascinato con sé nuove rivendicazioni ed aspirazioni. La fine del bipolarismo e le spinte verso l'approfondimento delle integrazioni regionali, hanno fatto crescere il desiderio di più democrazia, più giustizia e più uguaglianza a livello internazionale. Il dibattito sul *deficit* democratico nell'Unione europea e le proposte di allargamento del Consiglio di Sicurezza e di riforma del sistema delle Nazioni Unite sono i segnali più visibili di queste aspirazioni. Essi si manifestano ancora in modo contraddittorio, sotto le vesti di un nazionalismo dal volto democratico all'interno e di una politica estera che riconosce la necessità di cooperare ma non rinuncia a voler contare di più a livello internazionale.

Questa contraddizione è evidente quando si pensa al consenso che suscitano le politiche del *peace keeping* e della punizione dei crimini compiuti nel corso dei vari conflitti locali, e alle acrobazie diplomatiche degli Stati per rinviare in un tempo indeterminato l'applicazione universale, e quindi potenzialmente a tutti gli Stati, di questi principi. Si tratta, sotto aspetti diversi, quello militare e quello giudiziario, delle contraddizioni che emergono quando si pone il problema di accettare il principio di ingerenza delle istituzioni internazionali negli affari interni di uno Stato.

Nel 1991 l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite aveva fissato alcuni principi per gli interventi di tipo umanitario. In base a questi principi veniva ribadita la necessità di rispettare la sovranità, l'integrità territoriale e nazionale degli Stati implicati. L'assistenza umanitaria veniva autorizzata solo dietro richiesta o con il consenso dei paesi in stato di bisogno. Alla luce di quanto è accaduto negli anni seguenti in Somalia, ex-Yugoslavia e Rwanda, è chiaro che gli Stati si sono preoccupati più di tutelare l'immagine della propria sovranità che non di agire davvero efficacemente. Purtroppo il diritto di ingerenza non si sta affermando grazie alla previdenza degli Stati, ma a seguito delle barbarie che immancabilmente si ripetono ogni qualvolta gli Stati rallentano l'azione dell'ONU o rifiutano il suo intervento preventivo.

Il caso del Rwanda è tragicamente emblematico dell'inadeguatezza e dell'ipocrisia degli Stati. Quando nell'aprile 1994 è iniziato il genocidio il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha ridotto la già simbolica forza di *peace-keeping* dislocata in quel paese. Boutros Boutros-Ghali aveva allora chiesto di riportare nel paese una forza di 5500 uomini per almeno sei mesi ad un costo di circa 100 milioni di dollari, ma il Consiglio di Sicurezza aveva ritardato l'operazione (veto americano, mancanza di truppe e di equipaggiamenti da parte degli altri membri del Consiglio di Sicurezza). In luglio i morti erano

già stimati a mezzo milione, mentre centinaia di migliaia di profughi erano in marcia verso lo Zaire. A fine luglio Boutros-Ghali annunciava che il costo delle operazioni proposte in aprile era salito a mezzo miliardo di dollari. In agosto l'amministrazione Clinton annunciava che, poiché questa cifra non era più sufficiente, l'impegno finanziario degli USA doveva, da solo, non essere inferiore al mezzo miliardo di dollari (*Worldwatch Paper*, N. 122, November 1994).

Su un altro fronte, quello giuridico, il dibattito che si è aperto sull'istituzione di una *International Criminal Court* ha già messo in evidenza alcuni aspetti contraddittori. Innanzitutto è opportuno ricordare che a livello internazionale esistono già dei Tribunali (*International Court of Justice, Permanent Court of Arbitration, Law of the Sea Tribunal*) la cui efficacia è spesso messa in discussione. La Thailandia e la Gran Bretagna si sono comunque già espresse contro l'istituzione di una Corte permanente internazionale attraverso una conferenza diplomatica. La maggior parte degli Stati vorrebbe che questa Corte venisse istituita attraverso l'adozione di un trattato multilaterale. L'Algeria ha posto però il problema di istituire questa Corte emendando la Carta dell'ONU, un processo altrettanto difficile della trattativa multilaterale, ma sicuramente più lungo. Il nocciolo del problema è costituito dall'ingerenza giuridica di un Tribunale al di sopra degli Stati nel sistema giudiziario nazionale.

V - La federazione europea come arsenale della solidarietà

Nell'*Agenda for Peace* (1992) e nell'*Agenda for Development* (1994) Boutros-Ghali ha elencato tutti i problemi all'ordine del giorno della politica mondiale. Egli ha messo in evidenza la necessità di mettere a disposizione dell'ONU un esercito prontamente mobilitabile, senza il quale le Nazioni Unite rimarranno in balia delle decisioni e delle finanze dei singoli paesi; ha ricordato l'esigenza di rivedere i rapporti, oggi molto tenui, fra ONU ed istituzioni finanziarie mondiali, a partire dal Fondo Monetario Internazionale e World Bank, comprendendo però anche le nuove organizzazioni, come la WTO, l'Organizzazione Mondiale per il Commercio erede del GATT; ha cercato di ottenere dagli Stati il consenso ad applicare in modo più esteso il principio dell'ingerenza per motivi umanitari. Boutros-Ghali, ha già indicato le cause dell'*impasse*. "Il rispetto per la sovranità e l'integrità degli Stati è cruciale per qualsiasi forma di progresso internazionale. Tuttavia il tempo della sovranità assoluta ed esclusiva è finito... E' compito dei leaders nazionali capire questa realtà e trovare un equilibrio tra le esigenze del buon governo interno e quelle di un mondo sempre più interdipendente" (1992). Ma questo

equilibrio, come abbiamo visto, è ben lungi dall'essere realizzato sul piano finanziario se l'ONU può disporre di risorse che sono addirittura inferiori a quelle che alcune grandi metropoli (per esempio New York) impiegano annualmente per il mantenimento dei servizi di polizia e dei vigili del fuoco, ed ha un numero di dipendenti appena pari a quello di una capitale media (per esempio Stoccolma). Sul piano istituzionale il potere di decidere e di fare resta ancora concentrato soprattutto a livello nazionale.

La riforma dell'ONU e il futuro dell'ordine mondiale dipende ormai dagli europei. L'Unione europea potrebbe infatti giocare un ruolo cruciale per la riforma delle istituzioni di Bretton Woods e della revisione dei rapporti fra queste e l'ONU. La creazione di una moneta europea, possibile già a partire dal 1997 per un nucleo ristretto di paesi nell'ambito dell'Unione, non sarebbe un fatto puramente europeo, ma porrebbe di per sé il problema di una profonda revisione dei meccanismi di gestione e funzionamento del FMI, della Banca Mondiale e della stessa WTO. In questo quadro diventerebbe inevitabile porre la questione di un diverso rapporto fra queste istituzioni e l'ONU. Analogamente, l'attuazione di una politica estera e di difesa europea davvero comune, come previsto dal Trattato di Maastricht, porrebbe il problema della rappresentanza dell'Unione europea in quanto tale in seno al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, come è stato del resto richiesto in una risoluzione adottata dal Parlamento europeo.

Negli anni quaranta gli americani si mobilitarono e scesero in campo prima per vincere la guerra e poi per vincere la sfida della pace perché erano consapevoli di essere l'ultimo arsenale della democrazia. Interesse e dovere in quelle circostanze fecero sì che gli USA mettessero la loro potenza al servizio di una buona politica mondiale. Oggi gli europei hanno una responsabilità analoga. Non ci sarà ordine mondiale più giusto e democratico se l'Europa non metterà la sua potenza economica, commerciale e militare al servizio dell'ONU. La recente proposta avanzata dai Verdi di costruire un esercito europeo della pace prefigura questo ruolo. I paesi dell'Europa centrale e dell'Africa guardano già all'Unione europea come ad un arsenale di solidarietà. Un arsenale che resta però in gran parte mal utilizzato, come dimostrano le recenti polemiche che hanno accompagnato il rinnovo della convenzione di Lomé e la politica nei confronti dei paesi dell'Est.

La solidarietà internazionale è nell'interesse degli europei, ma senza la federazione europea essi non potranno battersi efficacemente per realizzarla né in Europa né nel mondo.

L'Europa ed il mondo nelle nuove relazioni internazionali

Raimondo Cagiano

Nell'evoluzione della storia del mondo e soprattutto nel duecentesimo anniversario dalla sua formulazione, la pace perpetua (1795-1995) non è una tappa puntuale, per una situazione successivamente costante: è l'equivoco del messaggio kantiano maltrasmesso o male interpretato; e talvolta anche dei pacifisti: la pace o la guerra; la vittoria o la catastrofe.

La ricerca ed il conseguimento della pace è un processo che sarà sempre in corso e per il quale bisognerà sempre combattere, ma anche operare e scegliere fra diverse alternative possibili. Il meccanismo di progresso in questo processo è dato dal federalismo come sistema regolatore dei conflitti.

Questa è la visione dottrina di tipo globale, di ispirazione proudhoniana, della compatibilità dei sistemi alternativa all'esclusione reciproca degli stessi.

Il meccanismo regolatore dei conflitti non può che essere *istituzionale*: di qui l'assoluta esigenza del modello federale istituzionale: federazione politica, unione economica e monetaria, sistema fiscale e giudiziario federale; autonomia e non sola sovranità; sussidiarietà e non sola indipendenza; cooperazione e non sola armonizzazione; solidarietà e non sola tolleranza; comunità e unione; garanzia e diritto; in breve, la cultura della pace.

Ma il contenuto dei conflitti, una volta affrontato con il processo costituente il momento costituzionale, sarà quasi sempre di tipo economico e sociale. Per questo il federalismo deve essere *globale*. Per questo Maastricht non porta alla Federazione: in esso, per esempio, è troppo evidente il buco nero delle politiche sociali. E la società federale deve organizzarsi nell'economico-sociale con gli stessi prin-

cipi del federalismo. Di qui nascono le proposte dei federalisti globali, ed in particolare del pensiero di Alexandre Marc, per una pianificazione economica bizonale; per il Minimo Sociale Garantito; per il Servizio Civile; per la cogestione d'impresa; per il credito di avviamento ed il "bonus social"; e per altre misure di carattere economico e sociale da considerare portanti in un contesto istituzionale federalista.

E' così ancora più stridente il contrasto fra una visione (e una cultura) della pace basata sulla conservazione, sull'interregionalismo, sull'immobilità, sulla stazionarietà e quella basata sulla certezza del dinamismo, sul perseguimento dello sviluppo globale, sul federalismo.

Si tratta di una ricerca intelligente, affannosa; dotata delle migliori espressioni che la cultura e la tecnologia hanno oggi messo a disposizione dell'umanità; che può contare in Europa sulle più ampie risorse economiche e giuridiche sviluppate dalle società avanzate; che quindi — almeno in via teorica — rappresenta la sede dove potenzialmente si possono prendere le migliori decisioni possibili nel mondo di oggi. A questa ricerca fa da stridente contrasto la cultura della stazionarietà: quella che ebbe il suo apogeo negli anni settanta, con le teorie sui limiti dello sviluppo e della crescita zero; quella ancora che confonde l'attuale con l'ottimale, segnando così il trionfo della conservazione prima e poi del declino. Questa cultura, neo-malthusiana in demografia, come in economia e in politica, riappare di tanto in tanto nel dibattito internazionale e talvolta anche in Europa. Ma subisce, felicemente, brutali scossoni ogni volta che il mondo fa vedere come l'evoluzione sia più congeniale della stazionarietà; e come il cambiamento — anche e soprattutto in Europa — sia la condizione più probabile per tutte le società civili. La storia recente ne ha dato e ne dà puntuale conferma.

Si è detto, e forse ora già risulta più evidente, che lo sviluppo civile è incompatibile con una società chiusa. Società aperta quindi; ma aperta a chi; ed a che cosa? La risposta, anche in questo caso per via teorica non è difficile. La società in sviluppo deve essere aperta al mondo ed ai suoi problemi. Per l'Europa in progresso quali sono le sfide cui deve essere aperta? Le proprie anzitutto, e poi quelle delle grandi aree del mondo. Pensando a queste ultime vengono facilmente in luce alcuni macroproblemi di ordine generale, ma che trovano più manifesta evidenza in alcuni grandi regioni: il peso del debito estero e le forti tensioni sociali in America Latina; i problemi della sopravvivenza elementare (cibo, acqua, alfabetismo, vaccinazioni) e delle migrazioni di masse in Africa; i problemi della sovrappopolazione e di sviluppi economico-sociali molto differenziati nelle varie parti dell'Asia; il rafforzamento dicotomico, nel progresso e nell'integralismo, del Mondo Arabo; le questioni energetiche e soprattutto

ambientali in Europa; l'accesso a nuove forme di sviluppo politico e istituzionale nel mondo che fu dell'URSS. Tutte questioni che hanno in sé problemi e soluzioni complesse; ma che nel loro insieme costituiscono le varie forme di ostacolo all'affermarsi della pace universale; e ve ne sono probabilmente molte altre.

Se questo scenario può essere considerato come probabile, ne scaturiscono appunto, come soluzione prevalente quella degli integralismi. L'*integralismo dei problemi*, anzitutto: la solidarietà che si stabilisce tra chi è relegato in condizioni di sopravvivenza per ragioni di dipendenza vitale dall'estero; per colonialismo economico esacerbato; per preclusioni all'accesso ai beni ed agli strumenti di sviluppo; od anche al potere. E' questo l'integralismo di talune grandi aree: del mondo arabo, dell'America Latina; dell'Africa subsahariana e così via. Più frequente e più insidioso è poi il micro-integralismo; quello delle piccole aree, delle etnie, delle nazionalità: del micro-nazionalismo appunto, che ha avuto e sta avendo in Europa una nuova fase di esplosione con le successive ondate micro-nazionalistiche delle etnie occidentali prima; e poi delle repubbliche baltiche; quindi di quelle ex-sovietiche; e finalmente — in un crescendo tragico — di quelle slave e balcaniche.

Le manifestazioni di questi nazionalismi hanno origini facilmente comprensibili; ma sviluppi e conseguenze antistoriche ed inaccettabili. E' comprensibile il fatto che di fronte alla mondializzazione di alcuni elementi essenziali del progresso civile e politico (la pace, la sicurezza, il commercio, la moneta, l'ambiente) chi meno si sente rappresentato a livello delle decisioni mondiali cerchi di affermare la propria presenza e la propria personalità nel consesso internazionale; e che questa ricerca avvenga su base del rafforzamento degli elementi di micro-identità prevalente è altrettanto comprensibile: la religione, la lingua, le tradizioni e più semplicemente l'autonomia e l'indipendenza dai vicini. Lo sviluppo e le conseguenze di questa riaffermazione del micro di fronte al macro sono invece inaccettabili: perché si confonde appunto autonomia e indipendenza con sovranità. E qui il federalismo europeo ci aiuta a capire il dramma storico dell'Europa di oggi e le grandi colpe degli Europei e fra essi in particolare dell'Unione Europea e della Germania. La colpa appunto di aver riconosciuto sovranità (cioè armi e moneta assolutamente inadeguati al consesso politico mondiale di oggi) a popolazioni che, con la libertà, chiedevano e chiedono soprattutto indipendenza e autonomia.

Questo errore storico, politico, culturale e morale ha trasformato l'Europa da laboratorio di Unione Europea che mira a far convivere e progredire, in visione federalista europea, popoli diversi di una stessa civiltà in un diverso laboratorio dove il federalismo è quello "ad

excludendum”: quello cioè ben noto e teorizzato anche in Italia dal federalismo leghista. Ciò spiega, purtroppo, anche la nuova popolarità e diffusione dell’espressione stessa di “federalismo”: con l’aumento di confusione fra l’interpretazione storica del federalismo di divisione e di separazione da quello europeo dell’autonomia, della sussidiarietà e della garanzia delle diversità nell’Unione Europea.

In conclusione la riflessione politica dei federalisti europei si trova, anch’essa, come tutta la civiltà sviluppata contemporanea di fronte alla doppia sfida integralista: quella dei macroproblemi che domandano un governo democratico del mondo per regolare i conflitti e gestire pacificamente risorse che non possono più essere considerate divisibili (pace, sicurezza, commercio, ambiente); e quella dei microproblemi dove invece la gestione delle stesse risorse, incluso il potere politico, deve essere sì riconosciuta a livello disaggregato e locale, ma nel contesto di meccanismi di sussidiarietà istituzionale che valgono nel politico, così come nell’economico nel sociale e nel culturale.

Al livello dei presupposti per l’organizzazione economica della società i federalisti integrali auspicano una pianificazione globale dell’economia risultante dall’azione contrattuale dei gruppi ai vari livelli fino al livello federale di tutte le componenti della società. Questa pianificazione dovrebbe quindi essere diversa da quella indicativa alla francese e da quella centrale burocratica di tipo sovietico. Prevede in linea generale due zone di pianificazione: l’azione contrattuale alla base diviene vincolante per i beni ed i servizi fondamentali; deve invece essere orientativa del mercato e motore dell’espansione quella concordata per i beni e servizi non essenziali. Questa duplice azione dovrebbe tra l’altro produrre anche una perequazione delle risorse e del livello standard di vita fra regioni più sviluppate e quelle economicamente meno favorite. In più sarebbe possibile introdurre, in questa prospettiva, delle semplificazioni anche per quanto riguarda il sistema monetario; nella zona vincolata dei consumi di base, la moneta potrebbe probabilmente essere accompagnata da meccanismi di equivalenze e di prelievo di più pratico funzionamento, nell’ottica di una progressiva riduzione dell’area di attività speculativa della moneta.

Tornando al problema della programmazione globale, è evidente che essa deve nascere da un equilibrio, o meglio, da un legame dialettico, fra potere centrale e poteri locali. Il potere centrale è più incline a controllare l’aspetto quantitativo e schematico delle soluzioni proposte; i poteri periferici invece si occupano preferibilmente dell’incidenza locale, concreta e qualitativa delle medesime soluzioni. D’altra parte sembra opportuno affidare la fase istruttoria dei vari

progetti ai poteri locali nonché la fase finale di esecuzione e di controllo; al potere centrale potrebbe invece incombere la responsabilità intermedia di mettere a confronto le molteplici esigenze locali con le condizioni del sistema (disponibilità di capitali, congiuntura economica) e con gli obiettivi generali fissati dalle conclusioni generali di un pluralismo politico.

I federalisti globali accolgono con sospetto gli esperimenti di cogestione; e non perché essa non contribuisca al controllo delle condizioni di lavoro od al progresso democratico nelle imprese, quanto perché rende i lavoratori dipendenti corresponsabili di una pianificazione privata e non di una pianificazione globale. Ad essa i federalisti preferiscono l'illustrazione di procedimenti di autogestione aperta alle esigenze locali e quindi ai livelli di potere competenti alle comunità locali.

Altre proposte, ricorrenti nella tematica e nella dottrina federalista, a partire dai lontani anni trenta ed oggi già più attuali, sembrano degne di una seppur breve attenzione; esse mirano infatti a dare all'organizzazione sociale un volto che oggi potrebbe apparire per certi versi rivoluzionario. Pur muovendosi in direzioni numericamente limitate queste proposte sembrano cogliere alcuni aspetti nodali del sistema corrente; toccati i quali l'intero insieme sociale ne viene modificato.

Il primo punto è la ben nota proposta del minimo sociale garantito (o comunque lo si voglia ridefinire) ai fini della soddisfazione dei bisogni vitali; esso si esprime sia in termini di potere d'acquisto globale che, soprattutto, in termini di disponibilità di servizi essenziali, assicurati per tutti nelle stesse condizioni. Questa proposta, viene da ormai quarant'anni rielaborata dai federalisti come strumento di politica economica e sociale. Da una parte infatti, assicurando un potere di acquisto globale non decrescente dei consumatori (cioè mantenendo il livello della domanda globale), può costituire uno strumento anche parziale di contenimento inflazionistico; dall'altro può costituire un elemento di coesione del tessuto sociale nel momento in cui fissa per obiettivo all'intervento pubblico l'assicurazione della soddisfazione dei bisogni essenziali (tradizionalmente fissati nel vitto, nell'abbigliamento, nella casa, nella salute e nell'istruzione) imponendo una trasformazione dell'impresa, vale a dire un nuovo tipo di produzione: quella di servizi essenziali per un sistema distributivo equilibrato a livello di base.

In termini sociali — e questa è la seconda proposta — ogni individuo (uomo e donna), in cambio dello standard garantito, mette a disposizione della società il suo servizio civile (generale ed obbligatorio) che consente così la ripartizione su tutta la collettività del peso dei servizi duri ed ingrati, quei servizi abitualmente riservati al

sottoproletariato locale od anche internazionale (immigrati di regioni povere) e che fanno, per esempio, anche dell'Italia una zona di piccola ma significativa immigrazione, pur in presenza di emigrazione e disoccupazione statisticamente rilevante.

Questa stessa proposta ne comporta una conseguente cui si è già accennato: quella della trasformazione, in senso anticapitalista, dell'impresa visto che il carico ed il beneficio del servizio civile andrebbe sopportato dal sistema produttivo ed in particolare dal sistema industriale. Qui sta infatti il legame economico, oltre quello sociale, che si stabilisce fra minimo garantito e servizio civile: infatti le imprese che necessitano di lavoro ingrato e quindi di servizio civile dovranno corrispondere una retribuzione sufficientemente elevata tale da stimolare da una parte le imprese all'automazione, al progresso tecnologico ed alla ricerca scientifica e dall'altro assicurare, in una prospettiva antinflazionistica, una parte almeno dei finanziamenti necessari per il minimo standard garantito e per altri importanti progetti sociali nei confronti di regioni e Paesi sottosviluppati.

Resta infine da ricordare, anche se in questa direzione la proposta federalista non risulta definita, l'esigenza che viene sollevata circa la democratizzazione del credito anche individuale, per la riduzione delle disuguaglianze sociali. Questo, come i precedenti, sembra corrispondere ad una esigenza fondamentale e ben centrata di cambiamento anche in assenza, almeno per ora, di uno specifico progetto (*).

E' difficile dire se si avanzerà su questo cammino: anche se apparentemente questa sembra la strada imboccata almeno dall'Unione Europea e molto timidamente da alcuni governi nazionali. Quel che appare più evidente è invece lo svilupparsi di dibattiti e di prese di posizione in favore della multiculturalità: che al di là delle dichiarazioni di principio richiede proprio il riconoscimento, la compatibilità e la giustapposizione di culture diverse in uno stesso territorio e sotto una stessa legislazione: e quindi, almeno in teoria, della coesistenza di cittadinanze diverse.

Ovviamente questa giustapposizione di livelli diversi di cittadinanza potrebbe portare ad una loro distinzione e ad una loro dissociazione; il che, non renderebbe automatico il possesso di più dimensioni, per una stessa persona, nel medesimo paese. E qui il discorso diventa interessante e importante per i cittadini migranti; nei confronti dei quali è possibile pensare — ma oggi è ancora difficile realizzare — una giustapposizione di cittadinanze diverse tra le varie di cui si trova a poter godere all'inizio, durante ed alla fine del processo migratorio. Le implicazioni, non solo giuridiche, di un tale processo sono molte e complesse; ed alcune anche attraenti. Potrebbe un cittadino marocchino mantenere la sua cittadinanza originaria ed

essere al tempo stesso cittadino di un comune italiano? Potrebbe un cittadino italiano restare tale pur essendo contemporaneamente cittadino, per es., di Charleroi, di una comunità francofona e ovviamente cittadino comunitario? Potrebbe una persona voler mantenere la sua cittadinanza siciliana ed acquisire, accanto ad essa, quella americana? Ed un francese od un argentino, di terza o quarta generazione, potrebbe riassociare alla nazionalità ormai propria, anche la cittadinanza di un paese di origine della sua famiglia in Italia? Molti sono ovviamente gli intrecci teorici e rarissime le risposte normative legate alla cittadinanza multipla.

L'esperienza italiana antica, con i suoi connazionali all'estero e quella più recente, con i nuovi immigrati nel paese, può costituire, se caratterizzata da coraggio ed innovazione, un punto di riferimento anche per altre popolazioni.

L'annullamento della mobilità delle persone è infatti contrario a scenari scientifici e naturali; la scelta di società chiuse è contraria agli indirizzi fin qui perseguiti sia in Italia che in Europa.

La mobilità delle persone all'interno dei paesi ed a livello internazionale va quindi accolta e regolata in tutte le sue manifestazioni di positiva progettazione ed attuazione. Quando le migrazioni siano invece il risultato di scelte meno libere o forzose vanno ancora concretamente affrontate con misure che rimuovano gli ostacoli a queste libere scelte, con provvedimenti che non siano unilaterali e che impegnino nelle decisioni tutte le parti e le autorità interessate. Di qui il forte interesse per la migliore conoscenza e interpretazione delle decisioni individuali e familiari che spingono alla migrazione dai paesi di origine; e la complementare necessità di disporre di istituzioni e di risorse capaci di confrontare, regolare e adeguare le decisioni politiche alle esigenze delle popolazioni di origine e di destinazione dei flussi migranti.

Il problema che è emerso con tutta evidenza anche alla Conferenza delle Nazioni Unite sulla Popolazione e lo Sviluppo del Cairo (1994) è quello del legame fra le politiche in materia migrazioni e la cooperazione allo sviluppo. Questa associazione di interventi politici è stata da qualcuno contestata: a meno di non considerarla come un'operazione di "baratto" fra paesi di origine e paesi di destinazione per il controllo dei flussi migratori. D'altra parte però questa idea si è fatta strada, sia pure con molta fatica, ed è stata sanzionata da una importante decisione del Consiglio dei Ministri dell'Unione Europea (6 maggio 1994) che ha raccolto così le indicazioni emerse a più riprese nelle sedi di molti organismi internazionali.

Il ruolo delle autorità e dei poteri locali, così come di attente e qualificate organizzazioni non governative, sarà decisivo per il buon

esito di politiche sociali orientate sui problemi della popolazione.

La conoscenza dei meccanismi regolatori della struttura e dei movimenti di popolazione va approfondita e le ricerche in materia incoraggiate. Questa esigenza è primaria presso tutte le popolazioni e i governi del mondo: a questo compito primario le organizzazioni internazionali competenti e responsabili dovrebbero dedicare una coerente priorità soprattutto nella ripartizione delle risorse disponibili e negli impieghi di persone, mezzi tecnici ed organizzazione.

Le conseguenze delle modificazioni nella struttura e nei movimenti di popolazione debbono indurre a solleciti ed opportuni adeguamenti istituzionali, soprattutto nelle politiche della famiglia, del lavoro, della previdenza e della sicurezza sociale; tenendo conto delle modificazioni attese dalle popolazioni interessate e soprattutto delle interdipendenze sempre crescenti tra le varie popolazioni del mondo.

In sintesi, il punto complessivamente più problematico del dibattito emerso alla Conferenza del Cairo sembra il seguente: si dà del mondo una visione fortemente povera e sottosviluppata; il che è vero, anche se dal punto di vista demografico buona parte dell'umanità ha ormai affrontato i passaggi fondamentali della transizione demografica. Poi però si auspicano per tutti i paesi soluzioni di tipo demografico, economico, sanitario, educativo, tipiche del mondo fortemente sviluppato; mentre forse anche qui bisognerebbe accompagnare con migliore progressività la transizione e lo sviluppo. Per molti paesi, infatti, il passaggio da una situazione non stabile di incremento demografico senza controllo dell'uomo su mortalità e natalità ad una situazione di incremento demografico in presenza di controllo sulle stesse variabili, si accompagna ad una accentuata instabilità nella parallela transizione economica e sociale. L'analisi delle motivazioni e dei comportamenti lungo la transizione è cosa diversa dalla stessa transizione demografica. Così si può parlare, come taluni studiosi fanno, di seconda transizione demografica solo se si ritiene che la prima sia cessata o compiuta e che un'altra sia iniziata. Ma la fine della prima transizione richiederebbe l'affermazione di un avvenuto totale controllo sulla mortalità e sulla natalità in condizioni di stabilità: cosa che non avviene, non solo nei paesi meno sviluppati ma neppure in quelli più progrediti.

In questa ottica del Cairo si deve prendere atto, finalmente, che la transizione demografica in corso, presenta situazioni diverse in popolazioni diverse; e che per le diversità correnti occorrono anche risposte diverse. Così per esempio, la pianificazione familiare è giustamente proposta con urgenza per quelle popolazioni — di cui sopra si è detto — che vivono ai limiti della sopravvivenza: e per esse

il *family-planning* va accompagnato con le misure di risposta all'emergenza nei campi dell'alimentazione, dell'acqua potabile, della protezione della salute e dell'istruzione di base, soprattutto per le donne. Un complesso di necessità, di obiettivi e di interventi che pongono correttamente la sopravvivenza nel mondo di oggi non solo al livello della semplice vita biologica, ma che richiamano la necessità di un minimo vitale garantito anche a livello delle popolazioni nel loro insieme: o degli Stati, come già proposto, per es., da A. Papisca.

Questi stessi elementi (alimentazione, salute, istruzione) rappresentano invece per le popolazioni del mondo sviluppato — all'estremo opposto del precedente — un problema di migliore qualità della vita e non più di mera sopravvivenza: di più e soprattutto meglio per tutte le fasce di età delle nostre popolazioni, uomini e donne senza distinzione. E' evidente e sperimentato che quasi sempre, in queste popolazioni, il *family-planning* è appunto una consapevole preferenza esercitata nell'ambito di più ampi diritti e doveri parentali.

Ma la gran parte dell'umanità, come si è detto, si trova in mezzo ai due poli estremi: e per queste numerose popolazioni gli interventi saranno più articolati in relazione alle diverse esigenze di sviluppo. Quanto più progredirà tanto più, per esempio, il *family-planning* sarà conseguenza della crescita della salute e dell'istruzione, soprattutto della popolazione femminile.

Ecco quindi che l'evoluzione demografica deve essere seguita, in modo problematico ma più sereno, attraverso l'evoluzione attuale della miseria, dell'economia, della salute, dell'istruzione e dell'ecologia (dalle risorse naturali all'ambiente) in un quadro del mondo in cui la complessità e la difficoltà delle soluzioni evidenti si accompagna alla sempre maggiore consapevolezza della loro necessità.

Sono troppo labili al Cairo, infine, alcuni messaggi importanti: tra questi le questioni fondamentali come quelle del "costo" e della "cooperazione" in campo demografico e sociale che sono forse presentate in termini eccessivamente monetari e contabili; e soprattutto le implicazioni di limitazione alla sovranità degli Stati e dei governi nella trattazione delle migrazioni internazionali come sottolineato anche molto opportunamente dal messaggio dei federalisti mondiali alla Conferenza del Cairo: *"Real solutions to the population crisis would be greatly helped by — and may depend on — a stronger, more effective, more democratic world organization. An unprecedented level of investment in the social and political development of the poorer countries is needed. This can neither be organized nor financed piecemeal through bilateral efforts, sovereign state to sovereign state, nor can it be organized through the weak, slow and cumbersome multilateral institutions of the nation-state system today.*

This means that citizens like you and me — who do understand the elemental wisdom of the federalist solution — have a special responsibility to help increase the pressure for change”.

Per trattare della popolazione e dello sviluppo bisogna aiutare i poveri a crescere. Finché c'è povertà non ci sarà pace: e si torna così all'origine della nostra riflessione. Un livello mai visto di investimenti nelle politiche sociali è necessario nei confronti dei paesi poveri. Sono necessarie politiche coordinate di intervento ma soprattutto di promozione allo sviluppo: e queste non possono avere, né per scelta né per dimensione, un mero carattere nazionale: né all'origine né a destinazione. In questa prospettiva dal Cairo sono emersi due elementi di ulteriore riflessione: a) l'impatto così forte della dimensione sociale, religiosa e culturale rivela che il rapporto economico resta decisivo ma che l'esigenza di un'etica politica comincia ad emergere in modo determinante; b) permane molto resistente l'incapacità di andare al di là dello stato nazionale sia nei paesi ricchi che in quelli poveri; manca così una visione integrata, non solo delle soluzioni dei problemi, ma anche e soprattutto delle strategie sullo sviluppo.

La conclusione porta quindi sulla dimensione etica del federalismo: che introduciamo nel dibattito congressuale con la duplice responsabilità di chi vede emergere questa prospettiva come determinante per il progresso della ricerca della pace nel mondo; e con la consapevolezza che questa dimensione è intrinseca al federalismo e che il pensiero e l'azione dei grandi federalisti contemporanei ne ha lasciato al Movimento confortante e pesante eredità.

(*) Per riferimenti bibliografici sul federalismo economico-sociale si può vedere:

Michel Herland, “Le Financement du Minimum social garanti”, *L'Europe en Formation*, n° 291, hiver 1993-1994; Alexandre Marc, “Minimum social garanti (M.S.G.) pour l'Europe”, Nice, Presses d'Europe, 1987; Alexandre Marc, “Perspective socio-économique du fédéralisme”, Nice, Presses d'Europe, 1987; Alexandre Marc, “Comment supprimer le chômage en Europe”, Nice, Presses d'Europe, 1993; Mireille Marc-Lipiansky, “Esquisse d'une économie fédéraliste”, 3^{ème} édition, Nice, 1993.

Questa ed altra bibliografia sul federalismo globale può essere richiesta a:

C.I.F.E. - 10, Avenue des Fleurs, F - 06000 Nice, Francia - Tel. (33) 92152121 - Fax: (33) 93371800

L'Europa e il mondo verso un nuovo ordine mondiale

Domenico Moro

La relazione, il cui obiettivo è quello di fornire spunti per il dibattito di questa Commissione, si articola in due parti: nella prima si analizzerà il processo di unificazione mondiale; mentre nella seconda si analizzeranno invece le responsabilità dell'Europa ed il contributo che questa può dare per l'avanzamento di questo processo.

E' opinione di molti che la realizzazione del Mercato interno europeo, a partire dal 1° gennaio del 1993, e la firma del Trattato di Maastricht, hanno avviato, o rilanciato, processi di unificazione regionale come risposta all'avanzamento del processo di integrazione europea. L'entrata in vigore del trattato istitutivo del NAFTA, un accordo che coinvolge gli Stati Uniti, il Canada ed il Messico, il successivo rafforzamento della cooperazione tra i Paesi che si affacciano sul Pacifico nell'ambito dell'APEC, l'allargamento dell'ASEAN alla Cambogia, il rilancio del Mercosur e l'avvio di trattative per incentivare lo sviluppo degli scambi commerciali tra quest'ultimo e l'Unione Europea, sono tutti eventi che impressionano per la loro portata, ma soprattutto per il fatto che si sono succeduti, l'un l'altro, nel breve spazio di pochi anni. L'avvio del NAFTA è stato il primo esempio di approfondimento dell'integrazione economica su scala continentale che è stato accelerato, se non originato, dal Mercato interno europeo. L'estensione degli obiettivi dell'ASEAN, da quelli puramente difensivi a quelli economici, è il secondo esempio e riguarda i Paesi del Sud est asiatico. L'APEC, invece, ha l'ambizioso obiettivo di dar vita ad una vasta area di libero scambio tra i Paesi che si affacciano sul Pacifico nei primi anni del 2000. Infine, il rilancio del Mercosur, a partire dall'inizio di quest'anno, costituisce un altro esempio di come il processo di integrazione dell'economia, su scala regionale e mondiale, si accompagna e viene sostenuto da analoghi processi di unificazione che hanno origine in altre parti del mondo. Tuttavia, le novità di rilievo che confermano la tendenza all'unificazione del mercato su scala mondiale non si limitano alle integrazioni regionali ed agli accordi che vengono stipulati tra queste. Un altro

esempio è costituito dalla firma dell'accordo, nell'ambito dell'*Uruguay Round*, che ha portato alla nascita della *World Trade Organisation*, una istituzione simile alla Commissione europea, incaricata di assicurare il rispetto del libero commercio, a livello mondiale, tra gli Stati aderenti.

Parallelamente ai processi di integrazione a livello economico, si sono sviluppati anche alcuni processi di collaborazione sul piano della sicurezza e della politica estera. Anche se gli esempi sono più limitati come numero, la loro portata è però indicativa di un processo che avanza. Il primo esempio è quello della CSCE (ora OCSCE) che si è sviluppata sull'onda del processo di eliminazione degli euromissili e dalla firma dei primi trattati per la riduzione degli armamenti nucleari tra gli Stati Uniti e l'ex-Unione Sovietica. Il secondo esempio è quello dell'ASEAN, un'associazione nata per assicurare la collaborazione sul piano strettamente militare, al fine di contenere l'espansione del comunismo nel Sud-Est asiatico, ed ora allargata alla collaborazione sul terreno della politica estera e, come detto, dell'integrazione economica.

Questi sviluppi, che nella stragrande maggioranza appartengono alla prima metà degli anni novanta, hanno visto anche un significativo rafforzamento del ruolo dell'ONU, a cominciare dal suo coinvolgimento nell'intervento a difesa del Kuwait, invaso dall'Iraq di Saddam Hussein. Già in questo caso si è potuto constatare che, con il crollo del muro di Berlino, difficilmente gli USA avrebbero potuto intervenire militarmente nel mondo senza la copertura dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, in quanto era ormai venuta meno la ragione ideologica che stava dietro ad ogni intervento solamente americano.

L'umanità è quindi di fronte al bivio tra il rafforzamento del processo verso l'unificazione mondiale oppure verso una strada dagli esiti drammatici per il futuro dell'umanità e la via che verrà imboccata dipenderà molto dalla possibilità di compiere ulteriori passi verso l'unificazione del pianeta. Al fine di poter apprezzare il grado di maturazione dell'alternativa mondialista come alternativa politica, può essere utile riprendere il concetto di "paradigma dell'azione" sviluppato da Spinelli negli anni '50 come modello per capire se i tempi erano politicamente maturi per compiere il salto decisivo verso l'unificazione europea, quali erano le condizioni per compiere questo salto e le responsabilità dei federalisti. Spinelli, rivolgendosi ai militanti, faceva notare che la gente non cambia un sistema politico per un altro solo perché quest'ultimo può essere considerato migliore o più razionale, ma solo se vi è costretta. In particolare, riferendosi all'Europa, Spinelli ricordava che perché questi mutamenti abbiano

luogo devono essere soddisfatte tre condizioni:

— devono esservi problemi che non possono più essere risolti nell'attuale sistema di Stati europei;

— vi devono essere dei momenti di crisi, provocati da questi problemi, e che richiedono soluzioni comuni;

— vi deve essere una forza politica che fa dell'instaurazione del nuovo ordine la ragione fondamentale del proprio impegno.

Si tratta pertanto di vedere come possiamo utilizzare il paradigma sviluppato da Spinelli con riferimento al processo di unificazione mondiale. Innanzitutto va osservato che, a partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, il pianeta nel suo complesso ha conosciuto un periodo di stabilità politica che, per la sua durata, non ha forse precedenti nella storia delle relazioni internazionali. E questa stabilità ha consentito, parallelamente, uno sviluppo enorme del commercio mondiale, che ha prodotto e continua a produrre una crescente integrazione, su scala mondiale, delle relazioni economiche, culturali, ecc. Questa tendenza di fondo costituisce la base materiale su cui si stanno consolidando una economia ed un mercato di dimensioni mondiali, ed è in virtù di questa tendenza che possiamo dire che vanno crescendo di numero e di importanza i problemi che non sono più risolvibili al livello dei singoli Stati, siano pure di dimensioni continentali. A questo proposito, si possono fare alcuni esempi. Il primo è il ruolo che svolge quello che Pistone chiama il fattore "unirsi o perire", vale a dire il fattore che è stato alla base della riconciliazione franco-tedesca, permettendo così il decollo del processo di unificazione europea e che, a partire dalla fine degli anni ottanta, è stato anche alla base del riavvicinamento russo-americano, la molla che ha prodotto la caduta del muro di Berlino. Il secondo esempio è dato dal pericolo dell'inquinamento che sta interessando tutto il pianeta. Il terzo esempio è quello costituito dalla necessità di sostenere lo sviluppo dei Paesi più poveri.

Questi problemi sono il terreno di un confronto permanente tra gli Stati che, in determinate circostanze, sono chiamati a fornire delle soluzioni, sulla spinta di crisi ricorrenti. Il pericolo di una catastrofe nucleare, come conseguenza della folle corsa al riarmo degli anni '80, ha spinto Stati Uniti ed Unione Sovietica alla riconciliazione e li ha spinti a sostenere il rinnovo a tempo indeterminato del Trattato sulla Non Proliferazione Nucleare, anche se le posizioni che si sono confrontate nel corso del negoziato, per la verità, sono posizioni ideologiche che ben si prestano ad evidenziare che proprio su questo terreno o vi sarà una soluzione mondiale, oppure le ragioni di tensione tra Stati rimarranno irrisolte. Infatti, nel corso del negoziato, si sono confrontate due posizioni, quella dei Paesi, favorevoli al rinnovo a

tempo indeterminato, che per primi si sono dotati di armamenti nucleari e quelle dei Paesi, favorevoli ad un rinnovo a tempo determinato, che hanno avuto accesso alle armi nucleari più di recente o che ne sono del tutto sprovvisti. Parte di questi ultimi, peraltro, motivano la loro posizione con la lentezza con cui procede la riduzione degli armamenti nucleari da parte dei Paesi industrializzati che ne sono dotati. Questo problema, nel quadro attuale, non ammette una soluzione che risponda alla necessità di impedire la proliferazione, o il rischio di una catastrofe nucleare. Solo nel quadro di un'ONU rafforzata sarà possibile eliminare il pericolo della proliferazione nucleare.

Per quanto riguarda invece il problema dell'inquinamento, si possono ricordare i pericoli insiti nell'effetto serra provocato dall'eccessiva concentrazione di anidride carbonica, prodotta dalla combustione di combustibili fossili, nell'atmosfera, e le cui conseguenze si stanno riflettendo su scala planetaria, indipendentemente dal luogo di origine dell'inquinamento. La soluzione, al di là delle proposte tecniche che sono state avanzate, come è stato fatto notare da fonti qualificate, e ribadite in occasione della recente conferenza di Berlino, richiede una strategia mondiale (un autorevole rappresentante del governo italiano presente alla riunione ha parlato esplicitamente di necessità di dar vita ad una "confederazione mondiale"). Inoltre, nel corso della stessa conferenza, è stato fatto notare che, mentre nei Paesi industrialmente avanzati la generazione di anidride carbonica è stabile o in diminuzione, nei Paesi in via di sviluppo questa è in crescita costante. Ciò significa che una efficace politica contro l'effetto serra è legata anche a quella di una efficace politica di sviluppo dei Paesi più poveri. Con riferimento, quindi, al problema della proliferazione nucleare, a quello dell'inquinamento e dello sviluppo, la risposta non può essere trovata al livello dei singoli Stati o delle singole integrazioni regionali: questi problemi richiedono ormai una risposta mondiale. I federalisti devono quindi essere pronti a proporre la loro alternativa della Federazione mondiale, ma anche a sostenere processi di unificazione più limitati, quali i processi di integrazione regionale.

Prima di passare all'analisi del ruolo che può svolgere una forza politica, il cui compito prioritario deve essere la costruzione della federazione mondiale, è importante ricordare alcuni perfezionamenti introdotti da Albertini al paradigma dell'azione sviluppato da Spinelli. Questi sviluppi ulteriori dell'analisi politica dei federalisti hanno portato ad aggiungere alle condizioni sopra ricordate, altre condizioni ugualmente importanti per il successo dell'azione federalista. La prima innovazione è consistita nel chiarire che, per il successo

dell'azione, dalla scena politica deve emergere quella che è stata chiamata la "leadership occasionale". In altri termini, perché la battaglia federalista abbia successo occorre emerga, all'interno dello schieramento dei governi che, ricordiamolo, sono insieme il veicolo e l'ostacolo al raggiungimento dell'obiettivo della federazione, un governo che prenda l'iniziativa di proporre una soluzione ai problemi mondiali sopra ricordati, che si collochi sia pure nel quadro della collaborazione intergovernativa. Questa iniziativa governativa, consentirebbe ai federalisti di scendere in campo per denunciare la insufficienza della soluzione intergovernativa e di proporre la soluzione federale, mobilitando su questo terreno tutte le forze favorevoli all'alternativa federalista. La seconda innovazione, introdotta con riferimento alla battaglia per la federazione europea, ma che può essere ripresa anche con riferimento alla battaglia per l'unificazione mondiale, è che quest'ultimo obiettivo non si raggiungerà dall'oggi al domani, ma sarà il frutto di una serie di atti costituzionali, in conseguenza dei quali si trasferiranno progressivamente parti di sovranità dagli Stati alla Federazione mondiale.

Per quanto riguarda l'esistenza di una forza politica che faccia della lotta per la realizzazione della federazione mondiale lo scopo esclusivo del suo impegno, questa è resa necessaria dal fatto che le forze politiche tradizionali si occupano solo del potere esistente e della sua conservazione. La forza politica rivoluzionaria che si occupa solo del problema della creazione di un governo ed un parlamento mondiali esiste, anche se ancora in via di consolidamento, ed è il Movimento federalista mondiale. Il fatto che questo sia in via di consolidamento e di diffusione, non ci esime dal completare il quadro che si intende tracciare con questa relazione introduttiva, ricordando, sia pure in modo sommario, quelli che possono essere gli obiettivi istituzionali a cui tendere, anche al fine di avere un modello di riferimento con cui confrontarci. Il quadro degli sviluppi istituzionali che è stato tracciato dai militanti che più si sono occupati dei rapporti con il Movimento federalista mondiale, come Lucio Levi, prevede l'affiancamento, all'attuale Assemblea dell'ONU, di una camera dei rappresentanti dei popoli e la progressiva trasformazione della prima in una assemblea consultiva, sul tipo di quello che rappresenta la Camera delle regioni introdotta dal Trattato di Maastricht. La ragione di questa innovazione è dovuta al fatto che nell'attuale assemblea ogni Stato rappresenta un voto, indipendentemente dalle dimensioni che esso ha, e quindi equipara paesi piccoli, come S. Marino, a paesi densamente popolati come la Cina. Inoltre, si è precisato che, per dare maggior rappresentatività e legittimità democratica a questo nuovo ramo dell'Assemblea dell'ONU, la Camera dei rappresentanti dei

popoli dovrebbe essere eletta direttamente e su base proporzionale. In secondo luogo, poiché ogni sistema federale ha organi rappresentativi di carattere bicamerale, accanto ad una camera che rappresenta gli interessi dei popoli, occorre anche prevedere una Camera che rappresenti gli interessi degli Stati. Questa funzione è indispensabile a livello mondiale per affrontare problemi come il superamento degli squilibri territoriali, la gestione del flusso degli investimenti verso le regioni più arretrate, la realizzazione di efficaci misure per la protezione dell'ambiente. La Camera degli Stati dovrebbe essere composta da rappresentanze paritetiche dei raggruppamenti regionali di Stati, anche al fine di dare ai raggruppamenti degli Stati più poveri lo stesso peso degli Stati più ricchi. La creazione di un livello continentale è indispensabile non solo per semplificare e razionalizzare il funzionamento delle istituzioni mondiali, in quanto permette di superare la disuguaglianza tra Stati dalle dimensioni più diverse, ma di fondare l'ONU sui pilastri di raggruppamenti regionali di Stati di dimensioni e poteri equivalenti. Ad esempio la formazione di federazioni regionali che coinvolgano il continente africano, il mondo arabo, il sud est asiatico e l'America latina, sarebbe anche lo strumento attraverso il quale si permetterebbe a questi popoli di sottrarsi all'egemonia, su scala mondiale, delle superpotenze. Ciò significa che, al fine di rafforzare il processo di unificazione mondiale, vanno sostenuti con forza anche i processi di unificazione regionali che si stanno sviluppando nelle diverse parti del globo. Nel contesto di questo quadro relativo agli sviluppi istituzionali che dovrebbero interessare gli attuali organismi delle Nazioni Unite, il Segretariato dovrebbe diventare l'esecutivo mondiale, così come la Commissione europea dovrebbe progressivamente trasformarsi in un vero e proprio esecutivo europeo.

Il contributo che può dare l'Europa al processo di unificazione mondiale, deve essere visto insieme al problema della leadership occasionale. L'Europa può contribuire all'avanzamento dell'integrazione mondiale in due modi: in primo luogo procedendo alla propria unificazione, procedendo speditamente verso la realizzazione degli obiettivi di Maastricht, anche se i requisiti per il loro conseguimento, e qui ci si riferisce, in particolare, alla moneta europea, dovessero essere soddisfatti da un numero limitato di Paesi, e, in secondo luogo, sostenendo i processi di integrazione regionale.

Per quanto riguarda l'unione monetaria, è noto che a partire dal 1° gennaio del 1997 si potrebbe dar vita alla moneta europea. Di fronte alla possibilità di slittamenti della data, dovuti al non rispetto dei parametri di Maastricht da parte di Paesi importanti, tra cui l'Italia, la

Germania e la Francia hanno ribadito il loro fermo proposito di rispettare gli impegni presi: la prima con un documento della CDU/CSU, che propone la creazione di un nucleo monetario, la seconda ribadendo, ai massimi livelli di governo, l'intenzione di rispettare la data del 1997. Su queste stesse posizioni, favorevoli all'avvio dell'unione monetaria con un numero limitato di Paesi, si è recentemente pronunciata anche la Commissione europea, la quale ha aggiunto, di suo, la necessità di modificare il processo decisionale in seno al Consiglio dei Ministri, prevedendo l'estensione del voto a maggioranza, sia pure qualificata per tener conto del diverso peso dei Paesi partecipanti. L'altra grande innovazione introdotta dal Trattato di Maastricht riguarda la politica estera e di sicurezza comune, che è prevista come competenza dell'Unione europea agli artt. J-J.11. Tuttavia, ad oggi, occorre constatare che il dibattito su questo punto è più arretrato rispetto a quello sull'unione monetaria, anche perché non è finora emerso un Paese o asse trainante come è avvenuto per la moneta. E' probabile che sviluppi significativi sul tema della politica per la sicurezza possano derivare da una iniziativa francese, in quanto la Francia è il Paese che è uscito vincitore dalla seconda guerra mondiale, ed è il detentore, assieme alla Gran Bretagna, dell'arma nucleare. Malgrado questa iniziativa manchi, occorre che i federalisti, quantomeno, sviluppino degli orientamenti in merito alla politica per la sicurezza ed alle sue implicazioni sul piano strettamente militare, anche qui distinguendo tra i rapporti che l'Unione europea deve intrattenere con il resto del mondo industrializzato e con i Paesi in via di sviluppo.

Per quanto riguarda i rapporti con i Paesi industrializzati, con la fine della guerra fredda e la caduta del muro di Berlino, che ha aperto la via alla riduzione controllata degli armamenti nucleari, è difficile che riprenda corpo una nuova corsa agli armamenti o che, in particolare, si arrivi ad un vero e proprio conflitto: i rapporti tra le aree industrializzate del mondo si stanno sempre più smilitarizzando ed il contributo che l'Europa può dare alla sicurezza di questa parte del mondo consiste nel coinvolgimento nell'Unione Europea dei Paesi dell'Europa centro-orientale, per consolidare il ritorno alla democrazia dei Paesi dell'Est, così come è avvenuto con l'estensione della Comunità ai Paesi del Mediterraneo, e contribuendo al rafforzamento della CSCE, allargandola al Giappone e rafforzandola istituzionalmente. Nel contesto di una CSCE allargata e potenziata potrebbe essere avviato, a sua volta, un piano per il rafforzamento della CSI e l'Unione europea, al fine di prevenire la proliferazione degli armamenti nucleari e favorire la loro riduzione, potrebbe manifestare la sua disponibilità a mettere sotto il controllo dell'ONU il proprio arsenale

nucleare, a condizione che gli altri membri permanenti del Consiglio di Sicurezza facciano altrettanto. Nei rapporti con il Sud del mondo, il problema è quello della prevenzione o del contenimento di conflitti locali. Data la sproporzione di risorse tra il Nord sviluppato ed il mondo sottosviluppato, l'entità dello sforzo bellico da compiere non sarà mai paragonabile ai livelli raggiunti in passato, per cui saranno comunque necessarie risorse limitate. In ogni caso, dato il passato coloniale dei Paesi europei, l'Unione europea non potrà intervenire direttamente al di fuori dei propri confini: pertanto, come gli Stati Uniti, anche l'Europa dovrà farlo su mandato delle Nazioni Unite. Il problema vero, quindi, è piuttosto quello della progressiva creazione, a livello mondiale, di una forza di polizia a disposizione dell'ONU, a cui l'Europa dovrà dare il proprio contributo.

L'ultimo punto da sviluppare riguarda il ruolo che l'Unione europea potrebbe svolgere a favore delle integrazioni regionali. Questo impegno si sposa con l'altra grande responsabilità europea, data dalla politica degli aiuti a favore dei Paesi in via di sviluppo. A questo proposito, occorre però aggiornare l'analisi e prendere atto del fatto che ormai più del 50% dell'umanità si è o si sta rapidamente affrancando dall'emergenza del sottosviluppo, e che la povertà come problema strategico riguarda ormai solo l'Africa.

Tutti i continenti partecipano al processo di unificazione del mercato a livello mondiale, tranne il continente africano. Approfondendo le caratteristiche del sottosviluppo di quest'area, la peculiarità africana si manifesta proprio con riferimento al suo mancato inserimento nel mercato mondiale. L'export totale dei paesi africani, secondo il GATT, nel 1991 è stato pari a 99 miliardi di \$, lo stesso livello di 10 anni prima. La quota dell'export africano, sul commercio mondiale, che nel frattempo si è sensibilmente incrementato, si è quindi ridotto dal 5,0% nel 1981 al 2,8% nel 1991: di fatto l'Africa, malgrado molti suoi Paesi esportino una quota importante del proprio P.I.L., si è chiusa rispetto al resto del mondo (per fare un confronto, si può osservare che l'export della sola Taiwan, che nel 1981 era pari al 23% dell'intero export africano, nel 1991 è stato pari al 77%). Ma i paesi dell'Africa sono anche mercati chiusi ognuno rispetto agli altri, come mostrano alcuni confronti relativi alla dimensione del commercio intra-regionale delle principali aree mondiali. Infatti, se in Europa, secondo il GATT, nel 1991, il commercio intra-europeo ha rappresentato il 72% dell'intero export dei Paesi europei, il commercio intra-asiatico il 46%, quello intra-americano del nord il 33% e quello del sud il 16%, il commercio intra-africano è stato pari solo al 6,6% dell'export totale del continente. Secondo un'indagine dell'ONU

sugli investimenti diretti all'estero delle cosiddette "trans-national corporations" (TNC), risulta che il mercato africano non è attrattivo per gli investitori esteri. Nel periodo 1981-85, il flusso degli investimenti esteri diretti delle TNC nell'America Latina era pari a 6 miliardi di \$ all'anno e nel 1992 sono saliti a 16 miliardi, nello stesso periodo, gli investimenti diretti esteri nel Sud-Est asiatico (Giappone escluso) sono passati da 5 miliardi di \$ all'anno a 21 miliardi. In Africa, invece, nel 1992, con 2 miliardi di \$, gli investimenti sono rimasti pari allo stesso livello medio annuo della prima metà degli anni '80. Quest'ultimo fatto è di una particolare gravità in quanto se, da un lato, l'azione delle multinazionali pone un problema di controllo democratico a livello mondiale, d'altra parte è anche vero che esse sono uno degli strumenti di unificazione del mercato. Infatti, secondo l'ONU, le TNC alimentano più del 70% del commercio mondiale, ed in particolare si stima che il 25% del commercio mondiale è costituito da scambi tra società appartenenti allo stesso gruppo multinazionale. La conclusione evidente è che il continente africano, nella misura in cui non riesce ad attirare gli investimenti delle TNC, resta escluso dal processo di globalizzazione dei mercati che sta portando alla nascita di una economia mondiale.

L'Europa ha però gli strumenti per aiutare l'Africa ad uscire dalla povertà: basta che essa sappia sfruttare fino in fondo la Convenzione di Lomé firmata nel 1974. Questo accordo non ha rappresentato solo l'avvio di una politica degli aiuti innovativa rispetto a quelle tradizionali, introducendo la non reciprocità nella politica delle preferenze verso i prodotti esportati dai Paesi africani. La Convenzione di Lomé ha dato vita ad una istituzione rivoluzionaria: l'Assemblea paritetica tra Unione europea e Paesi africani che rappresenta l'embrione di una vera e propria assemblea parlamentare euro-africana, la quale, come evidenziano alcune mozioni approvate a Libreville nell'ottobre 1994, ha già cominciato a rivendicare i poteri di un vero Parlamento, oggi limitati al controllo della politica degli aiuti attivata nel quadro del Fondo Europeo di Sviluppo. Ed è proprio con riferimento a quest'ultimo che occorre sostenere con forza un cambiamento nella politica europea verso l'Africa. Infatti, il Fondo Europeo di Sviluppo è l'unico fondo extra-bilancio dell'Unione europea, alimentato da contributi nazionali. La circostanza ha una spiegazione evidente: i singoli Paesi europei, le ex-potenze coloniali, ma anche quelle che non hanno avuto colonie, vogliono, attraverso la politica dei contributi nazionali, continuare ad avere una voce in capitolo autonoma nella politica degli aiuti. Le prime per continuare ad esercitare un sia pur minimo potere di influenza nei confronti delle ex-colonie, ed i secondi per destinare gli aiuti ad aree verso le quali hanno interessi contingenti, come ad

esempio i Paesi dell'Est europeo, tendono a limitare i contributi ai PVS. La conseguenza ultima è che il Parlamento europeo non riesce ad avere una propria politica autonoma a favore dei Paesi africani, né può averne l'Assemblea paritetica. Certamente, pur con tutti i suoi limiti, la Convenzione di Lomé ha impedito il peggioramento delle condizioni di vita dei PVS africani nel momento in cui nel resto del mondo si ponevano le basi per il sorgere di nuove aree di sviluppo. Tuttavia, malgrado lo sforzo prodotto, in Africa non si vedono ancora i sintomi di una inversione nel processo di sviluppo, così come sta avvenendo in altre parti del mondo. La Convenzione di Lomé risponde in maniera insufficiente al problema dello sviluppo e non risponde affatto all'altro problema strategico del continente africano, quello della sicurezza e della stabilità politica.

L'Africa è un continente instabile. Nell'arco di quarant'anni, trentacinque conflitti importanti hanno provocato circa una decina di milioni di morti nella sola Africa sub-sahariana, ed all'inizio degli anni novanta si contavano ancora tredici conflitti in corso. Nel 1990, Jacques Delors, Presidente della Commissione europea, sostenne che negli anni novanta l'Africa sarebbe divenuta una zona di instabilità fondamentale. La divisione del continente in cinquantatré Stati, che ne fanno l'area più frammentata del mondo, assieme alla delimitazione arbitraria dei confini ereditata dal periodo coloniale ed il modello di Stato nazionale unitario e centralizzato ereditato dall'Europa, sono correntemente indicati come le cause di una tensione permanente. Il 19-21 maggio del 1991, a Kampala, in Uganda, in un mese prima che si riunisse il Consiglio dei Capi di Stato e di governo dei Paesi aderenti all'OUA, per iniziativa dell'*Africa Leadership Forum*, e con il sostegno dell'OUA e dell'ONU, ebbe luogo una importante riunione di personalità politiche africane e non africane e di rappresentanti di movimenti pacifisti e per l'integrazione regionale, sul tema "*Towards a Conference on Security, Stability, Development and Cooperation in Africa*". Il documento approvato a Kampala riconosce che "l'erosione della sicurezza e della stabilità in Africa è una delle cause principali delle sue continue crisi e uno dei principali ostacoli alla creazione di una solida economia e di una efficace cooperazione intra- e inter-africana". Riconosce, inoltre, che l'interdipendenza degli Stati africani ed il legame tra la loro sicurezza, stabilità e sviluppo richiede una risposta collettiva africana, propone la costituzione di una Conferenza sulla Sicurezza, Sviluppo e Cooperazione in Africa (CSSCA), consapevole che la sicurezza interna ed esterna deve discendere da una struttura di sicurezza continentale comune e collettiva. Secondo il documento, la sicurezza deve essere il primo pilastro della CSSCA a causa dei legami organici tra la sicurezza di tutti gli Stati africani nel

loro insieme e della sicurezza di ciascuno di essi. L'Africa sotto la CSSCA dovrebbe istituire una struttura continentale di *peace-keeping* che, qualora fosse necessario, non escluda interventi dell'ONU. Il documento inoltre sostiene la necessità di creare una Comunità Economica Africana che favorirà la creazione di competenze e istituzioni continentali, anche se prende atto della necessità che emerge di uno Stato leader del processo di cooperazione. Per dar avvio alla convenzione vengono invitati tutti quegli Stati la cui azione ha un impatto sulla stabilità, sicurezza, sviluppo e cooperazione dell'Africa. Anche se il documento non ha ancora avuto conseguenze pratiche, occorre tuttavia ricordare che il vertice dei Capi di Stato e di Governo dei paesi aderenti all'OUA che ebbe il mese successivo la riunione di Kampala, nel suo comunicato finale ha riconosciuto che fino a quando i Paesi Africani non si faranno carico collettivamente della sicurezza e stabilità del continente non vi saranno speranze per lo sviluppo socio-economico dell'Africa.

In Africa, con il processo di decolonizzazione, le potenze coloniali europee sono uscite dalla scena africana, ma questa scelta non ha tenuto il continente fuori dalla politica del confronto tra Stati Uniti ed URSS che si è manifestato attraverso l'assistenza militare data da questi ultimi agli Stati, o alle fazioni che, al loro interno, propendevano per l'una o l'altra delle superpotenze. Una responsabilità parziale nel mantenimento della pace in Africa ricadeva sulla Francia, nei confronti delle ex-colonie francesi. Il ruolo è stato svolto con molte difficoltà, e la recente svalutazione del franco CFA, seguita dal conflitto in Ruanda, ha significato il tramonto anche di questa limitata responsabilità della sicurezza del continente africano. Analizzando le spese militari dei Paesi africani e confrontandole con quelle dei Paesi industrializzati si ha una misura di come le tensioni interne ed esterne siano alla base di un enorme spreco di risorse. Infatti, mentre, secondo l'ONU, i Paesi dell'Unione Europea investono in spese militari il 2,9% del PIL (1990-91), Paesi come l'Egitto, il Gabon ed il Marocco spendono il 4-5%, Libia e Zimbabwe l'8-9%, Mozambico, Etiopia ed Angola il 13-20%. Se il problema che sta alla radice di tutti i problemi dell'Africa è quello della sicurezza (come dimostrano i casi dei conflitti che hanno coinvolto Eritrea, Angola, Mozambico, Somalia, Ruanda, per citare i fatti più noti), l'Unione Europea ha una grande responsabilità nel concorrere ad assicurarla, e qualche cosa si sta muovendo. Nel corso della riunione tenutasi all'inizio di ottobre, a Libreville, l'Assemblea paritetica, adottando la relazione di John Corrie sulla revisione a metà percorso della Convenzione di Lomé IV, ha chiesto che venga rafforzato l'articolo 5 della Convenzione che regolamenta i diritti dell'uomo, introducendo l'impegno riguardo ai

valori democratici. E' stata però respinta la definizione secondo cui la democrazia è caratterizzata dal suffragio universale, dal multipartitismo e dalla libertà di stampa, adottando invece una definizione secondo cui "non esiste un modello prestabilito di democrazia". Tuttavia deve essere ricordato un passo molto importante della relazione che è stata approvata, in quanto apre prospettive molto importanti nei rapporti tra Unione Europea ed Africa, là dove si sostiene che l'Assemblea si deve riunire con più frequenza e, soprattutto, che deve avere più poteri legislativi. Se sul punto che riguarda la democrazia il processo si sta lentamente mettendo in moto, esso è ancora indietro per quanto riguarda il contenuto dell'articolo 3 della Convenzione, secondo il quale i Paesi ACP determinano in modo sovrano i principi, strategie e modelli di sviluppo delle loro economie e delle loro società. Anche questo testo deve essere rivisto, affermando che l'economia di mercato, sia pure gradualmente e con tutti i correttivi necessari, deve essere individuata come la via dell'integrazione del sistema economico africano nell'economia mondiale. Inoltre, nel corso dei lavori dell'Assemblea paritetica, forse per la prima volta in termini così espliciti, ha fatto irruzione anche il problema ormai improcrastinabile della prevenzione dei conflitti. Con una risoluzione, depositata da alcuni parlamentari europei, tra cui Kouchner, Bertens, Hory, Maij-Weggen, e dal gruppo ACP, l'Assemblea dopo aver ricordato i conflitti che hanno interessato la Liberia, l'Angola, il Sudan e, soprattutto, il Ruanda, fa appello alla comunità internazionale perché venga studiata la creazione di un esercito permanente per la tutela dei diritti dell'uomo organizzata per continente e si rammarica del fatto che le organizzazioni regionali africane e in particolare l'OUA non abbiano ancora creato delle strutture capaci di agire in modo efficace per impedire lo scoppio di conflitti, ed esige che il Consiglio ACP-UE studi seriamente la creazione di strutture di cooperazione politica che consentano di agire in modo efficace per prevenire eventuali conflitti. Il quadro istituzionale generale all'interno del quale potrebbe essere avviato il processo di cooperazione per la sicurezza è la CSSCA di cui si è discusso al vertice di Kampala e la sede istituzionale in cui potrebbe venire proposta è l'Assemblea paritetica della Convenzione di Lomé, la quale ha già richiesto che venga studiata l'istituzione di un esercito permanente per la prevenzione dei conflitti. L'Assemblea paritetica potrebbe sostenere che venga promossa, sotto l'egida dell'ONU e dell'OUA, una Conferenza per la Sicurezza, lo Sviluppo e la Cooperazione in Africa, con l'obiettivo di discutere delle condizioni per avviare il processo di disarmo generale e controllato del continente. Al fine di rendere più rappresentativa l'Assemblea paritetica, l'Unione Europea dovrebbe chiedere l'estensione della

Convenzione di Lomé al Sud-Africa, dove si sono affermati la democrazia ed il multi-partitismo, che devono essere consolidati, ed ai Paesi dell'Africa settentrionale. Una volta insediata la CSSCA, una prima misura che l'Unione Europea può prendere è quella di porre fine al commercio internazionale di armi verso i Paesi africani. E' noto infatti che l'86% del commercio internazionale di armi è alimentato da Russia, Cina, Stati Uniti, Francia e Gran Bretagna, che sono tutti membri permanenti del Consiglio di sicurezza dell'ONU e gli ultimi due sono membri dell'Unione Europea. La seconda iniziativa che l'UE potrebbe promuovere è l'avvio del dibattito sul varo di un piano di sviluppo economico che, sul modello del Piano Marshall, preveda gli stessi stringenti vincoli economici ed istituzionali.

Una prima decisione in questo senso è quello di sfruttare fino in fondo l'occasione offerta dall'esistenza dell'Assemblea paritetica tra CEE e Paesi ACP: quest'ultima, che di fatto è la prima assemblea intercontinentale della storia, presenta un limite che è stato messo in evidenza dai suoi stessi membri, vale a dire che non è una vera e propria assemblea parlamentare in quanto non è dotata di poteri legislativi e, soprattutto, non è eletta democraticamente. Si tratterebbe pertanto di cambiarle nome, chiedendo che venga chiamata Assemblea parlamentare UE-ACP, e porre il problema della sua legittimazione democratica e del trasferimento delle prime competenze effettive che dovrebbero essere allargate da quelle puramente economiche a quella concernente la politica per la sicurezza. L'Europa potrebbe fare il primo passo facendo eleggere direttamente i propri rappresentanti, dando così l'esempio ai Paesi africani, ed in particolare a quelli che pongono ancora resistenza all'introduzione della democrazia al proprio interno.

In secondo luogo, occorrerà chiedere la comunitarizzazione del Fondo Europeo di Sviluppo, per sottrarlo ai residui di politica coloniale ancora insiti nel suo sistema di finanziamento basato sui contributi nazionali e per affidarlo all'esclusivo controllo del Parlamento europeo, che potrebbe farne un primo strumento di politica estera dell'Unione europea e il cardine del Piano Marshall verso il continente africano. A proposito della politica degli aiuti, occorre fare un'ultima precisazione relativa all'impiego degli aiuti ai Paesi dell'Africa, in quanto il richiamo al Piano Marshall non è casuale. Infatti, come quest'ultimo, la politica degli aiuti deve essere condizionata ad un serio avvio, da parte dei Paesi beneficiari degli aiuti, di politiche di integrazione regionale ed i finanziamenti devono andare prioritariamente a finanziare le infrastrutture destinate ad accelerare l'integrazione economica e sociale dei Paesi africani. Il riferimento ad aiuti condizionati, potrebbe scandalizzare coloro per i quali il ricordo

della politica di colonizzazione europea è ancora fresco. Tuttavia, nel caso dei rapporti tra Europa ed Africa è presente un'istituzione che mancava nel caso degli aiuti condizionati concessi dagli americani agli europei: questa istituzione è, appunto, l'Assemblea paritetica euro-africana che dovrebbe essere investita del controllo democratico della politica degli aiuti avviata dagli europei e impedire che una politica degli aiuti condizionati venga vista come una politica neo-coloniale dell'Europa verso l'ultimo continente sottosviluppato.

La crisi politica italiana e l'unità europea

Francesco Gui

Il mio intervento è svolto con l'ottica dell'uomo della strada, che non ha nessuna competenza specifica di questioni economiche, ma che osserva con una certa attenzione (e apprensione) il modo con cui il nostro paese viene accompagnato per mano verso gli appuntamenti previsti dal trattato di Maastricht. Premetto che la mia adesione al trattato e ai suoi obiettivi è più che piena. E vi aggiungo anche una sorta di ammirazione per la tenacia con cui una parte dell'*establishment* cerca di introdurre in una società psicologicamente assente, e quasi drogata dalla politica spettacolo, tutto il potenziale di razionalizzazione e di dinamismo che è insito nella cosiddetta filosofia di Maastricht.

Con tutto ciò confesso di essere rimasto alquanto disorientato dalla scarsa trasparenza con cui il medesimo *establishment* tiene al corrente l'opinione pubblica di quanto sta avvenendo. Pensando agli anni o ai mesi trascorsi, ho un ricordo di segnali poco chiari veicolati attraverso la stampa e le istituzioni che dialogano con l'uomo comune. Per esempio, non ho mai sentito sottolineare con la dovuta nettezza i pericoli di maggiore instabilità del cambio che derivavano dalla liberalizzazione finanziaria (introdotta all'inizio degli anni Novanta con la prima fase dell'unione economica e monetaria), qualora non fosse applicata una politica di rigore tale da rassicurare i mercati sulla reale volontà italiana di far seguire i fatti agli impegni assunti. Ho ascoltato viceversa incessanti appelli a sottoscrivere i titoli del debito pubblico italiano per evitare il pericolo di insolvibilità dello Stato. E ne comprendevo anche la lodevole intenzione. Però credo che si trattasse sostanzialmente di un depistaggio, con il quale si copriva la quasi totale inadeguatezza di interventi di risanamento, evitando al tempo stesso di allarmare il pubblico, come sarebbe sicuramente accaduto se esso fosse stato messo al corrente delle reali conseguenze della liberalizzazione finanziaria: e cioè che ognuno era ormai in grado di spostare i capitali dove voleva e che al primo insorgere di una

crisi la lira sarebbe andata a picco.

Vale a dire che, in una gestione meno paternalistica e più trasparente del rapporto potere-cittadini, questi ultimi avrebbero dovuto essere invitati dal governo e dalle autorità monetarie a costituire una sorta di "giardinetto" in monete europee o in Ecu per garantirsi dai maggiori pericoli della situazione. Oppure, meglio ancora, le autorità erano tenute ad applicare subito politiche di risanamento, come conseguenza degli accordi presi. Questo sarebbe stato avere il senso della responsabilità nei confronti dei propri cittadini, anche a costo di una certa durezza. Tanto più che quegli stessi cittadini partecipavano ormai a pieno titolo al mercato unico europeo e che non potevano esser tenuti in un limbo, da cui sarebbero usciti con una gravissima perdita del loro potere di acquisto, per effetto della svalutazione selvaggia provocata da tanta inadempienza.

Aggiungo che le banche non sono state meno scorrette nei confronti dei clienti, dal momento che incoraggiavano le famiglie a sottoscrivere mutui in Ecu, pur essendo evidente che si trattava di un'operazione sempre più rischiosa. In tal modo, le banche si mettevano al sicuro garantendosi comunque entrate in Ecu, mentre gli stipendi o le altre entrate delle famiglie continuavano ad esser corrisposti in lire.

Difatti, come prevedibile, al primo sopravvenire di una crisi (il no danese al trattato di Maastricht), la lira, abbandonata a se stessa dai partner europei, si scioglieva come neve al sole. Giustamente, nessuno amava accollarsi l'enorme debito pubblico italiano mantenendo la lira agganciata ai cambi semifissi del sistema monetario europeo. Una drastica svalutazione della lira rendeva ovviamente meno pesante l'incidenza dell'onere italiano, da addossare all'Ecu il giorno in cui si fosse passati alla moneta unica.

Di conseguenza, il risparmiatore veniva colto completamente impreparato dalla svalutazione. E non che le autorità o la stampa facessero nulla per venirgli incontro. Ricordo perfettamente un selva di assicurazioni ufficiali e semiufficiali in base alle quali la lira non avrebbe mai svalutato, e ricordo pure che esse mantennero un'incrollabile sicumera fino al giorno stesso in cui avvenne l'uscita dagli accordi di cambio. Salvo poi annunciare il contrario. Ma questo sarebbe il meno, perché in tempi di crisi una certa sapienza manovriera è d'obbligo. Molto meno educativo, invece, il gap fra le ragioni addotte per motivare fino all'ultimo minuto il "no" ad un'eventuale svalutazione e quelle con cui, solo un minuto dopo, veniva annunciata l'avvenuto cambiamento di parità. A quali asserzioni delle autorità si doveva credere? A quelle che annunciavano disastri e inflazione galoppante se si fosse svalutato? Ovvero ai pronunciamenti entusia-

stici con cui si garantiva una ripresa delle esportazioni dopo il tracollo? Credo, oggettivamente, che l'uomo comune si sia sentito preso discretamente per il naso. Intanto le banche continuavano a incassare Ecu...

Nel periodo successivo, l'opera di non informazione, per quanto accompagnata dalle tardive quanto inevitabili stangate, è continuata imperterrita. Nessuno si è preoccupato di avvertire che l'instabilità della lira era divenuta peggiore di prima: difatti la liberalizzazione finanziaria restava intatta, mentre non esisteva più una griglia di parità (e di impegni fra governi) per mantenere i cambi a livelli concordati. In questo senso, sostenere che l'Italia era uscita dallo Sme era scorretto: l'Italia vi restava dentro con i possibili rischi, ma senza le garanzie di prima. Cosicché far pagare alle famiglie tutti i costi dei già citati mutui in Ecu non poteva e non può esser considerato che scorretto, visto che esse si erano fidate delle assicurazioni del governo sul mantenimento delle parità monetaria (o su un'eventuale svalutazione controllata).

Trovo non meno grave la non informazione (salvo la lodevole eccezione di Mario Monti e pochi altri) sulle caratteristiche del modello Maastricht, che si riassume in: economia sociale di mercato, tendenzialmente con poco indebitamento e senza inflazione; competitività e non assistenzialismo; mercato aperto, privatizzazioni, alti livelli di preparazione professionale; qualità dei servizi pubblici. Una miscela virtuosa, laddove funzionante, ma assai pericolosa per chi vi arrivi impreparato, come il nostro Sud, chiamato a guadagnarsi lo sviluppo attraverso il richiamo di capitali di investimento e non grazie alle pensioni di invalidità, le erogazioni di danaro pubblico a pioggia, ecc. In pratica un modello di efficienza che richiede funzionalità del "sistema paese" e istituzioni pubbliche impegnate in un forte servizio del cittadino: attenzione alla formazione (ah, la noncuranza per gli abbandoni scolastici, che creano ampie fasce di emarginati, di fatto disoccupati a vita), infrastrutture a livello del mercato unico, condizioni di ordine pubblico favorevoli agli insediamenti produttivi dall'esterno, enti locali dinamici e così via. Tutte cose possibili con una tradizione di efficienza amministrativa come quella riscontrabile altrove, ma davvero insormontabili se affidate a governi "tecnici", capaci forse di esigere tasse per ripianare le perdite di bilancio, ma non sostenuti da un'energica collaborazione dal basso e dunque poco in grado di creare ondate di rinnovamento. Cosa accadrà al nostro Sud il giorno in cui la moneta buona sarà considerata quella scarsa (parola d'ordine dei nostri amici tedeschi) e i capitali di investimento non arriveranno, perché le assicurazioni non garantiranno gli operatori nemmeno contro i furti? Si dovranno come minimo abbassare i salari,

ma converrà dirlo in anticipo (e difatti il ministro Masera, senza spiegarsi troppo, lo ha anche fatto capire). Sperando che non succeda il peggio...

Sempre in tema di disinformazione, l'uscita dagli accordi di cambio ha certamente favorito le esportazioni, ma ha anche accentuato taluni processi non gradevoli. Direi che ha contribuito a separare ulteriormente il paese in tre parti: la prima, quella che esporta e che si è notevolmente arricchita, ma che vive già sostanzialmente nell'area del franco e del marco, e tiene forse i capitali altrove (dove sono finiti tutti i guadagni delle imprese? è un fatto che l'occupazione non è cresciuta). La seconda, quella che vive di stipendi e salari, che ha subito una drastica diminuzione del potere d'acquisto e non ha goduto in alcun modo del boom delle esportazioni (si trova quindi fortemente penalizzata all'interno del mercato unico). La terza, in genere collocata al Sud, che appare solo parzialmente integrata nel sistema: quanta parte di essa lavora in nero, cioè senza IVA (da pagare in parte a Bruxelles) e senza contributi (a danno del bilancio pubblico)? Al riguardo mi chiedo se i partner non finiranno per reagire malamente, sullo stile di Chirac. Ma in ogni caso il crescere delle distanze fra le tre Italie potrebbe risultare ingestibile, accrescendo le tensioni e le incomprensioni.

Concludo su questo aspetto, chiedendomi se qualcuno abbia informato adeguatamente la gente sulla cosiddetta *dead-line* che attende la lira e l'economia italiana il giorno in cui si farà la moneta unica (ovvero, se alcuni faranno la moneta unica). Penso che restare fuori sarebbe gravissimo: la lira verrebbe sostituita in buona parte dalla moneta comune, scivolando, immagino a livelli poco gratificanti. Ma anche entrare dentro richiede di sapere a che livello di cambio verrà accettata la lira il giorno in cui andremo a cambiarla con l'Ecu. E' vero che l'unione monetaria fra le due Germanie si è fatta 1 a 1, però dubito che la stessa generosità verrà applicata ai fratelli italiani. Quanti Ecu, insomma, ci ritroveremo in mano il giorno del giudizio? Su tutto questo vedo un eccesso di silenzio.

Nel complesso, ho il timore che l'obiettivo dell'unione monetaria realizzato dall'alto, trascurando di informare (nel bene o nel male) l'opinione pubblica, possa comportare dei rischi notevoli. Per le ragioni che ho detto, ma anche perché, in assenza di un'unione federale, la responsabilità di gestire i processi resta al livello nazionale. Di conseguenza, i partner si pongono il problema della tenuta del sistema soprattutto dopo la creazione della moneta unica, sapendo di non avere strumenti per intervenire all'interno degli altri paesi. E chi è in grado in Italia di assicurare un impegno prolungato di modernizzazione e di trasformazione, senza forze politiche direttamente

impegnate in questo senso? Chi è pronto oggi a trasferirsi nel Sud da magistrato, dirigente, insegnante, come al tempo dei piemontesi, per assicurare l'efficienza del "sistema paese"? La reazione più naturale, in un clima di disimpegno ideale e politico, spinge nell'altra direzione. Il separatismo della Lega insegna. Esso non è altro che la rinuncia di zone floride della penisola a farsi carico dei problemi generali, per rifugiarsi in una prospettiva localistica, cantonale, sostanzialmente apolitica.

In queste condizioni, l'Italia rischia di non rispondere alle sollecitazioni eurocentriche, incoraggiando una rinazionalizzazione dell'Europa, basata sulla sfiducia nel partner romano. Se un paese fondatore dimostra l'impraticabilità nei fatti della politica di integrazione, altre soluzioni diventano possibili. Per esempio, la Germania, malgrado la buona volontà del cancelliere Kohl, si orienterebbe verso il perseguimento di una "normale" logica di potenza, sull'esempio inglese e francese. A lungo andare, una Germania membro permanente del consiglio di sicurezza dell'Onu e legata da un rapporto bilaterale con Parigi sul piano strategico e monetario, finirà per diventare l'unica alternativa praticabile in un'Europa sempre più larga e sempre meno federale. Da questo punto di vista, il profilarsi in Italia di una destra di origine nazionalista e ispirata a una logica di potenza, che si somma al leghismo e al bonapartismo televisivo, non fa che accelerare le cose.

Per i federalisti l'unica strada praticabile, anche a costo di schierarsi, è: opporsi in maniera esplicita e impegnata all'involuzione in atto; trasformare la questione europea in un'occasione di largo dibattito sulla trasformazione della società italiana (e di iniziative conseguenti); far sentire la propria voce, non tanto per amplificare le richieste della moneta unica da parte dell'*establishment*, quanto per inserire proposte di abbattimento di privilegi e di allargamento dell'attuale compattezza struttura del potere (concentrata in poche famiglie e poche stanze dei bottoni) per legare concretamente il consenso al cambiamento; rendere visibile al maggior numero di persone i vantaggi della prospettiva europea (non solo sacrifici, ma redistribuzione di risorse, consentita dagli avanzi primari del bilancio, man mano che l'onere del debito si farà più sopportabile); patrocinare il superamento della società degli egoismi, promuovendo la dedizione al bene pubblico e l'abbattimento della pratica del *panem et circenses*, oggi così di moda; dimostrare con la logica come il paese si troverà alla fine trasformato in positivo, anche nel caso in cui gli altri partner finiscano per opporsi alla federazione europea (non "nudi alla meta", ma una valutazione ragionata degli interessi strategici di una società che, purtroppo, non ha la sicurezza di un esito sovranazionale del

processo di integrazione).

Qualora si ottenga un minimo di reattività da un paese in cui la ragionevolezza ha ancora la possibilità di farsi strada, si dovrà allora esigere dagli altri partner una sincera scelta di unione, fondata su ragioni politiche e ideali, prima ancora che di ragioneria finanziaria. Perché, come sostiene Helmut Schmidt, laddove c'è la volontà politica, molti parametri possono essere superati, purché non celino un disegno di nazionalismo economico. Dunque l'unione monetaria può anche essere accelerata, in un contesto di reciproca fiducia.

Ho parlato da incompetente, come sono, ma ho l'impressione che i cambiamenti non si ottengano in modo freddo, matematico o senza una dimostrazione di dedizione al bene comune, che conquisti emotivamente il consenso della collettività e degli interlocutori europei. Per riuscire a vincere bisogna necessariamente rischiare di perdere, perché accontentarsi di aver ragione non è sufficiente. Ma prima ancora si deve ottenere un rapporto di chiarezza e di trasparenza fra potere e cittadini, i quali non accettano, credo, di essere mantenuti in uno stato di minorità culturale.

La crisi italiana e l'unità europea

Sergio Pistone

La crisi italiana è giunta ad un punto di estrema gravità in cui è diventata ormai possibile una duratura emarginazione del nostro paese dal processo di integrazione europea. Per affrontare in modo adeguato la situazione, mi sembrano utili le seguenti puntualizzazioni sul rapporto fra Italia e unificazione europea.

1. Per l'Italia il processo di unificazione europea non costituisce soltanto, come per gli Stati più avanzati del continente, la risposta storica al problema generale dell'inadeguatezza strutturale degli Stati nazionali europei di fronte ai problemi fondamentali del mondo contemporaneo. Rappresenta anche la opzione strategica in direzione del superamento della sua specifica arretratezza in quanto Stato nazionale democratico. E' un dato di fatto che i fondamentali progressi rispetto a questa storica e specifica arretratezza compiuti in questo dopoguerra sono strutturalmente legati alla partecipazione alla costruzione europea. In estrema sintesi basta qui ricordare che senza questa partecipazione non ci sarebbero stati il grandioso sviluppo economico-sociale e il legame organico con i più avanzati Stati democratici europei che, inducendo una drastica riduzione delle polarizzazioni ideologiche e territoriali caratteristiche dello Stato italiano, hanno posto le premesse oggettive del superamento dei due fondamentali mali storici del sistema politico italiano, e cioè della democrazia bloccata e del centralismo (1).

La priorità strategica della scelta europea ai fini della modernizzazione dell'Italia non significa che la seconda consegua in modo automatico alla prima e che, quindi, i federalisti debbano essere indifferenti rispetto ai problemi delle riforme interne in Italia. La natura gradualistica dell'unificazione europea (e il Trattato di Maastricht rientra in questa impostazione) impone il parallelismo fra la partecipazione italiana all'avanzamento dell'unificazione europea e una seria politica di risanamento economico-finanziario e politico-istituzionale interno, che i federalisti devono sostenere in termini concreti. E' chiaro d'altra parte che, se il processo di integrazione europea si bloccasse o l'Italia si emarginasse da esso, si bloccherebbe ogni seria possibilità di modernizzazione del paese e si aprirebbe a termini immediati una prospettiva di fatale degenerazione della

statualità democratica. L'alternativa sarebbe fra il secessionismo e l'involutione autoritaria.

2. Il processo di integrazione europea è giunto ad una svolta cruciale. E' ormai evidente che, se in occasione della conferenza per la revisione del Trattato di Maastricht prevista per il 1996 non verranno concordate delle riforme istituzionali in direzione federale (codecisione generalizzata fra Parlamento e Consiglio sui terreni legislativo, finanziario e del rapporto con l'esecutivo; significativa estensione della sfera delle decisioni a maggioranza da parte del Consiglio nelle politiche macroeconomiche, nella PESC e negli affari interni e di giustizia; rafforzamento della Commissione) si rischierà un arresto fatale dell'integrazione. Non solo lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria rimarrà in una situazione di strutturale precarietà, ma si aprirà la strada alla trasformazione dell'Unione europea in una semplice zona di libero scambio incapace di affrontare validamente i problemi dell'allargamento all'Europa centro-orientale e del contributo europeo alla creazione di un ordine internazionale più pacifico e più giusto.

E' d'altro canto altrettanto evidente che se la conferenza del 1996 si svolgerà sulla base della procedura prevista dall'art. N del Trattato di Maastricht, non potrà essere ottenuta alcuna riforma istituzionale effettivamente risolutiva. Se si vogliono avere reali possibilità che la revisione istituzionale si traduca in un effettivo avanzamento, non si può prescindere dall'introduzione del principio secondo cui una minoranza di Stati non può impedire alla maggioranza di andare avanti (il che significa accettare la logica dei cerchi concentrici con un nucleo federale) e del principio della codecisione costituzionale fra Parlamento europeo e governi. La via più logica attraverso cui superare i limiti della procedura prevista dall'art. N senza uscire dal quadro giuridico degli attuali trattati è la stipulazione di un accordo interistituzionale fra Consiglio, Commissione e Parlamento (che non richiede modifiche formali dei trattati e, quindi, ratifiche nazionali) che impegni gli Stati membri ad applicare di fatto i due principi sopraindicati nella procedura di revisione che verrà attuata nel 1996 (2).

La condizione perché possa realizzarsi un tale accordo è la congiunzione fra una forte volontà del Parlamento europeo e una forte volontà da parte di un nucleo duro di Stati membri. Il Parlamento europeo dovrebbe usare tutti i mezzi a sua disposizione e, in particolare, dovrebbe subordinare il proprio parere (non vincolante ma obbligatorio per convocare la conferenza intergovernativa del 1996 e la cui assenza può quindi bloccare la messa in moto della procedura

di revisione dei trattati) relativo alla convocazione della conferenza del 1996 alla stipulazione dell'accordo interistituzionale sopraindicato. Il nucleo degli Stati più europeisti (i sei fondatori più la Spagna e, possibilmente, altri Stati) dovrebbe sostenere la richiesta del Parlamento europeo, dicendo chiaramente che, se essa non verrà accolta, esso procederà all'elaborazione di un nuovo trattato al di fuori del quadro giuridico dei vecchi trattati (allo stesso modo in cui all'interno del Consiglio d'Europa si diede vita alle Comunità europee).

Una tale congiunzione di volontà politica del Parlamento europeo e di un nucleo duro di Stati membri non si è finora manifestata, anche se segnali importanti in tal senso sono emersi in Germania (con il documento Lamers) e, più timidamente, nel Benelux e nel Parlamento europeo. In Francia — che ha un ruolo cruciale, data la centralità strategica dell'accordo franco-tedesco ai fini dell'avanzamento dell'integrazione europea — c'è grande incertezza. Da una parte i candidati che hanno più probabilità di vincere le prossime elezioni presidenziali, e cioè Chirac e Balladour, si proclamano favorevoli alla prospettiva dei cerchi concentrici, ma non a quella di un nucleo federale al suo interno. Dall'altra parte hanno espresso un orientamento favorevole ad una rapida realizzazione della moneta unica, il che dovrebbe spingerli oggettivamente verso la prospettiva federale, dal momento che il trasferimento della sovranità monetaria rende inaggirabile il problema della creazione di un vero governo europeo. Nello stesso tempo però la prospettiva della moneta unica già nel 1997 è piuttosto debole per varie ragioni, fra le quali anche le resistenze provenienti dall'interno della Germania.

In questo contesto aperto ma estremamente incerto è evidente che l'Italia, che dovrà convocare la conferenza del 1996, può svolgere un ruolo determinante rispetto alla sua preparazione ed al suo esito. L'intera vicenda del processo di integrazione europea mostra in effetti che se le iniziative di importanza strategica sono state espressione della leadership franco-tedesca, l'Italia ha saputo in certi momenti svolgere un ruolo essenziale nello spingere queste iniziative verso traguardi istituzionali più avanzati rispetto ai propositi iniziali franco-tedeschi. Basta ricordare gli esempi della Comunità Politica Europea all'epoca di De Gasperi, del sostegno all'elezione diretta e al ruolo costituente del Parlamento europeo, delle riforme istituzionali contenute nell'Atto Unico Europeo e nel Trattato di Maastricht. Ebbene anche nel 1996 il governo italiano, se sarà guidato da una chiara consapevolezza di cosa è in gioco e da una coerente determinazione, potrà esercitare un impulso positivo di valore decisivo nei confronti dell'iniziativa franco-tedesca o potrà invece contribuire in modo decisivo al fallimento della conferenza.

3. Si tratta ora di vedere quali sono le condizioni perché il governo italiano possa svolgere un ruolo attivo e positivo nella attuale fase del processo di integrazione europea.

È ovvio che la prima condizione è che esso si faccia sostenitore determinato e rigoroso di una costituzione di tipo federale e, quindi, di una procedura di elaborazione del nuovo trattato fondata sulle decisioni a maggioranza (nucleo federale) e sulla codecisione costituzionale fra Parlamento e Consiglio. A questo riguardo si deve osservare che con il recente cambiamento di governo sono riemerse prospettive positive. In effetti con il governo Berlusconi e con il ministro degli esteri Antonio Martino si era manifestata — con l'avvicinamento alle posizioni euroscettiche del governo britannico e anche con l'assunzione di posizioni squallidamente nazionalistiche, ad esempio nei rapporti con la Slovenia — una clamorosa rottura della continuità di una quasi cinquantennale linea europeistica governativa molto avanzata in direzione federale (e perciò rispettata nella Comunità nonostante i notevoli aspetti di inefficienza della gestione quotidiana della partecipazione italiana alla costruzione europea). Con il governo Dini e il nuovo ministro degli esteri, Susanna Agnelli si è invece manifestata esplicitamente la volontà di riportare la politica italiana nell'alveo della sua tradizione europeistica.

Occorre ora tradurre questa volontà politica in una linea coerente in vista della conferenza del 1996, ma ciò non basta nella attuale situazione della costruzione europea. Proposte istituzionali italiane in direzione federale non potranno esercitare un'influenza significativa se il paese non sarà in grado di dimostrare con i fatti che sta portando seriamente avanti il risanamento economico-finanziario, e che quindi sarà in grado di conformarsi ai parametri di convergenza economica fissati dal Trattato di Maastricht al più tardi entro il 1998⁽³⁾. Se infatti l'Italia si emargina rispetto al nucleo dei paesi più avanzati nel processo di integrazione economico-monetaria (tanto più che continua a rimanere emarginata rispetto a quelli più avanzati nell'integrazione militare, che stanno organizzando l'Eurocorpo, ed è in ritardo rispetto all'attuazione dell'accordo di Schengen), avranno ben poca credibilità e assai scarso peso (se ci saranno) le sue proposte istituzionali dirette alla costituzione di un nucleo federale. È chiaro in effetti che un tale nucleo si può costituire solo fra Stati in condizione di partecipare alla terza fase dell'UEM o vicinissimi a questa condizione, e ciò per il semplice fatto che è proprio sul terreno monetario che si può oggi realizzare un decisivo trasferimento di sovranità e, quindi, un vero e proprio salto federale.

A proposito del risanamento economico-finanziario si deve anche sottolineare che se in questo campo non si compiono rapidamente dei

decisivi passi in avanti, si rischia non solo un forte ritardo nella partecipazione alla moneta unica, ma addirittura e a tempi ravvicinati una duratura fuoriuscita dall'Europa. Data la precaria situazione della finanza pubblica e l'instabilità del quadro politico, le turbolenze valutarie internazionali connesse con le difficoltà del Messico e degli USA hanno in effetti fatto emergere la possibilità concreta di un crollo della lira (che avrebbe già potuto prodursi se, con un margine di appena tre voti alla Camera dei deputati, non fosse stata approvata la manovra Dini da 20.000 miliardi). Se non si blocca e si inverte la svalutazione della lira, si può consolidare un trend inflazionistico che indurrebbe automaticamente l'aumento del costo del denaro e, quindi, un rallentamento della ripresa e un ulteriore appesantimento del debito pubblico. Diventano inoltre sempre più plausibili rappresaglie protezionistiche da parte dei partners dell'Unione europea con monete stabili. E c'è infine lo spettro della sindrome messicana, cioè di una fuga dal debito pubblico con conseguenze ben facilmente immaginabili.

Per queste ragioni una incisiva e solerte politica di risanamento economico-finanziario (che recuperi lo slancio dei governi Amato e Ciampi dopo la pessima parentesi berlusconiana) costituisce una componente essenziale di una valida ed efficace politica italiana in vista della conferenza del 1996. La politica di risanamento economico-finanziario è a sua volta chiaramente collegata ai progressi nel risanamento politico-istituzionale dello Stato italiano, cioè nel superamento dei mali storici della democrazia bloccata e inefficiente e del centralismo. Questi sono infatti i fondamentali fattori specifici (al di là cioè del fattore generale rappresentato dalla inadeguatezza storica degli Stati nazionali europei) della particolare inefficienza dello Stato italiano che devono essere aggrediti per poter portare avanti una forte politica di risanamento economico-finanziario e per renderne gli effetti duraturi.

I compiti più immediati che nel quadro della politica di risanamento politico-istituzionale (e anche alla luce dell'esperienza berlusconiana) devono essere affrontati sono i seguenti.

A. Occorre realizzare la stabilità e l'efficienza dell'esecutivo, in mancanza delle quali nessun programma organico può essere attuato. A tale scopo è indispensabile un sistema elettorale che stabilisca con chiarezza chi ha vinto e chi ha perso, e che renda pertanto normali le funzioni di governo, di opposizione e di alternativa. Nella situazione italiana il sistema più adatto sembra essere quello maggioritario a doppio turno di tipo francese, con l'aggiunta di un correttivo proporzionale del 5-10 %. Ciò però non basta. Occorre anche rafforzare l'autorevolezza dell'esecutivo tramite riforme costituzionali che introducano il cancellierato alla tedesca o l'elezione diretta di un

premier legato ad una chiara maggioranza parlamentare (presidenzialismo parlamentare) e che elevino il parlamento ad una funzione di grande legislazione e lo emancipino dalle pratiche corporative delle leggende e degli emendamenti alla legge finanziaria.

B. Se il proporzionalismo e il parlamentarismo accentuati producevano conseguenze molto negative in termini di efficienza, ma nello stesso tempo limitavano i pericoli di tirannide della maggioranza, questi pericoli diventano molto reali quando il passaggio al sistema elettorale non è accompagnato da un adeguato sistema di pesi e contrappesi. Nella situazione italiana si tratta in particolare di introdurre le misure anti-trust nel campo dei mass media e divieto di accesso a importanti cariche pubbliche ai proprietari di mass media, necessarie per evitare che il nostro paese, dopo aver creato il primo regime fascista del mondo, diventi la prima videocrazia del mondo. E occorre inoltre aumentare il quorum necessario per le revisioni costituzionali e per l'elezione dei membri della Corte Costituzionale e del CSM (per la quota che spetta al parlamento), onde evitare che una minoranza degli elettori, che con il maggioritario può diventare maggioranza assoluta nel parlamento, possa cambiare le regole del gioco. Va in proposito osservato che il maggioritario non può dar vita a governi considerati legittimi e, quindi, autorevoli, se non è accompagnato da un adeguato rafforzamento delle garanzie per le minoranze. E va altresì osservato che sarebbe un vero e proprio azzardo convocare una assemblea costituente (invece di utilizzare la procedura di revisione costituzionale) perché questa non sarebbe vincolata dalla indisponibilità dei fondamentali principi democratico-liberali sancita dalla nostra costituzione e potrebbe introdurre legalmente un sistema autoritario.

C. Occorre infine avviare seriamente la trasformazione in senso federale dello Stato italiano anche per ragioni garantistiche, ma soprattutto per esigenze di efficienza amministrativa e fiscale. In particolare occorre incominciare dall'introduzione del senato delle regioni (formato da rappresentanti dei Consigli regionali e affiancato da una camera dei deputati ridotta di almeno un terzo dei suoi attuali componenti) e del federalismo fiscale, che darebbe un decisivo contributo al risanamento duraturo della finanza pubblica.

4. Una valida politica europea dell'Italia, con i suoi indispensabili complementi interni in termini di risanamento economico-finanziario e politico-istituzionale, richiede una maggioranza molto più ampia di quella necessaria per sostenere un governo, richiede cioè una sostanziale unità di tutte le forze democratiche ed europeiste. Una politica orientata a creare un nucleo federale europeo, vale a dire a realizzare

un trasferimento irreversibile delle parti più importanti della sovranità nazionale ad istituzioni sovranazionali, significa compiere una scelta assai più rilevante di una modifica costituzionale interna perché introduce un cambiamento ancora più radicale delle regole del gioco. E deve perciò fondarsi su di un consenso di tipo costituzionale, anche per avere un peso adeguato nelle trattative internazionali. Uno schieramento di unità nazionale appare indispensabile anche in ordine alle scelte di fondo imposte dalle esigenze del risanamento economico-finanziario. Se queste scelte sono realmente incisive, implicano in effetti grandi sacrifici per tutti i settori della società e non sono perciò gestibili democraticamente in mancanza di un consenso politico di dimensioni eccezionali, il quale solo può attivare nella società civile le risorse solidaristiche indispensabili per un impegno di tipo straordinario. Quanto alle riforme elettorali e costituzionali, è evidente — anche per quanto si è detto precedentemente — che devono fondarsi su di un particolarmente vasto consenso democratico perché abbiano la necessaria legittimità e non appaiano come un'imposizione di parte.

Queste considerazioni a favore di uno schieramento di unità nazionale, occorre sottolineare, non significano minimamente una nostalgia per il consociativismo che ha caratterizzato l'Italia della prima Repubblica, e, quindi, il rifiuto della democrazia dell'alternanza. Che un paese come l'Italia possa e debba in questa fase storica avviarsi verso un sistema politico di regolare alternanza fra destra e sinistra al governo per avere una democrazia più efficiente è fuori discussione. Il fatto è che il meccanismo dell'alternanza e delle decisioni a maggioranza semplice funziona validamente quando si tratta di affrontare problemi che non hanno carattere esistenziale. Quando invece si devono compiere scelte in cui è in gioco il destino della comunità (gravi crisi interne, nodi cruciali della politica estera, cambiamento delle regole del gioco), anche le più solide democrazie ricorrono normalmente a pratiche di tipo consociativo, cioè a larghe maggioranze, per evitare conflitti disgregativi. Ciò vale a maggior ragione per lo Stato italiano che è caratterizzato da una relativa arretratezza, e in cui, pertanto, l'integrazione della società nel sistema liberal-democratico, pur essendoci stati negli ultimi decenni grandissimi progressi nel superamento delle polarizzazioni ideologiche e territoriali, è ancora incompleta.

Ciò precisato, occorre, per agire adeguatamente, cercare anzitutto di avere una chiara visione degli ostacoli da superare perché possa affermarsi una valida politica europea e di connesso rinnovamento interno dell'Italia e lo schieramento di unità nazionale per tale politica necessario. In questo contesto emergono problemi tradizionali e

problemi nuovi.

Come sempre l'ostacolo tradizionale da superare è costituito dalla debole consapevolezza nelle forze democratiche ed europeiste della priorità della opzione europea e, quindi, della necessità di superare lo spirito di parte per affermarla, di avere, in altre parole, come bussola l'interesse nazionale che coincide con la politica di unificazione federale europea e con le sue implicazioni interne.

C'è però un dato nuovo con cui bisogna fare i conti. Con il crollo della Prima Repubblica sono emerse in Italia a livello delle forze politiche delle fortissime tendenze antieuropeistiche e di orientamento autoritario le quali hanno introdotto un ostacolo nuovo e specifico all'affermarsi di una valida politica europea dell'Italia e dello schieramento necessario per sostenerla.

Per quanto riguarda l'antieuropeismo vanno tenuti presenti i seguenti dati.

— Il raggruppamento politico creato e guidato da Silvio Berlusconi, e cioè Forza Italia, ha un orientamento maggioritario contrario in modo programmatico alla politica di unificazione federale europea. Questo orientamento si è manifestato in modo particolare: con la politica euroscettica di Antonio Martino, quando è stato ministro degli esteri; con la linea dell'attuale responsabile per la politica estera di FI, Livio Caputo, che, tra l'altro, nega la possibilità di sviluppi federali dell'integrazione europea e auspica l'affidamento ai parlamenti nazionali di un esame preliminare delle iniziative della Commissione; con il criminale voto contrario alla manovra finanziaria del governo Dini nello scorso marzo, che ha rischiato di far crollare la lira.

— Alleanza Nazionale, che grazie a Berlusconi è diventata una forza politica ben più influente del MSI, ha un programma esplicitamente confederalista (d'altronde il MSI votò, assieme a Rifondazione Comunista contro il Trattato di Maastricht) e posizioni chiaramente nazionalistiche, manifestate in modo particolare dal presidente della commissione esteri della Camera, Mirko Tremaglia, sulla Slovenia e altri casi.

Per quanto riguarda le tendenze autoritarie vanno segnalati i seguenti dati.

— Nel polo di centro-destra è presente un forte orientamento autoritario di tipo, per così dire, indiretto, che si è manifestato nel sostegno alla politica euroscettica di Martino, quand'era ministro degli esteri, e nel voto contro la manovra finanziaria del governo Dini (da cui si sono dissociati i seguaci di Pannella). E' chiaro infatti che

una politica che porta l'Italia fuori dall'Europa non può che avere sbocchi autoritari.

— La linea politica perseguita dal leader di FI, Berlusconi, è altresì caratterizzata da un orientamento autoritario diretto, che si manifesta in particolare nelle seguenti posizioni: il rifiuto di eliminare il conflitto di interessi e di accettare una seria legge anti-trust nel campo dei mass media; la creazione di un partito-azienda gestito al di fuori di qualsiasi regola democratica; una concezione autoritaria della democrazia che si manifesta nel rifiuto del fisiologico consociativismo proprio di ogni democrazia matura e in un continuo appello ad una sovranità popolare che si dovrebbe esprimere al di fuori delle regole costituzionali.

— La costituzione di AN e la scissione dei fascisti irriducibili intorno a Rauti e Pisanò indicano che è iniziata una transizione della destra fascista verso l'accettazione del sistema liberal-democratico, ma è più che evidente che per ora in questa forza politica sono ancora dominanti, oltre alle tendenze nazionalistiche, le tendenze autoritarie. Nella attuale situazione un governo con la partecipazione determinante di AN significa un pericolo oggettivo per la democrazia.

In sostanza, anche se nel polo di centro-destra sono presenti delle forze europeiste e democratiche, intorno alla leadership di Berlusconi (che attualmente domina questo schieramento e che si è ormai dimostrato irrecuperabile ad un orientamento democratico ed europeo) si è coagulata una chiara alternativa autoritaria e nazionalistica all'Italia europea. Berlusconi costituisce la riedizione, ovviamente con tutte le specificità e le differenziazioni proprie di una diversa situazione storica, dell'antiEuropa mussoliniana. Di conseguenza l'affermarsi di una valida politica europea dell'Italia, con i suoi complementi in termini di rinnovamento interno e di schieramento di unità nazionale, passa, oltre che per un salto di consapevolezza circa la priorità dell'opzione europea da parte delle forze democratiche ed europeiste italiane, per l'isolamento e la sconfitta di Berlusconi, che esalta tutte le tendenze nazionalistiche ed autoritarie presenti nel polo di centro-destra.

5. In questa situazione la linea che deve portare avanti il MFE per dare il suo decisivo contributo alla vittoria dell'Italia europea è molto più complessa di quella tradizionalmente seguita.

Da una parte il MFE deve continuare a mantenere la sua posizione di autonomia (che è condizione della sua sopravvivenza) nei confronti delle alternative nazionali, sapendo, come ci ha insegnato Spinelli fin dal Manifesto di Ventotene, che l'opzione federalista sopranazionale

non coincide con gli schieramenti nazionali di destra o di sinistra, ma è trasversale a tutte le forze democratiche. Per questo dobbiamo rivolgerci a tutte le forze democratiche (come facciamo con l'o.d.g. di iniziativa popolare, che è stato firmato anche da molti esponenti del polo di centro-destra) cercando di far prevalere al loro interno le tendenze europeiste. Per questo quando dobbiamo intervenire sul problema degli schieramenti politici nazionali non possiamo che sostenere la linea dell'unità democratica nazionale.

Dall'altra parte l'autonomia federalista non può significare equidistanza quando nella lotta politica nazionale emergono chiare posizioni antieuropee ed autoritarie, così come non c'è stata una nostra equidistanza fra i partiti democratici e i comunisti quando questi ultimi erano contro l'unità europea e con posizioni ambigue rispetto al sistema liberal-democratico. Oggi noi sappiamo che una vittoria del polo di centro-destra guidato da un Berlusconi con le posizioni che conosciamo non sarebbe semplicemente la vittoria di una parte nazionale rispetto ad un'altra, ma comporterebbe il pericolo estremamente concreto di un duraturo distacco dell'Italia dall'Europa e di una involuzione autoritaria. Per questo il MFE ha preso duramente posizione, con una dichiarazione del suo presidente Mario Albertini, contro Berlusconi, pur continuando a mantenere aperto il dialogo con esponenti del polo di centro-destra coinvolgibili in una linea democratica ed europea. Questa presa di posizione si fonda sulla convinzione che il nemico da battere non è il centro-destra in quanto tale, bensì Berlusconi, che attualmente guida questo schieramento, ma la cui leadership si deve contribuire a far cadere, per ridare fiato alle tendenze democratiche ed europeiste in esso presenti.

Nell'ambito di questa linea rientra il sostegno al governo Dini e l'auspicio che il suo programma sia ampliato sino ad includere i punti indicati nel paragrafo n.3 o che, comunque, possa preparare le condizioni di un vero e proprio governo di unità nazionale. In questo quadro rientra anche la nostra critica alla richiesta di elezioni politiche anticipate. In effetti esse non avrebbero altro risultato che quello di destabilizzare ulteriormente la situazione politica ed economica italiana se non si realizzassero preventivamente le seguenti condizioni: — l'approvazione della riforma previdenziale e l'anticipo a prima dell'estate della manovra finanziaria del 1996 in modo da sottrarle ai condizionamenti demagogici propri di ogni campagna elettorale; — il rientro della lira nello SME; — il miglioramento della legge elettorale nel senso indicato nel paragrafo n.3 e più efficaci garanzie contro l'uso di parte dei mass media; — un accordo fra gli schieramenti contrapposti per l'attuazione di una revisione costituzionale sulla base del consenso dei 2/3 del nuovo parlamento.

Proprio perché il MFE è contro Berlusconi e le tendenze nazionalistiche ed autoritarie coagulate intorno a lui e non contro il polo di centro-destra in quanto tale, sarebbe un errore se esso nella attuale situazione si schierasse ufficialmente con gli avversari del polo. Oltre a compromettere la propria immagine come forza autonoma, in tal modo il MFE non darebbe un efficace contributo alla sconfitta di Berlusconi, anche perché a livello elettorale nessuno sarebbe in grado di percepire la differenza fra il MFE e le svariate sigle facenti riferimento al federalismo presenti sul campo. Il MFE deve invece mantenere la sua attuale linea che sollecita tutte le forze democratiche di sinistra e di destra a prendere adeguata coscienza della priorità dell'opzione europea per l'Italia e prende posizione senza compromessi contro le posizioni nazionalistiche ed autoritarie e, quindi, contro il Berlusconismo. E deve naturalmente essere chiaramente critico anche nei confronti delle posizioni antieuropee che si manifestano nella sinistra, in particolare nella maggioranza di Rifondazione Comunista, che ha irresponsabilmente votato contro Dini.

Questa linea del MFE si fonda, io ritengo, sulla convinzione che in tal modo si possa contribuire all'isolamento e alla sconfitta di Berlusconi, che eliminerebbe un poderoso ostacolo all'affermarsi di un sistema dei partiti pienamente democratico in Italia. E c'è anche la convinzione che più si allontanano le elezioni politiche più l'uscita di scena di Berlusconi diventa probabile. Certo, se queste convinzioni si rivelassero infondate e si arrivasse invece a uno scontro frontale fra un polo di centro-destra guidato da un Berlusconi con le sue attuali posizioni e un polo di centro-sinistra europeista e democratico, pur con i limiti che ben conosciamo, credo che il MFE non potrebbe fare a meno di parteggiare ufficialmente per lo schieramento di centro-sinistra. In una simile situazione non si tratterebbe infatti di scegliere una alternativa nazionale, bensì di "resistere" ad una involuzione autoritaria, di evitare una scelta attendistica che ci farebbe perdere ogni credibilità. Dobbiamo però non lasciare nulla di intentato per contribuire ad impedire che si arrivi a una tale situazione che significherebbe comunque un grave arretramento delle condizioni della lotta federalista.

In termini di azione concreta io ritengo che il nostro impegno per l'Italia europea dovrebbe tradursi nell'integrare l'azione-quadro europea imperniata sulla conferenza intergovernativa del 1996 con una azione specifica in Italia diretta a creare il più ampio consenso possibile sulla priorità europea, sul risanamento interno economico-finanziario e politico-istituzionale e sullo schieramento di unità nazionale.

Note

(1) Al riguardo mi permetto di rinviare ai miei seguenti scritti: "La campagna per l'Italia europea", in *Piemonteuropa*, 1991, n. 1; "La lotta contro la criminalità organizzata in Italia e il processo di unificazione europea", in *Piemonteuropa*, 1992, n. 2/3; "La crisi italiana e l'unità europea", in *Atti del XVI Congresso nazionale del MFE* - Pescara, 30 aprile - 2 maggio 1993; "Un'Italia federale in un'Europa federale", CESFER, Pavia, 1993; "L'Italia e l'Unione europea", in *Piemonteuropa*, 1994, n. 2/3.

(2) Il parametro decisivo è quello del deficit annuale non superiore al 3% del PIL, mentre è chiaro che sul parametro relativo al debito pubblico non superiore al 60 % del PIL si terrà conto del trend.

(3) In proposito rinvio a "La conferenza intergovernativa del 1996 per la revisione del Trattato di Maastricht", in *Il Dibattito federalista*, 1995, n.1.

19 aprile 1995

Sul federalismo infranazionale

Edmondo Paolini

Questi appunti non hanno assolutamente la pretesa di approfondire il tema del federalismo interno. Vogliono solo richiamare l'attenzione su un tema che alcuni di noi ritengono importante e necessario, anche come punto di riferimento per un'azione del Movimento Federalista Europeo volta ad aggregare forze politiche, sociali e culturali, in vista di un maggior impegno sul campo, resosi necessario dal mutamento, o quanto meno della confusione che guida la politica europea e quella interna del nostro Paese, componente essenziale dell'Unione politica dell'Europa.

Solo se il MFE deciderà di far propria questa battaglia, varrà la pena di sviluppare un'opera approfondita di studio, di raccolta, elaborazione e applicazione di quello che alcuni di noi hanno già fatto, tenendo conto di tutta la pubblicistica in materia.

Ieri ed oggi: adeguare l'impegno federalista

Per anni il Movimento Federalista Europeo (se vogliamo fissare una data, dal congresso nazionale del 1948, vinto da Altiero Spinelli — con vice segretario Luciano Bolis), ha giustamente privilegiato l'azione volta a realizzare la Federazione sovranazionale (azione hamiltoniana) su quella infranazionale (azione proudhoniana), mentre abbandonava quella mondialista.

Ciò era dovuto al fatto che, da una parte, soprattutto per merito dei federalisti, i nostri governi aderirono alle varie realizzazioni comunitarie, anche se, dopo la caduta della Comunità Europea di Difesa (con la colpevole non-azione italiana), la nostra posizione è diventata in larga parte critica, spesso anche dura; per cui poteva trovare giustificazione, e speranza, attuare un'azione di sostegno mirante a trasformare le nascenti Comunità in istituzioni a carattere federale. Dall'altra, sul piano infranazionale, la soluzione "regionalista" data dalla nostra Costituzione soddisfaceva alcune aspettative autonomistiche — anche se certamente non federali — in un paese che usciva da un sistema totalitario.

Oggi, questa situazione è radicalmente cambiata sia perché vi è stato — e può ripetersi — il rischio di un governo e di una maggioranza parlamentare contraria a sostenere la realizzazione di una Unione

Europea a carattere federale, sia perché il federalismo interno, preso, qualche anno fa, come bandiera di un gruppo politico — in una interpretazione politica ed economica diversa dalla nostra — è stato successivamente fatto proprio da tutte o quasi le formazioni politiche, nelle più varie e spesso inaccettabili accezioni (centripeto, centrifugo, presidenzialista, ecc.).

Di fronte a questa situazione, il Movimento Federalista Europeo deve decidere se è necessario ed indilazionabile intraprendere una azione molto più incisiva sia nel campo sovranazionale, sia in quello infranazionale, azione che però, secondo il nostro convincimento, deve risultare e concretizzarsi come un *unicum*, e non come due azioni diverse, anche se contemporanee.

Cenni storici

Senza soffermarci sulla concezione risorgimentale, ricordiamo che il federalismo infranazionale, legato alla creazione della Federazione europea, è un nostro patrimonio qualificante, sia nel pensiero che nell'azione, e trova la massima espressione durante la Resistenza europea, allo stesso modo di quello sovranazionale, nato dal Manifesto di Ventotene. Basti ricordare la "Carta di Chivasso", elaborata, tra gli altri, da Emile Chanoux (torturato ed ucciso pochi mesi dopo dai fascisti di Aosta), Giorgio Peyronel, Federico Chabod (lo storico antifascista, che dopo la guerra partigiana, sarà il primo presidente della Regione Valle d'Aosta) e i nostri federalisti Gustavo Malan e Mario Alberto Rollier (nella cui abitazione fu fondato il Movimento Federalista Europeo, nell'agosto del 1943).

Nella Carta, sottoscritta nel dicembre 1943 anche da altri resistenti europei, si afferma che le autonomie locali, soprattutto quelle espressione di minoranze etnico-linguistiche, non saranno possibili se non nel quadro di un'Europa federata, la quale, a sua volta, non sarà realizzabile se non attraverso un radicale decentramento degli Stati nazionali e col trasferimento al governo federale di alcuni compiti e funzioni degli Stati aderenti alla Federazione.

Della necessità di creare un nuovo ordinamento interno allo Stato italiano si interessa lo stesso Spinelli, richiamato in Italia da Valiani dall'esilio svizzero, dove aveva dato, con Ernesto Rossi, una dimensione sovranazionale al Movimento Federalista Europeo. Durante il periodo resistenziale, che trascorre nella segreteria del Comitato di Liberazione Nazionale Alta Italia, Spinelli si fece interprete del dibattito in corso nel CLNAI, tra una maggioranza, che voleva una rottura con il vecchio sistema statale, ed una minoranza che ne

voleva una certa continuità, pur pensando ad uno Stato moderno. Egli infatti scrive ad Einaudi, ancora rifugiato in Svizzera, chiedendogli elementi adatti a disegnare il nuovo Stato italiano e questi gli rispose con un documento che poneva alcuni principi fondamentali di un sistema decentrato federale. Ma, contemporaneamente alle sue osservazioni, Einaudi consigliava Spinelli di rivolgersi ad Adriano Olivetti, anche lui rifugiato in Svizzera, che aveva appena scritto "L'ordine politico delle Comunità", un testo fondamentale del federalismo interno agli stati, che prefigura una società fondata sull'idea di una "comunità concreta", un conveniente spazio geografico determinato dalla natura o dalla storia, con un adeguato governo (un territorio, un governo), ove gli uomini hanno un comune interesse morale e materiale.

Non è questa la sede per approfondire il pensiero di Olivetti — peraltro fatto in modo esauriente da altri studiosi, ed in particolare da Umberto Serafini — ma non si può non ricordare che la sua opera arricchisce il federalismo anche della componente personalista e comunitaria, ripresa da Emmanuel Mounier e Jacques Maritain (dei quali Olivetti fece conoscere in Italia, attraverso le edizioni di Comunità, le opere più importanti, insieme ai testi fondamentali del federalismo).

Non va trascurata, sempre nel campo storico-politico, la componente del federalismo integrale (oggi più comunemente identificata col termine globale) di origine proudhoniana, che trova soprattutto nei federalisti francesi, con capofila Alexandre Marc, un ampio sostegno culturale ed editoriale.

Infine, va evidenziato il contributo di pensiero e di attività svolto in questo campo dal Consiglio dei Comuni d'Europa che, per merito di Serafini e di Jean Bareth, ha avviato la realizzazione di un "blocco storico" tra autonomisti e federalisti europei.

No a diversi livelli di federalismo — infranazionale, europeo, mondiale — ma un solo federalismo, che si fonda sulla persona umana

Anche, quindi, per la nostra storia, oltre naturalmente che per le nostre convinzioni, è necessario intervenire fortemente nel dibattito in corso, sia nella fase di elaborazione, che in quella di attuazione della riforma in senso federalista della nostra Costituzione.

Ma se si accetta il federalismo come ristrutturazione di tutta la società, che partendo dalla persona umana, giunga — attraverso le diverse aggregazioni ed i vari livelli — alla Federazione mondiale, allora questa battaglia non è, né va condotta in alternativa a quella per la trasformazione dell'Unione Europea in Federazione: in questa

concezione, Stato federale (italiano), Federazione Europea (ed altre possibili federazioni "regionali"), Federazione mondiale, non sono più momenti diversi di lotta politica, ma una unica battaglia, che va combattuta secondo i principi federalisti storicamente e giuridicamente corretti del pluralismo, dell'autonomia, della solidarietà, della sussidiarietà e della partecipazione.

I principi del federalismo

Il Pluralismo: ogni essere umano ha diritti innati, quindi inviolabili, inalienabili e imprescrittibili, che preesistono alla legge scritta. Pertanto egli è soggetto originario di sovranità e viene prima dello Stato e del sistema degli stati. Rispettare e valorizzare la persona umana significa, però, riconoscere e proteggere tutte le comunità legittime, storiche, volontarie, religiose delle quali fa parte, a partire dalle più piccole, come il quartiere o la piccola comunità, unità necessaria della società che, insieme alla famiglia, è stata e continua ad essere il mezzo principale per la trasmissione diretta e vivente della tradizione culturale di base. E significa anche identificare e valorizzare la persona umana nelle prime aggregazioni politiche, economiche e culturali, nelle quali vive ed opera, come il quartiere, l'ufficio, la fabbrica, la scuola.

L'autonomia: ogni comunità è libera di auto-organizzarsi, purché la sua attività non incida sugli interessi delle altre comunità. Le comunità devono sviluppare una azione amministrativa capace di assicurare gli strumenti, soprattutto finanziari, per realizzare i propri compiti e finalità, in particolare assicurando mezzi stabili allo sviluppo economico, sociale e culturale. In questo quadro, importanza rilevante assume oggi e lo sarà sempre di più in avvenire, il ruolo dell'informazione, che sarà ampliato dalle nuove tecnologie previste dalla "società dell'informazione".

(Per inciso, in questo campo la nostra concezione del federalismo ci deve portare a combattere in modo inequivocabile una situazione in cui esista una concentrazione dei mezzi di informazione privati nelle mani di un solo proprietario, che controlla la quasi totalità della raccolta della pubblicità, che decide sulla nomina di quasi tutti i direttori delle reti pubbliche, che, sempre attraverso la pubblicità, controlla la maggioranza delle reti private, dei quotidiani "regionali", e di buona parte dell'editoria libraria, dei settimanali e della rete distributiva dei films.)

La solidarietà: non vi può essere democrazia se persistono squilibri economici e sociali all'interno dei paesi, tra le varie regioni e

zone: la necessità di una perequazione tra zone ricche e zone sfavorite è elemento irrinunciabile e deve essere attuato soprattutto mediante una perequazione finanziaria e fiscale che deve essere certa e stabilita per legge dello Stato e non sotto forma di aiuti o concessioni erogati in maniera clientelare, come è avvenuto fino ad oggi con le leggi speciali sul Mezzogiorno. (Il modello tedesco di federalismo fiscale, con il sistema di perequazione orizzontale e verticale stabilito dalla Legge fondamentale, può essere un punto di riferimento articolato e da tenere in considerazione).

La sussidiarietà: è fondamentale l'instaurazione di vincoli funzionali tra i diversi livelli decisionali in cui si articola l'organizzazione politica, economica e culturale della società. Tali vincoli devono essere regolati secondo il principio della sussidiarietà, il quale postula che ogni livello istituzionale deve essere in grado di funzionare con il massimo di efficienza e che nessuna comunità superiore può intervenire sulle comunità inferiori fino a quando queste sono capaci di svolgere le proprie funzioni e competenze con maggiore efficacia e migliori risultati rispetto a quelli che potrebbero essere ottenuti dal livello superiore. Per cui, a partire dal livello più vicino al cittadino, quello in cui egli vive, lavora, studia, esercita la democrazia, il principio della sussidiarietà deve regolare i vari livelli di aggregazione della società: il quartiere, il piccolo comune, la città, la città metropolitana, l'ente intermedio, la regione, lo stato nazionale, l'Unione Europea, la Federazione mondiale.

La partecipazione: ogni persona, cosciente di questi principi e di essere membro di una comunità e vincolato alla collaborazione per il sano sviluppo della comunità stessa, deve prendere parte attiva alla vita locale. Importanti, per il nostro ruolo aggregante, le relazioni da stabilire con le associazioni del volontariato, culturali, della cooperazione sociale, ecc. Questo deve essere il nostro impegno quotidiano: dobbiamo considerare la lotta per la realizzazione della concezione federalista una scelta di vita, di comportamento, non un sistema di ingegneria costituzionale, anche se ad ogni livello l'istituzione deve essere l'elemento di riferimento politico, economico, sociale e culturale della nostra azione.

Una nuova regione per una nuova Europa

In questa concezione, un ruolo qualificante riveste l'ente regione, livello ottimale per attuare una programmazione economica ed una pianificazione del territorio simultanee, e per diventare il luogo e l'istituzione dell'articolazione democratica del piano europeo,

sovranaZIONALE, da contrapporre alla sovranazionalità privata, che i grandi gruppi economici e finanziari multinazionali hanno da tempo attuato (e quindi di portare a questo livello il controllo democratico e popolare del piano europeo).

Naturalmente ci riferiamo ad enti regionali di natura politica, la cui dimensione dovrà tener conto, nello stesso tempo, di esigenze economico-sociali, di realtà etniche che siano ancora realmente vive e di altri fattori inerenti ad un optimum di sistemazione dell'insediamento umano, che tenga conto della creazione di adeguate sovrastrutture politiche su un territorio, ove siano compresenti comuni, aree metropolitane e circondari rurali. (Da tenere presenti gli studi che vanno dalle articolazioni proposte da Adriano Olivetti a quelle della Fondazione Agnelli, nonché le nuove formulazioni dei vari progetti presentati al Parlamento italiano).

In ogni caso, qualunque sia il sistema regionale che verrà proposto, esso, anche se risponderà alle esigenze di un soddisfacente decentramento politico-amministrativo, è cosa ben diversa da quello che verrebbe realizzato applicando i principi del nostro federalismo, il solo capace di stabilire il primato della politica sull'economia.

DOCUMENTI APPROVATI

Mozione di politica generale n. 1

Il XVII Congresso nazionale del MFE, riunito a Sabaudia il 24-25 aprile 1995, adotta i seguenti orientamenti di politica generale.

I. L'Italia, l'Europa e il mondo

Un mondo alla deriva

Il mondo contemporaneo è caratterizzato dalla globalizzazione e regionalizzazione, dallo sviluppo del mercato mondiale, dall'avvento della società post-industriale e dalla interdipendenza crescente di tutti gli aspetti della vita. Ma questo grandioso processo di trasformazione della società e dell'economia è del tutto privo di governo.

Il crollo dell'URSS ha alimentato per breve tempo l'illusione che la liberal-democrazia rappresentasse la idea-forza necessaria per la costruzione del nuovo ordine internazionale fondato sulla pace e la giustizia tra i popoli. Ma questo punto di vista si è scontrato con il rinascente nazionalismo, che dopo aver provocato la disgregazione del vecchio impero sovietico, è dilagato verso l'Europa centrale ed orientale, generando ulteriori divisioni, sofferenze e tragedie. In Europa occidentale si sono manifestate apertamente forze contrarie all'unità europea e gli Stati Uniti hanno mostrato di non essere in grado di reggere, da soli, il peso di una leadership planetaria.

In questo vuoto di potere, si stanno infiltrando le forze più irresponsabili del potere economico e dell'avventurismo politico degli stati che intendono trarre vantaggi dal disordine internazionale crescente. Il traffico delle armi, comprese quelle nucleari, prospera pericolosamente. La finanza internazionale condiziona l'andamento dei cambi e delle borse valori, sterilizzando gli interventi delle banche centrali che non riescono più a contrastare le ondate speculative. Il commercio internazionale cresce, ma nessuno riesce a ridurre i guasti ambientali drammatici causati dall'inquinamento industriale e dall'eccesso di popolazione. La sopravvivenza stessa del nostro pianeta è in pericolo. Il mondo contemporaneo è incapace di darsi una forma ragionevole di governo. E' una nave alla deriva.

L'unità europea è la sola alternativa al disordine internazionale crescente

Alla crescente globalizzazione dei problemi corrisponde una crescente e diffusa presa di coscienza dell'opinione pubblica della necessità di trovare soluzioni mondiali ai problemi mondiali e di fare con le regionalizzazioni il primo passo sulla via dell'unità del mondo. Per

questo, nella fase del crepuscolo della guerra fredda, le due superpotenze avevano avviato un dibattito costruttivo sulla riforma dell'ONU, per metterla in grado di affrontare le grandi emergenze della sicurezza, della povertà, del caotico sviluppo demografico e del degrado ambientale. Ma, al momento attuale, non si manifesta da parte di nessun governo una volontà sufficiente per procedere in questa direzione. Anche le unioni regionali esistenti, come il NAFTA, il Mercosur, l'ASEAN, ecc., si fondano sul fragile principio della cooperazione intergovernativa e hanno come obiettivo primario la difesa degli interessi comuni nei confronti delle sfide del mercato globale.

Solo l'Unione europea, se saprà proporsi sulla scena internazionale come un nuovo soggetto politico, potrà arrestare il crescente disordine internazionale. Con una propria moneta ed una propria capacità di difesa, l'Unione europea diventerà un potente punto di riferimento della politica mondiale, sottraendo i paesi dell'Est europeo alle incertezze del post-comunismo, accelerando il processo di pacificazione nel Medio Oriente ed in tutta l'area del Mediterraneo, attivando con l'Africa un nuovo modello di cooperazione Nord-Sud e promuovendo, insieme agli altri paesi industrializzati, una riforma dell'ONU che le consenta di affrontare le grandi sfide globali. L'unità europea cambierà il corso della politica mondiale, riportando il genere umano sulla via maestra del progresso, della libertà, della democrazia e della solidarietà.

La scelta tra unità e divisione è ineludibile

Negli anni della guerra fredda, il processo di unificazione europea ha potuto progredire all'ombra del protettorato americano, grazie alla copertura militare della NATO ed alla stabilità del dollaro. L'Europa deve ormai fondare su una propria moneta e su un proprio sistema di sicurezza la sua capacità di far fronte alle sfide globali. Queste scelte non possono più essere dilazionate. Il documento della CDU/CSU pone con chiarezza il problema per quanto riguarda il ruolo della Germania in Europa. La Germania è ormai, dopo l'unificazione, una grande potenza e sempre più viene sollecitata, specialmente dagli Stati Uniti, ad assumere un ruolo egemone sulla scena europea e mondiale. L'opinione pubblica tedesca è oggi largamente favorevole all'unità europea e la sua classe politica sostiene la soluzione federale. Ma l'ostinata opposizione della Gran Bretagna, che vuole sfruttare l'allargamento dell'Unione per impedirne l'approfondimento democratico, l'indecisione della Francia e gli ondeggiamenti irresponsabili dell'Italia potrebbero alla lunga indebolire e rendere minoritaria la corrente europeistica in Germania.

I prossimi anni, a partire dal 1996, quando inizierà la Conferenza

intergovernativa, e quelli inclusi tra il 1997 e il 1999, quando dovrebbe essere presa la decisione sulla moneta europea, saranno decisivi. Per gli europei è venuto il momento della scelta.

Solo una Unione europea di tipo federale può diventare capace di agire ed assumere una propria identità politica

Il Trattato di Maastricht ha istituito l'Unione europea attribuendole i primi caratteri della statualità: la cittadinanza europea, una moneta unica, una politica estera comune, la responsabilità della Commissione nei confronti del Parlamento europeo, la codecisione legislativa tra Parlamento europeo e Consiglio dei Ministri. Ma, a causa dei lunghi tempi di transizione alla moneta unica e del persistente deficit democratico, dipendente dal fatto che il Consiglio cumula il potere legislativo con quello esecutivo, l'Unione europea non è in grado di agire efficacemente. L'Unione europea non è ancora uno stato. I partiti continuano perciò a privilegiare la lotta politica nazionale e gli obiettivi nazionali. I cittadini europei non comprendono il ruolo dell'Unione europea e non sanno dare un senso all'identità europea. Colmare il deficit democratico significa dare ai cittadini europei il senso di appartenere ad uno stato nuovo, lo stato federale europeo.

Si tratta pertanto: a) di realizzare senza più indugi la moneta europea; b) di rafforzare, a partire dall'eurocorpo già esistente, la capacità di intervento dell'Europa nell'arena mondiale; c) di eliminare il deficit democratico, redistribuendo le competenze già esistenti al livello europeo, in modo tale che la Commissione diventi un vero governo, il Consiglio dei Ministri diventi il Senato delle Nazioni ed il Parlamento europeo abbia pieni poteri di codecisione legislativa insieme al Senato delle Nazioni. Queste riforme istituzionali dovrebbero essere adottate da un primo nucleo di paesi, aperto a tutti coloro che vorranno accettare le medesime regole comuni. Dovrebbe inoltre essere approvata una Costituzione europea, che renda facilmente comprensibile il funzionamento dell'Unione e definisca con chiarezza i diritti dei cittadini europei. Queste sono le riforme necessarie per rendere l'Unione democratica e capace di agire e per evitare che con l'allargamento si produca prima lo stallo e poi il crollo dell'unificazione europea.

L'Italia può avere un ruolo decisivo facendo pendere la bilancia delle forze a favore della soluzione federale

Il dibattito che si è aperto in vista della Conferenza intergovernativa, mostra con chiarezza che le scelte relative alla costruzione dell'Unione monetaria non possono essere disgiunte da quelle relative all'Unione politica. Le difficoltà derivano dal fatto che la Germania

vuole che la moneta europea e l'economia europea vengano governate da una Unione democratica, mentre la Francia vuole l'Unione monetaria, ma si illude che si possa governare l'Europa rafforzando il direttorio franco-tedesco. Inoltre, alcune forze antieuropee in Francia vorrebbero accrescere il ruolo dei parlamenti nazionali nel processo legislativo, riducendo i poteri del Parlamento europeo, e rafforzare con un segretario il Consiglio, per sottrarre alla Commissione la politica estera. Si tenta così di risolvere i problemi istituzionali posti dall'allargamento non col metodo democratico, che rende tutti i popoli uguali, ma col metodo egemonico che istituisce una gerarchia tra gli stati.

A questo riguardo, la posizione dell'Italia potrebbe risultare decisiva. Naturalmente l'Italia avrà un ruolo effettivo solo se il suo europeismo si fonderà sui fatti e non sulle buone intenzioni. L'Italia, a causa della sua irresponsabile condotta finanziaria, ha contribuito a ritardare l'avvio dell'Unione monetaria. E' necessario riconquistare la fiducia dei nostri partners europei, adottando un rigoroso piano pluriennale di risanamento finanziario, che rispetti le indicazioni di convergenza contenute nel Trattato di Maastricht.

A differenza dei tedeschi che sono costretti a non rendere pubblici i disaccordi con la Francia sulle questioni del trasferimento di sovranità, per non mettere in crisi la Comunità, l'Italia come paese fondatore può rendere impossibile questo gioco ambiguo della Francia che si è già manifestato con la CED. In quel caso, De Gasperi riuscì a convincere Francia e Germania ad associare alla CED la Comunità politica e ad affidarne alla Assemblea della CECA l'elaborazione dello statuto.

Per portare l'Italia in Europa è necessaria l'unità nazionale

L'Italia, più di qualsiasi altro stato europeo, ha subito i contraccolpi della fine della guerra fredda. Il sistema dei partiti italiani si è frantumato ancora prima di rinnovarsi. Ne è seguita una fase di smarrimento e di confusione circa gli obiettivi di fondo della politica italiana che ha permesso persino di mettere in discussione la tradizionale posizione federalista dell'Italia. Si è fatto così credere agli italiani che si potesse contare di più in Europa ostacolando la costruzione dell'unità europea. E' perfettamente vero il contrario. L'Italia non può salvarsi da sola. Il caso del risanamento finanziario mostra con chiarezza che si può fare una buona politica italiana solo se si fa una buona politica europea e viceversa.

Il rinnovamento globale, di cui l'Italia ha bisogno, diventerà concretamente perseguibile quando i partiti si accorderanno su alcuni obiettivi comuni, tra i quali è preminente il ruolo che l'Italia dovrà

assumere nel processo di costruzione dell'Europa e di rafforzamento dell'ONU. Se i partiti italiani accetteranno gli obiettivi dell'Unione economica e monetaria e di una politica estera comune, i motivi di contrasto e di litigiosità, che attualmente li dividono, diminuiranno considerevolmente e si apriranno prospettive di accordo anche sulle riforme istituzionali interne, quali un sistema elettorale e un sistema di governo che garantiscano l'alternanza tra maggioranza ed opposizione e un sistema di autonomie locali che realizzi un efficace federalismo interno.

Un programma politico di questo genere, che richiede una grande concentrazione sugli obiettivi e sulla loro coordinazione temporale, richiede l'unità nazionale. L'unità nazionale non si esprime necessariamente con un governo di tutti i partiti. Essa può essere conseguita anche, in estrema ipotesi, con l'azione di un solo partito, a patto che esso persegua obiettivi che avvantaggino allo stesso modo tutti i partiti, nessuno escluso. L'unità europea è oggi il preminente interesse nazionale dell'Italia.

II. Il federalismo come forza politica

L'unità europea rende possibile un grado più elevato di moralità nella vita politica

Il Manifesto di Ventotene dice: «Se la vita politica restasse domani ristretta nel tradizionale campo nazionale, sarebbe molto difficile sfuggire alle vecchie aporie». Questa previsione si è puntualmente verificata. La vita politica ha continuato a fluire nei vecchi sistemi nazionali perché gli stati, pur facendo proprio l'obiettivo dell'unità europea, lo hanno perseguito solo sul piano nazionale senza trasferire poteri sovrani all'Europa. La conquista del potere nazionale è rimasta pertanto la stella polare di qualsiasi forza politica organizzata. Ma in questo modo, i partiti tradizionali hanno perso giorno dopo giorno i contatti con la realtà, che ha reso e rende sempre più interdipendente la vita di tutti gli uomini. Non vi è più alcun problema contemporaneo rilevante la cui soluzione sia possibile nel ristretto quadro nazionale. Ne è conseguita una scissione quasi totale tra fatti e valori. Chi vuole la giustizia sociale, la libertà, il benessere di tutti i popoli, la protezione dell'ambiente e la pace dovrebbe preoccuparsi prima di tutto di costruire un «solido stato internazionale», come si legge nel Manifesto di Ventotene, non di mantenere in vita le inadeguate e decrepite istituzioni nazionali. In questo contesto, la lotta per il potere diventa fine a se stessa, mettendo in pericolo tutti i valori della vita umana.

L'unità europea consentirà di colmare, almeno in parte, il divario tra fatti e valori, perché il governo europeo, in collaborazione con tutti

gli altri governi nel quadro dell'ONU, sarà in grado di affrontare e avviare a soluzione i maggiori problemi contemporanei. Solo se i mezzi sono adeguati ai fini la politica non si dissocia dalla morale e seleziona uomini responsabili. Per ridare dignità alla vita politica è necessario costruire uno stato capace di rispondere alle sfide dell'interdipendenza globale.

Le idee e l'impegno personale sono la forza del federalismo organizzato

La politica tradizionale ha perso la sua capacità progettuale e non riesce più a suscitare nei giovani l'entusiasmo necessario ad assicurare un futuro autonomo ai partiti. Senza finanziamenti esterni, legali o sovente illegali, quasi tutti i partiti politici rischierebbero l'estinzione.

I federalisti sono riusciti a fare politica, sin dalla Resistenza, fondando la loro organizzazione sui principi dell'autofinanziamento e dell'autonomia politica. Per i federalisti la conquista del potere elettorale non è un mezzo adeguato alla realizzazione dei loro obiettivi. Le vite parallele di Jean Monnet e di Altiero Spinelli dimostrano che il perseguimento degli obiettivi necessari per far avanzare, di volta in volta, il processo di unificazione europea non sarebbe stato possibile se essi non avessero agito in piena autonomia, senza mai far dipendere la loro azione dal consenso preliminare di un partito o di un governo. Nessun partito e nessun governo nazionale si pone in effetti come obiettivo prioritario la costruzione della Federazione europea. Ma partiti e governi finiscono con l'accettare la Federazione solo se una forza a loro esterna la propone come alternativa ad una crisi acuta del potere nazionale.

La vera forza del MFE consiste pertanto nella forza delle sue idee e nella capacità dei suoi militanti di farle valere presso la classe politica, nei momenti cruciali. I federalisti sono i depositari dei valori e della cultura del cosmopolitismo che i partiti tradizionali hanno dilapidato. Il federalismo esprime e reinterpretava la dimensione universale della rivoluzione liberale, democratica e socialista.

Per tradurre in concreti progetti di lotta le sue idee, il MFE agisce in stretto collegamento con le organizzazioni internazionali dei federalisti, a livello europeo con l'Unione Europea dei Federalisti ed a livello mondiale con il World Federalist Movement. I militanti del MFE si assumono dunque anche il compito di far vivere e sviluppare il federalismo organizzato ad ogni livello di lotta.

III. La Campagna per la democrazia europea

Mobilizzare i cittadini e i poteri locali per estendere e consolidare il

fronte delle forze favorevoli alla Federazione europea

L'Ordine del giorno di iniziativa popolare proposto dal MFE ha ribadito, in un momento di grave involuzione della politica italiana, le richieste per la riforma democratica dell'Unione europea che il governo e la classe politica sembravano aver del tutto dimenticato, nonostante il referendum federalista del 1989. L'obiettivo della sua approvazione sta per essere raggiunto. Nel Parlamento italiano si è manifestata una consistente maggioranza favorevole ad una posizione federalista del governo italiano in occasione della CIG.

Tuttavia, anche se il Parlamento italiano farà propria l'iniziativa del MFE, la battaglia non sarà vinta. Gli equilibri politici italiani sono precari e il ritorno al potere di forze euroscettiche è ancora possibile. L'azione va dunque continuata estendendo e consolidando il fronte delle forze favorevoli alla Federazione europea al fine di esercitare una sorveglianza permanente sul governo e sui partiti. Per condurre l'azione con efficacia è necessario fissare obiettivi intermedi di mobilitazione e di verifica.

Il primo appuntamento è il 2 giugno a Messina, quando inizieranno i lavori del Gruppo di riflessione. Un ulteriore rilevante obiettivo dovrebbe consistere nella organizzazione di *Assise nazionali*, all'inizio del semestre della presidenza italiana, come punto di arrivo di una intensa mobilitazione di base. Nelle Assise potranno esprimersi i rappresentanti degli enti locali, dei partiti, dei sindacati, delle associazioni e dei Comitati dei cittadini europei. Il MFE ha ottenuto un successo al Parlamento italiano grazie alla mobilitazione non solo dei cittadini, ma anche delle associazioni e degli enti locali. Questo fronte di lotta va tenuto attivo. Lo scopo delle Assise, e di tutte le iniziative analoghe che seguiranno, è di rendere visibile il federalismo diffuso nella politica italiana e di ribadire il ruolo dell'Italia nella costruzione dell'unità europea.

La nuova fase della Campagna per la democrazia europea si fonderà sulle posizioni adottate in comune dall'UEF e dalla JEF per la CIG, che saranno rivolte ai governi nazionali ed al Parlamento europeo. Il MFE dovrà mobilitare i cittadini, i partiti, i sindacati, le associazioni e gli enti locali in stretta collaborazione con le altre componenti della forza federalista, in particolare l'AICCRE. I militanti devono scendere in campo per chiedere a tutte le forze politiche di schierarsi al loro fianco. La posta in gioco è altissima. Nei prossimi anni si deciderà il futuro dell'Italia, dell'Europa e, in prospettiva, del mondo. I federalisti sono pronti alla sfida.

Voti ottenuti: 2.386

Mozione di politica generale n. 2

Il XVII Congresso del Movimento Federalista Europeo, riunito a Sabaudia nei giorni 24 e 25 aprile 1995, facendo propria la mozione di Umberto Serafini "Il Federalismo e i suoi Strumenti Politici",

— determinato ad assumersi la piena responsabilità che compete ad una forza politica e culturale costituzionalmente istituita per realizzare la federazione europea e per fare della società italiana una componente fondante di tale federazione, individuata come "imperativo di civiltà" fin dagli anni più difficili della Resistenza,

— intenzionato a valorizzare la cittadinanza europea, la partecipazione popolare e il rafforzamento delle rappresentanze democratiche all'interno del processo di avanzamento della federazione, rispetto ai metodi di carattere diplomatico e intergovernativo,

— deciso ad opporsi a chiunque prospetti soluzioni di carattere nazionalistico, sul piano politico, economico e sociale, per il futuro dell'Europa e dell'Italia,

— profondamente convinto dell'insostituibilità del proprio ruolo e della contrarietà del proprio apporto intellettuale, strategico e morale nel contesto culturale e politico del proprio Paese

— impegnato a difendere l'opinione pubblica dalle gravissime inadempienze delle forze politiche e di governo, delle autorità economico-finanziarie e degli organi di informazione, sulle quali ricade la responsabilità di aver lasciato all'oscuro il Paese sui diritti e i doveri assunti con la firma del trattato di Maastricht,

— consapevole della necessità per tutti i militanti federalisti di dedicare alla propria organizzazione un impegno prioritario e mirante al rafforzamento dell'identità federalista come centro autonomo di elaborazione e di attrazione politico-intellettuale, rispetto alle altre forze politiche,

— pienamente avvertito che l'esigenza di rinnovare e rilanciare il federalismo organizzato nasce tanto dalle insufficienze ed insicurezze di proposta politica fin qui registrate all'interno del MFE, quanto dall'inasprirsi del conflitto fra federalisti ed antifederalisti in Europa ed in particolar modo in Italia, sulla quale grava ancora il pericolo di una rivincita di elementi populistici e nazionalisti, quanto ancora dalle carenze di proposta e di riflessione delle stesse forze che si dichiarano almeno verbalmente europeiste,

— rivendicando l'urgenza di restituire al MFE la coscienza del primato della politica sull'elemento tecnocratico e specialistico,

— riaffermando l'esigenza imprescindibile di instaurare all'interno del MFE un metodo di collegialità e trasparenza nei momenti decisionali riguardanti le scelte strategiche e la leadership dell'organizzazione,

impegna il MFE a:

— sensibilizzare e mobilitare l'opinione pubblica, in collaborazione con l'intera forza federalista, per la creazione di un "fronte democratico" impegnato a sottrarre la conferenza intergovernativa per la riforma del trattato di Maastricht al puro livello diplomatico e portare il processo costituente nel Parlamento europeo, con la partecipazione dei cittadini europei,

— respingere soluzioni che comportino la riduzione dei poteri della Commissione, facendo al contrario rientrare nel metodo comunitario e federale tutte le competenze e le politiche dell'Unione, rifiutando ipotesi di segretariati politici per la PESC e gli affari interni, e attribuendo a tutti gli organi dell'Unione prerogative di carattere federale,

— aprire un vasto e immediato dibattito sull'unione monetaria, rivendicando la priorità della politica sui tecnicismi degli apparati finanziari e trasformandolo in occasione di rafforzamento della consapevolezza dell'opinione pubblica sulla necessità e i vantaggi dell'unione monetaria, salvaguardandola dai pericoli e dalle speculazioni che nascono dalla disinformazione, dall'incertezza delle prospettive politiche, dalla non volontà di far conoscere diritti e doveri nascenti dal trattato di Maastricht, dall'oggettivo cinismo dei poteri economici e finanziari,

— riaffermare l'assoluta priorità dell'approfondimento istituzionale dell'Unione rispetto all'ampliamento verso nuovi paesi,

— attirare l'attenzione dell'opinione pubblica sul fatto incontestabile che la necessità di una federazione politica europea, con il crescere dell'instabilità dell'Europa orientale e delle altre aree del mondo, si è resa ancora più indispensabile di fronte al montante disagio sociale e alle tensioni nazionalistiche in tutti i punti strategici del globo, alla proliferazione nucleare, ai pericoli di terrorismo dalle dimensioni devastanti. Solo un'Europa unita e responsabile, in accordo con i propri alleati, sarà in grado e dovrà offrire agli altri paesi, in primo luogo Europa orientale e CSI, occasioni di collaborazione e di partenariato, al di fuori di particolarismi e concorrenze nazionalistiche fra gli stati europei, nel rispetto dei diritti umani,

— diffondere la convinzione che la federazione europea sia la fase conclusiva di un processo storico, nel quale le comunità sono chiamate a partecipare in maniera consapevole alla dimensione sovranazionale,

ottimizzando la funzionalità e la democraticità dei diversi livelli istituzionali, non con l'obiettivo della moltiplicazione degli apparati, bensì al fine di un più libero e partecipe sviluppo della persona, in nome dei principi dell'autonomia, della solidarietà, della sussidiarietà e del pluralismo,

— combattere la disaffezione dei cittadini nei confronti dell'Europa e della politica a tutti i livelli con un'azione che mobiliti aspettative ideali e materiali, affinché il cittadino non sia più lasciato ai margini della costruzione europea e dei poteri decisionali, ma si possa identificare con il progetto federale e il disegno di miglioramento civile e sociale in esso contenuto,

— aprire un fronte di riflessione culturale sul tema "democrazia e mercato", criticando le suggestioni di un liberismo che si affida ad un mercato "fatato" che tutto risolve e sembra ignorare il ruolo delle istituzioni politiche. Il federalismo deve restituire sostenibilità ai processi economici, prima di tutto sul piano sociale ed ambientale, ricreando un legame fra individuo, istituzioni e trasformazioni economico-tecnologiche,

— collaborare intensamente allo sviluppo della formazione e della cultura comune europea, nella consapevolezza che una federazione europea determinata a realizzare i propri obiettivi politici sociali è inscindibile da più alti livelli culturali e scientifici, all'interno dei quali si pone anche quello di una buona lingua veicolare comune, in grado di scongiurare distruttive discriminazioni e marginalizzazioni,

— battersi per un'Europa "presentabile", cioè per un'Unione che tenga conto di esigenze quali la tutela dell'occupazione e dei servizi sociali fondamentali, la creazione di un clima di fiducia e di sicurezza, il dialogo con le istituzioni al livello più efficiente e vicino possibile. Una revisione del trattato di Maastricht che non tenga conto di questi aspetti e non presenti la necessaria chiarezza nelle formulazioni istituzionali rischierà di essere respinta dai cittadini.

*Per il conseguimento di questi obiettivi
considera indispensabile che il Movimento:*

— si dia gli strumenti per migliorare la propria capacità di agire sulla politica concreta, coordinandosi con le forze federaliste e con le altre forze politiche disponibili in modo da dare vita ad un effettivo "fronte democratico europeo",

— superi la fase della semplice persuasione nei confronti delle istituzioni e prenda come riferimento del proprio messaggio l'opinione pubblica attraverso una reale campagna di informazione che coinvolga anche i mass media,

— acceleri il ricambio dei propri quadri dirigenti in modo da coinvolgere la realtà della GFE e soprattutto da non disperdere il potenziale dei suoi migliori quadri una volta passati nel MFE,

— assegni le cariche istituzionali, ed in particolar modo quelle che come la Presidenza dovrebbero rappresentare l'unità del movimento, a figure che riflettano in modo inequivoco l'interezza delle realtà e delle posizioni politiche e siano in grado di rilanciare l'azione e il dibattito interno. Ove ciò non fosse possibile nell'immediato, apra una fase di riflessione che garantisca un confronto più sereno.

Voti ottenuti: 533

Mozione di politica generale n. 3

Il nuovo modo di fare politica e il rispetto delle regole

In questi ultimi anni una parte considerevole del dibattito interno nel MFE è stato dedicato alla riflessione complessiva sull'organizzazione, sul suo ruolo, sulla sua capacità di offrire un modello di riferimento nuovo, insomma sulla necessità di sostanziare i principi del nuovo modo di fare politica nello statuto e quindi nella vita delle sezioni, degli organi statutari, dei militanti. Le ragioni di questa necessità sono molteplici, ma non può esservi dubbio sul fatto che una riflessione su questi temi sia stata comunque imposta dalla sperimentazione di una crisi di rapporti politici e di fiducia personale verificatasi nel gruppo storico che, fino a quel momento, aveva con successo dimostrato come fosse possibile la gestione di un movimento politico secondo regole, tutto sommato implicite, di leadership collettiva o "del pensiero".

La necessità di superare il problema di cosa significava quello che era percepito dal gruppo storico come un fallimento sul piano delle implicazioni per la gestione del movimento e della possibilità di permettergli di crescere e di migliorare secondo i principi del nuovo modo di fare politica ha portato alla riflessione sullo statuto e al tentativo di darsi delle buone regole che impedissero analoghi problemi in futuro. In questo lavoro di riflessione e di successivo rinnovamento sostanziale dello statuto sono stati coinvolti molti militanti ed anche la GFE ha lavorato a fondo su questi temi rinnovando a sua volta il suo statuto in modo conforme al MFE.

Al termine di questa fase il MFE è riuscito a compiere un altro passo verso la coincidenza tra morale e politica (che pure resta un obiettivo che si può solo avvicinare) dandosi delle regole, attraverso il nuovo statuto, che consentono un miglioramento considerevole della democrazia interna attraverso l'istituzione dell'Ufficio del Dibattito e che rafforzano ancora i concetti fondanti il nuovo modo di fare politica basato sull'autonomia politico-organizzativa del movimento (e quindi finanziaria), sulla scelta del militante a mezzo tempo, sulla centralità della sezione come nucleo capace di azione politica e di elaborazione culturale. Tuttavia molta strada resta da percorrere in questa direzione.

Vi sono infatti diversi criteri che discendono, o meglio dovrebbero essere conseguenti ai principi appena citati, che non riescono ancora a trovare una reale applicazione nella vita del movimento. Bisogna dire subito che ciò non è dovuto alla buona o malafede di qualcuno, quanto piuttosto ai limiti umani di ognuno di noi, che neppure le migliori regole possono cancellare.

Il nuovo statuto voleva favorire la possibilità per tutti gli iscritti di partecipare al circuito della elaborazione culturale e quindi avvicinare l'obiettivo della leadership collettiva (tutti partecipano alla formazione del pensiero per cui, quando il movimento prende le sue decisioni, conseguenti al dibattito interno, queste tenderanno a rifletterlo sempre più compiutamente nella misura in cui si riesce a garantire davvero la partecipazione di tutti su un piede di parità). In conseguenza di questo sarebbe divenuta via via più naturale la progressiva partecipazione diretta di molte sezioni alle varie responsabilità di gestione del movimento consentendo da un lato la migliore utilizzazione possibile delle risorse e dall'altro la realizzazione di un effettivo decentramento del "potere" e quindi il progresso ancora maggiore verso una perfetta democrazia interna, rafforzando inoltre il principio per il quale l'assunzione di una carica nel MFE assume il significato di offrire un servizio e non di detenere un potere. Fin qui gli obiettivi fissati; quanto siamo lontani dall'averli raggiunti ognuno può giudicarlo da sé.

Parallelamente a questo percorso lo statuto ne indicava un altro che nel corso di questi anni ha contribuito a modificare il movimento in particolare per quanto riguarda la natura degli iscritti: la progressiva eliminazione della figura del simpatizzante che doveva permettere un significativo salto di qualità per la forza del MFE e che anche favoriva oggettivamente una moralizzazione nella gestione del tesseramento tendendo a garantire che laddove c'era una tessera ci fosse anche un militante del MFE. Su questa strada, sia pure pagando forse più del previsto in termini di numero di iscritti, il movimento si è ben assestato e pare possa ripartire una crescita nel tesseramento su basi effettivamente più aderenti all'idea del nuovo modo di fare politica.

Non si dimentichi ancora che il nuovo statuto forniva elementi di qualche novità anche per quel che riguarda il rapporto tra MFE e GFE in quanto l'Ufficio del Dibattito è concepito come organo paritetico e consente, nel campo dell'elaborazione culturale, una possibilità di partecipazione alla GFE come sottoinsieme definito del movimento assai significativa, almeno sulla carta.

Infine nel nuovo statuto il Presidente del MFE è eletto dal Comitato Centrale e non più dal Congresso: è evidente che questa

norma riduce sensibilmente la differenza tra questa e le altre cariche del MFE contribuendo alla direzione scelta di favorire la maggiore uguaglianza possibile fra i militanti abolendo la distinzione tra dirigenti e diretti fino a dove è possibile.

Complessivamente le nuove regole individuano con il maggiore rigore possibile una direzione di marcia precisa: la costruzione di un movimento in cui il nuovo modo di fare politica si realizzi compiutamente. In particolare va sottolineato il tentativo di favorire la formazione di una leadership collettiva soprattutto perchè è forse l'obiettivo più ambizioso (e per il momento lontano).

Le linee di guida del nuovo statuto sono state anche la base sulla quale il movimento si è confrontato nelle due conferenze organizzative di Pisa (1992) e di Milano (fine 1993), in mezzo alle quali c'è stato il Congresso di Pescara — dove si è ufficializzata, attraverso la presentazione di due liste contrapposte e della differenziazione degli "asterischi", una divisione politica fra le diverse anime del MFE; purtroppo questa divisione è stata da molti considerata solo strumentale e questo non ha permesso un confronto politico aperto tra le parti sulle effettive divergenze di opinione che pure esistevano ed erano rilevanti (sono state oggetto di dibattito altrove e non le riprendiamo quindi in questo contesto).

La Conferenza organizzativa di Milano ha riproposto le questioni centrali del dibattito interno ed è qui utile richiamare alcuni contributi estremamente significativi, nei quali ci riconosciamo, offerti al dibattito allora da Pino Usai e da Guido Montani e che proponevano appunto un'interpretazione delle linee statutarie. Nella sua relazione introduttiva ai lavori Usai poneva, intitolando il paragrafo 8 "Per un governo collegiale del MFE", la questione della leadership collettiva come un'esigenza indispensabile (ancor più nella prospettiva dell'attenuazione del grande contributo del Presidente Albertini). Montani, nel suo intervento chiariva che "...Da anni è in corso nel MFE il tentativo di giungere ad una vera e propria leadership collettiva, attraverso la massima partecipazione di tutti i militanti ai dibattiti politici ed al processo decisionale. E' un compito difficilissimo e ancora poco compreso, perchè spesso si confonde la formazione di un pensiero comune, con il dogmatismo e l'uniformità, cioè la mancanza di critica e di contributi personali al dibattito..." "...Il pensiero collettivo è dunque il frutto di un processo, il risultato di un modo di fare politica, cioè di un comportamento politico in cui prevale la ricerca della ragionevolezza sulla ambizione personale e sulla pretesa di imporre un proprio punto di vista. La ragionevolezza è dialogo, non scontro. Il pensiero comune scaturisce da un dibattito paziente, approfondito e ben organizzato tra persone che non vogliono domina-

re, ma convincere...” e concludeva che “...il MFE è un movimento fatto da volontari, da militanti che si considerano egualmente capaci di partecipare al processo decisionale. Il vero problema che dobbiamo dunque affrontare e risolvere è quello della democrazia. Non essendo la perfezione possibile nella vita politica, anche il MFE non pretende di essere un movimento perfettamente democratico, ma con i suoi nuovi statuti...ha gettato le basi per una concreta sperimentazione di un nuovo modo di fare politica.” (*Il Dibattito Federalista* n°4/1993)

D'altra parte, come accennato più sopra, le buone regole non possono ovviare a tutti i problemi e la storia del MFE degli ultimi anni dimostra che è ancora molto forte nel movimento la tendenza a concepire la politica in modo molto tradizionale (almeno quando si tratta di battere il “nemico” interno). Di qui probabilmente l'accentuarsi di conflitti interni che, in un contesto in cui fossero raggiunti gli obiettivi organizzativi dettati dallo statuto, sarebbero molto meno violenti. Il germe della sfiducia è evidentemente estremamente virulento e capace di contagiare un pò tutti. Inoltre, come accade spesso in situazioni in cui bisognerebbe avere un'attenzione particolare per la trasparenza e la chiarezza, ognuno di noi complica le cose invece che semplificarle utilizzando procedure di presentazione delle proprie proposte che difficilmente potranno essere accolte come frutto di buona fede ed intenti unificanti dagli altri visto che riescono sempre carenti proprio sul piano del metodo. Dai questo errore di metodo siamo afflitti un pò tutti (un pò come dal germe della sfiducia).

E veniamo dunque al presente. Nel momento in cui gli appuntamenti decisivi per il cammino del processo di unificazione europea si avvicinano ci sarebbe la necessità di concentrare le forze sull'obiettivo, tanto più che le diverse anime politiche del MFE non dovrebbero far fatica a trovare un accordo unitario sull'azione da fare essendo venute meno molte delle ragioni di divisione; tuttavia non si può chiedere al MFE di fare questo senza coinvolgere tutti nelle principali decisioni da prendere. Per uscire definitivamente dalla crisi il movimento deve saper rischiare e cioè deve realizzare fino in fondo lo spirito del nuovo statuto più sopra richiamato, se non si percorrerà questa strada con decisione resteranno vincitori sul campo la sfiducia personale e la zizzania con effetti sempre più devastanti sul MFE.

L'occasione viene offerta dalla decisione del Presidente Albertini di non ricandidarsi a ricoprire un ruolo che è per tutti assai difficile anche solo immaginare di vedere assunto da qualcuno che non sia lui. Il modo in cui si deciderà di procedere, al di là delle rispettive posizioni di partenza (già note e che hanno portato purtroppo a nuove incomprensioni— determinate questa volta forse più dai molti errori di metodo compiuti dalle varie parti che dalla volontà di imporre una

scelta decisa dall'alto da un lato o di mettere in difficoltà la segreteria dell'altro), è fondamentale per capire se prevarrà la logica della massima collegialità oppure se si darà per scontato che, poichè è impossibile trovare un Presidente con lo stesso "indice di gradimento" di Albertini, allora basta preconstituire una maggioranza comunque tale (anche se modesta) per raggiungere lo scopo. Fermo restando che molti militanti hanno le caratteristiche per poter svolgere una funzione il cui ruolo andrebbe, fra l'altro, meglio precisato nel nostro statuto (le buone regole sono sempre migliorabili) noi pensiamo che si debba fare il possibile per cercare una soluzione unitaria.

Non vorremmo che il modo tradizionale di fare politica si confermasse anche in questo Congresso perché abbiamo la convinzione, purtroppo confortata da alcuni fatti, che il messaggio che si darebbe così ai giovani militanti sia contraddittorio e pericoloso, tendente ad affermare che il fine giustifichi i mezzi ad onta perfino del rispetto formale delle regole (e non solo del loro spirito). Questa preoccupazione è tanto più forte soprattutto per noi che abbiamo avuto le massime responsabilità nella GFE degli ultimi anni e che abbiamo sempre cercato di trasmettere ai giovani l'importanza di essere in primo luogo militanti e non partigiani di quella o questa fazione nell'elaborazione delle proposte, nelle azioni e nel confronto con gli altri. Non siamo e non vogliamo essere fautori dell'unanimità a tutti i costi ma riteniamo che all'interno del movimento, e purtroppo anche nella GFE, non ci sia la necessaria e fondamentale propensione al dialogo e alla discussione in comune nell'elaborazione delle proposte politiche e nelle scelte delle persone: se lo statuto fosse vissuto in maniera più consapevole, la contrapposizione in sede di voto non sarebbe mai vissuta, come lo è adesso, alla stregua di un braccio di ferro.

Per tali ragioni, la priorità vera che sentiamo e che vogliamo proporre al Congresso con la nostra scelta (seguendo l'auspicio di Guido Montani nel già citato intervento di Milano "...Il MFE ha la sua storia e avrà, nella misura in cui i giovani vorranno inoltrarsi su questo difficile terreno, la possibilità di sperimentare nuove formule di democrazia militante") riguarda il non perdere di vista l'obiettivo di realizzare il nuovo modo di fare politica.

I promotori di questo documento sono coloro che hanno avuto e che hanno le principali responsabilità nella GFE degli ultimi anni.

Voti ottenuti: 1.005

Il federalismo e i suoi strumenti politici

Un nodo, che si trascina strisciante da sempre ma che è diventato essenziale nel Movimento federalista dopo la ratifica dei Trattati di Roma, è quello del rapporto tra federalismo militante e politica. Nel MFE italiano si presentò già acuto al tempo del Piano Marshall e del dibattito sul Patto Atlantico, quando Spinelli sembrava quasi esclusivamente affascinato dal metodo di Jean Monnet, cioè di consigliere del Principe, positivo ma insufficiente. Coi Trattati di Roma si presentarono tre scelte e in qualche modo tutte e tre sono state seguite dagli uni o dagli altri: a) seguire la linea Hallstein, cioè secondare un giudizio del tutto ottimistico sui Trattati, che, salvo deviazioni, avrebbero portato quasi automaticamente dall'Unione doganale all'Unione economica e da questa all'Unione politica; b) oppure, al contrario, opporsi rigidamente al vicolo cieco in cui ci si chiudeva cominciando la lotta per l'unità dall'integrazione economica, e quindi la necessità di respingere totalmente i Trattati, non contaminarsi con compromessi opportunistici, creare in vitro una squadra di "quadri" dalle idee chiare, da gettare successivamente nella battaglia per la federazione politica; c) o infine, senza alcun fideismo, gettarsi nella lotta all'interno dei problemi che avrebbero proposto i Trattati, che con le loro indicazioni, inevitabilmente da chiarire, tra la zona di libero scambio e il cosiddetto "mercato comune istituzionale", avrebbero lasciato una porta aperta, se posti senza ambiguità i problemi di una integrazione monetaria ed economico-sociale, a una logica battaglia per l'unione politica, mentre comunque, con le loro stesse contraddizioni e anche con le prospettive illusorie che avrebbero creato, avrebbero messo all'ordine del giorno e reso popolare il quadro europeo e anche reso evidenti mete politiche che sarebbero divenute quasi tangibili: si sarebbero potute chiedere dal primo giorno le elezioni europee, anche di un Parlamento europeo dai poteri inizialmente inesistenti, ma col fine di trasformarlo in Costituente europea.

E' per altro controproducente insistere in sede congressuale nella dietrologia: vale la pena, viceversa, di porre il problema come ci si presenta adesso, non senza ricordare tuttavia la singolare esperienza — dopo la caduta della CED — del Congresso del Popolo europeo, troncata da parte sua da Spinelli — che ne era stato l'inventore — e di cui si tentò — con un valore quantomeno emblematico — la continuazione col Censimento volontario di Autonomia federalista e

con altre iniziative di base del Consiglio dei Comuni (e delle Regioni) d'Europa — e particolarmente della sua Sezione italiana. Dunque oggi si presentano ancora una volta tre strade per “far politica”. La prima — generalmente scartata, ma che rimane nel sottofondo, spesso inespresso, di parecchi militanti —, quella del “partito federalista”. La seconda di fare, collettivamente, i consiglieri del Principe, col rischio di risultare le mosche cocchiere, anche se accompagnando questa linea con una campagna “popolare”, visibilmente modesta, perché appoggiata totalmente o prevalentemente alla Casa Madre, il MFE, che si carica di molti compiti — a nostro avviso, di troppi — cioè di una crescita associativa quasi fine a se stessa; di un dibattito interno, di analisi e di aggiornamento; di formazione generica di “quadri” a uso interno; di una modesta iniziativa comunicativa “all'esterno”. La terza strada è quella che si richiama alla creazione di un “fronte democratico europeo” (di cui qualche traccia si trova ancora una volta nello stesso Spinelli, nella prima parte degli anni cinquanta, con l'indicazione di un non meglio precisato “fronte popolare europeo”), strada che punta in definitiva sull'organizzazione politica dei federalisti potenziali, cresciuti in modo esponenziale in seguito agli stessi successi e insuccessi dei Trattati di Roma: strada peraltro che chiede l'approfondimento preliminare della stessa struttura del MFE (e successivamente dell'UEF), l'organizzazione, mai avvenuta, della cosiddetta “forza federalista” italiana (e successivamente o simultaneamente della “forza federalista europea”) e una analisi non superficiale della realtà e della potenzialità di coloro “che sono federalisti e non lo sanno”. Questa terza strada giudica insufficiente “persuadere” e richiede l'organizzazione politica per “premere”.

La lunga premessa serve solo per rendere evidente il coordinamento e la logica di singole decisioni, che si propongono, qui di seguito, al Congresso globalmente per approvazione — prendere o lasciare.

Entro sei mesi dalla conclusione del Congresso di Sabaudia il MFE organizzerà la Convenzione della cosiddetta “forza federalista italiana”. Il sinergismo possibile delle componenti della “forza federalista” non viene minimamente utilizzato, nemmeno nella collaborazione per un calendario comune delle rispettive iniziative, che è reso — siamo d'accordo — non immediatamente agevole, visto che più di una delle componenti è la Sezione italiana di una Organizzazione sovranazionale, ma che è necessario. Il MFE dovrà ottenere — e ne dovrà essere capace — la leadership morale, politica e culturale dell'intera “forza”: ciò — è ovvio — si ottiene guidando un processo e non burocraticamente.

Il “dibattito federalista” — struttura e rivista — dovrà essere

aperto alle componenti della "forza" e — a parte ciò — dovrà uscire dalla problematica troppo spesso tradizionale tra federalisti, e cimentarsi a fondo su almeno tre problemi: 1) federalismo e mercato economico; 2) federalismo e partiti politici (collegandovi l'ipotesi che i partiti europei — e i relativi gruppi politici del Parlamento europeo — non siano la somma delle formazioni politiche nazionali, ma si confrontino col "fronte democratico europeo" circa il quale veniamo qui appresso); 3) il rapporto tra il federalismo sovranazionale (oggi, europeo) e il federalismo infranazionale (nel caso del MFE, italiano).

Entro l'anno successivo al Congresso di Sabaudia si istituirà la "scuola quadri del MFE", espressione, se ne saremo capaci, della nostra leadership e volta a preparare i "quadri federalisti" delle altre componenti della "forza", le quali, abbandonate a se stesse, finiscono per assumere tendenze di chiusura corporativa.

Il rapporto MFE-UEF non deve continuare ad essere l'ultimo dei nostri pensieri e richiede un forte impegno, continuativo, del MFE. Per prima cosa l'UEF deve coprire, con una sua realtà e una sua coerenza politica, tutto il territorio europeo, sia quello dell'Unione (ora dei 15) sia del resto d'Europa, particolarmente del Centro-Est, abbandonato finora quest'ultimo prevalentemente a interessi nazionali, settoriali e più economici o economico-sociali che politici e culturali (si pensi invece al positivo rapporto Haensch, approvato dal PE nel gennaio 1993). In questa operazione, si dovrà utilizzare la "pépinière" offerta da diverse componenti della "forza federalista", opportunamente vagliate. Ciò comporta un rinnovato tentativo — da non abbandonare alle prime difficoltà — già tentato nel 1989-90 dall'UEF per l'organizzazione della "forza federalista europea".

La conseguenza di questo nuovo rapporto MFE-UEF — si ripete: che richiederà uno specifico impegno forte e continuativo — dovrà essere l'organizzazione stabile del "fronte democratico europeo", di cui si parla (ma per il quale poco e senza concordanza si opera) almeno dal 1964 (congresso di Lussemburgo dell'AEF, alla fine del 1963; Consiglio federale di Parigi del ME, nell'inverno 1964; Congresso di Montreux del Mouvement Fédéraliste Européen, presieduto da Hirsch, della primavera 1964; Congresso europeo sovranazionale dell'AEDE a Darmstadt, nell'estate 1964; Stati generali del CCRE a Roma, nell'ottobre 1964; successivi prolungati esperimenti del CIME sotto la Segreteria Lotti: basti pensare al Convegno del Gruppo di Milano del 1980). Un embrione di quel che potrebbe diventare il "fronte democratico europeo" fu offerto dalla Convenzione per l'Unione democratica europea, partita dal tentativo dell'UEF (su spinta italiana), dell'inverno 1990, di coordinare una "forza federalista europea",

dal successivo impegno organizzativo e promozionale dell'AICCRE e conclusa in Campidoglio nel dicembre 1990, con apertura di Rossolillo e conclusione di Giscard d'Estaing. Per chi si ostinasse a non voler credere alle potenzialità delle forze federaliste europee inconsapevoli e abbandonate a se stesse, l'esperimento concluso in Campidoglio fu lampante: naturalmente, il passaggio dall'esperimento al "fronte" stabile sottintende la decisione di tutta una linea politica coerente.

Prendere o lasciare.

Umberto Serafini

Approvata all'unanimità

Per un'Italia democratica in un'Europa democratica

Nelle ore più gravi della vita degli uomini e dei popoli, quando non ci sono più vie di scampo e si tratta di scegliere irrevocabilmente tra il bene e il male, solo la verità può evitare il disastro.

L'Italia si trova in una situazione di questo genere. Ci sono tre nodi da sciogliere, e bisogna scioglierli insieme perché sono collegati, e subito perché le scadenze sono già fissate dal corso delle cose e dal calendario diplomatico. In primo luogo bisogna: a) adottare un sistema elettorale che stabilisca con chiarezza chi ha vinto e chi ha perso, e che renda pertanto normali le funzioni di governo, di opposizione e di alternativa; b) adottare un sistema di governo che assicuri la stabilità e l'esecuzione del programma vincente. Bisogna, in secondo luogo: a) risanare la finanza pubblica entro il 1997 o, al più tardi, entro il 1999, per passare alla terza fase dell'Unione monetaria secondo i termini stabiliti a Maastricht; b) dare il massimo contributo possibile allo sviluppo delle politiche comuni e degli indirizzi sociali che risultano dal Trattato e dagli impegni già presi dai governi. Bisogna, in terzo luogo: a) tener presente che non esiste alcuna possibilità di governare un'Europa a 15 — e, a maggior ragione, a 20 o a 30 — senza dotarla di un sistema di governo federale. Ciò vale in particolare per lo sviluppo della politica estera e militare dell'Unione; b) difendere questi principi nella Conferenza intergovernativa e affermare solennemente, quando si tratterà di decidere, che l'Italia è disposta ad accettare per ora anche solo la moneta europea ma che si batterà sempre per la creazione di una vera e propria Federazione europea che si potrebbe realizzare subito redistribuendo il potere tra gli organi dell'Unione, in modo che la Commissione funzioni come

un vero governo, il Parlamento come un vero Parlamento e il Consiglio dei Ministri come un Senato delle Nazioni. Bisogna infine tener presente che l'unità europea garantirà lo sviluppo dell'Italia e la guarigione dell'Italia uno sviluppo equilibrato dell'Europa. L'Italia è sempre stata rispettata nella Comunità non solo perché è uno dei paesi fondatori, ma anche perché è il solo che si è sempre battuto per una vera e propria costituzione europea.

Basta aver presenti gli aspetti italiani ed europei delle cose da fare per rendersi conto che un governo presieduto dall'on. Berlusconi sarebbe del tutto inadeguato al compito e porterebbe pertanto irrimediabilmente l'Italia alla rovina.

Solo un governo di unità nazionale potrebbe affrontare un compito così arduo. Si tratta dunque di prepararne le condizioni ampliando il programma del governo Dini sino ad includere, oltre al risanamento finanziario, il nuovo meccanismo elettorale e il nuovo meccanismo di governo, ivi comprese tutte le misure necessarie per evitare che l'Italia diventi la prima videocrazia del mondo, e facendo su queste basi, a programma svolto, le nuove elezioni.

Non occorre dilungarsi oltre. Va solo detto che con una politica di unità nazionale che emargini Berlusconi e i suoi amici più irriducibili, si potrà finalmente sviluppare un sistema dei partiti pienamente democratico e quindi un'Italia pienamente democratica.

Mario Albertini

Approvata all'unanimità

Mozione sulla partecipazione del MFE alle competizioni elettorali nazionali

Il MFE, fedele a tutta la sua storia, non deve e non può entrare nella competizione elettorale italiana con il suo nome e col suo simbolo. Deve invece insistentemente continuare a pungolare in tutti i modi possibili tutte le forze politiche democratiche per facilitare l'unità nazionale che, tenendo fede agli impegni sottoscritti, permetta all'Italia di continuare ad essere elemento trainante e decisivo nel cammino ancora difficile dell'unione politica federale europea.

Teresa Caizzi

Approvata con 2 contrari e 3 astenuti

Delega al Comitato centrale per la nomina delegati MFE al Congresso del WFM

Il XVII Congresso del MFE, riunito a Sabaudia il 24 e 25 aprile 1995, delega al Comitato centrale il compito di eleggere i delegati italiani ai prossimi Congressi del WFM e dell'UEF.

Approvata all'unanimità

Mozione sul polo comunitario del federalismo e sulle Euro-regioni

Il XVII Congresso nazionale del MFE, riunito a Sabaudia il 24-25 aprile 1995,

preso atto

- che il Trattato di Maastricht, per la prima volta nel caso di un trattato comunitario, riconosce il principio di sussidiarietà come fondamento dell'Unione Europea,
- che il principio di sussidiarietà non deve realizzarsi solo tra il livello europeo e quello nazionale, ma anche tra quest'ultimo e i livelli regionale e locale,
- che in Italia, a partire dagli ultimi anni, si è sviluppato un importante dibattito sul federalismo interno a cui stanno partecipando attivamente le associazioni degli Enti locali, ed in particolare l'AICCRE,
- che i cambiamenti introdotti nel sistema elettorale ed innovazioni legislative che prevedono la creazione di aree metropolitane stanno rafforzando notevolmente il ruolo degli Enti locali, aprendo lo spazio per lo sviluppo del dibattito sul polo comunitario del federalismo,

invita le Sezioni del MFE

- a rilanciare la discussione, in collegamento con l'Ufficio del Dibattito, su tutti i temi del polo comunitario del federalismo, ed in particolare sul federalismo fiscale e sulla necessità di dar vita al bicameralismo a tutti i livelli, a partire dalla Camera dei Quartieri nella città al Senato delle Regioni a livello nazionale, avviando la

collaborazione con le associazioni degli Enti locali ed in particolare con l'AICCRE;

— a promuovere iniziative di sostegno alla creazione, da parte delle regioni di confine, di euro-regioni come strumento per superare i conflitti alimentati, anche di recente (come nel caso della Slovenia), dalla divisione dell'Europa in Stati nazionali sovrani e indipendenti.

Lala, Palea, Gazzaniga, Grua, Caizzi

Approvata con 1 contrario e 9 astenuti

Mozione sui lavoratori migranti

Il Movimento Federalista europeo, Sezione italiana dell'UEF e del WFM, riunito a Sabaudia il 24 e 25 aprile 1995 nel suo XVII Congresso nazionale,

constatata

l'importanza di una vigorosa politica sociale a favore dei lavoratori migranti che si spostano all'interno della Comunità,

ritenuta

fondamentale una politica che metta in rilievo i problemi della sicurezza sociale, i diritti sindacali, politici, la scolarizzazione, l'integrazione sociale e culturale, l'inserimento nel lavoro delle nuove generazioni, l'immigrazione clandestina,

nella considerazione

che già il Parlamento europeo nel 1979 aveva adottato una risoluzione sui lavoratori migranti, con la quale chiedeva alla Commissione l'elaborazione di un rapporto quadro; che nel marzo del 1983 si presentava una risoluzione sulla Convenzione del Consiglio d'Europa riguardante la situazione giuridica dei lavoratori migranti;

chiede

alla Commissione un direttiva quadro sui seguenti importanti temi:
— coordinamento delle politiche di emigrazione;
— garanzie di estensione dei diritti sulla libera circolazione ai lavoratori originari dei paesi terzi;
— armonizzazione delle leggi esistenti contro il razzismo e la xenofobia;

- pieno esercizio dei diritti sindacali;
- istituzione di organi consultivi dell'immigrazione e dell'emigrazione;
- riconoscimento del diritto all'elettorato attivo e passivo a livello comunale;
- adozione del sistema elettorale uniforme per il voto europeo;

si impegna

a considerare la compartecipazione e la solidarietà come garanzia per una giustizia per tutti e per un accrescimento dell'efficienza del nostro sistema economico.

Antonio Fundarò, Mario Tasquier, Margherita Di Feola,
Filippo Cassarà, Matteo Aiuto

Approvata con 11 astensioni

ELEZIONI

COMITATO CENTRALE

Lista legata alla mozione n. 1

Voti otteniti:	2.386	Stefano SPOLTORE	1307
Membri eletti	71	Paolo VACCA	1295
		Giulia MARCON	1294
		Giovanni SOLFRIZZI	1273
		Roberto PALEA	1264
Guido MONTANI	2280	Caludio GRUA	1262
Giovanni VIGO	2071	Marco BONDESAN	1257
Teresa CAIZZI	2040	Federico FARAVELLI	1187
Alfonso IOZZO	1988	Alfonso MARI	1150
Massimo MALCOVATI	1861	Maurizio ANDREOLLI	1130
Sante GRANELLI	1779	Pierfausto GAZZANIGA	1119
Lucio LEVI	1767	Nicoletta MOSCONI	1108
Francesco ROSSOLILLO	1750	Alfonso SABATINO	1100
Ruggero DEL VECCHIO	1726	Antonio DONZELLI	1099
Franco SPOLTORE	1705	Francesco FRANZONI	1097
Sergio PISTONE	1695	Adriano TURCHETTI	1085
Antonio PADOA SCHIOPPA	1688	Lino VENTURELLI	1073
Caterina CHIZZOLA	1681	Bruna BARALDINI	1039
Paolo LORENZETTI	1663	Teresa DONZELLI	1030
Domenico MORO	1599	Cosimo PITARRA	1011
Elio CANNILLO	1595	Corrado MAGHERINI	994
Giancarlo CALZOLARI	1484	Paolo MACCARI	992
Umberto SERAFINI	1470	Leonardo CESARETTI	987
Rodolfo GARGANO	1460	Ina LA ROSA	978
Clasudio BASCAPE'	1425	Marco NICOLAI	976
Giulia ROSSOLILLO	1400	Elio SMEDILE	943
Luisa TRUMELLINI	1378	Aldo GINETTI	932
Carlo GUGLIELMETTI	1351	Amedeo MORTARA	930
Marita RAMPAZI	1338	Aniello CONCILIO	930
Francesco MAZZAFERRO	1322	Graziella MODICA	924

Salvatore LICITRA	914	Marco MAGHERI	501
Cettina ROSSO	914	Patricia REDA	501
Giovanni GUARINONI	887	Mario LEONE	501
Damiana GUARASCIO	861	Antonio RUSSO	501
Ottorino BARTOLINI	852	Mirella MARINI	501
Roberto PATUELLI	842	Pino D'ANDREA	475
Stefano BASURTO	793	Salvatore DI FINI	475
Davide DONATI	749	Marina ZERBINATO	475
Giovanni LIVERANI	693	Roberta DELLA FORNACE	475
Giovanni MAZZAFERRO	613	Cinzia GRECO	475
Maria Grazia BORGNA	569	Paola DE ANGELIS	475
Anna COSTA	492	Floriana SIPALA	475
Antonio PIFFERI	470	Rosa SIRONI	475
Luisella BONDESAN	467	Michele RUTA	447
Giuseppe BARDINELLA	462	Andrea BUCALO	435
Salvatore OTTANA'	396	Stefano MILIA	435
Enrico PASTI	300	Sergio MIRRA	435
Valentina PERISSI	290	Umberto BROCCATELLI	435
Fabrizio ANTEGHINI	274	Michele GALLO	417
Claudio FILIPPI	244	Roberto SANTANIELLO	417
Giuseppe PORTALUPPI	215	Masdsimo CARDUCCI	417
Massimo GIRARDI	209	Erasmus CATAVOLO	417
Renata RIGONI	197		
Nora BOTTA	84		
Marisa PATTERA	37		
Giovanni CARLESCHI	37		

Lista legata alla mozione n. 3

Voti ottenuti:	1.005
Membri eletti:	30

Lista legata alla mozione n. 2

Voti ottenuti:	533
Membri eletti:	16

Pier Virgilio DASTOLI	513
Francesco GUI	513
Alberto SOAVE	513
Rosario PINTO	501
Giuseppe CANALE	501
Giorgio NOBILE	501
Ugo FERRUTA	501
Nicola FORLANI	501
Anna BAGHI	501
Franca GUSMAROLI	501

Alberto MAJOCCHI	955
Valentina USAI	954
Ernestina GIUDICI	954
Monica FRASSONI	953
Emanuele ITTA	945
Stefano CASTAGNOLI	934
Antonio MAJOCCHI	934
Cecilia SOLAZZI	934
Emanuele DATTOLI	924
Franco PRAUSSELLO	914
Fabio MASINI	913
Micol RUTA	913
Giorgio MARINO	913
Giuseppe MELIS	913

Salvatore ALOISIO	904
Fabio FRASSONI	904
Cristiano ZUCCHER	897
Roberto CASTALDI	893
Paolo ROSSI	884
Antonio LONGO	884
Arnaldo VICENTINI	878
Chiara BERARDI	864
Matto RONCARA	864
Enrico NUNZI CONTI	853
Giacomo CROCE	847
Leonardo LIMONGELLI	842
Antonio FUNDARO'	826
Luca GUALCO	824
Davide SECCHI	824
Mario TASQUIER	824
Vincenzo DI DINO	383
Elisa MARTINELLI	292
Laura TURCO	276
Caterina GIOVENCO	248
Vasco PIRRI	233
Nico MORAVIA	158

Quintino LOMBARDO 67

COLLEGIO DEI PROBIVIRI

Enrico BRUGNATELLI	2579
Marco SIGNORINI	2551
Umberto MORELLI	2355

COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

Ottorino BONAZZI	2403
Salvatore COSTANTINO	2364
Giordano ZATACCHETTO	2149

**ORGANI DEL MFE PER IL BIENNIO
1995-1996**

PRESIDENTE D'ONORE

Mario ALBERTINI

PRESIDENTE

Alfonso JOZZO

VICE-PRESIDENTE

Sante GRANELLI

SEGRETARIO

Guido MONTANI

VICE-SEGRETARI

Ruggero DEL VECCHIO, Domenico MORO

TESORIERE

Massimo MALCOVATI

DIREZIONE NAZIONALE

Teresa	CAIZZI	Giulia	MARCON
Giancarlo	CALZOLARI	Antonio	PADOA SCHIOPPA
Elio	CANNILLO	Rosario	PINTO
Leonardo	CESARETTI	Sergio	PISTONE
Caterina	CHIZZOLA	Francesco	ROSSOLILLO
Pier Virgilio	DASTOLI	Alfonso	SABATINO
Nicola	FORLANI	Umberto	SERAFINI
Rodolfo	GARGANO	Alberto	SOAVE
Francesco	GUI	Giovanni	SOLFRIZZI
Franca	GUSMAROLI	Franco	SPOLTORE
Lucio	LEVI	Lino	VENTURELLI
Paolo	LORENZETTI	Giovanni	VIGO

COMITATO CENTRALE

Eletti dal Congresso

Salvatore	ALOISIO	Rodolfo	GARGANO
Maurizio	ANDREOLLI	Pier Fausto	GAZZANIGA
Anna	BAGHI	Ernestina	GIUDICI
Bruna	BARALDINI	Sante	GRANELLI
Giuseppe	BARDINELLA	Damiana	GUARASCIO
Ottorino	BARTOLINI	Claudio	GRUA
Claudio	BASCAPE'	Luca	GUALCO
Stefano	BASURTO	Giovanni	GUARINO
Maria Chiara	BERARDI	Carlo	GUGLIELMETTI
Marco	BONDESAN	Francesco	GUI
Maria Grazia	BORGNA	Franca	GUSMAROLI
Teresa	CAIZZI	Emanuele	ITTA
Giancalo	CALZOLARI	Alfonso	JOZZO
Giuseppe	CANALE	Ina	LA ROSA
Elio	CANNILLO	Mario	LEONE
Stefano	CASTAGNOLI	Lucio	LEVI
Roberto	CASTALDI	Salvatore	LICITRA
Leonardo	CESARETTI	Leonardo	LIMONGELLI
Caterina	CHIZZOLA	Giovanni	LIVERANI
Aniello	CONCILIO	Antonio	LONGO
Anna	COSTA	Paolo	LORENZETTI
Giacomo	CROCE	Paolo	MACCARI
Giuseppe	D'ANDREA	Marco	MAGHERI
Pier Virgilio	DASTOLI	Corrado	MAGHERINI
Emanuele	DATTOLI	Alberto	MAJOCCHI
Ruggero	DEL VECCHIO	Antonio	MAJOCCHI
Davide	DONATI	Massimo	MALCOVATI
Antonio	DONZELLI	Giulia	MARCON
Teresa	DONZELLI	Alfonso	MARI
Federico	FARAVELLI	Mirella	MARINI
Ugo	FERRUTA	Piergiorgio	MARINO
Nicola	FORLANI	Fabio	MASINI
Pierfrancesco	FRANZONI	Giovanni	MAZZAFERRO
Fabio	FRASSONI	Francesco	MAZZAFERRO
Monica	FRASSONI	Giuseppe	MELIS
Antonio	FUNDARO'	Graziella	MODICA
		Guido	MONTANI
		Domenico	MORO

Amedeo	MORTARA	<i>Cooptati</i>	
Nicoletta	MOSCONI	<i>CIME:</i>	
Marco	NICOLAI	Giorgio	NAPOLITANO
Giorgio	NOBILE	Carlo	MERIANO
Enrico	NUNZI CONTI	<i>AEDE:</i>	
Salvatore	OTTANA'	Francesco	GIGLIO
Antonio	PADOA SCHIOPPA	<i>AICCRE:</i>	
Roberto	PALEA	Gianfranco	MARTINI
Enrico	PASTI	Gabriele	PANIZZI
Roberto	PATUELLI	<i>ASE:</i>	
Valentina	PERISSI	Edmondo	PAOLINI
Antonio	PIFFERI	<i>CIFE:</i>	
Rosario	PINTO	Raimondo	CAGIANO
Sergio	PISTONE	M. Teresa	RUTA
Cosimo	PITARRA	<i>FIME:</i>	
Franco	PRAUSSELLO	Amalia	BENE
Marita	RAMPAZI	<i>Eletti regionali</i>	
Patricia	REDA	<i>Campania:</i>	
Matteo	RONCARA'	Sabino	ALVINO
Paolo	ROSSI	<i>Emilia:</i>	
Cettina	ROSSO	Pietro	GELMETTI
Francesco	ROSSOLILLO	<i>Lombardia:</i>	
Giulia	ROSSOLILLO	Ugo	PISTONE
Antonio	RUSSO	Stefano	TACCHEO
Micòl	RUTA	<i>Piemonte:</i>	
Alfonso	SABATINO	Gianni	MERLINI
Davide	SECCHI	<i>Puglia:</i>	
Umberto	SERAFINI	Pietro	STIGLIANO
Elio	SMEDILE	<i>Sardegna:</i>	
Alberto	SOAVE	Emma	LORRAI
Cecilia	SOLAZZI	Elio	MELIS
Giovanni	SOLFRIZZI	<i>Toscana:</i>	
Franco	SPOLTORE	Gastone	BONZAGNI
Stefano	SPOLTORE		
Mario	TASQUIER		
Luisa	TRUMELLINI		
Adriano	TURCHETTI		
Valentina	USAI		
Paolo	VACCA		
Lino	VENTURELLI		
Arnaldo	VICENTINI		
Giovanni	VIGO		
Cristano	ZUCCHER		

Editrice EDIF - Via Porta Pertusi, 6 - 27100 Pavia
Tipografia Pi-Me Editrice, V.le Sardegna, 64 - Pavia