
MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

Sezione italiana dell'UEF
Sezione italiana del WFM

**PER UNA ASSEMBLEA
COSTITUENTE EUROPEA**

Dalla moneta europea alla Federazione europea



ATTI DEL XVIII CONGRESSO NAZIONALE

Treviso, 14-16 marzo 1997

MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

Sezione italiana dell'UEF

Sezione italiana del WFM

**PER UNA ASSEMBLEA
COSTITUENTE EUROPEA**

Dalla moneta europea alla Federazione europea

ATTI DEL XVIII CONGRESSO NAZIONALE

Treviso, 14-16 marzo 1997

INDICE

Presentazione	p. 5
Programma del Congresso	p. 8

TESI PRECONGRESSUALI

Per una Assemblea costituente europea	p. 13
---	-------

RICORDO DI MARIO ALBERTINI, <i>Francesco Rossolillo</i>	p. 25
---	-------

RELAZIONI

Relazione del Presidente, <i>Alfonso Jozzo</i>	p. 29
--	-------

Relazione del Segretario generale, <i>Guido Montani</i>	p. 34
---	-------

1^a Commissione *L'identità europea: la crisi della democrazia e l'alternativa federalista*

“Deficit democratico dell'Unione europea e costituzione europea”, <i>Lucio Levi</i>	p. 52
---	-------

“Crisi della democrazia e federalismo”, <i>Antonio Padoa Schioppa</i>	p. 74
--	-------

2^a Commissione *L'identità europea: la solidarietà e il modello sociale europeo*

“L'Europa e la politica di solidarietà”, <i>Alberto Majocchi</i>	p. 81
---	-------

“La solidarietà e il modello sociale europeo”, <i>Raimondo Cagiano</i>	p. 99
---	-------

3^a Commissione *L'identità europea: il ruolo internazionale dell'Europa, la società cosmopolitica e la pace*

“Il ruolo internazionale dell'Europa, la pace	
---	--

e la solidarietà”, <i>Sergio Pistone</i>	p. 106
“Il ruolo internazionale dell'Europa e la società cosmopolitica”, <i>Paolo Lorenzetti</i>	p. 130

DOCUMENTI APPROVATI

Mozione di politica generale	p. 137
Mozione sulla CIG	p. 143
Mozione organizzativa	p. 145

ELEZIONI

Comitato Centrale	p. 149
Collegio dei Probiviri	p. 152
Collegio dei Revisori dei Conti	p. 152

ORGANI DEL MFE PER IL BIENNIO 1997-98

Direzione nazionale	p. 155
Comitato Centrale	p. 156

Presentazione

Il Congresso di Treviso deve essere ricordato per aver raggiunto un duplice obiettivo: l'unità del Movimento, sancita dall'unanime accordo sulla mozione di politica generale, e l'approvazione della linea strategica della Costituente europea. I due risultati sono strettamente interdipendenti, perché la convergenza sulla mozione di politica generale è stata possibile grazie al consenso maturato nei mesi precedenti il Congresso sulla proposta di una Assemblea costituente europea, come leva decisiva per costringere i governi nazionali a costruire l'Europa dei cittadini.

Il superamento della divisione in tre liste contrapposte del Congresso di Sabaudia (va comunque ricordato che divisioni in liste contrapposte erano avvenute anche in congressi precedenti) non significa che i problemi riguardanti l'organizzazione e la democrazia interna siano del tutto superati. Per questo, il Congresso ha invitato il nuovo Comitato Centrale a discuterli approfonditamente ed a trovare le soluzioni più adeguate. Ma il fatto che a Treviso si sia manifestata la volontà di convergere su posizioni politiche ed organizzative comuni lascia sperare che anche in Comitato Centrale si manifesti la medesima volontà di trovare un accordo su questioni, certamente rilevanti, ma che tutti hanno voluto, saggiamente, subordinare all'impegno prioritario della lotta costituente.

Con il Congresso di Treviso, il MFE si pone risolutamente alla testa della battaglia che i federalisti devono riuscire ad organizzare in Europa per l'Assemblea costituente. Il dibattito sul rilancio della parola d'ordine della Costituente, iniziato sin dal settembre 1996, ha consentito al MFE non solo di avviare tempestivamente in Italia una

Campagna, che sta producendo frutti in tempi sorprendentemente rapidi, ma anche di influenzare positivamente l'UEF, che ha accolto la parola d'ordine lanciata dal MFE nel suo Comitato federale di Lussemburgo e che dovrebbe presto, nel Congresso di Vienna, approvare le linee di una Campagna europea.

I documenti e le relazioni presentate al Congresso di Treviso rappresentano una testimonianza della ricchezza del pensiero e della solidità dell'analisi su cui si fonda l'azione del MFE. Mentre negli ambienti europeistici, e purtroppo anche nell'UEF, si manifestano incertezze e reticenze ad ammettere che il vero problema con cui l'Europa della moneta unica si deve confrontare è quello della costruzione di uno Stato federale, il MFE ha affrontato la questione in tutti i suoi aspetti, compresi quelli, complessi e problematici, del popolo europeo e dell'identità europea, che non possono essere disgiunti dall'idea di Stato.

Inoltre, il Congresso di Treviso ha discusso approfonditamente il rapporto tra unificazione europea ed unificazione mondiale, accogliendo nella mozione di politica generale l'ipotesi che, a partire dalla moneta europea, ma ancor più con l'istituzione di una politica estera e della sicurezza su basi federali, diventerà possibile la formazione, all'interno dell'ONU, di un nucleo preponderante di paesi con responsabilità mondiali, il cui interesse comune sarà quello di favorire la costruzione di un ordine internazionale più giusto e pacifico. Si tratta, in sostanza, della proposta di Einstein di un governo mondiale parziale, ma con maggiori possibilità di successo, in un mondo in cui la contrapposizione tra blocchi militari contrapposti è ormai finita.

Infine, sia dalle relazioni introduttive che dal dibattito, è emersa la proposta di un rilancio della politica del reclutamento e della formazione di nuovi quadri federalisti. Si tratta non solo di un impegno possibile, perché con la Campagna per un'Assemblea costituente il federalismo si presenta con evidenza come un pensiero critico e rivoluzionario, ma anche di un impegno necessario, perché la vita futura del MFE dipenderà dalla capacità dei dirigenti attuali di trovare nuovi giovani a cui affidare la responsabilità di continuare la lotta federalista nel nuovo secolo.

Il MFE deve dunque affrontare una duplice sfida. Deve sfruttare il momento rivoluzionario attuale, creato dalla decisione dei governi di trasferire la sovranità monetaria al livello europeo, per fare in modo che il popolo europeo diventi finalmente il protagonista della costruzione dell'unità federale europea. Deve inoltre utilizzare le forze di cui dispone per rilanciare il dibattito sul federalismo come pensiero politico attivo e sul ruolo del militante federalista. Solo

partecipando ad un intenso dibattito politico-culturale, i giovani che si avvicineranno al MFE potranno compiere in piena consapevolezza una scelta di vita. L'autonomia culturale, politica ed organizzativa del MFE non è affatto un dono del cielo. Essa va conquistata e difesa giorno dopo giorno. Se questa duplice sfida, che il Congresso di Treviso ha deciso di affrontare, verrà vinta, il MFE mostrerà nel modo migliore di aver appreso l'insegnamento di Mario Albertini.

Guido Montani

Marzo 1997

Programma del Congresso

Venerdì, 14 marzo

ore 9,00 Riunione del Comitato Centrale uscente del MFE

ore 10,30 Apertura del Congresso
Saluto delle Autorità, dell'UEF e dei rappresentanti della forza federalista
Introduzione di Alfonso Jozzo, Presidente del MFE
Relazione di Guido Montani, Segretario nazionale del MFE

ore 15,00 Riunioni delle Commissioni

1^a Commissione

L'identità europea: la crisi della democrazia e l'alternativa federalista

Presidente: Francesco Gui

Relatori: Lucio Levi

Antonio Padoa-Schioppa

Rapporto in plenaria: Roberto Castaldi

2^a Commissione

L'identità europea: la solidarietà e il modello sociale europeo

Presidente: Cettina Rosso

Rapporti: Alberto Majocchi

Raimondo Cagiano

Rapporto in plenaria: Elio Smedile

3^a Commissione

L'identità europea: il ruolo internazionale dell'Euro pa, la società cosmopolitica e la pace

Presidente: Salvatore Aloisio

Rapporti: Sergio Pistone

Paolo Lorenzetti

Rapporto in plenaria: Chiara Berardi

Sabato, 15 marzo

- ore 9,00 Seduta plenaria
 Relazioni delle Commissioni
 La Campagna per una Assemblea costituente europea:
 interventi di
 John Pinder, Presidente d'onore dell'UEF
 Thomas Jansen, Europa-Union Deutschland
 Bruno Boissière, Segretario generale dell'UEF
 Dibattito generale
- ore 15,00 Seduta plenaria
 Dibattito generale
- ore 19,00 Votazioni

Domenica, 16 marzo

- ore 9,00 Seduta plenaria
 Approvazione delle mozioni
 Proclamazione degli eletti
- ore 12,30 Chiusura del Congresso
- ore 14,30 Riunione del nuovo Comitato Centrale

TESI PRECONGRESSUALI

PER UNA ASSEMBLEA COSTITUENTE EUROPEA

Dalla moneta europea alla Federazione europea

I. Con la decisione di istituire la moneta europea nel 1999, il metodo della costruzione dell'Europa a piccoli passi è giunto al suo punto conclusivo. Dove c'è una moneta ci deve essere uno Stato. Non si governa l'Europa della moneta unica senza un potere democratico europeo.

La Comunità europea è stata fondata, nel 1950, come compromesso tra quei paesi, come la Germania, l'Italia e il Benelux, che erano favorevoli alla costruzione della Federazione europea e quei paesi, come la Francia, che, usciti vincitori dalla guerra, non erano ancora disposti a rinunciare alla sovranità nazionale. Per questo, Jean Monnet concepì la Comunità come "il primo passo verso la Federazione europea". Nonostante questi limiti, il processo di unificazione europea ha condizionato profondamente la politica internazionale. Senza le istituzioni comunitarie, i paesi europei non avrebbero conosciuto la prosperità nella pace che ha caratterizzato la politica europea post-bellica. Da allora, piccoli passi sono stati compiuti dai governi per adattare le istituzioni comunitarie alle nuove esigenze. Tuttavia, i governi nazionali non sono mai stati costretti a compiere il passo decisivo perché, grazie alla stabilità del dollaro ed alla protezione militare americana, gli europei hanno potuto fare a meno di una propria moneta e di una propria politica estera e della sicurezza. Con la fine della guerra fredda, il tempo delle tergiversazioni e dei piccoli passi è finito. L'unificazione tedesca ha imposto una scelta: o una Germania europea o un'Europa tedesca. Per questo, con il Trattato di

Maastricht (1991), si è compiuto il passo decisivo verso la moneta europea, unica alternativa all'egemonia del marco. Ma il Trattato di Maastricht non ha colmato il deficit democratico europeo. Così, gli europei corrono il rischio di costruire un gigante dai piedi d'argilla: una Unione monetaria senza un governo politico europeo.

Popolo europeo e Stato europeo

II. La Commissione non può ancora essere considerata un governo europeo, anche se possiede una limitata capacità esecutiva e di iniziativa legislativa. Un governo è l'espressione della volontà popolare, che si manifesta solo come risultato di una lotta politica. Il Trattato di Maastricht ha creato una moltitudine di cittadini europei, non il popolo europeo.

Il Trattato di Maastricht ha creato i cittadini europei, ma ha negato loro il fondamentale diritto ad un governo democratico. Il Parlamento europeo, sebbene sia stato eletto a suffragio universale diretto sin dal 1979, non ha avuto alcuna incidenza effettiva né sulla costruzione europea (se si esclude l'iniziativa costituente di Altiero Spinelli del 1984), né sugli orientamenti politici dell'Unione. Una volta chiusi i seggi elettorali, esso scompare dall'orizzonte politico dei cittadini europei. E' uno scandalo ed un insulto per la democrazia. Nel Parlamento europeo non si sviluppa una lotta politica perché i partiti non sono obbligati a schierarsi in una maggioranza, che sostiene il governo, ed una opposizione, che lo critica. E senza la normale dialettica democratica non si alimenta un dibattito politico europeo. Non si manifesta un'opinione pubblica favorevole a questa o quella politica e l'Europa esiste solo come espressione burocratica. Chi vuole dare un'anima politica all'Europa deve proporre una riforma democratica dell'Unione che trasformi l'attuale Consiglio dei Ministri in un Senato degli Stati, che delibere a maggioranza e condivida i poteri legislativi con il Parlamento europeo. Solo in questo modo, la Commissione europea potrà diventare l'unico organo esecutivo, democraticamente responsabile di fronte ad un potere legislativo bicamerale, espressione del Popolo europeo e dei popoli nazionali. Sino a che il Consiglio dei Ministri cumulerà, come fa attualmente, il potere legislativo e quello esecutivo, priverà dei loro poteri legittimi sia la Commissione che il Parlamento. E' la pretesa dei governi di difendere un'inutile sovranità nazionale ad impedire la nascita della democrazia europea. E la democrazia europea, al contrario di quanto si pensa e si dice, non rappresenta un semplice complemento europeo delle democrazie nazionali. Senza un'Europa unita e democratica, la

democrazia nazionale rischia di soccombere sotto il peso crescente della corruzione politica, del populismo, del corporativismo e del secessionismo.

III. La sovranità assoluta dello Stato nazionale è la vera causa della crisi della politica e della democrazia. La sovranità appartiene al popolo, non allo Stato. Nella misura in cui i partiti si occupano esclusivamente della conquista del potere nazionale, tradiscono la dimensione cosmopolitica della loro cultura e privano i cittadini dei loro diritti che, se restano nazionali, si svuotano sino a diventare una pura finzione.

Le grandi ideologie politiche dell'epoca contemporanea — il liberalismo, la democrazia e il socialismo — hanno fatto dei diritti per le libertà individuali, per la partecipazione di tutti alla formazione della volontà generale e per la giustizia sociale gli obiettivi supremi della loro lotta. Ma, mentre hanno sancito l'universalità di questi diritti in solenni dichiarazioni e costituzioni, hanno poi accettato che lo Stato nazionale sovrano divenisse il solo vettore della loro realizzazione. L'ideologia nazionale si è così imposta, tracciando delle frontiere prima tra uomo e uomo sul territorio e poi negli animi, sino a che essa è riuscita a fare della nazionalità il valore supremo a cui la vita stessa va sacrificata. La sovranità nazionale ha generato un potere assoluto e tirannico, sia verso l'interno che verso gli altri popoli, sino alla suprema infamia del fascismo e del nazismo, che hanno considerato sovrano lo Stato, non il cittadino, e razze inferiori da sottomettere gli altri popoli. Oggi è venuto il momento di restituire ai cittadini i loro diritti ed i loro poteri sovrani, perché la democrazia è possibile solo se il potere è tendenzialmente di tutti. Per rinnovare la democrazia occorre avere il coraggio di liberarsi da ciò che la storia ha già condannato. Lo Stato nazionale è agonizzante ovunque perché nell'epoca dell'interdipendenza globale è assurdo restringere il campo d'azione della vita politica ai confini nazionali. La scienza, la morale e la religione affermano verità universali. La tecnologia, l'economia e la società non hanno più frontiere. Ma la vita politica resta nazionale. Così la democrazia langue, soffocata dalla fatiscente sovrastruttura della sovranità nazionale. E' venuto il momento di abbattere il feticcio della sovranità assoluta dello Stato. In Europa è possibile.

IV. Non si costruisce l'Europa del popolo con conferenze diplomatiche. I governi devono affidare ad una Assemblea costituente europea il compito di redigere la Costituzione dell'Unione. Le ultime difficoltà della costruzione europea potranno essere superate solo

con la forza della sovranità popolare.

A Maastricht, le forze favorevoli alla Federazione europea, con alla testa la Germania, hanno accettato in via transitoria un'Unione monetaria senza un governo politico, ma hanno chiesto una successiva revisione del Trattato per istituire una "Unione di tipo federale". Le forze contrarie, con alla testa la Gran Bretagna, hanno invece voluto ed ottenuto che la revisione venisse limitata alla "creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli europei". La Conferenza intergovernativa non ha così avuto un obiettivo preciso da relizzare. Essa ha lavorato solo per impedire che l'allargamento futuro dell'Unione ai paesi dell'Est si traducesse in una pericolosa diluizione dell'Unione in un'area di libero scambio. Dopo Maastricht II, si parla già di fare un Maastricht III e così via. Come per Achille e la tartaruga, si tratta di una corsa senza fine. La Federazione europea è irraggiungibile con il metodo intergovernativo, perché è impossibile che scaturiscano decisioni rilevanti da una conferenza che decide all'unanimità. La sola alternativa è il ricorso al metodo democratico ed alla volontà popolare. E' necessario che i governi favorevoli alla Federazione europea affidino ad una Assemblea composta dai rappresentanti dei cittadini europei (il Trattato di Maastricht già prevede la possibilità di Assise tra membri del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali) il compito di redigere la Costituzione dell'Unione, inclusa una Carta dei diritti dei cittadini europei. Il mandato dei governi dovrebbe inoltre prevedere che la Costituzione entri in vigore anche nel caso in cui sia ratificata da un numero di paesi inferiore a quelli dell'Unione, per evitare che una piccola minoranza possa impedire la realizzazione del progetto europeo. Clausole simili sono del resto state necessarie per la ratifica della costituzione federale americana e di quella svizzera.

V. La convocazione della Costituente europea rappresenterà l'atto di nascita del popolo europeo. L'identità del popolo europeo è la Costituzione europea.

I popoli nazionali hanno ricercato la loro identità in mitici avvenimenti del passato, nella lingua, nell'etnia, nella razza, nella geografia (i sacri confini), ecc., perché un popolo nazionale si contrappone ed esclude ogni identità comune con gli altri popoli nazionali. Al contrario, il popolo europeo sarà un popolo plurilingue, plurietnico, plurinazionale e senza delimitazioni territoriali precise; in breve, sarà un popolo federale aperto ai valori del cosmopolitismo. Il solo patriottismo possibile per i cittadini europei sarà dunque la lealtà verso

la loro costituzione. Ma non si tratta di un limite. Sarà proprio questa peculiarità a fare della Federazione europea un fatto rivoluzionario, capace di imprimere un nuovo corso alla storia. Infatti, nella storia mai è avvenuto che popoli nazionali, divisi nel passato da odi feroci e da guerre sanguinose, si unissero in un comune patto di pace permanente. Mai è avvenuto che i diritti fondamentali dell'uomo venissero sanciti da un patto costituzionale fatto rispettare da una corte di giustizia sovranazionale, alla quale i singoli cittadini europei, oltre che i governi nazionali e locali, possono rivolgersi per ottenere giustizia. Mai è avvenuto che partiti di differenti nazioni, dopo una libera elezione, si ritrovino in un comune parlamento per dar vita ad un comune governo sovranazionale. Mai è esistita una Federazione sorta da Stati nazionali che rinunciano ai loro poteri sovrani.

VI. Il federalismo, se vincerà in Europa, si affermerà come idea-forza per la costruzione del nuovo ordine internazionale, perché l'Unione federale di Stati è oggi la sola risposta ragionevole alla crisi della democrazia e alle sfide della globalizzazione.

Con un governo democratico dell'Unione, il popolo europeo potrà finalmente liberarsi dalla cappa soffocante della sovranità nazionale, esistere come popolo federale ed agire come nuovo soggetto della politica mondiale. La politica estera della Federazione europea potrà svilupparsi entro due argini ben delimitati. Per un verso, la Federazione europea, che nasce come unione di Stati nazionali, non diventerà a sua volta uno Stato nazionale, sia per le spontanee resistenze interne all'uniformità ed al centralismo, sia per la natura del nuovo ordine mondiale in formazione, in cui le forze dell'interdipendenza e dell'integrazione sovranazionale riceveranno un nuovo impulso proprio dall'unificazione politica dell'Europa. Ciò significa che le politiche egemonico-imperialistiche, espressioni tipiche della politica estera degli Stati nazionali accentrati, non saranno facilmente praticabili dalla Federazione europea. Per contro, è vero che i principi del cosmopolitismo, che rappresentano l'essenza dell'identità europea, ispireranno e condizioneranno l'azione europea nel mondo, ma la Federazione europea non diventerà mai uno Stato cosmopolitico. L'Europa, sebbene abbia confini non ben precisati, certamente non potrà estendersi al mondo intero. Esistono altri continenti ed altri popoli che già hanno avviato importati processi di unificazione regionale. La via maestra della politica estera europea sarà dunque la promozione di nuove Unioni di Stati ed il rafforzamento degli organismi mondiali di cooperazione al fine di fare dell'intero genere umano una sola comunità di destino.

Il governo europeo e l'ordine internazionale

VII. Dopo il crollo dell'URSS, non si è affermato un ordine monopolare mondiale, perché gli USA, sebbene restino una superpotenza, non si sono mostrati in grado di offrire una prospettiva di progresso e di pace all'umanità.

Il sistema mondiale degli Stati, i cui caratteri essenziali si erano già delineati agli inizi del secolo, si è definitivamente consolidato dopo il collasso degli Stati nazionali europei nella seconda guerra mondiale. L'equilibrio bipolare tra USA e URSS ha garantito una lunga fase di stabilità e di relativo benessere, sia ai paesi dell'area occidentale che a quelli dell'area orientale. Inoltre, la pace sovietico-americana, fondata sull'equilibrio del terrore nucleare e sulle alleanze militari, non ha impedito, almeno all'interno della coalizione occidentale, che si sviluppassero forme autonome di integrazione tra Stati, come è avvenuto in Europa con la Comunità europea. Per questo, dopo la disgregazione dell'URSS, il morbo del nazionalismo ha infettato i paesi dell'ex-impero sovietico, ha dilaniato e insanguinato la Jugoslavia, ma non è riuscito a minare le fondamenta dell'Unione europea. Tuttavia, la fine del bipolarismo ha aperto una fase pericolosa. Il mondo è ora in bilico tra stabilità e disordine perché gli Stati Uniti, anche a causa dell'incapacità dell'Europa di agire, non hanno potuto e voluto assumersi la responsabilità di ricostruire un nuovo ordine internazionale. In Asia, in Africa, in America latina e nel Mediterraneo, i maggiori problemi di pace e di sviluppo non possono essere più affrontati e risolti da una forza esterna egemonica. Si è così rafforzata, negli USA, la componente isolazionistica che vuole limitare il coinvolgimento americano negli affari mondiali a situazioni in cui siano chiaramente in gioco solo gli interessi statunitensi. La politica mondiale resta dunque priva di orientamenti e di prospettive. Nessun potere nazionale, nemmeno quello di una superpotenza, è più in grado di garantire un ordine internazionale evolutivo.

VIII. Al crollo del sistema bipolare non è tuttavia corrisposto il crollo dell'ordine politico-economico mondiale. La globalizzazione crescente dell'economia e della società è un'aperta sfida allo Stato nazionale, a cui nemmeno gli USA possono sottrarsi.

La NATO è sopravvissuta al crollo del Patto di Varsavia e del Comecon. Ma la sua unica ragione di vita sembra ora riposta nell'allargamento ai paesi dell'Est europeo, che tuttavia non potrà essere

fatto senza il consenso della Russia sulle sue modalità. E' comunque improbabile che un ordine internazionale possa ricomporsi intorno a progetti politico-militari, come è avvenuto nell'immediato dopoguerra. Nuova linfa vitale sembra invece alimentare i progetti di cooperazione politico-economica, su scala sia regionale che mondiale. Gli Stati Uniti, dopo aver realizzato il NAFTA, cercano di estenderlo a tutto il continente americano. Nell'America latina, il Mercosur è un successo, a cui aspirano unirsi altri paesi. Nell'Asia, la cooperazione regionale coinvolge economie possenti, come la Cina, l'India, i paesi del Sud-Est asiatico e il Giappone, che assicureranno al Pacifico un ruolo mondiale dominante agli inizi del prossimo secolo. La riunione della World Trade Organization (WTO) a Singapore ha mostrato la volontà di tutti i paesi del mondo, con alla testa Stati Uniti ed Unione europea, di rilanciare il commercio mondiale. Nel frattempo, la liberalizzazione dei mercati finanziari è divenuta inarrestabile. Il volume mondiale delle transazioni finanziarie giornaliere supera ormai quello delle riserve delle banche centrali. Nessun governo nazionale ha la forza sufficiente per opporsi alle forze della finanza internazionale, compresi gli USA, che non sono più in grado di governare il dollaro come moneta internazionale. In verità, all'egemonia del dollaro, dei primi decenni del dopoguerra, si è ormai sostituita l'egemonia del mercato mondiale. La sovranità monetaria e la sovranità fiscale degli Stati nazionali vengono erose giorno dopo giorno dalle forze dilaganti dell'economia. L'agonia dello Stato nazionale, che ha riguardato inizialmente solo i paesi europei, è ormai divenuta un fenomeno mondiale.

IX. Senza un governo efficace, l'Europa è destinata alla decadenza. Non esistono problemi esclusivamente europei, ma aspetti europei di problemi mondiali. Il governo europeo, nel tentativo di dare loro una soluzione, avvierà di fatto la costruzione di un nuovo ordine mondiale.

La disoccupazione crescente è il simbolo più visibile e drammatico dell'incapacità dei governi nazionali europei di fronteggiare la sfida della mondializzazione dell'economia e dell'avvento della società post-industriale. L'istituzione dell'Unione monetaria, a patto che sia accompagnata da un governo europeo con una sufficiente capacità di agire, potrà consentire il rilancio dello sviluppo economico e favorire l'occupazione, con investimenti nelle reti transeuropee, una riduzione coordinata dell'orario di lavoro, una politica ecologica creatrice di posti di lavoro, ecc. Nel promuovere lo sviluppo dell'Unione economica e monetaria, il governo europeo non potrà, tuttavia, fare a meno

di agire come nuovo polo della politica mondiale. Infatti, necessariamente l'euro entrerà in competizione con il dollaro e con lo yen nel sistema dei pagamenti internazionali. Prima o poi, un accordo monetario tra USA, Europa e Giappone si renderà necessario per evitare che la speculazione finanziaria internazionale possa sfruttare a proprio vantaggio le difficoltà causate da un mancato coordinamento delle politiche monetarie. Un accordo monetario su scala mondiale, che rinnovi e rilanci le istituzioni create a Bretton Woods, rappresenterà il primo passo concreto verso un ordine mondiale pluripolare.

X. La triade USA-Europa-Giappone potrebbe rappresentare la base per l'avvio di un nuovo ordine politico internazionale, fondato sulla cooperazione pacifica, a patto che l'Europa sviluppi una propria politica estera e della sicurezza.

Vi sono due paesi che, più di altri, rappresentano una minaccia alla stabilità internazionale: la Russia e la Cina. Gli Stati Uniti stanno affrontando entrambe le situazioni con politiche inefficaci. L'allargamento della NATO può sortire l'effetto di indebolire il fronte delle forze filo-occidentali in Russia e risvegliare quelle latenti del nazionalismo grande-russo. Il possibile riarmo atomico del Giappone (a questo infatti potrebbe condurre la proposta dell'ingresso di Germania e Giappone nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU) potrebbe generare nuovi timori e risentimenti in tutta l'area del Pacifico. Al contrario, un'Europa capace di agire in politica estera sarà in grado di garantire la sicurezza dei paesi dell'Est europeo (oltre che di quelli del Mediterraneo) senza rappresentare una minaccia per la Russia, con cui è evidente l'interesse reciproco ad una cooperazione sempre più stretta ed intensa. Inoltre, l'Europa potrebbe favorire l'ingresso della Cina nella WTO ed avviare la trasformazione dell'ormai obsoleto G7 in un Consiglio mondiale per l'economia, aperto non solo alla Cina ed alla Russia, ma anche all'India, al Brasile ed a tutti i paesi del Terzo Mondo. I confini tra cooperazione economica e cooperazione politica sono ormai molto labili. La Triade monetaria USA-Europa-Giappone può dunque diventare la base per la costruzione di un nuovo ordine internazionale fondato sulla cooperazione per lo sviluppo.

XI. L'attuale crisi dell'ONU è causata dal rifiuto degli USA di sostenere gli oneri e di assumersi le responsabilità di un suo rafforzamento. Con un'Europa capace di agire diventa pensabile e possibile la creazione di un governo mondiale parziale.

La proposta che Einstein ha fatto all'ONU, nel 1947, di creare un

governo mondiale parziale tra le maggiori potenze per avviare un processo di disarmo e di pace su scala mondiale ha rappresentato solo l'estremo tentativo di impedire l'incipiente guerra fredda. La situazione è oggi completamente mutata. Gli Stati Uniti, giustamente, non possono assumersi il carico insostenibile di fungere da governo mondiale, né agendo in prima persona, né agendo al riparo della foglia di fico dell'ONU. Ma un'Europa capace di agire ha tutto l'interesse a guidare le forze emergenti del nuovo ordine mondiale in una battaglia per un'efficace riforma dell'ONU. La Federazione mondiale non è certo all'orizzonte. Ma l'istituzione di un governo mondiale parziale — nel duplice senso di un gruppo di paesi che più di altri si assuma la responsabilità di orientare il processo (come avviene attualmente in Europa con l'asse franco-tedesco) e di rafforzare la capacità di intervento dell'ONU (con risorse proprie e con mezzi militari adeguati) — è non solo possibile ma necessaria, se si vorranno evitare all'umanità le sciagure incombenti di guerre, genocidi, carestie e disastri ecologici.

L'avanguardia federalista

XII. Con la creazione della moneta europea nel 1999, si presenta per l'avanguardia federalista la terza occasione storica di fondare lo Stato federale europeo.

Per ben due volte la Comunità europea è giunta sulla soglia della sua trasformazione in Federazione europea. La prima occasione si è presentata con la CED, grazie all'audace iniziativa di Spinelli ed alla lungimiranza di De Gasperi, che è riuscito a far convocare dal Consiglio dei Ministri (1952) un'Assemblea costituente europea. La seconda occasione si è presentata con l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e la sua adozione, nel 1984, del Progetto di Trattato per l'Unione europea. Queste due iniziative non sono riuscite. In entrambi i casi, tra le ragioni dell'insuccesso, va annoverato l'insufficiente sostegno dell'opinione pubblica. La CED ha suscitato vivacissimi dibattiti popolari. Ma l'europesismo si confuse allora con il fronte filoatlantico. Così, nel 1954, nell'Assemblea nazionale francese, una maggioranza contraria composta da nazionalisti, gollisti, socialisti e comunisti bocciò definitivamente il Trattato della CED. Nella seconda occasione, il Progetto Spinelli, che pure aveva ricevuto il sostegno di Mitterrand e Kohl, una volta incontrata l'opposizione della Gran Bretagna, non venne affatto difeso dai partiti presenti nel Parlamento europeo, che avrebbero avuto la possibilità di rilanciare la partita. Il contesto politico attuale è del tutto differente. E' vero che

una Assemblea costituente deve ancora essere convocata e non lo sarà se l'opinione pubblica europea non costringerà i governi a convocarla. Ma l'istituzione della moneta europea ha ormai mobilitato poderosi interessi ed ha obbligato partiti e governi a prendere posizione. Da Maastricht in poi — basti pensare al referendum danese ed a quello francese — difficilissimi ostacoli sono stati superati. L'obiettivo della moneta europea è oggi voluto dalla maggioranza delle forze politiche. La parte più consapevole della classe politica è inoltre cosciente che è necessario un governo politico dell'Unione monetaria anche se è poi discorde sulle modalità della sua realizzazione. La battaglia per la costituente europea è dunque possibile e può essere vinta.

XIII. I federalisti europei rappresentano l'avanguardia cosciente del popolo europeo in formazione. L'obiettivo strategico della lotta del MFE è la convocazione di una Assemblea costituente europea.

Le difficoltà della lotta federalista sono immani. I federalisti sono un piccolo manipolo in lotta contro le forze della conservazione nazionale. Ma una cosa è certa. Nessuna altra forza politica si propone come avanguardia del popolo europeo in formazione. Se i federalisti non prenderanno l'iniziativa per la fondazione dello Stato europeo, nessun altro lo farà al loro posto. Al contrario, se essi si impegneranno, in un momento in cui le condizioni sono favorevoli, molti simpatizzanti ed alleati si uniranno a loro ed il fronte potrà, di giorno in giorno, rafforzarsi sino al successo conclusivo. Sin dalle prime lotte della Resistenza, questo è stato il ruolo dei federalisti. Tra i federalisti europei, una particolare responsabilità ricade sul MFE italiano, non solo per il suo passato, ma anche perché in Italia la lotta federalista è particolarmente difficile a causa della crisi politica permanente che fa dell'Italia l'anello debole dell'Unione europea. Ciò nonostante, il MFE ha già avviato una prima fase della campagna per una Assemblea costituente europea con i suoi strumenti tradizionali (un Ordine del giorno di iniziativa popolare) con l'obiettivo di suscitare un dibattito tra le forze politiche e impegnare il governo prima della conclusione della Conferenza intergovernativa. Ma è consapevole che l'obiettivo potrà essere conseguito solo se l'UEF lo farà proprio e la campagna si estenderà in tutti i paesi dell'Unione grazie ad efficaci iniziative per influenzare l'opinione pubblica e la classe politica. E' con questo piano d'azione e con questa volontà di lotta che i federalisti italiani si avviano al loro XVIII Congresso.

**RICORDO
DI MARIO ALBERTINI**

Il 20 gennaio di quest'anno è morto Mario Albertini, la più grande figura, con Altiero Spinelli, della storia del federalismo europeo.

La vicenda umana di Albertini non può essere disgiunta dalla storia del Movimento Federalista Europeo. Il MFE ha avuto in Spinelli il suo fondatore, ma oggi esso non esisterebbe più e, comunque, non avrebbe acquisito il prestigio che gli è universalmente riconosciuto, senza l'opera di Albertini.

Non significa certo diminuire l'importanza storica di Spinelli sottolineare la radicale differenza che esisteva tra questi due uomini. Spinelli aveva una visione eroica dell'azione politica: egli considerava la lotta per l'unità dell'Europa come il compito di un grande combattente solitario — lui stesso — rispetto al quale il Movimento aveva una funzione di sostegno. Per Albertini invece il protagonista del processo era il Movimento in quanto tale. Egli contrapponeva alla visione eroica e individuale dell'azione rivoluzionaria che era propria di Spinelli, una visione collettiva, nella quale la funzione di iniziativa e di mobilitazione era svolta da ciascuno dei militanti federalisti nella realtà concreta della propria sezione e della propria città.

Per questo Albertini ha dedicato tanta parte delle sue energie al compito della mobilitazione. Egli era un grande pastore di uomini, che però non cercava seguaci, ma persone capaci di ascoltare, nel pensare e nell'agire, il richiamo della ragione. Tra i temi ricorrenti della riflessione di Albertini, vi erano l'autonomia del Movimento e la figura del militante. Due elementi che nel suo pensiero in ultima analisi si identificavano, perché la capacità del Movimento di sopravvivere e di agire ponendosi in qualche modo all'esterno del quadro politico nazionale, e quindi in condizioni di estrema difficoltà, dipendeva per lui dall'esistenza di un gruppo di uomini e di donne, e soprattutto di giovani, motivati non da prospettive di carriera o di potere, ma dalla passione di capire la realtà del loro tempo e di trasformarla, restituendo alla politica la dignità di impegno per la realizzazione di un ideale.

La preoccupazione permanente di Albertini era che questa riflessione fosse condotta dal Movimento nel suo insieme attraverso un dibattito continuo, intenso ed aperto. Era l'idea, sulla quale ritornava incessantemente, del pensiero collettivo. L'esistenza di un gruppo di volontari è incompatibile con un'organizzazione di tipo gerarchico, perché l'autonomia del pensiero, nei limiti della diversità delle competenze tecniche di ciascuno, è in ultima analisi il fondamento della partecipazione di tutti ad un'impresa comune. Ma, d'altro lato, l'autonomia del pensiero di ciascuno diventa arbitrio assoluto se non si misura con quella del pensiero degli altri in vista del perseguimento dell'obiettivo della comprensione attiva del proprio tempo. Si tratta quindi di un dibattito che non è soltanto teorico, ma che deve sfociare nell'elaborazione di una linea politica e nella definizione e nell'esecuzione di una strategia. E che presuppone, come sua condizione essenziale, la disposizione al dialogo, cioè la permanente capacità di mettere in discussione se stessi e le proprie idee, di rinunciare ad ogni tentazione di strumentalizzare quelle altrui, di non fare delle differenze di opinione pretesti per alimentare lo spirito di fazione, che del pensiero collettivo costituisce la negazione radicale.

L'ideale di Albertini era che il Movimento, e l'UEF nel suo insieme, diventasse un gruppo fortemente unito da questo legame di lealtà e di solidarietà. L'autonomia dei federalisti non aveva per lui alcuna frontiera geografica, ma aveva una nettissima frontiera morale. Peraltro, egli era perfettamente consapevole di quanto ardua fosse la realizzazione di questo obiettivo. Egli sapeva che la disponibilità al dialogo deve convivere con la capacità di imporre l'osservanza delle sue regole quando queste vengono violate, e che il farlo comporta l'accettazione della logica della lotta per il potere, che del dialogo è la negazione.

Si tratta di una sfida difficile, perché le insufficienze della natura umana la ripropongono ogni giorno, e ogni giorno essa può essere perduta. Ma dal fatto che essa sia vinta dipende la sopravvivenza del Movimento Federalista Europeo. E il Movimento ha in sé energie morali sufficienti per convivere con la contraddizione che ne definisce i termini senza compromettere la propria capacità di sviluppare un pensiero comune. Se questo Congresso sarà un esempio di questa sua capacità, esso sarà il più significativo degli omaggi che il Movimento potrà rendere alla memoria di Mario Albertini.

Francesco Rossolillo

RELAZIONI

Relazione del Presidente Alfonso Jozzo

Nei due anni trascorsi dal Congresso di Sabaudia si sono profondamente modificate le condizioni dell'azione federalista. In primo luogo si deve osservare come l'Europa sia tornata prepotentemente in campo come alternativa alla disgregazione che sembrava caratterizzare sempre di più il nostro continente. L'esplosione della Jugoslavia, la sanguinosa frattura della Bosnia, l'accendersi del focolaio ceceno, l'apparente «separazione consensuale» della Cecoslovacchia evidenziavano un *trend* che tendeva a coinvolgere la stessa Unione europea, ferita profondamente dalla crisi monetaria del '92.

La ripresa di prospettiva dell'Unione monetaria ed il varo della Conferenza intergovernativa a Torino riportano in primo piano la possibilità che l'Europa faccia il passo decisivo verso la Federazione europea. Si tratta di un risultato estremamente difficile da conseguire — il trasferimento del potere dagli Stati nazionali all'Europa — ma la possibilità appare concreta. Anche la crisi determinata dall'uscita dalla scena politica di Mitterrand e Delors appare in via di superamento con la rielezione di Kohl e la svolta europea di Chirac e Aznar, una volta insediatisi alla guida dei loro paesi.

L'Italia, in particolare, ha ripreso la sua linea europeistica e con il governo Prodi la parentesi dell'«euroscetticismo» appare superata. Soprattutto con l'azione di Ciampi, la determinazione a partecipare sin dall'inizio all'Unione monetaria è divenuta un elemento portante dell'azione governativa, consentendo ad uno dei paesi fondatori di riprendere il suo ruolo.

1. Le novità nello schieramento europeo

Si è riformato, dopo Sabaudia, il classico schieramento euro-

peo con la Francia che chiede i contenuti (moneta ed identità europea di difesa), la Germania che propone l'allargamento e le riforme istituzionali minime per consentirne l'attuazione, e l'Italia che può, con le ritrovate possibilità di partecipare all'Unione monetaria, far avanzare la linea federalista. Elemento decisivo per far passare la linea rimane la partecipazione dei cittadini europei e del Parlamento europeo al processo di riforma istituzionale.

Due novità vanno rilevate: la contraddizione tra il potere europeo di fatto — attuale e potenziale, soprattutto con la creazione dell'euro — e la lotta politica che resta nazionale, sta diventando dirompente. I governi nazionali, che non decidono più le scelte fondamentali in materia economica e monetaria, non possono reggere a lungo la contraddizione che li vede responsabili di tali scelte di fronte ai cittadini; la *leadership* europea capace di riprendere la guida del processo di unificazione non è ancora apparsa, rimane solo Kohl ancora in campo. Probabilmente, però, siamo di fronte ad un cambiamento profondo, in quanto da una *leadership* «occasionale» — come veniva definita da Albertini — il passaggio che ci attende è quello a una *leadership* più «istituzionale». Questa inizia ad esprimersi nei vincoli che caratterizzano l'azione dei capi di governo — che devono essere «europeisti» se vogliono mantenere il potere (come nel caso di Chirac, Aznar e Prodi) — e nella formazione all'interno dei due principali partiti europei, il Popolare ed il Socialista, di gruppi dirigenti «europeisti», come nel caso di D'Alema.

2. I cittadini e l'Europa

Tutto il dibattito sul futuro dell'Europa è occupato, attualmente, dalla possibilità di dare vita all'euro e di rispettare i parametri di Maastricht.

Per far partecipare i cittadini alle scelte fondamentali dell'Unione si propone, da più parti, di attuare azioni di «propaganda» ed in questo senso si muovono i governi, la Commissione ed il Parlamento europeo. Si tratta di iniziative certamente utili, ma che non risolvono il problema. E' con la lotta politica che il cittadino diventa veramente partecipe delle scelte e l'informazione viene acquisita.

Occorre quindi trasferire la lotta politica a livello europeo per avere la partecipazione dei cittadini, ma tale trasferimento, che equivale alla cessione del potere all'Unione, è possibile solo con la partecipazione attiva dei cittadini. Come risolvere questo dilemma?

La contraddizione tra creazione della moneta europea e mantenimento in ambito nazionale della lotta politica determina un deficit democratico intollerabile: se vi è l'iniziativa giusta la linea federalista può affermarsi.

3. *L'azione del MFE dopo Sabaudia*

L'attività dei federalisti è stata caratterizzata, in questi anni, da due iniziative proposte ed attuate con grande lucidità e determinazione dal Segretario generale Guido Montani.

Il MFE ha avuto il coraggio di affrontare l'«europessimismo» dilagante e di tornare a manifestare in pubblico, in occasione del Vertice europeo di Firenze. Il successo della manifestazione, con la massiccia adesione dei Comuni e degli Enti locali, nonché l'adesione ufficiale dei sindacati, è stato il segnale che i federalisti potevano riprendere l'iniziativa.

Il lancio, qualche mese dopo, della Campagna per l'Assemblea costituente ha aperto la strada ad una azione del MFE che, se condotta con determinazione, potrà diventare aggregante per le altre forze europeistiche e cambiare radicalmente il contesto delle elezioni europee del 1999.

In un periodo difficile, il MFE ha saputo mantenere intatta la propria forza ed in particolare rafforzare le Sezioni locali, che sono la vera peculiarità della nostra organizzazione e l'elemento fondamentale per l'azione politica del Movimento. Anche il fatto che il Congresso si tenga a Treviso, a cura di una «giovane» sezione, ne è una chiara conferma.

Il MFE ha saputo, grazie al suo patrimonio più prezioso, il pensiero federalista, resistere alle sirene che cercavano di deviarne l'azione:

— i federalisti hanno visto per primi l'ambiguità della parola d'ordine «autodeterminazione», che mascherava il processo di disgregazione dell'Europa, e hanno mantenuto fermo il principio dell'interdipendenza, della solidarietà, del comune destino che ormai unisce tutti gli europei;

— il risanamento economico e finanziario, in particolare dell'Italia, è stato difeso contro le facili demagogie inflazionistiche, come l'unica via attraverso la creazione della moneta europea per tornare allo sviluppo, attuare il Piano Delors, affrontare la globalizzazione;

— l'unità di tutti i federalisti europei, in particolare in seno all'UEF, è stata salvaguardata in momenti difficili e può essere oggi una risorsa essenziale per il successo della Campagna per la

Costituente europea.

4. *L'insegnamento di Mario Albertini*

La figura di Mario Albertini è già stata ricordata in apertura del Congresso dal presidente dell'UEF, Francesco Rossolillo.

L'apporto di Albertini alla battaglia per il federalismo è stato immenso. Dare un seguito al suo lavoro intellettuale rimane ancora oggi un elemento fondamentale per consentire al MFE capacità di azione politica e di attrazione di nuove energie, in particolare giovanili.

Spinelli, fondando il MFE, ha indicato una linea politica ed identificato la battaglia da intraprendere in questa fase storica. Albertini ha dato a tutti i militanti federalisti gli strumenti per attuare il progetto di Ventotene:

— il «conoscere» come nuovo mezzo di azione politica — dopo il voto democratico che deve sostituirsi alla violenza — caratterizza ormai il MFE;

— l'«autonomia», con il corollario del nuovo atteggiamento politico caratterizzato dal militante non politico di professione: aspetto che ha segnato la vita di tutti noi qui riuniti e che è forse, a mio avviso, una delle più grandi intuizioni di Albertini sulla nuova fase della vita politica;

— la «capacità di iniziativa» che, sulla base della conoscenza e della autonomia, il MFE è stato in grado di esprimere in tutti i passaggi decisivi dell'unificazione europea, dall'elezione del Parlamento europeo alla moneta europea ed ora all'Assemblea costituente.

Altiero Spinelli ha così descritto, nelle pagine finali di *Come ho tentato di diventare saggio*, il suo ritorno a casa nel 1943 dal confino di Ventotene:

«...Mentre mi avviavo verso la casa dei miei col passo circospetto del villano appena inurbato, perché avevo perso l'abitudine di muovermi in mezzo al traffico della città, mi congedai idealmente da tutti i compagni di prigione di tutte le tendenze. L'intima loro fierezza gregaria consisteva nel sapere che ora uno ad uno stavano tutti raggiungendo il loro posto di battaglia nella loro formazione politica, la quale esisteva, era ben nota, li aveva attesi e si accingeva ora ad accoglierli festosamente per la loro fedeltà tenace. La mia solitaria fierezza era di tutt'altra natura, perché nessuna formazione politica esistente mi attendeva, né si preparava a farmi festa, ad accogliermi nelle sue file. Sarei stato io a suscitare dal nulla un movimento nuovo e diverso per una batta-

glia nuova e diversa — una battaglia che io, ma probabilmente per ora solo io, avevo deciso di considerare, benché ancora inesistente, più importante di quelle in corso in cui andavano ad impegnarsi tutti gli altri. Con me non avevo per ora, oltre me stesso, che un Manifesto, alcune Tesi e tre o quattro amici, i quali attendevano me per sapere se l'azione della quale avevo con loro tanto parlato sarebbe veramente cominciata ».

Oggi le sorti del federalismo non sono più nelle mani di un combattente isolato che, tornando dal confino, pensa di dover iniziare la sua battaglia in «solitaria fierezza». Grazie a Mario Albertini oggi abbiamo il MFE ed abbiamo la capacità di condurre, tutti insieme, la battaglia dell'Assemblea costituente europea

Per far vivere il MFE dobbiamo però saper andare oltre alcuni limiti che negli ultimi tempi hanno caratterizzato la vita del Movimento. Dobbiamo trasmettere ai numerosi giovani, che negli ultimi anni si sono avvicinati al federalismo, l'insegnamento di Mario Albertini. Questa è la sola condizione che può consentire al MFE di continuare ad esistere e di portare a compimento la battaglia per la Federazione europea iniziata a Ventotene e fare di questo atto il primo decisivo traguardo nella costruzione della Federazione mondiale.

Relazione del Segretario generale Guido Montani

Autorità, signore e signori,

se, come è opportuno fare in occasione di congressi politici, consideriamo il bilancio degli ultimi anni di lotta federalista, non è possibile non trarre elementi di fiducia per il futuro. Dopo le elezioni nazionali del 27-28 marzo 1994, il MFE, allarmato del nuovo quadro politico, ha ritenuto necessario convocare una Direzione straordinaria in cui si è preso atto che l'Italia si trovava pericolosamente in bilico tra Europa ed involuzione nazional-populistica. Il vecchio sistema fondato sul partito permanente di governo, la Democrazia cristiana, si era ormai frantumato. Le nuove o nuovissime formazioni politiche sembravano del tutto ignorare la prospettiva europea. Nella politica italiana ha cominciato a trovare legittimità il secessionismo — che rappresenta una nuova forma di eversione, dopo quella dell'estremismo di sinistra e di destra degli anni '70 —, si sono messi in discussione i valori democratici dell'antifascismo e della Resistenza, si è cominciata a prospettare una politica estera in cui l'Europa era concepita solo come un mezzo per affermare un ruolo mondiale dell'Italia come media potenza e si è formato un governo che ha dimenticato quasi del tutto gli impegni assunti dall'Italia con la ratifica del Trattato di Maastricht. Poco prima, in Europa, una bufera finanziaria di inaudita violenza aveva praticamente travolto il sistema monetario europeo e generato un profondo scetticismo sulle reali possibilità di arrivare alla moneta unica nei tempi previsti. Inoltre, con il ritiro di Delors dalle elezioni presidenziali francesi e con la vittoria del più antieuropeo dei candidati, sembrava delinearsi una incrinatura

dell'asse franco-tedesco, indispensabile spina dorsale del processo di unificazione europea. Sempre nel 1994, il Parlamento europeo, nonostante l'insistente sollecitazione dei federalisti, ha praticamente rinunciato a proporre ai governi un testo di Trattato-Costituzione per l'avvio della Conferenza intergovernativa, che avrebbe dovuto cominciare i suoi lavori nel 1996. Si deve anche a questo atteggiamento rinunciatario del Parlamento europeo l'insoddisfacente andamento dei lavori della Conferenza intergovernativa. Inoltre, al di fuori dell'Unione europea, dalle macerie dell'URSS, il mostro del nazionalismo è dilagato nell'Europa centro-orientale e nel Caucaso, mostrando il suo volto più sanguinario in Jugoslavia. La guerra civile che in questi giorni minaccia l'Albania non è che la triste conseguenza della frantumazione del vecchio mondo balcanico e della imperdonabile assenza dell'Europa. Al di là dell'Atlantico, gli Stati Uniti, che in un primo tempo sembravano poter assumere il ruolo di unica superpotenza in grado di imporre un ordine mondiale monopolare, non hanno mostrato né la forza né la volontà di assumersi questa responsabilità. Il mondo è scivolato così verso un disordine crescente, ai limiti dell'anarchia, rendendo ancora più palese l'assenza dell'Europa sulla scena internazionale. Per chi, come i federalisti, pensa che un governo europeo avrebbe avuto la forza e l'autorità sufficienti per impedire le vergognose pulizie etniche in Jugoslavia o i genocidi in Ruanda, ogni ritardo nella costruzione europea appare un insulto alla ragione e un tradimento dei supremi valori della civiltà occidentale, che abbiamo il dovere di difendere perché rappresentano il fondamento su cui sta per essere costruita la società cosmopolitica.

Per questo abbiamo trovato la forza di resistere, fermi come gli scogli di Ventotene, contro venti e tempeste. Eravamo soli contro il mondo, perché la politica nazionale, quella europea e quella mondiale sembravano svuotare di senso la nostra lotta. Ma non è degno di fare politica chi non sa difendere con tutte le proprie forze, con l'intera sua vita se necessario, la causa per cui ha deciso di combattere. Oggi possiamo dire che questa difficilissima prova è stata superata. Il Movimento Federalista Europeo può guardare con rinnovata fiducia al futuro. Fiducia non significa ottimismo. E' ottimista chi pensa che prevalga sempre il migliore dei mondi possibili. In politica non ha senso né uno sciocco ottimismo né un cupo pessimismo. L'azione politica deve essere fondata su analisi realistiche che, a causa della infinita complessità della storia, possono emergere solo dalla ricerca di una linea strategica da parte

di uomini determinati a dare un senso alla propria azione, perché convinti che la storia abbia un senso. Ebbene oggi è ragionevole avere fiducia nel MFE e negli obiettivi che si propone di conseguire perché nella situazione politica attuale sono sempre più visibili le condizioni che potrebbero consentire una storica vittoria del federalismo in Europa. Vorrei sottolineare la parola vittoria. Non siamo di fronte alla possibilità di una vittoria tattica, cioè di un ulteriore passo in avanti del processo di unificazione europea. Si tratta, al contrario, di una vittoria strategica nel senso pieno, cioè della fondazione della Federazione europea. Per la terza volta nella storia europea, dopo l'episodio della CED con l'azione Spinelli-De Gasperi e dopo il Progetto di Trattato del 1984, che tuttavia abbiamo definito come "il penultimo passo" verso la fondazione della Federazione europea perché lasciava ancora la politica estera e della sicurezza al metodo intergovernativo, si presenta l'occasione di fondare lo Stato federale europeo.

Se il MFE si propone oggi di perseguire l'obiettivo strategico della Assemblea costituente europea lo fa con piena consapevolezza delle difficoltà e delle potenzialità insite nella situazione politica. La strategia della Assemblea costituente europea, così come la proponiamo oggi, differisce da quella seguita da Spinelli nel Parlamento europeo tra il 1979 ed il 1984. Allora esisteva la speranza che il Parlamento europeo fosse in grado di battersi per sostenere il progetto presso l'opinione pubblica anche contro la volontà dei governi. Così non è avvenuto dopo la morte di Spinelli e oggi questa speranza sarebbe infondata. Il Parlamento europeo per troppo tempo ha dimostrato di non voler assumere il ruolo di federatore. Ciò non significa che non lo possa fare in futuro. In ogni caso, i federalisti lo sproneranno a farlo. Ma, se si vuole che un nuovo progetto di costituzione non cada nel vuoto, è necessario che l'Assemblea costituente venga convocata con un mandato dei governi. Sono i governi a detenere il potere di fare l'Europa. Inoltre, non è affatto detto che i membri del Parlamento europeo rappresentino gli unici delegati di questa assemblea. E' anzi possibile, e forse auspicabile, che nella Costituente europea siano rappresentati i Parlamenti nazionali, e perché no? anche le comunità locali. Dalla Assemblea costituente dovrà emergere un Trattato-Costituzione — e non una semplice Costituzione, come per gli Stati unitari — perché la Federazione europea potrà scaturire solo dalla volontà comune dei governi nazionali e del popolo europeo.

Sin dagli inizi della sua lotta, il MFE ha dovuto fare i conti con il rapporto tra metodo gradualistico e metodo costituente. Per

alcuni anni i due metodi si sono, erroneamente, contrapposti e si è accesa una polemica tra i sostenitori dell'uno e dell'altro. La verità è che oggi non saremmo in grado di batterci per la Federazione europea se non esistesse, con tutte le sue manchevolezze, l'edificio comunitario. Albertini, che ha teorizzato il metodo del gradualismo costituente, grazie al quale abbiamo potuto organizzare una efficace azione per la moneta europea, ha ricordato più volte che il metodo gradualistico di Jean Monnet è stato necessario per avviare il processo di unificazione europea, ma il metodo costituente di Spinelli è indispensabile per portarlo a compimento. Oggi ci troviamo esattamente in questa situazione.

La proposta strategica di una Assemblea costituente europea si fonda su due presupposti politici che devono essere presi in considerazione congiuntamente se si vogliono evitare malintesi. Alcune delle esitazioni e delle difficoltà che si sono manifestate nel dibattito interno riflettono in effetti l'unilateralità con cui si è considerato il problema. Il primo di questi presupposti politici è il fatto che la moneta europea è diventata un obiettivo politicamente certo, nel senso che se i governi lo mettessero in discussione, l'intero processo di unificazione europea verrebbe compromesso. Si tratterebbe in effetti di una rottura, forse insanabile, dell'asse franco-tedesco che a Maastricht ha trovato un compromesso evolutivo tra la Francia, che temeva l'unificazione tedesca e voleva in cambio la moneta europea, e la Germania che si è mostrata disposta a cedere la sovranità monetaria, e dunque il marco come strumento del suo potere economico, in cambio dell'unità politica. Si tratta di un patto che può evolvere in una sola direzione: il completamento dell'unione monetaria. Ma, e qui si apre uno spazio enorme per l'azione federalista, se il completamento dell'unione monetaria è decisivo per il mantenimento dei rapporti franco-tedeschi, è anche vero che è pressoché impossibile costruire un'area monetaria di proporzioni paragonabili a quella del dollaro senza istituire contemporaneamente un governo europeo. Si tratta di una contraddizione stridente che, ancor prima che la moneta europea sia in circolazione, i governi fanno fatica a nascondere. Il governo francese, ad esempio, ha proposto l'istituzione di un "governo economico europeo", cioè una specie di superministero dell'economia alle dipendenze del Consiglio dei Ministri (accrescendo in questo modo il deficit democratico dell'Unione), proprio perché si rende conto che un Banca centrale, nazionale od europea, non può decidere da sola la politica economica. Abbiamo dunque avuto ragione nell'individuare, sin dagli anni settanta, la moneta europea come un obiettivo strategico

intermedio. Con il trasferimento della sovranità monetaria dagli Stati nazionali all'Unione, è impossibile negare la necessità di un governo democratico. E' l'evidenza! Anche se in politica spesso si nega l'evidenza pur di non cedere poteri. Ma questo è un altro problema.

Il secondo fatto che occorre prendere in considerazione è il progressivo esaurimento di efficacia del metodo intergovernativo, dopo che si è presa la fondamentale decisione di trasferire la sovranità monetaria all'Unione. La Conferenza intergovernativa probabilmente non terminerà i suoi lavori con un completo fallimento, ma nemmeno con un successo. Già si intravede che saranno introdotte alcune riforme per superare le maggiori difficoltà generate dall'allargamento ai paesi dell'Est europeo. Ciò significa una estensione dell'area del voto a maggioranza nel Consiglio dei Ministri, maggiori poteri di codecisione del Parlamento europeo e forse, se l'impuntatura dei paesi più piccoli verrà superata, uno snellimento e un rafforzamento della Commissione europea. Ma è quasi certo che non si arriverà ad introdurre procedure democratiche per quanto riguarda le finanze federali, senza un adeguamento delle quali il Piano Delors resta un libro dei sogni. Non si passerà a procedure democratiche neppure nell'area della politica estera e della sicurezza, di cui si parla tanto, ma nei confronti della quale nessun governo è disposto a fare il passo decisivo: cioè a prendere in considerazione l'istituzione di una difesa federale, perché una politica estera europea sarà impossibile sino a che i mezzi di intervento resteranno esclusivamente nazionali.

Per superare l'impasse della Conferenza intergovernativa i federalisti, e successivamente anche il governo tedesco, avevano proposto la strategia del nucleo federale. Secondo questa ipotesi un gruppo di paesi avrebbe dovuto decidere di dar vita alla Federazione europea, denunciando, nell'ipotesi estrema, i Trattati esistenti, per superare il diritto di veto dei paesi più recalcitranti. Questa strategia avrebbe tuttavia potuto avere successo solo se la coppia franco-tedesca se ne fosse assunta interamente la responsabilità. In ipotesi, la possibilità esisteva, perché la Gran Bretagna, il solo grande paese ancora strenuamente contrario alla prospettiva federale, si era tenuta al margine dell'Unione monetaria, che si sarebbe potuta dunque portare a compimento all'interno della nuova costruzione federale senza che la Gran Bretagna si potesse opporre. Ma l'atteggiamento conservatore del nuovo presidente francese Chirac ha reso del tutto impraticabile questa via. Così la Conferenza intergovernativa si avvia verso una conclusione scial-

ba, tanto che il Cancelliere Kohl ha sentito la necessità di proporre una Maastricht III, proprio perché la Maastricht II non sarà affatto decisiva.

E' a questo punto che entra in gioco la strategia costituente. Si tratta di prendere sul serio le promesse dei governi europei. I governi hanno promesso di costruire l'Europa dei cittadini. Hanno persino istituito con il Trattato di Maastricht la cittadinanza europea. Ma tutto questo, sotto l'aspetto politico, non ha prodotto letteralmente nulla. La stragrande maggioranza della popolazione non sa neppure che cosa significhi essere cittadini europei. La spiegazione è semplice. La cittadinanza non ha alcun senso se non come aspetto della statualità. Si è cittadini di una comunità politica. Ma l'Europa come comunità politica non esiste. Non esiste e non esisterà uno Stato europeo sino a che non si attiverà il rapporto cittadino-governo. E' questo legame sostanziale che trasforma una moltitudine di cittadini in un popolo. Senza un governo, dotato dei poteri minimi per prendere decisioni riguardanti la vita, il bene presente e futuro dei cittadini, non esiste una comunità politica, non esiste un popolo, non esiste uno Stato. E lo Stato non può scaturire da una semplice conferenza diplomatica. Da quando la legittimità dello Stato si fonda sulla volontà popolare, cioè dalla Rivoluzione americana e da quella francese in poi, è impensabile che uno Stato possa sorgere senza il ricorso al metodo costituente. In un discorso al Consiglio dei Popoli d'Europa (Strasburgo, 1950) Spinelli affermava: "In politica, come in altri campi, ci sono delle invenzioni, dei metodi che non si possono evitare o ignorare quando certi problemi si pongono. Per esempio, da quando i francesi nel corso della loro rivoluzione hanno inventato il metodo dell'Assemblea Costituente per creare su una base democratica le leggi fondamentali dello Stato, nessun paese ha potuto applicare metodi sostanzialmente diversi per fondare le assise di uno Stato nazionale democratico. Allo stesso modo, una volta che gli americani hanno inventato il mezzo per arrivare senza soluzione di continuità giuridica da un insieme di Stati sovrani, disposti ad unirsi, ad uno Stato federale, occorre adoperare questo stesso metodo per risolvere da noi lo stesso problema".

Una Assemblea costituente viene dunque convocata per costruire uno Stato. Ma, si potrebbe obiettare a questo punto, i tempi sono maturi per dare un governo democratico all'Unione monetaria, perché la decisione di trasferire al livello europeo la sovranità monetaria è già stata presa dai governi, mentre non si è fatto ancora un passo della medesima importanza per quando riguarda la politica estera e della sicurezza, anche se con il Trattato di

Maastricht queste sono competenze di cui l'Unione è legittimata ad occuparsi. L'obiezione è fondata e mostra quali e quante difficoltà dobbiamo ancora superare per riuscire nella nostra lotta. La risposta tuttavia è contenuta nella stessa domanda. Se l'Assemblea costituente verrà convocata non si potrà fare a meno di affrontare il problema della difesa e della politica estera per due ragioni: la prima è che, con la fine della guerra fredda, l'Europa non può più contare incondizionatamente sulla difesa americana dell'Europa, ma deve darsi da sé i propri mezzi per agire autonomamente nella politica mondiale; la seconda è che una volta posto il problema della costruzione dello Stato non si può fare a meno di affrontare anche la questione della sicurezza, perché la funzione fondamentale di uno Stato è quella di garantire la pace e la sicurezza dei propri cittadini. Non dobbiamo tuttavia aspettarci che l'Assemblea costituente risolva queste questioni *on the spot*. E' pensabile che, come nel Progetto Spinelli per la moneta, si preveda una fase transitoria in cui si continuerà ad affrontare questi problemi con il metodo intergovernativo. Comunque, e non è qui il caso di anticipare un dibattito che avrà necessariamente tempi lunghi, occorre guardarsi dall'applicare meccanicamente all'Europa modelli di difesa che si addicono a Stati nazionali che si sono formati in altre epoche ed in altri contesti internazionali. L'Europa comincerà ad agire come polo autonomo della politica mondiale in un mondo ormai profondamente interdipendente e che la presenza stessa dell'Europa contribuirà a far evolvere verso più elevati gradi di integrazione. Di questo problema vorrei, tuttavia, occuparmi più approfonditamente in seguito.

Prendiamo ora in considerazione l'azione per l'Assemblea costituente, in Italia e in Europa, tenendo ben presente che il MFE ha la responsabilità di fare da apripista nei confronti dell'UEF. E' stato così nel passato, è così ancora oggi. Saremmo ben contenti se succedesse il contrario. Ma la storia del federalismo in Europa ci assegna questa responsabilità. Cerchiamo dunque di farvi fronte al meglio.

Quando abbiamo lanciato la parola d'ordine della Costituente, lo scorso anno, ed abbiamo individuato i primi strumenti di intervento eravamo coscienti che si trattava solamente di un primo stadio, perché non basta certamente convincere le sole forze politiche italiane per vincere. La Campagna deve avere necessariamente una dimensione europea; è una questione di vita o di morte. Il secondo stadio dovrebbe dunque essere avviato a partire dal Congresso dell'UEF a Vienna ed avere uno sviluppo importante in

vista della elezione del Parlamento europeo del 1999. Uno degli obiettivi che ci proponiamo di raggiungere, in questa seconda fase, è che il Parlamento europeo rivendichi un ruolo costituente. Per questo è necessario agire sin da ora sia sui partiti che sui parlamentari europei. Ma soprattutto sarà indispensabile organizzarci affinché i candidati alla futura legislatura assumano l'impegno solenne di battersi per la Federazione europea. A questo fine, i Comitati per la Costituente europea che alcune Sezioni hanno cominciato ad istituire possono rappresentare l'asse portante e l'anello di congiunzione tra la prima e la seconda fase. I Comitati rappresentano lo strumento per allargare il raggio d'azione del MFE e per mobilitare in permanenza l'opinione pubblica sul problema europeo. Inoltre, i Comitati potrebbero divenire lo strumento per orientare l'opinione degli elettori in occasione delle prossime elezioni europee. Se queste iniziative minime, alla portata dei federalisti europei, verranno realizzate, altre potranno aggiungersi, strada facendo, perché è più facile trovare alleati quando qualche consistente successo è già stato conseguito.

Per questo è importante quanto stiamo facendo ora in Italia. La campagna italiana sta dando frutti in tempi sorprendentemente rapidi. L'episodio dell'interrogazione del CCD al Senato e dell'imbarazzato silenzio del Presidente del Consiglio è significativo. Si tratta di una piccola, ma incoraggiante vittoria tattica. Una vittoria tattica più importante consisterà nel dibattito che intendiamo provocare nel mese di maggio in Parlamento. In Italia si stanno dunque manifestando le condizioni, di nuovo, come è avvenuto prima che si disgregasse il vecchio sistema dei partiti, per formare un vasto schieramento di unità nazionale a favore della Federazione europea. La proposta dell'on. Berlusconi di un Patto per l'Europa va in questa direzione. Dobbiamo favorire questo processo cercando, tuttavia, di mostrarne i limiti. In Italia, come negli altri paesi europei, il dibattito è per ora concentrato esclusivamente sull'unione monetaria. Quando si parla di un Patto per l'Europa si fa implicitamente l'equazione: Europa uguale Unione monetaria, mentre si dovrebbe dire Europa uguale Federazione europea. E' un errore che deriva dall'approccio di Maastricht, che ha invertito le priorità tra economia e politica. Il compito dei federalisti è di mostrare che l'Italia ha tutto da guadagnare nel difendere la priorità della costruzione politica dell'Europa e tutto da perdere nell'accettare un terreno di confronto in cui prevalgono inevitabilmente i paesi con moneta forte. Sino a che si discute di chi farà parte o meno del gruppo di testa dei paesi della moneta unica, per l'Italia vi saranno dubbi sulla sua credibilità sino all'ultimo minu-

to. Il Governo, ed i partiti italiani, devono sostenere che è venuto il momento di fare un salto di qualità, cioè di costruire la Federazione europea, correggendo l'errore di metodo del Trattato di Maastricht.

Vorrei illustrare l'interesse dell'Italia ad un governo federale europeo esaminando il problema della disoccupazione, dunque anche quello dello sviluppo economico, una delle maggiori preoccupazioni non solo del governo italiano, ma di tutti i paesi europei. Secondo una testimonianza di Delors, il Presidente americano Clinton, venuto a conoscenza del Piano della Commissione europea, lo avrebbe elogiato per l'acuta analisi dei problemi della nuova società post-fordista e per i rimedi proposti. A distanza di qualche anno possiamo vedere con chiarezza quali siano le ragioni di fondo del progressivo ritardo tecnologico dell'Europa nei confronti degli Stati Uniti e del Giappone e delle sue crescenti difficoltà nel rispondere alla sfide della globalizzazione. In Europa conosciamo bene quale sia stato il destino del Piano Delors. Il Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo lo ha approvato, non senza difficoltà, rimandando tuttavia il suo finanziamento al Consiglio dei Ministri finanziari. Qui si è cominciato a discutere se fosse veramente il caso di affidare maggiori risorse all'Europa in un momento in cui si imponevano economie ai bilanci nazionali. Il risultato è stato che il Piano Delors si è realizzato solo in piccolissima parte, che ogni paese europeo ha affrontato le sfide del nuovo secolo in ordine sparso e che l'Europa intera è in recessione con tassi di disoccupazione crescenti.

Vediamo ora come gli Stati Uniti si sono comportati nei confronti delle medesime sfide. Sebbene il sistema economico americano stia dimostrando di essere molto più flessibile di quello europeo, specialmente per quanto riguarda il mercato del lavoro, dove esiste un minor tasso di disoccupazione, il Presidente Clinton non si è adagiato su questi risultati. Nel suo recente discorso sullo stato dell'Unione, ha delineato un piano per portare l'America nel XXI secolo che in gran parte ricalca le proposte del piano Delors, in particolare per l'importanza che viene assegnata alla riforma del sistema scolastico e delle reti di telecomunicazione, assolutamente fondamentali per costruire la nuova società post-industriale. Per quanto riguarda il sistema scolastico, a cui dedica la parte centrale del suo discorso, Clinton afferma: "Dobbiamo comprendere il significato di questa sfida. Una delle maggiori ragioni della nostra forza nel corso della guerra fredda è stata una politica estera bipartisan; poiché il nostro futuro era in gioco, la politica [interna] doveva arrestarsi su quel fronte. Ora vi chiedo — e lo chiedo ai

nostri governatori [degli States], ai parenti, agli insegnanti ed ai cittadini di tutta l'America — un impegno bipartisan per l'educazione, perché l'educazione è una questione cruciale di sicurezza nazionale per il nostro futuro, e la politica si deve arrestare alle porte della scuola". E' una dichiarazione impegnativa che merita alcune considerazioni. In primo luogo, vi è un esplicito riconoscimento delle nuove priorità interne e internazionali. La fine della guerra fredda rende possibile spostare risorse umane e finanziarie da finalità militari a finalità civili. Si tratta del dividendo della pace che l'America comincia saggiamente ad utilizzare per investire nel proprio futuro. Si riconosce che la "sicurezza nazionale" si garantisce anche su questo terreno, perché nel mondo dell'interdipendenza globale il nuovo fronte di lotta, quello in cui si deciderà il declino o la riconferma della leadership mondiale statunitense, non è più solo quello degli armamenti. In secondo luogo, nel discorso di Clinton il futuro non compare come una astrazione, ma come un preciso progetto. I cospicui investimenti proposti da Clinton riguardano l'avvio di un piano che avrà un pieno sviluppo solo nei primi decenni del prossimo secolo, perché una seria riforma della scuola non si può certo portare a compimento nel giro di pochi anni; e non è pensabile se non nel contesto di un piano più generale di riforma dell'economia e della società (infatti, uno dei capisaldi della riforma è l'obiettivo: un computer in ogni scuola ed in ogni famiglia). Se confrontiamo la situazione dell'Europa con quella degli Stati Uniti vediamo subito quali sono le cause del crescente ritardo tecnologico, sociale e morale a cui l'Europa è destinata se non riuscirà a darsi un governo federale. Il governo non è una astratta rivendicazione istituzionale dei federalisti. E' il presupposto della formazione di una volontà generale. Senza un governo non è possibile pensare e progettare il futuro dei cittadini europei. Quando la classe politica ed i governi nazionali ci vengono a parlare delle difficoltà di costruire l'Europa, dobbiamo reagire con sdegno, perché per difendere una decrepita concezione dello Stato nazionale sovrano, essi condannano l'intero continente europeo ad un inevitabile declino. Il riformismo nazionale è oggi, sempre di più, il rivestimento ideologico di una cultura della decadenza.

Siamo così giunti ai problemi della politica mondiale, al ruolo dell'Europa nel mondo. Si tratta di questioni solo apparentemente lontane nello spazio e nel tempo, perché non vi è problema — nazionale od europeo — che non sia ormai profondamente condizionato da potenti fattori di integrazione o di disintegrazione che

hanno una base mondiale. Dalla svolta di Bari in poi, cioè dal 1980, le riflessioni su questi aspetti della nostra azione sono state condotte alla luce del punto di vista "Unire l'Europa per unire il mondo" e abbiamo identificato nel governo mondiale l'obiettivo possibile della lotta federalista, anche se molto lontano e comunque subordinato strategicamente a quello del governo federale europeo. Va notato, a questo proposito, che rispetto al Manifesto di Ventotene, dove si parlava genericamente di "un più lontano avvenire" in cui sarebbe diventata possibile l'unificazione politica di tutto il genere umano, a Bari si è adottata una posizione più avanzata. Nelle *Tesi di Bari* si sosteneva che si era aperta una nuova epoca in cui diventava necessario pianificare a livello mondiale alcuni problemi da cui dipendeva il futuro del genere umano. Non si trattava solamente della minaccia dell'olocausto nucleare, allora incombente a causa della corsa insensata al riarmo atomico da parte delle superpotenze. Ma di problemi quali il controllo della crescita demografica, le correnti migratorie, il disordinato sviluppo dell'economia internazionale, la distruzione dell'ambiente e così via. E' recente la polemica sulle biotecnologie che rappresentano, se mal sfruttate, una obiettiva minaccia alla sopravvivenza della specie umana, tanto che numerosissime voci si sono levate per chiedere una regolamentazione mondiale di queste scoperte scientifiche. Per la prima volta nella storia della scienza, con la bioetica ci si propone di regolare la scoperta scientifica e le sue possibili utilizzazioni prima ancora che vengano fatte. Ma come contenere su scala planetaria la proliferazione di comportamenti delittuosi, ma fortemente incentivati dagli interessi del mercato, se manca una legislazione universale e manca un potere mondiale che reprima i colpevoli? Consideriamo un altro caso. Il tentativo del Ministro francese degli interni Debré di imporre pratiche delatorie verso gli immigrati extra-comunitari, ha scatenato una decisa protesta popolare in nome dei sacrosanti principi della Rivoluzione francese, che ha dichiarato tutti gli uomini liberi ed eguali. Si tratta, se vogliamo interpretare questi avvenimenti alla luce del pensiero federalista, di comportamenti politici che preludono alla richiesta di uno stato di diritto mondiale, in cui la libertà di circolazione sia garantita a tutti, indipendentemente dal colore della pelle. In breve, è impossibile comprendere la politica europea senza tenere presente che il processo di globalizzazione dell'azione umana condiziona ormai profondamente ogni attività. Questi esempi mostrano che si manifestano sempre più intensamente comportamenti cosmopolitici che possono essere orientati verso il federalismo. Pertanto, come si affermava nell'editoriale

“Verso il governo mondiale” del 1984 del *Federalista*: “Si può assumere come proprio orientamento politico la marcia dell’umanità verso il governo mondiale. Si può sottoscrivere un accordo con tutti coloro che fanno la stessa scelta politica. Dunque le condizioni per tentare esistono. Dunque bisogna tentare”.

Noi abbiamo tentato. Ma è stato, ed è, un tentativo difficilissimo, perché l’obiettivo del governo mondiale è evanescente ed, a tratti, sembra completamente sparire dall’orizzonte. Dopo l’avvento di Gorbaciov al potere ed il rilancio della politica di disarmo e di distensione con gli USA, è sembrato che il processo subisse una fase di accelerazione e che una riforma radicale dell’ONU diventasse possibile a breve scadenza. Ma il fallimento del tentativo di democratizzare il comunismo sovietico ha minato alle fondamenta questo progetto, la cui base di potere era il comune interesse di USA e URSS a più solide istituzioni per la cooperazione mondiale. La fase di disordine internazionale generata da questi avvenimenti ha fatto pensare che il solo problema rilevante a livello mondiale consistesse nel mantenere una sufficiente autorità politica, militare ed economica degli Stati Uniti, come unica superpotenza a garanzia di un mondo minacciato dalla follia micronazionalista, in Bosnia come in Ruanda. In questa caotica situazione, sembra avere ragione Henry Kissinger quando, dopo aver analizzato i problemi del nuovo ordine (o disordine) mondiale post-guerra fredda, applicando le categorie della ragion di Stato e dell’equilibrio di potenza al mondo contemporaneo, come se fossimo ancora ai tempi di Metternich e di Bismarck, afferma: “Viaggiatore, dice un proverbio spagnolo, non ci sono strade. I sentieri si formano camminando”. Dunque, secondo Kissinger viviamo in un mondo i cui abitanti si comportano come i ciechi di Bruegel. E’ un mondo senza alcun senso al di fuori di quello della ricerca della bilancia del potere, vale a dire della conservazione dello status quo. Secondo Kissinger, occorre considerare di volta in volta, quali sono le politiche più idonee a conservare od accrescere il potere americano nel mondo, in Europa, in America latina, in Asia, ed adeguarvisi. Così ragiona il diplomatico che consiglia il “Principe” statunitense. Molti la pensano allo stesso modo. Ma noi federalisti dobbiamo dire ad alta voce che si tratta di una visione del corso della storia profondamente immorale, perché affida ad una precaria e cieca bilancia mondiale delle forze i destini dell’umanità. E’ immorale non solo perché nel mondo degli Stati sovrani la guerra è sempre possibile, e sulla base di quegli orientamenti non si fa nulla per abolirla, ma anche perché se, in ipotesi, una o poche superpotenze potessero assicurare un

ordine mondiale "pacifico" lo farebbero solo attraverso l'egemonia di una piccola parte dell'umanità sulla rimanente. Oggi, a differenza di quanto accadeva ai tempi di Metternich, gli uomini, di qualsiasi paese e continente, aspirano ad avere i medesimi diritti ed i medesimi poteri. L'epoca dell'imperialismo e del colonialismo è finita. L'egemonia è tollerata, ma solo perché l'umanità non ha ancora trovato il modo per sbarazzarsene.

E' naturalmente vero che la politica ha le sue leggi e che il buon politico deve prima di tutto conoscerle per sapere governare. Ma i federalisti hanno uno sguardo più acuto di quello reso possibile dalla teoria del realismo politico. La ragion di stato non è un assoluto. Il federalismo è la cultura politica del superamento della ragion di stato e della sovranità degli Stati, sovranità europea inclusa. La democrazia internazionale, non l'egemonia di pochi, tanto più odiosa se questi pochi sono anche i più ricchi, è la vera garanzia della pace. Senza eguaglianza la pace non è possibile. Per questo, il fatto che l'obiettivo del governo mondiale a volte si dilegui all'orizzonte non cambia per nulla la diagnosi di fondo della politica federalista. L'esperienza del processo di unificazione europea è istruttiva. Ad esempio, dopo la caduta della CED, il MFE è stato costretto ad attività pre-politiche. Non sembrava infatti possibile una battaglia per la Federazione europea a breve scadenza. Ma l'Europa, sosteneva spesso Spinelli, è come l'araba fenice che risorge dalle sue ceneri. E, per chi ha avuto la necessaria costanza, dopo lunghi anni di resistenza, l'occasione di lotta si è di nuovo presentata.

Per quanto riguarda il governo mondiale dobbiamo affrontare la medesima difficoltà, accresciuta dal fatto che il processo di unificazione mondiale è ancora più complesso ed incerto di quello europeo. Tuttavia, è forse già possibile individuare una direzione di marcia, ovvero una linea di collegamento tra Federazione europea e Federazione mondiale che ci consenta di dare qualche orientamento di fondo alla nostra azione. Questo collegamento è proprio ciò che è venuto a mancare in questi anni di disgregazione dell'ordine bipolare. L'approssimarsi della data fatidica del 1999, in cui dovrebbe cominciare ad esistere la moneta europea lascia intravedere un filo di Arianna che potrebbe, se la prospettiva si consoliderà, condurci al di fuori del labirinto. La moneta europea rappresenta una importante modificazione dell'equilibrio politico mondiale, perché mette in discussione l'egemonia del dollaro. L'Europa-potenza, per utilizzare l'espressione di Giscard d'Estaing, comincerà ad esistere prima di tutto sotto l'aspetto monetario. L'unificazione monetaria costringerà i governi europei, subito,

non a distanza di qualche decennio, a tentare di controllare il processo monetario-finanziario internazionale se non vorranno soccombere alle correnti speculative ed alla sperimentata politica monetaria del Federal Reserve System. Ciò significa che, o si accentuerà la spinta verso un vero governo europeo dell'Unione monetaria, oppure l'intero processo di unificazione rischierà di fallire. La spinta verso un governo europeo dovrebbe inoltre consentire alle forze della stabilità monetaria, interna ed esterna, di affermarsi, perché è nell'interesse dell'Europa, ma anche degli Stati Uniti e del Giappone, concludere accordi per la stabilizzazione dei cambi (ciò potrà avvenire in una prima fase anche senza accordi formali). Si può dunque formulare l'ipotesi che la moneta europea, se ben governata, contribuirà ad integrare ulteriormente l'area dell'Atlantico e del Pacifico, dunque dell'area all'avanguardia economica e tecnologica del Pianeta. Inoltre, ma probabilmente ciò sarà possibile solo quando l'Europa riuscirà ad esprimere una vera politica estera e della sicurezza su basi federali, se la sicurezza dell'Europa dell'Est potrà essere garantita in stretta associazione con la Russia, si contribuirà anche a sostenere il processo di democratizzazione della Russia ed a consolidarlo sino a consentire un vero rapporto di partnership euro-russo, con importanti ramificazioni asiatiche. A questo punto esisterà una grande piattaforma dei maggiori paesi industrializzati che potrebbe rappresentare la spina dorsale di una ONU rinnovata, in grado di intervenire efficacemente per promuovere un più pacifico e giusto ordine internazionale.

Questa ipotesi, di un gruppo rilevante di paesi che si assume la responsabilità primaria della conduzione degli affari mondiali, corrisponde a ciò che Einstein definiva governo mondiale parziale. Si tratta grosso modo dei paesi che hanno costituito l'epicentro della seconda guerra mondiale e che conservano nella viva carne, ben visibili ancora, a Dresda come a Hiroshima, le stimmate di quell'immane catastrofe. In tutti questi popoli, il ricordo del passato ha condizionato la vita politica del dopoguerra, erodendo impercettibilmente le fondamenta della politica del confronto ideologico-militare tra blocchi contrapposti, perché sotto le ceneri del confronto, covava la brace della pacifica interdipendenza. Ora che quell'epoca di lotta per la supremazia mondiale è finita, una fase di più intensa cooperazione può essere avviata. Quanto intensa sia questa fase e quanto lungo sia il processo di transizione è impossibile dirlo ora. In politica, come al solito, non è tanto rilevante la distanza che ci separa dall'obiettivo, ma la direzione di marcia. Ciò che ci importa oggi è riconoscere che esiste una linea

realistica di sviluppo della politica europea e mondiale che ci consenta di intervenire nel mondo politico, dei partiti così come di quello delle organizzazioni non governative, per trovare alleati e per orientare la politica estera della Federazione europea verso il grande obiettivo del governo mondiale. Il governo mondiale non solo deve, ma può diventare la stella polare della politica estera europea.

E' tempo di affrontare i problemi interni del Movimento. Il Congresso è l'occasione per ripensare da cima a fondo la nostra casa comune ed eventualmente riordinarla. Mi limito a considerare due questioni. La prima riguarda la situazione che si è venuta a creare al precedente Congresso di Sabaudia, cioè la formazione di tre liste contrapposte; la seconda concerne il rilancio del reclutamento giovanile e del dibattito interno.

La formazione di liste contrapposte non deve essere considerata come un male assoluto. L'unità del Movimento è importante, ma non a qualsiasi costo. Se esistono divergenze politiche di rilievo nel Movimento, è bene che esse emergano alla luce del sole. Ciò serve a stimolare il dibattito ed a migliorare la formulazione della linea strategica. Ma il punto veramente decisivo, e su questo mi sembra giusto richiamare l'attenzione di tutti i delegati, è che la differenza tra liste deve essere motivata in primo luogo da differenti orientamenti sulla strategia, cioè sugli obiettivi di fondo che dovrebbe conseguire il Movimento nei prossimi anni. Orbene, su questo punto gli organi dirigenti uscenti hanno fatto conoscere con largo anticipo le *Tesi pregressuali* in cui è motivata e definita la strategia per una Assemblea costituente europea. Chi volesse presentare posizioni alternative avrebbe dovuto criticare le Tesi già nelle assemblee di sezione e, comunque, dovrebbe per chiarezza indicare nella mozione proposta quale strategia alternativa intende proporre ai delegati. Se sopravvivono altre divergenze al di là della strategia, esse dovrebbero riguardare il modo in cui funziona la democrazia all'interno del Movimento. Possiamo a questo punto individuare due gruppi di problemi. Il primo gruppo riguarda le questioni che investono gli statuti, che rappresentano le leggi "costituzionali" che il Movimento si è dato per regolare la democrazia al suo interno. Il Congresso è l'organo sovrano e può naturalmente riformare gli Statuti. Ma mi sembra di poter constatare che non ci sia alcuna indicazione in questo senso, perché una riforma degli Statuti è in genere preparata per tempo da una discussione in seno al Comitato centrale. Non resta dunque che il secondo gruppo di problemi, cioè quelli che possono essere

affrontati dagli organi che regolano la vita ordinaria tra un Congresso e l'altro. I problemi riguardanti l'organizzazione interna non devono affatto essere sottovalutati. Possono rappresentare il sintomo di difficoltà reali di partecipazione al processo decisionale per le ragioni più varie. Ed a questi problemi si possono trovare le soluzioni più differenti. Ma occorre aver ben presente quali sono i limiti delle soluzioni proponibili. E' vero, ad esempio, che se tutti gli iscritti al Movimento potessero trovarsi con regolarità e con una elevata frequenza, come potevano fare gli ateniesi nell'Agorà, molti di questi problemi sarebbero risolti. Ma tra il modello ideale di democrazia e la realtà vi è sfortunatamente uno scarto. In ogni caso, faccio notare che il MFE, rispetto a qualsiasi altra organizzazione politica, è già un modello di democrazia. Tuttavia, l'argomento che si possa fare di più non deve affatto essere respinto a priori. Ma, va ricordato, come punto di partenza, che il Movimento è fatto da simpatizzanti, iscritti e militanti che partecipano in modo molto difforme alla sua vita e che si assumono responsabilità di grado molto diverso. Colmare lo scarto tra il modello ideale e la realtà è dunque un problema che deve essere affrontato con estrema cautela, perché la pretesa, apparentemente giustificata, della perfezione può nascondere insidiose controindicazioni. Per tornare all'esempio precedente, una riunione eccessivamente frequente dei Comitati centrali mentre risolve alcuni problemi di partecipazione al processo decisionale, in un movimento di volontari creerebbe una odiosa selezione tra chi ha più tempo e mezzi finanziari per partecipare e chi questo tempo e questi mezzi non li ha. Non vi sono soluzioni ottimali a priori. Ogni proposta richiede un approfondito ed aperto dibattito con tutti gli interessati. Dunque, la proposta che mi sembra ragionevole fare è di porre queste questioni all'ordine del giorno del primo Comitato centrale che si riunirà, tra qualche mese, dopo il Congresso. E' bene che questi problemi siano esaminati in un organo che può discutere e prendere decisioni, per evitare che si trascinino all'infinito. Per risolvere il problema di creare nuove regole di comportamento per i militanti, dunque per migliorare la democrazia interna, non mi sembra che esista altro metodo possibile che quello di partire dal sistema di regole democratiche che già esistono.

La seconda ed ultima questione che vorrei affrontare è quella del reclutamento di nuovi giovani e del dibattito politico-culturale. Si tratta di un compito che stava particolarmente a cuore ad Albertini e che oggi, dopo la sua scomparsa, è divenuto ancora più urgente. Il reclutamento è un problema vitale per ogni organizzazione politica, ma in particolare per il MFE che non ha affatto una

vita assicurata dal ricambio naturale tipico degli organismi, come i partiti, che gestiscono il potere e che, in una forma o nell'altra, trovano alimento continuo dalla lotta di chi vuole impadronirsi del potere esistente. Il MFE vive solo di volontariato, dunque della forza che le sue idee hanno nei confronti dei giovani che sono alla ricerca di un orientamento politico. In ultima istanza, nel MFE contano le idee, perché non abbiamo nessun potere da gestire. Il problema del reclutamento è oggi all'ordine del giorno perché si presentano, a mio avviso, delle condizioni esterne particolarmente favorevoli. Il fatto che l'Unione monetaria si avvicina pone a tutte le persone domande rilevanti, la cui risposta ragionevole si trova nel pensiero federalista. Inoltre, il fatto che la strategia del Movimento si sia ormai attestata sull'obiettivo dell'Assemblea costituente, ci consente di presentare con chiarezza il federalismo come una alternativa radicale all'Europa tartufesca ed antidemocratica dei governi. Il federalismo può dunque finalmente essere compreso come pensiero rivoluzionario, alternativo alla cultura conservatrice del passato, sia essa di destra di sinistra o di centro, nella misura in cui destra e sinistra si definiscono nei confronti del potere nazionale. Queste condizioni favorevoli per il reclutamento vanno dunque sfruttate. Ma affinché il lavoro di reclutamento e di formazione abbia successo è necessario proporci obiettivi molto chiari e sbarazzare il terreno da alcune difficoltà che si sono manifestate nel passato e che certamente si presenteranno ancora. Il lavoro di reclutamento e di formazione non può ridurre l'impegno per l'azione strategica dell'Assemblea costituente. Il reclutamento è il futuro. Ma non esiste futuro senza presente. E' dunque necessario uno sforzo supplementare. Sono necessarie ulteriori energie, che ciascuno di noi dovrà trovare come può. Si tratta, tuttavia, di uno sforzo che deve essere fatto, perché è in gioco la sopravvivenza del Movimento. Se i dirigenti non sanno rinnovarsi, reclutando nuovi giovani, la morte del MFE è certa.

Inoltre, nella politica di reclutamento e di formazione è importante considerare il fattore tempo. Se l'obiettivo è quello di formare un nuovo gruppo dirigente, che faccia della lotta federalista una scelta di vita, è necessario che i giovani diventino adulti, superando tutte le difficoltà e le insidie che li attendono ad alcuni punti cruciali della loro vita, come il lavoro, il matrimonio, la carriera, ecc. In un movimento di volontari l'autonomia personale, vale a dire il tempo da dedicare al federalismo, si conquista duramente giorno dopo giorno, lottando contro infinite forze contrarie. Per il militante federalista il lavoro e la professione non rappresentano altro che la base materiale dell'autonomia personale.

Infine, il militante si forma nella lotta, cioè impegnandosi in tutte quelle attività che sono indispensabili per garantire un futuro al Movimento. Ciò significa non solo il confronto con la classe politica nazionale, non solo intensi dibattiti - e soprattutto lo studio - per impadronirsi di un pensiero politico complesso, con specifiche categorie concettuali, ma anche l'umile lavoro di chi distribuisce volantini e riordina la sede, perché anche questo è necessario per dare un futuro al MFE. E' dunque essenziale che la nuova fase di reclutamento e di formazione veda impegnati, in stretta collaborazione, tutti gli organi del MFE, in particolare la GFE, l'Ufficio del dibattito e il responsabile dei quadri e che venga discusso, mi auguro con profitto, un piano di lavoro nel prossimo Comitato centrale con obiettivi di lungo periodo.

Amici federalisti, ho iniziato questo discorso parlando di fiducia. Termino ricordando le difficoltà e le dure prove che ci attendono. La fiducia si fonda sulle potenzialità di vittoria contenute nell'attuale momento rivoluzionario. Le difficoltà le supereremo se la nostra volontà sarà pari al compito. Spetta ora a voi stabilire se questa volontà di vittoria ha un fondamento e possa essere fatta propria da tutto il Movimento.

1^a Commissione
*L'identità europea: la crisi della democrazia
e l'alternativa federalista*

**Deficit democratico dell'Unione europea
e costituzione europea**

Lucio Levi

*1. L'attualità della costituzione europea e dello Stato europeo e
la cecità del pensiero politico nazionale*

Il dibattito politico-culturale che accompagna lo svolgimento della Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht affronta in modo sempre più preciso problemi di carattere costituzionale. Si presenta da più parti la domanda se l'Europa abbia bisogno di una costituzione. E' una domanda imposta dalla maturità del processo di unificazione dell'Europa, che è giunto ormai alla vigilia del trasferimento della sovranità monetaria sul piano europeo senza che si sia provveduto a progettare un governo democratico dell'economia europea. La situazione attuale ha forti analogie con quella che si formò all'inizio degli anni Cinquanta, quando, per far fronte al problema della ricostruzione della Germania, si progettò l'istituzione di un esercito europeo (CED) senza governo. E questa contraddizione aprì la via all'iniziativa costituente di Spinelli, che si concretizzò nell'elaborazione da parte dell'"Assemblea ad hoc" del progetto di Comunità politica europea e portò l'Europa dei Sei sulla soglia dell'unità politica. Oggi è l'esigenza di mettere sotto controllo la potenza economica della Germania riunificata che ha spinto a decidere la creazione della moneta europea e questa decisione ha aperto lo spazio a una nuova iniziativa costituente. Mario Albertini sottolineava spesso l'analogia tra il Risorgimento e l'unificazione europea e la risposta in termini confederali della classe politica al

problema dell'unità statale. E ricordava che ancora nel 1857 Cavour considerava il progetto di uno Stato italiano una "corbelleria", mentre oggi la classe dirigente europea confina nel regno dei sogni il progetto di una costituzione europea. Lo stesso Delors, che pure ha avuto il grande merito di aver violato il tabù che inibiva ai dirigenti politici europei l'uso della parola federalismo per definire i contorni del disegno europeo (molti ricorderanno l'esclamazione: "federalismo non è una parola pornografica" pronunciata a Maastricht davanti a un'assemblea di federalisti, svoltasi prima dell'apertura del Consiglio europeo che approvò il testo del Trattato sull'Unione europea), riferendosi all'esigenza di revisione del Trattato di Maastricht, ha dichiarato: "Sono per un trattato, ma non sono favorevole a una costituzione". E alla domanda se considerasse prematuro l'obiettivo della costituzione ha precisato così il suo pensiero: "Pur darsi anche che essa non esisterà mai". Il pensiero politico nazionale, che ha come punto di riferimento gli Stati e continua a pensare l'unificazione europea in termini di collaborazione tra Stati sovrani, immagina che la moneta e l'economia europea possano essere governate da un organo intergovernativo come il Consiglio dei ministri. In realtà, la creazione della moneta europea deve essere pensata come un aspetto del processo di formazione dello Stato europeo. Il fatto è che, con il trasferimento della sovranità monetaria sul piano europeo, si è esaurito ogni margine di evoluzione graduale del processo di integrazione economica e non può più essere eluso il problema della costituzione europea e dello Stato europeo. La cecità del pensiero delle classi dominanti di fronte alla crisi del loro potere è un fatto ricorrente nella storia: chi è legato a un potere in declino percepisce la rivoluzione solo quando il popolo sta già lottando sulle barricate. Per affermarsi, l'alternativa federalista agli Stati nazionali fortunatamente oggi non necessita dell'uso della violenza, ma esige la convocazione di un'Assemblea costituente europea. Solo questo atto può generare la spinta politica necessaria a creare lo Stato europeo. Tuttavia, l'alternativa della Federazione europea al sistema degli Stati nazionali e l'alternativa del metodo costituente a quello delle conferenze diplomatiche continuano a essere considerate perlopiù come "corbellerie". Questo scetticismo deve essere considerato un atteggiamento assolutamente normale per chi è condizionato dal potere nazionale. Non dobbiamo quindi scoraggiarci, ma al contrario confermare la consapevolezza del nostro insostituibile ruolo. In questa relazione mi propongo di concentrarmi su due questioni: 1) è necessaria una costituzione europea? 2) quali saranno i lineamenti fondamen-

tali della costituzione europea?

2.1. L'unificazione europea, una rivoluzione passiva

La scelta dell'unificazione europea come indirizzo di fondo della politica estera degli Stati non sarebbe stata possibile senza un grande cambiamento psicologico: la diffusione dell'europeismo nell'opinione pubblica. Questa svolta è l'effetto della riconciliazione tra i popoli europei dopo l'epoca del nazionalismo e, in primo luogo, della riconciliazione tra Francia e Germania, i nemici rivali che avevano guidato le guerre per l'egemonia in Europa negli ultimi tre secoli. Essa ha creato quel clima di opinione favorevole alla cooperazione e all'integrazione europea, che ha contribuito in modo decisivo a escludere la guerra dai calcoli della politica estera dei governi prima ancora che prendano corpo, con la Federazione europea, le istituzioni che consentiranno di rendere la pace una conquista irreversibile. L'europeismo è dunque la forza storica che ha sostenuto e continua sostenere, come documentano i sondaggi di opinione pubblica, il movimento di unificazione europea. Malgrado che l'opinione pubblica sia favorevole all'unificazione europea, essa non ha strumenti istituzionali di espressione sul piano europeo, se non l'elezione di un Parlamento con poteri limitati. Questa è la ragione del ruolo sostanzialmente passivo svolto finora dall'europeismo, che è l'aspetto negativo del controllo esclusivo esercitato dai governi sul processo di unificazione europea. Per usare un'espressione che Antonio Gramsci impiegò per definire la natura del Risorgimento, si può affermare che l'unificazione europea ha avuto finora il carattere di una "rivoluzione passiva". Da una parte, infatti, ha rappresentato certamente un cambiamento radicale di prospettiva: il capovolgimento delle tendenze di fondo della politica estera dei governi nazionali, che è passata dall'antagonismo alla cooperazione e dalla cooperazione all'unificazione. D'altra parte, però, i governi hanno esercitato l'egemonia sul processo. La scarsa partecipazione popolare non è dunque un fatto accidentale. E' invece espressione di una tendenza strutturale derivante dalla grande difficoltà di mobilitare forze al di là dei confini nazionali, in quella terra di nessuno che è ancora l'Europa, dove non esiste un potere da conquistare e da influenzare. Per quanto limitata sia la sovranità delle scelte e la capacità di direzione politica dei governi, lo schieramento e la mobilitazione delle forze, l'aggregazione degli interessi e la canalizzazione del consenso continuano a farsi attorno al potere nazionale.

2.2. Interdipendenza e declino della democrazia

Lo sviluppo dell'interdipendenza tra i popoli e tra gli Stati e la globalizzazione dell'economia determinano uno svuotamento dei poteri e delle competenze degli Stati. A questi ultimi è sfuggita la capacità di esercitare le proprie funzioni essenziali, perché il controllo dell'economia e della sicurezza si è dislocato sul piano internazionale. Questo svuotamento della statualità si traduce in una crisi di legittimità dello Stato sovrano. D'altra parte, la più acuta contraddizione della nostra epoca risiede nel fatto che i problemi dai quali dipende il destino dei popoli, come il controllo della sicurezza e dell'economia o la protezione dell'ambiente, hanno assunto dimensioni internazionali, un terreno dove non esistono istituzioni democratiche, mentre la democrazia si ferma tuttora ai confini degli Stati, entro i quali si decide ormai su aspetti secondari della vita politica. Così, il controllo delle questioni determinanti per l'avvenire dei popoli, sfuggito alle istituzioni democratiche, sta saldamente nelle mani di grandi potentati politici ed economici internazionali. Questa è la radice del declino della democrazia.

2.3. Il deficit democratico dell'Unione europea

Il fatto che la sostanza del potere dell'Unione europea appartenga al Consiglio, l'organo intergovernativo a carattere diplomatico che sulle questioni più rilevanti decide in segreto e all'unanimità, dà la misura del deficit democratico delle istituzioni europee. La centralità di questo organo nel sistema di potere dell'Unione europea, che è giustificata con l'esigenza di difendere anacronistici interessi nazionali, rappresenta la più grave distorsione del principio democratico. Come i sovrani assoluti di un tempo, esso cumula poteri legislativi ed esecutivi, sottraendoli rispettivamente al Parlamento europeo, che esercita solo in settori limitati poteri di codecisione con il Consiglio, e alla Commissione, che ha limitati poteri di governo. Il deficit democratico ha quindi due aspetti. Da una parte, il Consiglio, mantenendo il monopolio del potere di decisione sulle questioni più rilevanti, sottrae poteri legislativi al Parlamento europeo, il quale ha poteri di codecisione solo su materie marginali. D'altra parte, la Commissione condivide con il Consiglio il potere esecutivo. Così il potere del Parlamento europeo di dare e togliere la fiducia alla Commissione non equivale al potere di controllo che il Parlamento ha nei confronti del governo nei regimi parlamentari a causa della subordinazione della Com-

missione al Consiglio. Questa forma di organizzazione delle istituzioni europee soffoca la democrazia, perché impedisce la scelta del governo da parte dei cittadini. Poiché le decisioni di maggior rilievo sono prese dal Consiglio e non dal Parlamento, viene a mancare il circuito di fiducia tra il popolo e i suoi rappresentanti a livello europeo. Ciò rende debole, per non dire inesistente, il processo di legittimazione democratica delle istituzioni europee. Per questa ragione l'elezione europea non è diventata il terreno di una competizione che abbia lo scopo di scegliere il governo dell'Unione europea. E non lo diventerà fino a quando il governo dell'Europa resterà saldamente nelle mani del Consiglio. Per superare il deficit democratico occorre generalizzare il potere di codecisione del Parlamento europeo, generalizzare il principio delle decisioni a maggioranza in seno al Consiglio, trasformando quest'ultimo in una Camera degli Stati, e concentrare nella Commissione il potere esecutivo.

2.4. Potenzialità e limiti della cittadinanza europea

La cittadinanza europea, istituita dal Trattato di Maastricht, è un obiettivo importante sulla difficile strada che porta alla trasformazione democratica dell'Unione europea e alla nascita dello Stato europeo. Va sottolineato che si tratta dell'indicazione di un traguardo, da raggiungere più che di un obiettivo che può essere pienamente conseguito con l'applicazione del trattato. La cittadinanza non esiste se non come uno degli aspetti di un tutto (lo Stato). L'individuo diventa cittadino, diventa in altri termini titolare di diritti e di doveri, solo entro lo Stato, cioè entro un ordinamento giuridico che regola i rapporti tra i cittadini. Dunque il cittadino esiste e agisce solo come parte di una comunità strutturata, il cui motore è il governo. Ma l'Unione europea non è ancora uno Stato, perché la sostanza del potere è concentrata nel Consiglio, che è un organo intergovernativo. Senza il pieno sviluppo del processo democratico sul terreno europeo, la cittadinanza europea resterà un'espressione vuota di contenuto. Che senso ha infatti l'esercizio del diritto di voto sul piano europeo nello Stato di residenza da parte di tutti i cittadini dell'Unione se l'ultima parola nel processo legislativo la mantengono perlopiù i governi nazionali in seno al Consiglio? I limiti delle istituzioni dell'Unione europea definiscono i limiti della cittadinanza europea, che ha il carattere di un fenomeno nuovo al suo primo apparire e deve ancora svolgere la maggior parte delle sue determinazioni. Resta però il fatto che il Trattato di Maastricht, attribuendo il diritto di voto nelle elezioni

comunali ed europee ai cittadini degli Stati-membri nel luogo di residenza, ha spezzato il legame tra nazionalità e cittadinanza, facendo compiere all'Unione un passo verso la sua trasformazione in senso federale. E' infatti da sottolineare che la coincidenza tra cittadinanza e nazionalità costituisce uno dei più gravi limiti della democrazia nazionale. In base a questo principio, lo Stato nazionale riconosce i diritti politici solo a chi possiede il requisito della nazionalità, mentre esclude gli stranieri. 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 dall'accesso ai diritti politici ha un solido fondamento: questi ultimi sono infatti inclini a collaborare con il nemico. L'istituzione della cittadinanza europea, per quanto limitati siano i suoi contenuti, deve dunque essere interpretata come una tappa del processo di pacificazione tra i popoli europei. Ma occorre aggiungere che l'unificazione europea, proprio perché la sua essenza consiste nel processo di superamento del principio nazionale, ha permesso di compiere dei progressi sulla via del riconoscimento dei diritti politici anche ai cittadini extra-comunitari. Il diritto di petizione al Parlamento europeo è stato esteso ai cittadini extra-comunitari. Inoltre, Danimarca, Irlanda, Olanda, Svezia e Norvegia, hanno riconosciuto il diritto di voto attivo e passivo nelle elezioni comunali a tutti i cittadini residenti, quindi anche a quelli extra-comunitari. Anche l'Italia si appresta a riconoscere questi diritti. Tutto ciò è espressione dell'emergere in seno alla società europea dei principi di una cittadinanza cosmopolitica. Il fatto che i diritti elettorali siano stati, per ora, riconosciuti solo a livello delle elezioni comunali mostra che non sono ancora maturate le condizioni per estendere questi diritti al livello al quale si prendono le decisioni relative alla politica internazionale. Tuttavia la partecipazione al voto sul piano locale permette agli emigranti di influire su politiche che hanno una grande rilevanza per le loro condizioni di vita, come quelle della casa, dell'istruzione e della sanità e favorisce un loro effettivo inserimento nella comunità che li accoglie. E si potrebbe aggiungere che nulla si oppone già oggi all'estensione a tutti i residenti dei diritti elettorali a livello provinciale e regionale. D'altra parte, la prospettiva della trasformazione degli Stati nazionali in Stati-membri della Federazione europea crea le condizioni per estendere il riconoscimento di questi diritti anche a livello nazionale. Quanto alla Federazione europea, se saprà collocarsi nel solco delle grandi trasformazioni rivoluzionarie che l'hanno preceduta, non è da escludere che essa possa affermare progressivamente il principio del riconoscimento

dei diritti politici ai residenti sul proprio territorio. Solo con l'applicazione di questo principio a tutti i livelli essa potrà far valere la propria natura di formazione politica multinazionale aperta al resto del mondo, che le permetterà di presentarsi come la prima tappa sulla via dell'unificazione del genere umano.

2.5. *La formazione del popolo federale europeo e la costituzione*

Da questa analisi dei limiti delle istituzioni europee consegue che la domanda di una costituzione europea si fonda essenzialmente sull'esigenza di superare il deficit democratico. Tuttavia, secondo Dieter Grimm, l'ostacolo da superare, per rendere democratica l'Unione europea, non ha principalmente natura istituzionale, come sostengono i federalisti. Una semplice riforma istituzionale che incrementi i poteri del Parlamento europeo o trasformi il Consiglio in Senato non sarebbe sufficiente a colmare la distanza che separa le *élites* politiche dai cittadini, a creare quel contesto comunicativo che permette di produrre un'opinione pubblica e una effettiva partecipazione democratica sul piano europeo e, in ultima analisi, una legittimazione popolare delle istituzioni europee. Il maggiore ostacolo che si oppone alla democratizzazione dell'Unione europea sarebbe rappresentato, secondo questo punto di vista, dalla lingua e più precisamente dal fatto che nei quindici Stati si parlano undici lingue. "L'assenza... di un sistema di comunicazione europeo ha come conseguenza che a lungo termine non vi saranno più né un'opinione pubblica né un discorso politico europeo". La conclusione di Grimm è che "la piena parlamentarizzazione dell'Unione europea secondo il modello dello Stato costituzionale nazionale acutizzerebbe anziché risolvere il problema della democrazia europea". Si può obiettare che è senza fondamento la pretesa di Grimm che si debba aspettare la formazione del popolo europeo prima di pensare alla costituzione europea. Il processo di formazione del popolo europeo è cominciato da tempo, anche se non si è ancora concluso. L'integrazione europea ha già fatto perdere alla società civile il suo carattere esclusivamente nazionale. Essa ha acquisito, accanto al carattere nazionale, un carattere europeo, sviluppando la tendenza a diventare una società federale. In altri termini, è il processo di formazione di una nuova realtà popolare, l'unità pluralistica delle nazioni europee. Ciò significa che il popolo europeo non sarà una nazione, ma un popolo federale, che sarà caratterizzato dalla coesistenza di una pluralità di lealismi, che avranno come punto di riferimento non solo la Federazione e gli Stati, ma anche le comunità territo-

riali più piccole degli Stati, che riprenderanno vigore grazie alla limitazione della sovranità nazionale. Ma significa anche che un popolo europeo, capace di esprimersi, non potrà esistere prima della formazione della Federazione europea. Il popolo non è che un aspetto dello Stato. Quindi il processo di formazione del popolo federale europeo potrà dirsi concluso solo quando avranno preso forma le istituzioni della Federazione europea. Solo il cambiamento istituzionale creerà le condizioni per la formazione della volontà democratica del popolo federale europeo, il quale farà cadere le residue barriere che ostacolano la comunicazione civica. Il popolo europeo non è, per ora, che un corpo elettorale che viene mobilitato ogni cinque anni per eleggere il Parlamento europeo. Ma finché quest'ultimo non acquisirà pieni poteri legislativi e di controllo, l'elezione europea sarà insufficiente a determinare la legittimazione democratica dell'Unione europea. Anche l'ostacolo della pluralità delle lingue non sembra insormontabile se si pensa che le giovani generazioni hanno scelto spontaneamente l'inglese come veicolo di comunicazioni tra culture differenti, creando così il presupposto per una partecipazione attiva e cosciente alla vita politica europea. Naturalmente le istituzioni, a cominciare da quelle scolastiche, dovranno dare il loro contributo in questa direzione.

Dopo aver discusso alcuni argomenti a favore della costituzione europea, possiamo ora prendere in esame i suoi contenuti.

3.1. L'influenza del modello tedesco

Ha osservato Fritz Scharpf che, mentre il modello cui si sono ispirati gli uomini politici e gli studiosi federalisti ed europeisti è quello americano, l'evoluzione delle istituzioni europee tende ad avvicinarsi molto di più al modello federale tedesco. Anche la riflessione istituzionale di Spinelli e di Albertini ha avuto come punto di riferimento quasi esclusivo il modello americano. Certo, la costituzione degli Stati Uniti rappresenta tuttora l'esperimento più significativo di unione federale. Tuttavia, essa possiede dei caratteri, come il regime presidenziale e la struttura del Senato, eletto a suffragio universale diretto, come la Camera dei rappresentanti, che la rendono inadatta alle esigenze di organizzazione dell'unità dell'Europa. Le istituzioni federali tedesche si distinguono per una forte dispersione del potere, associata a una dinamica istituzionale centripeta, una formula istituzionale particolarmente adatta a governare una Federazione di Stati nazionali. Mi limito a indicare gli aspetti del modello federale tedesco che sono stati recepiti nell'architettura istituzionale dell'Unione europea.

3.2 La Camera degli Stati composta dai rappresentanti dei governi

La più grave difficoltà pratica nel costituire un sistema legislativo bicamerale in una società democratica (nella quale è necessario scartare la soluzione tradizionale di un Senato di estrazione aristocratica) consiste nell'identificare il criterio in base al quale determinare la composizione della Camera alta, che condivide il potere legislativo con l'assemblea fondata sulla rappresentanza diretta del popolo. La soluzione adottata negli Stati Uniti fu quella di attribuire al Senato la funzione di rappresentare in modo paritetico gli Stati (due senatori per Stato). Si tratta di un'innovazione istituzionale di grande rilievo. Grazie ad essa si giunse a considerare gli Stati-membri come espressione di "interessi costituiti", che pretendevano di essere difesi attraverso la rappresentanza negli organi centrali dello Stato e la partecipazione al processo di formazione della legislazione federale. Il principio della rappresentanza degli Stati nel Senato è espressione dell'idea che la semplice rappresentanza proporzionale del popolo nel Parlamento non è sufficiente a conferire legittimità alle leggi; che, di conseguenza, questa forma di rappresentanza deve essere combinata con quella degli Stati, in modo che le parti meno densamente popolate e meno sviluppate della Federazione abbiano una rappresentanza superiore a quella proporzionale. Il fatto che le leggi debbano ottenere non solo il consenso della maggioranza dei rappresentanti del popolo della Federazione, ma anche quello della maggioranza degli Stati federati conferisce al processo legislativo quel carattere di equilibrio e di ponderazione necessario a temperare le emozioni temporanee che spesso influenzano le decisioni della Camera eletta a suffragio universale. Ma, a differenza delle Camere alte di estrazione aristocratica, i membri del Senato federale non sono selezionati nell'ambito di una classe, ma degli Stati, cioè di istituzioni democratiche. L'emendamento della costituzione degli Stati Uniti, che decise nel 1913 l'elezione diretta del Senato, trasformò quest'ultimo in un'espressione della volontà del popolo dell'intera Federazione, cioè in un organo che rappresentava interessi unitari e, in definitiva, in un'inutile duplicazione della Camera dei rappresentanti. Questo emendamento non è che un aspetto del processo di accentramento del potere. Il problema che però rimase aperto era quello di trovare una formula che consentisse di fondare il Senato su un tipo di rappresentanza diversa da quella diretta del popolo. Ci sono sempre state Camere alte composte da membri non eletti direttamente dal popolo e ne

esistono ancora oggi, dalla Camera dei Lords, al Senato francese, a quello canadese, che è formato da membri nominati a vita dal Capo dello Stato, il Governatore generale. Ma la Germania è il solo regime democratico che abbia un Senato — il *Bundesrat* — composto dai rappresentanti dei governi dei *Länder*. E' questo il modo più efficace di combinare la rappresentanza indiretta con quella diretta nel potere legislativo e di far partecipare i governi degli Stati-membri alla definizione degli orientamenti politici della Federazione. Ha osservato Alberta Sbragia che "la rappresentanza dei governi piuttosto che degli individui è così insolita che non si adatta alle nozioni convenzionali di democrazia... La democrazia indiretta è vista con profondo sospetto dai teorici contemporanei della democrazia". Di conseguenza, "gli studiosi di federalismo sono stati indotti a classificarla come una deviazione dal federalismo normale". Per esempio Wheare considera il fatto che il Senato degli Stati Uniti, nella sua forma originaria fosse composto da rappresentanti scelti dalle assemblee legislative degli Stati "un'eccezione al principio federale", perché in questo modo "una parte del governo centrale degli Stati Uniti veniva a dipendere, in una certa qual misura, da una parte dei governi regionali". In realtà, l'indipendenza degli Stati si esprime in modo più incisivo attraverso i governi che tramite senatori eletti direttamente dal popolo. Inoltre, la presenza dei governi degli Stati nelle istituzioni federali rappresenta una solida garanzia contro la tendenza all'accentramento, che costituisce uno degli aspetti più caratteristici dell'involuzione delle Federazioni contemporanee. E' da sottolineare tuttavia che, se la Camera degli Stati fosse composta da membri degli organi legislativi degli Stati, come era previsto dalla costituzione degli Stati Uniti prima del 1913, vi sarebbero rappresentate anche le forze dell'opposizione e non solo quelle di governo.

3.3. La struttura dell'esecutivo: la forma di governo parlamentare, l'applicazione delle leggi federali da parte delle amministrazioni regionali e la capitale reticolare

Quanto alla struttura dell'esecutivo, la formula presidenziale degli Stati Uniti, adottata ora anche in Russia, costituisce più un'eccezione che la regola. La maggior parte delle Federazioni (Canada, Australia, India, Germania e Belgio) ha infatti un regime di tipo parlamentare con un governo responsabile nei confronti di un solo ramo del Parlamento, la Camera bassa, che è eletta direttamente dal popolo, secondo il modello del sistema di gabinet-

to britannico, e un capo dello Stato con il compito di colmare i vuoti di potere che si creano in caso di crisi di governo e di elezioni. D'altra parte, occorre considerare che il regime presidenziale si distingue per una netta separazione tra governo e parlamento, eletti entrambi dal popolo, ma disgiuntamente. L'esperienza costituzionale degli Stati Uniti ha messo in luce che il legislativo e l'esecutivo esprimono spesso diversi e divergenti indirizzi politici e che l'antagonismo tra questi due poteri ha determinato il rischio di paralisi dello Stato nei casi in cui non sia stato possibile giungere a un compromesso. E' un rischio che si è rivelato particolarmente grave nel XX secolo, quando si è affermato il ruolo programmatore dello Stato. Ai fini della programmazione, che nella società industriale tende ad assorbire tutte le funzioni del governo, il regime parlamentare sembra più adeguato. Esso permette infatti di far valere più efficacemente nei confronti del governo gli orientamenti prevalenti nel popolo e, nello stesso tempo, assicura un'azione concertata e quindi il coordinamento e l'unità di indirizzo politico tra gli organi fondamentali dello Stato. Per quanto riguarda poi il problema della stabilità e l'efficienza del governo, deve essere ancora sottolineato che i regimi parlamentari della Germania e del Regno Unito, grazie al sistema partitico bipolare (che è, a parità di condizioni, il risultato di scelte politico-istituzionali, quali il sistema elettorale, che esclude le formazioni minori, e il decentramento politico, che offre maggiori possibilità di espressione alle nuove istanze emergenti nella società), sono riusciti a ottenere lo stesso risultato dei regimi presidenziali: l'elezione diretta del capo del governo e la scelta del programma di governo da parte degli elettori. Va infine ricordato che negli Stati federali sono stati sperimentati due diversi sistemi amministrativi. Quello adottato dagli Stati Uniti consiste nel riconoscere autonomia amministrativa a ogni livello di governo. Come il governo federale nomina propri funzionari negli Stati per dare esecuzione alle leggi federali, così i governi regionali hanno alle loro dipendenze un proprio apparato amministrativo. Invece nel sistema adottato in Germania l'applicazione di gran parte della legislazione federale è delegata alle amministrazioni regionali, mentre le autorità federali, solo in casi eccezionali, come nell'amministrazione finanziaria, hanno un potere di supervisione circa la conformità dei provvedimenti di applicazione alla legislazione federale. Solo in settori limitati (per esempio, servizi esteri, esercito, polizia di frontiera, traffico aereo e ferroviario, telecomunicazioni) il governo federale dispone di una propria amministrazione. Questo sistema offre il vantaggio di utilizzare perlopiù un solo apparato

amministrativo — quello regionale — anche da parte delle autorità federali. Il che consente di evitare costose duplicazioni. Tuttavia, poiché i governi regionali svolgono di fatto la funzione di agenti del governo federale, si deve cercare di evitare due rischi opposti: che le amministrazioni regionali intralcino l'applicazione delle decisioni federali e che la supervisione federale non si trasformi in una limitazione dell'autonomia degli Stati federati. I meccanismi del federalismo cooperativo consentono di risolvere eventuali conflitti tra i due livelli di governo. Infine, mentre la storia degli Stati Uniti è stata caratterizzata da una crescente concentrazione di poteri e di risorse nelle mani del governo federale e di funzioni nella capitale, in Germania si è sperimentato con successo un principio opposto: quello della capitale reticolare. Due dati sono sufficienti a percepire le dimensioni del processo di accentramento del potere a Washington. Nel 1790 il governo federale era costituito da tre soli dipartimenti (esteri, difesa e tesoro) e aveva alle sue dipendenze 350 impiegati. Oggi i dipartimenti sono 14 e gl'impiegati sono circa tre milioni. La capitale reticolare consente di redistribuire le funzioni del governo federale tra città diverse dalla capitale. Per esempio, la Corte costituzionale ha sede a Karlsruhe e la Banca centrale a Francoforte. Inoltre il trasferimento della capitale a Berlino non comporterà lo spostamento di tutti i ministeri. Alcuni rimarranno a Bonn. La capitale reticolare consente di contrastare e di correggere la tendenza a esaltare il ruolo del governo nazionale attraverso la concentrazione di una grande quantità di risorse e di funzioni nella capitale. Questa tendenza, che il Christaller ha definito principio dell'isolamento o principio dell'amministrazione, è espressione di un'esigenza politica: quella di assicurare l'ordine pubblico e la difesa attraverso il controllo efficiente del territorio dello Stato e la mobilitazione rapida delle risorse umane e materiali della nazione. L'organizzazione della capitale reticolare ha due obiettivi. Da una parte, consente di decongestionare la capitale, di rendere più efficiente la burocrazia federale e di avvicinare le funzioni centrali dello Stato ai cittadini. Naturalmente, le funzioni che sono ridistribuite sul territorio, pur allontanandosi dal luogo fisico dove è insediato il governo centrale, continuano ad appartenere a quest'ultimo. Si tratta quindi di un processo diverso dalla redistribuzione del potere tra governo centrale e governi regionali che caratterizza la trasformazione di uno Stato unitario in uno Stato federale secondo il principio di sussidiarietà. D'altra parte però il fatto che istituzioni, come la Corte costituzionale e la Banca centrale, che possono svolgere bene il loro ruolo a condizione di essere indipendenti dal governo

e dal Parlamento, siano situate lontano alla capitale costituisce un fattore geografico che concorre a proteggerne l'autonomia.

3.4. *L'autonomia della banca centrale*

Nella maggior parte delle Federazioni l'organizzazione della banca centrale non si distingue da quella degli Stati unitari. Fa eccezione la Germania. Le banche centrali furono create per consolidare la sovranità interna dello Stato. Furono uno strumento dei governi per alimentare la capacità di spesa di questi ultimi e per controbilanciare il potere delle banche private. L'esperienza negativa dell'inflazione ha promosso l'affermazione del principio dell'autonomia della banca centrale con il compito istituzionale di salvaguardare il valore della moneta contro le tentazioni dei governi di finanziare la spesa pubblica con l'emissione di moneta. L'obiettivo della stabilità monetaria (e quindi la lotta all'inflazione, intesa come l'imposta più iniqua) si è affermato come quello prioritario nell'azione delle banche centrali. Il significato dell'autonomia istituzionale della banca centrale è quello di porre degli argini alla assoluta discrezionalità dei governi e dei Parlamenti nelle decisioni di politica monetaria. Il compito istituzionale della banca centrale si basa sull'osservanza di parametri oggettivi e quindi si traduce nell'esigenza di affidare a un organo neutrale la funzione di difendere nel corso del tempo il valore della moneta. Questa funzione dell'istituto di emissione deve dunque essere separata da quella di indirizzo economico spettante al governo e al parlamento, in modo che il funzionamento del mercato non sia alterato da modifiche nel valore della moneta. Questo meccanismo è analogo a quello che attribuisce alle Corti costituzionali il potere di annullare le leggi e gli atti amministrativi non conformi alla costituzione. Esso pone un limite alla assoluta discrezionalità nelle decisioni delle assemblee legislative e degli organi esecutivi. Come la Corte costituzionale svolge una funzione di garanzia del cittadino, elevando un argine alla discrezionalità degli organi dello Stato che hanno il compito di prendere decisioni politiche e amministrative, così la banca centrale svolge un analogo ruolo rispetto alle alterazioni al funzionamento del mercato derivanti da decisioni del governo o del Parlamento che determinano modifiche al valore della moneta. Non è un caso che i paesi che hanno meglio salvaguardato l'autonomia delle banche centrali siano quelli con una struttura costituzionale di tipo federale, caratterizzata dall'interazione di una pluralità di poteri "indipendenti e coordinati". Nel Consiglio centrale della *Bundesbank* accanto ai

Presidenti delle banche regionali siedono i membri nominati dal Presidente della Repubblica su designazione del governo federale. La composizione di questo organo è quindi caratterizzata dall'equilibrio tra interessi regionali e interessi federali.

3.5. *Il federalismo fiscale*

Come aveva affermato Hamilton, l'indipendenza politica di ogni centro di potere presuppone l'indipendenza finanziaria. Di conseguenza, un sistema federale non può funzionare senza che si doti ogni centro di potere delle risorse finanziarie necessarie a perseguire i propri obiettivi politici. Il federalismo fiscale presuppone che ogni livello di governo provveda con proprie entrate a coprire le spese derivanti dall'adempimento delle proprie funzioni. Il principio secondo cui la spesa di ogni ente pubblico deve essere finanziata da risorse proprie rappresenta un incentivo a una condotta responsabile nell'uso del denaro pubblico e a un impiego più efficiente delle risorse e costituisce, in definitiva, lo stimolo più efficace a contenere la spesa pubblica. Tuttavia, la ripartizione delle entrate tributarie basata sulla distribuzione del gettito delle imposte tra i due livelli di governo della Federazione comporta notevoli disparità derivanti dalla diversa capacità fiscale delle regioni. Per assicurare l'uniformità delle condizioni di vita, nelle Federazioni contemporanee, e segnatamente nella Repubblica Federale di Germania, sono stati istituiti meccanismi perequativi tendenti a determinare trasferimenti di risorse dalle regioni forti a quelle deboli. La perequazione finanziaria permette quindi di combinare l'autonomia impositiva del governo federale e dei *Länder* con la loro solidarietà.

3.6. *Indipendenza e cooperazione*

Queste innovazioni istituzionali convergono verso uno scopo comune: quello di combinare un grado senza precedenti di indipendenza delle comunità federate con la loro cooperazione sul piano federale. Per quanto riguarda la distribuzione delle competenze, è da ricordare che la costituzione tedesca prevede che i *Länder*, nelle materie di loro competenza, possano stipulare accordi internazionali. Il che configura una competenza concorrente dei *Länder* nella politica estera, quel settore della vita politica che generalmente è sottoposto al controllo esclusivo dei governi centrali. Inoltre governi dei *Länder* hanno un potere che non ha eguali nelle altre Federazioni, di condizionare le decisioni delle

autorità federali e la loro applicazione. Da una parte, essi partecipano attraverso il *Bundesrat* alla formulazione della legislazione federale. Dall'altra, i poteri esecutivi del governo federale, disponendo di una struttura amministrativa debole e poco articolata, devono fare affidamento sull'apparato amministrativo dei *Länder* per l'esecuzione della maggior parte delle decisioni federali. Ne consegue che il governo federale deve ottenere il consenso dei *Länder* sulle politiche che considera necessarie al perseguimento degli interessi generali. Questo meccanismo istituzionale promuove un negoziato permanente tra i diversi centri di potere della Federazione e ricerca il consenso più largo possibile nel processo di formazione e di esecuzione delle decisioni sul piano federale. Il suo funzionamento esige due condizioni: in primo luogo, che si mantenga nel tempo un buon equilibrio tra potere federale e poteri federati e inoltre che la contrattazione tra i due ordini di poteri raggiunga un orientamento comune tale da tradursi in decisioni congiunte. Questo sistema istituzionale si chiama federalismo cooperativo. Il funzionamento del sistema si fonda sull'ipotesi che la cooperazione e la solidarietà devono prevalere sulla contrapposizione e sul conflitto (federalismo dualistico). Questa concezione implica che, mentre nell'Ottocento la distribuzione delle competenze tra Stati e governo federale era organizzata secondo il criterio prevalente delle competenze esclusive (al governo federale erano attribuite le competenze relative a difesa, politica estera, moneta e dogane, agli Stati-membri le competenze residue), con il federalismo cooperativo avviene il tendenziale superamento delle competenze esclusive e tutte le competenze tendono a diventare concorrenti, anche la politica estera. Il sistema nel complesso ha funzionato nel senso che l'interesse dei diversi centri di potere a giungere a una decisione congiunta si è dimostrata più forte degli interessi particolaristici. Così i meccanismi istituzionali che governano la politica monetaria e fiscale, contemperando istanze locali e generali, costituiscono un veicolo idoneo a realizzare gli obiettivi della solidarietà e della giustizia sociale. La dinamica di questo sistema istituzionale sottintende che le decisioni politiche debbano essere sostenute da un vasto consenso. Il che presuppone il raggiungimento di un accordo molto largo tra gli interessi in gioco e quindi la formazione di maggioranze molto più ampie del cinquanta più uno per cento.

3.7. *L'Unione europea: verso un nuovo modello federale*

La comparazione consente a questo punto di stabilire un'evi-

dente analogia tra le istituzioni dell'Unione europea e quelle dello Stato federale tedesco. Accanto al Parlamento europeo (che svolge la funzione di Camera dei popoli e il cui potere di codecisione legislativa dovrà generalizzarsi), il Consiglio dei ministri tende ad assumere il ruolo di Senato. Gli Stati vi sono rappresentati dai governi con voto ponderato. Attualmente è un organo intergovernativo che decide all'unanimità ed è la sede nella quale è concentrata la sostanza del potere di decisione dell'Unione europea. Tuttavia, nelle procedure di voto è in corso un'evoluzione dal principio dell'unanimità a quello della maggioranza, che mette in evidenza la tendenza del Consiglio a trasformarsi da organo intergovernativo in organo democratico. E' bene però sottolineare che, anche se si tratta di una regola non scritta, la logica del federalismo cooperativo, che si è affermata come una componente di tutte le Federazioni, presuppone che le decisioni politiche siano sostenute da un accordo molto ampio. Questa è la ragione per cui nei progetti di riforma delle istituzioni europee sono suggerite, a seconda della rilevanza della materia, procedure di voto a maggioranza qualificata o addirittura superqualificata. Quando questo processo di trasformazione democratica dell'Unione si sarà concluso, la partecipazione dei governi degli Stati alla legislazione europea consentirà a questi ultimi di mantenere forti poteri di controllo e di direzione nei confronti delle autorità di Bruxelles e costituirà una solida garanzia contro la tendenza all'accentramento, uno dei difetti più gravi delle Federazioni contemporanee. La delega dell'esecuzione di gran parte delle leggi federali ai governi degli Stati-membri si adatta a quelle unioni di Stati, come l'Unione europea, nelle quali gli Stati-membri possiedono un forte apparato burocratico. Il che consente di fare a meno di creare un sistema amministrativo federale costoso e di grandi dimensioni, che tende a promuovere l'accentramento delle istituzioni. Da ciò scaturisce un'altra riflessione. La più forte autonomia di cui godono i *Länder* in Germania, che si spinge fino a organizzare la politica estera come una competenza concorrente e ad attribuire ai *Länder* il potere di stipulare accordi internazionali nei settori di loro competenza, è un principio sicuramente destinato a svilupparsi nella Federazione europea. D'altra parte, l'evoluzione istituzionale dell'Unione europea ha imboccato decisamente la via del regime parlamentare, discostandosi nettamente dal modello presidenziale americano. Accanto all'istituto della censura della Commissione da parte del Parlamento europeo (contenuto nei Trattati di Roma), il Trattato di Maastricht ha introdotto il principio del voto di fiducia. Si sono creati così i presupposti per fondare la scelta della

Commissione e del suo programma sugli orientamenti politici prevalenti in seno al Parlamento europeo. Naturalmente, ciò potrà avvenire solo quando la Commissione avrà acquisito effettivamente il ruolo di governo europeo. Questa scelta istituzionale consente di evitare i paralizzanti conflitti tra esecutivo e legislativo che spesso conoscono i regimi presidenziali. Invece la stabilità dell'esecutivo, che dipende dalla struttura del sistema dei partiti, potrà consolidarsi se si confermerà la tendenza a un bipolarismo basato su stabili coalizioni attorno ai due maggiori partiti: il popolare e il socialista. E questa tendenza potrà essere rafforzata da un'adeguata scelta del sistema elettorale. Anche l'Unione europea ha adottato il modello della capitale reticolare, che indubbiamente si addice a un'unione di Stati nazionali: la sede del Consiglio e della Commissione è a Bruxelles, quella del Parlamento europeo a Strasburgo, quella della Corte di giustizia, della Corte dei conti e della Banca europea degli investimenti è a Lussemburgo e quella della Banca centrale sarà a Francoforte. Non ci sono dubbi, d'altra parte, che la *Bundesbank* costituisca il modello istituzionale della Banca centrale europea, la cui autonomia ha lo scopo di svincolare la politica monetaria dalle pressioni politiche dei governi, dei parlamenti e dei partiti per salvaguardare la stabilità dei prezzi. Infine le risorse proprie, per quanto limitate, costituiscono il primo embrione di un potere finanziario autonomo della Comunità europea, mentre i fondi strutturali permettono alle istituzioni europee di esercitare una sia pur modesta funzione redistributiva a favore delle regioni e delle categorie sociali più deboli. Qualche riflessione aggiuntiva riguarda gli sviluppi istituzionali dell'Unione europea che si discostano dal modello federale tedesco e sono espressione di esigenze specifiche del processo di unificazione europea. E' da ricordare che l'equilibrio istituzionale dell'Unione europea riformata dovrebbe assestarsi sulla piena attribuzione alla Commissione del ruolo di governo, responsabile di fronte al Parlamento europeo e sul conferimento del potere legislativo congiuntamente al Consiglio e al Parlamento. Però l'organizzazione di un regime parlamentare, come quello sopra delineato, non funziona senza la figura del Capo dello Stato. Il Consiglio europeo dei capi di Stato e di governo svolge la funzione di Presidenza collegiale dell'Unione europea con il potere di designare il Presidente della Commissione. La collegialità di questo organo è un'innovazione istituzionale in sintonia con la struttura multinazionale dell'Unione europea e con l'affermazione di nuove forme di federalismo, caratterizzate da una più forte presenza delle rappresentanze dei governi degli Stati membri sul

piano federale. E' una scelta antitetica a quella presidenziale degli Stati Uniti. Inoltre, il Trattato di Maastricht non solo ha riconosciuto il principio di sussidiarietà, ma con l'istituzione del Comitato delle regioni, dotato di poteri consultivi e composto dai rappresentanti delle collettività regionali e locali, ha riconosciuto l'esigenza di articolare le istituzioni federali su più livelli di governo. E' un'esigenza recepita a loro volta dagli Stati federali che fanno parte dell'Unione europea (Belgio e Germania), i quali hanno riconosciuto alle Comunità federate il diritto di partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri dell'Unione europea. La spinta ad articolare le istituzioni federali su più livelli di governo è sicuramente destinata a svilupparsi in futuro, perché corrisponde a bisogni largamente avvertiti nel mondo contemporaneo, che sono il riflesso di due tendenze apparentemente contraddittorie, ma conciliabili nell'ambito delle istituzioni federali: la tendenza alla globalizzazione e quella all'autonomia delle comunità territoriali più piccole dello Stato nazionale. D'altra parte, se si considera che la spesa pubblica nei paesi dell'Unione europea ammonta in media al 45% del PIL e che negli Stati federali (USA, Germania, Canada, Australia e Svizzera) rappresenta il 20-25% del PIL, sarebbe fuori dalla realtà pensare che in futuro l'Unione europea possa anche soltanto avvicinarsi ai livelli di spesa degli altri Stati federali. Il fatto è che non sarebbe nemmeno necessario. Anche lo studio della spesa pubblica conferma che le Federazioni esistenti hanno subito una degenerazione centralistica. Per far funzionare in modo efficace una Federazione nel mondo contemporaneo è necessaria una spesa pubblica di dimensioni limitate. Bisogna infatti tener conto del fatto che la spesa sociale può rimanere di competenza esclusiva degli Stati-membri e quella militare (se si considera il nuovo ciclo della politica mondiale) può essere contenuta a livelli minimali. Secondo le indicazioni del rapporto *Stable Money, Sound Finances*, preparato da un gruppo di esperti della Commissione europea, un bilancio pari al 2% della somma dei PIL degli Stati-membri (quello attuale ammonta all'1,2%) sarebbe sufficiente a provvedere al fabbisogno della finanza pubblica nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria. Sono cifre modeste, ma corrispondono all'esigenza di conferire alle istituzioni europee solo le competenze relative ai problemi cui i governi nazionali non sono in grado di far fronte. Presenza dei rappresentanti dei governi nazionali nelle istituzioni della Presidenza (Consiglio europeo) e del Senato (Consiglio dei ministri), delega dell'esecuzione delle decisioni comunitarie alle amministrazioni degli Stati-membri, estensione del principio di sussidiarietà

fino a definire la politica estera come una competenza concorrente, bilancio di dimensioni ridotte, gestione della politica fiscale attribuita prevalentemente agli Stati-membri, mentre la responsabilità delle istituzioni europee si limita a garantire il coordinamento tra le politiche degli Stati-membri: questi sono i caratteri essenziali che tendono ad assumere le istituzioni e le politiche dell'Unione europea nel suo processo di trasformazione in senso federale. La lezione che se ne può trarre è che l'unità delle Federazioni che stanno emergendo all'alba del terzo millennio può essere assicurata da una piccola concentrazione di potere e di risorse.

3.8. La novità della Federazione europea: un patto federale tra Stati nazionali

L'Unione europea non è ancora uno Stato. E' una costruzione incompiuta. Considerata staticamente, è un'unione di Stati nella quale prevale ancora il principio confederale. In altri termini, i governi nazionali conservano ancora un ruolo dominante. Se la si considera invece nella sua dinamica evolutiva, essa si presenta come un laboratorio nel quale stanno emergendo, attraverso un processo di approssimazioni successive, i lineamenti di una forma statuale di tipo nuovo, di cui le Federazioni esistenti costituiscono solo un vago antecedente. La novità dell'esperimento federativo europeo consiste nel fatto che si sta ricercando la risposta istituzionale alla crisi dello Stato sovrano, mentre tutti quelli precedenti avevano l'obiettivo di creare un nuovo Stato sovrano di grandi dimensioni e/o di carattere multinazionale (Stati Uniti, Svizzera, ecc.) oppure di ridistribuire il potere all'interno di uno Stato sovrano preesistente (Germania, Belgio, ecc.). Il fatto è che nelle Federazioni finora esistenti le comunità federate non hanno avuto la natura di Stati. Infatti hanno il nome di cantoni, province, regioni o paesi e anche nei casi in cui sono chiamate Stati (Stati Uniti, Australia e India) si tratta di una finzione cui non corrisponde la sostanza di comunità sovrane che hanno sperimentato una esistenza realmente indipendente nel sistema degli Stati. 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. Mentre la struttura delle prime forme di Federazione si avvicina a quella di Stati unitari decentrati, la novità del federalismo europeo sta nel fatto che si tratta di federare Stati nazionali, l'espressione più compiuta dell'idea stessa di Stato sovrano. La formula "Federazione di Stati

nazionali", usata da Delors, ne identifica efficacemente la novità. Essa consente di collocare questa innovazione nella storia dell'evoluzione delle forme di Stato: dopo la città-Stato, intesa come l'istituzione che ha permesso di pacificare le tribù, e lo Stato-nazione, che ha garantito la pace tra città, la Federazione costituisce la forma di Stato che consente di pacificare le nazioni. Il conflitto tra istanze nazionali e istanze europee 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 declino della politica di potenza hanno sviluppato poderose tendenze alla cooperazione e alla organizzazione internazionale, che essa stessa contribuirà a consolidare. La Federazione europea, in quanto negazione dello Stato sovrano, tenderà a rimanere una formazione aperta e incompiuta. Essa sarà lacerata da due spinte contraddittorie. Da una parte, svilupperà la tendenza a definirsi in senso puramente negativo, come superamento dello Stato nazionale e quindi a rimanere un'organizzazione politica aperta, senza confini definiti e capace di promuovere l'unificazione delle altre regioni e del mondo (riforma dell'ONU) e incompiuta, sprovvista cioè di tutti i caratteri istituzionali degli Stati sovrani finora esistenti. D'altra parte, sarà attiva la tendenza opposta, quella alla chiusura, cioè alla formazione di un'identità collettiva analoga a quella nazionale, ma che avrà comunque un carattere precario, considerata la difficoltà si far radicare un'identità nazionale in una società multinazionale e in un'epoca post-nazionale. Il Parlamento europeo, in quanto espressione e agente del processo di trasformazione democratica dell'Unione Europea, tende ad affermare un principio di legittimità che non ha precedenti nella storia: la democrazia internazionale. Si tratta di un esperimento che, pur avvenendo in Europa, non si può considerare concluso quando si sarà realizzato in questo continente. Esso interessa tutto il mondo e si compirà solo a livello mondiale con la riforma democratica dell'ONU. D'altra parte, gli Stati rappresentano la vecchia legittimità nazio-

nale 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. In modo più netto che nei casi precedenti, nella Federazione europea coesisteranno dunque due principi di legittimità: quello nazionale e quello sovranazionale. In altri termini, la legittimità delle istituzioni federali avrà un duplice fondamento: nazionale e sovranazionale. La sovranità popolare, esprimendosi attraverso i due rami del potere legislativo, la Camera degli Stati (il Consiglio dei ministri) e la Camera dei popoli (il Parlamento europeo), conferirà legittimità a entrambi i livelli di governo e le leggi dovranno essere approvate da una doppia maggioranza, sia quella degli Stati sia quella della popolazione.

3.9. Il potere di codecisione costituente

Se ora consideriamo il processo che porterà alla formazione della Federazione europea, possiamo osservare che non si tratterà soltanto di un processo costituente che coinvolgerà il popolo nell'elaborazione e nella ratifica della costituzione. Sarà anche un trattato in base al quale gli Stati sottoscriveranno un patto che li impegnerà a rinunciare a una parte della sovranità. La duplice natura del patto federale, che è nello stesso tempo un trattato e una costituzione, richiede dunque la mobilitazione sia dei governi degli Stati sia di un'assemblea costituente e consente di risolvere in modo efficace il conflitto tra i declinanti poteri nazionali e il nascente potere europeo. La Conferenza dei Parlamenti o Assise, che si riunì per la prima volta a Roma nel novembre 1990, associando un terzo dei deputati europei e due terzi dei deputati degli Stati-membri è un'istituzione nuova riconosciuta dal Trattato di Maastricht, il quale stabilisce che debba essere "consultata sui grandi orientamenti dell'Unione europea". Il relatore del progetto della Conferenza dei Parlamenti di Roma ha suggerito che questa assemblea potrebbe diventare un elemento di una vera e propria procedura costituente, che includa anche i governi nazionali. In effetti, la struttura di questa assemblea è indubbiamente espressione della duplice legittimità democratica su cui si devono fondare le nuove istituzioni che nasceranno dalla riforma in senso federale dell'Unione europea. Il più recente documento costituzionale elaborato dal Parlamento europeo (10 febbraio 1994) ribadisce questo orientamento, quando propone che la Conferenza dei Parlamenti "si riunisca per definire i capisaldi della Costituzione dell'Unione, su cui il Parlamento europeo si baserà per elaborare

un progetto definitivo". Il significato di queste proposte, per quanto ancora imprecise, è chiaro. Esse sono espressione di un'esigenza ineludibile: la procedura costituente europea dovrà basarsi su un potere di codecisione che associ istanze nazionali e istanze europee. E' certamente vero che i governi nazionali da soli non riescono a produrre una riforma efficace. Tuttavia, ogni velleità di attivare un processo di riforma istituzionale che scarti le istanze nazionali è condannata al fallimento. Questo è il granello di verità che sta dietro all'accusa di giacobinismo rivolta a Spinelli. E' difficile in questo momento definire i soggetti istituzionali che saranno attivi nel processo costituente. Ma non dobbiamo escludere che vi possano partecipare, oltre ai Parlamenti nazionali, anche i rappresentanti delle comunità regionali e locali. Molto dipenderà dalla nostra capacità politica di far fronte al compito storico eccezionale posto dalla crisi del potere nazionale, agendo come fattore di maturazione, estensione e accelerazione del processo costituente.

L'identità europea: crisi della democrazia e federalismo

Antonio Padoa Schioppa

1. L'identità europea si può ravvisare in alcuni caratteri distintivi che sono comuni ai diversi paesi d'Europa perché frutto di una storia comune. Basti menzionare il criterio della distinzione tra sfera religiosa e sfera civile, il binomio di Stato e chiesa, le università, la rivoluzione scientifica, lo sviluppo industriale, il principio della separazione dei poteri, le istituzioni della democrazia. Sono caratteri originari della civiltà europea, alcuni dei quali fioriti poi anche in parti del pianeta ove essi erano sconosciuti: talora per effetto delle colonizzazioni europee, talora per influenza indiretta e dunque, per così dire, per forza propria. Altri sono rimasti tipici dell'Europa o dell'occidente. Altri caratteri ancora — in primo luogo la vocazione cosmopolitica verso l'unificazione politica del genere umano — potranno risultare, a posteriori, elementi caratterizzanti della civiltà europea se e quando, nel segno di un nuovo federalismo, l'unione pacifica e pacificante del nostro continente diverrà realtà compiuta.

2. La crisi odierna delle democrazie è un fenomeno non solo europeo. Mentre guadagna terreno nel mondo il modello di Stato che si caratterizza per la presenza di istituzioni rappresentative della sovranità popolare e per il principio del bilanciamento dei poteri, una serie di elementi di crisi sembra ormai trasformare dall'interno le istituzioni degli Stati democratici.

I moderni mezzi di rilevazione delle preferenze della popolazione, accertate con sondaggi pressoché quotidiani, rendono ondivago il comportamento dei politici, che hanno l'occhio rivolto agli umori del giorno: nella convinzione — errata ma difficilmente resistibile — che il soddisfare ogni giorno le preferenze dei più massimizza il consenso anche al momento del voto.

Nella politica economica, i mercati sono stati descritti come "un plebiscito di tutti i giorni", se non addirittura di tutte le ore, perché è sempre giorno in qualche parte della terra, e il mercato è divenuto globale. L'istantaneità e l'universalità della trasmissione delle notizie rende d'altra parte immediato l'impatto degli eventi anche più remoti nello spazio, purché recepiti nel circuito dei media.

Tutto ciò mette in crisi il funzionamento delle democrazie rappresentative. Ne sono conseguenza, ormai visibile ovunque, la scarsa coerenza tra le promesse elettorali e i successivi comportamenti di parlamenti e governi; la scarsa fiducia delle popolazioni nei loro rappresentanti eletti; la decrescente partecipazione al voto popolare. Il cerchio si chiude.

3. Un ulteriore elemento di crisi è costituito dalle nuove forme di "personalizzazione" della politica. Anch'esse sono una conseguenza diretta della televisione. La carriera politica si costruisce, nelle sue fasi iniziali, su doti e capacità reali e verificabili, di varia natura e qualità; ma al momento dell'elezione, il voto si risolve nella scelta di una persona tra due o tra pochi candidati preselezionati, e sulla scelta popolare pesano in modo determinante criteri di valutazione istintiva e simpatetica, derivanti dall'impressione che il candidato provoca nell'elettore con la sua fisionomia e il suo modo di esprimersi, quale viene valutato dall'espressione del volto prima ancora che dalle parole. Certo, contano anche i valori e gli interessi di riferimento, ma nei sistemi politici bipartitici o bipolari (e non solo in essi) il risultato dell'elezione, spesso decisa con pochi voti di scarto, è determinato proprio da tali elementi. Si sceglie sulla base di un giudizio di fiducia (o di minore sfiducia) nella persona, prima che in base alle idee che il candidato prospetta: le proposte dei candidati in lizza, d'altronde, sono spesso assai simili, perché la vittoria si conquista al centro.

Questa personalizzazione delle cariche pubbliche elettive provoca una formidabile concentrazione di potere nelle mani dell'eletto, in larga misura indipendente dalle concrete scelte che egli viene compiendo.

4. Il federalismo costituisce il canale attraverso il quale non pochi aspetti della odierna crisi delle democrazie possono trovare sbocchi positivi e strutturali.

La struttura a cerchi concentrici del potere sul territorio, il federalismo fiscale e la sussidiarietà permettono di instaurare un rapporto corretto tra il cittadino e i suoi rappresentanti ai diversi livelli. E permettono di risolvere con la concertazione tra i diversi livelli — in presenza di regole di procedura che sono ancora in gran parte da individuare e da mettere a punto — le tensioni e i conflitti: per esempio in materia di ambiente.

5. In un mondo ormai "globale" — nel quale l'economia, la concorrenza, le tecnologie, l'informazione, l'ecologia, le mode

stanno assumendo una dimensione planetaria — diviene urgente delineare le strategie “a piramide” delle diverse comunità in cui l’individuo si trova contemporaneamente a vivere e ad operare: occorre cioè disegnare i contorni precisi del principio di sussidiarietà.

I livelli territoriali sono almeno cinque (municipale, regionale, nazionale, continentale, planetario), ma possono salire a sette in talune circostanze (con l’aggiunta del livello inferiore del quartiere e di quello intermedio della provincia) e ridursi a tre o addirittura a due in altre (si pensi agli Stati minori o minimi).

Per ciascun livello occorre individuare: a) le competenze esclusive; b) le competenze concorrenti; c) le risorse e i mezzi per farvi fronte (federalismo fiscale); d) le istituzioni specifiche; e) il rapporto con i livelli inferiori e superiori. E’ questo un compito fondamentale del pensiero federalista.

I livelli territoriali sono per così dire concentrici, ma occorre tener presente che vi sono anche configurazioni trasversali e incrociate: la regione alpina, le coste mediterranee, la dorsale appenninica, i grandi fiumi, persino le riviere di un lago possono intersecarsi con più Stati e tuttavia esigere politiche (e decisioni) comuni all’insieme del territorio coinvolto.

Solo il federalismo consente la tutela delle varietà consuetudinarie, istituzionali e culturali dei diversi territori e delle diverse comunità locali e nazionali; varietà che sono il frutto della geografia e della storia. Esse costituiscono uno degli aspetti più significativi e caratterizzanti della civiltà europea.

6. Anche le conseguenze potenzialmente pericolose di quella che abbiamo denominato “nuova personalizzazione” della politica possono venir evitate o quanto meno circoscritte adottando una configurazione dei poteri pubblici conforme ai principî del federalismo. La struttura a più livelli congiunta con l’applicazione delle regole della sussidiarietà consente infatti di bilanciare l’eccesso di potere di un leader nazionale (scelto nelle forme già ricordate) con il contropotere di leaders municipali e regionali scelti anch’essi in modo diretto e fiduciario dalle comunità locali. Così come, al livello superiore, già ora agisce potentemente sui parlamenti e sui governi nazionali la componente europea sia sul fronte politico che su quello economico.

7. Non meno importante è la realizzazione (che esige anch’essa un previo lavoro di scavo culturale) del federalismo “orizzontale”: cioè la messa a punto delle strategie necessarie a preservare le

culture (lingue, costumi familiari e collettivi, religioni e così via) che coesistono nello stesso territorio, all'interno di un medesimo Stato o regione, quando non addirittura in uno stesso villaggio. L'educazione al rispetto reciproco deve accompagnarsi ad una serie di iniziative di tutela (a livello di scuole, di norme giuridiche, di istituzioni) delle specificità culturali, che sono anch'esse frutto della storia. Sappiamo bene cosa vorremmo non dovesse più accadere; occorre individuare terapie e strategie che evitino il ripetersi di tragedie — veri genocidi — quale quelle recenti della ex Jugoslavia o del Ruanda. Esse sono il risultato, a volta a volta, di una carenza istituzionale e di un modello viziato: la carenza di Stato da una parte, il modello di Stato monocratico e monocromatico dall'altro. La prospettiva federalista costituisce il rimedio ad entrambi questi mali.

8. Si deve respingere ogni forma di lealtà "totalitaria" nei confronti dello Stato-nazione, che è il frutto intossicato e tragico della degenerazione dello Stato nazionale avvenuta in Europa. Si deve invece promuovere l'adesione leale e contestuale dei singoli a più realtà armonicamente collegate entro i due pilastri estremi e supremi della "persona" singola e del "genere umano".

La crisi attuale delle democrazie, di cui si è detto, può venir superata con gli strumenti offerti dal federalismo: perché in tale prospettiva l'individuo può tornare a riconoscere il proprio ruolo attivo e positivo in ciascuna delle istituzioni ai vari livelli territoriali e non territoriali.

Il federalismo è la dottrina delle plurime e compatibili lealtà.

9. Il principio di sussidiarietà è ormai parte integrante della costituzione europea. Ciò comporta un triplice compito:

— verso il basso, è auspicabile (anche se né scontata né obbligatoria) l'estensione del federalismo ai livelli regionale e municipale;

— verso l'alto, è importante che l'Unione europea eserciti una spinta verso una riforma dell'ONU in senso democratico e federalista, non lesinando gli sforzi ed anzi garantendo (ove occorra) sia l'impegno finanziario che l'impegno militare;

— al livello europeo, l'attuazione del principio di sussidiarietà esige una serie di interventi demolitivi e ricostruttivi nei riguardi dell'*acquis communautaire* e degli sviluppi futuri (primo, secondo e terzo pilastro).

10. La struttura federale del potere impone una revisione del

modello delle fonti giuridiche. In breve (per una più esauriente trattazione si veda quanto da me scritto nel volume "I giuristi e l'Europa", a cura di L. Moccia, Roma-Bari 1997, pp. 40-55), occorre delineare un sistema assai diverso da quello prevalente nello Stato nazionale moderno, perché imperniato su due principi fondamentali: il principio dei plurimi livelli legislativi e quello della mutua correlazione tra la legge ed altre categorie di fonti giuridiche.

Il primo principio comporta che ogni livello possa esercitare — nell'ambito delle proprie competenze — anche funzioni legislative. Si debbono peraltro prevedere limiti severi all'esercizio della potestà legislativa e procedure di delegificazione, nonché precise regole di risoluzione di conflitti tra leggi. Occorre infatti evitare la confusione e l'eccesso di produzione legislativa, per assicurare la certezza del diritto.

Il secondo principio comporta la rivalutazione e la valorizzazione — entro confini che andranno precisati con cura — di tre categorie di fonti complementari rispetto alla legge, ingiustamente relegate in posizione marginale a partire dall'età dell'illuminismo: la giurisprudenza, la consuetudine, la dottrina.

11. Un ulteriore aspetto meritevole di esame sta nell'individuazione degli ambiti entro i quali dare spazio alle diverse forme di democrazia diretta nel mondo di domani. Si tratta di un'esigenza della quale sono sintomo e causa ad un tempo i fenomeni già ricordati della rilevazione costante delle oscillazioni dell'opinione pubblica attraverso i sondaggi e della nuova "personalizzazione" della politica.

Le tecnologie attuali già consentono forme di partecipazione ieri impensabili, e sempre più le consentiranno nel futuro. Si possono immaginare modi di coinvolgimento, in tempo reale, dei singoli membri delle diverse comunità (locali ed anche nazionali) nelle decisioni comuni di natura meno tecnica e più direttamente legata ai valori.

Anche qui si impone un previo lavoro di scavo culturale. Occorre infatti, da un lato, determinare gli ambiti entro i quali fare ricorso alla democrazia diretta (evidentemente più agevole a livello municipale o di quartiere che ai livelli più alti, ma concepibile e praticabile per determinate materie anche a tali livelli); d'altro lato, occorre studiare i modi per scandire diversamente i tempi delle consultazioni elettorali, evitando quella sorta di campagna elettorale permanente che, ad esempio in Italia, paralizza l'azione del governo perché è sempre tempo d'elezioni in qualche angolo del paese.

La struttura federale del potere non è di per sé determinante in questo ordine di problemi. Ma certamente la questione del ruolo rispettivo della democrazia diretta e delle istituzioni rappresentative va agganciata a quella della sussidiarietà ai diversi livelli del potere.

12. Anche gli aspetti specificamente europei della crisi delle democrazie nazionali sono da collegare, in prospettiva, con le soluzioni offerte dall'unione federale del nostro continente. La crisi dello Stato nazionale, pur connotata diversamente, è una realtà odierna in tutti i paesi d'Europa: crisi di consenso, crisi di identità, crisi di modelli di società, crisi di visione del futuro.

La risposta europea a questi problemi non è univoca ma plurima. Essa esige peraltro, per divenire concretamente proponibile, l'irreversibilità del processo di unificazione economica e politica del continente. Questa esige, a sua volta, il superamento di alcuni nodi istituzionali, che consentano un governo europeo.

Senza un governo europeo l'unione monetaria non può riuscire né tanto meno durare. Occorre rafforzare il primo pilastro con alcune misure fondamentali (codecisione legislativa del Parlamento europeo, decisioni a maggioranza del Consiglio, riforma a maggioranza dei trattati, aumento del bilancio comunitario con risorse proprie).

Occorre rendere operativi il secondo e il terzo pilastro con il superamento del principio nefasto della cooperazione intergovernativa su base unanimistica: il principio delle decisioni a maggioranza e il gioco congiunto delle quattro istituzioni deve svolgersi — pur se in forme e in misure diverse — anche sui fronti della politica estera, della sicurezza, degli affari interni e della giustizia.

Occorre definire i principî della futura costituzione europea (almeno cinque: sovranità popolare, equilibrio dei poteri, sussidiarietà, concorrenza, solidarietà). E questo con il coinvolgimento diretto del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali.

Occorre appoggiare con ogni energia le ipotesi e le spinte per un nucleo duro a favore di un avanzamento più rapido verso i traguardi dell'unione federale. Deve peraltro essere chiaro che il nucleo sarà caratterizzato: a) dall'apertura permanente ai paesi dell'Unione che chiederanno di entrare a farne parte successivamente; b) dall'adozione coerente del metodo comunitario, integra-

to con le riforme istituzionali indispensabili (gioco congiunto delle quattro istituzioni, decisioni sempre a maggioranza).

13. La Conferenza intergovernativa costituisce la prossima ineludibile tappa di questo processo. Occorre fare ogni sforzo perché i risultati siano di rilievo. Il ruolo del Governo italiano può risultare determinante, dopo la riconquista recente della credibilità europea dell'Italia.

Il MFE deve impegnarsi a fondo su questo fronte.

14. La tappa successiva dovrà essere l'appello al popolo attraverso i suoi rappresentanti europei e nazionali. La costruzione europea deve essere completata e sancita in forma esplicita dalla sovranità popolare. Si avvicina l'ora della battaglia per la costituente europea.

L'Europa e la politica di solidarietà

Alberto Majocchi

1. Disoccupazione, Unione monetaria e globalizzazione

La situazione europea diventa sempre più difficile. Da un lato, la necessità di adeguarsi ai parametri di Maastricht obbliga tutti i paesi che intendono far parte del primo nucleo dell'Unione monetaria ad adottare politiche fiscali fortemente restrittive, per ridurre i disavanzi e l'ammontare del debito accumulato in passato e per far scendere il tasso di inflazione, mantenendo stabile il tasso di cambio; d'altro lato, appare sempre più arduo far fronte alla concorrenza dei paesi industrialmente emergenti, che sono in grado di produrre e di esportare merci a prezzi molto competitivi grazie ai bassi livelli del costo del lavoro che prevalgono in queste aree del mondo.

In vista della scadenza del 1999, la via verso l'Unione monetaria appare dunque assai impervia dato che le politiche adottate generalmente in Europa sembrano destinate inevitabilmente a far aumentare il livello della disoccupazione, provocando così una reazione negativa da parte dell'opinione pubblica che imputa a Maastricht l'aggravarsi di questo flagello sociale, anche perché osserva che in altri paesi come la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, che non sono obbligati ad adattarsi ai vincoli fiscali imposti per entrare a far parte dell'Unione monetaria e dove diverse sono le condizioni strutturali del mercato del lavoro, la disoccupazione si presenta in forme molto più attenuate.

Più in generale, è ormai opinione diffusa che l'Europa non sia attrezzata per far fronte alla grande sfida della globalizzazione. I fattori di crisi dell'Europa vengono normalmente identificati nella

rigidità strutturale del mercato del lavoro, nell'elevato costo imposto alle imprese per il finanziamento del sistema di sicurezza sociale e, soprattutto, nell'eccessivo livello della pressione fiscale. E, in conseguenza, due indicazioni politiche vengono generalmente tratte da queste osservazioni:

— per accrescere l'occupazione, l'Europa deve deregolamentare il mercato del lavoro, seguendo l'esempio americano;

— per rendere più competitiva la propria produzione al fine di far fronte con successo alla concorrenza internazionale, l'Europa deve abbandonare i propri costosi sistemi di sicurezza sociale e ridurre le dimensioni dell'intervento pubblico in modo tale da poter contenere il livello della pressione fiscale, rilanciando così i consumi e la produzione.

La revisione dello stato sociale, la riduzione delle pensioni, la contrazione della dimensione del settore pubblico vengono dunque normalmente presentate come una conseguenza inevitabile di Maastricht e del processo di globalizzazione che ha investito l'economia mondiale. Questo punto di vista, che è risultato dominante nella classe politica e nel mondo accademico nel corso dell'ultimo ventennio, deve essere analizzato in profondità anche al fine di definire una strategia efficace per la costruzione di un'Unione europea a carattere federale. In effetti, le scelte politiche che discendono da questa impostazione rischiano di alienare il sostegno dell'opinione pubblica nei confronti del processo di unificazione europea, rendendo così difficile il varo di un'azione che miri a promuovere il rispetto del metodo costituente al fine di superare i limiti della cooperazione intergovernativa nel processo di revisione delle disposizioni istituzionali del Trattato di Maastricht.

In questo rapporto, dopo aver indicato quali sono stati gli effetti più significativi che si sono manifestati a seguito delle scelte adottate negli ultimi due decenni dalla politica economica americana - in particolare gli effetti positivi sull'occupazione accompagnati da effetti perversi sulla distribuzione del reddito -, cercheremo quindi di valutare in che modo la crescita dei paesi industrialmente emergenti può esercitare un effetto negativo rispetto all'andamento della congiuntura nei paesi avanzati e, soprattutto, l'impatto negativo che l'aumento delle esportazioni di merci e delle importazioni di capitale da parte di questi paesi può avere rispetto alla crescita della disoccupazione nei paesi avanzati; infine cercheremo di analizzare le giustificazioni di una politica attiva di solidarietà interna e esterna - che rappresenta un elemento essenziale del modello europeo -, e le risorse di cui l'Europa può

disporre per sviluppare questa politica.

2. La politica americana, la crescita della disegualianza nella distribuzione del reddito e il ruolo dei paesi industrialmente emergenti

Nel periodo compreso fra il 1973 e il 1994 in Europa non è stato creato alcun nuovo posto di lavoro; nello stesso periodo negli Stati Uniti - anche se la popolazione è inferiore di un terzo a quella europea - i nuovi posti creati sono stati 38 milioni. I tassi di disoccupazione europei, che negli anni '50 e '60 sono stati pari alla metà di quelli americani, a metà degli anni '90 sono circa il doppio rispetto agli Stati Uniti (nel 1995 10.8% rispetto a 5.4%). Ma, se questi aspetti del mercato del lavoro devono essere valutati correttamente, occorre riflettere altresì sul fatto che negli Stati Uniti, mentre il prodotto in termini reali è cresciuto del 36% dal 1973 al 1995, i salari reali degli operai semplici sono diminuiti del 14%. Nel decennio degli anni '80 tutti gli incrementi di reddito conseguiti sono stati distribuiti a favore del 20% con redditi più elevati della forza lavoro e, addirittura, il 64% è affluito all'1% più ricco. In particolare, negli ultimi due decenni soltanto il 20% più ricco della forza lavoro ha visto aumentare i suoi redditi del 10%, mentre tutti gli altri hanno subito una riduzione che cresce al diminuire del reddito per cui il 20% più povero della forza lavoro ha subito una contrazione del valore reale del salario pari al 23%.

I fenomeni che si sono manifestati negli Stati Uniti tendono a diffondersi nel resto del mondo industrializzato. All'inizio degli anni '80 la crescente disegualianza nella distribuzione del reddito incomincia a manifestarsi nel Regno Unito: mentre il reddito medio cresce di più di un terzo dal 1979 al 1993, il reddito del 10% più povero diminuisce del 17%. E, all'inizio degli anni '90, fenomeni analoghi incominciano a manifestarsi anche nell'Europa continentale, ma in questo caso accompagnati anche da un livello crescente di disoccupazione. Tuttavia, prima di giungere alla conclusione che l'Europa deve adattarsi al modello americano, occorre riflettere sull'osservazione di L. Thurow che "nessun paese che non abbia sperimentato una rivoluzione o una sconfitta militare seguita da un'occupazione del suo territorio ha probabilmente mai avuto una crescita altrettanto rapida o diffusa nella disegualianza quale quella occorsa negli Stati Uniti negli ultimi due decenni" (1).

In realtà in tutti i paesi industrializzati dagli inizi degli anni '80 si è assistito a una riduzione della richiesta di lavoratori non

qualificati. In Usa e nel Regno Unito, dove c'è una forte flessibilità salariale, questo fenomeno ha prodotto un'accentuata divaricazione di reddito tra lavoratori secondo il loro grado di istruzione, senza provocare forte disoccupazione; in Europa, in cui la flessibilità salariale, per quanto accresciuta, è tuttavia minore, l'effetto è stato un forte aumento della disoccupazione. L'opinione più diffusa è che la globalizzazione dei mercati è stata una delle cause di questo fenomeno. I paesi in via di sviluppo possono ormai contare, oltre che sulla tradizionale abbondanza di manodopera a basso prezzo, su notevoli apporti di capitali, totalmente mobili, e di tecnologia, che è diventata un'esternalità facilmente appropriabile. In una situazione di questo tipo il ragionamento che viene fatto appare semplice e di immediata evidenza: se un paese impara a fare le stesse cose che prima producevano soltanto i paesi avanzati, ma i suoi lavoratori - anche se hanno una produttività leggermente inferiore - sono disposti a lavorare per un salario che in alcuni casi è pari a un cinquantesimo di quello prevalente nei paesi ricchi, allora sembra pacifico che i paesi avanzati sono destinati a veder ridurre i loro posti di lavoro o contrarsi il livello di vita della popolazione.

L'aspetto più odioso di questo ragionamento è che si imputa ai paesi a bassi salari la crescita della disoccupazione. Ma questa conclusione non sembra accertata né dal punto di vista teorico, né dal punto di vista empirico. Da un punto di vista teorico, Krugman (2) dimostra che un aumento della produttività nei paesi in via di sviluppo (PVS) provoca una crescita degli standard di vita nei paesi industrialmente emergenti senza effetti negativi sui salari e l'occupazione nei paesi avanzati. In particolare, se l'aumento della produttività si manifesta nei settori *low-tech*, i paesi arretrati produrranno questi beni a costi più bassi e di questo beneficeranno anche i lavoratori del Nord avanzato che, importando questi beni a prezzi ridotti, potranno disporre di salari reali più elevati in termini reali. Ma anche nel caso in cui la produttività nei PVS cresca allo stesso tasso nei settori *low-tech* - in cui sono specializzati i PVS - e *medium-tech* - dove i PVS sono in concorrenza con i paesi avanzati -, l'aumento dei salari al Sud sarà compensato dall'incremento della produttività, e quindi i prezzi dei beni *low-tech* rimarranno invariati senza alcun effetto negativo per i salari reali dei paesi del Nord.

Inoltre, uno studio recente di Lawrence mostra che negli Stati Uniti le grandi industrie che hanno più del 50% dei dipendenti con livello scolastico superiore sono quelle cui si deve il 75% delle esportazioni verso i PVS, mentre nei settori di base, dove si

concentra il 60% delle importazioni dai PVS, i lavoratori qualificati sono meno del 35%. Da questo studio risulta altresì che anche se nel Nord tutta la produzione nei settori di base fosse gradualmente sostituita nello spazio di 15 anni da importazioni provenienti dai PVS, compensandola con un aumento di pari valore delle esportazioni di prodotti ad alto contenuto di manodopera qualificata, secondo le stime di Lawrence i salari reali dei lavoratori non qualificati si ridurrebbero al massimo del 2.5% in termini reali, ossia meno dello 0.16% all'anno.

In realtà, molte delle preoccupazioni relative alla crescita dei paesi del Sud sono legate ai movimenti di capitale piuttosto che agli scambi di merci. Da un punto di vista teorico è vero che un trasferimento consistente di fondi dal Nord verso i PVS può provocare una riduzione dei salari nei paesi avanzati; ma, in pratica, i flussi effettivi che si sono manifestati dopo il 1990 sono troppo limitati per produrre effetti significativi. I risultati di Lawrence sono confermati dalle stime di Krugman, secondo cui "i flussi di capitale verso il Terzo Mondo dal 1990 hanno ridotto i salari reali nel mondo avanzato di circa lo 0.15%" (p. 123).

In definitiva, il problema della perdita di reddito dei lavoratori non qualificati nel Nord del mondo va affrontato non imponendo vincoli all'importazione dai PVS, ma investendo in formazione. E questo è particolarmente vero in Europa dove soltanto il 42% dei giovani consegue un diploma di scuola secondaria contro il 75% negli Stati Uniti e il 90% in Giappone. E' questo quindi l'obiettivo strategico di una politica di sostegno alla ripresa dell'occupazione che si proponga di garantire al contempo la riduzione dei margini di diseguaglianza nella distribuzione del reddito. E, non a caso, questo obiettivo rappresenta uno degli assi portanti del Piano Delors e è stato considerato prioritario dal Presidente Clinton nella definizione di una nuova politica destinata a portare gli Stati Uniti nel nuovo secolo con una società più capace di coniugare la crescita con l'equità.

3. Le giustificazioni di una politica di solidarietà

Se si accetta il punto di vista che in realtà non solo l'Europa non deve porre limiti alle importazioni dai PVS, ma deve rafforzare le politiche di solidarietà per favorire lo sviluppo delle aree più arretrate incapaci di avviare un processo di sviluppo che si auto-alimenta, occorre analizzare con più attenzione due problemi importanti e fra di loro connessi:

— il primo riguarda i fattori che possono giustificare il "razio-

nale" di una politica di solidarietà. Si tratta in sostanza di valutare le ragioni che possono indurre l'Unione europea a sviluppare una politica di questo tipo, anche di fronte ai gravi problemi di ordine sociale legati a una crescita dell'immigrazione di origine extra-comunitaria;

— il secondo riguarda le dimensioni finanziarie della politica di aiuti e la sua compatibilità con i vincoli sempre più rigidi che tutti i paesi europei devono fronteggiare, anche in vista del rispetto dei criteri di Maastricht.

Una volta trovata una risposta adeguata a questi due problemi sarà allora possibile affrontare la questione di fondo, ossia quali cambiamenti sono necessari per l'Europa al fine di passare da una politica puramente negativa di controllo dell'immigrazione attraverso misure coercitive a una politica positiva di sostegno allo sviluppo dei paesi da cui proviene l'immigrazione extra-comunitaria.

Il punto di partenza di questa analisi è legato alla constatazione che certamente dietro alle politiche di solidarietà vi sono forti ragioni di ordine morale. La fratellanza rappresenta un aspetto essenziale del corredo etico dell'uomo moderno. Ma in sede politica è altresì importante cercare di vedere se vi possono essere giustificazioni di altro tipo per una politica di solidarietà, tenendo presente che i comportamenti politici - per utilizzare la distinzione weberiana - sono dominati dalla morale della responsabilità, e non dalla morale della convinzione. L'obiettivo è quello di mostrare che una politica di solidarietà può essere concretamente praticabile in condizioni che vedono l'interesse dell'Europa coincidere con il dovere morale.

Un primo aspetto da sottolineare riguarda il problema della sicurezza. La stabilizzazione della situazione economico-sociale nei paesi che si affacciano sul Mediterraneo rappresenta certamente un elemento essenziale di una politica che mira a garantire la sicurezza dell'Europa. Una politica di aiuti può quindi essere concepita come un tassello importante della politica estera dell'Unione europea. Ma vi è un altro aspetto da considerare, che riguarda la sicurezza interna. Una disparità eccessiva di reddito fra i paesi del Nord e del Sud del Mediterraneo tende a determinare flussi incontrollati di immigrazione, con una serie di costi sia per il paese di abbandono - che, per esempio, ha investito risorse nei giovani che poi utilizzano il capitale umano così acquisito nel paese in cui emigrano -, sia per il paese di destinazione, oggetto di movimenti di popolazione che generano costi economici e sociali di notevoli dimensioni. Considerazioni analoghe si possono ugual-

mente applicare, sia pure su scala diversa, ai paesi dell'Europa centrale e orientale e agli Stati dell'ex-Unione Sovietica, dove la popolazione sopporta con crescente difficoltà i costi del passaggio ad un'economia di mercato.

Ma vi è un'altra giustificazione di fondo - di natura economica - per trasferimenti a carattere perequativo fra regioni caratterizzate da diversi livelli di sviluppo, e questa si fonda sul concetto di residuo fiscale introdotto da Buchanan (4), un economista liberale interessato a limitare all'essenziale gli interventi del settore pubblico. Buchanan dimostra infatti che, a parità di sforzo fiscale, in un'area ricca il residuo fiscale - ossia la differenza fra le imposte versate dai residenti e i benefici ottenuti attraverso la spesa pubblica - è sempre maggiore rispetto ad un'area povera, dato che il reddito pro-capite è per definizione più elevato e può quindi sostenere il finanziamento di una quantità maggiore di servizi pubblici. Vi sarà quindi sempre una convenienza sia per le persone fisiche - ricche o povere -, sia per le imprese di localizzarsi nell'area più ricca, favorendo così un'accentuazione delle disparità territoriali nella distribuzione del reddito. Senza un intervento pubblico correttivo il mercato non è in grado di eliminare le disuguaglianze nella distribuzione del reddito, che tendono invece ad aggravarsi nel tempo.

Sulla base di questa teoria del residuo fiscale è quindi possibile giustificare l'esistenza di trasferimenti perequativi, purché evidentemente la struttura di questi trasferimenti non sia tale da disincentivare lo sforzo fiscale da parte degli enti recipienti. Queste considerazioni valgono naturalmente anche nei rapporti fra paesi diversi e possono rappresentare un'altra importante giustificazione per una politica di solidarietà. Ma le motivazioni di natura economica non si arrestano qui e possono essere facilmente chiarite facendo riferimento al precedente storico del Piano Marshall.

La situazione dell'economia mondiale nel secondo dopoguerra presenta in effetti due problemi gravissimi. Gli Stati Uniti escono da una fase di boom durante il periodo bellico in quanto la produzione è sostenuta dalla spesa militare, e devono affrontare la difficile transizione dall'economia di guerra all'economia di pace in condizioni di domanda interna stagnante e di domanda internazionale debolissima. L'Europa infatti, e questo è il secondo problema, da un lato deve aumentare il livello delle importazioni dato che l'intero apparato produttivo è da ricostruire dopo il disastro della guerra combattuta sul terreno europeo e, d'altra parte, deve garantire un certo livello di vita alla popolazione anche per far fronte alla

sfida ideologica che proviene dal mondo comunista. Ma l'Europa non ha i mezzi per finanziare le importazioni perché la sua capacità produttiva è crollata e non è quindi in grado di esportare nella misura necessaria per procurarsi i dollari destinati a pagare le importazioni.

Il Piano Marshall rappresenta lo strumento per trovare una soluzione efficace di questo duplice problema e costituisce un esempio di leadership illuminata da parte di un grande paese. Da un lato gli Stati Uniti trasferiscono le risorse finanziarie necessarie all'Europa, che può così avviare il processo di ricostruzione importando macchinari e beni di prima necessità dagli Stati Uniti; d'altra parte, le accresciute importazioni europee stimolano il livello di domanda negli Stati Uniti, facilitando la riconversione dell'apparato produttivo verso la produzione civile. Al contempo - e anche questo è un fatto di grande rilievo - si deve ricordare che il Piano Marshall è destinato all'insieme dei paesi europei e rappresenta quindi un potente fattore di stimolo per l'avvio del processo di integrazione delle economie europee, accelerando così fortemente lo sviluppo e consentendo all'Europa di poter far a meno in tempi brevi degli aiuti americani.

Come è stato anticipato lucidamente da Altiero Spinelli (5), l'Europa si trova oggi di fronte ad una sfida analoga a quella che gli Stati Uniti hanno saputo vincere nel secondo dopoguerra. In Europa c'è un eccesso di capacità produttiva potenziale che non viene utilizzata perché eccede le dimensioni della domanda. D'altra parte nell'Europa orientale e nei paesi del Mediterraneo c'è una domanda potenziale che non diventa effettiva perché questi paesi non dispongono di un reddito sufficiente. Si tratta di avviare un Piano Marshall per i paesi dell'Est e del Sud per sostenere il processo di crescita e al contempo per garantire una domanda solvibile per le esportazioni dell'industria europea. La politica di aiuti non è quindi vantaggiosa soltanto per i paesi recipienti, ma anche per l'Europa. L'interesse dell'Europa coincide con il dovere morale degli europei.

4. Le risorse per una politica di solidarietà

Se quindi è possibile dare una risposta positiva al primo quesito, si tratta di valutare se esistono le risorse per questa politica in una situazione in cui i bilanci pubblici dei paesi europei sono sottoposti a notevoli limitazioni anche in vista del rientro entro i vincoli fissati dal Trattato di Maastricht. Il problema è stato affrontato in un recente Rapporto (6) elaborato da un gruppo di

economisti per conto della Commissione europea. Una conclusione importante che emerge dal Rapporto riguarda le dimensioni del bilancio comunitario. In esso si riconosce che al livello europeo spettano sostanzialmente compiti di indirizzo e di governo, mentre le risorse da utilizzare per la politica allocativa e di stabilizzazione provengono in prevalenza dai bilanci nazionali - e in prospettiva si può addirittura pensare che provengano in misura prevalente dai bilanci sub-nazionali.

In questo caso, le dimensioni del bilancio comunitario possono essere molto più ridotte rispetto a quanto avviene normalmente nell'esperienza degli Stati federali. In effetti, su questo punto il Rapporto sostiene che è possibile conseguire gli obiettivi dell'UEM con un bilancio di dimensioni limitate, pari all'incirca al 2% del PIL europeo, che includa una riserva pari a circa lo 0,2% del PIL da destinare a un meccanismo ad hoc di stabilizzazione regionale finanziato da un fondo di riserva alimentato dai contributi degli Stati membri.

Viene quindi a cadere l'indicazione avanzata nel rapporto MacDougall per un bilancio le cui dimensioni dovrebbero raggiungere, nel caso di un'Unione monetaria completa, il 5-7% del PIL europeo. Non basta. Secondo gli estensori del Rapporto, circa la metà del bilancio nella prospettiva dell'UEM dovrebbe poi essere destinata a obiettivi di solidarietà. In effetti, su un bilancio pari a circa il 2% del PIL europeo, un ammontare di risorse compreso fra lo 0,4% e lo 0,5% dovrebbe essere assegnato alla spesa strutturale - incluso il fondo di coesione creato a Maastricht -, e quindi alla solidarietà interna verso le regioni più deboli; mentre un ammontare compreso fra lo 0,5% e lo 0,55% del PIL dovrebbe essere stanziato in bilancio per la solidarietà esterna, incluso il Fondo europeo di sviluppo.

Questa valutazione si fonda in larga misura sul precedente del Piano Marshall. In quella circostanza, gli Stati Uniti trasferiscono in un periodo di quattro anni sotto forma di contributi a fondo perduto una somma pari all'1% del PIL americano, corrispondente al 2% del PIL dei paesi europei destinatari degli aiuti. Applicando in modo ponderato questi due criteri e ipotizzando che l'Unione europea e gli Stati membri mettano a disposizione all'incirca la metà delle risorse finanziarie necessarie, si arriva ad una cifra totale di aiuti europei da destinare ai paesi dell'Est e all'ex-Unione Sovietica pari a 130 miliardi di Ecu. Nell'ipotesi che la ripartizione dell'onere degli aiuti fra l'Unione e gli Stati membri venga mantenuta al livello attuale, una somma pari a circa 100 miliardi di Ecu dovrà essere complessivamente imputata a carico del

bilancio comunitario. Se si assume, infine, che il programma di aiuti sia distribuito su un periodo di dieci anni, circa 10 miliardi di Ecu - pari allo 0,2% come quota sul PIL - dovranno essere imputati ogni anno a questo titolo sul bilancio comunitario. Se si aggiungono le somme destinate allo sviluppo dei PVS si arriva all'ammontare previsto dal Rapporto, pari a circa lo 0,5% del PIL europeo.

Da questa analisi si possono già trarre alcune conclusioni significative. In primo luogo, è giusto e necessario che l'Unione europea manifesti chiaramente la sua volontà di procedere al più presto all'allargamento per garantire lo sviluppo democratico nei paesi dell'Europa dell'Est e nell'ex-Unione Sovietica e per scongiurare i rischi di disintegrazione dell'ordine internazionale legati al rafforzamento delle tendenze nazionalistiche che si manifestano in quest'area. Ma l'allargamento ha un costo in termini economici, e questo costo deve essere chiaramente valutato, per definire gli strumenti di finanziamento che occorre attivare per far fronte a questi costi addizionali. D'altra parte, il necessario sostegno finanziario ai paesi dell'Europa centrale e orientale non deve far diminuire l'impegno per lo sviluppo dei paesi che si affacciano sulla sponda meridionale del Mediterraneo.

5. Il finanziamento della politica di solidarietà e gli sviluppi istituzionali

Se si tiene conto delle dimensioni dello sforzo finanziario che l'Unione dovrà sostenere per apportare un aiuto significativo non soltanto ai paesi in via di sviluppo, ma anche ai paesi dell'Est nella transizione all'economia di mercato, è evidente che si dovrà aumentare la quantità di risparmio in formazione in Europa, il che implica - dato il livello del reddito - una riduzione corrispondente dei consumi. E' quindi necessario riprendere in considerazione la tematica dell'austerità non solo per far fronte all'emergenza ambientale e per promuovere un modello di sviluppo sostenibile, ma anche per contenere i consumi superflui delle società opulente e garantire così il risparmio necessario allo sviluppo dell'Europa orientale e dei paesi del Terzo Mondo.

Nella prospettiva che vengano impiegati strumenti fiscali per frenare i consumi e promuovere in conseguenza la formazione di nuovo risparmio, appare di notevole interesse la possibilità di utilizzare l'imposta energia/CO₂, proposta recentemente dalla Commissione nel quadro di una politica volta a combattere l'effetto serra, anche come strumento di finanziamento del bilancio comunitario. Al di là degli effetti ambientali, questa ipotesi presen-

ta due ulteriori aspetti nettamente positivi:

— in primo luogo, essa può rafforzare l'efficacia della politica di stabilizzazione a livello comunitario, in quanto l'imposta energia/CO₂ presenta buone caratteristiche di stabilizzazione automatica. Il consumo di energia varia infatti con immediatezza al mutare della situazione congiunturale. Il prelievo diminuisce quindi se l'economia europea entra in recessione e aumenta in periodi inflazionistici:

— inoltre, un bilancio dell'Unione finanziato prevalentemente attraverso l'IVA e un'imposta sull'energia sembra adeguarsi in larga misura alle esigenze di una moderna riforma fiscale. Nella letteratura finanziaria contemporanea tende infatti ad affermarsi l'opinione che un buon sistema fiscale debba incidere sui consumi - per favorire il risparmio in una situazione in cui globalmente la domanda di investimenti eccede l'offerta di fondi - e sull'uso di risorse naturali scarse, per favorire uno sviluppo sostenibile.

Ma c'è un altro aspetto da considerare, che riguarda più direttamente lo sviluppo istituzionale della Comunità. Di fronte alla proposta di aumentare le dimensioni del bilancio comunitario fino al 2% del PIL europeo, è probabile che si manifestino reazioni negative da parte degli Stati membri che dovranno versare maggiori contributi all'Unione europea in una situazione in cui il rispetto dei vincoli di Maastricht impone già notevoli sacrifici a tutti gli Stati membri. Questa reazione è comprensibile in quanto gli Stati dovrebbero sopportare il costo politico derivante dall'incremento della pressione fiscale, mentre il beneficio provocato dalla spesa verrebbe imputato all'Unione. La via di uscita da questo apparente dilemma è di attribuire, sulla base dei principi del federalismo fiscale, un autonomo potere di tassazione all'Unione, associando nel processo decisionale i due rami dell'autorità di bilancio - Consiglio e Parlamento europeo. In questo modo le forze politiche e sociali avrebbero la possibilità di intervenire nel processo di definizione della politica fiscale dell'Unione, che potrà decidere un aumento della spesa soltanto nella misura in cui sarà capace di garantire un consenso sufficiente o per ridurre altre spese o per aumentare la pressione fiscale.

L'allargamento - in misura contenuta - delle dimensioni del bilancio comunitario e il riconoscimento all'Unione del potere di decidere sull'incremento delle risorse proprie attraverso un meccanismo federale - che implica la partecipazione al contempo del Parlamento europeo e del Consiglio dei Ministri con una decisione presa a maggioranza qualificata - ogni volta che viene deciso un aumento della spesa pongono evidentemente sul tappeto il proble-

ma di una revisione delle clausole istituzionali del Trattato di Maastricht in modo tale da attribuire all'Unione un carattere genuinamente federale. E questa trasformazione rappresenta altresì la premessa per poter avviare a soluzione in termini positivi il problema dell'immigrazione, accrescendo la solidarietà fra l'Europa e i paesi in via di sviluppo. Questa nuova politica di un'Unione a struttura federale potrebbe garantire al contempo una maggiore sicurezza per l'Europa e una domanda addizionale per la produzione europea e, d'altro lato, il rafforzamento delle potenzialità di sviluppo per i paesi ad economia arretrata, in modo tale da garantire una prospettiva di occupazione ai giovani di questi paesi, non più costretti all'emigrazione dalla ricerca di un posto di lavoro.

6. La politica europea per uno sviluppo sostenibile e il Piano Delors

In un quadro istituzionale destinato a raggiungere la forma di un vero e proprio Stato federale diventerà finalmente possibile attivare le politiche economiche necessarie per sostenere un processo di sviluppo dell'economia europea e la ripresa dell'occupazione. In questo contesto il punto di riferimento essenziale è il Libro Bianco su «Crescita, competitività e occupazione», presentato dalla Commissione al Consiglio europeo riunito a Bruxelles il 10-11 dicembre 1993. Questo Libro Bianco, che è ormai generalmente conosciuto come il Piano Delors, non può essere considerato, in modo limitativo, come soltanto un programma che contiene un insieme di misure congiunturali volte a rilanciare l'attività economica nell'ambito dell'Unione europea. Certamente questo obiettivo era considerato di grande rilievo da parte dei capi di Stato e di governo quando hanno dato mandato al Presidente della Commissione europea di elaborare il Libro Bianco; ma è altrettanto evidente che Delors ha voluto dare un respiro più ampio all'insieme delle sue proposte. Non a caso il sottotitolo del Libro Bianco recita: «Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo».

Il Libro Bianco si apre con un'analisi dei limiti che contrassegnano attualmente l'evoluzione dell'economia europea nel contesto dello sviluppo dell'economia mondiale. L'Europa ha oggi un'economia meno competitiva, caratterizzata da un livello elevato di disoccupazione e da un uso eccessivo delle risorse naturali. Il primo obiettivo che l'Unione europea deve quindi proporsi è quello - per usare una terminologia che è stata ripresa nel 5°

Programma di Azione Ambientale - di promuovere lo sviluppo sostenibile, rendendo l'economia più competitiva, assorbendo al contempo una maggiore quantità di manodopera e riducendo l'utilizzo di risorse naturali. Il Libro Bianco si propone altresì di avviare un dibattito sulle politiche che devono essere adottate - prevalentemente al livello degli Stati membri - per rilanciare l'economia e per far fronte al flagello sociale della disoccupazione.

In primo luogo, la crescita degli investimenti pubblici è ritenuta indispensabile non soltanto in un'ottica congiunturale per rilanciare la domanda, ma anche in una prospettiva di lungo periodo per favorire la ripresa di una crescita equilibrata nell'ambito del mercato interno, eliminando così alcune strozzature causate dalla limitazione della spesa pubblica conseguente alle politiche di aggiustamento finanziario perseguite recentemente dai paesi membri. Si deve tener presente d'altra parte che, su 20 miliardi di Ecu necessari per finanziare questi investimenti, l'ammontare di fondi da raccogliere sul mercato dei capitali è limitato a 8 miliardi, dato che gli altri fondi sono già disponibili attraverso gli stanziamenti dei fondi strutturali del bilancio comunitario e i prestiti della Banca europea degli investimenti.

L'adozione di un programma ambizioso di investimenti pubblici è anche indispensabile per legare più strettamente l'Europa comunitaria con i paesi dell'Europa centrale e orientale e con l'Europa del Sud. E' evidente che nella definizione di questo programma, sulla base del principio di sussidiarietà, tutti i livelli di governo devono risultare coinvolti, in quanto non è pensabile di dare avvio ad uno sforzo di queste dimensioni senza coinvolgere nelle scelte anche gli enti di livello inferiore, più legati al territorio e capaci quindi di indirizzare nella giusta direzione le scelte degli investimenti.

Gli investimenti infrastrutturali rappresentano un elemento di rilievo per rendere nel lungo periodo più competitiva l'economia europea. Ma il fattore decisivo per rilanciare la crescita, rafforzare la competitività e incentivare l'occupazione è certamente costituito, nell'ottica del Piano Delors, dalla politica della formazione, della ricerca e dello sviluppo tecnologico. In realtà nella situazione attuale sia la ricerca di base che la ricerca applicata presentano una serie di punti deboli a livello europeo. Per ovviare a queste debolezze è richiesto un grande impegno sia da parte degli Stati membri che dagli organi dell'Unione. Si tratta infatti di avviare nuove iniziative di ricerca di ampia portata in collaborazione con gli organismi nazionali di ricerca e con le imprese. Ma a questo fine è necessario adeguare le modalità e gli strumenti della ricerca

comunitaria, modulando l'intervento pubblico in funzione della maggiore o minore utilità economica e sociale dei risultati. In definitiva, mentre la formazione è indispensabile per garantire un flusso continuo di manodopera altamente specializzata e capace quindi di frenare la spinta alla perdita di reddito della forza lavoro, la politica della ricerca e dello sviluppo tecnologico dovrà promuovere una maggiore competitività nel lungo periodo della struttura economica dell'Unione europea.

Il Libro Bianco rileva inoltre che il modello di sviluppo perseguito nell'ambito dell'Unione europea è caratterizzato da un utilizzo insufficiente delle risorse di manodopera a fronte di un utilizzo eccessivo delle risorse naturali. Ne risulta quindi da due punti di vista contrapposti un deterioramento della qualità della vita. L'estesa disoccupazione crea notevoli costi sociali, che incidono in misura grave sul bilancio pubblico attraverso gli aumenti della spesa della sicurezza sociale e la riduzione della base imponibile delle imposte. E questi fenomeni risultano ancora più difficili da sopportare in un periodo in cui tutti gli Stati membri sono impegnati a ridurre i disavanzi per rispettare i vincoli imposti dal Trattato di Maastricht per aderire all'Unione monetaria. D'altro lato, l'eccessivo utilizzo delle risorse naturali impone costi notevoli alla collettività per riparare i danni già arrecati all'ambiente e per prevenirne di ulteriori.

La disoccupazione, inoltre, incide in misura notevole soprattutto sui lavoratori non qualificati. E in effetti l'elevata incidenza dei costi non salariali - imposte dirette e contributi sociali - aumenta il costo del lavoro per le imprese al di sopra della produttività di questa fascia di lavoratori, che conseguentemente non riescono a trovare occupazione. La ricetta che viene avanzata nel Libro Bianco consiste quindi in una riduzione dei costi non salariali del lavoro scarsamente qualificato in una misura compresa fra 1 e 2 punti di PIL entro l'anno 2000. Questa riduzione potrebbe essere finanziata con il gettito dell'imposta energia/carbonio, che è stata recentemente proposta dalla Commissione per combattere l'effetto serra.

La manovra considerata avrebbe quindi il vantaggio di affrontare contemporaneamente i due flagelli della disoccupazione e del deterioramento delle risorse ambientali. La tassa sull'energia - il cui gettito a regime dovrebbe aggirarsi intorno all'1% del PIL - aumenta il prezzo delle risorse energetiche e favorisce l'utilizzo di energia con minor contenuto di carbonio. Ne consegue un miglioramento dell'efficienza energetica e una riduzione delle emissioni inquinanti nell'atmosfera. Il gettito dell'imposta viene poi restituito

ito al sistema economico, sotto forma di riduzioni dei contributi sociali pagati dai lavoratori meno qualificati, facendone ridurre il costo relativo e favorendone così l'occupazione. Si potrebbe quindi ottenere, attraverso questa manovra, un «doppio dividendo».

Appare qui evidente un'evoluzione nella strategia che ha portato la Commissione a proporre l'introduzione in misura significativa di tributi ambientali. In effetti le imposte ecologiche rappresentano uno strumento per la correzione delle esternalità, che sono una causa di fallimento del mercato: si tratta di far pagare il danno ambientale ai soggetti inquinanti sulla base del principio «chi inquina paga», nella consapevolezza che l'internalizzazione degli effetti esterni può consentire al mercato di funzionare più efficacemente, eliminando così la necessità di ulteriori interventi correttivi da parte della pubblica amministrazione. Si tratta inoltre di raggiungere gli obiettivi ambientali al costo minimo, in quanto è ormai generalmente accettato il fatto che le tasse ambientali rappresentano uno strumento più efficiente degli standards in quanto consentono di raggiungere gli obiettivi fissati dalla pubblica amministrazione con un costo globale inferiore. Ma la discussione intorno all'introduzione di un'imposta energia/carbonio ha messo altresì in evidenza che ulteriori effetti positivi possono essere conseguiti attraverso l'utilizzo del gettito delle imposte ambientali per ridurre il prelievo di altre imposte che provocano effetti distorsivi sull'economia. In questa nuova ottica si tratta di avviare una riforma strutturale di fondo del sistema economico europeo, capace di ridurre al contempo la disoccupazione e l'uso delle risorse naturali, per avviare nei fatti la realizzazione di un modello di sviluppo sostenibile. L'obiettivo è quindi molto più ambizioso di una semplice manovra congiunturale volta a favorire l'occupazione del fattore lavoro attraverso una fiscalizzazione degli oneri sociali.

Alcune conclusioni sembrano emergere da questa analisi delle principali indicazioni contenute nel Libro Bianco:

— il problema del nuovo modello di sviluppo si pone in termini ormai indilazionabili, se si vuole promuovere una ripresa stabile e sostenibile dell'economia europea. Le soluzioni saranno probabilmente diverse a seconda delle condizioni di ciascun paese, ma le indicazioni del Piano Delors mostrano la direzione verso cui è necessario comunque procedere. Il punto essenziale consiste in una modificazione dei prezzi relativi in modo da orientare il mercato verso soluzioni che privilegino l'utilizzo del fattore lavoro e minimizzino il consumo di risorse ambientali. Fino ad

oggi la politica fiscale in Europa ha agito esattamente nella direzione opposta, riducendo il prelievo sull'uso delle risorse naturali e aumentando la pressione sull'impiego del fattore lavoro. La fiscalizzazione degli oneri sociali - in particolare, di quelli gravanti sul lavoro meno qualificato - finanziata dal gettito di un'imposta energia/carbonio avrebbe quindi l'effetto di porre in atto questo spostamento nei prezzi relativi, utilizzando poi il mercato per la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo caratterizzato da una minore disoccupazione e da una più incisiva protezione dell'ambiente;

— la politica indicata nel Libro Bianco richiede, per avere successo, la collaborazione di tutti i livelli di governo. Il principio di sussidiarietà, che è ormai parte integrante della legge fondamentale europea, implica non soltanto che alcuni poteri vengano mantenuti a livello nazionale, ma anche che regioni e enti locali vengano largamente utilizzati come livello decisionale ottimale. E' questo certamente il caso dell'attuazione del Libro Bianco, che richiede la sinergia di tutti i livelli di governo per mettere in atto le misure previste. La riforma istituzionale, destinata ad attribuire un'effettiva capacità di governo all'Unione europea, rappresenta quindi un primo requisito essenziale per la realizzazione del Piano Delors, ma essa dovrà procedere di pari passo con la riforma istituzionale italiana, per garantire una vera autonomia ai livelli di governo sub-statali. In questa prospettiva il disegno di un sistema efficace di federalismo fiscale rappresenta certamente il primo passo necessario a livello politico per avviare una effettiva responsabilizzazione dei livelli inferiori di governo e per rafforzare la loro capacità di partecipare autonomamente alla realizzazione del nuovo modello di sviluppo che dovrà caratterizzare l'economia europea all'alba del XXI secolo.

7. Conclusioni

Dall'analisi svolta in questo Rapporto sembra emergere con evidenza la conclusione che il processo di globalizzazione non deve arrestare la politica di solidarietà, all'interno e nei confronti dei paesi più deboli, che ha finora caratterizzato il modello europeo. Le difficoltà dell'occupazione non sono infatti imputabili alla crescita delle esportazioni di merci e delle importazioni di capitale dei PVS, ma dipendono in Europa soprattutto dalla mancanza di una politica economica capace di promuovere la crescita dei fattori da cui dipende lo sviluppo dell'economia europea, e quindi dell'occupazione: la ricerca scientifica e tecnologica, la formazione

di manodopera altamente qualificata, la formazione permanente. Non a caso, questi obiettivi sono al centro del Piano Delors, che rappresenta il primo tentativo serio di definire un programma di sviluppo dell'economia europea, che al contempo sia sostenibile nel lungo periodo in quanto compatibile con la tutela delle risorse naturali.

Ma l'Europa ha anche l'interesse - che coincide con un dovere morale - di promuovere una politica di sostegno a favore di quei paesi che non sono in grado di promuovere uno sviluppo che si auto-alimenti. I vincoli fiscali di Maastricht - e il patto di stabilità - rendono ancor più urgente l'allargamento delle dimensioni del bilancio comunitario almeno fino al 2% del PIL europeo, in modo tale da garantire che una quota pari almeno allo 0.5% venga destinato al finanziamento dei PVS. Queste dimensioni del bilancio sono altresì sufficienti per garantire una politica di solidarietà interna verso le regioni più deboli e di alimentare un fondo di stabilizzazione a favore dei paesi colpiti da shocks esogeni, per evitare che l'Unione monetaria venga messa in pericolo in quanto i paesi membri non dispongono più di strumenti di una politica attiva di stabilizzazione.

Ma queste indicazioni resteranno puramente astratte e prive di rilevanza pratica se non verrà portata a compimento una profonda riforma istituzionale capace di garantire un effettivo governo dell'economia europea. La discussione su questi temi deve essere portata urgentemente all'attenzione dell'opinione pubblica per evitare che si consolidi un diffuso sentimento di sfavore nei confronti del processo di unificazione europea. Maastricht e la globalizzazione non impongono la demolizione dello Stato sociale. La crisi dello Stato sociale, che è per alcuni aspetti spiegabile sulla base delle modificazioni economiche e demografiche intervenute nell'ultimo ventennio, potrà essere affrontata e risolta positivamente se l'Europa sarà capace di dotarsi di un governo che sia in grado di promuovere una politica attiva di sviluppo, interno e su scala mondiale. Il Piano Delors rappresenta il punto di riferimento. Anche in questa prospettiva occorre battersi per andare al di là dei modesti risultati che saranno conseguiti nella CIG per la revisione del Trattato di Maastricht e per promuovere un'azione efficace per il riconoscimento del potere costituente del popolo europeo.

NOTE

(1) L. Thurow, *The Future of Capitalism. How Today's Economic Forces Will Shape Tomorrow's World*, Brealey, London, 1996, p. 42.

(2) P. Krugman, *Does Third World Growth Hurt First World Prosperity?*, in K. Ohmae, *The Evolving Global Economy. Making Sense of the New World Order*, Harvard Business School Press, Boston, 1995, pp.113-127

(3) R. Lawrence, *Single World, Divided Nations*, Brookings Institution, Washington, 1996

(4) J. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, 1950, pp. 583-599

(5) A. Spinelli, *PCI, che fare? Riflessioni su strategia e obiettivi della sinistra*, Einaudi, Torino, 1978

(6) European Commission, "Stable Money, Sound Finances. Community Public Finance in the Perspective of EMU", *European Economy*, No 53, 1993

L'identità europea: la solidarietà e il modello sociale europeo

Raimondo Cagiano de Azevedo

La sovranità monetaria richiede, per essere efficacemente attuata, un governo europeo delle diverse variabili macro-economiche, che assuma, tra i suoi compiti, quello della realizzazione di una solidarietà tra i cittadini dell' Unione. Non solo, quindi, tra gli individui appartenenti ad una stessa comunità politico-territoriale, ma tra differenti comunità, secondo il cammino intrapreso dalla Comunità europea con la creazione dei Fondi strutturali.

All' origine del ritardo con il quale l' Europa si avvicina, nel suo processo di integrazione e di unione, alla Federazione europea, è forse proprio la politica sociale.

Proudhon ci aiuta a comprendere il perché di tale fondamentale causa di ritardo: egli parla in effetti di economia sociale con una visione di insieme dei rapporti economici e sociali che oggi si perdono sempre di più attraverso la divisione fittizia dell' economia, del politico e del sociale.

L' economia è stata così privata di una dimensione - la dimensione sociale - che le è assolutamente propria; e con questa sottrazione - più accademica che politica - essa ha finito con il perdere l' orientamento nella maggior parte delle vere e proprie politiche economiche e sociali.

All' origine dell' economia politica classica ci fu l' economia sociale, gli studi degli economisti politici inglesi sulle cause della miseria ed in particolare le pagine consacrate al festino della natura di Malthus sono il manifesto più evidente e significativo della nascita contemporanea dell' economia politica e dell' economia sociale. "Un uomo, nato su un terreno in cui la proprietà è stabilita, e che non può vivere nè del suo lavoro, nè del suo patrimonio, non ha alcun diritto di dividere il nutrimento degli altri uomini. Al grande banchetto della natura, non c'è il coperto per lui. Essa gli ordina di andarsene, e farà prontamente eseguire quest' ordine, se egli non trova il modo di suscitare la compassione di qualche altro dei conviviali. Se questi si ritirano, e gli fanno spazio, altri intrusi si presentano e sollecitano lo stesso favore. La voce si spande, che c'è di che nutrire tutti, e le pretese si moltiplicano. Il buon ordine e l' armonia, che regnavano alla festa, si trasformano in confusione e

discordia. L'abbondanza si trasforma in carestia. La felicità della quale godevano i conviviali, è turbata dallo spettacolo della miseria, che riempie la sala del banchetto; e attraverso le crisi importune di coloro che si lamentano, non senza qualche apparente ragione, che dopo averli invitati, si tradiscono le loro aspettative.. Infine, i conviviali imparano troppo tardi a riconoscere lo sbaglio che hanno fatto, di contraddire gli ordini della Regina del banchetto, che, per trattarli tutti con magnificenza, senza per questo oltrepassare i limiti del suo patrimonio, rifiuta per umanità di ricevere i nuovi venuti, quando la sua tavola è già piena”.

Così oggi, quando si parla di economia o di politica sociale, solo due vie permettono agli individui di entrarvi: si tratta del sistema della “cooptazione” o del sistema della “pietà”. La cooptazione in campo sociale significa semplicemente sottomettere il sociale all' economico: in altre parole esprimere il sociale in funzione dell' economico. I casi tipici oggi sono i rapporti sociali in campo sindacale, di salari o di disoccupazione nel momento in cui la pace sociale nelle imprese è il prezzo da pagare per garantire la produzione e l' accumulazione: dunque la cooptazione.

Il secondo sistema, con la stessa semplificazione, è la pietà che a volte si chiama solidarietà o rapporti di classe e di generazioni. La dimensione della pietà è una parte importante dell' economia e della politica sociale alla quale si ha accesso solamente per decisione altrui, senza partecipazione diretta delle persone interessate.

1. Il sociale in Europa

I due rami della politica sociale hanno caratterizzato il nostro secolo, il XX, in modo straordinario; e non perché non fossero esistiti prima - esistevano; Proudhon, e non solo lui, ne era cosciente - ma poiché nel nostro secolo, forse ad eccezione della Gran Bretagna, tale fenomeno è stato istituzionalizzato. Alla fine di questo secolo siamo obbligati a constatare il più grande fallimento dell' istituzionalizzazione delle politiche sociali: il trattato di Maastricht ne è l' esempio più evidente, come risultato del non-accordo tra i governi europei nei campi più sensibili e più interdipendenti dell' economia. I governi ed i responsabili dei nostri paesi non hanno dimenticato il sociale, ma malgrado i lunghi processi e le negoziazioni nessun accordo importante è stato possibile.

L'istituzionalizzazione delle politiche sociali è stata fatta in Europa soprattutto alla fine del XIX secolo ed all' inizio del XX: all' epoca il quadro economico e sociale era completamente

differente. Quando per esempio, oggi si parla della crisi dei sistemi pensionistici e di sicurezza sociale non si pensa mai che all'epoca la vita media in Europa era quella che oggi è propria delle popolazioni africane e asiatiche; non si pensa mai che le donne, all'epoca, lavoravano come gli uomini, ma al di fuori del sistema di sicurezza sociale; non si pensa mai che l'analfabetismo superava il 50% della popolazione mentre oggi è tipicamente residuale, dell'ordine da uno a due per cento delle nostre popolazioni, ecc. L'istituzionalizzazione delle politiche sociali su una tale base strutturale della popolazione non è più compatibile con i problemi ed i sistemi di oggi poiché si tratta dell'istituzionalizzazione di una cooptazione e di una pietà che ai nostri giorni si presentano in tutt'altro modo.

2. Un piano d'azione

Tre esempi sono l'espressione più evidente di questa nuova situazione: la disoccupazione, la famiglia ed i rapporti tra le generazioni.

Penso che un piano d'azione in materia di politica sociale verrà, come sempre, da due vie complementari: la prima sarà quella della necessità, e la seconda, forse, quella delle scelte. Fortunatamente ci troviamo nella parte del mondo in cui si dispone di tutti gli strumenti, compresa la tecnologia, per prendere le migliori decisioni; ma purtroppo siamo anche nella parte del mondo in cui le migliori decisioni sono prima in seguito alla necessità e poi, a volte, razionalizzate. Il caso del sociale è tipico: se si considera la disoccupazione, la famiglia, l'invecchiamento della popolazione, le pensioni sociali e di anzianità, e se si considerano le relazioni tra le generazioni, si ha il quadro delle più grandi questioni sociali contemporanee alle quali questa analisi può adeguatamente applicarsi.

Per esempio, un sistema capitalista moderno potrebbe funzionare con 19 milioni di disoccupati? Al di fuori dell'Europa, ci sarebbe ovunque nel mondo una condizione preliminare per una guerra civile. La disoccupazione è d'altra parte entrata nel meccanismo economico e sociale dell'Europa per cooptazione: essa fa parte del sistema, si paga questa parte del sistema per assicurare che il sistema stesso, nel suo insieme, continui a funzionare senza ritardi e senza interruzioni. Se, d'altra parte, si pensa in termini di sotto-occupazione - cosa che è un'idea congiunturale, poiché, per definizione, tutti gli impiegati di oggi sono dei sotto-impiegati rispetto ai loro avi, senza che nessuno domandi di ritornare al passato! - si potrebbe immaginare, senza scandalizzarsi, che tra

vent'anni gli impiegati lavoreranno quattro ore al giorno. E' la transizione che preoccupa poiché si tratta di rimettere in discussione non soltanto i disoccupati, ma anche gli impiegati di oggi. Ci sono dei cambiamenti che sembrano rivoluzionari e che, al contrario, sono l'evoluzione necessaria della società che progredisce verso il tempo libero piuttosto che verso il tempo lavorativo.

Se si pensa alle relazioni tra le generazioni, alla costituzione della famiglia, si constata che i giovani si sposano sempre meno: ma occorre riflettere sul fatto che le risorse necessarie per cominciare a costruire una famiglia in condizioni di dignità europea sono oggi al di fuori delle possibilità pratiche della maggior parte dei giovani, individui o coppie che siano. E nessuno domanda né auspica che la formazione delle nuove famiglie si faccia con la dimensione in risorse di un secolo fa o anche di cinquant'anni fa. Esistono anche altre ragioni, evidentemente: ma la risposta della realtà è la rinuncia o il ritardo nella formazione delle famiglie. Ed ancora una volta le risposte della politica sociale sono state nulle o insufficienti, nonostante l'europeo debba essere inanzi tutto un cittadino dell'Unione, e nonostante la quasi totalità delle spese iscritte nel bilancio della Comunità europea - oltre 73 miliardi di ECU nel 1994 - siano già destinate ad azioni che hanno un impatto sulla vita quotidiana degli europei.

Un terzo ed ultimo esempio è quello delle pensioni e dell'invecchiamento: se si paragona una popolazione in cui i lavoratori vanno in pensione a 60 anni, ma la vita media è di 62 anni (come avveniva cinquant'anni fa) con la popolazione di oggi, la cui vita media è di 75-80 anni, e nella quale è profondamente cambiata la presenza femminile, appare evidente la differenza fondamentale di una lunga attesa inattiva e marginalizzata di 15-20 anni di pensione per una parte crescente della popolazione europea. Il finanziamento di questa parte del sistema è, questa volta, accettato più per "pietà" che per cooptazione: ma l'insieme del sistema non è più e non sarà in condizione di assicurare tale finanziamento, alle stesse condizioni, per una società che tende ad invecchiare sempre più in futuro. Sarà ancora una volta la necessità che porterà gli europei a cambiare il loro sistema di sicurezza sociale, se si arriverà a razionalizzarla in seguito o se si è capaci di prevenirla e di lavorarci sopra: ecco l'alternativa per una buona operazione necessaria di politica sociale.

3. Federalismo e politica sociale

Perché e come il federalismo si pone in rapporto a questa

complessa problematica? Il federalismo, a partire da Proudhon e dal personalismo, permette di avere delle idee e degli approcci assolutamente atipici rispetto alle politiche sociali di oggi. La politica sociale dei nostri giorni è stata fondata - sempre semplificando - sull'idea e l'opzione di Stato-providenza. In altre parole, se qualcuno che, per un motivo o per un altro, ha bisogno di qualcosa da parte della società e se tale bisogno si pone ai limiti della dignità e della tolleranza sociale, lo si ammette a godere di un certo numero di servizi, che si arriva anche a chiamare benefici; e che al contrario sono i servizi minimi che bisognerebbe mettere a disposizione della società. A questo punto lo Stato, che viene chiamato Provvidenza, è allo stesso tempo il decisore, l'emittente e il discriminante delle popolazioni ammesse alla politica sociale; giacché, da un punto di vista differente, la politica sociale dovrebbe essere innanzi tutto personalista, in altre parole fabbricata in funzione della persona stessa; questa dovrebbe realizzare le condizioni preliminari per essere nella società, per partecipare alla società, per trovare nella società il proprio sociale. Il modello di Stato accentratore delle politiche sociali, affermatosi nella società industriale a livello nazionale, deve, nella società post-industriale, lasciare il passo, a livello europeo, ad un modello di Stato la cui sfida maggiore è quella della redistribuzione dei poteri tra i diversi livelli, nazionale, regionale e locale, con lo sviluppo di nuove politiche sociali e dell'occupazione, tra le quali un ruolo importante è giocato dallo sviluppo di nuove politiche sociali e dell'occupazione e dallo sviluppo del settore non-profit, adeguatamente organizzato ed orientato dal pubblico.

Anche qui ci sono degli esempi. Da un lato, le relazioni economiche, nell'impresa come nei sistemi economici, possono essere viste dal punto di vista della forza o meglio nella prospettiva mutualistica proudhoniana. La questione discriminatoria è il ruolo o la prevalenza della relazione sui poli in caso di confronto. Se si privilegiano i poli - nel caso dell'impresa si tratta dei sindacati e del patronato - si ha evidentemente una situazione di tipo intergovernativa (o, d'altro canto, internazionale): c'è sempre un confronto di forze in cui vince il più forte. C'è sempre una cultura della guerra o, se si preferisce, una cultura della forza. In compenso, là dove si privilegia la relazione tra i poli - è il caso in cui si crea un'istituzione regolatrice dei conflitti - si ammette la priorità del servizio, del volontariato, del gratuito, e si privilegia la mutualità al confronto.

Si è qui sulla via della cultura della pace che non è e non richiede l'assenza di conflitti; ma che prevede come elemento privilegiato

il meccanismo regolatore di conflitti con il privilegio della relazione rispetto ai protagonisti. E' sicuramente un aspetto del sociale importante da sviluppare: ma, ancora sicuramente, è la chiave del problema sociale nella politica contemporanea.

D' altra parte, l'impiego del tempo, la variabile "tempo", è stata sempre trascurata nella politica: ed è il solo elemento distribuito nella società in modo rigorosamente "socialista" nei limiti delle probabilità associate alle tavole di mortalità, in effetti, ognuno dispone dello stesso tempo di vita ed è l' impiego del tempo che fa la differenza tra le diverse soluzioni ed opzioni economiche e sociali, individuali o collettive.

La divisione delle nostre giornate in 8 ore di lavoro e 8 ore di tempo libero è una derisione brutale dei ritmi creatori. Essa esprime semplicemente lo stato accidentale di un conflitto assurdo tra due operazioni delle quali abbiamo perso il controllo, per averle follemente decretate autonome: la produzione e il consumo.

Oggi si parla, per esempio, nel quadro del mito del pieno impiego, del destino di tutti di lavorare tutto il giorno; mentre il destino di tutti è la piena sottooccupazione; è di lavorare per l'essenziale, una parte della giornata e della vita; il resto del tempo non essendo tempo perso o tempo libero, ma anche tempo della società, tempo della persona, tempo della famiglia, tempo della comunità, tempo della riflessione: e questo tempo, che nell'insieme rappresenta il tempo della vita, è uno strumento formidabile di politica sociale. Si vede ora come le ipotesi del federalismo personalista - che si tratti del servizio civile, o del minimo sociale garantito, o del bonus sociale, o dell' economia a due stadi con l'assicurazione della società per i beni fondamentali, o l'investimento sui giovani, o la limitazione del lavoro salariato - divengono la base di una vera e propria politica sociale moderna.

4. Conclusioni

Il tempo ed il suo impiego divengono, in quest'ottica, una variabile decisiva e strategica; ed il ruolo delle persone diventa ugualmente decisivo poiché è sulle loro spalle che si pongono i fondamenti di una politica sociale nuova che sarà alternativa a quella dello Stato-providenza; espressione, in se stessa, delle scelte di una sola parte - quella che governa - della popolazione.

Da qui si vede il mezzo per entrare attraverso la via sociale nella politica del XX secolo: ed insisto nel dire e nel pensare che è a causa di questa mancanza di prospettiva in materia di politica sociale, che si sono prodotte in Europa le più grandi tensioni tra gli

Stati: poichè l'interdipendenza dei problemi sociali, in particolare in Europa, è più grande dell' interdipendenza economica, dell' interdipendenza dei servizi, e forse anche dell' interdipendenza politica. La buona salute, la buona istruzione, la buona educazione, la buona qualità della vita sono oggi dei fenomeni assolutamente transfrontalieri, quanto la moneta, il commercio o la produzione.

Ecco perché, malgrado l'augurio di Proudhon, il XX secolo non è stato in Europa il secolo delle grandi federazioni. C'è una speranza: è la speranza della necessità. Io credo che la necessità ci vada spingendo tutti in questa nuova direzione anche perché noi tutti abbiamo gli strumenti per comprendere e dominare tale nuova realtà.

“Loisir ou temps vide?”, Denis de Rougemont

Il ruolo internazionale dell'Europa, la società cosmopolitica e la pace

Sergio Pistone

1. Costruire la pace significa costruire lo Stato democratico mondiale

Sul tema del ruolo internazionale dell'Europa il MFE deve svolgere una riflessione approfondita per due ragioni. Da una parte l'evoluzione europea e mondiale successiva alla dissoluzione del sistema bipolare richiede la ridefinizione di alcuni orientamenti relativi a questo tema emersi fra le nostre file negli anni di Gorbaciov. Dall'altra parte la lotta per la Costituente europea — che abbiamo avviato sulla base della convinzione che il processo di integrazione europea si trovi di fronte al bivio fra rapida costruzione dello Stato federale e dissoluzione — potrà essere vinta, solo se riusciremo a mobilitare un vasto consenso e, quindi, a far comprendere diffusamente che cosa è in gioco nella scelta federale europea. Con le considerazioni che qui espongo mi auguro di poter fornire alcuni contributi utili per la nostra discussione.

Il MFE ha sostenuto fin dalla sua nascita e continuamente ribadito che il ruolo internazionale di un'Europa veramente unita, cioè federata, consiste nel suo contributo determinante alla costruzione della pace nel mondo. E ha precisato, sulla base di una linea di pensiero che da Kant giunge fino a Lord Lothian, che la costruzione della pace significa in ultima istanza la costruzione dello Stato mondiale. Su questa equazione mi sembrano utili alcune puntualizzazioni, prima di affrontare il discorso sull'attualità storica del problema dello Stato mondiale e, quindi, sul ruolo dell'Europa al riguardo.

Il modello di Stato a cui facciamo riferimento, quando affermiamo che la pace a livello mondiale potrà essere instaurata solo con la costruzione dello Stato mondiale, è quello affermatosi, nel corso dell'età moderna, in Europa occidentale e nelle zone del mondo, in primo luogo l'America del Nord, influenzate dalla sua cultura. Poiché questo tipo di Stato si è rivelato storicamente in grado di instaurare una pace duratura al proprio interno, l'estensione delle sue dimensioni su scala mondiale ci appare la condizione insostituibile per realizzare la pace perpetua sul piano mondiale. Questo tipo di Stato presenta d'altra parte alcuni elementi strutturali — sviluppatisi in successione storica — che vanno chiaramente

te evidenziati, in quanto costituiscono fattori essenziali della sua funzione pacificatrice (1).

Il primo elemento è il monopolio statale della forza legittima, cioè il disarmo dei singoli cittadini e dei raggruppamenti in cui la società è articolata — che costituisce una delle prescrizioni fondamentali della dottrina della sovranità —, in mancanza del quale si ritornerebbe allo stato di guerra di tutti contro tutti, cioè alla situazione che oggi definiamo come “libanizzazione” o “jugoslavizzazione”. Il secondo elemento è lo Stato di diritto, cioè l’insieme di quei meccanismi e disposizioni — dichiarazioni dei diritti, governo della legge, separazione dei poteri, autonomia della magistratura, ecc. — prescritti in particolare dalla dottrina liberale al fine di evitare che il monopolio della forza si traduca in semplice arbitrio e cioè dittatura, e non venga perciò riconosciuto come legittimo, aprendo la strada al riarmo dei singoli e alla guerra civile. Il terzo elemento è la generalizzazione — prescritta in particolare dalla dottrina democratica e gradualmente sviluppatasi man mano che la rivoluzione industriale ha reso tutti gli strati sociali consapevoli dei propri interessi e dei propri diritti — della partecipazione dei cittadini e delle cittadine alla formazione delle leggi e al controllo del governo, in mancanza della quale i settori della società esclusi da ogni influenza sulle decisioni politiche sono fatalmente indotti a uscire dalla legalità. Il quarto elemento è lo Stato sociale, prescritto in particolare dalla dottrina socialista, che ha posto al centro dei suoi interessi il problema della giustizia sociale. Lo Stato sociale svolge una indispensabile funzione pacificatrice, perché l’economia di mercato, se da una parte è il fattore trainante dell’emancipazione umana e quindi dello sviluppo della moderna società pluralistica e aperta, dall’altra parte produce continuamente disuguaglianze, squilibri, emarginazioni. Questi fenomeni devono trovare efficaci correttivi in meccanismi di regolazione e di solidarietà imposti dal potere pubblico, se si vuole evitare che lo Stato venga percepito come un potere che persegue l’interesse di una parte della società invece che l’interesse generale, favorendo in tal modo le tendenze a ricorrere alla violenza.

Questi quattro elementi trovano un necessario complemento in un diffuso civismo, cioè in ultima analisi nella interiorizzazione della cultura della pace, il che implica che i propri interessi particolari e le proprie opinioni non vadano mai assolutizzati, mentre invece non deve essere messo in discussione il metodo pacifico, cioè fondato sui quattro elementi sopra indicati, di soluzione delle divergenze. Il diffondersi e il radicarsi del civismo

— occorre però sottolineare, se non si vuol cadere in un atteggiamento astrattamente illuministico — presuppone l'operatività dei quattro elementi e li consolida, ma non li crea.

Se questi sono gli elementi costitutivi del modello di Stato europeo-occidentale che è riuscito a instaurare (in misura più o meno efficace a seconda del grado di avvicinamento alla realizzazione del modello e della intensità del progresso economico-sociale che sta alla sua base) la pace all'interno, lo Stato mondiale indispensabile per instaurare la pace sul piano mondiale dovrà essere, a sua volta, caratterizzato da questi elementi. Questa conclusione non è pacifica perché deve fare i conti con l'accusa di eurocentrismo, il quale consisterebbe nel pretendere di imporre come universalmente validi i fondamentali principi politici propri di una delle culture del mondo. Al riguardo mi sembra decisiva la seguente considerazione.

Lo Stato di tipo europeo-occidentale si è affermato, come si è visto prima, nel quadro delle moderne società pluralistiche fondate sull'economia di mercato, in quanto si è rivelato in grado — attraverso un faticoso processo che ha spazzato via dalla storia le alternative autoritarie, fasciste e comuniste — di instaurare in modo duraturo la pace nell'ambito di queste società. Ebbene, la caratteristica saliente della nostra epoca è sia il diffondersi su scala mondiale di società di tipo pluralistico fondate sull'economia di mercato, sia lo sviluppo di una sempre più profonda interdipendenza fra di esse e, quindi, il progressivo affermarsi di una società mondiale di tipo pluralistico. Per questo appare del tutto ragionevole e non dettato da spirito di superiorità affermare che i fondamentali principi della cultura politica europeo-occidentale debbano caratterizzare sia l'ordine interno delle società che man mano si modernizzano, sia lo Stato mondiale indispensabile per governare pacificamente la società mondiale in via di formazione. L'accusa di eurocentrismo deve se mai essere rivolta, si può osservare in questo contesto, a quegli appartenenti al mondo occidentale che tendono a negare che le altre tradizioni culturali possano recepire i principi politici fondamentali della nostra cultura, e disegnano un mondo prossimo venturo fatalmente dominato dallo scontro fra le civiltà, dopo che si è esaurito lo scontro Est-Ovest (2).

Dall'affermazione che lo Stato mondiale non potrà non ispirarsi al modello europeo-occidentale discendono alcune conseguenze di grande importanza.

Anzitutto lo Stato mondiale dovrà avere — è questo il quinto elemento strutturale dello Stato moderno — una struttura federale

articolata su diversi livelli che vanno dalla comunità locale, attraverso la regione, lo Stato nazionale, la federazione continentale, fino alla federazione mondiale. Il sistema federale, che costituisce nel mondo contemporaneo un indispensabile perfezionamento del regime liberaldemocratico — rafforza in particolare il principio della separazione e dell'equilibrio dei poteri, la tutela delle specificità culturali, l'efficienza amministrativa e fiscale — anche ai livelli inferiori, è in effetti tanto più indispensabile quanto più si allarga l'orbita del regime liberal-democratico attraverso l'estensione delle dimensioni dello Stato su scala continentale e mondiale. In questo contesto deve essere peraltro sottolineato in modo particolare che la futura federazione mondiale dovrà avere come propri pilastri un numero limitato di federazioni di dimensioni continentali o subcontinentali. E ciò non solo perché — e su ciò torneremo — il processo inevitabilmente graduale e ad assai lungo termine di transizione verso lo Stato federale mondiale non può che avere come sue prime tappe fondamentali di avvicinamento gli stati federali di dimensione continentale, ma anche perché l'equilibrio federale mondiale degenererebbe o verso l'accentramento o verso la frammentazione, se i membri diretti dello Stato federale mondiale fossero troppo numerosi e di dimensioni troppo differenziate.

Da quanto detto consegue ulteriormente che la creazione della federazione mondiale ha la sua premessa ineludibile non solo nella creazione delle federazioni continentali, ma anche nella generalizzazione della democrazia liberale (con l'indispensabile complemento rappresentato dallo Stato sociale) su scala planetaria. Gli stati non democratici in effetti non solo non sono in grado di realizzare in modo duraturo la pace interna, ma sono anche strutturalmente indisponibili alla limitazione della sovranità verso l'esterno (salvo che nella forma delle unificazioni imperiali-egemoniche), dal momento che si fondano sul potere illimitato dei governanti all'interno. Ciò non significa che si potrà cominciare a costruire lo Stato mondiale solo allorché tutto il mondo sarà organizzato in grandi federazioni regionali democratiche. Ma sembra evidente, che i soggetti in grado di avviare e guidare l'unificazione mondiale non potranno che essere le prime grandi federazioni regionali democratiche. Ma su ciò torneremo.

2. La costruzione dello Stato democratico mondiale è necessaria e possibile

La costruzione dello Stato democratico mondiale è un'impresa estremamente ardua e di assai lungo periodo — d'altronde lo è

stata anche la costruzione dello Stato moderno, e però la rivoluzione tecnico-scientifica comporta una accelerazione dei tempi della storia — non solo perché occorre realizzare le premesse sopra ricordate, ma anche perché la rinuncia alla sovranità nazionale assoluta è ostacolata dalla tendenza strutturale, operante anche negli stati democratici, alla conservazione del potere da parte dei suoi detentori. D'altra parte l'umanità si trova di fronte a delle sfide che, nel loro intreccio, mettono in discussione non solo il suo progresso ma la sua stessa sopravvivenza e che possono trovare una valida risposta solo nella costruzione, graduale ma effettiva, della pace, cioè dello Stato democratico mondiale. Questa situazione, imponendo come una necessità vitale la costruzione della pace, la rende anche possibile, ed ha effettivamente messo in moto un processo di transizione che non introduce alcun automatismo, e non comporta perciò alcuna garanzia di successo, ma apre spazi che possono essere sfruttati dalla volontà e dalla capacità di costruire la pace.

Quattro sono le sfide fondamentali che, secondo l'analisi federalista, impongono e rendono possibile l'unificazione mondiale: l'esistenza delle armi di distruzione di massa, l'interdipendenza economica globale, il sottosviluppo, la questione ecologica. In questa sede mi soffermo soprattutto sulle prime due.

La scoperta delle armi di distruzione di massa (quelle atomiche e nucleari anzitutto, ma anche quelle batteriologiche e chimiche), il cui uso su larga scala porterebbe alla distruzione della vita umana sul nostro pianeta, rappresenta una svolta epocale nella storia. Si è in sostanza giunti alla situazione già ipotizzata da Kant allorché affermava che il progressivo accrescimento della distruttività della guerra avrebbe reso l'umanità più disponibile ad ascoltare i precetti della ragione, i quali indicano nel superamento dell'anarchia internazionale, tramite l'istituzione di una *Weltrepublik*, l'unico sistema in grado di eliminare alla radice la soluzione violenta dei conflitti internazionali. La Federazione mondiale — che fin dall'inizio dell'era atomica Einstein indicò come la vera risposta alla sfida storica che era sbocciata — non è ancora stata realizzata, ma sono intervenuti importantissimi sviluppi che hanno aperto la strada alla costruzione della pace perpetua.

Uno di questi sviluppi è rappresentato dal processo di integrazione europea. Esso è legato, come vedremo, all'interdipendenza economica internazionale, ma anche al fatto che i conflitti fra gli stati europei hanno prodotto le guerre più terribili della storia, e hanno pertanto contribuito in modo decisivo a mettere in moto il grande disegno dell'unificazione e, quindi, della pacificazione —

che però non è ancora acquisita — di questa zona del mondo.

Un'altra conseguenza di enorme portata della condizione nucleare è il sistema della deterrenza, vale a dire una situazione in cui una guerra generale fra le grandi potenze equivarrebbe a un suicidio collettivo. Questa situazione non ha eliminato la rilevanza dei rapporti di forza fra gli stati e le guerre limitate, ma ha introdotto un cambiamento epocale nella ragion di Stato, cioè nella tendenza strutturale degli stati, finché esisterà l'anarchia internazionale, a fondare in ultima analisi sulla forza la propria sicurezza esterna. Poiché una guerra generale significherebbe un suicidio e gli stessi costi della preparazione sono diventati sempre più insopportabili, la ragion di Stato si trova storicamente confrontata con la necessità vitale di cercare altri mezzi diversi dalla difesa militare per perseguire la sicurezza internazionale.

Il sistema della deterrenza e il costo degli armamenti costituiscono, a loro volta, uno dei fattori fondamentali che hanno portato al superamento della guerra fredda e alla dissoluzione del sistema sovietico, dal momento che hanno eliminato la possibilità del ricorso all'arma estrema di una guerra generale come mezzo per cercare di salvare un impero dispotico e hanno spostato il confronto essenzialmente sul terreno, rivelatosi alla lunga perdente, dell'efficienza economica.

La fine del conflitto Est-Ovest, infine, pur avendo prodotto una estremamente pericolosa instabilità (su cui torneremo), ha d'altro canto aperto grandi prospettive di espansione su scala mondiale dell'economia di mercato e della democrazia, di approfondimento della cooperazione internazionale in tutti i campi — facendo cadere, dopo il muro di Berlino, altri muri, in particolare nel Sudafrica, nei rapporti israelo-palestinesi, nell'America Latina — , di rafforzamento delle organizzazioni internazionali; ed ha reso altresì possibili grandi progressi nel controllo e nella riduzione degli armamenti fra il blocco occidentale e la Russia — progressi, che stanno tra l'altro portando al superamento degli eserciti a coscrizione obbligatoria in Europa.

In sostanza, l'esistenza di armi in grado di distruggere il mondo intero ha creato una situazione in cui il disarmo e, quindi, l'eliminazione della guerra non costituiscono più una pura utopia, ma hanno potuto diventare il contenuto di un impegno politico. Si tratta chiaramente di un impegno a tempi lunghi, il quale, per essere efficace, deve saper individuare con precisione i percorsi strategici e quindi le tappe intermedie e deve in particolare essere capace di orientare nella giusta direzione le forze favorevoli alla pace suscitate dall'età nucleare. A questo riguardo è di importanza

decisiva per i federalisti portare queste forze a superare due errori tipici in cui sono generalmente invischiati.

Il primo errore consiste nel non capire che il disarmo è possibile solo creando lo Stato mondiale fornito del monopolio della forza. Finché non ci si arriverà, si potranno realizzare solo il controllo e la riduzione degli armamenti, che però sono sempre precari e reversibili e devono perciò essere visti come un aspetto di una politica diretta a creare lo Stato mondiale. Finché non adotteranno questo punto di vista, le forze favorevoli alla pace non potranno capire la centralità strategica della creazione delle federazioni regionali, le quali saranno armate verso l'esterno (sia pure con le forti limitazioni indotte dai problemi di sicurezza dell'epoca nucleare), ma avranno realizzato concretamente il disarmo e la pacificazione di interi sistemi regionali di stati, e quindi costituiranno un grandioso passo avanti verso la federazione mondiale.

Il secondo errore è quello proprio dell'internazionalismo liberaldemocratico, che è diventato molto più attraente dopo che l'internazionalismo comunista si è dissolto. Esso consiste nel ritenere che, poiché gli stati democratici sono strutturalmente portati a non farsi guerre fra di loro, la diffusione della democrazia su scala planetaria tende a eliminare automaticamente la guerra, per cui lo Stato mondiale non appare in questa prospettiva indispensabile. A questo riguardo occorre osservare che effettivamente la democrazia è strutturalmente meno portata della dittatura alla guerra e in generale alla politica aggressiva per la stessa ragione — il potere è limitato dai meccanismi liberaldemocratici — per cui è più disponibile alla rinuncia alla sovranità assoluta. Però, finché gli stati restano sovrani e armati, da una parte, la democrazia è sempre indebolita dal primato delle esigenze di sicurezza esterna e, dall'altra parte, manca un potere superiore che possa impedire, in caso di gravi crisi, che in uno Stato si affermi una dittatura e, conseguentemente, una spinta al riarmo e all'avventurismo internazionale. Mentre invece nel quadro dello Stato federale sopranazionale ci sarebbero gli strumenti per impedire, in ultima analisi con una azione di polizia, che la crisi in uno Stato sbocchi nell'eliminazione della democrazia.

La seconda fondamentale sfida che rende storicamente attuale la costruzione dello Stato mondiale è l'interdipendenza economica globale. L'economia di mercato, che ha prodotto prima la rivoluzione industriale e poi quella tecnico-scientifica ed è alla base della società pluralistica e della democrazia, è ormai giunta a creare una situazione in cui lo sviluppo del benessere è indissolubilmente legato alla sempre più completa apertura dei mercati non solo a

livello continentale, ma anche a livello globale. Ne è derivata l'attivazione di processi di integrazione — con profondità e ritmi diversi — a livello regionale (il più approfondito è quello europeo), a livello dei paesi più avanzati (i paesi dell'OCSE) e a livello globale. La stessa fine della guerra fredda e l'implosione del blocco sovietico sono collegate anche allo sviluppo dell'interdipendenza economica, che ha reso vieppiù insostenibile, man mano che le informazioni circolavano, l'arretratezza economica derivante dalla chiusura autarchica e dal peso della corsa agli armamenti. A sua volta, il superamento del conflitto Est-Ovest ha eliminato un potente ostacolo all'avanzamento della globalizzazione economica.

Questa tendenza possiede una immensa carica innovatrice e modernizzatrice, soprattutto perché pone le basi per l'affermarsi del benessere e della democrazia in tutto il mondo. Ma nello stesso tempo scatena delle contraddizioni potenzialmente distruttive. In primo luogo, la crescita dell'interdipendenza economica internazionale non produce effetti automatici di pacificazione, come sostiene ingenuamente la dottrina liberistica (che è una componente fondamentale dell'internazionalismo liberaldemocratico), secondo la quale la pace è essenzialmente la conseguenza del libero commercio. In realtà l'interdipendenza aumenta anche le occasioni di conflitto e, perciò, rende ancora più pressante l'esigenza dell'estensione della statualità sul piano internazionale come strumento insostituibile della soluzione pacifica dei conflitti.

In secondo luogo, l'interdipendenza mette in crisi i regimi democratici esistenti. Per un verso si assiste a uno svuotamento delle procedure democratiche nazionali per il fatto che le decisioni fondamentali vengono sempre più prese da organismi con legittimità democratica inesistente o gravemente carente. Per un altro verso l'internazionalizzazione dell'economia non accompagnata dalla creazione di un effettivo sistema democratico sopranazionale compromette la capacità dello Stato democratico di correggere con le politiche economiche e sociali (lo Stato sociale) le distorsioni e le tendenze disgregative che l'economia di mercato non governata da un potere democratico inevitabilmente produce. Questa crisi dello Stato democratico, particolarmente evidente in Europa dove è in corso il più avanzato processo di integrazione sopranazionale, è un dato di importanza centrale per comprendere il dilagare della corruzione, degli egoismi individuali, corporativi, locali e delle fughe nell'irrazionalità. Fenomeni — occorre peraltro aggiungere — che con la fine della guerra fredda, che alimentava un certo grado di tensione ideologica, si sono ulteriormente accentuati.

La risposta adeguata a queste contraddizioni non è, chiaramente, la semplice integrazione sopranazionale — con le sue contraddizioni per andare verso la soluzione, ma non è la soluzione —, bensì la costruzione della statualità democratica sopranazionale, cominciando dalle federazioni regionali, che rappresenteranno un enorme passo avanti, per poi arrivare al traguardo finale costituito dalla Federazione mondiale.

La terza sfida cruciale che l'umanità si trova ad affrontare è quella del sottosviluppo, con i suoi corollari della bomba demografica, del fondamentalismo religioso, dell'emigrazione biblica e del terrorismo internazionale. Anche in questo caso dovrebbe essere chiaro a tutti che la risposta veramente adeguata deve avere come orizzonte la creazione dello Stato democratico mondiale, il quale, per governare pacificamente la società mondiale che si sta formando, non potrà non imporre la solidarietà fra paesi ricchi e paesi poveri, così come gli stati nazionali democratici impongono la solidarietà fra regioni ricche e regioni povere al loro interno. La strada attraverso cui procedere in tale direzione ha come snodo fondamentale una seria politica, da parte dei paesi ricchi, di sostegno allo sviluppo, che persegua in modo prioritario il progresso democratico e le unificazioni regionali. Una seria politica dello sviluppo trova forti ostacoli nel naturale egoismo dei paesi ricchi, ma i suoi sostenitori possono fare leva sull'interesse concreto ad affrontare pericoli mortali prima che diventino incontrollabili. E' d'altra parte chiaro che la mobilitazione delle enormi risorse necessarie per questa politica richiede lo sforzo coordinato e solidale dei paesi avanzati e, quindi, la loro crescente integrazione e la riduzione degli armamenti.

Analogo discorso si deve fare infine per l'interdipendenza ecologica, la quale è caratterizzata dal fatto che un numero crescente di decisioni che rientrano nella sfera della sovranità dei singoli stati possono condurre a catastrofi di dimensioni continentali e mondiali, che possono giungere fino alla compromissione delle possibilità di vita umana sul nostro pianeta. Questa sfida può essere affrontata efficacemente solo sulla base di una severa disciplina internazionale, che imponga, tra l'altro, anche un nuovo modello di sviluppo e di consumi e i sacrifici che vi sono connessi; una disciplina per imporre la quale non bastano gli accordi internazionali — che ovviamente sono un utile primo passo — bensì occorre procedere verso la statualità sopranazionale.

Abbiamo visto le sfide cruciali che rendono necessaria, ma anche possibile, a condizione che vi siano una volontà e una capacità adeguate, la costruzione della pace mondiale. Per com-

pletare questa parte dell'analisi, sono peraltro ancora necessarie alcune considerazioni sulla situazione postbipolare. Si è già sottolineato che la fine del bipolarismo è legata alla spinta storica all'unificazione mondiale — essa ha agito come causa "strutturale", mentre la fermezza dell'Occidente e la coraggiosa politica di Gorbaciov hanno rappresentato la causa "sovrastrutturale" — e che ha eliminato un grande ostacolo all'avanzamento in questa direzione. Nello stesso tempo questo avvenimento epocale ha prodotto una situazione internazionale di gravissima instabilità, sulla quale occorre ora soffermarsi.

Le manifestazioni fondamentali di questa instabilità sono:

- la balcanizzazione, connessa con lo scatenarsi dei micronazionalismi, dell'area dei paesi ex-comunisti;
- la situazione ancora più caotica in cui si trova l'Africa squassata dai tribalismi e dai fondamentalismi religiosi;
- la vera e propria corsa agli armamenti in atto nel Medio Oriente e nel Sud-Est asiatico (in questo caso soprattutto in connessione con la crescita della Cina);
- la proliferazione delle armi di distruzione di massa;
- il manifestarsi di pericolose tendenze secessionistiche nell'Europa occidentale e anche nel Nordamerica.

La ragione di fondo che sta alla base di questa instabilità è chiaramente rintracciabile nel vuoto di potere che si è creato in seguito alla dissoluzione del sistema bipolare. Questo sistema era fondato sull'egemonia — quella americana chiaramente assai più progressiva di quella dell'URSS — delle due superpotenze su blocchi politico-militari e su aree di influenza che si estendevano a gran parte del mondo, e implicava strutturalmente il conflitto ideologico e la guerra fredda, senza i quali i due sistemi egemonici non potevano essere tenuti insieme. Comunque esso era in grado di mantenere un relativo ordine — finché l'anarchia internazionale non sarà stata superata con lo Stato mondiale, l'ordine internazionale è destinato a rimanere strutturalmente precario —, oltre che all'interno dei blocchi e delle sfere di influenza delle due superpotenze, anche nelle zone che non ne facevano parte. Il fatto è che la stabilità relativa garantita dal bipolarismo è venuta meno perché l'unica superpotenza rimasta non è oggettivamente in grado di instaurare una efficace egemonia solitaria, anche se ci prova e ha ottenuto alcuni risultati che hanno finora fortunatamente frenato la degenerazione verso la balcanizzazione globale. In verità l'unica via che ci può davvero portare fuori dall'instabilità postbipolare coincide con la capacità di realizzare dei decisivi passi avanti in direzione dell'unificazione mondiale. Qui emerge il ruolo deter-

minante di un'Unione europea che sia capace di giungere rapidamente al livello della statualità. Prima di chiarire questo ruolo, occorre peraltro mettere in luce la situazione critica in cui si trova la costruzione europea.

3. L'Europa al bivio fra costruzione dello Stato federale europeo e dissoluzione del processo di integrazione

Il processo di integrazione europea è la manifestazione più avanzata della spinta verso l'unificazione mondiale che caratterizza la nostra epoca, ma esso è chiaramente giunto al momento della scelta esistenziale: o si procede rapidamente verso la costruzione dello Stato federale, o si apre la strada alla dissoluzione dell'integrazione.

Il MFE — occorre ricordare — ha sempre sostenuto, pur accettando lo sviluppo gradualistico dell'integrazione europea, che essa era destinata a rimanere gravemente deficitaria sul piano dell'efficienza e della democrazia e, quindi, strutturalmente precaria, finché non avesse raggiunto il livello della statualità. Quali caratteristiche essenziali dello Stato federale europeo si sono indicate: moneta, politica estera e difesa uniche; poteri federali di governo dell'economia; risorse finanziarie proprie adeguabili alle esigenze tramite meccanismi decisionali a maggioranza sia pure qualificata; monopolio federale della forza indispensabile per fare rispettare dovunque e in modo efficace il comune ordinamento giuridico e i fondamentali principi liberaldemocratici anche all'interno degli stati membri (3). Ciò precisato, il dato di fondo che secondo il MFE caratterizza l'attuale situazione dell'integrazione europea è costituito dall'esaurimento delle possibilità di sviluppo graduale, dal momento che si deve far fronte all'intreccio di due sfide cruciali, l'una legata al livello raggiunto dall'integrazione economica, l'altra connessa con la fine del sistema bipolare, che rendono assolutamente improrogabile la costruzione della sovranità europea.

Per quanto riguarda lo sviluppo dell'integrazione economica, si è giunti a un punto in cui era impossibile tenere in piedi il mercato unico senza il passaggio alla moneta unica, e si è perciò deciso di istituirlo, a partire dal 1999, con un sistema che, per garantire in modo duraturo la stabilità monetaria, è giustamente fondato sull'autonomia della banca centrale e su rigorosi limiti all'indebitamento pubblico. Questa scelta di enorme portata sta rendendo insostenibile la contraddizione in cui da sempre si dibatte l'integrazione economica europea a causa delle sue carat-

teristiche funzionalistico-confederali, implicanti il rinvio sine die della costruzione della sovranità democratica sopranazionale. Da una parte i governi nazionali vengono svuotati della capacità di governare il processo economico con le politiche economiche e sociali — e la moneta unica significa un salto qualitativo in questo sviluppo. Dall'altra parte il rinvio della creazione di un governo democratico europeo produce una situazione in cui non possono venire adottate decisioni essenziali per assicurare la coesione economico-sociale fra stati membri forti e deboli e la competitività dell'economia europea (che non può essere disgiunta dalla difesa dei parametri di solidarietà che caratterizzano il modello europeo e che sono una componente essenziale dello Stato democratico) nel quadro della globalizzazione, e in cui le decisioni che comunque debbono essere adottate vengono percepite come illegittime, in quanto non provenienti da un meccanismo democratico sopranazionale. Se non ci si avvia senza indugi verso il superamento di questo abnorme sfasamento fra la dimensione, che è ancora fondamentalmente nazionale, della responsabilità politico-democratica e la dimensione delle decisioni effettive, il quadro comunitario è destinato a dissolversi.

L'improrogabilità del superamento dei meccanismi funzionalistico-confederali è resa ancora più urgente dalla dissoluzione del sistema bipolare.

In primo luogo, la riunificazione tedesca, se ha fornito una spinta decisiva all'approvazione del Trattato di Maastricht, ha nello stesso tempo fatto riemergere la sindrome egemonica, che non deriva da pretese inclinazioni quasi naturali dei tedeschi, ma dalle dimensioni oggettive dello Stato tedesco. In effetti non c'è oggi alcun disegno egemonico tedesco, come non c'era d'altronde anche negli anni precedenti la prima guerra mondiale. Ma ci sono posizioni — esempi significativi sono l'aver imposto alla Comunità il riconoscimento della Slovenia e della Croazia, la richiesta di un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU, la resistenza al rafforzamento del bilancio comunitario e, quindi, dei fondi riequilibratori — che indicano una tendenza al perseguimento di interessi particolari nazionali che non è certo più accentuata di quella che si manifesta in Francia, in Gran Bretagna e negli altri paesi dell'Unione europea, ma che, proprio in ragione dello squilibrio fra la Germania e i suoi partner, apre oggettivamente la strada al formarsi delle diffidenze croniche e degli schieramenti contrapposti che hanno trasformato l'Europa della prima metà del secolo in un nido di vipere. E ciò tanto più che l'inevitabile declino dell'egemonia americana sull'Europa occidentale conseguente al

venir meno del conflitto Est-Ovest indebolisce un fondamentale fattore di coesione fra gli stati dell'Unione europea (il che, va osservato, è una ragione decisiva della decisione francese di rientrare nella struttura militare integrata della NATO). La grande maggioranza della classe politica tedesca (con Kohl in primo piano), che pure è coinvolta nel trend verso la rinazionalizzazione prodotto dalla fine del bipolarismo, è consapevole della pericolosità della situazione ed è chiaramente disponibile al salto federale; ma questa disponibilità è destinata a svanire abbastanza presto, in mancanza di una risposta positiva da parte dei partner europei.

In secondo luogo, la dissoluzione del blocco sovietico, se ha eliminato un potente ostacolo allo sviluppo dell'economia di mercato, della società pluralistica e del sistema democratico, ha nello stesso tempo scatenato nell'Europa ex-comunista i demoni del nazionalismo, della conflittualità interetnica, del populismo e prodotto, quindi, una tendenza alla balcanizzazione, che ha preoccupanti diramazioni nella stessa Europa occidentale, sia nella forma del contagio etnonazionalistico, sia in quella di una immigrazione in massa che esaspera le implicazioni esplosive dell'immigrazione dai paesi extra-europei. A questa sfida l'Unione europea può rispondere in modo valido, per quanto riguarda l'Europa centrale ed orientale (cioè quella al di fuori dei confini della CSI), solo attraverso il suo allargamento, in modo da estendere a questa zona le implicazioni, in termini di sviluppo del benessere e della democrazia e di superamento dei nazionalismi contrapposti, indotte dal processo di integrazione in Europa occidentale. Ma la creazione progressiva di un'Unione europea di mezzo miliardo di abitanti, in un contesto di accentuato pluralismo nazionale, religioso e culturale e di profonde disomogeneità economico-sociali, rende particolarmente pressante l'esigenza di una statualità europea, che sappia assicurare il governo dell'economia, la solidarietà fra stati ricchi e poveri, il rispetto — che non può essere garantito in modo durevole finché non si realizza il disarmo delle nazioni — del diritto dell'Unione e dei principi liberaldemocratici (che comprendono la tutela delle minoranze nazionali) anche all'interno degli stati membri.

In terzo luogo, con la fine del bipolarismo è cambiata radicalmente la situazione della sicurezza esterna dell'Europa. Nel contesto dominato dal conflitto Est-Ovest l'esigenza fondamentale era quella del contenimento della potenza sovietica e, quindi, della dissuasione nei confronti di un attacco globale. In questa situazione il protettorato politico-militare americano aveva certo le implicazioni negative sul piano etico-politico che si manifestano negli

stati che sfruttano la sicurezza senza contribuire seriamente a produrla; e tuttavia la sicurezza dell'Europa democratica era sostanzialmente garantita perché gli americani non potevano, nel loro stesso interesse, non farsi pienamente carico della sua difesa ed era pertanto possibile limitare l'integrazione europea al settore economico, rinviando la scelta dello Stato europeo e la piena assunzione di responsabilità internazionale che ciò avrebbe comportato.

Questo ormai non è più vero, dal momento che non si tratta più di contenere la minaccia globale sovietica, bensì una gravissima instabilità globale a cui è particolarmente esposta l'Unione europea. Questa instabilità potrà alla lunga essere affrontata in modo radicale non con la solitaria egemonia americana, bensì soltanto realizzando progressi sostanziali in direzione della costruzione della pace mondiale; e rispetto a questa esigenza un'Europa realmente unificata è chiamata, come vedremo meglio nel prossimo capitolo, a svolgere un ruolo determinante. Ma al di là delle prospettive di lungo periodo, la nuova situazione richiede nell'immediato un'Unione europea con una politica estera e una difesa pienamente unificate, perché altrimenti le nuove sfide alla sua sicurezza non potranno non produrre conseguenze disgregatrici dell'integrazione finora realizzata.

Anzitutto, nel contesto dell'instabilità post-bipolare e dell'inevitabile progressivo disimpegno americano rispetto alla difesa dell'Europa, sempre più frequenti saranno i casi di crisi assai serie che coinvolgeranno isolatamente gli stati dell'Unione europea, e che, in mancanza di una politica estera e di una difesa unificate, oltre a spingere al riarmo su base nazionale, svuoteranno di significato l'idea che la costruzione europea coincide con la creazione di una comunità di destino. A questo riguardo si può già segnalare un esempio molto eloquente e cioè il contenzioso greco-turco, che vede due paesi appartenenti alla NATO coinvolti in una impressionante corsa agli armamenti (circa il 7% del PIL di due paesi non certo ricchi dedicato alla difesa!), e che apre la prospettiva di un conflitto militare ai confini dell'Unione europea, in cui sia coinvolto uno Stato membro. E' chiaro che, se si vogliono evitare simili situazioni — che sono, si badi bene, qualitativamente diverse dalle crisi legate alla decolonizzazione —, la difesa del territorio degli stati membri deve diventare compito dell'autorità federale europea, che potrebbe esercitarlo con una efficacia dissuasiva incomparabilmente maggiore e con costi decisamente minori di quanto non possano fare i singoli stati.

Si deve d'altra parte tenere presente che le crisi al di fuori dei

confini dell'Unione europea, che nel contesto dell'instabilità postbipolare tendono a prodursi con sempre maggiore frequenza, e che mettono in pericolo la sicurezza comune degli stati membri, impongono di intervenire sia con gli strumenti della cooperazione economica, dell'aiuto allo sviluppo, dell'aiuto umanitario, degli accordi di sicurezza, sia con gli strumenti della forza militare. Ma questi interventi richiedono l'unificazione della politica estera e della difesa non solo per evidenti ragioni di maggiore efficienza e di minor costo, ma anche per imporre a tutti di contribuire, proporzionalmente alle proprie risorse, allo svolgimento di compiti che vanno a vantaggio di tutti. In effetti, se solo alcuni stati impegnano risorse (che significano anche vite umane) nelle operazioni internazionali necessarie per la sicurezza complessiva dell'Unione, i paesi "disimpegnati" ne traggono vantaggi paragonabili agli indebiti aiuti statali che distorcono le condizioni della concorrenza, e gli stati "impegnati" non possono, in modo più o meno esplicito, non pretendere compensazioni. Una simile situazione è evidentemente destinata a diventare incompatibile con il mantenimento dell'Unione.

A conclusione di questo paragrafo, mi sembra opportuno sottolineare che la condizione imprescindibile perché si realizzino una politica estera e una difesa realmente europee è il trasferimento di sovranità in questi settori. Ciò significa, concretamente, l'istituzione di una diplomazia unica e di un esercito unico finanziati dal bilancio federale e sottoposti senza intermediari all'autorità federale. Finché non si realizzerà il trasferimento di sovranità, sarà solamente possibile ottenere una concertazione delle politiche estere e delle difese nazionali, la cui assoluta inadeguatezza di fronte alle sfide con cui l'Unione europea deve confrontarsi è di fronte agli occhi di tutti. Lo dimostra eloquentemente l'esperienza della Politica estera e di sicurezza comune. Ma, d'altra parte, è del tutto illusorio aspettarsi che la revisione della PESC a cui sta lavorando la Conferenza intergovernativa possa introdurre cambiamenti sostanziali, proprio perché il trasferimento di sovranità non viene neppure preso in considerazione. Ciò sarà in effetti possibile solo attivando una procedura costituente democratica, il che costituisce un'impresa ardua ma possibile, proprio a causa del maturare delle contraddizioni che sono state messe in luce (4).

4. Il ruolo della Federazione europea nella costruzione della pace mondiale

Abbiamo visto le ragioni per cui il processo di unificazione

europea si trova di fronte all'alternativa fra la costruzione dello Stato federale europeo e la dissoluzione. Si tratta ora di chiarire come dal prevalere o meno della scelta federale europea dipenda oggi in modo determinante la prospettiva dell'avanzamento verso l'unificazione mondiale o della regressione verso la balcanizzazione globale. In effetti la necessità storica dell'unificazione mondiale non alimenta un progresso lineare, bensì uno sviluppo dialettico che — lo si è visto in riferimento allo svuotamento dei sistemi democratici nazionali e al disordine postbipolare — mette in crisi equilibri preesistenti e produce perciò contraddizioni, che offrono le chances per grandiosi progressi, ma che nello stesso tempo sono destinate a sboccare in spaventosi regressi se le chances non vengono sfruttate a tempo debito.

Per cogliere ciò che è in gioco con la scelta federale europea nell'attuale contesto mondiale, occorre anzitutto ricordare, sia pure in modo assai sintetico, l'importanza enorme che il fatto stesso di trasformare l'Unione europea in uno Stato federale avrebbe, indipendentemente dalla politica estera europea che questa trasformazione renderà possibile. Oltre che un pilastro della futura federazione mondiale, l'unificazione federale europea costituirebbe un modello di grandissima forza attrattiva. Realizzando la pacificazione di un sistema di stati che ha scatenato le più terribili guerre della storia umana e che coincide con una delle zone più avanzate del mondo, si dimostrerebbe in effetti con la forza irrefutabile delle cose — tenendo conto che l'Europa ha inventato la scienza moderna, l'industria, la democrazia e il nazionalismo che hanno avuto tanti imitatori in tutto il mondo — che è possibile estendere la pacificazione internazionale ad altre aree del mondo e, quindi, all'intera umanità. L'effetto imitativo che il sia pure incompleto e quindi precario processo di integrazione europea ha indotto non potrebbe che risultare decisamente rafforzato. Per contro il fallimento dell'integrazione europea rafforzerebbe automaticamente e in modo probabilmente fatale tutte le tendenze alla frammentazione e alla disgregazione che sono oggi operanti nel mondo e che hanno, come si è visto, un nesso con la spinta all'unificazione mondiale, che opera per ora essenzialmente come una forza della natura non adeguatamente incanalata dalla progettualità razionale.

Ciò ricordato, il ruolo determinante che la Federazione europea è chiamata a svolgere rispetto al problema dell'unificazione mondiale si fonda, al di là della funzione di modello, sulle tendenze di fondo che caratterizzeranno la sua politica internazionale e che dipenderanno fundamentalmente dalla sua ragion di Stato. Il

concetto di ragion di Stato richiama in generale l'attenzione sul fatto che in un mondo di stati sovrani — in cui non esiste, a differenza di quanto avviene all'interno di uno Stato consolidato, un'autorità legittima fornita del monopolio della forza e quindi della capacità di garantire la soluzione pacifico-democratica dei conflitti — la sicurezza esterna degli stati è fondata in ultima analisi sui rapporti di forza i quali gerarchizzano le relazioni internazionali e fissano, quindi, diversi gradi di autonomia dei singoli stati. La politica estera, che si svolge sempre all'ombra dei rapporti di forza, è d'altra parte condizionata nelle sue scelte concrete — sempre alla luce del concetto di ragion di Stato — da fattori quali la specifica situazione internazionale, con i suoi equilibri e i suoi trends (ad esempio, nella attuale situazione storica, le sfide che rendono necessaria l'unificazione mondiale e alimentano i processi di integrazione sopranazionale), la posizione e il peso del singolo Stato nell'equilibrio e nel sistema economico internazionale, la struttura politico-costituzionale. Ciò precisato, io credo che si possa fondatamente affermare che la ragion di Stato della Federazione europea sarà caratterizzata dalla tendenza a perseguire gli interessi particolari dell'Europa, ma anche da una forte spinta oggettiva a favore di una politica diretta verso l'unificazione mondiale. In questo contesto mi sembrano rilevanti due considerazioni.

Da quanto detto finora emerge che sono destinati ad essere i soggetti statali decisivi della politica di unificazione mondiale (ovviamente nella misura in cui sapranno svolgere in modo adeguato il loro indispensabile ruolo di avanguardia e di stimolo le forze favorevoli alla pace mondiale) gli stati democratici e federali di dimensione continentale. Essi infatti sono predisposti per questo ruolo sulla base dei seguenti quattro fondamentali elementi: sono i pilastri della futura federazione mondiale; hanno capacità di agire efficacemente sul piano mondiale; date le dimensioni della loro economia sono coinvolti al massimo grado nel processo di globalizzazione economica e quindi nella necessità vitale di governarla; avendo un regime democratico e federale, sono strutturalmente più disponibili alla limitazione e al trasferimento della sovranità. Se finora solo gli Stati Uniti d'America hanno tutte queste caratteristiche, con la creazione della federazione europea si affaccerebbe sulla scena mondiale un altro soggetto statale atto a costruire la pace perpetua.

La federazione europea avrebbe però — e questa è la seconda considerazione — una attitudine assai più marcata, rispetto alla superpotenza d'oltre-Atlantico, a svolgere tale ruolo. In effetti la

struttura federale degli USA ha subito una forte degenerazione in direzione dell'accentramento — soprattutto attraverso la creazione di un enorme apparato militare-industriale — indotta oggettivamente dal fatto che questo paese è stato chiamato dalla storia a svolgere un ruolo egemonico su scala non solo regionale, bensì mondiale. La politica egemonica americana ha svolto in questo secolo una funzione enormemente positiva per il progresso dell'umanità, che si è manifestata in particolare nell'aver sconfitto le alternative fascista e comunista alla democrazia liberale e nell'aver favorito in modo decisivo lo sviluppo dell'integrazione europea; ma ha nello stesso tempo fatto nascere una radicata mentalità nazionalistico-imperiale, che possiede una grande forza di inerzia, in quanto è un fattore decisivo del consenso interno (5), e che ostacola la presa di coscienza della necessità di una politica estera orientata verso l'unificazione mondiale e, quindi, verso il superamento delle sovranità statali particolari.

Con l'unificazione federale europea nascerebbe uno Stato continentale fornito di una propria identità di politica estera e di difesa, e che quindi perseguirà anche i suoi interessi particolari, ma che non sarà condizionato dai fattori negativi presenti nella situazione americana. In primo luogo lo Stato europeo non potrà che avere una struttura federale fortemente decentrata, in quanto fondata su un pluralismo nazionale, culturale, religioso, economico e sociale che non ha eguali in tutto il mondo — il che oltre tutto renderà di fatto impossibile la formazione di una identità europea fondata sulla costruzione di un mito nazionale e imporrà un "patriottismo della costituzione". In secondo luogo, non ci sarà la forza di inerzia rappresentata da una tradizione egemonica consolidata e, d'altra parte, il fatto che la Federazione europea nascerà dall'esperienza della rinuncia alla propria sovranità da parte di stati nazionali storicamente consolidati creerà una situazione più favorevole alla presa di coscienza della necessità di superare la stessa sovranità europea (6). In terzo luogo l'Europa dipende assai più degli USA dal commercio internazionale e dall'importazione di materie prime insostituibili, il che alimenta un interesse particolarmente forte a mercati mondiali stabilmente aperti (e non abbandonati alla legge della giungla) e allo sviluppo dei paesi arretrati.

Partendo dal chiarimento degli impulsi fondamentali provenienti dalla ragion di Stato della Federazione europea, si può cercare di individuare in termini più precisi il filo conduttore della sua politica internazionale e il suo rapporto concreto con il problema della costruzione della pace mondiale. Ciò va ovviamente fatto con molta circospezione, dal momento che una efficace politica

internazionale dell'Europa presuppone un salto federale che non si è ancora compiuto e, quindi, si svolgerà in un contesto mondiale che nel frattempo potrà anche cambiare. Con questa avvertenza, credo che l'asse portante della politica internazionale della Federazione europea debba essere individuato nella realizzazione di una integrazione non solo su basi egualitarie, ma approfondita in tutti i campi fra USA ed Europa, che coinvolga la CSI e il Giappone. Questa indicazione può essere chiarita cominciando con il mettere a confronto la posizione americana sulla NATO e l'alternativa che emergerebbe con la creazione della Federazione europea.

Come è noto, il disegno strategico con cui gli USA stanno cercando di dare una risposta alla situazione di balcanizzazione che ha fatto seguito alla dissoluzione del blocco sovietico è il mantenimento in vita della NATO (che non è più diretta a contenere la minaccia comunista, bensì i pericoli derivanti dall'instabilità russa e dai micronazionalismi e, quindi, deve attrezzarsi soprattutto per le missioni fuori area) e il suo allargamento all'Europa centrale e orientale, accompagnato da una relazione di partnership con la Russia e gli altri paesi della CSI. Questa linea ha delle giustificazioni oggettive: i paesi dell'Europa centrale e orientale vedono nel protettorato politico-militare americano una garanzia sia contro un possibile ritorno imperiale della Russia sia contro il dilagare incontrollato dei contrasti nazionali; l'adesione all'Unione europea non è vista in effetti come una risposta sufficiente a queste preoccupazioni perché si prospetta in tempi lunghi e, per ora, come l'allargamento di un'area di semplice integrazione economica priva di una reale dimensione di sicurezza; il mantenimento in Europa, dopo la fine del bipolarismo, di un blocco fondato sull'egemonia americana e, anzi, la sua estensione verso est svolge, in mancanza d'altro, una funzione di freno alla balcanizzazione, come si è visto con l'intervento in Bosnia, che ha per lo meno ottenuto la cessazione delle ostilità belliche, anche se ha sancito il principio della spartizione etnica (orrendo nel caso specifico e terribile come precedente).

Ciò detto, è d'altro canto illusorio aspettarsi che l'allargamento della NATO porti a una duratura stabilizzazione dell'Europa centrale e orientale, come dimostra in modo particolarmente netto l'esempio del contenzioso fra Grecia e Turchia che appartengono alla NATO da più di quarant'anni. Inoltre, l'allargamento è oggettivamente destinato ad alimentare un contenzioso con la Russia che non può certo avvantaggiare le forze democratiche e filooccidentali presenti in questo paese.

Ben diversa sarebbe la situazione, se si costituisse rapidamente uno Stato federale europeo con competenze piene non solo nel campo economico-monetario, ma anche in quello della politica estera e della difesa. Al riguardo mi sembrano decisive le seguenti considerazioni.

1. L'allargamento della Federazione europea verso l'Est (che costituisce, come si è visto, un'esigenza vitale per l'Europa occidentale) sarebbe l'allargamento non di una alleanza militare nata con la guerra fredda, ma di uno Stato di dimensioni continentali capace di garantire lo sviluppo del benessere e della democrazia, di disarmare le nazioni, di tutelare tutte le minoranze e, quindi, di sradicare i nazionalismi e i micronazionalismi.

2. Con l'allargamento, la Federazione europea si assumerebbe ovviamente il compito della difesa dei paesi dell'Europa centrale e orientale, ma non come una alleanza militare, che oggettivamente deve considerare i paesi terzi come potenziali nemici, bensì in quanto Stato federale che non può estendersi alla CSI per evidenti ragioni legate alla politica diretta a costruire la pace mondiale: la federazione europea non può che essere uno dei pilastri del sistema mondiale in grado di evolvere verso la federazione mondiale e, quindi, non può estendersi all'infinito; d'altro canto, la CSI dovrebbe a sua volta diventare uno di questi pilastri, assieme al Nord America, alla Cina (democratizzata), all'India e ad altre grandi federazioni regionali.

3. La Russia non avrebbe pertanto alcun motivo legittimo e ragionevole per percepire l'estensione fino ai suoi confini della Federazione europea come espressione di una volontà di esclusione se non addirittura aggressiva. A ciò si deve aggiungere che la Federazione europea avrebbe, oltre a un fortissimo interesse in tal senso, le potenzialità politiche ed economiche indispensabili per favorire in modo decisivo — in collaborazione con gli USA e anche il Giappone, ma con un ovvio ruolo trainante — lo sviluppo economico e democratico della Russia e della CSI e, di conseguenza, la trasformazione di quest'ultima in una vera federazione. Il raggiungimento di questo obiettivo, va peraltro ricordato, ha il suo presupposto ineludibile nella articolazione della Russia in tre o quattro stati, allo stesso modo in cui la realizzazione di una vera federazione in Germania ha avuto il suo presupposto nella articolazione della Prussia in vari Länder (non è un caso che Gorbaciov abbia richiamato l'attenzione su questo problema) (7).

4. Se realizza la scelta federale, l'Europa, che oggi non può che accettare la linea americana imperniata sul mantenimento e l'allargamento della NATO (anche perché, proprio per non aver ancora

deciso la scelta federale, teme istintivamente le implicazioni disgregatrici dell'integrazione europea del venir meno del protettorato politico-militare americano), diventerà in grado di perseguire una alternativa ben più valida imperniata su una partnership fra eguali con gli USA e la sua estensione alla CSI. In sostanza diventerebbe possibile realizzare il grande disegno, delineato da Gorbaciov, della Casa comune europea, cioè l'assorbimento nella CSCE (oggi OSCE) dei blocchi militari formatisi nel quadro della guerra fredda. L'OSCE potrà in effetti diventare una vera alternativa alla NATO solo quando sarà fondata su tre solidi pilastri (gli USA, la Federazione europea e una CSI avviata alla stabilizzazione) in grado di integrarsi sul piano non solo della sicurezza, ma anche su quello economico e dei fondamentali valori politici.

Se ora dal problema dell'architettura con cui realizzare la stabilizzazione dell'Europa postbipolare allarghiamo il discorso al quadro mondiale, io ritengo che la formazione della piattaforma di integrazione trascontinentale sopra delineata costituirà l'asse portante del grande disegno dell'unificazione mondiale. Peraltro con un elemento aggiuntivo già accennato: in questa piattaforma dovrebbe essere coinvolto il Giappone, che, oltre al legame politico-militare con gli USA, è una grande democrazia consolidata e fa parte, come grande potenza economica, della triade con USA ed Europa (8). Ciò precisato, mi sembrano utili le seguenti considerazioni.

5. Se, come si è detto nel primo paragrafo, il raggiungimento dell'obiettivo della Federazione mondiale presuppone la realizzazione della democrazia in tutto il mondo e delle federazioni regionali, ci si deve porre nell'ottica del governo mondiale parziale. Questo non può che essere concepito, a mio avviso, nella forma di una integrazione fra i soggetti statali in grado di fungere da pilastri del futuro sistema federale mondiale; e dovrebbe trattarsi di una integrazione del tipo di quella portata avanti, a livello europeo, tramite le Comunità europee, cioè con un sistema istituzionale che, pur avendo connotazioni prevalentemente confederali, contiene degli embrioni federali in grado di alimentare una dinamica in direzione dello sbocco federale. Una simile integrazione nell'attuale situazione mondiale è concepibile soltanto fra USA ed Europa federale, con il coinvolgimento della CSI e del Giappone.

6. Questa piattaforma integrativa trascontinentale è possibile perché non si deve cominciare da zero. C'è già la NATO con i prolungamenti rappresentati dal Consiglio di cooperazione nordatlantico e dal partenariato per la pace, c'è l'OSCE, c'è la

triade con la sua articolazione attraverso il G7, c'è la partnership USA-Giappone. La trasformazione di questi rapporti in un sistema di integrazione approfondita e senza condizionamenti egemonici è d'altra parte un'impresa che coincide con l'interesse profondo di un'Europa federale e con la sua possibilità effettiva di portarla avanti, data la capacità di azione autonoma che il salto federale renderebbe possibile.

7. Il sistema integrativo USA-Europa, con il coinvolgimento della CSI e del Giappone, avrebbe la capacità di affrontare con ben maggiore efficacia di quanto avviene oggi questioni cruciali quali la pacificazione del Medio Oriente, il sottosviluppo, il fondamentalismo religioso, il terrorismo internazionale, la proliferazione delle armi di distruzione di massa (9), il controllo del dinamismo cinese. Esso sarebbe d'altra parte portato in modo naturale ad assumere il ruolo di nucleo di avanguardia dell'unificazione mondiale, in termini analoghi al ruolo svolto dall'asse franco-tedesco e dalla Piccola Europa nel quadro dell'integrazione europea. In particolare potrebbe diventare il motore del grandioso disegno consistente nella ristrutturazione dell'ONU e delle altre organizzazioni globali in direzione della creazione della statualità mondiale.

8. Per quanto riguarda l'ONU, occorre prendere coscienza del fatto che nella situazione attuale non è possibile — al di là di alcuni piccoli passi, che però non dovrebbero costituire oggetto di impegno politico concreto per un movimento che ha nella "linea strategica" una componente essenziale della sua identità — alcun cambiamento sostanziale, proprio perché non sono ancora presenti le premesse fondamentali costituite da un'Europa federale e, quindi, dalla piattaforma integrativa transcontinentale sopra delineata. Pertanto, dobbiamo indicare con costanza i grandi obiettivi della regionalizzazione del Consiglio di Sicurezza e della creazione di una assemblea parlamentare mondiale — senza mai dimenticare che questa presuppone la democrazia in tutto il mondo — perché in tal modo possiamo orientare la volontà di pace verso il tema della statualità democratica mondiale come base della pace mondiale. E nello stesso tempo dobbiamo assolutamente evitare che impostazioni semplicistiche del problema dell'unificazione mondiale finiscano per danneggiare la lotta per la Federazione europea proprio nel momento in cui tutto indica che siamo arrivati al confronto decisivo fra unificazione e disgregazione.

NOTE

(1) Su questa tematica contengono utili indicazioni i due ultimi libri curati da Dieter Senghaas: *Den Frieden Denken. Si Vis pacem para pacem*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1995, e *Frieden Machen*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1997.

(2) Vedi in particolare Samuel P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon e Schuster, New York, 1996, che prospetta un conflitto globale fra blocco occidentale e blocco confuciano-islamico.

(3) A questo riguardo è necessario ricordare che nel momento delle grandi iniziative distensive di Gorbaciov e della caduta del muro molti federalisti avevano messo in dubbio che la federalizzazione della politica estera e della difesa fosse indispensabile, dal momento che sembravano diventati possibili rapidi progressi, nel quadro dell'ONU, in direzione del governo mondiale. La percezione della effettiva realtà del mondo postbipolare, che è diventata possibile dopo che si è diradato il polverone sollevato dalla caduta del muro di Berlino, ha rapidamente sgomberato il campo da quei dubbi e oggi non c'è nessun federalista che metta in discussione che lo Stato federale europeo debba avere piene competenze nel campo della politica estera e della difesa. I riferimenti essenziali per la ricostruzione di questa discussione sono: "L'Europa e le prime forme statuali della democrazia internazionale", editoriale de *Il Federalista*, 1990, n. 2, che ha aperto la discussione; il n. 2 del 1991 de *Il Federalista* contenente una serie di interventi nel dibattito suscitato dall'editoriale ricordato; "L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov", editoriale de *Il Federalista*, 1992, n. 1; Sergio Pistone, "La politica di sicurezza dell'Unione europea", in *Il Federalista*, 1992, n. 2. "Il lungo cammino verso la Federazione mondiale", editoriale de *Il Federalista*, 1996, n. 3. Ritengo doveroso ricordare che, pur avendo condiviso negli anni di Gorbaciov una visione piuttosto semplificatrice del problema dell'unificazione mondiale, ho sempre respinto i dubbi sulla necessità di federalizzare la politica estera e la difesa. Rimando in particolare al mio "L'Europa e la politica di unificazione mondiale", in *Il Federalista*, 1991, n. 2.

(4) Ho sviluppato più ampiamente questa tematica in "La politica estera e di sicurezza dell'Unione Europea", in *Il Dibattito Federalista*, 1997, n. 1.

(5) Gli eccessivi impegni americani sul piano internazionale, che sono imposti dalla condizione di superpotenza solitaria, impediscono di affrontare seriamente gli enormi problemi interni, e nello stesso tempo vengono strumentalizzati (con un atteggiamento di tipo bonapartista) per placare il diffuso scontento. Per questo il ridimensionamento del ruolo egemonico americano, che la nascita della Federazione europea comporterebbe, creerebbe una situazione ben più favorevole di quella attuale alla realizzazione delle riforme interne di cui la società americana ha un vitale bisogno.

(6) L'impegno mondialistico della Federazione europea dovrebbe anche trovare un preciso ancoraggio nella sua costituzione.

(7) Ovviamente non si può escludere che l'evoluzione dei prossimi anni possa rendere plausibile uno scenario diverso, in cui la Federazione europea coinvolgerebbe anche la Russia e altri stati della CSI. Ma oggi come oggi la lotta per lo

Stato federale europeo (che deve essere realizzato rapidamente per i motivi ricordati) non può, ragionevolmente, che fondarsi sull'ipotesi che la CSI diventi un pilastro autonomo dell'ordine mondiale.

(8) Sul futuro del Giappone nella prospettiva dell'unificazione mondiale rimane aperto un interrogativo a cui in questo momento non so rispondere: deve diventare un pilastro autonomo della futura Federazione mondiale o diventare una componente di un sistema federale regionale comprendente le Filippine, la Corea, l'Australia, l'Indonesia e altri paesi dell'ASEAN? E' una questione su cui dovrebbero riflettere seriamente i membri del WFM presenti in questa zona.

(9) A questo riguardo io credo che la Federazione europea dovrà promuovere il lancio di una edizione aggiornata del Piano Baruch, che persegua il graduale trasferimento sotto il controllo di una autorità mondiale delle armi di distruzione di massa e delle relative tecnologie. Anche in vista di questa iniziativa la costruzione della difesa europea implica il passaggio sotto il controllo dell'autorità federale europea delle forze nucleari francese e britannica. Su questo punto rinvio a Franco Spoltore, "Dalla deterrenza al Piano Baruch", in *Il Dibattito Federalista*, 1997, n. 1.

L'identità europea: il ruolo internazionale dell'Europa, la società cosmopolitica

Paolo Lorenzetti

Il dibattito attualmente in corso tra i federalisti sul rapporto tra unificazione europea e unificazione mondiale mi pare abbia — e necessariamente — un carattere soprattutto “oggettivo”, in quanto verte in primo luogo sull’analisi della situazione generale, e delle sue possibili prospettive. In questa breve nota vorrei fornire qualche spunto di riflessione anche sull’aspetto “soggettivo” del problema, vale a dire sul ruolo che un’avanguardia federalista operante in Europa può e potrà avere in questo processo.

Due premesse sono necessarie. La prima è che, personalmente, condivido le valutazioni contenute nel testo presentato in questa Commissione da Sergio Pistone, e presenti nei precedenti documenti prodotti da militanti del MFE, ai quali lo stesso Pistone fa riferimento.

La seconda premessa è che — nel valutare le possibilità presenti e future dell’azione federalista, vale a dire le nostre responsabilità — dobbiamo essere consapevoli dei limiti del nostro operare. In particolare, ritengo: a) che non vi sia oggi un presupposto che consenta ai federalisti di condurre una battaglia politica, o qualsiasi seria azione direttamente sul fronte di una trasformazione dell’ONU in senso democratico e federale; b) la decisiva battaglia per la creazione di federazioni regionali fuori d’Europa, e più in generale per l’emancipazione umana in quelle regioni, è e sarà condotta unicamente da coloro che là vivono e operano. In ogni caso, resta per noi fondamentale mantenere il contatto e sviluppare lo scambio con tutti coloro, in Europa e nel mondo, che sono impegnati e si impegneranno su questi fronti.

Se queste premesse sono corrette, si tratta ora di focalizzare le responsabilità mondiali dell’Europa (unita) e dei federalisti che qui agiscono. In particolare, la nostra responsabilità sarà duplice: politica (le azioni strategiche) e culturale (che qui tratterò molto sommariamente). Per immaginare il nostro futuro ruolo politico in un’Europa federata è necessario volgersi ancora verso l’analisi “oggettiva” dei processi in corso e di ciò che possiamo da essi attenderci.

I) Certamente l’Europa sarà il primo importante esempio di

nazioni democraticamente unificate e disarmate. Questo non varrà solo per l'ormai classico caso di Francia e Germania. Quello che le giovani generazioni in tutto il mondo hanno avuto davanti agli occhi negli ultimi anni in Europa è stato il sanguinoso tentativo di ripresentare il nazionalismo come alternativa politico-culturale dopo la caduta del comunismo. Porre, con l'allargamento, sotto il dominio di una legge comune che le liberi davvero rendendole eguali, le nazioni dell'Est e i loro cittadini, potrà avere un effetto profondo su larga parte dell'opinione pubblica mondiale.

II) La Federazione europea, per la sua storia precedente, per i modi della sua formazione, per il carattere della sua struttura, per le sue necessità rispetto al resto del mondo, sarà un soggetto internazionale in parte diverso dagli altri attuali grandi Stati (USA, Russia, Cina, India, ecc.), e molto probabilmente il più propenso — se ci sarà lotta su questo obiettivo — ad assumere nelle diverse circostanze l'iniziativa per giungere ad una maggiore unificazione a livello mondiale.

Noi non sappiamo oggi su quali terreni si svolgerà questa lotta; né sappiamo quali saranno di volta in volta gli obiettivi strategici per cui battersi al fine di conseguire un avanzamento decisivo verso la meta della Federazione mondiale. E' sensato credere che il problema degli arsenali nucleari sarà all'ordine del giorno (un nuovo Piano Baruch?); e che lo saranno le questioni dell'integrazione e della stabilità economico-monetaria; dello sviluppo del Sud del mondo; dell'ambiente e della gestione comune delle risorse naturali. Quel che possiamo e dobbiamo già da ora prevedere è la valenza mondiale, potenzialmente in senso federale, di una vera Unione europea, il suo interesse e la sua responsabilità per la pacificazione e per una più profonda unificazione del pianeta. E in questo quadro noi possiamo meglio comprendere e valutare il nostro ruolo futuro, mondialista, come forza federalista autonoma.

A questo punto, per meglio capire il ruolo della Federazione europea nel perseguimento della Federazione mondiale e quello più specifico dei federalisti, può essere utile fare un parallelo, utilizzando categorie a noi abituali, con il ruolo dell'Italia — e dei federalisti italiani — nel processo di unificazione europea. Abbiamo sempre saputo che non basta l'Italia per unire l'Europa, e non basta la nostra azione in Italia. Alcuni fatti, però, contano: l'Italia è tra i maggiori paesi del concerto europeo. La sua storia passata e recente l'ha resa più aperta e disponibile di altri paesi nei confronti dell'unificazione del Continente; questo è anche riflesso dallo spirito dell'art. 11 della sua Costituzione. Per cinquant'anni è stato presente un Movimento federalista molto attivo, politica-

mente e culturalmente incisivo. Questi elementi hanno fatto sì che l'Italia svolgesse effettivamente un ruolo importante, talvolta cruciale, nella vicenda europea dal dopoguerra a oggi. In questo modo, la stessa azione politica del MFE ha avuto effetti diretti sui maggiori fatti dell'unificazione.

Pensiamo ora alla futura Federazione europea. Essa avrà certamente un peso obiettivo e un ascendente nel mondo pari, e talvolta maggiore, a quello dei più importanti Stati. Sarà la faticosa e pacifica risultanza — dopo feroci e inutili guerre — dell'unificazione di nazioni consolidate, per cui la disponibilità verso una proficua limitazione della sovranità dello Stato sarà maggiore che in qualsiasi altro paese (giusto il riferimento di Pistone ad un preciso ancoraggio di questa particolare disponibilità e "sensibilità" europee nella Costituzione federale). Avrà un forte interesse a rapporti con un mondo aperto, stabile e il più possibile pacifico. Sarà presente al suo interno quella porzione dei federalisti mondiali più consapevole, più esperta, più radicata e meglio in grado di agire. Tutto questo costituirà la premessa per un ruolo cruciale dell'Europa, e dei federalisti d'Europa, nella battaglia mondialista.

Di conseguenza, noi possiamo già ora dire che, pur non potendo conoscere in anticipo il terreno e gli obiettivi di lotta del futuro, il nostro ruolo sarà ancora quello — sempre molto difficile — di individuare per primi l'obiettivo strategico che, di volta in volta, consentirà l'avanzamento decisivo verso la nostra meta finale, e di portare le forze presenti sul campo verso quell'obiettivo. Allo stesso modo — e questo mantiene l'attualità del vecchio slogan coniato da Albertini "fatta l'Europa passeremo all'opposizione" — sarà nostro dovere denunciare e osteggiare tutte le politiche, gli atti e gli atteggiamenti provenienti dall'Europa stessa contrari, anche solo oggettivamente, all'avanzamento verso un governo mondiale.

Questo per quanto riguarda la nostra futura responsabilità politica. Solo un cenno, in questa sede, ad un aspetto della nostra futura responsabilità culturale (e morale), che ha un legame con la possibilità di continuare a far vivere un'esperienza politica come la nostra. Dovrà sempre da noi essere detto e dibattuto, al nostro interno e con gli altri, soprattutto i giovani, che non vi sarà pace, né vittoria contro i mali della ragion di Stato da parte della ragione *tout court* fintantoché il federalismo non avrà realizzato i suoi obiettivi a livello mondiale. Già da ora la prospettiva della legittimazione democratica dell'ONU — radice di ogni suo autentico potere — deve essere da noi ventilata con chiarezza. Questa deve essere una nostra bandiera.

Con altrettanta chiarezza va ribadito che il presupposto di tutto quanto detto sopra è la realizzazione della Federazione europea (moneta, sicurezza, costituente). Questa è ora la nostra unica battaglia strategica. La nostra forza oggi è la consapevolezza di essere quella parte dei federalisti mondiali a cui è toccato in sorte di condurre, qui in Europa, la più decisiva battaglia "di tappa" verso la Federazione mondiale.

DOCUMENTI APPROVATI



Mozione di politica generale

I. L'intera vita politica europea è dominata da una contraddizione insostenibile: la costruzione di una unione monetaria senza un governo democratico europeo. La decisione presa a Maastricht — sotto l'incalzare dei drammatici avvenimenti causati dalla disgregazione dell'URSS e dall'unificazione tedesca — di trasferire la sovranità monetaria dagli Stati nazionali all'Unione è ormai un fatto che nessun governo europeo, salvo quello inglese, mette più in discussione. Ma, nei governi europei, così come nel Parlamento europeo e nei partiti, manca la consapevolezza che la moneta unica non è un fine in sé, ma solo un mezzo necessario per la realizzazione della politica economica di un governo. Se gli Stati Uniti d'America avessero solo il dollaro, ma non il governo di Washington, non potrebbero certo affrontare le sfide della globalizzazione, della nuova società dell'informazione, della disoccupazione, dell'emigrazione, ecc. con quell'efficacia che stanno dimostrando e che manca del tutto all'Europa.

I governi europei, il Parlamento europeo ed i partiti non riescono a costruire l'Europa dei cittadini, come hanno promesso, perché insistono caparbiamente nel cercare soluzioni attraverso il metodo intergovernativo. Piccoli passi istituzionali in avanti rappresentano ormai solo un palliativo. La questione sul tappeto, e che non può più essere elusa, è la trasformazione dell'Unione in uno Stato federale. Non è in gioco una piccola riforma istituzionale, ma la nascita di un potere nuovo: il governo federale europeo. La creazione dello Stato federale europeo è impossibile se i cittadini non prenderanno coscienza di far parte di un popolo, il popolo delle nazioni europee. Il solo metodo adeguato alla costruzione di uno Stato è la convocazione di una Assemblea costituente europea.

II. Il ricorso alla sovranità popolare non è vuota retorica democratica. L'Europa non sarà in grado di rispondere efficacemente alle sfide del XXI secolo senza un governo democratico, sostenuto dal consenso popolare. Se nel Parlamento europeo avesse potuto esprimersi una maggioranza per un governo (la Commissione riformata), il Piano Delors non sarebbe stato lasciato giacere negli archivi comunitari. L'opinione pubblica avrebbe protestato ed i partiti, della maggioranza e dell'opposizione, avrebbero spronato l'esecutivo. Ma così non è avvenuto e, in

assenza di un piano europeo di sviluppo, i paesi dell'Unione stanno affrontando in ordine sparso, e senza alcuna speranza di successo, i problemi drammatici della disoccupazione, della riforma dello Stato del benessere e della globalizzazione dell'economia. Se l'Unione avesse un sistema decisionale democratico, sarebbe possibile adeguare il sistema fiscale europeo alle reali esigenze delle politiche comunitarie. I cittadini devono poter decidere quali e quante risorse affidare al livello locale, al livello nazionale ed al livello europeo. Infine, con il sostegno popolare, sarebbe possibile sviluppare una politica estera e della sicurezza su basi federali, fondata su una autonoma difesa europea ed adeguata alle necessità reali dell'Europa. L'allargamento della NATO ai paesi dell'Est è un pessimo surrogato delle garanzie di sicurezza e di stabilità che potrebbe offrire l'Europa ai paesi dell'ex-Comecon. Questi paesi, al contrario, si sentirebbero automaticamente protetti dal semplice ingresso nella Federazione europea che, inoltre, avrebbe un interesse ben maggiore di quello degli USA a sostenere lo sviluppo della democrazia in Russia con efficaci accordi di cooperazione. Nel Mediterraneo, nei Balcani, nel Medio Oriente e in Africa, l'Europa, priva di una difesa federale, lascia che questioni di rilevante interesse per gli europei vengano affrontate, in ritardo ed inefficacemente, dagli USA.

La sovranità degli Stati nazionali europei è diventata il maggiore ostacolo all'affermazione della democrazia, della libertà e dell'eguaglianza. Per difendere ad oltranza un anacronistico principio, i governi nazionali tradiscono i loro cittadini, privandoli di quei diritti e di quei poteri che solo una Costituzione ed un Governo europeo potrebbero garantire.

III. La fine del mondo bipolare ha generato un vuoto di potere nella politica internazionale. Gli Stati Uniti sono costretti a restringere sempre più il loro campo d'azione, non avendo né la capacità né la volontà di intervenire in zone in cui non è direttamente in discussione il loro interesse nazionale. Ne è derivata una situazione di disordine crescente su scala mondiale.

Un governo federale europeo, con una propria moneta ed una autonoma politica estera e della sicurezza consentirebbe agli europei di agire efficacemente per la riorganizzazione delle relazioni internazionali su basi più giuste e pacifiche. Con la moneta europea, si potrebbe finalmente ridimensionare il ruolo egemonico del dollaro come moneta mondiale, istituendo un patto per la stabilità monetaria tra dollaro, yen ed euro. Questo patto rappresenterebbe la premessa per una più ampia riforma del sistema

monetario ed economico mondiale, possibile nell'ONU con la partecipazione dei paesi del Terzo mondo. Inoltre, se l'Europa riuscirà a fornire ai paesi dell'Est europeo, dei Balcani ed alla Russia le garanzie di sviluppo e di sicurezza che sono oggi indispensabili per rendere irreversibile la transizione alla democrazia, si potrà formare una vasta area — da Vancouver a Vladivostock — dei paesi che, avendo sperimentato gli orrori della Seconda guerra mondiale, più degli altri sono consapevoli della necessità di riformare e rafforzare l'ONU per assicurare a sé ed a tutti i popoli del mondo un avvenire di pace e di prosperità. Questo nucleo preponderante di paesi avrebbe il potere sufficiente per trasformare l'ONU in un governo mondiale parziale, come già aveva proposto Einstein nel 1947. Un governo mondiale parziale non è una garanzia di pace perpetua. Ma, come traguardo intermedio, in attesa che si formino al di fuori dell'Europa altre unioni federali di dimensioni continentali, rende pensabile la transizione alla Federazione mondiale.

IV. In Italia, il MFE ha già iniziato la lotta per l'Assemblea costituente europea. L'ostacolo maggiore al successo dell'iniziativa federalista consiste nel fatto che la politica italiana è quasi interamente concentrata sulle misure che il Governo deve adottare per portare l'Italia nel nucleo dei paesi che fonderanno l'Unione monetaria. Il Patto per l'Europa, proposto dall'opposizione al governo, rappresenta un passo significativo per una politica di unità nazionale a favore della costruzione europea — da sempre auspicata dal MFE — ma non supera gli attuali limiti della politica europea dell'Italia. Sino a che accetterà passivamente il metodo di Maastricht, vale a dire la costruzione dell'Unione monetaria senza un governo federale, l'Italia avrà una posizione di retroguardia nella politica europea. La sola via per consentire all'Italia di assumere un ruolo degno del suo passato — illustrato dal pensiero e dall'azione di uomini come Spinelli, De Gasperi ed Einaudi — è di schierarsi apertamente a favore della Federazione europea.

Il MFE si impegna — come primo passo ed incentivo per una più vasta Campagna europea che dovrà essere promossa dal Congresso dell'UEF, a Vienna, il 18-20 aprile — a provocare, prima del Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno, un dibattito in Parlamento per costringere i partiti ad esprimersi e per impegnare il Governo a sostenere nella Conferenza intergovernativa un progetto di riforma federale dell'Unione europea. Se il veto di qualche Governo lo impedisse, il Governo italiano dovrebbe proporre ai paesi che intendono veramente costruire l'Europa dei

cittadini di convocare una Assemblea costituente europea.

V. La seconda fase della Campagna per l'Assemblea costituente europea dovrebbe consistere nel lancio di un piano europeo, coordinato dall'UEF per far rivendicare dal maggior numero possibile di cittadini europei l'obiettivo della Costituente.

Uno degli obiettivi centrali della campagna sarà quello di sfruttare l'elezione del 1999, affinché il Parlamento europeo rivendichi un ruolo costituente, riprendendo così nello spirito e nella sostanza l'azione di Altiero Spinelli. Il mandato popolare deve venir assegnato a uomini veramente decisi a condurre a termine la lotta per la Federazione europea. Per questo e' necessario agire fin da ora sui partiti e sui membri dell'attuale Parlamento europeo.

L'azione dei federalisti, tuttavia, non sarà rivolta solo al Parlamento europeo, perché sono i governi europei a detenere il potere di decidere il futuro dell'Europa. I federalisti, avanguardia del popolo federale europeo, organizzeranno in tutti i paesi dell'Unione una campagna per costringere i governi ad affidare il mandato di redigere la Costituzione dell'Unione al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1999 o, in alternativa, ad una Assemblea costituente europea. A differenza delle costituzioni nazionali, la Carta costituzionale europea assumerà la forma di un Trattato-Costituzione. L'azione del MFE è indispensabile per spostare il consenso dal quadro nazionale al quadro europeo. Deve dunque essere rivolta a tutte le forze politiche, sociali e culturali. La sezione del MFE è il soggetto attivo ed il centro propulsivo della campagna per la Costituente europea.

Strutture portanti di questa seconda fase della Campagna saranno i Comitati locali per la Costituente europea, che il MFE ha già cominciato ad istituire. Essi rappresentano uno strumento di agitazione permanente, estendendo il raggio d'azione del MFE e rendendo visibile il consenso sulla parola d'ordine della Assemblea costituente. Se essi diventeranno sufficientemente influenti, potrebbero consentire al MFE di intervenire efficacemente nella campagna per l'elezione del Parlamento europeo, orientando le scelte degli elettori. In ogni caso, per conseguire questo obiettivo, è essenziale che le Sezioni del MFE agiscano sul territorio coinvolgendo tutte le forze politiche e sociali organizzate, in stretta cooperazione con le varie componenti della forza federalista, AICCRE, AEDE, CIFE e Movimento europeo.

VI. Il MFE si è posto con tempestività ed efficacia alla testa

della battaglia per l'Assemblea costituente europea. Ha potuto svolgere questo ruolo di avanguardia grazie all'autonomia culturale, politica ed organizzativa per la quale Mario Albertini ha combattuto per tutta la sua vita e che ora lascia in eredità come patrimonio morale a tutti i federalisti, in Italia, in Europa e nel mondo. Oggi, esiste il federalismo come nuovo pensiero politico che sa confrontarsi con pari dignità con le grandi correnti della cultura politica tradizionale — il liberalismo, la democrazia e il socialismo — che hanno subordinato la realizzazione dei loro valori alla conservazione dello Stato nazionale. Oggi, esiste un Movimento Federalista Europeo del tutto autonomo dai partiti nazionali e da ogni altro centro di potere. Oggi esistono dei militanti che hanno deciso di fare della lotta per il federalismo una scelta di vita.

VII. Il MFE ha la responsabilità di far vivere il federalismo come pensiero politico attivo, cioè come canone di interpretazione della storia contemporanea, fondando la sua azione sull'analisi scientifica e sulla critica dello Stato nazionale sovrano. Non vi è sede più efficace di riflessione sulla storia contemporanea del MFE, perché solo un pensiero politico orientato all'azione ha l'obbligo di sottoporsi quotidianamente alla inesorabile verifica dei fatti, di accettare la critica, se costruttiva, e di rinnovarsi.

Il MFE ha saputo tradurre questa esigenza culturale in innovative norme organizzative. I suoi Statuti, infatti, prevedono che, a fianco dei consueti organi democratici decisionali, simili a quelli di tutti i partiti democratici, esista una speciale rete organizzativa fondata sull'Ufficio del dibattito che, a partire dalla sezione, metta in condizione tutti i militanti di partecipare "alla formazione del pensiero comune quando esso è ancora in stadio di gestazione". Tuttavia, sino ad ora, il tentativo di attivare l'Ufficio del dibattito attraverso una fitta rete di corrispondenti locali si è mostrato troppo ambizioso. Spesso si sono verificate una discontinuità e una frammentarietà dei dibattiti svolti nelle singole sezioni a cui occorre porre rimedio.

Dibattito, reclutamento e formazione dei militanti non sono che aspetti di un medesimo problema: il futuro del MFE. In particolare, il reclutamento di nuovi militanti assume nel MFE un valore decisivo. Al contrario di quanto avviene nei partiti politici, che possono sfruttare i canali (il voto, i mass media) del potere nazionale per trovare nuovi membri, per il MFE il reclutamento è una attività che deve essere costantemente organizzata ed a cui occorre dedicare energie specifiche, perché la vita del MFE non

dipende da nessun potere costituito. Solo i federalisti possono reclutare e formare nuovi militanti federalisti.

Il XVIII Congresso nazionale del MFE impegna il Comitato centrale ad esaminare le formule organizzative che, nel rispetto degli Statuti, possono contribuire al miglioramento del reclutamento, della formazione, del dibattito e della partecipazione di tutti i militanti alla elaborazione della linea politica e strategica del Movimento. E' questa la via per consentire al MFE non solo di rinnovarsi, ma di creare l'unità di pensiero indispensabile per un'azione politica efficace.

Approvata all'unanimità

Mozione sulla posizione italiana in vista della conclusione della CIG

Il XVIII Congresso del Movimento Federalista europeo, riunito a Treviso nei giorni 14 e 15 marzo 1997, richiama l'attenzione del Parlamento e del Governo italiano sul cruciale momento conclusivo della Conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati sull'Unione europea.

L'opinione pubblica, quotidianamente informata sul processo di unione monetaria in corso, non è stata preparata a valutare con pari attenzione le scelte che i Governi si accingono a compiere sul terreno delle riforme istituzionali dell'Unione europea, scelte determinanti per il futuro della costruzione comunitaria iniziata quaranta anni orsono.

Il passo che rimane da compiere consiste nel dotare l'Europa di domani di un vero Governo, capace di agire nell'interesse dell'Unione, nel pieno rispetto delle regole della democrazia: solo un tale Governo potrà assumere le decisioni di politica economica, di politica estera, di difesa, di affari interni e di giustizia, che sono indispensabili alla crescita dell'Unione europea nel segno dello sviluppo economico, del benessere, della sicurezza. Solo un tale governo sarà in grado di svolgere un'effettiva politica economica a sostegno dello sviluppo e dell'occupazione, con investimenti nelle tecnologie d'avanguardia, secondo le indicazioni del Piano Delors, rimasto inattuato appunto perché all'Unione mancano tuttora gli strumenti istituzionali e di bilancio indispensabili.

A questo scopo, si impone la necessità di attribuire alla Commissione le piene funzioni di governo, al Parlamento europeo le funzioni di natura legislativa in costante codecisione con il Consiglio, al Consiglio (europeo e dei ministri) le funzioni esecutive e legislative proprie di una moderna Camera degli Stati, deliberante sempre a maggioranza, alla Corte di Giustizia le funzioni giudiziarie per tutte le aree di competenza dell'Unione. Occorre inoltre prevedere che in avvenire i Trattati possano venir riformati in seguito alla ratifica di una maggioranza di Stati membri.

Altrettanto essenziale è prevedere che un gruppo di Stati membri possa legittimamente decidere di avanzare più in fretta verso gli obiettivi fissati dai Trattati nella direzione di un'Unione federale, superando in tal modo il veto eventualmente espresso da uno Stato dissenziente o da una piccola minoranza di Stati.

Tale cooperazione rinforzata dovrà peraltro realizzarsi nella cornice costituzionale offerta dall'operare congiunto delle quattro istituzioni fondamentali dell'Unione europea, adottando sia il principio del bilanciamento dei poteri che quello delle decisioni a maggioranza in seno al Consiglio.

Il XVIII Congresso del Movimento Federalista Europeo — nel rammentare che analoghi, decisivi interventi del Governo italiano sul terreno delle istituzioni sono stati in passato coronati da successo nei momenti cruciali della vicenda comunitaria — sollecita il Governo italiano a far proprie le istanze qui espresse ed a sostenerle con forza in seno alla Conferenza, con tanto maggiore prospettiva di successo ora che l'Italia sta riacquistando una credibilità europea.

Il XVIII Congresso del Movimento Federalista Europeo dichiara infine che, ove tali istanze — che sono tra l'altro coerenti con il risultato del referendum popolare del 1989, che sancì con l'88% dei voti l'orientamento favorevole ad attribuire un mandato costituente al Parlamento europeo — dovessero venire disattese, non resterà altra via se non quella della mobilitazione, volta a dar vita ad un'Assemblea costituente europea, che dia finalmente vita, voce e forma alla Costituzione dell'Europa di domani.

Approvata all'unanimità

Mozione organizzativa

Il Congresso del MFE, riunito a Treviso il 14-16 marzo 1997,

preso atto

della situazione politica interna al Movimento,

ricorda

l'importanza di una gestione collegiale del Movimento da realizzare mediante tutti i suoi organi istituzionali, ed in particolare la Direzione e gli organi previsti al suo interno,

ribadisce

la necessità di una maggiore consultazione dei membri della Direzione e in particolare dei vice-Segretari e dei vice-Presidenti rispetto ai vari aspetti dell'attività del MFE e della gestione dell'organizzazione,

sottolinea

l'importanza di un'adeguata informazione riguardo i documenti e i temi da dibattere nelle riunioni, per favorire la massima partecipazione di ogni militante all'elaborazione della linea politica,

a tale fine invita

tutti i militanti a presentare con congruo anticipo alla Segreteria qualunque documento da sottoporre a votazione nelle riunioni istituzionali; ciò per permettere una migliore informazione,

auspica

la massima partecipazione dei militanti di ogni sezione alle riunioni istituzionali, decisionali e di dibattito e un rilancio dell'attività specialmente nelle regioni del sud d'Italia;

a tale scopo incarica

il Comitato Centrale di individuare le modalità idonee ad assicurare la partecipazione agli incontri istituzionali (CC e Direzione) di tutti quelli che lo vorrebbero e di definire gli strumenti per la diffusione delle informazioni, attraverso i canali sia formali che informali nella prospettiva di rendere più tempestive per tutti le comunicazioni.

Approvata all'unanimità

ELEZIONI

COMITATO CENTRALE

Voti: 3793; voti espressi: 3696

	Preferenze	Cognome	Nome
1	2732	PISTONE	Sergio
2	2628	LEVI	Lucio
2	2628	MONTANI	Guido
3	2549	IOZZO	Alfonso
5	2425	MALCOVATI	Massimo
6	2324	CAIZZI	Teresa
7	2282	VIGO	Giovanni
8	2236	ROSSOLILLO	Francesco
9	2138	ANSELMI	Giorgio
10	2135	PISTONE	Ugo
11	2055	GRANELLI	Sante
12	1883	GARGANO	Rodolfo
13	1876	DEL VECCHIO	Ruggero
14	1811	CANNILLO	Elio
15	1797	SPOLTORE	Franco
16	1790	MAJOCCHI	Alberto
17	1763	MORO	Domenico
18	1759	RAMPAZI	Marita
19	1738	GRUA	Claudio
20	1684	CHIZZOLA	Caterina
21	1656	GUGLIELMETTI	Carlo
22	1646	TRUMELLINI	Luisa
23	1640	BASCAPE'	Claudio
24	1633	VACCA	Paolo
25	1620	PADOA	Antonio
26	1596	LORENZETTI	Paolo
27	1567	ROSSOLILLO	Giulia
28	1555	ALOISIO	Salvatore
29	1546	MAJOCCHI	Antonio

30	1518	CAGIANO	Raimondo
31	1516	MARCON	Giulia
32	1487	FARAVELLI	Federico
33	1481	USAI	Valentina
34	1462	VELO	Dario
35	1456	BONZAGNI	Gastone
36	1447	MAJOCCHI	Luigi V.
37	1446	MAZZAFERRO	Francesco
38	1433	PISTONE	Marisa
39	1407	CALZOLARI	Giancarlo
40	1402	SPITALERI	Onofrio
41	1391	MOSCONI	Nicoletta
42	1378	BIANCHIN	Aldo
43	1373	PIFFERI	Antonio
44	1361	SPOLTORE	Stefano
45	1353	SMEDILE	Elio
46	1346	COSTA	Anna
47	1341	LORRAI	Emma
48	1321	ITTA	Emanuele
49	1310	PALEA	Roberto
50	1296	GUARINO	Giovanni
51	1279	BORGNA	Grazia
51	1270	DASTOLI	Virgilio
53	1265	SOLFRIZZI	Giovanni
54	1258	BONDESAN	Marco
55	1250	PRAUSSELLO	Franco
56	1240	MORTARA	Amedeo
57	1237	GIUDICI	Ernestina
58	1220	FUNDARO'	Antonio
59	1218	MAGHERINI	Corrado
60	1208	CASTAGNOLI	Stefano
61	1207	MACCARI	Paolo
62	1205	TURCHETTI	Adriano
63	1203	ROSSO	Cettina
64	1203	SAROTTO	Anna
65	1202	SABATINO	Alfonso
66	1175	VENTURELLI	Lino
67	1140	PII	Samuele
68	1129	MAZZAFERRO	Giovanni
69	1128	SOLAZZI	Cecilia
70	1126	CASTALDI	Roberto
71	1121	BARALDINI	Bruna
72	1089	FRANZONI	Francesco

73	1074	NICOLAI	Marco
74	1074	VALLINOTO	Nicola
75	1063	BERARDI	Chiara
76	1063	MELIS	Giuseppe
77	1041	POMARA	Cristoforo
78	1038	PITARRA	Cosimo
79	1036	LIMONGELLI	Leonardo
80	1031	IACOBACCI	Natale
81	1027	DONZELLI	Antonio
82	1026	GAZZANIGA	Pierfausto
83	1017	DONATI	Davide
84	1004	MARINO	Piergiorgio
85	1002	VICENTINI	Arnaldo
86	983	VENTURI	Matteo
87	980	MURGIA	Stefano
88	970	CESARETTI	Leonardo
89	958	SEBASTIANO	Vincenzo
90	954	DI GIACOMO	Liliana
91	951	GUI	Francesco
92	941	SECCHI	Davide
93	926	DEMURTAS	Franco
94	926	SALVIDO	Silvana
95	904	ROSSI	Renato
96	904	TAMPONI	Giovanni
97	884	BASURTO	Stefano
98	873	LONGO	Antonio
99	868	BAGHI	Anna
100	849	MENIN	Matteo
101	832	BELCARO	Pierantonio
102	829	RONCARA'	Matteo
103	824	CAMPO	Elio
104	818	UGLIOTTI	Davide
105	810	PINTO	Rosario
106	799	BARTOLINI	Ottorino
107	778	ANDRIULLI	Francesco
108	776	ORIOLI	Paolo
109	769	PATUELLI	Roberto
110	761	RIGONI	Renata
111	737	FORLANI	Nicola
112	729	NOBILE	Giorgio
113	721	POEDER	Stefan
114	701	MARI	Alfonso

COLLEGIO DEI PROBIVIRI

Enrico BRUGNATELLI,
Umberto MORELLI,
Marco SIGNORINI

REVISORI DEI CONTI

Ottorino BONAZZI,
Salvatore COSTANTINO,
Giordano ZATACCHETTO

**ORGANI DEL MFE
PER IL BIENNIO 1997-98**

PRESIDENTE

Alfonso JOZZO

VICE-PRESIDENTE

Sante GRANELLI

SEGRETARIO

Guido MONTANI

VICE-SEGRETARI

Ruggero DEL VECCHIO, Domenico MORO

TESORIERE

Giorgio ANSELMINI

DIREZIONE NAZIONALE

Salvatore ALOISIO
Teresa CAIZZI
Giancarlo CALZOLARI
Elio CANNILLO
Leonardo CESARETTI
Caterina CHIZZOLA
Pier Virgilio DASTOLI
Rodolfo GARGANO
Ernestina GIUDICI
Francesco GUI
Lucio LEVI
Paolo LORENZETTI
Antonio MAIOCCHI
Massimo MALCOVATI
Antonio PADOA SCHIOPPA
Rosario PINTO
Sergio PISTONE
Franco PRAUSSELLO
Francesco ROSSOLILLO
Alfonso SABATINO
Alberto SOAVE
Franco SPOLTORE

Lino VENTURELLI

Giovanni VIGO

RESPONSABILE QUADRI

Giovanni VIGO

RESPONSABILI UNITA'

EUROPEA

Marita RAMPAZI (Direttore),

Ugo PISTONE (Resp. organ.)

MEMBRI MFE

UFFICIO DEL

DIBATTITO

Lucio LEVI,

Cecilia SOLAZZI,

Franco SPOLTORE

COMITATO CENTRALE

Eletti dal Congresso

Salvatore	ALOISIO	Sante	GRANELLI
Francesco	ANDRIULLI	Claudio	GRUA
Giorgio	ANSELMI	Giovanni	GUARINO
Anna	BAGHI	Carlo	GUGLIELMETTI
Bruna	BARALDINI	Francesco	GUI
Ottorino	BARTOLINI	Natale	IACOBACCI
Claudio	BASCAPE'	Emanuele	ITTA
Stefano	BASURTO	Alfonso	JOZZO
Pierantonio	BELCARO	Lucio	LEVI
Chiara	BERARDI	Leonardo	LIMONGELLI
Aldo	BIANCHIN	Antonio	LONGO
Marco	BONDESAN	Paolo	LORENZETTI
Gastone	BONZAGNI	Emma	LORRAI
Grazia	BORNA	Paolo	MACCARI
Raimondo	CAGIANO	Corrado	MAGHERINI
Teresa	CAIZZI	Alberto	MAJOCCHI
Giancarlo	CALZOLARI	Antonio	MAJOCCHI
Elio	CAMPO	Luigi V.	MALCOVATI
Elio	CANNILLO	Massimo	MARCON
Stefano	CASTAGNOLI	Giulia	MARCON
Roberto	CASTALDI	Alfonso	MARI
Leonardo	CESARETTI	Piergiorgio	MARINO
Caterina	CHIZZOLA	Francesco	MAZZAFERRO
Anna	COSTA	Giovanni	MAZZAFERRO
Virgilio	DASTOLI	Giuseppe	MELIS
Ruggero	DEL VECCHIO	Matteo	MENIN
Franco	DEMURTAS	Guido	MONTANI
Liliana	DI GIACOMO	Domenico	MORO
Davide	DONATI	Amedeo	MORTARA
Antonio	DONZELLI	Nicoletta	MOSCONI
Federico	FARAVELLI	Stefano	MURGIA
Nicola	FORLANI	Marco	NICOLAI
Francesco	FRANZONI	Giorgio	NOBILE
Antonio	FUNDARO'	Paolo	ORIOLE
Rodolfo	GARGANO	Antonio	PADOA SCHIOPPA
Pierfausto	GAZZANIGA	Roberto	PALEA
Ernestina	GIUDICI	Roberto	PATUELLI
		Antonio	PIFFERI
		Samuele	PII

Rosario
Marisa
Sergio
Ugo
Cosimo
Stefan
Cristoforo
Franco
Marita
Renata
Matteo
Renato
Cettina
Francesco
Giulia
Alfonso
Silvana
Anna
Vincenzo
Davide
Elio
Cecilia
Giovanni
Onofrio
Franco
Stefano
Giovanni
Luisa
Adriano
Davide
Valentina
Paolo
Nicola
Dario
Lino
Matteo
Arnaldo
Giovanni

Cooptati

AEDE:
Francesco GIGLIO

PINTO
PISTONE
PISTONE
PISTONE
PITARRA
POEDER
POMARA
PRAUSSELLO
RAMPAZI
RIGONI
RONCARA'
ROSSI
ROSSO
ROSSOLILLO
ROSSOLILLO
SABATINO
SALVIDO
SAROTTO
SEBASTIANO
SECCHI
SMEDILE
SOLAZZI
SOLFRIZZI
SPITALERI
SPOLTORE
SPOLTORE
TAMPONI
TRUMELLINI
TURCHETTI
UGLIOTTI
USAI
VACCA
VALLINOTO
VELO
VENTURELLI
VENTURI
VICENTINI
VIGO

AICCRE:
Gianfranco MARTINI
Gabriele PANIZZI

CIFE:
Maria Teresa RUTA

CIME:
Aldo DE MATTEO

ASE:
Edmondo PAOLINI

Eletti regionali

Abruzzo:
Damiana GUARASCIO

Campania:
Carmine SELLAROLI

Emilia-Romagna:
Marisa PATTERA

Lazio:
Stefano MILIA

Liguria:
Alberto SOAVE

Lombardia:
Salvatore PALERMO
Alfonso DI LIO

Piemonte:
Gianni MERLINI
Francesco FERRERO

Puglia:
Clara MINICHIELLO

Sicilia:
Mario TASQUIER

Toscana:
Mario SABATINO

Trentino-Alto Adige:
Mateo TAIBON

Veneto:
Germano BENETTI

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