
MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

Sezione italiana dell'UEF

Sezione italiana del WFM

**UNA COSTITUZIONE
PER GLI STATI UNITI D'EUROPA**

**Un governo e una politica estera per l'Europa
Unire l'Europa per unire il mondo
nella pace e nella solidarietà**



ATTI DEL XIX CONGRESSO NAZIONALE

Salerno, 19-21 marzo 1999

MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

Sezione italiana dell'UEF

Sezione italiana del WFM

**UNA COSTITUZIONE
PER GLI STATI UNITI D'EUROPA**

**Un governo e una politica estera per l'Europa
Unire l'Europa per unire il mondo
nella pace e nella solidarietà**

ATTI DEL XIX CONGRESSO NAZIONALE

Salerno, 19-21 marzo 1999

INDICE

Presentazione.....p. 5

RELAZIONI

Relazione del Presidente, *Alfonso Iozzo*.....p. 11

Relazione del Segretario generale, *Guido Montani*.....p. 14

I Commissione: *Il governo europeo dell'economia*

L'economia europea dopo l'euro, *Alberto Majocchi*.....p. 29

L'euro e la stabilità monetaria internazionale,
Domenico Moro.....p. 35

II Commissione: *Il rinnovamento della democrazia in Europa*

La democrazia sovranazionale, *Francesco Gui*.....p. 57

Le condizioni politiche della libertà e della democrazia
Franco Spoltore.....p. 69

III Commissione: *L'Europa e il mondo*

Migrazioni, Mediterraneo, Europa: nuovo laboratorio
di federalismo, *Raimondo Cagiano*.....p. 79

L'unificazione del mondo come progetto e come processo.
Il ruolo dell'Europa, *Lucio Levi*.....p. 85

La difesa europea, *Sergio Pistone*.....p. 127

IV Commissione: *Il militante e l'organizzazione della lotta federalista*

L'organizzazione del MFE: il reclutamento
e la formazione dei militanti *Roberto Castaldi*.....p. 141

Autonomia di pensiero e azione del militante federalista,
Sante Granelli.....p. 150

DOCUMENTI APPROVATI

Mozione di politica generale.....	p. 157
Mozione sul governo europeo dell'economia.....	p. 164
Mozione sulla difesa europea.....	p. 167

ELEZIONI

Comitato Centrale.....	p. 175
Collegio dei Probiviri.....	p. 178
Collegio dei Revisori dei Conti.....	p. 178

ORGANI DEL MFE PER IL BIENNIO 1999-2000

Direzione nazionale.....	p. 181
Comitato Centrale	p. 182

Presentazione

L'approvazione unanime della mozione di politica generale può essere considerata come il fatto che sinteticamente riassume l'andamento del dibattito pre-congressuale e l'esito del Congresso di Salerno. Questo risultato non è caduto dal cielo e non era affatto scontato. E' stato raggiunto grazie al senso di responsabilità di tutti i militanti che hanno riconosciuto, dopo appassionati dibattiti, la necessità di definire una posizione politica comune, per rendere più forte ed efficace l'azione del MFE.

L'unità conseguita non riguarda soltanto l'obiettivo strategico della Campagna per la Costituzione europea. La Campagna, tuttavia, ha certamente rappresentato il punto decisivo di convergenza. Infatti, la parola d'ordine della Costituzione europea si sta affermando anche al di fuori degli ambienti del federalismo organizzato: è questa la prova migliore della correttezza della diagnosi federalista e dei primi successi dell'azione. Dal Congresso di Treviso a quello di Salerno, la strategia costituente, dopo essersi radicata nell'UEF e nella JEF, ha cominciato a trovare consensi rilevanti sia all'interno dei partiti europei, che si stanno preparando alla campagna elettorale europea, sia tra i governi, visto che il Presidente di turno dell'Unione, il Ministro degli Esteri tedesco Fischer, ha potuto dichiarare di fronte al Parlamento europeo che «cresce la domanda di Costituzione europea».

Va osservato che, per quanto riguarda la storia del federalismo organizzato al livello europeo, una unità d'azione su un obiettivo costituente non si era più conseguita dai tempi del Progetto Spinelli. La Campagna per la democrazia europea — che ha consentito all'UEF di mantenere attiva la lotta per la Federazione europea in una lunga fase di transizione — aveva di volta in volta consentito di mettere all'ordine

del giorno obiettivi intermedi, quali la moneta europea e la richiesta ai governi di una riforma democratica dell'Unione. Ma l'atteggiamento rinunciatario del Parlamento europeo, dopo la bocciatura del Progetto Spinelli da parte dei governi, rendeva praticamente impossibile qualsiasi tentativo dei federalisti di impegnare le proprie forze - e di coinvolgere i partiti ed i governi - in un'azione costituente con prospettive di successo. Con Maastricht, l'attenzione dell'opinione pubblica si era concentrata sulle tappe dell'Unione monetaria, lasciando pochissimo spazio alle richieste per il superamento del deficit democratico dell'Unione. Solo recentemente, con la decisione definitiva di avviare l'Unione monetaria, è stato possibile superare questa impasse psicologica. Con l'euro ormai operante, le attese si sono finalmente rivolte al problema del completamento politico dell'Unione monetaria ed è divenuto dunque possibile, per i federalisti, proporre l'obiettivo della Costituzione. La nuova situazione apre considerevoli spazi d'azione al MFE. In effetti, alcuni partiti italiani cominciano a considerare il MFE come un loro interlocutore. L'obiettivo di impegnare il Parlamento e il Governo italiani su una posizione favorevole alla Costituzione europea è alla portata del Movimento, nonostante il fatto che l'Italia sia il paese in cui, per ragioni che dipendono dalla debolezza strutturale del sistema politico, il dibattito europeo si sviluppi ad un livello inferiore a quello di altri paesi dell'Unione. In Francia e in Germania, di Costituzione europea si discute sui maggiori quotidiani.

La mozione di politica generale comprendeva, tuttavia, due altre sezioni intitolate «Unire l'Europa per unire il mondo nella pace e nella solidarietà» e «L'organizzazione della lotta federalista». Anche su di esse si è manifestata l'unanimità del Movimento. E' un fatto che va sottolineato perché le indicazioni sui grandi orientamenti di politica estera - verso gli Stati Uniti, l'Est europeo e la Russia, il Mediterraneo e l'Africa - proposte dalla mozione sono oggi ancora largamente ignorate dalla classe politica. Esse dimostrano, tuttavia, che la Federazione europea potrebbe svolgere un ruolo decisivo nella costruzione di un mondo più solidale, unito da grandi progetti di cooperazione regionale per lo sviluppo e la pace. Con la Federazione europea, si consoliderebbe infatti un polo mondiale di integrazione regionale che si articolerebbe da Capo Nord all'Africa Nera sino a Vladivostick, senza contare che i rapporti atlantici, tra Europa e USA, potrebbero finalmente fondarsi su una reale equal partnership. Queste indicazioni politiche sono state, al Congresso, utilmente completate da due altre mozioni, proposte dalle Commissioni, una sulla difesa europea ed una sulle conseguenze interne ed internazionali della creazione dell'euro.

La mozione di politica generale, per altro, rinvia al dibattito dei

prossimi anni la questione importantissima riguardante il ruolo che la Federazione europea potrà svolgere nella riforma dell'ONU, per la costruzione di un nuovo ordine internazionale e la Federazione mondiale. La decisione di rinviare tali temi al dibattito è giustificata dal fatto che su questo punto esistono delle divergenze rilevanti. Esse non vanno né taciute, né sottovalutate. E' in gioco il futuro del Movimento perché diversi sono i punti di vista sugli obiettivi che il MFE dovrà perseguire, una volta raggiunto il traguardo storico della Costituzione europea.

Questa discussione dovrà essere affrontata all'interno dell'Ufficio del Dibattito. Ma non solo. Ogni sezione deve portare il proprio contributo, perché ogni militante deve maturare un proprio convincimento in proposito. I tempi di questo dibattito sono lunghi. Non vi è nessuna urgenza di raggiungere conclusioni immediate. Va tuttavia osservato che questa riflessione è già cominciata ed ha prodotto risultati rilevanti, almeno sul terreno organizzativo. Spesso si sottovaluta il fatto che il modo in cui gli uomini organizzano la loro vita comune condiziona anche il loro modo di pensare. Non sono dunque affatto irrilevanti le regole che il MFE si è dato per il dibattito interno. Chi ha partecipato al Congresso di Salerno ha potuto constatare che, sia nei lavori di Commissione, sia nel corso del dibattito generale, gli interventi sono stati numerosissimi, appassionati e concentrati sui problemi essenziali. Una simile autodisciplina e una così ampia partecipazione alla definizione della linea politica generale non sono consuete nelle organizzazioni politiche. Chi ha esperienza di vita di partito sa che solo la lotta per il potere appassiona veramente, ma genera anche contrasti e tensioni personali spesso irriducibili.

Nel MFE non mancano contrasti e tensioni. Ma gli Statuti del MFE hanno saggiamente indicato la via per non trasformare la lotta politica in contrasti personali e il Congresso di Salerno ha mostrato che questa via può essere seguita con successo. La differenza dei punti di vista, in politica, è necessaria ed è salutare se genera la ricerca di soluzioni comuni. Senza pluralismo, la politica diventa conformismo, l'anticamera della morte spirituale di un movimento politico. Il pluralismo delle idee è il sale della democrazia, ma a patto di non degenerare in anarchia, il pericolo opposto al conformismo. Ecco perché al dibattito si deve sempre associare la ricerca di ciò che gli antichi greci consideravano il bene comune. Nella politica quotidiana, quella esercitata dalla classe politica nazionale, tutt'al più si verifica la coincidenza tra interesse e dovere (come insegnava Hamilton). Chi lavora nelle istituzioni, compie il suo dovere quando fa l'interesse dell'istituzione che serve. Per i federalisti, il problema è differente perché essi non hanno alcun interesse da servire. Per i federalisti, la ricerca del bene comune dipende solo da

una libera scelta. In questo comportamento, dunque nella ricerca di un «pensiero collettivo», che per definizione non ha nulla a che vedere con l'interesse personale, consiste principalmente il nuovo modo di fare politica. Si tratta di un ideale forse mai del tutto raggiungibile. Ma a cosa si ridurrebbe la politica senza ideali?

Pericle sosteneva che la differenza tra gli ateniesi e gli altri greci stava nel fatto che gli ateniesi non pensavano affatto che «il discutere fosse un danno per l'agire». Noi ateniesi, sosteneva Pericle, ponderiamo «in massimo grado quello che ci accingiamo a fare», per questo «tutta la città è la scuola della Grecia». La democrazia diretta degli antichi conteneva forse alcuni aspetti di saggezza superiori a quelli della democrazia dei moderni. Oggi, la politica, persino nei cosiddetti paesi democratici, è ben lontana da quel modello di comunità indicato da Pericle, perché la distinzione tra dirigenti e diretti, tra chi ha il potere e chi non l'ha, è un fatto che tutti possono constatare. Questa è la sfida. Saprà il MFE fare di se stesso la «città» in cui è possibile sperimentare un nuovo modo di fare politica? Anche dalla risposta a questa domanda dipenderà il futuro del MFE.

Guido Montani

Marzo 1999

RELAZIONI

Relazione del Presidente Alfonso Iozzo

In anni ormai lontani, i federalisti si sono dati un programma d'azione per giungere all'unificazione europea: elezione europea, moneta europea, governo europeo erano i tre passaggi fondamentali individuati da Mario Albertini per realizzare il passaggio storico, rappresentato dalla nascita della Federazione europea.

Il nostro XIX Congresso si svolge all'indomani del raggiungimento della seconda tappa del nostro programma, realizzata lo scorso 1° gennaio con l'introduzione dell'euro e con il trasferimento del potere di battere moneta alla Banca Centrale Europea.

La Campagna per la Costituzione europea, che era già stata al centro del Congresso di Treviso, è stata fatta propria dall'UEF nel successivo Congresso di Vienna dell'aprile 1997, si è in questi anni radicata ed il successo del *Constitution Day* del 31 gennaio scorso ne indica tutte le potenzialità.

La necessità per l'Europa di dotarsi di un governo europeo responsabile di fronte al Parlamento europeo, apparirà sempre più evidente. L'attuazione del Piano Delors - i cui principi restano tuttora pienamente validi - è impossibile senza dotare l'Europa di capacità di governo e questo potrà ormai avvenire solo nell'ambito di un processo costituente, essendo impraticabile - come si è visto ad Amsterdam - la strada delle conferenze intergovernative.

La contraddizione tra moneta europea - con il corollario del patto di stabilità - e mantenimento della lotta politica a livello nazionale non potrà permanere nel tempo e dovrà risolversi o nella fondazione della Federazione europea o nella rottura dell'unione monetaria con il precipitare dell'Europa nel caos e nella frantumazione. Questa è la forza della Campagna per la Costituzione europea che ci permetterà di imporla - se saremo all'altezza del nostro compito - ai tiepidi, agli scettici, che ancora oggi affollano la scena politica in Europa, incluso il Parlamento europeo.

Vi è un elemento nuovo, che è emerso in questa ultima fase politica: si tratta del problema dell'identità europea in materia di politica estera, sicurezza e difesa. Le profonde trasformazioni dell'ordine internazionale, l'impossibilità per gli Stati Uniti di garantire da soli la pace e lo sviluppo in tutto il mondo hanno reso acuta la necessità che l'Europa si assuma le sue responsabilità internazionali. In particolare, il problema della difesa europea e dei rapporti tra Europa ed America nell'ambito della NATO sta assumendo un ruolo centrale nel dibattito politico

europeo, che vede i suoi primi passi nell'adozione di un sistema autonomo europeo di controllo e monitoraggio ed il passaggio dagli eserciti di leva nazionale a strutture a carattere professionale.

Nessuna soluzione al problema è possibile al di fuori del processo costituente europeo: in questo contesto, i federalisti - mantenendo ferma la loro identità fondata sul valore della pace e sull'obiettivo della Federazione mondiale - possono realizzare un'intesa con quei "patrioti" nazionali che si renderanno conto che, solo con la realizzazione di una Europa politica, sarà possibile agli europei garantire autonomamente la propria sicurezza e contribuire ad una nuova stabilità dell'ordine internazionale. La tendenza dell'euro a creare una zona monetaria che si estenderà progressivamente ad Est e verso il Mediterraneo e l'Africa renderà ancor più acuto il problema delle competenze dell'Unione in materia di difesa e sicurezza.

D'altra parte, solo un patto costituzionale può dare legittimità al potere politico europeo per l'uso della forza mentre resta da individuare lo strumento fondamentale che possa dare concretezza alla nuova statualità europea, per la quale l'idea del servizio civile resta, a mio avviso, quella più coerente con l'affermazione del federalismo.

Questi profondi mutamenti, scatenati dall'aver realizzato l'euro, non potevano non impregnare l'attività del MFE e soprattutto il dibattito federalista.

Il Movimento può mantenere il suo ruolo peculiare nella battaglia politica europea solo se è capace di individuare - di volta in volta - i mutamenti in corso, traducendoli in obiettivi politici precisi, come è stato in passato con il voto europeo e con la moneta europea. Le esigenze, che anche in questo Congresso saranno oggetto di particolare analisi e discussione, di rafforzare ulteriormente l'organizzazione federalista, di estendere il reclutamento, specialmente fra i giovani, di ampliare il numero dei militanti con l'attribuzione di responsabilità a nuovi quadri potranno essere soddisfatte solo se il MFE sarà capace di sviluppare ed approfondire la sua capacità di comprendere l'essenza dei cambiamenti in atto.

I progressi realizzati, dopo Treviso, nell'attività dell'Ufficio del Dibattito, nel miglioramento delle pubblicazioni e degli altri strumenti di comunicazione, il ruolo crescente svolto da Ventotene e dai sempre più numerosi *stage* ed incontri a carattere non solo locale ma regionale ed interregionale - anche se molto resta da fare, soprattutto nel Mezzogiorno - sono, a mio avviso, la migliore premessa affinché, dopo Salerno, riprenda con ancor più vigore la capacità del MFE di approfondire il proprio pensiero, consolidando così la sua identità ed autonomia.

La capacità di dibattere può rafforzare in modo decisivo le nostre

possibilità di azione politica, così come il richiudersi nelle divisioni può segnare la fine di questa particolare esperienza politica europea.

Con la realizzazione dell'euro, gli Stati nazionali hanno perso uno dei più rilevanti attributi della sovranità: il battere moneta. Si può forse dire, con un'espressione molto felice di Malcovati, che la "sovranità" nazionale si è rotta. Il potere non sta più negli Stati ma non è ancora stato acquisito dall'Europa ed è solo con la Costituente europea che questo potrà avvenire. Il potere di battere moneta non tornerà più agli Stati nazionali, l'alternativa all'Europa è la disgregazione e la frantumazione, con il suo corollario di violenze, lutti e rovine. Sta in questa drammaticità dell'alternativa la potenzialità della nostra Campagna per la Costituzione europea.

I federalisti hanno la forza di far passare la parola d'ordine in Italia, a tutti i livelli: dai Consigli Comunali, alle Regioni, al Parlamento, al Governo.

Se vogliamo, possiamo schierare sul fronte costituente il nostro Paese, e lo faremo. Sta in questo fatto la responsabilità storica del MFE e sono certo che tutti i militanti di tutte le oltre "cento" Sezioni del nostro movimento faranno fronte alla sfida.

E' necessario infine, perché questa battaglia in Italia dia tutti i suoi frutti, che si crei in Europa, un punto con cui collegarsi. Può trattarsi di un gruppo di Parlamentari europei veramente decisi, di una Commissione particolarmente sensibile, di alcuni *leader* fuori dalle istituzioni capaci di assumere l'iniziativa, come avvenne con Giscard e Schmidt per la moneta.

Oggi non li conosciamo, ma dovranno esistere, dovranno manifestarsi, in ogni caso li cercheremo, memori della tenacia di Altiero Spinelli e Mario Albertini.

Relazione del Segretario generale Guido Montani

Autorità, signore e signori,

questo Congresso si svolge a pochi mesi dall'avvio dell'Unione monetaria e poco prima dell'elezione europea. La scelta della data è opportuna, perché i federalisti vogliono battersi sul fronte più esposto, dove e quando è in gioco il futuro dell'Europa. In effetti, è oggi possibile fare un provvisorio, ma soddisfacente bilancio della mobilitazione per la Costituzione europea e delineare la strategia dei prossimi anni. Valutare la lunghezza del cammino percorso non servirà per comprendere quanto ne dobbiamo ancora percorrere - questo è impossibile in politica, che non è la scienza del futuro - ma per verificare che la via intrapresa sia quella giusta.

Il MFE ha lanciato la Campagna per la costituente europea nel settembre del 1996, quando la Conferenza intergovernativa, quella che ha prodotto il Trattato di Amsterdam, era ancora in corso. Allora avevamo compreso che la Conferenza intergovernativa avrebbe prodotto l'ennesimo topolino istituzionale e che l'avvio dell'Unione monetaria, con l'accordo dei paesi favorevoli alla moneta unica sul Patto di stabilità, era praticamente certo. Inoltre, sapevamo che con la moneta unica, si sarebbe manifestata una opportunità d'azione straordinaria. Per la prima volta, dopo la CED, si metteva in discussione la sovranità nazionale. Nell'immediato dopoguerra la lotta per l'unità o la divisione dell'Europa si è svolta sul fronte dell'Unione politico-militare. Con Maastricht, il terreno decisivo è divenuto quello dell'Unione politico-monetaria. In entrambi i casi si trattava di trasferire al livello europeo un potere sovrano, cioè un potere essenziale dello Stato. Dopo la costruzione dell'Unione monetaria si è aperta così una fase costituente, in cui i federalisti, alla fine di una lunghissima marcia di avvicinamento per la realizzazione di obiettivi intermedi - importanti e decisivi, come l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo e la moneta europea - possono finalmente mettere all'ordine del giorno, come priorità assoluta per tutte le forze politiche, la costruzione dello Stato federale europeo.

All'inizio, la parola d'ordine della costituente europea è stata accolta con scetticismo non solo negli ambienti europeistici, ma persino all'interno di quelli del federalismo europeo. Con il fallimento della Conferenza intergovernativa, tuttavia, è diventato ben presto chiaro che il metodo intergovernativo aveva fatto il suo tempo e sia l'UEF che la JEF si sono schierate sull'obiettivo della Costituzione europea. Oggi, seppure sia

difficile stabilire per quali precisi canali sia transitato il nostro messaggio, possiamo constatare con una certa soddisfazione che la maggior parte dei partiti europei ha inserito l'obiettivo della Costituzione europea nel proprio programma elettorale. Si tratta dei Verdi, dei Liberal-democratici e del PPE. Fa eccezione il PSE, il cui programma europeo i federalisti hanno contestato al Congresso di Milano proprio per la mancanza di impegni costituzionali precisi. Tuttavia, i difetti del programma europeo del PSE sono in parte compensati dal programma nazionale del PS francese. Le differenze esistenti tra i socialisti europei sono un ennesimo sintomo del fatto che è necessario che sia un nucleo di paesi dell'Unione, in cui vi è una maggiore consapevolezza, a prendere la decisione di fondare lo Stato federale europeo.

Questi primi risultati non sono certo sufficienti. Per esperienza sappiamo che i partiti, una volta fatte le elezioni europee, tornano ad occuparsi di politica nazionale. Il centro di gravità dei loro interessi è nella nazione. Il nazionalismo è il loro male radicale. Pertanto, i federalisti, come Sisifo, devono compiere uno sforzo immane e continuo per contrastare la naturale tendenza della politica a concentrarsi sull'esistente, trascurando l'avvenire. E' bene non nutrire illusioni. L'avvio dell'euro avrebbe dovuto rendere evidente a chiunque dotato di elementare buon senso che con una moneta potenzialmente importante quanto il dollaro, l'Europa avrebbe potuto assumere un ruolo di governo nell'economia globale, a fianco degli USA, a patto di completare la sua unificazione, con un governo politico. Ma, ancora una volta, ha vinto il punto di vista nazionale. La grande novità del momento è che un'Europa governata da 13 governi di sinistra sarebbe molto più capace d'agire di un'Europa governata dalla forze del centro o di destra. E' una sciocchezza che rischia di produrre disastri gravissimi, perché illude i cittadini, mentre l'Unione monetaria rischia di andare alla deriva, distruggendo i risultati di mezzo secolo di integrazione. La verità è che con il metodo intergovernativo né si costruisce la democrazia europea, né si governa l'Europa. L'epoca dei piccoli passi è finita. Oggi, sarebbe di questo avviso lo stesso Jean Monnet, che nel 1973 ha proposto la creazione del Consiglio europeo unicamente come un «governo europeo provvisorio» in vista di una riforma federale della Comunità. Il governo provvisorio dell'Europa è durato un quarto di secolo. E' venuto dunque il momento di fare dell'Unione uno Stato federale, perché nulla in politica vi è di più stabile e permanente di uno Stato.

Prima di affrontare il problema dell'azione necessaria per superare il metodo intergovernativo, è tuttavia opportuno soffermarsi sulle ragioni di fondo che impediscono ai partiti di liberarsi dal paraocchi nazionalistico. Nel Parlamento europeo, i partiti rappresentano la volontà popolare

e hanno nelle loro mani il potere di decidere il futuro dell'Europa. E' stupefacente, per non dire scandaloso, che un Parlamento europeo eletto a suffragio universale sin dal 1979 continui a non considerare come suo compito prioritario la costruzione della democrazia europea. Di fatto, i partiti europei si comportano come se l'elezione europea fosse una ulteriore occasione per confrontarsi su questioni nazionali. Si stupiscono se qualcuno chiede loro cosa intendono fare per unificare l'Europa. Anzi, spesso si seccano quando noi federalisti poniamo il problema.

La spiegazione di questo comportamento va ricercata nel patto fatale che le ideologie ottocentesche hanno siglato con il nazionalismo. E' questa una delle cause profonde della loro crisi storica che, dopo la fine della guerra fredda, si è ulteriormente aggravata. Assistiamo oggi ad una grave crisi del pensiero politico e dell'impegno militante che fa temere il dissolvimento delle grandi tradizioni culturali sorte nel secolo aureo della Rivoluzione americana e della Rivoluzione francese, l'aurora della politica moderna. La politica contemporanea sembra aver dimenticato le sue radici cosmopolitiche. Il contrasto di potenza tra USA e URSS, negli anni della guerra fredda, ha generato anche un confronto ideologico tra democrazia e comunismo che ha avuto il merito di orientare per decenni il pensiero degli intellettuali e l'azione dei politici, mantenendo attivo un dibattito su problemi di dimensione mondiale. Era un confronto sulle sorti dell'umanità. In questo modo, seppure strumentalizzate a fine di potere, le ideologie della democrazia e del comunismo hanno rappresentato dei punti di riferimento culturali decisivi per concepire la politica nazionale come un aspetto di un più vasto progetto mondiale. In questo senso, la guerra fredda ha aiutato gli Stati nazionali a legittimare il loro potere.

Ora, dopo il crollo dell'URSS, questi punti di riferimento sono venuti meno, non solo per quanto riguarda il comunismo, ma anche per la democrazia, a causa della sempre più evidente difficoltà degli USA a mantenere e giustificare una posizione di centro unico di direzione della politica mondiale. La crisi della politica mondiale si traduce dunque in crisi di orientamento culturale, crisi dei valori, crisi dei partiti, crisi delle istituzioni e disaffezione crescente dei cittadini dalla politica nazionale. Il fenomeno è particolarmente evidente in Italia, anello debole dell'Europa, dove la rivolta contro i partiti tradizionali si è colorata di moralismo e di populismo, ma si manifesta anche in altri paesi dell'Unione. Si formano partiti sulla base di simpatie personali, senza alcun riferimento ad un progetto politico di respiro europeo e mondiale. I partiti tradizionali, quelli sorti nella fase aurorale della storia contemporanea - dunque, quelli che si sono ispirati al liberalismo, alla democrazia e al socialismo - hanno tutti concepito alle loro origini un programma mondiale, seppure articolato su base nazionale. L'internazionalismo ha rappresentato un

capitolo importante, e in parte glorioso, della storia politica. Ha alimentato sentimenti di solidarietà tra i popoli, che si consideravano parte di una comune civiltà. Questi valori comuni hanno attenuato, anche se non superato, le divisioni e i contrasti nazionali. Basti pensare che il nazismo, che ha rifiutato apertamente gli ideali internazionalistici, ha concepito con coerenza demoniaca un ordine mondiale fondato sul dominio di una razza eletta. L'internazionalismo conteneva, tuttavia, i germi del suo dissolvimento, perché ha accettato, in ultima istanza, come un valore assoluto la sovranità nazionale. Oggi, si può constatare che la crisi dello Stato nazionale sta progressivamente soffocando la capacità progettuale della politica, travolgendo le forze che non riescono a superare l'orizzonte nazionale di vita e d'azione. I drammi del mondo, quando non coinvolgono direttamente la sicurezza di un grande paese, sono considerati casi umanitari da lasciare alla pietà delle organizzazioni non governative. I governi si guardano bene dallo sporcarsi le mani in politiche che metterebbero a nudo la loro impotenza. La politica è divenuta conservazione del potere esistente, non progetto di partecipazione al governo di un mondo in tumultuoso cambiamento. I voti dei cittadini si conquistano attraverso i *mass media* e non in confronti diretti, viso a viso, con il dibattito nelle Sezioni di partito e tra i militanti. Il volontariato politico è sempre più un ricordo del passato. Per questo la partecipazione alla lotta per il potere richiede un impegno finanziario esorbitante e l'esistenza stessa dei partiti dipende eccessivamente da fattori esterni, come il finanziamento pubblico. Il pericolo è dunque grande, perché lo scetticismo politico dei cittadini si presta a manipolazioni e il futuro della democrazia è incerto quando si cercano vanamente soluzioni in direzioni errate. L'alternativa alla crisi della politica non è la riforma delle istituzioni nazionali. E' la costruzione di uno Stato europeo. Occorre ridare alla politica la capacità progettuale e la dimensione cosmopolitica che ha perso. La classe politica deve dunque cominciare a concepire lo spazio europeo come l'indispensabile piattaforma per rinnovare se stessa, la democrazia ed il proprio paese con un progetto di governo dell'Europa, per mettere l'Europa nella condizione di partecipare alla costruzione di un nuovo ordine mondiale.

Ma, a questo punto, si incontra un ostacolo. I partiti non esistono, letteralmente non vivono, al di fuori di un quadro istituzionale statale, se non in una embrionale fase rivoluzionaria, come è avvenuto nel corso della Resistenza. La partecipazione alla gestione potere è essenziale allo loro stessa sopravvivenza. Ma se il potere da conquistare resta quello nazionale, l'elezione europea va a vuoto e nessuno si batte per il governo europeo. Consideriamo il caso del socialismo europeo. Poiché l'Europa non ha un governo, le politiche che si definiscono europee sono in realtà

il mascheramento di una sommatoria di politiche nazionali. Ad esempio, il Patto europeo per il lavoro, proposto dal Congresso dei Socialisti Europei a Milano, è una somma di piani nazionali. Il Congresso del PSE non ha avuto il coraggio di proporre alcuna seria politica per difendere il modello sociale europeo, al punto che un keynesiano come Lafontaine ha sentito il bisogno di elogiare il dinamismo del modello americano di crescita. Si tratta di un'ammissione di impotenza. E' comprensibile. Senza un governo europeo è impossibile incentivare lo sviluppo delle industrie d'avanguardia, come l'informatica e l'aerospaziale, che sono oggi il vero motore della crescita economica. E, senza crescita, non solo non si creano nuovi posti di lavoro, ma neppure si riescono a mantenere quelli esistenti. Tuttavia, un piano europeo per l'occupazione e lo sviluppo comporterebbe nuovi poteri di bilancio per l'Europa e in questo momento i governi nazionali non lo vogliono. A Milano, Jospin ha dichiarato che non è il caso di perdere tempo con «l'utopia federalista». A suo avviso, l'Europa sarebbe «una costruzione nuova, una entità *sui generis*». Ebbene, va detto che Jospin rifiutando il federalismo, condanna lo Stato sociale europeo ad un declino irreversibile, perché senza crescita, senza innovazione tecnologica e senza capacità competitiva, l'Europa non reggerà nel lungo periodo l'urto della globalizzazione. Senza il federalismo, il socialismo è una ideologia votata alla sconfitta. Analoghe considerazioni, ovviamente, potrebbero essere fatte per il liberalismo, e per tutti i partiti che ad esso si ispirano perché, senza l'unificazione europea, gli Stati nazionali europei sarebbero ancora invischiati nelle pastoie del protezionismo, del corporativismo e del centralismo burocratico. Quel tanto di liberalismo che c'è nell'economia e nella società europea lo si deve all'esistenza dell'Unione.

Per superare il secolare pregiudizio nazionalistico dei partiti non basta uno sforzo volontaristico. Lo spostamento del centro di gravità della vita politica dalle nazioni all'Europa richiede un terremoto, una seria crisi della politica europea che mostri all'opinione pubblica con evidenza il pervicace errore di voler mantenere la politica rinchiusa nell'angusto quadro nazionale. La sconfitta del tentativo di Lafontaine di stimolare la crescita a livello nazionale, in una Unione monetaria ormai operante, è un serio avvertimento. La crisi istituzionale tra Parlamento e Commissione è un secondo avvertimento. Ma basteranno? Spetta ai governi ed ai partiti tirare le opportune conclusioni. I federalisti, per quanto li riguarda, continueranno a rivendicare l'alternativa europea. La Campagna per la Costituzione europea ha in effetti un significato molto più concreto e rivoluzionario di quanto non vogliano far credere alcuni europeisti benpensanti. Non si tratta affatto di dare solo una nuova veste giuridica ad una realtà già esistente. Se così fosse, sarebbe sufficiente

affidare il compito di redigere la Costituzione europea a qualche abile giurista. Al contrario, si tratta di costruire uno Stato che non c'è ancora. Si tratta di fondare la legittimità del governo europeo sulla volontà popolare. Nonostante l'esistenza quasi cinquantenaria della Comunità europea e nonostante tutti i trattati stipulati, il cittadino europeo non esiste. Si è cittadini solo quando si ha coscienza di condividere il destino della propria comunità politica nel bene e nel male, quando si possono far valere diritti e quando esistono doveri corrispondenti, come pagare le tasse, fare il servizio militare, ecc. Dare una Costituzione all'Europa significa dunque fondare uno Stato in cui il popolo europeo riconosca se stesso come soggetto attivo. L'europeismo benpensante considera sovrano solo il popolo nazionale. L'Unione sarebbe una somma di popoli nazionali, cioè l'Europa dei popoli, al plurale. Lo spostamento del centro di gravità consiste nel riconoscere il popolo europeo, al singolare, come sovrano. E' un'impresa possibile, perché la storia dell'unificazione europea ha già creato una unità di fatto tra i cittadini europei: esiste in Europa una integrazione economica, sociale e civile che non è dissimile da quella che accomuna un cittadino ticinese a un vallese, un cittadino dell'Alabama a quello della Virginia o del Maryland.

Rendere sovrano il popolo europeo è una impresa possibile, a patto che i federalisti, come avanguardia rivoluzionaria, svolgano una indispensabile funzione di levatrice, sfruttando con intelligenza ed astuzia le contraddizioni dell'*ancien régime*. Le occasioni non mancano. Per convincersene, bastano tre osservazioni. La prima riguarda il fatto che ciascuno dei grandi problemi europei sul tappeto impone soluzioni di natura costituzionale. Consideriamo l'allargamento ai paesi dell'Est europeo. Con le attuali istituzioni, esso paralizzerebbe del tutto il processo decisionale comunitario. Occorre dunque mettere in discussione il diritto di veto nel Consiglio dei Ministri. Ma se questo passo verrà compiuto, dovranno essere riconosciuti al Parlamento europeo un potere di codecisione legislativa e alla Commissione una piena responsabilità esecutiva, dunque di governo dell'Unione. Consideriamo ora un secondo problema, quello della disoccupazione e dello sviluppo, a cui si dedica tanta attenzione, senza ottenere alcun risultato di rilievo. Come si è già detto, la via maestra per risolvere la questione è quella di attribuire un reale potere di bilancio all'esecutivo europeo, che dovrebbe poter spendere ed indebitarsi come fanno gli esecutivi nazionali. Oggi si dice che l'Unione europea ha risorse proprie, ma non è vero. Chi è il Ministro europeo del Tesoro? Eppure, se l'Europa vuole veramente stimolare la crescita dell'economia deve fare qualche cosa di simile a quello che stanno facendo gli Stati Uniti, cioè promuovere lo sviluppo delle industrie d'avanguardia. Gli USA lo fanno grazie al collegamento organico

tra settore della difesa e settore civile. L'Europa non ha bisogno di seguire pedissequamente il modello statunitense. Il Piano Delors per le reti transnazionali avrebbe potuto essere realizzato sulla base di una piccola frazione delle risorse comunitarie. Ma nemmeno questo è stato fatto. E qui si pone il problema di fondo, quello della legittimità delle risorse acquisite dall'Unione, il grande nodo di Agenda 2000 che probabilmente i governi non riusciranno a sciogliere, legandosi così le mani sino al 2006 con un soffocante vincolo fiscale che renderà vana ogni ambizione. Agenda 2000 è in verità una dichiarazione di immobilismo. La paralisi deriva dal fatto che nessun governo ha il coraggio di mettere in discussione l'attuale sistema dei contributi nazionali al bilancio europeo. I cittadini europei devono così assistere alle vergognose, ma inevitabili, dispute sul «giusto ritorno» nazionale. La via maestra, per una seria riforma della fiscalità europea, è quella di chiedere direttamente ai cittadini europei una frazione del proprio reddito per sostenere le spese dell'Unione (attualmente circa l'1% del PIL europeo). Un'imposta diretta sul reddito renderebbe del tutto trasparente il sistema finanziario europeo e darebbe al Parlamento europeo una piena legittimità per quanto riguarda il controllo della spesa pubblica da parte della Commissione. Non si tratta, al di là della apparenza, di una nuova vessatoria imposizione. Già Hamilton aveva dovuto confutare, nel *Federalist*, il falso argomento della doppia tassazione, secondo il quale in uno Stato federale si dovrebbero pagare più tasse, perché esistono più livelli di governo. Solo una profonda ignoranza del federalismo può far nascere questo sospetto. Infatti, se non si mette l'Unione in condizione di agire, cioè di fare le politiche necessarie al livello europeo, le medesime politiche verranno fatte, con un inevitabile spreco, perché non produrranno alcun effetto rilevante, al livello inferiore, quello nazionale. La questione è ben illustrata dal problema della lotta contro la disoccupazione. Quanto è costata ai cittadini europei la stupida bocciatura del Piano Delors che si proponeva di creare entro il 2000 almeno 15 milioni di posti di lavoro? Oggi, siamo prossimi al 2000 e ci troviamo più o meno con tanti disoccupati quanti ne esistevano nel 1993, quando il Piano è stato proposto. Quanto costa alla società europea avere 15 milioni in più di disoccupati? E quanto costa, in termini di instabilità, di insicurezza sociale (si pensi all'immigrazione clandestina) e di vite umane perse, la mancata realizzazione di una politica estera europea nella ex-Jugoslavia e nel Mediterraneo? In conclusione, in un sistema federale non ci si deve nemmeno porre il problema del trasferimento delle risorse fiscali, salvo casi marginali, dai bilanci nazionali a quello europeo. Al contrario, si tratta di spendere, là dove lo si può fare con maggiore efficacia, le risorse assegnate direttamente dai cittadini, sia questo centro di spesa il governo europeo, quello nazionale

o quello locale. Dove esiste autonomia di governo deve esistere autonomia fiscale: questo è il principio fondamentale del federalismo fiscale. Occorre, dunque, mettere in condizione l'Europa di fare quelle politiche che non ha più senso fare al livello nazionale, per accrescere la ricchezza, il benessere e la sicurezza di tutti i cittadini europei. Se questa decisione verrà presa, il carico fiscale complessivo dei cittadini europei potrà diminuire e non aumentare, come insinuano i difensori del nazionalismo.

A proposito della politica estera e della sicurezza, una delle grandi questioni sul tappeto, si pongono problemi di natura costituzionale non solo per il suo finanziamento, come si è appena detto, ma anche per consentire al Signor o alla Signora PESC, che i governi vorrebbero presto nominare, di svolgere le sue funzioni. La pretesa di fare una politica estera europea con una panoplia di armamenti nazionali è una pura follia. L'Europa rischia di coprirsi di ridicolo come ha fatto recentemente al G7, sul fronte monetario. Per parlare «con una sola voce», invierà nel mondo 15 battaglioni al comando di 15 generali, che prenderanno ordini da 15 ministri della difesa, che dovranno decidere all'unanimità. Si può facilmente immaginare l'efficacia operativa di una simile coalizione di legionari senza patria. Questa Europa è veramente «l'entità *sui generis*» di cui parla Jospin.

La seconda osservazione riguarda il fatto che tutti questi problemi - l'allargamento, la lotta contro la disoccupazione, lo sviluppo sostenibile, le risorse proprie dell'Unione, la politica estera e della sicurezza - sono interdipendenti e presentano aspetti comuni. Il problema delle risorse proprie, in particolare, sembra rappresenti il fulcro intorno a cui ruotano tutti gli altri. L'allargamento, con l'ingresso di paesi a reddito pro-capite inferiore alla media comunitaria, richiede una diversa distribuzione delle risorse dell'Unione. Sono così in pericolo la politica agricola, i fondi strutturali e la lotta alla disoccupazione. D'altro canto, la politica estera e della sicurezza, nella misura in cui dovrà essere davvero fatta a livello europeo, non potrà prescindere da un capitolo di spesa riguardante le forze europee di difesa. Inoltre, occorre provvedere al finanziamento dei grandi progetti di politica estera - come la Convenzione di Lomé, le politiche mediterranee e quelle verso la Russia e i paesi dell'ex-URSS - che sono decisivi, molto di più degli armamenti, per quanto riguarda la sicurezza dell'Europa. Ecco perché, in qualsiasi direzione ci si muova, non importa se il passo è piccolo o grande, si incontra il problema della Costituzione europea.

La terza osservazione riguarda il carattere instabile della costruzione europea, vale a dire la sopravvivenza precaria di una Unione monetaria senza un governo. Vi sono almeno due cause di instabilità, una interna all'Unione ed una esterna. La rinuncia alla sovranità sulla moneta da parte

degli Stati nazionali europei incide profondamente sul rapporto di fiducia tra governo e cittadini. I governi nazionali ora non solo sono privi di strumenti di politica economica rilevanti, come i tassi di interesse ed i cambi, ma, in parte, e senza confessarlo esplicitamente, sono costretti a rinunciare a porzioni rilevanti di sovranità in materia fiscale, sia perché il Patto di stabilità li obbliga a rispettare parametri rigorosi sul deficit e sul debito, sia perché il processo di liberalizzazione dei capitali limita di fatto il potere fiscale dei governi nazionali, costringendoli a far gravare sempre più il carico fiscale sul lavoro. Questo trasferimento di poteri di governo dagli Stati nazionali all'Unione, d'altro lato, non è compensato da un equivalente potere dei cittadini, in quanto cittadini europei, perché nel Parlamento europeo i partiti, sino ad ora, si sono ben guardati dal rivendicare il diritto di programmare e controllare la politica economico-monetaria dell'Unione (oggi affidata ad un fantomatico Consiglio Ecofin di Eurolandia). Il deficit di democrazia in Europa si è così accresciuto ed è possibile che l'insoddisfazione dell'opinione pubblica nei confronti di governi che non governano provochi gravi crisi sociali e politiche. Inoltre, e questo è l'aspetto esterno del problema, una moneta non è debole o forte solo sulla base delle trattative che si svolgono sul mercato dei cambi. Questo è il limitato punto di vista degli economisti. Una moneta, nella misura in cui ha l'ambizione, come l'euro, di svolgere un ruolo mondiale, può farsi largo tra le altre monete concorrenti solo se è sostenuta da un potere politico. Nessuna moneta può svolgere un ruolo mondiale se non è parte di una politica estera con ambizioni mondiali. Così è avvenuto per la sterlina nel secolo XIX e così è avvenuto per il dollaro nel secolo XX. In effetti, non sono nemmeno bastati gli accordi di Bretton Woods per assicurare al dollaro il primato internazionale. E' stato necessario che gli USA si affermassero come una superpotenza nucleare e che, con il Piano Marshall, mostrassero all'Europa ed al mondo che solo il governo di Washington poteva svolgere il ruolo di «prestatore di ultima istanza» in caso di necessità dell'economia mondiale. Non ci si deve dunque stupire se oggi l'euro è debole. L'euro si affermerà come moneta dell'economia globale solo se l'Europa si assumerà responsabilità di politica estera pari a quelle degli USA. Consideriamo due casi evidenti: l'uso dell'euro, auspicato dai paesi produttori di petrolio, nelle transazioni Europa-Medio Oriente e il desiderio crescente da parte di ambienti economici e politici russi di agganciare il rublo all'euro, al fine di evitare la dollarizzazione dell'economia russa, oggi stremata e costretta al baratto. In entrambi i casi, l'estensione dell'uso dell'euro dipenderà da una autonoma capacità europea di politica estera. Infatti, gli USA si opporranno all'espulsione del dollaro dal mercato medio-orientale sino a che saranno costretti a garantire gli equilibri

militari della regione, perché sono gli USA, e non l'Europa, a pilotare il processo di pace tra israeliani e palestinesi e a contrastare le pretese egemoniche di Saddam Hussein. Per quanto riguarda la Russia, è poi evidente che l'uso dell'euro, come moneta di riferimento per la stabilizzazione del rublo, comporterebbe una capacità dell'Europa di favorire la piena partecipazione della Russia al G7 e alla WTO, fatto che oggi dipende principalmente dagli USA. L'Europa disunita non è in grado di fornire alcuna garanzia di questo tipo. In definitiva, l'ambizione dell'euro di svolgere un ruolo di moneta mondiale potrebbe tradursi in una goffa e fugace passeggiata sulla scena mondiale. Un esito drammatico dell'esperimento dell'euro non si può affatto escludere, perché non si gioca impunemente con gli equilibri mondiali di potere. Se l'euro non diventerà presto un fattore di stabilità del mercato globale, sarà il mercato globale a travolgere l'euro.

La Campagna per la Costituzione europea poggia dunque su solide fondamenta e dobbiamo continuarla nella consapevolezza che le possibilità di vincere sono elevate; molto più elevate che ai tempi della CED, quando con il rifiuto francese è crollato tutto l'edificio. Ora il Trattato di Maastricht è ratificato e la moneta europea esiste. Il Trattato di Amsterdam, per deludente che sia, entrerà ben presto in vigore. Tornare indietro è sempre più difficile. Alcune forze un tempo antieuropee, come i gollisti francesi, hanno mutato opinione. Ora chiedono la Costituzione europea. Le residue forze antifederaliste, come quelle di Pasqua in Francia e certe frange dei labouristi e dei conservatori inglesi, non hanno più il coraggio di schierarsi apertamente contro la moneta europea. La vittoria è dunque possibile. Vediamo che fare.

L'esperienza di questi ultimi mesi suggerisce che è necessario programmare l'impiego delle nostre forze su due piani. Il primo consiste nell'assicurare la continuità della Campagna con gli strumenti tradizionali messi a disposizione dall'UEF. E' infatti necessario che la campagna si sviluppi non solo in Italia, ma in tutta l'Unione. La diffusione dell'Appello dell'UEF ai capi di governo ed ai Parlamenti dell'Unione è essenziale. E' uno strumento importante perché consente a tutti i militanti e a tutte le Sezioni di scendere in piazza, per un'azione comune su scala europea, come è accaduto con il *Constitution Day* del 30 gennaio che, grazie all'impegno della GFE e della JEF, si è rivelato un successo. L'informatica è un importante strumento di accelerazione del flusso di informazioni, specialmente in uno spazio europeo, e si deve dunque perseverare in questa direzione. Ma, in Italia, possiamo fare qualche cosa di più. Nei prossimi mesi, grazie al clima pre-elettorale, si potranno influenzare i partiti ed i candidati, impegnandoli di fronte agli elettori per fare del prossimo Parlamento europeo un parlamento costituente. Questo

lavoro è necessario. Nel 1987, dopo il rifiuto dei governi di ratificare il Progetto Spinelli, nel suo discorso al Congresso di Verona, Albertini osservava che «dopo l'azione di Spinelli un punto è chiaro: il Parlamento europeo è il federatore dell'Europa o è la massima delle vergogne». Ebbene, oggi, alle soglie della quinta elezione europea, dobbiamo constatare che i deputati europei non hanno fatto alcun tentativo di rilievo per far valere il fondamentale diritto dei cittadini europei ad una Unione democratica. E l'ignavia è ancora meno scusabile per i membri italiani, perché il popolo italiano aveva loro affidato solennemente, con il referendum federalista del 1989, un preciso mandato costituente. Ma questo è il passato. Con la tenacia di chi sa di aver ragione, i federalisti torneranno a ricordare ai partiti, in vista della prossima elezione europea, qual è il dovere fondamentale di ogni candidato. Abbiamo predisposto un manifesto per rendere visibile ai cittadini la posta in gioco, anche con toni polemi: infatti, i partiti ingannano gli elettori con vane promesse se non si impegnano prioritariamente per la Costituzione europea. Si dovranno dunque organizzare, città per città, incontri pubblici con i candidati per far loro sottoscrivere una precisa dichiarazione d'impegno ad operare affinché la quinta legislatura europea diventi una legislatura costituente. Inoltre, il 9 maggio organizzeremo nelle piazze delle raccolte pubbliche di firme per far valere la volontà dei cittadini europei per un'Europa federale. Occorre demolire, con un paziente lavoro alla base, il muro del silenzio che i detentori del potere hanno eretto a difesa di una sempre più sbiadita sovranità nazionale.

Il secondo piano su cui si deve sviluppare la Campagna riguarda l'avvio di una procedura costituente. E' questo un compito difficile, ma essenziale, perché per fare la Costituzione europea è necessaria una costituente. In proposito esiste molta confusione e circolano alcune idee errate. Tra queste vale la pena di ricordare che nel PPE, che pure ha posto nel suo programma l'obiettivo della costituzione europea, si considera con favore l'ipotesi di affidarne la redazione a dei «saggi», cioè a grandi personalità della cultura europea. Ai federalisti sembra che il vero problema sia quello di far diventare saggio il Parlamento europeo, perché qualsiasi sia la procedura che si vorrà seguire, non è possibile escludere dal processo i rappresentanti dei cittadini europei. Uno Stato non si costruisce senza il consenso e la partecipazione del popolo. Ciò non significa affatto escludere dal processo i governi. Il MFE ha già chiarito questo punto in passato: la vera natura dell'atto costituente europeo è quella di produrre un Trattato-Costituzione, perché esso sarà il risultato di un patto tra il popolo europeo e i popoli nazionali. Non si tratta di una astrazione dottrinaia. Questa realtà è già contenuta in nuce nelle istituzioni europee. I Trattati di Maastricht e di Amsterdam prevedono una

procedura di codecisione legislativa tra Parlamento europeo e Consiglio. La procedura costituente si può dedurre per analogia dal processo decisionale esistente. Il Parlamento europeo dovrebbe dunque rivendicare un potere di codecisione costituente.

Si deve ora affrontare il problema della volontà. Come far assumere dal Parlamento europeo un ruolo costituente? A questo proposito non bisogna commettere l'errore di sopravvalutare le nostre forze. L'esito del processo non dipenderà solo dai federalisti. Ma una parte dipende da noi. La scommessa è che in una situazione in cui cresce, come ha detto il Ministro Fischer di fronte al Parlamento europeo, la domanda di Costituzione europea, si possa cominciare a costruire un palcoscenico sul quale, prima o poi, gli attori cominceranno a recitare la loro parte. In breve, i federalisti devono cercare di sfruttare il consenso che si è già espresso all'interno dei partiti e dei parlamenti dell'Unione, per renderli coscienti delle loro responsabilità. La via maestra è quella indicata da Spinelli con la creazione del Club del Coccodrillo: inizialmente un gruppo di nove deputati europei. Oggi dobbiamo tentare la medesima impresa lavorando al di fuori del Parlamento europeo. Si tratta di un progetto audace, ma che le circostanze possono favorire. La formula organizzativa può essere quella di promuovere, come punto di arrivo, una conferenza dei Parlamenti dell'Unione, cioè dei parlamenti nazionali più il Parlamento europeo, che dovrebbe proporsi di elaborare una strategia costituente alternativa al metodo intergovernativo. Il punto di partenza può essere molto più modesto. Sfruttando la fiducia conquistata presso il Parlamento italiano, e con l'aiuto di alcuni partiti più favorevoli di altri, si potrebbe ritentare, in autunno, di organizzare un Convegno-Conferenza tra un gruppo, non necessariamente elevato, di parlamentari europei e nazionali presso il Parlamento italiano, al fine di dar vita ad una sorta di «Coccodrillo interparlamentare», nel senso che, a differenza del primo Coccodrillo, si tratta ora di creare una rete informale tra i membri del Parlamento europeo e i membri dei parlamenti nazionali favorevoli al progetto costituente. Si potrà poi procedere organizzando, a seconda delle opportunità, incontri di questa natura nel *Bundestag*, nell'Assemblea parlamentare francese, nel Parlamento belga, ecc. In definitiva, si tratta di accerchiare ed assediare il Parlamento europeo sino a che si convincerà che spetta a lui, e non ad altri, la responsabilità di rivendicare il potere costituente del popolo europeo.

Vorrei ora, prima di concludere, considerare i problemi dell'organizzazione, del reclutamento e del rafforzamento del MFE. A questo proposito, mi sembra di poter constatare che questi problemi - incluso il tesseramento, che ha raggiunto, forse anche grazie ai primi successi della

campagna, un punto di svolta, dunque un rovesciamento di tendenza rispetto al declino degli anni precedenti - siano tutti collegati al dibattito sul futuro del Movimento, nella prospettiva che la battaglia per la Costituzione europea abbia successo. E' giusto scrutare l'orizzonte al di là della battaglia in corso. Chi si batte per l'Europa si chiede giustamente quale ruolo potrà svolgere l'Europa nel mondo, perché l'unità europea, sin dal Manifesto di Ventotene, è stata concepita come una tappa decisiva, ma intermedia, della lotta federalista, il cui obiettivo ultimo è la federazione mondiale. La riflessione sul rapporto tra federalismo europeo e federalismo mondiale assume dunque un valore cruciale. La mozione di politica generale richiama la necessità di approfondire nei prossimi anni la discussione su questo problema, per evitare che punti di vista contrastanti sulla linea politica generale diventino causa di divisione. Gli statuti del MFE suggeriscono in proposito un saggio orientamento. L'Ufficio del dibattito ha esplicitamente il compito di affrontare le emergenze teoriche che non richiedono ancora decisioni da parte degli organi esecutivi. E questo è esattamente il caso in questione. Va inoltre osservato che il fatto che esistano punti di vista differenti su problemi rilevanti deve essere considerato non un segno di debolezza, ma di vitalità e di responsabilità del Movimento. Si tratta di un dibattito sul futuro del federalismo come pensiero politico attivo, e utilizzo di proposito questa espressione di Albertini per indicare il pensiero ideologico, perché la consapevolezza che il federalismo rappresenti un nuovo pensiero politico appartiene solo al federalismo italiano, una esperienza anomala nel panorama europeo e mondiale. La nostra responsabilità nel condurre a fondo questo dibattito è dunque grande e tutti i militanti, in particolare i giovani, devono fare la loro parte.

In questa sede, vorrei solo indicare quello che a me pare un punto decisivo, da approfondire nel futuro dibattito. L'orizzonte culturale in cui è maturata la concezione del federalismo come nuovo pensiero politico è consistito nella presa di coscienza che il processo di unificazione europea rappresentasse solo l'inizio di una fase storica molto più ampia: il corso sovranazionale della storia. Lo sviluppo dei rapporti di produzione - così si sosteneva agli inizi degli anni sessanta - dopo aver consentito di abbattere le barriere di classe all'interno delle nazioni, unificando i comportamenti degli uomini in profondità, avrebbe provocato l'unificazione in estensione dei comportamenti umani, consentendo di travolgere le frontiere tra le nazioni. La contraddizione di fondo dell'epoca contemporanea consisteva dunque nell'esistenza di rapporti sociali, economici e giuridici che superavano la dimensione dello Stato nazionale, mentre la vita politica restava rinchiusa entro i confini nazionali. Era dunque all'ordine del giorno, in Europa, la battaglia per la creazione della

Federazione europea.

Queste affermazioni venivano considerate attuali in riferimento al processo di unificazione europea, mentre per quanto riguardava la situazione mondiale, nell'epoca della guerra fredda, non si poteva ancora diagnosticare alcuna crisi dello Stato nazionale su scala mondiale. Al livello mondiale, esistevano lo scontro e la divisione, non l'integrazione, tra i due imperi rivali. L'unificazione europea rappresentava dunque la manifestazione di un processo universale nella sua fase embrionale. Oggi, la situazione è profondamente mutata. In che misura è possibile parlare di integrazione mondiale e di crisi dello Stato nazionale su scala mondiale? La risposta a questa domanda non può certo avere il medesimo carattere di evidenza grazie alla quale Einaudi poteva scrivere che gli Stati nazionali europei erano divenuti «polvere senza sostanza». La differenza tra i nani europei ed i due giganti atomici era allora irrefutabile. Oggi, non possiamo fare una medesima constatazione nei confronti degli Stati Uniti, l'unica superpotenza superstite. Tuttavia, gli Stati Uniti devono fare i conti con un processo di interdipendenza mondiale che li sovrasta e li indebolisce progressivamente. Si può dunque ragionevolmente avanzare l'ipotesi che l'integrazione in estensione abbia oggi raggiunto un nuovo stadio di sviluppo delle forze produttive. La base materiale del processo produttivo ha sempre più una dimensione multinazionale, che alimenta un acuto interesse da parte degli Stati, in particolare quelli di grandi dimensioni, ad una pacifica cooperazione. L'affermazione del modo di produzione scientifico, che fa della scienza stessa una forza produttiva, libera l'umanità dal lavoro ripetitivo ed alienante della fabbrica operaia, riduce continuamente il tempo di lavoro necessario al soddisfacimento dei bisogni elementari e integra sempre più, in un comune destino, individui e popoli di tutti i continenti, perché nessun popolo vuole essere escluso da un processo che promette livelli di benessere sempre maggiori. Per questo, è del tutto comprensibile che nel mondo cresca la domanda di un nuovo ordine internazionale: è infatti necessario regolare il processo di globalizzazione per evitare crisi economiche drammatiche, assicurare una maggiore giustizia riducendo il divario tra paesi ricchi e poveri, controllare i flussi migratori, creare un diritto internazionale i cui soggetti siano gli individui e non gli Stati, evitare che lo sviluppo della scienza - dalla tecnologia nucleare sino alle biotecnologie - trasformi l'umanità in un apprendista stregone votato all'autodistruzione. In breve, il processo di integrazione in corso, se non governato - e gli USA non hanno più il potere di governare il mondo - non solo potrà subire interruzioni drammatiche, ma potrà tradursi in una catastrofe per l'umanità, perché gli Stati sovrani, specialmente i più piccoli, possono diventare agenti di disordini, di anarchia e di sterminî di massa.

Non intendo continuare oltre e tanto meno indicare soluzioni. La mia intenzione, lo ripeto, è solo quella di segnalare un problema al dibattito per cercare, nei prossimi anni, di comprendere se, e come, la Federazione europea possa contribuire alla costruzione di un ordine mondiale più giusto e pacifico, al quale possano via via partecipare tutti i popoli della Terra.

Autorità, signore e signori,

queste brevi riflessioni sui problemi riguardanti la costruzione del nuovo ordine internazionale ci hanno forse portando troppo lontano rispetto agli obiettivi contingenti. E' inevitabile, perché la politica è tanto più degna di divenire un impegno di vita, a cui è giusto sacrificare ogni ambizione personale, quanto più è in gioco un grande progetto di emancipazione. Le rivoluzioni che sono rimaste impresse nella memoria dell'umanità, e che condizionano i comportamenti quotidiani degli individui, sono consistite in cambiamenti radicali del modo con il quale gli uomini concepiscono la loro vita nella società e nello Stato. Senza le grandi rivoluzioni politiche dell'epoca moderna vivremmo ancora nel medioevo. Il federalismo è un progetto rivoluzionario perché si propone di liberare l'umanità dall'istinto bestiale che le ha fatto concepire i campi di sterminio nazisti, i gulag e le operazioni di pulizia etnica. La costruzione di un mondo più umano, perché più ragionevole, è possibile solo se gli istinti di violenza che albergano in ogni individuo, e che si scatenano in massimo grado quando le nazioni - o le cosiddette etnie - organizzano la violenza collettiva, verranno sottoposti al dominio della legge. Il federalismo è la cultura politica che consente di costruire un mondo fondato sulla cooperazione di nazioni disarmate e pacifiche, perché unite da un governo comune.

Per questo, i militanti federalisti si battono per la Costituzione europea. La loro lotta non riguarda solo il destino del vecchio Continente. La Costituzione europea rappresenterà un modello di civiltà che ogni popolo che aspiri alla pace, alla libertà ed alla giustizia potrà adottare. Questa consapevolezza sorregge i militanti federalisti quando devono affrontare gli umili impegni quotidiani - affiggere manifesti, organizzare dibattiti, raccogliere firme sulle piazze, ecc. - per far valere il loro punto di vista nei confronti di politici distratti, preoccupati più di voler contare e di voler apparire, perché il loro fine essenziale, in alcuni casi esclusivo, è la conquista di posizioni di potere. Ma, coi poteri esistenti, si può solo gestire il passato. Il modo di fare politica dei federalisti è differente. Il militante federalista si batte per costruire un potere che non c'è; si batte per preparare l'avvenire; si batte per ridare dignità alla politica; si batte per suscitare l'entusiasmo e l'impegno dei giovani; si batte per imprimere un nuovo corso alla storia.

1^a Commissione
Il governo europeo dell'economia

L'economia europea dopo l'euro

Alberto Majocchi

La decisione di avviare la terza fase dell'Unione economica e monetaria e l'avvio dell'euro rappresentano certamente una svolta nel processo di integrazione europea. Al di là del significato politico e delle opportunità che si aprono in vista del conseguimento dell'obiettivo finale della costruzione di un nuovo potere federale a livello europeo, e del ruolo che l'euro può svolgere nell'evoluzione del sistema monetario internazionale verso una struttura multipolare in cui l'euro e lo yen giochino un ruolo significativo accanto al dollaro, si tratta di valutare i problemi che la nascita dell'euro pone all'interno dell'Unione europea, in particolare sul terreno dell'Unione economica e tenendo conto delle prospettive dell'allargamento.

Un primo problema si pone con riferimento alla distribuzione dei poteri di controllo dell'economia fra i diversi livelli di governo. Con la nascita dell'Unione monetaria, gli Stati membri rinunciano allo strumento del tasso di cambio e alle manovre del tasso di interesse al fine di stabilizzare l'andamento del ciclo. Nella teoria delle ottime aree monetarie si afferma che questa rinuncia deve essere compensata dall'esistenza di un bilancio comune di dimensioni significative che garantisca forme di stabilizzazione automatica dell'economia degli Stati membri dell'Unione. Ma questo non si verifica nel caso dell'Unione europea, in quanto le dimensioni del bilancio sono troppo ristrette e, inoltre, sia le entrate che le spese sono scarsamente sensibili rispetto a variazioni dell'andamento congiunturale. L'unica possibilità residua per garantire la stabilizzazione dell'economia di uno Stato membro dell'Unione monetaria colpito da uno shock esogeno di natura asimmetrica è quindi il riconoscimento di una maggiore flessibilità nella gestione della politica fiscale a livello nazionale. Ma questa possibilità contrasta con i vincoli di

Maastricht e, ancor più, con le previsioni del Patto di Stabilità.

In conseguenza, se si manifesta uno shock asimmetrico che colpisce in misura differenziata uno Stato membro all'interno dell'Unione e, se le condizioni di bilancio non consentono di fare una politica di stabilizzazione a livello nazionale, per evitare una perdita di prodotto reale e gli effetti negativi che ne conseguono per l'occupazione è necessario prevedere l'esistenza di un fondo di stabilizzazione al livello dell'Unione - attraverso la costituzione di una riserva extra-bilancio, come già avviene nel caso della politica agricola - che sia in grado di compensare i vincoli addizionali imposti agli Stati membri dall'esistenza dell'Unione monetaria. Si pone quindi un problema di dimensioni del bilancio per l'Unione e, in particolare, di destinare una quota delle risorse disponibili alla stabilizzazione del ciclo, oltre che a fini allocativi e di redistribuzione.

L'aumento delle dimensioni del bilancio comunitario appare tuttavia del tutto irrealistico in una situazione in cui manifestano fenomeni di segno esattamente contrario. E' un fatto che anche il nuovo governo Schroeder richiede con determinazione una riduzione del contributo tedesco nel finanziamento del bilancio al fine di ridurre lo squilibrio fra quanto la Germania versa e quanto riceve dal bilancio dell'Unione. Al contempo, nell'Agenda 2000, la Commissione assume come un dato immodificabile che la quota sul Pil europeo della spesa pubblica comunitaria non potrà comunque superare il livello attuale. In conseguenza, se si vogliono finanziare i costi dell'allargamento senza aumentare le dimensioni del bilancio, occorre ridurre drasticamente la spesa agricola e/o le dotazioni dei Fondi strutturali che sono destinati a sostenere i paesi della coesione.

Su questo terreno si manifesta quindi necessariamente un contrasto fra i paesi dell'Unione, che difficilmente troverà una sua composizione nel corso della Presidenza tedesca, essendovi un conflitto di interesse fra la Germania, che vuole al contempo l'allargamento - e quindi nuove spese - e una riduzione del suo contributo, e i paesi come la Francia interessati a non ridurre il sostegno concesso agli agricoltori attraverso la Pac. D'altro lato, l'unica possibilità alternativa per finanziare l'allargamento consiste in una riduzione dei Fondi strutturali, ma questa decisione mette in conflitto la Germania con i paesi della coesione. Occorre quindi necessariamente battere vie nuove per evitare che lo sviluppo dell'Unione si blocchi sul terreno del bilancio.

In realtà, il primo problema da affrontare è di natura istituzionale. La crisi sul terreno del bilancio nasce dal fatto che le decisioni fiscali vengono prese all'unanimità nel Consiglio Ecofin, e quindi attraverso una decisione che riconosce un diritto di veto a ciascun paese membro. L'indicazione che ne consegue è che, se si vuole uscire dalla paralisi dei

veti incrociati determinata dal prevalere degli interessi nazionali, occorre adottare una struttura federale per le decisioni sul bilancio, investendo delle decisioni che riguardano non solo il lato della spesa, ma anche le entrate sia il Parlamento europeo, sia il Consiglio che decide a maggioranza dei suoi membri.

Sul terreno delle entrate, occorre riaffermare con forza il principio che il bilancio deve essere prevalentemente finanziato attraverso risorse proprie, e non con contributi nazionali. In particolare, per far uscire definitivamente dalla scena il principio del giusto ritorno, nuovamente evocato dalla richiesta del governo tedesco di un contributo proporzionale al Pil di ciascun paese e di un'equa distribuzione degli oneri e dei benefici del bilancio, si può ipotizzare una trasformazione dei contributi nazionali attraverso l'introduzione di una sovrimposta europea sulle imposte nazionali sul reddito delle persone fisiche, con un'aliquota progressiva che aumenta al crescere del reddito medio pro-capite del paese membro e che si aggiunge all'aliquota a carico di ogni contribuente sulla base della legislazione tributaria nazionale. L'imposta europea sul reddito dovrebbe essere definita attraverso una procedura di natura federale, in modo tale da garantire che i paesi più ricchi contribuiscano in misura maggiore al finanziamento del bilancio dell'Unione sulla base del principio della solidarietà. Questo canale di finanziamento del bilancio garantirebbe al contempo un'efficace stabilizzazione automatica della congiuntura, in quanto uno Stato membro che debba affrontare una situazione di recessione vedrebbe automaticamente ridotto l'ammontare dei versamenti che i suoi cittadini devono effettuare a favore del bilancio comunitario.

Una via alternativa per finanziare il bilancio europeo consiste nell'introduzione di un'imposta commisurata al consumo di energia, di cui una parte può essere destinata a ridurre il peso dei contributi sociali, in particolare di quelli gravanti sui lavoratori meno qualificati. Questa manovra fiscale presenta un duplice vantaggio, in quanto sposta il peso della tassazione dal fattore il cui utilizzo deve essere incentivato - il lavoro - verso le risorse naturali che invece devono essere risparmiate, sia per non incidere eccessivamente sullo stock di risorse disponibili per le generazioni future, sia perché lo sfruttamento delle risorse energetiche è all'origine dei più importanti fenomeni di inquinamento, sia di carattere locale come l'inquinamento atmosferico, sia di natura globale, come nel caso dei cambiamenti climatici determinati dall'effetto serra.

Sul lato della spesa, occorre ribadire, in primo luogo, che non possono essere ridotte, ma al contrario debbono essere rafforzate le spese per la solidarietà interna e soprattutto esterna, in vista dell'allargamento e per far fronte in modo positivo alle responsabilità dell'Europa nei confronti

dei paesi dell'area del Mediterraneo. Al contempo, va avviata una riforma della Pac che tenga conto del fatto che la spesa agricola deve essere ormai considerata una parte significativa della politica di tutela dell'ambiente e del territorio. Su questa nuova base, devono essere definite le priorità, in modo tale da garantire un'equa remunerazione agli agricoltori anche sulla base dei compiti che saranno sempre di più chiamati a svolgere, in vista del perseguimento dell'obiettivo di uno sviluppo sostenibile.

Ma, al di là del problema del finanziamento del bilancio comunitario, dopo l'avvio dell'euro si ripropone con forza la necessità di utilizzare lo strumento fiscale per promuovere una nuova fase di sviluppo dell'economia europea. In effetti, l'avvio della moneta europea rende ormai pensabile, e realisticamente possibile dal punto di vista politico, un superamento delle politiche restrittive praticate in questi anni dai governi europei, che sono state l'inevitabile conseguenza della tutela esercitata su di essi dai mercati finanziari, a causa della divisione monetaria dell'Europa. In questa prospettiva, si deve innanzitutto contrastare l'opinione che una ripresa dello sviluppo sarebbe praticabile soltanto una volta che, attraverso ulteriori misure restrittive che consentano di soddisfare appieno i vincoli del Patto di Stabilità, si siano liberate le risorse necessarie per sostenere una politica di espansione della domanda.

Questo atteggiamento passivo rischia di aggravare ulteriormente il problema della disoccupazione, che deve invece essere affrontato attraverso un insieme di misure di politica economica che mirino a realizzare le riforme strutturali che sono necessarie, ma che diventano possibili senza contraccolpi significativi sulla situazione economica e sociale dei paesi europei soltanto in un quadro macroeconomico caratterizzato da una forte ripresa dello sviluppo. Ma la ripresa dello sviluppo, in un'economia mondiale caratterizzata da una crescente interdipendenza, non può più essere determinata soltanto da politiche nazionali di tipo neo-keynesiano di sostegno indiscriminato della domanda, che possono avere effetti negativi sul saldo della bilancia dei pagamenti senza incidere in misura significativa sull'occupazione, e soprattutto senza aggredire alla radice i problemi strutturali che vincolano in modo sostanziale la crescita dell'economia e l'assorbimento della disoccupazione.

In definitiva, il punto decisivo per un rilancio solido dell'economia europea è rappresentato da una compiuta realizzazione del piano Delors, che è in grado di garantire al contempo un rafforzamento della domanda e l'avvio di un nuovo modello di sviluppo in Europa, capace di far fronte alle sfide della globalizzazione. In effetti, il piano Delors prevede una serie di misure strutturali capaci di colmare il deficit di infrastrutture che la politica di restrizione fiscale adottata per raggiungere l'ingresso nell'Unione monetaria e per garantire il rispetto dei vincoli di Maastricht

ha generato in questi anni in tutti i paesi europei; una politica attiva di sostegno dei settori industriali tecnologicamente avanzati, per colmare il divario nei confronti dell'industria americana, che è stata fortemente sostenuta in questi anni dalla spesa pubblica, anche nel settore militare; e uno spostamento del carico fiscale dal lavoro all'energia, nella prospettiva di ottenere un doppio dividendo, attraverso una riduzione della disoccupazione e un miglioramento delle condizioni ambientali nella prospettiva dello sviluppo sostenibile.

E in effetti, per conseguire uno sviluppo sostenibile, è necessario avviare una politica di austerità, di riduzione progressiva della crescita dei consumi nei paesi industrializzati del Nord, al fine di liberare le risorse necessarie per rafforzare la politica di solidarietà esterna, sia verso i paesi dell'area del Mediterraneo che verso i paesi dell'Europa centrale e orientale, inclusa la Russia. Questa politica di solidarietà esterna è indifferibile per garantire al contempo la stabilità politica e lo sviluppo democratico in questi paesi e, contemporaneamente, la sicurezza dell'Europa a fronte di un rischio di flussi di immigrazione destabilizzanti, ma inarrestabili. In questo caso, più che mai, il dovere morale degli europei coincide con i loro interessi più profondi.

D'altra parte, l'avvio del piano Delors e la realizzazione di una politica efficace di solidarietà nei confronti dei paesi mediterranei e dell'Europa centro-orientale non richiedono un incremento considerevole delle risorse messe a disposizione del bilancio comunitario. Ne consegue che, in definitiva, l'Unione monetaria non può essere governata senza un aumento delle dimensioni del bilancio comunitario almeno fino al 2% del prodotto interno lordo, come indicato nel Rapporto *Stable Money, Sound Finances* preparato da un gruppo di esperti per la Commissione europea nel 1993. Questo aumento delle dimensioni del bilancio implica un progressivo trasferimento di compiti e, parallelamente, di risorse dal livello nazionale al livello europeo. Un bilancio di queste dimensioni ridotte appare sufficiente per rendere compatibile il finanziamento dell'allargamento con la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per favorire la coesione delle aree deboli dell'Unione, per rafforzare la solidarietà esterna, soprattutto verso i paesi del Mediterraneo, per consentire un rinnovamento della politica agricola comune che garantisca un adeguato livello di reddito agli agricoltori tenendo conto dei nuovi compiti di tutela del territorio e di promozione di uno sviluppo sostenibile delle risorse naturali che ad essi competono e, infine, per creare all'interno del bilancio un fondo europeo di stabilizzazione, necessario per far fronte in modo efficace alle difficoltà di uno Stato membro colpito da uno shock asimmetrico.

In questa prospettiva, i paesi dell'Unione monetaria, abbandonando

definitivamente l'idea di applicare il principio del giusto ritorno, che è incompatibile con i principi di solidarietà che sono alla base di una visione federalista degli sviluppi dell'Unione, devono portare avanti l'ipotesi di una riforma del finanziamento del bilancio comunitario fondata non sull'abbandono del sistema delle risorse proprie e sul ritorno a contributi nazionali, ma sulla trasformazione della quarta risorsa in una sovrimposta sul reddito, capace di legare direttamente i cittadini con le scelte di bilancio a livello europeo e, al contempo, di realizzare una distribuzione progressiva del carico fiscale fra i paesi membri. Questa riforma non presuppone nessun mutamento nei sistemi fiscali esistenti, riconoscendo tra l'altro che la struttura dell'imposta progressiva, e quindi la redistribuzione personale del reddito, è una competenza di ciascuno Stato membro che deve riflettere il sistema di preferenze che lo caratterizza, mentre al livello europeo spetta il compito di favorire una più equa distribuzione territoriale del reddito, gravando quindi in misura maggiore attraverso la sovrimposta, sui paesi in cui maggiore è il livello di ricchezza.

Accanto all'imposta sul reddito, il bilancio europeo potrebbe essere finanziato con l'introduzione di un'imposta europea sull'energia, che consenta di frenare la crescita dei consumi inquinanti e favorire il raggiungimento degli obiettivi che l'Europa si è prefissa di raggiungere con la sottoscrizione del protocollo di Kyoto sui cambiamenti climatici.

Ma, accanto alla riforma del sistema di finanziamento, occorre altresì riformare in senso federale la procedura per la determinazione della struttura e del livello delle imposte necessarie per finanziare la spesa europea, attraverso una codecisione del Parlamento europeo in rappresentanza dei cittadini e del Consiglio dei Ministri dove si esprimono le istanze degli Stati membri.

La realizzazione del piano Delors e la riforma del bilancio presuppongono una riforma istituzionale che preveda l'eliminazione del diritto di veto nel Consiglio, il pieno riconoscimento della codecisione legislativa del Parlamento europeo e la trasformazione della Commissione in un vero e proprio governo dell'Unione, sotto il controllo del Parlamento europeo.

Per raggiungere gli obiettivi sopra delineati, è necessario un salto politico dall'Unione monetaria all'Unione politica. Certamente, è difficile prevedere dove si manifesterà la crisi che consentirà di avviare con successo la battaglia decisiva per una Costituzione europea, superando i limiti del metodo intergovernativo e riconoscendo il potere costituente del popolo europeo. Può darsi che le contraddizioni che si manifestano sul piano della politica di bilancio, e che trovano la loro sede più evidente nei nodi che rendono difficile il cammino dell'Agenda 2000, possano rappre-

sentare un terreno su cui si possa avviare la lotta per la Costituzione. In ogni caso è certo che occorre utilizzare il dibattito congressuale come un'occasione per preparare le risposte giuste al problema del bilancio, al fine di sostenere con successo il confronto con le forze politiche di fronte ai problemi che emergeranno nei prossimi mesi e di portarle così sul terreno decisivo della lotta per una Costituzione federale dell'Unione europea.

La trasformazione dell'Europa in uno Stato federale capace di governare con efficacia l'economia europea è urgente per evitare che l'aggravarsi del problema della disoccupazione e l'incapacità dell'Europa di far fronte con successo alle sfide della globalizzazione possano radicare nei cittadini una crescente sfiducia nel progetto europeo e mettere così in pericolo anche la stabilità dell'Unione monetaria.

L'euro e la stabilità monetaria internazionale

Domenico Moro

“La sostituzione della moneta merce con la moneta fiduciaria e quella delle riserve metalliche con le riserve fiduciarie riflette gli sforzi dell'uomo di controllare il suo ambiente, anziché esserne controllato, sia nel campo monetario sia negli altri settori. La sostituzione delle riserve fiduciarie *nazionali* con riserve fiduciarie *internazionali* dovrebbe essere similmente considerata come un aspetto dell'adeguamento delle precedenti istituzioni, tribali, feudali e nazionali di controllo alle realtà in movimento di un mondo sempre più *interdipendente*.

Entrambi i fenomeni dovrebbero essere considerati in una prospettiva storica più vasta: la lunga marcia dell'umanità verso l'unità e verso un miglior controllo del proprio destino”. (Robert Triffin)

1. La crisi del sistema monetario internazionale.

Gli aspetti di potere della moneta

Negli ultimi anni, in seguito alle crisi valutarie che hanno coinvolto prima il Messico, poi i paesi del Sud-Est asiatico, quindi la Russia ed il Brasile, a livello accademico, e di qualche governo, ha avuto luogo un intenso dibattito sulle crisi valutarie mondiali che si è sviluppato su due livelli: da un lato ha riguardato la riforma del sistema monetario interna-

zionale¹ e, dall'altro, quella del Fondo Monetario che è stato proposto nel ruolo di *lender of last resort* su scala mondiale². Tuttavia, se si scorre il dibattito che si è svolto attorno alle proposte che sono state avanzate, si può notare che quelle relative al sistema monetario internazionale, salvo rare eccezioni, sono state formulate senza definire con precisione le istituzioni su cui si dovrebbe fondare il nuovo sistema, mentre le proposte di revisione del FMI sono state formulate senza riferimento alla più ampia riforma del sistema monetario entro la quale dovrebbero trovare attuazione.

La ragione di questa confusione, per alcuni aspetti, è molto semplice ed è stata ben messa in evidenza dall'economista americano Cooper qualche tempo fa, quando ha sostenuto che la riforma del sistema monetario internazionale non è un fine in sè, bensì uno strumento attraverso il quale si vuole massimizzare il benessere dei cittadini³. E' quindi chiaro che, fino a quando il dibattito in corso non assumerà questa prospettiva come linea guida della discussione, non potranno che essere suggerite e anche adottate soluzioni deboli e parziali.

Il punto da affrontare, però, è proprio quello di vedere se nella storia relativamente più recente del sistema monetario internazionale, vale a dire quella che inizia con il *gold standard* e termina con la fine del sistema ideato a Bretton Woods, non sia possibile intravedere uno sviluppo che ci consenta di sostenere che, effettivamente, tutti i passi avanti che sono stati compiuti, in qualche modo non siano riconducibili al tentativo di venire incontro alle esigenze dell' "uomo comune". In secondo luogo, si tratta di vedere che contributo può dare l'euro alla riforma del sistema monetario internazionale.

Per l'esame dei due aspetti del problema, occorre tenere presenti quelle che sono le determinanti dell'evoluzione dei rapporti monetari a livello internazionale. Per fare questo, ci si avvale di quanto ha sostenuto Albertini quando si è occupato degli aspetti di potere della moneta⁴. Il punto di partenza delle considerazioni di Albertini, come noto, è costituito dall'analisi di Robbins circa la differenza che esiste tra l'aggiustamento della bilancia dei pagamenti tra le regioni di uno Stato e quello tra Stati sovrani ed indipendenti. Robbins, concludendo che "l'area di tensione dei pagamenti coincide con i confini dell'autorità amministrativa", mentre lo stesso fenomeno non si manifesta nei rapporti tra le regioni di un medesimo Stato, mette in evidenza la radice politica di tale differenza. Gli aspetti di potere della moneta internazionale, secondo Albertini, "variano a seconda della distribuzione (ineguale) del potere politico nel mondo come sistema di Stati, e dipendono in generale dalla *balance of power* che si manifesta nel sistema, e in particolare dalla posizione di potere di ogni Stato nel sistema. Con l'unico criterio disponibile, la ragion

di Stato, continua Albertini, si possono distinguere i seguenti modelli:

- *disordine internazionale* - corrispettivo economico e monetario: ventagli di parità, tendenza verso il bilateralismo e al limite verso diversi rapporti di cambio per ogni scambio;

- *egemonia di uno Stato* - corrispettivo economico e monetario: supremazia di una moneta nazionale, che funziona anche come moneta internazionale e mantiene un legame diretto con una moneta naturale, l'oro;

- *convergenza della ragion di Stato fra diversi Stati* - corrispettivo economico e monetario: tendenza verso il multilateralismo e le parità fisse, potenzialità internazionale limitata, e subordinata alla moneta internazionale, delle monete nazionali.”

Albertini, però, aggiunge una considerazione ulteriore rispetto ai soli problemi di potere, quando ricorda il passaggio dalla moneta naturale (l'oro) alla moneta cartacea. Il passaggio ricordato da Albertini si verifica infatti allorché il sistema degli scambi da semplice, come è il caso di un'economia poco sviluppata, diventa sempre più complesso: in quest'ultimo caso diventa inevitabile il passaggio alla moneta cartacea, la quale, per affermarsi richiede però l'esistenza di uno stato burocratico e accentrato, e l'ambito di sviluppo caratteristico della moneta cartacea (o fiduciaria) è quello interno ad uno stato. In questo modo Albertini prende in considerazione anche il concetto di evoluzione del modo di produrre, che contribuisce a mettere in luce le ragioni materiali che stanno alla base di mutamenti strutturali nei meccanismi di funzionamento dell'economia monetaria interna ed internazionale. A livello internazionale, in una certa fase storica, continua ad essere utilizzata la moneta naturale o una moneta fiduciaria convertibile in oro. La ragione, secondo Albertini, è dovuta al fatto che, attraverso il ricorso all'utilizzo dell'oro come mezzo di pagamento internazionale, gli stati esercitano una sorta di diritto di autotutela rispetto agli altri stati, nel senso che questi, per evitare di accumulare tra le proprie riserve la valuta nazionale di un altro stato, del quale finirebbero così per finanziare lo sviluppo, ne chiedono la conversione in oro.

Le argomentazioni di Albertini mettono dunque in luce quelle che sono le due determinanti alla base dell'evoluzione del sistema monetario internazionale: la prima è data dagli aspetti di potere della moneta; la seconda è costituita dall'evoluzione del modo di produrre che, oltre alla progressiva integrazione delle classi nel sistema politico ed economico nazionale, sostiene lo sviluppo dell'interdipendenza economica tra gli stati. Questi due fattori hanno influenzato profondamente la storia delle relazioni monetarie mondiali ed è per questo che è utile tenerli presenti per meglio inquadrare la discussione sugli sviluppi che dovrebbe assumere la riforma del sistema monetario internazionale.

Il punto da cui partire è quello dell'analisi della direzione che ha preso lo sviluppo del sistema internazionale dei pagamenti, a partire dalla metà del secolo scorso, per vedere se esiste una continuità di fondo tra il sistema di allora e quello in vigore oggi. L'ipotesi che si vuole sostenere è che, effettivamente, nelle riforme del sistema monetario internazionale (come, a maggior ragione, di quello interno) questa tendenza di fondo esiste, e è data dalla necessità di dover dare delle risposte evolutive alla crescente interdipendenza economica a livello nazionale, continentale e mondiale. Solo se si è convinti che il trend è questo, ha allora senso porsi il problema della riforma del sistema monetario internazionale, e del contributo che l'euro può dare al raggiungimento di questo obiettivo, altrimenti è inutile mettere in discussione l'attuale "sistema".

2. *Il Gold Standard:*

il sistema monetario del sistema europeo degli Stati

In estrema sintesi, possiamo ricordare quali sono state le caratteristiche dei diversi modelli di sistema monetario internazionale che si sono succeduti dal secolo scorso fino all'attuale "sistema" basato sui cambi flessibili.

Il sistema in vigore nella seconda metà del XIX secolo è quello noto come "gold standard", vale a dire un sistema monetario basato sull'uso dell'oro come mezzo di pagamento tra Stati sovrani e indipendenti. Questo sistema, per il suo funzionamento, richiedeva il rispetto di alcune regole comuni da parte degli Stati partecipanti. Ad esempio, nel caso in cui uno Stato fosse incorso in un deficit di bilancia dei pagamenti, con una fuoriuscita di oro dai propri confini, l'equilibrio nei conti con l'estero sarebbe stato raggiunto con l'entrata in funzione di alcuni meccanismi di aggiustamento: l'aumento dei tassi di interesse, conseguente alla riduzione della base monetaria interna, che avrebbe provocato un afflusso di capitali dall'estero ed una contrazione della domanda interna; la riduzione dei prezzi dei propri beni e servizi che sarebbero così diventati più competitivi con i beni e servizi prodotti all'estero e quindi avrebbe sostenuto un forte sviluppo delle esportazioni e una altrettanto forte riduzione delle importazioni. Ovviamente, la riduzione dei prezzi dei beni e servizi prodotti all'interno avrebbe richiesto una parallela riduzione dei salari ed anche un aumento della disoccupazione. Con ciò, si sottolinea un aspetto importante del *gold standard*, vale a dire che all'obiettivo dell'equilibrio esterno erano sacrificati quelli che oggi sono alcuni dei principali obiettivi di politica economica interna.

Rispetto a questa breve descrizione del funzionamento del sistema del *gold standard*, va osservato che il periodo storico in cui questo si è

affermato è quello del massimo vigore del sistema europeo degli Stati e che per il suo funzionamento ha svolto un ruolo decisivo l'Inghilterra, che sosteneva una costante esportazione di capitali finanziata dal surplus nella bilancia commerciale; mentre la Banca d'Inghilterra, da parte sua, manovrava il tasso di interesse in modo da assicurare un movimento dei capitali che spingesse verso l'equilibrio le bilance dei pagamenti dei paesi partecipanti al sistema e, soprattutto, in modo da difendere la convertibilità della sterlina in oro, che veniva così ad assumere il ruolo di moneta cardine del sistema monetario allora in vigore: ad un ordine multipolare, sul piano politico, singolarmente corrispondeva, di fatto, un ordine monopolare sul piano monetario⁵.

Il sistema del *gold standard*, nonostante i ripetuti tentativi di riportarlo in auge che vennero compiuti, entrava in crisi con la fine della prima guerra mondiale e del sistema europeo degli Stati, il cui declino venne messo in evidenza dall'intervento risolutivo degli Stati Uniti nel corso della guerra del 1914-18. La fase di confusione, politica ed economica, che seguiva la fine del primo conflitto è ben descritta da Robbins, il quale, riflettendo sulle condizioni che avrebbero reso possibile un ordine economico internazionale e riferendosi alle fluttuazioni monetarie degli anni '20 e '30, ha sostenuto che se "nel corso del XIX secolo ci si è spinti molto avanti nell'elaborazione di una moneta internazionale, nel corso del XX secolo si è invece fatto molto per distruggerla", e individuava le ragioni della crisi nel fatto che "non esiste una forma di nazionalismo che conduca al disgregamento dell'economia mondiale con maggior rapidità del nazionalismo applicato al campo monetario"⁶. Infatti, dopo il breve periodo di alcuni anni, nel corso del quale si sono alternati periodi di cambi fissi e di cambi fluttuanti, il temporaneo ritorno al *gold standard* alla fine degli anni '20-primi anni '30 ed il suo successivo fallimento, decretavano la fine di tutti i tentativi di ritornare in qualche modo alla stabilità dei tassi di cambio fondata sull'oro. Il crollo del *gold standard*, malgrado con la Conferenza di Genova del 1922 si fosse tentato di sostenerlo attraverso un accordo tra le principali potenze per affiancare all'oro anche valute nazionali, fu reso inevitabile dal fatto che, a livello internazionale, all'ordine del sistema europeo degli Stati non era subentrato un ordine alternativo in grado di sostenere una riforma del sistema monetario. Gli Stati Uniti non volevano infatti assumere alcuna responsabilità mondiale, come fu chiaro dalla loro decisione di non entrare a far parte della Società delle Nazioni e, successivamente, dal rifiuto di svolgere in campo monetario lo stesso ruolo che aveva avuto la Gran Bretagna nel corso della seconda metà del XIX secolo e fino allo scoppio della prima guerra mondiale.

La divisione dell'Europa in Stati sovrani ed indipendenti non è però

esaustiva delle ragioni per le quali il *gold standard* è fallito: occorre aggiungere che, tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, giungeva a maturazione il processo di rivoluzione industriale nel continente, e questo processo, a sua volta, portava a compimento il processo di integrazione di tutte le classi sociali nella vita politica ed economica degli Stati nazionali, con l'affermazione del movimento socialista e sindacale in tutti gli Stati europei. La rivoluzione industriale comportava un enorme salto in avanti nel processo di integrazione economica all'interno degli Stati, mentre la crescita della produzione economica richiedeva innovazioni radicali nel suo finanziamento, come dimostravano la progressiva estensione a tutti i principali paesi industrializzati del sistema frazionario nel funzionamento del sistema bancario, il progressivo abbandono della convertibilità aurea all'interno degli Stati e l'istituzione di una banca centrale come *lender of last resort*.

Questi mutamenti avrebbero avuto come conseguenza il venire meno di tutta una serie di condizioni alla base della fiducia nel perfetto funzionamento dei meccanismi del *gold standard*, quali la flessibilità dei prezzi dei beni e dei servizi, la convertibilità aurea (almeno formale) interna, e una politica monetaria interna estremamente severa. In particolare, la difesa dei salari e dei livelli occupazionali cominciava a diventare un obiettivo prioritario dell'azione di governo, al limite, anche a scapito dell'equilibrio dei conti con l'estero.

3. Il Gold exchange standard:

il sistema monetario del sistema mondiale bipolare

Rispetto alle preoccupazioni espresse da Robbins con riferimento al periodo fra le due guerre mondiali, le relazioni monetarie internazionali nel secondo dopoguerra hanno conosciuto l'introduzione di innovazioni senza precedenti. Verso la fine della seconda guerra mondiale, nel 1944, a Bretton Woods, vengono promosse delle nuove istituzioni che avrebbero dovuto assicurare uno stabile e ordinato sviluppo dei rapporti commerciali e valutari a livello mondiale: con l'istituzione del GATT, vengono avviate le trattative per la progressiva riduzione delle tariffe e dei dazi doganali che ostacolavano il libero commercio su scala mondiale e con l'istituzione del Fondo Monetario Internazionale viene promossa la stabilità valutaria mondiale, attraverso il progressivo abbattimento dei controlli sui cambi e delle svalutazioni competitive. Per la prima volta, inoltre, si riconosceva esplicitamente che tra gli obiettivi del Fondo non vi era solo la stabilità dei tassi di cambio - un assioma, per la comunità finanziaria del periodo del *gold standard* -, ma anche "the promotion and maintenance of high levels of employment and real income and [...] the

development of the productive resources of all members as primary objectives of economic policy”⁷.

Il sistema monetario che veniva ideato a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, continuava a fondarsi sulla convertibilità valutaria in oro, cui si aggiungeva però l'intesa di integrare le riserve con monete nazionali considerate particolarmente solide. Di fatto poiché negli anni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale, l'unico paese in grado di mantenere questo impegno risultavano essere gli Stati Uniti, il dollaro americano si affermava come la sola valuta nazionale detenuta come moneta di riserva accanto all'oro. Il funzionamento di questo organismo, tuttavia, ha subito il condizionamento degli equilibri di potere che si sono affermati dopo la seconda guerra mondiale.

Per descrivere l'evoluzione del sistema monetario internazionale dal secondo dopoguerra ad oggi, è stato proposto uno schema in base al quale questo periodo può essere suddiviso in due parti: la prima caratterizzata “da una forte presenza della mano pubblica nella gestione delle relazioni economiche internazionali (direttamente o attraverso apposite istituzioni internazionali) e da un ridotto ruolo dei mercati finanziari”, una fase durata, sostanzialmente, fino al 1971; la seconda, che corrisponde all'assetto attualmente in vigore, affermata “per effetto di un graduale ribaltamento dei ruoli rispettivi dei governi e dei mercati, dando luogo a quello che [si può chiamare] un sistema monetario internazionale guidato dai mercati”⁸. Questo schema è molto utile per mettere in evidenza alcuni aspetti della realtà specifica dei due periodi che sono stati individuati, anche se esso deve essere completato per cogliere appieno le profonde trasformazioni dell'economia mondiale successive al secondo conflitto mondiale, e soprattutto per prendere in considerazione gli aspetti di potere che hanno reso possibile il successo dei meccanismi su cui si basava il funzionamento di Bretton Woods e di quelli che invece reggono l'attuale “sistema” basato sui cambi flessibili.

Nel corso degli anni '50 e '60, Bretton Woods ha potuto funzionare grazie al fatto che, come detto, gli Stati Uniti assicuravano la stabilità dell'ordine monetario internazionale, garantendo la convertibilità del dollaro in oro e, soprattutto, perché l'esportazione di capitali americani verso il resto del mondo finanziava la crescita delle economie e del commercio estero dei paesi più industrializzati. Il Fondo Monetario, in particolare, svolgeva adeguatamente il compito di fornire ai paesi con uno squilibrio temporaneo nella propria bilancia dei pagamenti, il necessario sostegno finanziario volto a superare tali difficoltà. La ragione per cui a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, si è fortemente sviluppato il sistema del *gold exchange standard*, corrisponde al fatto che

un sistema monetario internazionale finanziato unicamente dall'oro, non poteva essere subordinato allo sviluppo della produzione di quest'ultimo, con il rischio di ricorrenti crisi economiche recessive che l'opinione pubblica non avrebbe più accettato. Il finanziamento del commercio mondiale e dello sviluppo economico mondiale richiedeva l'esistenza di risorse liquide accettate a livello internazionale in volume tale che la sola disponibilità di oro non era considerata sufficiente. Diventava così necessario affiancargli un altro strumento finanziario accettato dalla comunità mondiale, vale a dire una moneta, inizialmente convertibile in oro, che si aggiungesse a quest'ultimo come strumento di riserva e di pagamento di beni e servizi scambiati a livello internazionale. La valuta, considerata solida quanto l'oro, e che si affiancava a quest'ultimo, era il dollaro americano. Sarebbe però ben presto diventato evidente che le risorse valutarie a disposizione del Fondo Monetario non sarebbero bastate a sostenere il finanziamento di un'economia mondiale in espansione e che si era data, oltre all'obiettivo di stabilità valutaria, anche quello di un adeguato sviluppo del *welfare state*.

Inoltre, il ruolo di *leader* dell'economia mondiale, svolto dall'economia americana e che sosteneva per questa via il ruolo di valuta di riserva del dollaro, veniva indebolito dall'emergere dell'economia giapponese e di quella europea. Pertanto, oltre a mettere in discussione il primato decennale dell'economia americana, Giappone ed Unione europea hanno accelerato anche la transizione dal *gold exchange standard* al *dollar standard*⁹. La presa di coscienza dell'insufficienza del dollaro e dell'oro si sarebbe trasformata in presa di coscienza della debolezza americana, ma con il risultato paradossale di un ulteriore rafforzamento del dollaro.

5. Il Dollar standard: il sistema monetario fondato sull'egemonia americana e su una moneta fiduciaria nazionale usata come mezzo di pagamento mondiale

Prima di arrivare alla definitiva affermazione del *dollar standard*, come nuovo sistema monetario internazionale, il sistema nato a Bretton Woods attraversa alcune fasi di aggiustamento che occorre ricordare. La prima è successiva alla presa d'atto che i dollari in circolazione alla fine degli anni '60 non avevano più la necessaria copertura aurea: a questa situazione si rispondeva con l'introduzione del doppio mercato dell'oro. Questo periodo è anche quello nel quale prende avvio il primo emendamento allo statuto del FMI, che prevede l'introduzione di uno strumento di riserva e di finanziamento delle transazioni tra Stati avente natura di moneta internazionale: i Diritti Speciali di Prelievo. I DSP avevano un tasso di cambio ancora legato all'oro e, per questa via, al dollaro

americano avente la medesima parità aurea. Tuttavia l'opposizione americana ad un uso troppo estensivo di questo nuovo strumento, ne limitò l'impiego e lo sviluppo.

La decisione di sospendere la convertibilità del dollaro in oro, intervenuta nell'agosto del 1971, e la decisione presa all'inizio del 1973 di abbandonare il sistema dei cambi fissi nato a Bretton Woods, e di introdurre il sistema dei cambi flessibili, è all'origine di un'ulteriore modifica dello statuto del FMI che costituisce un altro passo avanti verso l'egemonia del dollaro americano. Nel 1978, il secondo emendamento dello statuto stabilisce formalmente la demonetizzazione dell'oro, stabilendo la parità dei DSP con un paniere delle valute più utilizzate negli scambi mondiali (inizialmente, sedici monete, poi ridotte a cinque monete, con il dollaro in posizione prevalente, seguito dallo yen, dal marco, dalla sterlina e dal franco francese)¹⁰. Questa decisione, e soprattutto quella di ricorrere ai cambi flessibili, segnerà l'affermazione, anche formale, del dollaro americano come la prima moneta su base fiduciaria adottata dalla comunità finanziaria internazionale e sancisce in maniera irreversibile il taglio del cordone ombelicale che, con il *gold exchange standard*, legava ancora in parte il sistema di Bretton Woods al sistema monetario del secolo scorso. Questo esito costituiva un ulteriore passo avanti nella direzione indicata a suo tempo da Triffin, anche se il risultato non è stato quello auspicato. Triffin è stato il primo a mettere in evidenza con maggior lucidità i limiti di un sistema monetario che, per poter reggere, avrebbe dovuto contare su un costante deficit della bilancia dei pagamenti americana e che, secondo la sua visione, nel lungo termine avrebbe indebolito la valuta statunitense e quindi messo in pericolo la stabilità valutaria internazionale. Triffin, però, sostenne anche che "la sostituzione della moneta merce con la moneta fiduciaria e quella delle riserve metalliche con le riserve fiduciarie riflette gli sforzi dell'uomo di controllare il suo ambiente, anziché esserne controllato, sia nel campo monetario sia negli altri settori. La sostituzione delle riserve fiduciarie nazionali con riserve fiduciarie internazionali dovrebbe essere similmente considerata come un aspetto dell'adeguamento delle precedenti istituzioni, tribali, feudali e nazionali di controllo alle realtà in movimento di un mondo sempre più interdipendente. Entrambi i fenomeni dovrebbero essere considerati in una prospettiva storica più vasta: la lunga marcia dell'umanità verso l'unità e verso un miglior controllo del proprio destino"¹¹.

Triffin fece quindi la battaglia per l'emissione di una moneta fiduciaria da parte della comunità mondiale, una battaglia che ebbe poi come sbocco concreto l'emissione dei Diritti Speciali di Prelievo, vale a dire uno strumento che si sarebbe tradotto in un consolidamento di fatto del ruolo

internazionale del dollaro americano. Con la decisione di emettere i DSP e di demonetizzare l'oro, vengono comunque compiuti i passi decisivi per eliminare gli ultimi paraventi ideologici che impedivano di prendere atto in maniera definitiva che il sistema monetario internazionale si fonda ormai sull'uso di una moneta fiduciaria, sia pure *nazionale*. Ed è proprio quest'ultimo aspetto che costituisce l'ostacolo al salto auspicato da Triffin, in quanto oggi si è di fronte ad un asservimento della comunità finanziaria mondiale alla politica decisa dal Federal Reserve System americano e così sarà fino a quando la moneta fiduciaria usata negli scambi mondiali non sarà emessa da un'istituzione a ciò legittimata.

E' però importante rendersi conto delle ragioni per le quali la prospettiva indicata da Triffin se, da un lato, ha correttamente interpretato quello che è lo sviluppo di fondo cui devono adeguarsi le regole di funzionamento di un sistema monetario internazionale, dall'altro ha trascurato gli aspetti di potere (e le condizioni di sviluppo materiali) che possono rendere possibile le tappe di avvicinamento verso una moneta fiduciaria emessa da un'istituzione mondiale.

6. Verso una moneta fiduciaria emessa da un sistema federale mondiale di riserva. La fase di transizione ed il ruolo dell'euro

6.1. Verso una moneta fiduciaria emessa da un sistema federale mondiale di riserva

Le argomentazioni che sono state sviluppate in precedenza mettono in evidenza che lo sviluppo del sistema monetario internazionale ha seguito una direzione di marcia ben individuabile e che corrisponde a quella indicata a suo tempo da Triffin: nel corso del XIX secolo, il sistema dei pagamenti internazionali si fondava sulla convertibilità in oro delle valute utilizzate; nella prima metà del XX secolo, si è imposta con sempre maggior evidenza la necessità di affiancare all'oro anche valute ritenute liquide e solvibili sul piano internazionale; successivamente, si è imposta la necessità di utilizzare unicamente una moneta fiduciaria. La ragione di fondo di questi balzi successivi non può essere spiegata solo sulla base di esigenze di tecnica monetaria e valutaria: la ragione di fondo è che il sistema monetario internazionale ha dovuto adeguarsi alla progressiva integrazione economica interna agli Stati, i quali hanno dovuto fare i conti non più solo con il mantenimento dell'equilibrio esterno ad ogni costo, ma successivamente, con l'ingresso sulla scena politica del movimento operaio, hanno dovuto dare il giusto rilievo allo sviluppo economico, alla piena occupazione ed alla giustizia sociale; d'altro lato, la crescente interdipendenza economica tra gli Stati su scala mondiale, con l'aumento

degli scambi commerciali e finanziari che ad essa si accompagnava, ed il coinvolgimento nello sviluppo economico di un numero crescente di nuovi paesi di tutti i continenti del pianeta, richiedeva il sostegno di mezzi finanziari che non potevano dipendere dalle alee della produzione di oro nel mondo, ma l'umanità doveva emanciparsi da un fatto puramente naturale. Se quindi non ci fosse stato questo motore, non si sarebbero avute le innovazioni radicali cui, tutto sommato nel giro di poco tempo, abbiamo assistito. La direzione di marcia pare evidente e si può dire quindi che oggi quello che manca è il compimento dell'ultimo salto: quello di dar vita ad una moneta fiduciaria, le cui emissioni e controllo si basino sul consenso democratico. Il punto è quello di vedere se, effettivamente, i problemi sul tappeto sono tali da dare senso ad una seria riflessione da parte del Movimento su questa prospettiva di fondo e quindi all'individuazione delle tappe intermedie di avvicinamento a questo obiettivo.

Per fare questo, è quindi importante riflettere sull'esperienza dei cambi flessibili, sui problemi che ha creato, sulle dimensioni assunte dall'integrazione economica e finanziaria e sulle innovazioni che, nel corso dell'ultimo quarto di secolo, si sono verificate anche in campo finanziario, vale a dire una riflessione su tutte quelle ragioni che, messe insieme, aiutano a capire se occorre fare una scelta nella direzione della stabilità valutaria come primo passo verso un sistema federale mondiale di riserva.

Innanzitutto credo vada sostenuto con molta franchezza che il nostro sguardo critico non si deve limitare al periodo più recente, ma deve abbracciare l'intero periodo successivo alla decisione di abbandonare il sistema dei cambi fissi di Bretton Woods e di accettare il sistema dei cambi flessibili. Ad oltre un quarto di secolo da quella data, vanno fatte sia alcune considerazioni di dottrina, sia alcune considerazioni di fatto riguardo alle conseguenze della scelta di abbandonare i cambi fissi.

Con riferimento alle considerazioni di dottrina, va detto che una delle ragioni fondamentali per le quali si optava per la scelta dei cambi flessibili era che, per questa via, si sarebbe ridotto il fabbisogno di riserve valutarie che ogni paese avrebbe dovuto detenere per assicurare la necessaria copertura del fabbisogno finanziario indispensabile alla partecipazione al commercio internazionale. Ebbene, come molti autorevoli accademici hanno sostenuto, la riduzione di riserve, rispetto allo sviluppo del commercio mondiale, è stata praticamente molto contenuta. Altri autori sostengono, per la verità, che oggi non ha più senso parlare di riserve valutarie, come concetto distinto dalla liquidità internazionale, vale a dire, dei mezzi necessari al finanziamento corrente degli scambi commerciali e finanziari¹². Quest'ultima argomentazione va accolta con molto sospetto, in quanto essendo il dollaro americano la principale fonte

di liquidità internazionale ed anche la prevalente valuta di riserva, questa tesi tende in realtà a nascondere una posizione di acquiescenza all'attuale situazione di egemonia valutaria del dollaro americano¹³.

La seconda considerazione di dottrina era che i cambi flessibili, accompagnati dalla completa libertà del movimento dei capitali, avrebbero portato automaticamente al raggiungimento in tempi brevi di condizioni di equilibrio nei rapporti con l'estero. In realtà, e qui valgono i già citati esempi delle crisi valutarie che hanno coinvolto paesi asiatici, Russia e Brasile, i fatti hanno dimostrato esattamente il contrario, tanto che si è iniziato a distinguere tra movimenti di capitali speculativi a breve (considerati "cattivi") e movimenti di capitali a medio-lungo termine (considerati "buoni"), come se tale distinzione tecnica possa essere vera ed avere senso nei rapporti tra Stati, mentre non è vera e non ha senso all'interno di una comunità politica integrata, dove, va detto, i movimenti di capitali a breve sono quelli che consentono di sostenere che il mercato dei capitali è perfettamente integrato.

Se non di maggior rilievo, sicuramente di uguale portata sono le considerazioni di fatto che vanno indirizzate all'esperienza dei cambi flessibili dell'ultimo quarto di secolo. Innanzitutto, va ricordato che, circa sei mesi dopo la decisione di abbandonare i cambi fissi, si è avuto il quadruplicamento dei prezzi del petrolio¹⁴ una scelta che veniva compiuta dai paesi OPEC (e ripetuta nel 1979) perché si dava per scontato che il mercato avrebbe trovato il modo di finanziarla, sia pure attraverso l'immissione in circolazione di una maggior quantità di una valuta nazionale utilizzata come strumento di riserva: il dollaro. E' qui inutile ricordare quanto siano costate all'economia mondiale le dolorose adozioni di misure di aggiustamento ai nuovi prezzi dell'energia (oggi, peraltro, dopo aver accumulato più dollari nei "forzieri", si constata che, a valori costanti, l'energia vale addirittura meno che nel 1973) e di misure di controllo dell'inflazione che, per più di un decennio, hanno accompagnato tutte le principali economie del mondo, con la notevole eccezione degli Stati Uniti.

Tasso di sviluppo annuo del PIL dei principali paesi industrializzati

	1945-73	1973-94
USA	2,7	2,5
Germania	5,2	2,2
Francia	7,0	2,1
Italia	7,0	2,5
Giappone	9,3	3,5

Fonte: OCSE, *Monitoring the World Economy 1820-1992*, Parigi, 1995.

In secondo luogo, va ricordata la crisi finanziaria attraversata da gran parte dei paesi in via di sviluppo nel corso dei primi anni '80, provocata da un forte afflusso di capitali dai principali paesi industrializzati e che, sull'onda del panico scatenatosi per l'evidente crisi di liquidità di questi paesi e delle oscillazioni valutarie rispetto al dollaro che li penalizzava, costrinse europei ed americani a varare alcuni piani (es.: i Piani Baker e Brady) la cui finalità fu quella di riscadenzare o addirittura cancellare i debiti dei paesi più deboli.

Dopo di allora, i principali paesi industrializzati, evidentemente non contenti (o non convinti) di quanto la teoria affermava, nel settembre del 1985, si riunivano per concordare una politica monetaria volta a correggere la sopravvalutazione del dollaro (Accordo del Plaza) e nel febbraio del 1987, si riunivano per concordare una politica monetaria esattamente opposta e volta ad evitare una caduta libera del dollaro (Accordo del Louvre). L'elenco dei disastri del sistema dei cambi fluttuanti, che potrebbe continuare, si chiude con la crisi del Messico del 1994, la crisi del Sud Est asiatico del 1997, che stava provocando il collasso della Cina popolare, e la crisi della Russia e del Brasile del 1998, crisi che, tutte insieme, stanno provocando un forte rallentamento dello sviluppo dell'economia mondiale.

Il terzo fatto, intervenuto nel corso degli ultimi tre decenni, che occorre ricordare è l'innovazione tecnologica, la quale influenza radicalmente il modo di funzionamento del mercato dei capitali a livello mondiale. L'innovazione riguarda sia le tecnologie nel settore delle telecomunicazioni, che rendono ormai possibile trasferire in poco tempo, da un angolo all'altro del pianeta, quantità enormi di capitali, sia il settore stesso del mercato dei capitali il quale, attraverso l'introduzione di nuovi strumenti finanziari, ha stimolato l'espansione dell'offerta stessa di capitali negoziabili sul mercato mondiale e un'ulteriore integrazione dei mercati¹⁵. Queste innovazioni costituiscono quindi una delle ragioni fondamentali per cui i movimenti finanziari ormai costituiscono il 97% delle transazioni quotidiane sul mercato dei cambi, contro appena il 3% delle transazioni originate dagli scambi commerciali¹⁶.

Una quarta serie di ragioni che spinge verso l'introduzione di una forte stabilità valutaria, fino alla costituzione di un sistema federale mondiale di riserva, è data dal fatto che la necessità di una riforma in questa direzione e del coinvolgimento in questo processo dei paesi meno avanzati, trova un fondamento oggettivo nella sempre più stretta interdipendenza economica su scala mondiale. Infatti, da un lato, mentre nel corso del XIX secolo e della prima parte del XX, il commercio mondiale era praticamente la modalità prevalente di integrazione delle economie, oggi il valore della produzione estera delle cosiddette imprese

transnazionali, sostenuto da un volume crescente di investimenti esteri diretti, è superiore alle esportazioni totali mondiali al punto che, negli Stati Uniti, 1 operaio su 12 lavora in imprese di proprietà europea e che gli investimenti europei hanno creato oltre il 60% dei posti di lavoro prodotti dagli investitori internazionali negli Stati Uniti¹⁷. L'avanzato grado di integrazione economica tra Stati Uniti ed Unione europea ha indotto, ancora recentemente, Bergsten a sostenere che, solo con un accordo di cambio tra queste due aree, subito esteso allo yen, è possibile evitare il ripetersi delle crisi valutarie che hanno sconvolto il Sud-Est asiatico ed il Brasile¹⁸. Ciò però non significa concludere che il processo di integrazione economica sia un fatto che riguarda solo le economie più sviluppate perché, proprio come dimostrano i recenti casi del Sud-Est asiatico, della Russia e del Brasile, una crisi che proviene da un paese poco sviluppato coinvolge ormai gli stessi paesi maggiormente industrializzati.

Infine, occorre riflettere anche su una ragione politica della scelta di una maggiore stabilità dei cambi. Come è stato fatto notare¹⁹, oggi c'è un evidente contrasto tra i tempi del processo decisionale democratico, che coinvolge un numero crescente di paesi, ed i tempi estremamente brevi di risposta dei movimenti di capitale alle decisioni di politica economica degli stessi. Se queste ultime vengono interpretate dal mercato come sfavorevoli agli investimenti privati, la fuga di capitali che ne segue mette in difficoltà il paese interessato prima ancora che questo abbia potuto, se non invertire la rotta, quantomeno concordare con altri paesi misure di salvaguardia. Oppure, e da questo punto di vista sono significative le recenti dimissioni di Lafontaine, si deve assistere all'abbandono di politiche nazionali di rilancio dello sviluppo ed accettare un livellamento verso il basso del *welfare state* e delle condizioni di lavoro. Questa perdita oggettiva di sovranità nazionale non può ormai che essere recuperata su scala continentale e tendenzialmente su scala mondiale.

6.2. Il problema della transizione e il ruolo dell'euro

Il serio problema che occorre affrontare è quello della transizione verso l'obiettivo finale, dopo che la crisi che ha travolto l'Asia, la Russia e il Brasile ha aperto il dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale e del ruolo che l'euro può svolgere in questa fase. Come primo orientamento al dibattito, può intanto essere utile evidenziare, all'interno delle varie prese di posizione che si sono succedute nel corso dell'ultimo anno, alcuni filoni rispetto ai quali si può sviluppare la riflessione.

Un primo gruppo di proposte proviene direttamente dal Fondo

Monetario Internazionale ed ha come caratteristica comune quella di proporre un significativo rafforzamento del ruolo del FMI fino a farne il *lender of last resort* a livello internazionale, come si sostiene nella proposta di Stanley Fischer, Direttore dello stesso Fondo²⁰. L'idea di dar vita ad un "prestatore di ultima istanza" internazionale in grado di fornire liquidità a istituzioni finanziarie (o paesi) temporaneamente in crisi di liquidità non è nuova. Kindleberger ricorda che già a partire dal periodo compreso fra le due guerre mondiali, quando si era nel mezzo della Grande Depressione, un Comitato governativo per l'Informazione economica, istituito dal governo inglese e di cui faceva parte Keynes, giunse alla conclusione che la Banca d'Inghilterra non poteva più svolgere il ruolo di prestatore di ultima istanza e che era necessario investire la BIRS del compito di emettere "certificati internazionali", cioè una sorta di strumento finanziario mondiale, simile a quello che sarebbero stati i Diritti Speciali di Prelievo quasi 40 anni dopo²¹.

Gli autori delle attuali proposte di investire il FMI del ruolo di prestatore internazionale di ultima istanza fanno constatare come il suo ruolo, negli ultimi anni, sia stato decisivo nel risolvere le principali crisi valutarie che hanno coinvolto soprattutto alcuni importanti paesi di recente industrializzazione e che il Fondo, come una Banca centrale, può emettere moneta sotto forma di Diritti Speciali di Prelievo e che pertanto, come quest'ultima, potrebbe intervenire efficacemente a fronte di improvvise fughe di capitali da un paese, e contrastare la conseguente crisi di liquidità in cui incorrerebbe. Rispetto a queste proposte, va subito notato che esse, innanzitutto, non tengono conto di un importante aspetto di potere, che deve essere superato e che è dato dal fatto che l'emissione di DSP richiede una maggioranza qualificata di voti, pari all'85% degli aventi diritto. Ciò significa che gli Stati Uniti, che sono sempre stati riluttanti a consentire al Fondo, non solo di aumentare le proprie risorse finanziarie²², ma anche di emettere nuovi DSP, potrebbero bocciare qualunque decisione in questa direzione, mentre l'Unione europea (anche i soli undici paesi partecipanti all'euro), pur avendo una quota di voti superiore al 15%, difficilmente riuscirebbe ad esprimersi unitariamente, a meno che non decida di nominare un unico rappresentante presso il FMI, una possibilità, peraltro, su cui, ancora una volta, gli Stati Uniti non sono d'accordo. Al di là delle ragioni di potere che ostacolano una seria riforma del Fondo, anche le proposte tecniche di funzionamento non convincono. La critica più efficace alle tesi di Fischer è stata recentemente sviluppata da Ronald McKinnon²³. McKinnon svolge tutta una serie di considerazioni a partire dalla constatazione che, nella proposta di Fischer, non viene detto esplicitamente qual è il regime di cambio ottimale per il funzionamento del ruolo del Fondo come prestatore di ultima istanza, se

non dove il direttore del Fondo sostiene che i tassi di cambio delle valute dei paesi debitori devono essere *flessibili*. Secondo McKinnon in un mondo dove le pressioni deflazionistiche sono molto forti, e le crisi valutarie si trasmettono da un paese all'altro molto velocemente, come è successo nel Sud-Est asiatico, un'indicazione del genere sarebbe un disastro. Per prevenire il contagio, la stabilità dei tassi di cambio nel lungo termine deve essere invece un obiettivo primario di qualunque nuovo *lender of last resort*, cominciando almeno dalla stabilità dei tassi di cambio tra aree regionali economicamente integrate, come è avvenuto nell'Europa continentale. Per questa ragione, il FMI non può svolgere un ruolo stabilizzatore a livello mondiale, in quanto non ha come potere esplicito quello di stabilizzare i tassi di cambio. Inoltre, il Fondo, quando interviene in una crisi valutaria, negozia l'intervento con i singoli paesi coinvolti, piuttosto che con l'area regionale nel suo complesso, gestendo o finanziando un fondo di stabilizzazione regionale: pertanto, il tempo che impiega nelle trattative con i singoli paesi è tale da consentire alla crisi valutaria di diffondersi. L'economista, a proposito degli aiuti che devono essere forniti ai paesi in crisi, fa esplicitamente riferimento al precedente del Piano Marshall, quando gli aiuti americani vennero dati ai paesi europei a condizione che risanassero le proprie finanze, riducessero l'inflazione e promuovessero la convertibilità delle monete e la stabilità dei tassi di cambio. Nella proposta di Fischer, inoltre, per poter beneficiare dell'intervento del Fondo come "prestatore di ultima istanza", i paesi partecipanti al sistema dovrebbero accettare il rispetto di tutta una serie di regole di trasparenza, di standard tecnici e di buon governo della finanza interna. Ciò significherebbe, in termini pratici, che i paesi che non optassero per questa scelta si troverebbero immediatamente sotto il tiro della speculazione ed il ruolo del Fondo, in realtà, finirebbe per provocare proprio quei danni che vorrebbe evitare. Infine, lo stesso Fondo ammette che, nel caso in cui tra i paesi che non aderiscono ci siano dei grandi paesi, potrebbe scattare il meccanismo del "troppo grande per fallire", per cui, al fine di evitare un pericolo di contagio ad altri paesi, esso si troverebbe comunque nella necessità di intervenire. Kindleberger stesso, quando ha studiato il ruolo di prestatore internazionale di ultima istanza svolto da alcune banche centrali, nel periodo che va dalla seconda metà del XIX secolo alla prima metà del XX, non ha potuto fare a meno di osservare che il loro intervento, o quello del sistema bancario in genere, a favore di un altro paese fu dettato da ragioni politiche, piuttosto che economiche²⁴.

In definitiva, queste brevi considerazioni ci portano a dire che il ruolo del FMI come *lender of last resort* ha senso solo nella misura in cui tutte le grandi aree del mondo, dopo aver dato vita ad aree monetarie regionali, partecipano alla sua gestione, altrimenti difficilmente il meccanismo può

funzionare. L'ulteriore vantaggio di questa soluzione è che la creazione di aree monetarie regionali integrate, nella misura in cui le transazioni interne alle aree monetarie verrebbero finanziate da una moneta comune, potenzierebbe le risorse finanziarie a disposizione del Fondo, in quanto quelle a sua disposizione verrebbero utilizzate a fronte di transazioni tra poche aree monetarie.

Il secondo gruppo di proposte è quello promosso da alcuni governi e ministri finanziari europei, tra i quali vanno ricordati Blair²⁵, Strauss-Kahn²⁶ e Lafontaine²⁷. Blair è intervenuto sul problema della riforma del sistema monetario internazionale, proponendo però solo una serie limitata di misure, quali una maggior trasparenza nelle regole di funzionamento del Fondo e l'adozione di standard di gestione internazionali da parte di tutti i paesi partecipanti al sistema, vale a dire una serie di proposte che, di fatto, lasciano immutato il modo di funzionare del sistema attuale.

Nelle proposte di Strauss-Kahn e di Lafontaine, invece, rispetto a quelle di Blair, c'è in più l'idea che si debba procedere ad una riforma più profonda del sistema monetario internazionale, che l'euro può dare un contributo a questo obiettivo, allargandone la zona di stabilità ad altri paesi, che si debba trasformare il Comitato Interinale del FMI in un vero e proprio Consiglio, come previsto dai suoi statuti ("è necessario conferire al FMI maggiori responsabilità politiche, migliorandone la gestione attraverso il rafforzamento del suo Comitato direttivo e della sua legittimità politica"), e che occorre promuovere il coordinamento delle politiche economiche e di cambio tra gli Stati Uniti e l'Unione europea. Indicati però gli obiettivi, il punto debole delle proposte è l'indicazione dei mezzi per raggiungerli, che vengono individuati nel semplice coordinamento dell'attività di governo (esteso, peraltro, alla politica fiscale, considerata competenza esclusiva degli Stati), piuttosto che puntare a dotare l'Unione europea del potere di decidere su questi argomenti, senza dover sottostare alle decisioni degli undici governi e undici ministri dell'economia e delle finanze europei.

L'ultimo gruppo di proposte, invece, è portatore di interventi più radicali e punta ad introdurre le condizioni istituzionali per una duratura stabilità monetaria internazionale, fondata sul ritorno ad un sistema di cambi fissi, simile a quello che ha caratterizzato gli anni del secondo dopoguerra, fino al 1971, quando la sospensione della convertibilità del dollaro sancì la fine del sistema ideato a Bretton Woods²⁸. All'interno di questo gruppo di proposte, si collocano sia quelle che propongono il rafforzamento delle principali aree monetarie regionali, partendo da quelle esistenti, come l'area del dollaro e dell'euro, fino a quelle che dovrebbero essere costituite, come quella dello yen e, in prospettiva, dello yuan e della rupiah; sia quelle che propongono l'instaurazione di

uno SME mondiale e, al limite, di una vera e propria Banca centrale mondiale.

La proposta di ritorno ad un sistema di parità fisse è avanzata sia da economisti, che denunciano i guasti del sistema dei cambi flessibili²⁹, sia da capi di governo o da leader politici³⁰. Le proposte avanzate hanno in comune l'idea di procedere ad una stabilizzazione dei rapporti di cambio tra le tre principali aree valutarie: quella del dollaro, quello dello yen e quella dell'euro. A livello di capi di governo, va ricordata la proposta di Obuchi, premier del Giappone, il quale ha auspicato la creazione di uno standard monetario, il cui valore di riferimento sia costituito da un paniere di cui fanno parte, oltre allo yen, il dollaro e l'euro, come passaggio indispensabile verso una maggiore stabilità monetaria mondiale³¹, mentre l'economista Richard Cooper ha addirittura proposto la creazione di una moneta unica tra Europa, Giappone e Stati Uniti³².

Bofinger e Giscard d'Estaing propongono invece di adottare un sistema di cambi simile a quello del Sistema Monetario Europeo; in particolare, Bofinger sostiene la necessità di introdurre una griglia di parità tra le tre valute, con margini di oscillazione del 10% in più o in meno rispetto ad una parità centrale. Inoltre, allo scopo di evitare politiche inflazionistiche da parte delle Banche centrali partecipanti al sistema, propone di fissare degli obiettivi di inflazione cui le tre Banche centrali dovrebbero attenersi (in caso contrario, scatterebbe la sospensione agli aiuti al cambio da parte delle altre banche centrali). La proposta viene completata, aggiungendo delle considerazioni circa i paesi satelliti delle tre zone monetarie: Bofinger suggerisce di estendere la stabilità dei rapporti di cambio anche ai paesi satelliti delle cosiddette tre zone valutarie, allargando, in particolare la zona dell'euro ai paesi che ne sono fuori ed ai paesi dell'Est, procedendo alla costituzione di un'unione monetaria asiatica e allargando il Federal Reserve System americano al Messico. La debolezza delle proposte di Bofinger sta, innanzitutto, nelle soluzioni istituzionali avanzate, che si limitano a prevedere l'introduzione del principio dell'indipendenza delle Banche centrali dal potere politico per i paesi partecipanti al sistema, oltre ad adottare un piano di stabilità analogo al "Piano di stabilità e sviluppo" adottato dai paesi europei aderenti all'euro. Inoltre, se è corretto pensare che questa proposta, per funzionare, deve prevedere la creazione di aree monetarie più vaste di quelle dei paesi a valuta di riserva, nel caso dell'Unione europea occorre prevedere esplicitamente la creazione di un'area monetaria che non comprenda solo i paesi dell'Est europeo, ma includa i paesi africani e del Medio Oriente, mentre, nel caso del dollaro, dovrebbe includere tutti i paesi dell'America settentrionale e, in prospettiva, quelli dell'America centrale e meridionale³³.

Per concludere, da alcuni mesi, soprattutto sull'onda delle crisi valutarie che si sono succedute nello spazio di un breve periodo di tempo, è iniziato il dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale e del Fondo Monetario Internazionale. Questo dibattito risponde ad una esigenza reale, che non è solo quella della ricerca di una risposta efficace da dare nei momenti di crisi, ma trova la sua ragion d'essere di fondo nella crescente interdipendenza economica a livello mondiale. Ancora una volta, la sfida cui si trovano di fronte i principali paesi industrializzati è quella di saper coniugare l'esigenza di trovare meccanismi di finanziamento di un'economia mondiale che ha raggiunto dimensioni enormi, come dimostrano i volumi delle transazioni che avvengono quotidianamente sul mercato dei capitali, l'esigenza di assicurare adeguati livelli di occupazione e, in generale, di benessere dei cittadini di tutto il mondo, e la necessità di utilizzare come mezzo per finanziare questi obiettivi una moneta fiduciaria che non sia la moneta di un singolo paese.

Da ormai più di un quarto di secolo, il finanziamento dell'economia mondiale avviene con il ricorso al dollaro americano, non più convertibile in oro. I mercati finanziari e industriali di tutto il mondo si sono ormai adeguati al ricorso ad uno strumento cartaceo, dietro il quale non c'è altra garanzia di solvibilità e di liquidità se non la correttezza o meno della politica economica e monetaria americana. Questa situazione ha addirittura convinto alcuni esponenti americani della necessità di invitare esplicitamente le parti interessate alla riforma del sistema monetario internazionale e del FMI ad assumere un atteggiamento realista e constatare che è inutile proporre di fare del FMI il "prestatore di ultima istanza" in grado di far fronte alle crisi monetarie mondiali, poiché questo prestatore esiste già ed è costituito dal Federal Reserve System americano³⁴. Indubbiamente, questa è un'alternativa che esiste sul tappeto. Tuttavia, rispetto alle precedenti esperienze di funzionamento del sistema monetario internazionale, dal *gold standard* al *dollar standard*, che avevano in comune il fatto di fondarsi sulla preminenza di un'unica valuta nazionale, che fungeva da incontrastata valuta di riserva, sia pure circondata da altre valute nazionali che ricoprivano un ruolo ancillare, c'è un fatto nuovo. Con la nascita dell'euro, una volta che esso si sarà affermato come moneta di riserva mondiale accanto al dollaro, il sistema monetario internazionale si baserà su più monete fiduciarie che avranno analoghe caratteristiche di solvibilità e di liquidità, ponendo con ciò alla comunità finanziaria mondiale un problema nuovo, quello di monete di riserva effettivamente concorrenti: le grandi aree monetarie mondiali dovranno quindi dare una risposta comune a questo nuovo quesito. Se la risposta sarà nella direzione di una sorta di SME mondiale e di una riforma del FMI che potrà svolgere il ruolo di un *lender of last resort*

internazionale, in un quadro di cambi stabili, dipenderà solo dall'Unione europea ed, in particolare, dai paesi partecipanti all'euro. Solo se questi si daranno un governo europeo democratico e capace di agire, verrà compiuto il passo indispensabile perché l'euro venga innanzitutto riconosciuto come moneta di riserva dai mercati mondiali: l'euro non diventerà moneta di riserva per decreto, ma solo se acquisterà la fiducia degli operatori economici mondiali, i quali si sentiranno garantiti dalla solvibilità e liquidità dell'euro solo se l'Unione europea acquisirà la stessa autorevolezza sui mercati mondiali che hanno gli Stati Uniti e se conseguirà la stessa unicità di indirizzo in materia di politica economica, interna ed esterna, che caratterizza la politica economica americana. Ciò ovviamente comporterà la costituzione di un governo europeo responsabile di fronte ad un Parlamento europeo dotato di effettivi poteri legislativi e di controllo sull'esecutivo, e l'assunzione di responsabilità dirette dell'Unione europea in quanto tale nei principali organismi internazionali, a cominciare dal Fondo Monetario, dal G7, e dalla Banca Mondiale. Questo passaggio non sarà facile, perché occorrerà superare lo scoglio americano, ma, se esso non sarà tentato, anche a costo di affrontare un momento di crisi, diventerebbe difficile prendere coscienza che la responsabilità che ormai incombe sugli americani, sui giapponesi e sugli europei è la gestione di un'economia mondiale sempre più integrata e che richiede anche strumenti di gestione a livello mondiale sempre più democratici.

NOTE

1 KENEN P. B., PAPADIA F., SACCOMANNI F., a cura di, *Il sistema monetario internazionale tra crisi e riforme*, Bologna, Il Mulino, 1994.

2 Alcuni autorevoli autori hanno invece proposto di investire del ruolo di Banca centrale mondiale la Banca dei Regolamenti internazionali (v.: PADOA-SCHIOPPA T. e SACCOMANNI F., "Il sistema monetario internazionale e la globalizzazione della finanza", in *Affari Esteri*, n. 104, ott. '94). Qui non si vuole entrare nel merito di questo dibattito, ma si assume un atteggiamento pragmatico, suggerito dal fatto che il dibattito in corso è concentrato prevalentemente sul ruolo del F.M.I.. L'attenzione si concentrerà pertanto su questa istituzione. In futuro, quando il dibattito verso la creazione di una Banca centrale mondiale sarà più maturo, la soluzione più verosimile per costituirla sarà probabilmente la fusione tra F.M.I. e Banca dei Regolamenti Internazionali (e forse della Banca mondiale, anche se per un certo periodo di tempo sarà ancora necessaria una banca che si occupi di finanziamenti specifici ai paesi meno sviluppati), che consentirà di mettere insieme l'esperienza mondiale del primo con la struttura istituzionale più affine ad una banca centrale della seconda.

3 KENEN P. B., PAPADIA F., SACCOMANNI F., a cura di, op. cit., pag. 553.

4 ALBERTINI M., *Il problema monetario e il problema politico europeo*, in: I

problemi della lotta politica nella società moderna, fascicolo n. 6.

5 EICHENGREEN B., *La globalizzazione del capitale (Storie del sistema monetario internazionale)*, Milano, Baldini & Castoldi, 1998.

6 ROBBINS L., *L'economia pianificata e l'ordine internazionale*, in: *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985.

7 IMF, *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*, Articolo I, par. (ii).

8 PADOA-SCHIOPPA T. e SACCOMANNI F., op. cit..

9 Per un'ampia analisi della crisi del sistema monetario internazionale nato a Bretton Woods e delle motivazioni economico-industriali di una risposta europea, v.: MOSCONI, A., *Dalla fine di Bretton Woods alla nascita del Sistema Monetario Europeo*, Milano, Angeli, 1980.

10 LELART M., *Le Fonds Monétaire International*, Parigi, PUF, 1995, pag. 38.

11 TRIFFIN R., *Il sistema monetario internazionale: ieri, oggi e domani*, Torino, Einaudi, 1973, p. 178.

12 KENEN P. B., PAPADIA F., SACCOMANNI F., a cura di, op. cit.

13 In una certa misura, occorre non sopravvalutare eccessivamente la tesi spesso sostenuta di una debolezza crescente del dollaro rispetto alle esigenze di finanziamento del commercio mondiale e, più in generale, dello sviluppo mondiale. A sostegno di questa tesi viene spesso evidenziato il ridimensionamento del peso del dollaro nel commercio mondiale e nella composizione valutaria degli investimenti di portafoglio privati, a vantaggio, in particolare, del marco e dello yen. A questo proposito, andrebbe notata un'anomalia che caratterizza uno sviluppo soprattutto a favore del marco, piuttosto che dello yen, malgrado il Giappone abbia un prodotto interno lordo più che doppio rispetto a quello tedesco. L'anomalia credo che in gran parte si spieghi con il fatto che il maggior ricorso al marco è dovuto al fatto che la Germania si è sempre di più integrata con il resto dell'economia continentale, la quale ha fatto un uso sempre più diffuso del marco come strumento di finanziamento del proprio commercio *interno*, mentre l'uso dello yen non ha avuto un analogo sviluppo perché il Giappone non ha mai preso l'iniziativa di promuovere o di partecipare ad un analogo processo di unificazione economica e monetaria nel sud est asiatico. Il maggior uso del marco è quindi un fatto interno europeo, piuttosto che mondiale ed è quindi probabile che l'uso del dollaro, nel resto del mondo, abbia perso poche posizioni negli ultimi anni (Commission of the European Communities, *Les aspects externes de l'Union économique et monétaire, Document de travail des services de la Commission*, Bruxelles, aprile 1997).

14 TRIFFIN R., *Lo scandalo monetario mondiale: origini e soluzioni?*, in TRIFFIN R., *Dollaro, Euro e moneta mondiale*, Bologna, Il Mulino, 1998.

15 BRYAN L., FARRELL D., *Mercato senza confini*, Milano, Sperling & Kupfer, 1997.

16 BOFINGER P., *The Euro and the "New Bretton Woods"*, relazione presentata alla Conferenza Annuale della Facoltà di Economia dell'Università di Pavia, 10 ottobre 1998.

17 PICKERING T. C., EIZENSTAT S. E., "L'euro fa bene all'America", in *Il Sole 24 Ore*, 12 gennaio 1999.

18 BERGSTEN F. C., "America and Europe: Clash of the Titans?", in *Foreign Affairs*, n.2, vol. 78, marzo-aprile 1999, pp. 20-34.

19 KENEN P. B., PAPADIA F., SACCOMANNI F., a cura di, op. cit., pagg. 37-38.

20 CALOMIRIS C., *Blueprints for a New Global Financial Architecture*, (non pubblicato), New York, 1998, Columbia Business School.; FISCHER S., *On the Need for an International Lender of Last Resort*, (non pubblicato), New York, American Economic Association, 3 gennaio 1999.

21 KINDLEBERGER C., *Euforia e panico (Storia delle crisi finanziarie)*, Bari, Laterza, 1981, pag. 196. Trad. it. di: *Manias, Panics, and Crashes (A History of Financial Crisis)*, New York, Basic Books, 1978.

22 Particolarmente significativo, da questo punto di vista, è il recente intervento del senatore repubblicano Gerald O'Driscoll, sempre contrario a qualunque riforma che potenziasse il ruolo del FMI, secondo il quale la "IMF policy does not and will not deviate in any important or fundamental way from the policy of the US Treasury", in *Financial Times*, 10 marzo 1999.

23 McKINNON R. I. "Policy of last resort", in *Financial Times*, 9 febbraio 1999.

24 KINDLEBERGER C., op. cit., pp. 182-209.

25 BLAIR T., Discorso tenuto alla SEC di New York il 21 settembre 1998.

26 STRAUSS-KAHN D., *Face à l'instabilité financière internationale: Douze propositions pour une initiative européenne (Mémoire du Gouvernement Français)*, 25 sett. 1998.

27 LAFONTAINE O. e STRAUSS-KAHN D., "Le ambizioni dell'Europa", in: *La Repubblica*, 14 gennaio 1999.

28 BOFINGER P., *The Euro and ...*, op. cit.; e Padoa-Schioppa, T. e Saccomanni, F., *Il sistema monetario ...*, op. cit..

29 BOFINGER P., *The Euro and the ...*, op. cit., e BERGSTEN F. C., "Are IMF, World Bank Ready for Reform?", *Foreign Service Journal*, giugno 1996; SAVONA P., "Duisenberg diverte ... ma preoccupa", in *Corriere Economia*, 18 gennaio 1999.

30 D'ESTAING G., "Europa locomotiva mondiale. Ma i latini devono pesare di più", intervista al *Corriere della Sera*, 9 gennaio 1999.

31 OBUCHI K., "Insieme con euro e dollaro lo yen salverà i mercati", in *La Repubblica*, 12 gennaio 1999. La proposta di Obuchi avrebbe il merito di rilanciare il ruolo dei Diritti Speciali di Prelievo, in quanto l'istituzione di un paniere composto da dollaro, euro e yen corrisponde all'attuale paniere di riferimento dei DSP qualora, al posto del franco francese, del marco tedesco e della sterlina inglese, vi fosse, appunto, l'euro. Però, affinché i DSP assumano lo stesso ruolo dell'ecu nello SME, occorre che l'Europa si doti di un vero governo europeo e che quindi negli organismi internazionali si passi ad un'unica rappresentanza dei paesi aderenti all'Unione europea e, dal punto di vista monetario, ad un sistema monetario internazionale basato sull'esperienza dello SME. In questo modo la richiesta del Ministro delle finanze francese di istituzionalizzare l'*Interim Committee* del FMI diventerebbe un passaggio obbligato che creerebbe le premesse per il superamento di un FMI che funziona a senso unico, in quanto ai controlli ed alle rigide prescrizioni di politica economica e finanziaria sono sottoposti tutti i paesi aderenti al Fondo, tranne gli USA.

32 KENEN P. B., PAPADIA F., SACCOMANNI F., a cura di, op. cit., pag. 558.

33 A proposito dell'area del dollaro, la crisi valutaria del Brasile ha messo in difficoltà il progetto di Mercosur e riproposto l'alternativa dell'istituzione del *currency board* legato stabilmente al dollaro ed esteso a tutti i paesi aderenti all'iniziativa del mercato comune latino-americano. Il progetto di stabilità monetaria dell'area, si è recentemente arricchito di un'altra possibilità: quella dell'adozione del dollaro americano come valuta comune (v. STEVENSON R. W., "Greenspan Supports Spread of Dollar", in *International Herald Tribune*, 24-25 aprile 1999.). Tra le due proposte vi è una evidente differenza, nel senso che mentre un *currency board* legato al dollaro (oppure all'euro) potrebbe essere adottato in vista dell'adozione di una moneta unica tra i paesi partecipanti al progetto, l'adozione del dollaro avrebbe senso solo tra paesi che sono già integrati con l'economia americana e che stanno progettando passi verso una sempre più stretta unificazione economico-monetaria tra di loro, come è il caso dei paesi aderenti al NAFTA. Ma, ovviamente, in questo caso gli USA dovrebbero essere disponibili ad accogliere tra i membri del *Federal Reserve Board* anche i rappresentanti del Canada e del Messico e ad avviare la creazione di istituzioni democratiche comuni, come un parlamento ed un governo dell'America settentrionale.

34 KELEHR R., *An International Lender of Last Resort, The IMF, and the Federal Reserve*, Joint Economic Committee Study, febbraio 1999.

2^a Commissione
Il rinnovamento della democrazia in Europa

La democrazia sovranazionale
Francesco Gui

L'Unione europea è attualmente protagonista di un processo di accelerazione delle dinamiche politiche interne, come conseguenza del trattato di Maastricht e dell'Unione monetaria. Si tratta di un fenomeno di grande importanza e sicuramente destinato a far aumentare la statura dell'Unione, seppur attraverso esperienze non sempre limpide né lineari. Proprio in questi giorni si assiste alla crescita di un'istituzione democratica come il Parlamento europeo, alla quale fa purtroppo riscontro un possibile tentativo di discredito della Commissione europea, tentativo ispirato al desiderio di rivincita contro l'emblema della sovranazionalità, rappresentato dall'esecutivo comunitario. Nel complesso, si può osservare, con il Segretario del MFE, che è ormai in atto la competizione decisiva fra i fautori del completamento della costruzione federale e i difensori dell'Europa intergovernativa.

Questo intervento intende portare un contributo alla riflessione di chi, come i federalisti, in tale conflitto è schierato per il successo della democrazia sovranazionale, ma al tempo stesso sente la necessità di precisarne i caratteri, affinché la Federazione europea nasca pienamente conscia delle potenzialità, dei doveri, delle responsabilità e dei limiti stessi che devono distinguerla. I federalisti europei, infatti, potranno essere parte attiva all'interno del fronte sovranazionale, soltanto se sapranno costituirne la parte più consapevole, più motivante sul piano dei valori e meno condizionata dagli interessi immediati. In caso contrario, essi corrono il rischio, come è accaduto durante il processo di unificazione monetaria, di perdere il contatto con l'opinione pubblica, facendosi amplificatori di pur lodevoli iniziative a carattere tecnocratico, ma non assolvendo adeguatamente al ruolo di referente morale e di soggetto associativo democratico, che costituisce invece un elemento necessario

e indispensabile nel quadro dell'unificazione.

Il Movimento federalista, stando al *Manifesto di Ventotene*, è nato infatti dalla volontà di rispondere alla crisi della civiltà europea, in primo luogo con una proposta di rinnovato umanesimo, fondato sul "principio di libertà, secondo il quale l'uomo non deve essere un mero strumento altrui, ma un autonomo centro di vita". Pertanto, il suo diritto alla libertà, intesa come esercizio della responsabilità (oltre che progresso verso l'eguaglianza e l'abbattimento dei privilegi sociali) andava anteposto persino alle presunte "leggi immutabili" dell'economia. L'uomo e solo l'uomo, infatti, era l'artefice del suo destino. E proprio a questo obiettivo umanistico doveva servire la "creazione di un solido Stato internazionale", a favore del quale i federalisti erano impegnati a guadagnare il consenso e l'appoggio delle forze popolari.

Con questo spirito e con questa vocazione al dialogo con l'opinione pubblica, ossia incaricandosi di comunicare una prospettiva complessiva, capace di attrarre un consenso meditato e partecipe, i federalisti possono dare ancora oggi un contributo non solo tecnico, non solo freddamente intellettuale all'instaurazione di quella che il *Manifesto* definisce "la creazione più grandiosa e più innovatrice sorta da secoli in Europa", indirizzata al definitivo superamento dell'anarchia internazionale nel Continente e in tutto il mondo, nonché alla salvaguardia della libertà e delle pari opportunità per tutti, nel modo che solo istituzioni democratiche sovranazionali sono in grado di consentire.

L'esposizione che segue, muovendosi in tale quadro concettuale, intende soffermarsi principalmente sui problemi "culturali" della democrazia europea in questa fase del processo di integrazione, accompagnandoli con alcuni suggerimenti per l'azione federalista. Una riflessione che, nel guardare al presente e all'immediato futuro, vorrebbe mantenere la consapevolezza della specifica esperienza storica dell'unificazione europea, così come è maturata in questo lunghissimo dopoguerra.

1. I caratteri del processo di unificazione democratica dell'Europa

Alle origini del processo verso la democrazia sovranazionale europea, a tutt'oggi impegnata nell'uscire dalla forma incompiuta, sussistono i seguenti avvenimenti o fattori determinanti, che le conferiscono una fisionomia del tutto propria:

- il conflitto suicida fra gli Stati nazione del Novecento,
- il sacrificio di milioni di uomini,
- l'eliminazione di massa degli ebrei,
- la vittoria sull'Europa continentale delle democrazie anglosassoni, in particolar modo della democrazia federale americana, la cui egemonia

- si è perpetuata sul mondo occidentale nel dopoguerra, trasferendovi buona parte delle sue caratteristiche,
- la paura del bolscevismo e della rivoluzione sociale, oggi sostituita dall'apprensione per l'instabilità orientale,
 - i pericoli di anarchia internazionale e dell'arma nucleare,
 - il contributo di minoranze resistenziali, antagoniste del fascismo fin dai suoi inizi (non divenute tali, cioè, per effetto del patriottismo democratico maturato con la sconfitta e la Resistenza) e profondamente consapevoli dei fondamenti concettuali della democrazia federale sovranazionale,
 - l'apporto di tradizioni culturali minoritarie, che avevano già posto le basi etiche e intellettuali della pace mondiale,
 - il sostegno di soggetti ampiamente radicati nella società europea, non immuni da corresponsabilità negli errori passati, ma dotati, come la Chiesa, di risorse etiche e culturali, nonché depositari di buona parte del patrimonio storico del continente considerato nella sua unità,
 - condizioni sociali ed economiche di tipo avanzato, ma, al tempo stesso, eredi di diseguaglianze e "sezionalismi" molto gravi,
 - infine, la volontà di osare nuovamente, di riprendere la via della capacità politica, che vale forse la metà di tutti gli altri.

In sostanza, l'unità politica dell'Europa, iniziata attorno ai sei paesi fondatori, ovvero attorno ai perdenti e responsabili della guerra, è nata solo in parte come vittoriosa emancipazione da un nemico esterno ed oppressore, al quale opporre valori, istituzioni e condizioni economiche con caratteri nuovi e superiori. Essa è stata originata, per tanti aspetti, dalla sconfitta, dalla vergogna, dalla paura, unita a un'autentica volontà di riscatto dei Sei, peraltro corroborata da quella paradossale e spesso inconsapevole coincidenza fra ragion di Stato e ragione europea così acutamente colta da Albertini. Pertanto, la democrazia europea porta ancora con sé i caratteri dolorosi, i limiti oggettivi, nonché i doveri imprescindibili che vengono da tali esperienze.

Al tempo stesso, la costruzione europea ha tratto dall'esterno, e non dal proprio interno, gran parte degli apporti che le sono essenziali per giungere a compimento. Ciò vale per l'imitazione dei modelli socio-economici americani, ma ancor più per taluni "parametri" intellettuali mutuati dalla storia degli USA. Non è certo un caso che, sotto il profilo istituzionale, il federalismo europeo abbia come punto di riferimento il *Federalist* e la Convenzione di Filadelfia e che il progressivo affermarsi della prospettiva federalista in Europa - le ammissioni di Delors insegnano - coincida con il diffondersi della cultura "hamiltoniana" fra i suoi ceti dirigenti. Lo stesso potrebbe dirsi per molti aspetti della cultura della cittadinanza, del rapporto fra l'individuo e lo Stato, delle libertà. In

sintesi, la Federazione europea vive nell'intreccio, se non in una sorta di eterodipendenza costitutiva, rispetto alla civiltà del *partner*, che è anche guida, dell'alleanza atlantica. Peraltro, nel corso dei decenni, al nucleo dei sei paesi fondatori delle Comunità si è aggiunta l'altra democrazia occidentale vincitrice, la Gran Bretagna, insieme ad alcuni paesi che avvertono molto vivamente i valori della democrazia, ma restano diffidenti nei confronti di istituzioni sovranazionali continentali. Tale processo ha rafforzato la credibilità democratica dell'insieme dell'Unione, pur lasciando in sospeso l'ipotesi che il nucleo dei Sei paesi fondatori proceda più speditamente verso la sovranazionalità, condizione imprescindibile della loro completa emancipazione.

Ebbene, tutti i suddetti elementi, che caratterizzano alla base il processo di unificazione europea in senso federale, benché sepolti almeno in parte nel passato, in realtà non hanno ancora pienamente espresso la loro consistenza. Una complessiva presa di coscienza del nesso fra passato e futuro gli europei la raggiungeranno soltanto man mano che sarà completato lo Stato federale. Solo attraverso l'esercizio concreto della politica, i ceti dirigenti e l'opinione pubblica prenderanno consapevolezza, se la prenderanno, delle responsabilità incombenti. Nei fatti, la lunga durata del processo di integrazione ha creato in molti una sorta di *gap*, di vacanza della politica fra due periodi: ossia fra la prima metà del secolo e l'attuale, in cui l'Europa sta riprendendo lentamente a disporre della *summa* del potere. Tale *gap*, o vallo, richiede di essere compiutamente e faticosamente superato.

Il *gap*, peraltro, non riguarda soltanto i temi squisitamente politici, dell'identità dell'Europa e del suo ruolo nel contesto internazionale. Nei decenni scorsi, a causa dell'inadeguata preparazione culturale (o dell'opportunismo) di buona parte delle classi dirigenti, l'Europa ha vissuto, soprattutto in taluni paesi o all'interno di pur importanti forze politiche, una situazione di grave contraddizione anche sul terreno sociale ed economico. In pratica, a un lento e quasi inconsapevole cammino verso la sovranazionalità, ha fatto riscontro tutta una serie di politiche nazionali ispirate alle vecchie logiche dello Stato burocratico, corporativo e assistenziale. Tale scollamento, fattosi in alcuni anni marcatissimo, era stato previsto con estrema lungimiranza dal *Manifesto di Ventotene*. Eppure, anche le forze cosiddette progressiste hanno in genere mostrato indifferenza per un documento in cui, a titolo di esempio, già si sconsigliava l'introduzione di pratiche egualitarie troppo pretenziose, pena dover poi fronteggiare "l'insolubile problema di resuscitare lo spirito d'iniziativa con le differenziazioni nei salari e con altri provvedimenti del genere". Un simile atteggiamento delle forze politiche e sociali ha di fatto ingannato la percezione dei cittadini, ha prodotto distorsioni e parassitismi,

con conseguenze che restano in buona parte ancora da pagare. Perché, in fondo, anche sul terreno economico si è prodotta la strana astuzia della storia, per cui gli Stati, pur volendolo di malavoglia o magari non essendo preparati culturalmente, si sono progressivamente acconciati all'integrazione come male minore, come qualcosa da cui non ci si poteva proprio tener fuori, per il rischio di finir peggio, ovvero di restare emarginati.

Il paradosso maggiore è forse toccato agli italiani, cui è stata spiegata solo all'ultimo minuto la necessità di "entrare in Europa", subendo addirittura una tassazione *ad hoc*, benché essi appartenessero al nucleo dei paesi fondatori delle Comunità fin dagli anni Cinquanta, non essendosene in realtà mai ben accorti, almeno a guardare le politiche seguite pur dopo la firma del trattato di Maastricht. E ora resta il pericolo che il *gap* culturale li colga impreparati di fronte alle liberalizzazioni (e alla politiche di mobilità dei lavoratori) conseguenti all'Unione economico-monetaria. Del resto è ormai evidente che anche la maggior parte degli *opinion-maker* ha subito i parametri di Maastricht, trovandosi del tutto confusa. Ma è chiaro che lo spaesamento riguarda persino realtà come la Germania. Al riguardo, è da citare il recente caso Lafontaine, costretto alle dimissioni perché scopertosi incompatibile con l'Europa della moneta unica. Dunque, anche sotto questo profilo si deve dedurre che solo nei prossimi anni gli europei diventeranno realmente (e, in parte, attonitamente) consapevoli delle scelte compiute. Sempre che, naturalmente, questo non si traduca in una reazione rozzamente ostile all'integrazione europea, come taluni dei citati attacchi alla Commissione europea, uniti a richieste di *juste retour*, parrebbero dimostrare.

Restando sul piano economico, la spiacevole combinazione di relativa irresponsabilità dei governi nazionali a livello internazionale e di contraddittorietà delle scelte di politica interna ha prodotto un eccesso di orientamenti consumistici, uniti a una forte deresponsabilizzazione, soprattutto nei soggetti più forti, nei confronti dell'interesse generale. Come conseguenza, si è avuta la cristallizzazione dei privilegi (i cosiddetti diritti, o, come direbbe il *Manifesto* i sezionalismi acquisiti), la penalizzazione dei lavoratori più giovani, dei giovani disoccupati e delle famiglie, la riduzione dei livelli di occupazione, la caduta delle nascite, l'afflusso irrefrenabile di immigrati dall'esterno dell'Unione, cui fa riscontro la quasi stagnazione economica.

La mancanza di un governo europeo ha accentuato gli squilibri, consentendo ai soggetti più forti, e soprattutto al potere finanziario, di avvalersi della situazione, aumentando i rendimenti del capitale e penalizzando i redditi da lavoro in termini che il commissario europeo Mario Monti ha definito semplicemente inaccettabili e pericolosi per la democrazia. Di fatto, chi vive oggi del proprio stipendio si trova in condizioni

di semipoverità. La conseguenza è lo scarso dinamismo dell'economia, gravata da una tassazione che serve a finanziare i ricordati privilegi acquisiti, detenuti dalla cosiddetta società dei 2/3, e che scoraggia lo spirito del lavoro dell'impresa. Sta in questo malessere morale, a mio avviso, più che nella mancanza di politiche neokeynesiane, la ragione della quasi stagnazione.

A tutti i livelli si è diffusa infine una cultura della quantità e dell'effimero, alla quale si accompagna il deteriorarsi della qualità della vita e degli ambienti urbani, nonché il penoso, inaccettabile, contrasto fra i modelli di vita edonistici suggeriti dai *mass-media* all'individuo medio e lo spettacolo degli immigrati, disposti a perdere la vita pur di sfuggire alla propria condizione e riversarsi sull'Eden europeo immaginario. Gli effetti sulle periferie urbane sono già devastanti e persistere nel paradosso, inaccettabile alla dignità dell'uomo, sarebbe una follia. Anche la tutela dell'ambiente e del paesaggio appare compromessa, in primo luogo proprio per il prevalere della cultura della quantità e dell'utile immediato, senza orizzonti e senza prospettive. Occorre ritrovare un più elevato grado di umanesimo, ossia una coscienza delle proprie responsabilità, ed anche il sapersi moderare in vista di un bene superiore, che nella nostra epoca è soprattutto il proporre un modello di sviluppo accessibile ai miserabili del mondo. L'uomo è l'artefice di se stesso, ha scritto, abbiamo detto, il *Manifesto*. E non può esprimersi nell'effimero, bensì nella produzione e nella diffusione di cultura e di scienza, unici fattori reali di progresso. Oggi l'Europa non è nemmeno in grado di produrre arte, perché è priva di una coscienza di se stessa.

Ed è precisamente sul piano dell'educazione civile e dell'istruzione, infine, che si manifestano gli effetti di quella che si direbbe più la deriva verso lo Stato federale europeo che non la cosciente, tenace, motivata edificazione della democrazia sovranazionale nel vecchio Continente. E' un fatto noto che il processo di integrazione è giunto sino ad oggi nella totale ignoranza - non solo da parte della gente comune, ma di buona parte dei ceti colti - su quanto attiene ai lineamenti essenziali delle istituzioni comunitarie. A questo ha contribuito l'intenzionale confusione voluta dai governi nazionali per far sì che, apparentemente, nulla cambiasse del proprio potere, o comunque il meno possibile. Siffatta mancanza di consapevolezza e di anima si può spiegare, ma non è accettabile.

Il pericolo maggiore si riversa sulla sede della rappresentanza popolare nell'Unione, il Parlamento europeo, fino ad oggi affetto da scarsa partecipazione dei votanti alle elezioni, da insufficiente sostegno dell'opinione pubblica e da scarsa qualità degli eletti. La prospettiva è che i prossimi Parlamenti si affollino di deputati forse ancor più impreparati alla democrazia europea, eppur desiderosi di gestire il potere dell'Unio-

ne, oggi non più trascurabile come una volta. Gli effetti potrebbero essere semplicemente devastanti e, in ogni caso, contrari ai più profondi valori federalisti.

Insomma, l'Europa non ha ancora preso a interrogarsi sulla propria identità, sulla propria cultura comune (che il Trattato di Maastricht limita alla difese delle particolarità nazionali e locali), sui problemi della comunicazione, sulla necessità di dar vita a un vero "spazio pubblico europeo". Le università non hanno ancora concordato percorsi pedagogici pensati in comune, soprattutto per quanto la cultura degli europei. Tutto resta ancora in uno stato inadeguato, compresa la questione dell'uso democratico e garantista delle lingue, ovvero del ricorso a una lingua franca purché gestita nel rispetto delle regole. Una società che non si capisce, e che non intende nemmeno farlo, non ha abbastanza risorse alle sue fondamenta.

Sulla base di queste considerazioni, è necessario che la democrazia federale europea, avvalendosi del patrimonio di pensiero e di esperienza di chi si richiama alla tradizione del *Manifesto di Ventotene*, si volga a delineare con rinnovata consapevolezza la propria identità e le proprie responsabilità. Al tempo stesso, i federalisti debbono adeguare se stessi alle esigenze della nuova fase prefederale, sulla base di quanto affermato da Altiero Spinelli nel *Manifesto*. E cioè che il pieno dispiegamento dei valori e delle potenzialità federaliste avverrà specialmente dopo la costituzione europea, non prima. Per quella data, il Movimento dovrà essersi progressivamente preparato a intervenire direttamente nei processi politici, orientando gli animi, condizionando le decisioni, affermando la carica di umanesimo libertario ed egualitario di cui è portatore.

2. Affermare i valori e le responsabilità della democrazia sovranazionale europea

La democrazia federale europea, pertanto:

- non potrà restare a lungo la risultante delle ragioni di Stato dei singoli paesi, ovvero la deriva della crisi derivante dal sottodimensionamento dello Stato nazionale, la quale produrrebbe di necessità un assetto federale. Dovrà rappresentare invece la consapevole costruzione di chi ha deciso di non ripercorrere gli errori e le colpe del passato, dotandosi degli strumenti istituzionali e politici, ivi compresi partiti e associazioni realmente federali, per perseguire le proprie finalità;

- perciò essa non potrà restare in alcun modo, come sostengono i fautori della cosiddetta democrazia post-statale, una costruzione priva dei poteri e delle prerogative di un vero Stato, sia pure federale. E neanche potrà essere un'entità politica genericamente pacifista. Viceversa avrà

come obiettivo costitutivo la pacificazione mondiale sotto istituzioni autenticamente federali e ispirate al diritto cosmopolitico. In questa prospettiva, essa rappresenterà sicuramente il primo esempio di federazione regionale nella storia, inducendo effetti trascinati sulle altre regioni del mondo al tempo stesso - ed è questo un punto di distinzione, sia verso chi concepisca in maniera troppo schematica il cammino verso il governo mondiale, sia verso chi spera di trasferire al livello europeo le vecchie logiche dello Stato potenza - la Federazione europea dovrà considerare lo spazio politico atlantico, nel contesto delle Nazioni Unite, come un terreno privilegiato per sostenere il processo di estensione del federalismo mondiale, sia per collaudare esperimenti di associazione politica fra singole aree regionali. Solo una meditata presa di coscienza del rapporto di forte interdipendenza, sul piano dell'esperienza storica, oltre che nei modelli socio-economici e intellettuali, nei confronti degli europei passati sull'altra sponda dell'Atlantico anche per sfuggire ai vecchi mali dell'Europa, potrà evitare tentazioni solipsistiche, ovvero la crisi interna della costruzione europea.

Lo Stato federale europeo, per i doveri che provengono dalla storia, dovrà proporsi come sede della nuova coesistenza fra cristiani ed ebrei (e chiunque altro), integrati in un'unica cittadinanza fondata sulle libertà civili e sulla laicità delle politiche, anche in questo caso offrendo un esempio al resto del mondo. Attorno a questo tema, l'Europa è chiamata a raggiungere livelli di convivenza e di tutela che nessuno Stato confessionale potrà mai offrire, come ha fatto rilevare Antonio Padoa Schioppa durante il nostro congresso di Treviso, se ben ricordo. Nel medesimo tempo, essa rinnoverà la propria riflessione attorno a esperienze storiche e religiose che sono parte costitutiva della civiltà occidentale, ma che restano oggi sconosciute alla gran parte dei cittadini ancor più dell'Iliade di Omero, anche per il persistere di reticenze dovute all'interferenza di ragioni politiche o confessionali. Eppure, persino l'ateismo a tratti nichilistico di Spinelli si è perennemente confrontato con le tematiche della spiritualità giudaico cristiana.

Lo Stato federale europeo non potrà esprimere l'esercizio del potere del *demos* (da cui "demo-crazia") nella sua pura diversità partitiva rispetto all'oligocrazia o alla monarchia. La democrazia sovranazionale dovrà essere un bene in quanto portatrice di valori kantianamente "trascendentali", tanto al suo interno quanto nei confronti degli altri *demos*. Attorno a questo punto è bene essere avvertiti che potrà verificarsi una diversità fra gli appartenenti a un partito genericamente federale e i federalisti autentici. Per i primi, la democrazia europea potrebbe essere la semplice espressione di un diffuso dinamismo economico, non privo di aggressività verso l'esterno, secondo modelli già percepiti e discussi

nella civiltà ellenica. Per i secondi, democrazia sovranazionale è il risultato di una coscienza messa in comune del potere, per ottenere un risultato radicalmente trasformatore, ossia dell'instaurazione di un quadro normativo finalizzato alla libertà, al benessere e all'uguaglianza delle opportunità per tutti gli uomini.

La transizione verso lo Stato federale europeo non può continuare a trascinarsi nell'ambiguità e nella mistificazione del suo significato. In primo luogo, non possono e non devono permetterselo i sei paesi fondatori, per i quali la democrazia sovranazionale non è un di più, o una semplice necessità. Rappresenta invece il compimento di un riscatto storico. Nella prospettiva di un prossimo allargamento dell'Unione, che minaccia di indebolirla qualora non venga sottoposta ad una radicale riforma, i sei paesi fondatori debbono assumersi la responsabilità, anche da soli, di completare il processo costituente.

3. I punti irrinunciabili della democratizzazione

La politica costituente restando la prima e irrinunciabile finalità dell'azione federalista, tutta una serie di obiettivi concreti e immediati deve essere perseguita giorno per giorno. Come sottolinea il documento sottoposto al dibattito congressuale dalla sezione romana del MFE, la molteplicità delle iniziative e delle proposte, se puntuali e coerenti, non indebolisce il Movimento, viceversa attirerà attorno ad esso maggiori consensi, accrescendone l'efficacia e l'influenza.

In primo luogo, è indispensabile difendere le istituzioni a carattere sovranazionale dell'Unione. La Commissione non può essere lasciata sola di fronte agli attacchi che le vengono da chi ha sempre tentato di trasformarla nel segretariato dei governi. Nei momenti di conflitto, alleati e nemici devono essere riconoscibili nettamente. Sotto il pretesto delle campagne di moralizzazione, si tenta di cancellare il fatto, come ha sottolineato Sergio Pistone, che le istituzioni europee, e la Commissione in primo luogo, sono state strangolate lentamente. Le risorse sono insufficienti, l'ingresso di nuovi Stati ha stravolto lo spirito e la funzionalità dell'organismo, gli stessi dell'integrazione le vengono imputati il più delle volte a torto, la penetrazione della burocrazia comunitaria all'interno degli Stati nazionali è inesistente. Il pericolo del ritorno ai contributi nazionali oscura qualunque eventuale malversazione. Urge una campagna in difesa della Commissione e del suo ruolo di governo dell'Unione.

Il tentativo di impressionare l'opinione pubblica, aizzandola contro la burocrazia di Bruxelles, per tante ragioni oggettivamente in difficoltà rispetto alla maggiore efficienza delle burocrazie nazionali, costituisce

ancora una volta un problema culturale e persino ideale. I federalisti devono contrapporre il partito della capitale sovranazionale a quello delle capitali dello Stato nazione. Soprattutto nella Germania unita, dopo il trasferimento della gran parte dell'amministrazione a Berlino, potrebbe nascere un nuovo innamoramento per la capitale nazionale. In quella sede, un governo efficiente, che lavora con una lingua sola nel centro dell'Europa del dopo muro, potrebbe oggettivamente lavorare a favore di ambizioni da Stato potenza. La burocrazia europea deve tornare ad essere la prima, per quanto "leggera", all'interno dell'Unione.

La campagna elettorale europea deve porre ai candidati opzioni chiare ed esigere risposte precise, non un *flatus vocis* in favore della Costituente. Il documento della sezione romana, redatto con il contributo di Virgilio Dastoli, esprime i punti fermi su cui impegnare forze politiche ed eligendi.

L'incapacità dei governi di produrre politiche contro la disoccupazione, la mancata adozione del piano Delors, che prometteva milioni di posti di lavoro, ha prodotto una possibile base sociale per l'Unione. Compito dei federalisti è interloquire con questa base, non parlare soltanto alle élites politiche. Senza un'inversione di tendenza che valorizzi le possibilità dell'Europa, l'Unione si vedrà ritorcere contro tutte le responsabilità derivanti dalle insufficienze dell'Unione economica e monetaria, caratterizzata da una stretta disciplina di bilancio, priva di interventi a favore degli investimenti, soprattutto quelli ad alta tecnologia, e di meccanismi di stabilizzazione.

Il piano di stabilità e le carenze di federalismo dell'UEM possono inasprire la conflittualità sociale all'interno degli Stati, trascinandola sulla logica del dare all'uno togliendo all'altro. In parte, questo fenomeno è inevitabile. Perché esso sia giusto e non rischi di aggravare le posizioni delle categorie più sfavorite, aumentando quelli che ho chiamato "sezionalismi acquisiti", bisogna avere il coraggio di avviare una drastica azione di perequazione, di riequilibrio, in primo luogo sui regimi previdenziali, a favore dei giovani lavoratori, dei disoccupati e delle famiglie. L'avvio dell'euro, pagato almeno in Italia con una indiscriminata tassa per l'Europa, deve produrre un riequilibrio progressista, sulla prospettiva del *Manifesto di Ventotene*, che è poi il modo migliore per rimettere in moto le energie.

In mancanza di questo, la spinta sociale porterà alla riproposizione di politiche keynesiane, basate sulla pura quantità, le quali sono peraltro poco compatibili con l'Unione economica e monetaria (il caso Lafontaine insegna). Si impone una proposta qualitativamente diversa di ristrutturazione e di investimenti, fondata su più alti livelli di qualificazione individuale, di cultura, di conoscenza scientifica e tecnologica, di alleanza fra libertà e solidarietà, la quale sappia conquistare il cuore della

gente, evitando da una parte il liberismo cinico, le trasmissioni forzate per inseguire il posto di lavoro, la paura di perderlo in ogni momento, ma scongiurando anche una riproposizione dell'economia artificiale dell'Europa che spreca, attorniata da un mondo di povertà. Sotto questo profilo, l'esperienza europea potrebbe effettivamente rappresentare quello che viene atteso, per esempio da Edgard Morin, come nuovo Rinascimento. L'incontro fra cultura, scienza, nuove tecnologie e valorizzazione dell'ambiente (compresa la specificità delle diverse tradizioni urbane) dovrà consentire livelli di sviluppo (anche attraverso il telelavoro) compatibili con il decentramento, la stabilità della vita comunitaria (non la trasmissioni continue, né l'omologazione delle diversità europee), il senso artistico della vita della *civitas*, l'inserimento nella natura. La valenza libertaria e favorevole al decentramento delle nuove tecnologie, unita alla formazione individuale, potrebbe incoraggiare la democratizzazione dell'economia, la disaggregazione dei maggiori centri di potere, la "sussidiarietà economica", ossia la tendenza a organizzare la produzione a livello più decentrato possibile, facendo circolare il sapere più delle merci. Al tempo stesso, potrà trovare tutela la garanzia per le comunità nazionali e subnazionali che gruppi di potere esterni possano impadronirsi con pochi colpi di mano delle loro imprese maggiori, inducendo reazioni negative verso l'apertura dei mercati nazionali. Vanno impedito politiche economiche nazionalistiche all'interno del mercato unico.

In questi obiettivi di miglioramento complessivo della condizione dell'uomo la civiltà europea potrebbe trovare un suo senso originale, offrendo un modello per il mondo, mostrando gli aspetti migliori della propria inventiva, anche della sua capacità di sacrificare qualcosa per un obiettivo, e la sua valorizzazione delle culture. Attorno a tale modello maggiormente garantista per le tradizioni locali, potrebbe nascere una sorta di scambio positivo con i paesi del Terzo Mondo.

Un ultimo punto, infine, da questo angolo di visuale, che investe nuovamente le istituzioni federali. La globalizzazione dell'economia ha tolto ai governi nazionali il controllo sui grandi processi economici, trasferendo il potere a centri finanziari e industriali, che manovrano ingentissime risorse senza controllo. Le istituzioni federali significano la ripresa della capacità politica e la possibilità di tutelare nuovamente i cittadini, senza piegarsi alle ricordate "leggi immutabili" dell'economia. Questo va spiegato alla gente che vota, come auspicava già a suo tempo, si è detto, il *Manifesto*.

4. La funzione dei federalisti europei

Lo Stato federale europeo ha la necessità di fondarsi su una forza

coerente, su un nucleo di federalisti motivati, disinteressati, consapevoli che l'Europa non è soltanto un problema di quantità o di ripartizione di risorse fra Stati. Una rivoluzione non nasce senza una testa e senza un'anima.

I federalisti sono esattamente questa cosa, e sono diversi da un semplice schieramento che chiede la Federazione europea per puro interesse, salvo poi risolversi nel contrario. Alla fine della prima guerra mondiale Giovanni Agnelli scrisse un classico del federalismo italiano, prima di ritrovarsi entusiasticamente a vendere autocarri e cannoni a Mussolini, più tardi peraltro abbandonato al primo sopraggiungere dei nuovi vincitori. Il Movimento non può limitarsi a rallegrarsi ogniqualvolta un uomo politico o un *opinion-maker* si trovi occasionalmente sulle sue posizioni

Al contrario, i promotori del MFE scontarono decenni nelle carceri. Senza enfatizzare questi ricordi, si può tracciare tuttavia un'analogia con il tempo presente. Nel senso che i federalisti non sono dei semplici mentori, delle Cassandre che si salvano l'anima, lasciando agli altri di prendersi le loro responsabilità. I federalisti devono prepararsi, come accennato sulla scorta del *Manifesto*, ad assumere responsabilità maggiori. Lo stesso *Manifesto* diceva che i federalisti sono una forza sostanzialmente progressista, di sinistra, seppur alleata a interessi economici concorrenti. Vuol dire questo aspirare al potere? Quand'anche fosse, sia pure in minima parte, i federalisti saprebbero portarvi la propria *forma mentis*, la propria esperienza di sacrificio, mutando profondamente in senso democratico, egualitario, solidale, la cultura della quantità oggi prevalente.

Ma prima di questo c'è un altro compito dei federalisti. Sollecitare l'Europa alla riflessione sulla propria identità, sulla propria cultura, sulle proprie responsabilità e sui propri limiti. La mancanza di questo lavoro, il fatto che nell'organizzazione non se ne parli mai e che, caso mai, si inizi a parlarne in altre sedi, come ha fatto recentemente il presidente della Repubblica tedesca, convocando attorno a sé i maggiori intellettuali d'Europa, è il maggior segno dei limiti di questa fase della storia federalista. I federalisti dovrebbero lanciare, cominciando dalle università, percorsi formativi comuni, incontri, convegni a livello dell'Unione, sulla cultura della democrazia europea. Siamo sicuri che gli europeisti stessi pensano la stessa cosa? E, se non c'è questo, non è nemmeno facile capirsi.

Un'ultima considerazione. Sarà vero che il federalismo italiano è l'unico a rappresentare un nuovo modo di pensiero, che il suo contributo è un apporto insostituibile, seppur incentrato su un polo nazionale, per sostenere la Federazione europea. Però l'organizzazione federalista resta

un'organizzazione sostanzialmente nazionale, al pari delle altre forze politiche. Se il federalismo italiano vuole superare se stesso, dove adoperarsi per un'organizzazione federalista autenticamente europea. Bisogna aggregare i singoli federalisti, da qualunque paese provengano, non soltanto dialogare con le altre organizzazioni nazionali. Sarebbe un grande contributo e oggi anche indispensabile.

Le condizioni politiche della libertà e della democrazia

Franco Spoltore

1. Il punto di vista federalista

I termini democrazia e democratico sono stati associati a tanti concetti e valori - democrazia diretta, democrazia liberale, democrazia americana ecc. - da rendere ogni volta necessaria una spiegazione del senso che nei vari contesti si vuol dare alla democrazia. Basti pensare all'identificazione della democrazia con la partecipazione diretta dei cittadini a tutte le scelte della comunità in cui vivono, un fatto questo che si è parzialmente realizzato solo in determinate condizioni storiche. Questa consapevolezza è presente anche negli scritti dei padri del pensiero democratico. Per esempio, Rousseau, nel *Contratto sociale*, parlando della forma di governo democratica affermava che "a prendere il termine nella sua rigorosa accezione, non è mai esistita né esisterà mai. E' contro l'ordine naturale che la maggioranza governi e la minoranza sia governata". E, a proposito della democrazia diretta, così proseguiva: "non si può immaginare che il popolo resti continuamente adunato per attendere agli affari pubblici, e si vede facilmente che esso non potrebbe a tale scopo stabilire delle commissioni, senza che cambi la forma dell'amministrazione. Infatti credo di poter porre come principio che, quando le funzioni del governo sono divise tra più magistrature, le meno numerose acquistano presto o tardi la maggiore autorità, non fosse altro che per la facilità di sbrigare gli affari, a cui sono naturalmente condotte". Constant, riflettendo sulla relazione fra democrazia e libertà, aveva invece messo in guardia contro l'esaltazione della sovranità assoluta del popolo: "Quando si riconosce il principio della sovranità popolare, cioè della supremazia della volontà generale su ogni volontà particolare, è necessario comprendere bene la natura di questo principio e determinarne con cura l'estensione. Senza una definizione esatta e precisa, che io non ho ancora trovato

da nessuna parte, il trionfo della teoria potrebbe divenire una calamità in sede di applicazione. Rousseau non ha riconosciuto questa verità, e questo suo errore ha reso il suo *Contratto sociale*, così spesso invocato in favore della libertà, il più terribile sostenitore di ogni dispotismo” (Cap. I dei *Principes de politique*).

Nell’ultimo secolo, il nazionalismo prima e la guerra fredda poi hanno fuorviato il dibattito sul significato della democrazia, confinandolo sempre più ai soli aspetti di potere nazionali o al confronto con il socialismo.

Solo con la fine della guerra fredda è caduto il velo ideologico che aveva impedito di riconoscere che il confronto fra USA e URSS non era basato sulla contrapposizione fra democrazia e comunismo, ma sul classico confronto di potenza. L’aumento del numero degli Stati sovrani negli ultimi dieci anni ha reso nuovamente d’attualità anche il dibattito su nazionalismo e democrazia. Ma è opportuno ribadire che tutto ciò è conseguenza di un mutamento della situazione di potere mondiale: è stata la fine della guerra fredda che ha consentito la riapertura del dibattito sulla democrazia. E’ a partire da questo fatto che il mondo ha incominciato a riconoscere che il potenziale rivoluzionario democratico non è ancora stato sfruttato. Tuttavia, il dibattito corrente sulla democrazia, da un lato, tende ancora a concentrarsi sui nessi - innegabili, ma non definibili in modo univoco - fra democrazia, libertà e solidarietà e, dall’altro, tende a ridursi ad un dibattito sul processo decisionale, sui sistemi elettorali, sul presidenzialismo e sul problema della governabilità in generale a livello nazionale.

Il fatto è che, al di fuori del dibattito federalista, nessuno si preoccupa di prendere in considerazione quali sono le condizioni politiche della libertà e della democrazia, cioè le condizioni che consentono effettivamente ai cittadini di controllare il processo politico. Eppure, è solo assumendo questo punto di vista che è possibile riconoscere empiricamente quando si è di fronte a degli avanzamenti o a delle ritirate della democrazia. Ed è assumendo questo punto di vista che si può davvero comprendere il pensiero di Rousseau e Constant e le riflessioni di chi, come Mosca e Michels all’inizio di questo secolo, aveva messo in evidenza la sostanziale assenza di democrazia negli Stati e nelle organizzazioni politiche o di chi infine, come l’americano Dahl, ha proposto il termine di regime poliarchico - cioè un regime con tanti poteri - per descrivere le incomplete realizzazioni della democrazia.

Non si tratta qui di addentrarsi in questi aspetti che peraltro sono già stati approfonditi in articoli e in riunioni di dibattito del MFE, ma piuttosto di ribadire qual è il contributo specifico che il federalismo ha dato e può continuare a dare per consolidare, rinnovare e far avanzare la democrazia. Per cercare di rispondere a questa domanda bisogna partire

da Spinelli ed Albertini, cioè dai federalisti che hanno davvero innovato il pensiero dei democratici classici, mettendo in luce i termini dell'alternativa strategica di fronte alla quale si trovano tutti coloro i quali intendono perseguire gli ideali democratici, liberali e socialisti: costruire un solido Stato internazionale, che per definizione non può che essere democratico, o tradire gli ideali stessi a cui si richiamano. E bisogna ancora rifarsi a Spinelli ed Albertini per comprendere *dove e quando* si è manifestata l'occasione per battersi per questa alternativa: l'Europa nell'epoca dell'eclissi degli Stati nazionali europei.

Ebbene, a dieci anni dalla fine della guerra fredda, è giunto forse il momento di verificare se gli elementi strategici messi in evidenza da Spinelli ed Albertini sono ancora validi per quanto riguarda il giudizio sul futuro della democrazia. A ben vedere, la democrazia internazionale non ha fatto sostanziali passi avanti in Europa. I limiti ideologici nazionali continuano ad impedire di cogliere le contraddizioni fra i valori universali propugnati dalla democrazia e le dimensioni nazionali delle istituzioni che si sono affermate. Il nazionalismo, seppure indebolito, ha mantenuto la sua base istituzionale statale, se non per risorgere, almeno per ostacolare la nascita di un nuovo Stato in Europa. Questo implica che solo nella misura in cui continuerà a denunciare il generico internazionalismo democratico e ad indicare l'alternativa per superarlo, il federalismo contribuirà a tener aperta la strada per introdurre davvero qualche cosa di nuovo nella storia umana.

2. *La democrazia e il nazionalismo*

L'espressione della volontà generale, come l'azione di un governo democratico, possono manifestarsi solo in un ambito statale definito. Nell'introduzione al *Contratto sociale*, Rousseau giustifica il fatto di parlare delle leggi e delle forme di governo degli uomini in quanto "cittadino di un libero Stato [Ginevra], e membro del corpo sovrano".

Ogni Stato, per piccolo che sia, è però il risultato di un processo di integrazione e rafforzamento della sovranità su aree sempre più vaste. Quindi, anche l'espressione della volontà generale ed un sistema di governo democratico non sono qualche cosa di immutabile nel tempo e nello spazio ma, storicamente, sono riferiti a comunità in divenire. L'allargamento della base della volontà generale e dell'orbita del governo in generale, e di quello democratico in particolare, è cioè un processo ancora in corso.

Sul piano storico, studiosi come Duverger e Elias hanno descritto efficacemente gli aspetti spesso contraddittori di questo fenomeno, cercando di cogliere i momenti di transizione dall'antagonismo all'inte-

grazione (Duverger) o le tappe del processo di civilizzazione (Elias) dei popoli. Quello che sembra innegabile è che, laddove l'integrazione fra più comunità non è stata accompagnata dalla creazione di istituzioni statuali adeguate alle sfide dei tempi, si riducono gli spazi per l'espressione della volontà generale, come pure gli spazi per la partecipazione democratica (intesa come possibilità di controllo del processo politico da parte degli individui).

Ebbene, gli europei si trovano oggi in uno di quei momenti storici in cui è in gioco l'espressione della volontà generale a livello europeo e la realizzazione di un sistema di governo democratico articolato su scala europea. Ma questo fatto è generalmente negato dalla classe politica.

Rispondendo ad una domanda sulla Costituzione europea, Jacques Delors ha dichiarato che "Il termine Costituzione è inappropriato in quanto può essere usato solo in relazione ad una nazione... Ciò che unisce gli Stati sovrani sono i Trattati, non una Costituzione" (*Quest France* 4/1/98). Questa riflessione riassume il normale modo di pensare: quando si parla di politica se ne può parlare solo in termini nazionali. Evidentemente se la Costituzione è una questione che riguarda le nazioni, anche la democrazia, il liberalismo ecc. riguardano solo le nazioni.

Il fatto che la democrazia, come del resto il liberalismo ed il socialismo, abbia finora avuto come quadro di riferimento statale quello nazionale, rende tuttora difficile anche semplicemente pensare la democrazia internazionale. In certi momenti anche della storia recente, nazionalismo e democrazia sono stati considerati inseparabili. Thomas Mann per esempio, nelle sue *Considerazioni di un impolitico* (1918) denunciava la democrazia come strumento dell'esaltazione del nazionalismo. "Democrazia e nazionalismo hanno la stessa origine, sono esattamente la stessa cosa. Colpevole dello stato attuale dell'Europa, della sua anarchia, della lotta di tutti contro tutti, di questa guerra, è la democrazia nazionalistica. Il principio nazionale è il principio atomistico, anarchico, anti-europeo e reazionario. La democrazia è reazionaria perché è nazionalistica e priva di ogni coscienza europea". L'osservazione di Mann è evidentemente *impolitica*, in quanto non tiene conto della natura dialettica del processo storico. Ma fotografa la realtà delle conseguenze di uno sviluppo nazionale della democrazia, uno sviluppo che introduce al controllo del potere nazionale strati sempre più vasti di popolazione, in primo luogo la piccola borghesia. Questo processo può essere meglio compreso quando si considera, come ha osservato Albertini, che la democrazia nazionale, al pari del liberalismo e del socialismo è un'ideologia dell'integrazione in profondità, non in estensione. Questo aspetto ideologico ha condizionato gli stessi protagonisti delle battaglie democratiche nazionali. Come mostra l'esperienza dell'unificazione italiana,

coloro i quali propugnavano i valori democratici, come Mazzini, si riferivano a valori supernazionali, e non nazionali. Ma, a partire dalla seconda metà del XIX secolo il rafforzamento degli Stati nazionali e l'affermarsi dell'ideologia nazionale hanno progressivamente trasformato le energie morali e le aspirazioni cosmopolite che avevano alimentato il movimento liberal-democratico, in aspirazioni nazionaliste. Così, la democrazia nazionale, nella misura in cui ha ignorato la ferrea logica della ragion di Stato, ha finito per negare a livello internazionale proprio il valore di cui si dichiarava portatrice: l'uguaglianza tra i popoli.

3. *La democrazia, la pace e il federalismo*

Ben prima che si manifestassero queste contraddizioni, Kant e gli autori del *The Federalist* avevano intuito i vantaggi che avrebbe comportato per il mantenimento di un clima politico non dominato dalle fazioni e dai tentativi di instaurazione di regimi repressivi, la creazione di uno Stato federale rispetto al mantenimento di più Stati confinanti in competizione fra loro. Kant, in particolare, aveva chiarito come "Il problema di instaurare una costituzione civile perfetta dipende dal problema di creare un rapporto esterno tra gli Stati regolato da leggi, e non si può risolvere il primo senza risolvere il secondo" (Tesi VII dell'*Idea di una storia universale da un punto di vista cosmopolitico*, 1784).

Altiero Spinelli nel *Manifesto di Ventotene*, anche nella famosa frase della "linea di divisione", e nel saggio su *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche*, aveva ripreso quegli insegnamenti. L'ipotesi di Spinelli era che la democrazia sarebbe sempre stata in pericolo in Europa senza gli Stati Uniti d'Europa. E' ancora attuale questo pensiero?

Questa ipotesi sembrerebbe smentita dai fatti.

Oggi dobbiamo infatti constatare come, pur non avendo portato ancora a termine il processo di unificazione, i paesi dell'Europa occidentale sono rimasti democratici e quelli dell'Europa centrale ed orientale, come del resto altri Stati nel mondo, si sono avviati sulla strada della democratizzazione. A questo proposito, si dovrebbero però fare due considerazioni. La prima riguarda il fatto che, nell'Europa occidentale, i regimi democratici sono stati o restaurati e protetti dagli USA dopo la fine della seconda guerra mondiale o, come nel caso di Spagna, Portogallo e Grecia, sono stati ristabiliti grazie alle aspettative createsi con il successo del Mercato comune e della Comunità europea. La seconda considerazione riguarda il fatto che, finora, il processo di democratizzazione al di fuori dell'Europa occidentale non ha evitato le contraddizioni ed i limiti già denunciati da Rousseau e Constant. Non si è infatti spezzato il connubio fra aspirazioni democratiche e nazionalismo, come hanno mostrato i processi

disgregativi dell'URSS, della Jugoslavia e di alcuni Stati africani.

Si tratta dunque di stabilire se l'Unione europea rappresenta oppure no un quadro istituzionale sufficientemente solido per mantenere la democrazia nei paesi membri e per continuare ad esercitare un potere d'attrazione democratico nei confronti dei paesi ai suoi confini. Per questo, bisogna domandarsi se la democrazia sia diventata un dato di fatto acquisito per sempre per l'Europa o se invece la sua permanenza sia tuttora legata al "tempo propizio per l'unione europea" descritto da Einaudi nella famosa pagina 89 dello *Scrittoio del Presidente*. Quello che ci interessa qui considerare è: possono oppure no "risorgere le vecchie assurdità" denunciate da Spinelli nel *Manifesto di Ventotene*? La risposta dipende evidentemente dal giudizio che si dà sul grado di solidità delle democrazie nazionali e di irreversibilità raggiunto dal processo di unificazione europea. In effetti, se, come pensa Delors, non si deve parlare di Costituzione europea; oppure se, come pensano molti parlamentari europei, la Costituzione europea è già definita dai vari Trattati; o infine se come pensano alcuni federalisti europei, in Gran Bretagna per esempio, la debolezza della democrazia in Europa è un fenomeno circoscrivibile solo alla situazione fra le due guerre mondiali, allora "la linea di divisione" definita da Spinelli non è più attuale.

4. Il rinnovamento della democrazia

4.1. Il presente

A questo proposito bisogna però riflettere sul fatto che la democrazia e la sovranità popolare, pur non essendo perfettamente identificabili, sono certamente in relazione fra loro. Ora, una delle contraddizioni che stiamo vivendo oggi in Europa consiste proprio nel fatto che il popolo non è sovrano, ma continua ad usufruire dei vantaggi di vivere in sistemi di governo democratici nazionali. Il popolo non è sovrano nè a livello nazionale né a livello regionale o locale in quanto non decide sulle grandi scelte da cui dipende il suo futuro. Per questo a livello nazionale si sta assistendo a processi disgregativi della società, sempre più divisa in fazioni e gruppi di interesse che rivendicano nei fatti per sè, e non per il popolo, il diritto di servirsi dei poteri nazionali. A questo livello, sta venendo meno il senso dell'esistenza di un interesse generale da perseguire, si indebolisce cioè sempre più la legittimità dello Stato nazionale.

Questo processo degenerativo ha ormai investito anche i partiti politici e i meccanismi di formazione delle loro *leadership*.

Ma il popolo non è sovrano neppure a livello europeo, dove il processo di aggregazione degli Stati non si è ancora consolidato in

istituzioni statuali capaci di creare una nuova legittimità. Così i cittadini eleggono i propri rappresentanti - ormai dal livello di quartiere a livello europeo - e determinano le maggioranze che controllano i governi, ma non controllano il processo politico. Anche in questo caso, i fatti parlano da sè. I cittadini non decidono nel campo della politica estera, lasciata sempre più nelle mani degli USA. Essi non decidono la politica di bilancio da attuare a livello europeo per disinnescare la disoccupazione e per finanziare uno sviluppo ad alto contenuto tecnologico, che resta affidata ai compromessi fra i governi nazionali.

4.2. Il futuro

Il superamento della dimensione nazionale dello Stato attraverso la creazione della Federazione europea rappresenta quindi non solo il momento cruciale per liberare la democrazia dai vincoli ideologici nazionali sia sul piano storico che politico, ma anche il punto di rilancio della democrazia in Europa e nel mondo. Sul piano storico, la democrazia, come le altre grandi ideologie, potrebbe riprendere il cammino verso la realizzazione su scala universale dei valori della libertà e dell'egualianza. Sul piano politico, con il consolidamento di un quadro di lotta politica europea, le stesse organizzazioni politiche, sindacali ed i vari movimenti e gruppi di pressione, politici e non, sarebbero costretti a superare il quadro organizzativo nazionale ed a procedere alla loro democratizzazione su scala internazionale. Con il superamento della distinzione tra politica estera e politica interna, anche se ancora solo in una regione del mondo, l'Europa mostrerebbe inoltre la possibilità, da parte del popolo, di abbattere la barriera fra democrazia nazionale e democrazia internazionale. Creando uno Stato federale, l'Europa indicherebbe infine al resto del mondo non solo un modello istituzionale - cioè un metodo democratico di unificazione regionale -, ma anche i valori da perseguire su scala internazionale - cioè una politica - per affermare progressivamente un governo democratico del mondo.

4.3. Il modello federale europeo

Il problema del futuro della democrazia internazionale è strettamente legato al modello istituzionale federale. Finora, l'ampliamento dell'orbita territoriale dello Stato, è stato accompagnato da un allargamento del fossato fra governanti e governati. Per colmare questo fossato il federalismo propone un modello di articolazione territoriale delle istituzioni che dovrebbe prevedere:

- a) la pluralità dei livelli di governo coordinati e indipendenti. Rispetto

al modello federale americano, in Europa sta prendendo forma l'esigenza di articolare il governo federale in una pluralità di livelli, dal quartiere al livello continentale, e non solo in due livelli. I dibattiti nazionali di ratifica del Trattato di Maastricht hanno messo in evidenza la volontà dei *Länder*, per esempio, di difendere le loro competenze in vista di ulteriori trasferimenti di potere a livello europeo. Il modello federale rende possibile il coordinamento fra livelli indipendenti laddove il semplice richiamo alla democrazia finisce con giustificare il secessionismo e la disgregazione degli Stati;

b) l'istituzione del bicameralismo federale a tutti i livelli. Così come è impensabile proporre un sistema di democrazia diretta a livello continentale, è altrettanto impensabile la rappresentanza a livello europeo di tutti i livelli di governo, pensando di creare tante Camere di rappresentanti, quanti sono i livelli (una Camera europea dei rappresentanti dei quartieri, una delle città e una delle regioni accanto a quella degli Stati). Estendendo il bicameralismo dal continente alla città, si potrebbe conciliare il principio della rappresentanza popolare con quello della rappresentanza dei livelli di governo. Non solo, ma si attuerebbe in questo modo il legame istituzionale fra principio comunitario e principio cosmopolitico. Questo significa pensare ad un Senato dei quartieri nel comune, un Senato dei comuni nella regione, un Senato delle regioni nella nazione ed un Senato delle nazioni nel continente (e, in prospettiva, un Senato dei continenti nel mondo);

c) la costituzionalizzazione di un sistema elettorale a cascata. Un simile sistema dovrebbe prevedere una successione temporale delle elezioni dei corpi legislativi, tale da garantire la trasmissione della volontà generale dall'ambito comunitario locale a quello regionale, nazionale e continentale e la coordinazione della programmazione federale. Attraverso questo meccanismo, le politiche che si rendono necessarie con l'integrazione in estensione (su scala internazionale) verrebbero davvero elaborate e condotte sotto il controllo del popolo.

La realizzazione di un simile modello rappresenterebbe la definitiva affermazione della democrazia internazionale?

Se fosse possibile accordare la nascita dello Stato federale europeo con quella di una Federazione mondiale fornita di poteri sufficienti, l'atto di rinnovamento della democrazia europea che conseguirebbe alla creazione del nuovo Stato coinciderebbe con quello dell'affermazione della democrazia internazionale. Nonostante l'aumento dell'interdipendenza, le diversità di struttura politica, sociale e culturale che tuttora regnano nel mondo rendono tuttavia difficile ipotizzare di porre in termini di politica attuale il problema della costituzione di una Federazione di tutti i popoli della terra contemporaneamente alla nascita, del resto non ancora avven-

nuta, della Federazione europea. Le difficoltà incontrate dai paesi europei per compiere il cammino della loro unificazione e la più recente esperienza del fallimento di Gorbaciov nel far compiere all'intera URSS, cioè di una realtà statale già esistente, la transizione alla democrazia testimoniano della difficoltà di affermare in tempi brevi su scala continentale e super-continentale i principi del governo democratico.

La creazione di una Federazione europea, possibile solo con la vittoria della battaglia per la costituzione europea, costituirebbe quindi un passo avanti, un punto più avanzato da cui proseguire il cammino verso la democrazia, ma non ancora un punto d'arrivo. Unendosi sulla base del principio federale l'Europa riaffermerebbe però l'indissolubilità del destino della democrazia da quello dell'allargamento dell'orbita di governo, un fatto questo che, nonostante la crescente attenzione al fenomeno della globalizzazione, tende ad essere messo in ombra. L'idea che la democrazia non avanza o regredisce astrattamente, ma solo in riferimento ad un preciso contenitore statale comincia forse ad affacciarsi in alcuni commentatori. Per esempio Caracciolo recentemente su *La Repubblica* (3/3/99) ha posto l'accento sulla necessità di creare uno Stato europeo per dare un nuovo "contenitore geopolitico" allo sviluppo della democrazia. Creare uno Stato federale europeo costituirebbe quindi di per sé un importante punto di riferimento politico in una fase dello sviluppo storico in cui si assiste sì ad una proliferazione delle istituzioni ed organizzazioni internazionali, ma ancora nell'ottica di promuovere generiche forme associative fra gli Stati - una sorta di *Commonwealth* - non in quella di tipo federale.

In questo senso, la Federazione europea potrà giocare un ruolo decisivo come modello per il rilancio della democrazia su scala sovranazionale nel resto del mondo.

5. *Il problema della nuova legittimità democratica*

Si è accennato in precedenza al fatto che la legittimità degli Stati nazionali si sta lentamente, ma inesorabilmente, erodendo. Finché la stragrande maggioranza dei cittadini trovava naturale servire in armi il proprio paese e sentirsi cittadino italiano, francese o tedesco, questa legittimità non è stata messa in discussione. Oggi, che gli eserciti di leva vengono smantellati e che incomincia a farsi strada l'istituzione della cittadinanza europea, sembra venir meno non solo l'idea della necessità dello Stato nazionale, ma dello Stato *tout court*. La fine della guerra fredda e, nonostante le difficoltà dell'economia europea, il permanere del livello di benessere degli europei e la stessa esistenza dell'Unione europea, con il varo della moneta unica e gli articoli del Trattato di

Maastricht che fanno riferimento alla cittadinanza europea, alimentano questo sentimento. Ma, già in passato, analoghi periodi di relativa pacificazione e progresso sono stati scambiati per segni incontestabili della fine della barbarie e dell'avvento di una nuova era per l'umanità, basti considerare la Francia e l'Europa dei cinquant'anni successivi alle guerre napoleoniche - anche allora venne abolita in Francia la leva obbligatoria - o al movimento pacifista internazionale del secolo scorso fino alla prima guerra mondiale. Oggi sappiamo che in quegli anni si stavano invece creando le premesse - in Europa e nel mondo - di nuovi disastri.

Il federalismo è diventato un comportamento politico nel momento in cui un gruppo di individui, guidato da Spinelli, ha fatto proprio questo insegnamento e ha deciso di battersi in prima persona per eliminare la guerra in Europa e nel mondo. La marcia di avvicinamento a questo obiettivo è stata tuttavia così lenta che gli effetti della crisi degli Stati nazionali sulla società hanno cominciato a manifestarsi ben prima che potesse consolidarsi la legittimità del nuovo Stato federale europeo.

Oggi, nel momento in cui il processo costituente europeo è entrato nella fase cruciale, il problema di dare corpo a una legittimità europea diventa urgente. In questo senso, l'istituzione di un servizio civile europeo obbligatorio attraverso il quale i giovani europei - di entrambi i sessi - potrebbero prestare il loro servizio - nell'esercito europeo o in attività di protezione ambientale, territoriale e di assistenza nell'Unione o nel mondo -, regolamento costituzionalmente, potrebbe costituire un importante strumento di legittimazione del nuovo Stato. Attraverso questo servizio, aperto anche ai non più giovani, si ricostituirebbe il circuito di consolidamento del consenso nelle istituzioni statuali e di responsabilizzazione dei cittadini, finalmente chiamati a partecipare in prima persona alla realizzazione delle politiche europee nei vari settori.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- ALBERTINI M., *Il Federalismo, Antologia e definizione*, Bologna, Il Mulino, 1993
 ALBERTINI M., *Nazionalismo e Federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999
 HAMILTON A., MADISON J., JAY J., *Il Federalista*, n. 9, 10, 28, Bologna, Il Mulino, '97
Quaderni per l'Assemblea Costituente, a cura del MFE, 1997
 ROSSOLILLO F., "Che cos'è la sovranità", *Il Federalista*, 1975
 ROSSOLILLO F., "Per un nuovo modello di democrazia federale", in *Il Federalista*, 1985
 ROSSOLILLO F., "La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto", in *Il Federalista*, n. 3, 1995
 SPINELLI A., "Il Manifesto di Ventotene e Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche", in *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985
 WHEARE K.C., *Del Governo Federale*, Bologna, Il Mulino, 1997

3^a Commissione *L'Europa e il mondo*

Migrazioni, Mediterraneo, Europa: nuovo laboratorio di federalismo

Raimondo Cagiano de Azevedo

Si ritiene che la popolazione europea di oggi sia, nel mondo, quella meno dinamica. Parlando di essa, l'immagine corre subito alla bassa fecondità; all'incremento demografico nullo se non negativo; al forte invecchiamento; in breve, alla quasi stazionarietà, dato il prolungarsi nel tempo di questo scenario. Eppure, nell'ultimo decennio, la dinamica di questa popolazione può essere considerata straordinaria se accentuiamo maggiormente il suo carattere "europeo". Con la lettura europea del fenomeno, potremmo così sostenere che questa popolazione si è raddoppiata in dieci anni, passando dai 421,5 milioni del 1988, ai 745,4 milioni del 1998. Ancora, che si è paradossalmente ringiovanita ed invecchiata al tempo stesso: che la proporzione dei giovani tra 0 e 14 anni, grazie all'apporto di molte generazioni dei paesi centro-orientali rappresenta circa il 20% della popolazione totale rispetto al 17% circa dell'Unione europea; e, per converso, quella degli anziani quasi il 14%, rispetto a circa l'11% dell'Europa centro-orientale; che inoltre, purtroppo, la sua mortalità infantile è peggiorata, passando dal 5 al 12 per mille; ed infine, cosa che nel nostro contesto è più rilevante, che - contrariamente alle apparenze - è fortemente aumentata la mobilità interna e diminuita la migrazione internazionale. Qui, infatti, è divenuta dominante, anche se meno discussa dai *media*, la mobilità dello studio e del lavoro nell'ambito delle popolazioni europee; mentre è più visibile, ancorché statisticamente meno importante, quella dei paesi extraeuropei verso il vecchio Continente, il cui inserimento e la cui integrazione è fonte di problemi e di discussioni e sarà sicuramente in futuro all'origine di necessarie innovazioni politiche ed istituzionali.

Sono queste considerazioni paradossali? Forse. Ma la nuova popola-

zione europea che si va delineando dopo i rivolgimenti politici nell'Est europeo sembra molto diversa dalla sommatoria delle precedenti popolazioni nazionali; così come avvenne nell'Unione europea, dove un modello di demografia europea piuttosto caratterizzato in senso uniforme (pure se con forti variabilità regionali) si è andato e continua sempre più a sovrapporsi alle precedenti caratterizzazioni nazionali.

Si pensi, per esempio, ai modelli familiari, passati da un sistema matrimoniale tradizionale ai diversi e molteplici modi di costituzione, ricostituzione, scioglimento e organizzazione delle diverse generazioni nella famiglia; ai regimi di fecondità ormai uniformati in ambito comunitario al di sotto del livello di sostituzione delle generazioni sia al Nord che al Sud dell'Europa; alle implicazioni pensionistiche della struttura per età, fortemente modificate dal simultaneo e diffuso prodursi dell'allungamento della durata media della vita e dal basso ricambio dovuto alla caduta della natalità; ai problemi di organizzazione e risistemazione sia dell'istruzione superiore che del mercato del lavoro, in presenza di ridotti contingenti di popolazione giovane; ai nuovi e diversissimi rapporti intergenerazionali, con il permanere o il ripresentarsi nell'economia della famiglia di ampi contingenti di giovani adulti e di persone molto anziane; alla acquisita considerazione di mobilità interna e di popolazioni integrate per italiani, spagnoli, portoghesi, greci presenti in Francia, Germania, Benelux e Gran Bretagna; ed altro ancora.

E' nata probabilmente la popolazione europea, cui le nuove popolazioni centro-orientali del continente andranno, nel tempo, ad omologarsi. Per ora, esse mantengono vive forti caratterizzazioni nazionali ed etniche, di cui quelle dei Balcani rappresentano le forme più esasperate; ma in taluni casi l'evoluzione è già evidente. Si pensi alla diversa considerazione, in sede europea, della mobilità di cittadini polacchi oggi rispetto a dieci anni fa; oppure, a quella di cechi, slovacchi, ungheresi e, domani, rumeni verso altri paesi europei. La transizione da migrazione internazionale a mobilità interna nello spazio economico comune europeo sembra già delinearci. In questo spazio, non si è realizzata la grande ondata di flussi migratori attesi in passato dall'Est europeo; si sono anzi realizzate forme di attrazione migratoria di questi paesi nei confronti di popolazioni vicine, ma fuori - per ora - dallo spazio europeo; per esempio, i flussi migratori turchi in Ucraina.

Per tracciare un ritratto dell'Unione europea, conviene non trascurare i movimenti migratori. Sappiamo che la natalità e la mortalità iscrivono la loro evoluzione nel lungo periodo e sulla base di una grande continuità, a meno di rotture importanti (guerre, catastrofi naturali); così non è per le migrazioni, la cui intensità può variare considerevolmente in poco tempo, sotto l'impulso di fenomeni congiunturali più o meno brutali.

L'Albania, il Kosovo, i Balcani sono oggi al centro dell'attenzione per ragioni altamente drammatiche e agevolmente mediatiche: ma tutta l'area mediterranea è interessata a movimenti sismici di tipo demografico assai più profondi anche se meno spettacolari.

La transizione dell'Italia da paese di emigrazione a paese di immigrazione è stata rapidissima e si è sviluppata nella fase di declino della nostra emigrazione; le prime stime del CENSIS, che risalgono a più di un decennio fa, valutavano gli immigrati stranieri nell'ordine dei 300-400.000; le indicazioni più recenti del Ministero degli Interni facevano riferimento ad oltre un milione, di cui 60% irregolari. La provenienza è soprattutto il Terzo Mondo. All'origine di questi flussi, che si convogliano con intensità differente verso tutti i paesi occidentali, è un persistente squilibrio demografico ed economico; è l'impossibilità di assorbire in modo soddisfacente le proprie forze di lavoro che mette i paesi del terzo Mondo nelle condizioni di esportare manodopera.

Si può quindi affermare che il bacino del Mediterraneo sia proprio una delle aree del globo soggetta a più forti squilibri. La storia recente di paesi europei come la Francia e la Germania evidenzia che certe soglie di presenza straniera possono innescare contrasti e tensioni e le loro degenerazioni culturali: xenofobia, se non razzismo. Del resto, anche nel nostro paese, recenti episodi di intolleranza razziale affondano le loro radici in quel retroterra culturale che ha già alimentato manifestazioni di antisemitismo.

Per controllare le migrazioni, è oggi necessario intervenire sui fattori di espulsione e quindi è nel contesto di una politica di cooperazione allo sviluppo del terzo Mondo che contribuisca a rimuovere le cause dell'emigrazione che si può sperimentare una regolazione dei flussi.

Una programmazione di questo tipo è anche manifestazione di solidarietà e lungimiranza politica, se promossa prima che le circostanze la rendano inevitabile; per i paesi dell'Europa comunitaria, una concertazione delle politiche potrebbe far giungere i singoli *partners* ad un coordinamento globale dell'immigrazione. Possiamo oggi dire che l'immigrazione verso l'Europa, specie costiera, continua e continuerà: più difficile dire se il flusso attuale si perpetuerà nel tempo. Alcune previsioni, per un certo periodo, sono facili; altre - soprattutto nel lungo periodo - quasi impossibili.

Marocco, Algeria, Tunisia, Egitto e Turchia contano oggi, complessivamente, circa 200 milioni di abitanti e la loro popolazione continua a crescere, seppure a velocità decrescente, per effetto dell'innescata e ormai sviluppata transizione verso una demografia moderna. Il rapporto tra crescita demografica e crescita dei posti di lavoro sarà per i cinque paesi citati, del 30% circa in più a favore della prima, con una situazione

di squilibrio non indifferente.

E' facile prevedere che, almeno per 10-15 anni, il flusso verso l'Europa proveniente da questi Paesi aumenterà. Ma le previsioni vanno più in là e dicono che quegli stessi paesi potranno crescere di altri 100 milioni di unità, passando da 200 a 300 milioni complessivi dal 2000 al 2020. Quale sarà il tasso di crescita dei posti di lavoro e del reddito pro-capite, nello stesso periodo, dei citati paesi non è stato calcolato; o meglio, le stime diventano divergenti. Comunque, nessuno si azzarda a dire che la crescita sarà superiore - nel primo ventennio del nuovo millennio - al 60% della cifra raggiunta all'alba, appunto, dell'anno 2000. I paesi occidentali hanno un tasso di crescita demografica dello 0,5%, i paesi in via di sviluppo mediamente del 2,4%. quando le risorse di una certa regione non riescono più a soddisfare il proprio fabbisogno minimo, l'emigrazione è da sempre la valvola di sicurezza. La massa di giovani del Nord Africa sarà costretta a cercare una possibilità per sopravvivere. Una parte si metterà in movimento verso i paesi dove spera di trovare una vita migliore. si è parlato di cinque Stati rivieraschi del Mediterraneo; ma quasi tutti questi Stati hanno al loro sud o nelle aree limitrofe povertà ancora più gravi, crescite demografiche talvolta più intense, sviluppo in qualche caso più lento e quindi nuove spinte demografiche. La spinta all'emigrazione, soprattutto verso l'Europa, sarà ancora più forte e potrà essere meno gestibile per via della debolezza della struttura politico-amministrativa di alcuni paesi in via di sviluppo e per la quasi totale assenza di trattati bi- o multi-laterali che consentano rapporti tra Stato d'immigrazione e Stato d'emigrazione, fondati su qualche certezza giuridica.

L'equilibrio internazionale ha due fronti che si intrecciano: quello relativo ai rapporti politici ed economici con gli Stati in cui l'emigrazione ha origine, e quello con gli Stati dell'UE che si trovano ad affrontare problemi analoghi. L'equilibrio internazionale deve nascere, fondamentalmente, dalla constatazione che i problemi sono comuni; 150 milioni di europei dell'UE ospitano oggi circa 15 milioni di extraeuropei; tra vent'anni, i 300 milioni di europei potranno ancora essere tanti, mentre i 15 milioni di extraeuropei potranno essere divenuti 25-30 milioni. L'incontro fra i due mondi, l'Europa e l'Africa, avrà luogo sul territorio della prima, utilizzando le strutture sociali ed economiche dell'Europa.

Sostiene giustamente A. Papisca che i flussi migratori che interessano l'Europa, l'Italia e il Mediterraneo non possono essere considerati nè contingenti nè congiunturali. Sono perciò necessari interventi che non siano solo riparatori o di tampone. Gli interventi debbono essere coerenti a livello europeo ed internazionale; devono consentire l'effettivo godimento dei diritti umani, civili e politici riconosciuti come tali dai governi che hanno ratificato vari Trattati, devono in definitiva tendere ad attenua-

re e superare la distinzione tra cittadino e straniero; è la persona che beneficia dei diritti umani fondamentali e non la sua classificazione giuridica. Ciò richiede una politica sociale europea ed internazionale; ciò richiede, in campo sociale, l'attenuazione ed il superamento della distanza fra politica estera e politica interna; il quadro di riferimento deve essere affidato ai poteri locali per la realizzazione degli interventi corrispondenti.

La politica sociale europea deve superare la concertazione tra i governi dei paesi tradizionali di immigrazione per una politica sociale e di sviluppo basata all'inizio sulla cooperazione e poi con forme via via più solidali - di tipo pre-comunitario - fino all'introduzione di un minimo vitale garantito a livello mondiale.

L'articolo 8 del Trattato di Maastricht instaura la nozione della cittadinanza dell'Unione: "E' istituita una cittadinanza dell'Unione. E' cittadino dell'Unione chiunque abbia la cittadinanza di uno Stato membro. I cittadini godono dei diritti e sono soggetti ai doveri previsti dal Trattato per cui ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dal presente Trattato e dalle disposizioni adottate in applicazione dello stesso".

Oggi è invece evidente che, per molti migranti, lo status di cittadino in Europa è inferiore, dal punto di vista costituzionale, sociale, morale, etico e civile a quello che avevano nei paesi di origine. Lo spirito di apertura, sia pure in regime controllato, l'aiuto allo sviluppo delle zone d'origine, l'equilibrato inserimento di cittadini extracomunitari nel tessuto economico, civile e sociale d'Europa, il rispetto dei diritti fondamentali di tutti sono quindi alcuni elementi portanti di una nuova politica europea delle migrazioni che prefiguri l'esistenza di un vero spazio sociale europeo che non sia solo un'illusoria targhetta ideologica, ma la premessa di una moderna società multiculturale e pluri-etnica di pacifica realizzazione europea all'interno dell'Unione; e di avvio di un processo pre-comunitario, tipo quello che si ebbe nel nostro passato lontano e vicino con il Consiglio d'Europa, per quanto riguarda l'intera area mediterranea. Da questo punto di vista, una politica comunitaria sarebbe preferibile a quelle nazionali oggi in vigore od in allestimento; ma anche un impegno dei singoli governi, nazionali e regionali europei, e soprattutto di quelli dei paesi mediterranei, non solo non appare privo di senso, ma può addirittura risultare esemplare rispetto alle abituali e congiunturali politiche migratorie dei tradizionali paesi europei continentali di immigrazione.

Oltre la metà dei cittadini dei quindici Stati membri della Comunità europea qualche volta o spesso si sente europea. In tutti gli Stati membri,

si afferma progressivamente la consapevolezza di non appartenere soltanto ad un paese, ma di essere, in più, europei.

Si sta così forgiando, a poco a poco, l'idea dell'identità europea: un'identità comune che, quale maggiore elemento della cittadinanza europea, pur preservando la diversità dei patrimoni nazionali, costituirà una ricchezza in più, che gli europei non hanno mai posseduto in passato. Per questo, è indispensabile, come ha fatto notare l'ex Presidente della Commissione Jacques Delors, l'impegno di tutti: "Ciascuno di noi deve sentirsi interessato, coinvolto. Il tramite necessario è la formazione dell'Europa dei cittadini (...), il che presuppone evidentemente radici più profonde per il nostro progetto comune, se vogliamo conferirgli efficacia e trasparenza".

E' consapevole l'Europa di avere una sua popolazione europea?

Si dovrebbe rispondere negativamente, in considerazione del fatto che tutte le misure dirette o indirette riferite alla popolazione restano gelosamente e strutturalmente riservate alle sovranità nazionali: così come, peraltro anacronisticamente, è previsto anche dalle conclusioni della Conferenza Internazionale sulla Popolazione e lo Sviluppo del Cairo (1994). Un accenno di risposta positiva si può invece trovare nei primi passi della cittadinanza europea (elezione a suffragio diretto del Parlamento europeo, passaporto comunitario ed altre simili titolarità); e, più ancora, in una psicologia collettiva, destinata probabilmente a svilupparsi molto di più, che tende a considerare sempre meno come "stranieri" concittadini europei membri dell'Unione.

E le popolazioni vicine, come vedono la popolazione europea?

Qui, forse, la risposta può essere meno esitante in considerazione dell'effetto, non solo di immagine, che il grande mercato europeo prima e da ultimo l'euro hanno indotto nella considerazione di uno spazio politico ed economico europeo sostanzialmente unito e "riservato", almeno in molte convinzioni, alla sua popolazione.

Così come la piccola Europa, quella dell'Unione, è diventata nel tempo e con le sue trasformazioni comunitarie zona di attrazione per un'area più ampia del mondo, è verosimile che anche l'Europa dei quaranta paesi membri del Consiglio d'Europa si avvia a diventare un'area demografica relativamente omogenea con più mobilità interna determinata dalle strutture e dai processi economici; e con una forza di attrazione di flussi migratori internazionali dalle zone limitrofe. Ad oriente fino alla Cina? A meridione fino al Sahara?

Questo scenario, se consolidato, sposta anche la definizione e la concezione dei "vicini"; cioè dei popoli confinanti sia dal nostro che dal loro punto di vista. E tende ad identificare anche delle zone demograficamente ancor più omogenee al loro interno e molto più

diverse fra loro, sia nella situazione attuale che nella dinamica demografica: mondo europeo, cinese, sub-sahariano con popolazioni caratterizzate da variabilità regionale ed etnica interna, ma con caratteri distintivi quanto all'evoluzione della loro transizione demografica.

Non solo in prospettiva lontana, ma anche nell'immediato, le politiche sociali (della famiglia, del lavoro, dell'educazione, della salute, della previdenza) e, tra esse, quelle dell'accoglienza e dell'integrazione dei migranti, saranno le nuove frontiere dell'Unione europea del dopo-euro. Per esse, la distinzione fra paesi membri e non membri dell'Unione sarà più labile perché la forza di propagazione delle interdipendenze sociali fra tutti i paesi sarà ancora più intensa e più rapida di quella economica e monetaria.

L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa

Lucio Levi

1. E' in discussione la visione comune del futuro

Il fatto nuovo che accompagna la nascita dell'euro è che, al punto al quale è giunto il processo di unificazione europea, sembra più facile progredire verso l'esito federale che regredire e promuovere la dissoluzione dell'Unione europea. Lo schieramento dei partiti contrari al progetto europeo si è gradualmente ridotto nel corso del tempo fino a raggiungere dimensioni insignificanti. Nello stesso tempo, la disgregazione del blocco comunista ha fatto cadere lo schieramento internazionale che si opponeva all'unificazione europea, mentre gli Stati Uniti, di cui l'Europa non condivide la concezione dell'ordine internazionale da costruire, non hanno il potere di contrastare il cammino dell'Europa verso l'unità. Anzi, con l'euro, l'Unione europea comincia a modificare i rapporti di potere nel mondo. Gli ostacoli residui stanno nell'inerzia del passato, che è rappresentata dalle forze della conservazione nazionale. I governi nazionali, dopo aver deciso di rinunciare alla sovranità monetaria e di privarsi della leva dalla quale dipende il controllo dell'economia, non possono rimandare più a lungo la creazione di un governo europeo. L'obiettivo strategico della Costituzione europea esprime il fatto che è all'ordine del giorno la conclusione del processo di unificazione europea: la Federazione europea, cioè un potere capace di governare l'Europa e di parlare con

una sola voce nel mondo.

La svolta nella politica europea e mondiale, determinata dalla nascita dell'euro, esige che si dia una risposta chiara a questa domanda: quale sarà il ruolo dei federalisti nel nuovo ciclo politico, nel quale l'Europa diventerà un attore sempre più attivo nella politica mondiale?

Ciò che non è in discussione è l'impegno comune per la costituente europea come priorità strategica, che non deve venire meno anche se dovessimo considerare acquisita l'irreversibilità del processo. E non deve venire meno, perché l'obiettivo costituente indica la via che bisogna percorrere per giungere a quell'Europa politica che tante personalità del mondo della politica, dell'economia e della cultura hanno evocato come l'obiettivo da perseguire dopo l'acquisizione dell'euro. E' questa l'ultima differenza rilevante (sia in termini di giudizio politico, sia in termini di impegno politico) tra federalismo europeo ed europeismo.

Ma, poiché in politica il futuro occupa il presente, lo stesso obiettivo della Costituente europea, illuminato da diverse visioni del futuro, assume significati differenti. Ma c'è di più: la diversa visione del futuro si estende inevitabilmente all'interpretazione del passato, perché, se è vero che il passato illumina il futuro, è anche vero che il futuro illumina il passato.

Finora avevamo dato per scontato che non esistessero differenze sostanziali circa l'interpretazione federalistica della storia contemporanea. Dobbiamo realisticamente riconoscere che le cose non stanno più così. Esistono differenze circa il significato della globalizzazione e i suoi riflessi sulla crisi dello Stato e sul processo di unificazione del mondo, circa la relazione tra unificazione europea e unificazione mondiale, circa il ruolo della Federazione europea nel promuovere l'unificazione del mondo e circa il ruolo dei federalisti dopo la ratifica della Costituzione della Federazione europea. Di conseguenza, dobbiamo cercare di adeguare le nostre analisi ai nuovi problemi e alla nuova situazione storica e concentrare i nostri sforzi nel tentativo di ricostruire una visione comune del futuro.

Divisioni su questo terreno non hanno gravi conseguenze quando emergono in seno alle forze politiche tradizionali, perché il punto di riferimento del pensiero e dell'azione di queste ultime sono i poteri costituiti. Per il Movimento federalista, che ha scelto di contestare la legittimità dei poteri costituiti in vista della costruzione di nuovi poteri sovranazionali, una spaccatura sulla visione del futuro è tale da mettere in discussione la sua stessa sopravvivenza. La forza del federalismo organizzato sta soprattutto nella sua superiore capacità di comprendere le tendenze di fondo della storia contemporanea, che ha consentito di prevedere le grandi svolte della politica europea e mondiale. Senza questa coscienza, il Movimento non trova l'alimento necessario alla sua soprav-

vivenza.

In considerazione di ciò, il primo problema da affrontare è quello di collocare la discussione sul ruolo del Movimento sullo sfondo di un'interpretazione della storia contemporanea. Deve essere chiaro fin dall'inizio che la scelta tra diverse interpretazioni della storia non può fondarsi sulla possibilità di una verifica empirica. Si tratta di una congettura che solo il futuro potrà confermare o smentire. Tuttavia, l'azione politica è impossibile senza ipotesi sul futuro e il criterio di scelta tra le diverse ipotesi sta nella capacità di dare un'interpretazione della storia, di gettare luce sul flusso caotico degli avvenimenti, di essere compatibile con i fatti che conosciamo e di organizzare questi fatti in modo coerente.

Qui mi propongo di esporre per sommi capi il mio punto di vista. Non pretendo che sia quello giusto. La mia intenzione è semplicemente di dare una forma netta alle mie idee, perché solo in questo modo la discussione può essere proficua.

2. La compatibilità degli obiettivi dell'unificazione dell'Europa e del mondo

Nel dibattito in corso nel Movimento c'è chi sostiene che gli obiettivi dell'unificazione europea e mondiale sono tra di loro incompatibili. In realtà i due obiettivi fanno parte di un unico progetto. L'attuale obiettivo strategico è la Federazione europea, ma questo a sua volta deve essere inteso come un mezzo per perseguire l'obiettivo della Federazione mondiale.

Il fatto è che si tenta di rimettere in discussione la scelta mondialista che il Movimento compì al Congresso di Bari del 1980. Si è affermato che quella scelta aveva avuto carattere "strumentale" rispetto all'obiettivo della Federazione europea. In realtà, il significato della formula "unire l'Europa per unire il mondo", che fu lanciata in quella occasione, è esattamente quello opposto. Essa intendeva affermare che la Federazione europea costituisce un mezzo rispetto allo scopo della Federazione mondiale.

La ragione di quella scelta può essere spiegata nel contesto storico della situazione creata dalla prima elezione a suffragio universale del Parlamento europeo, avvenuta nel 1979. In quella circostanza, i federalisti giudicarono che stava cominciando il processo costituente della Federazione europea. Di qui, la decisione di preparare un nuovo ciclo del loro impegno politico, quello per la Federazione mondiale, che si sarebbe concretizzato quando l'obiettivo della Federazione europea fosse acquisito. La lungimiranza di quella scelta deve essere apprezzata oggi soprattutto se si pensa che fu compiuta durante la guerra fredda, ma in un

momento nel quale era possibile percepire che la storia aveva imboccato un nuovo corso: la rivoluzione scientifica aveva cominciato a dare impulso al processo di globalizzazione e a determinare il declino del potere delle superpotenze.

Questo fu il giudizio storico formulato in quella occasione: “una nuova epoca ha avuto inizio, un nuovo pensiero deve prendere forma”. La tesi di fondo era che la pace mondiale costituiva la priorità politica del nostro tempo: una tesi straordinariamente in sintonia con alcuni aspetti del “nuovo pensiero politico”, che avrebbe ispirato alcuni anni dopo la *perestrojka* di Gorbaciov. Si trattava di una sfida per tutti i federalisti europei, che dovevano confrontarsi con la dimensione mondiale assunta dai problemi fondamentali per la sopravvivenza e per il futuro del genere umano. La sopravvivenza del federalismo organizzato dipendeva dalla capacità di far fronte a quella sfida, la quale imponeva che si aprisse un dialogo tra federalisti europei e federalisti mondiali nella prospettiva della loro unificazione.

3. *L'unificazione del mondo come progetto*

La vera forza del federalismo sta nel progetto della pace universale, il solo che consenta di pensare e di realizzare una situazione che “ponga fine a tutte le guerre e per sempre” (Kant). Questo è il significato ultimo del federalismo, un significato che non emerge pienamente con l'unificazione europea, che deve essere intesa come una tappa del processo (che comincia, ma non si compie in Europa) verso l'unificazione del mondo.

Bisogna però sottolineare che esistono due modi diversi di considerare *l'unificazione del mondo, la quale può essere considerata come progetto e come processo*. Esistono, in altri termini, due approcci al problema dell'unificazione del mondo (che non devono essere confusi, come si fa spesso nel dibattito in corso): quello della teoria normativa (progetto) e quello della teoria descrittiva (processo).

L'unificazione del mondo, intesa come *progetto politico*, assume un significato compiuto nell'orizzonte della teoria normativa federalista. Certo, il federalismo non rappresenta l'unico possibile approccio al problema dell'unificazione del mondo. Per fare un esempio, i fautori della prospettiva della *Global Governance* sostengono di non volere un governo mondiale. Al contrario, i federalisti sostengono che la *Global Governance* può essere intesa come una fase di un processo che porta al governo mondiale. La nostra ipotesi è che il federalismo rappresenti l'approccio più comprensivo, anche se è una teoria aperta e la sfida dell'unificazione del mondo costituisce un forte incentivo a svilupparne le determinazioni finora rimaste implicite.

Quando Kant, 200 anni fa, per la prima volta nella storia, avviò la riflessione sul federalismo mondiale, gettò le basi della costruzione (tuttora incompiuta) di un modello normativo che rispondeva soltanto a un'esigenza della ragione: definire i contorni di una società e di uno Stato ideali, intesi come punto di arrivo del processo storico. Più specificamente, l'elaborazione di questo modello rispondeva a due esigenze: da una parte quella di disporre di un criterio di giudizio per valutare le diverse forme di governo che si sono succedute nel corso della storia e per misurare la distanza che separa le singole forme di organizzazione politica da quella ideale, e dall'altra parte, quella di orientare l'azione di coloro che si propongono di migliorare le condizioni della convivenza politica nella prospettiva della progressiva costruzione di un ordine pacifico mondiale.

Si può quindi affermare che, intesa come progetto, l'unificazione del mondo appartiene alla sfera dei valori ed è indipendente da ogni considerazione relativa all'attualità politica del progetto stesso. Appartengono a questa sfera le tesi relative alla natura della pace, alla relazione tra il federalismo e le altre ideologie, al federalismo come ultima ideologia, alla struttura della Federazione mondiale, alla riforma dell'ONU in senso federale, alla creazione di un sistema bicamerale a livello mondiale, alla trasformazione dell'Assemblea generale dell'ONU in un Parlamento mondiale, alla trasformazione del Consiglio di sicurezza in un Senato mondiale, composto dalle rappresentanze delle grandi regioni del mondo, all'attribuzione al Segretariato generale del ruolo di governo del mondo e così via. Per quanto lontani siano questi obiettivi, non solo è legittimo parlarne in seno al Movimento federalista, perché si tratta di definire in modo razionale gli obiettivi ultimi che perseguiamo e di dare ad essi credibilità, ma è anche necessario discuterne, perché, se non si definiscono gli obiettivi ultimi, non è possibile nemmeno identificare il cammino da percorrere e le tappe intermedie. E' un lavoro teorico paragonabile a quello che ha occupato i federalisti europei, quando hanno cercato di definire i lineamenti della Costituzione della Federazione europea anche in tempi lontani nei quali questo obiettivo non era ancora attuale.

Ora, alcuni giudicano illegittima qualsiasi presa di posizione su questa materia con il pretesto che gli obiettivi in questione non sarebbero attuali. Sulla base di questa argomentazione, tutta la grandiosa costruzione intellettuale di Kant riguardante le relazioni tra pace, diritto e Federazione mondiale, che si colloca nella sfera della teoria normativa del federalismo, dovrebbe essere archiviata nel museo della storia e bandita dal dibattito federalista. Invece, non solo è legittimo riprendere le tesi di Kant, ma è anche opportuno cercare di renderle attuali in relazione alla svolta impressa alla storia contemporanea dall'emergere dell'Europa

come potenziale veicolo del federalismo nel mondo, dal processo di globalizzazione e dai limiti dell'ONU, che consistono nell'incapacità di assicurare la pace e di governare il mondo.

In definitiva, proprio ora che il processo di unificazione europea si avvicina allo sbocco federale e diventa pensabile progettare l'estensione del modello federale al di là dei confini dell'Europa, in primo luogo nelle regioni dove si sono avviati dei processi di integrazione economica, e, più a lungo termine, a livello mondiale, è più che mai attuale il lavoro teorico avviato dal Movimento con la svolta di Bari e con gli ultimi scritti sulla pace di Albertini.

Se la formula del Congresso di Bari "Unire l'Europa per unire il mondo" non fosse più attuale che mai dopo la nascita dell'euro, la Federazione europea diventerebbe l'obiettivo ultimo e quindi il federalismo degenererebbe in nazionalismo europeo. Questo è lo sbocco inevitabile della posizione di chi, ispirandosi a un supposto realismo politico, non vuole rendere esplicita la dimensione mondiale del federalismo e anzi la definisce una "fuga in avanti".

Il nazionalismo europeo rappresenta un pericolo reale dal quale dobbiamo non solo prendere le distanze, ma che dobbiamo anche denunciare e combattere energicamente, perché costituisce l'alternativa al federalismo, che nella sua ispirazione fondamentale, è mondiale. Esso è già presente tra noi e comincia a prendere forma per esempio attraverso le posizioni di chi dipinge l'Unione economica e monetaria europea come un'isola felice o come un riparo che protegge l'Europa dalle turbolenze monetarie, senza occuparsi di che cosa deve fare l'Europa per costruire un nuovo ordine mondiale. E' la ben nota posizione che promuove l'idea di un'Europa chiusa in se stessa come una fortezza, che sviluppa rapporti di forza con il resto del mondo. Il nazionalismo europeo va di pari passo con quello degli altri popoli che stanno entrando sulla scena della politica mondiale, per esempio quello indiano, che l'editoriale del *Federalista*, intitolato "Verso un sistema mondiale di Stati" (1998, n. 3, p. 191), definisce "una potente arma di liberazione".

Il realismo politico è incapace di vedere una parte della realtà che sta davanti ai nostri occhi: le prime manifestazioni del processo di unificazione del mondo, l'emergere del genere umano come soggetto che aspira a esercitare la sua sovranità e a esautorare i vecchi Stati sovrani.

4. L'unificazione del mondo come processo

A questo punto, possiamo prendere in esame l'unificazione del mondo come processo. L'incertezza sull'interpretazione della storia contemporanea è tale che, nel dibattito in corso nel Movimento, c'è chi

mette addirittura in discussione l'esistenza di un processo di unificazione del mondo. Per uscire dall'incertezza, dobbiamo ricorrere ai criteri di analisi consolidatisi nel corso del tempo nella cultura federalista: il materialismo storico e la teoria della ragion di Stato.

4.1. Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano

L'approccio economico è quello più comunemente utilizzato per studiare la globalizzazione. Si tratta di un punto di vista limitato e riduttivo, che non permette di comprendere tutti gli aspetti del fenomeno. In effetti, la globalizzazione non è sospinta solo da incentivi economici, ma anche e soprattutto da una forza storica irresistibile, più forte della volontà di qualsiasi governo e di qualsiasi partito: la forza che si sprigiona dall'evoluzione del modo di produrre. Il materialismo storico consente di stabilire in quale fase della storia ci troviamo e la linea di marcia della storia e di trarre le conseguenze che ne derivano "in ultima istanza" sul piano politico ed economico. Il funzionamento del sistema economico (anche dell'economia di mercato) non sarebbe possibile senza leggi e senza l'ordine assicurato dallo Stato e dal sistema mondiale degli Stati. L'economia è dunque controllata dalla politica, sebbene, in ultima istanza, il modo di produzione sia il fattore decisivo nel determinare il corso della storia, anche contro le resistenze opposte dalla politica e dall'economia.

Poiché il modo di produzione determina, in ultima istanza, la struttura e la dimensione dello Stato, il materialismo storico consente di stabilire una relazione tra il modo di produzione e la dimensione dello Stato e, in particolare, tra il modo di produzione agricolo e la città-stato, tra la prima fase del modo di produzione industriale (utilizzo del carbone e della macchina a vapore) e lo Stato nazionale, tra la seconda fase del modo di produzione industriale (utilizzo dell'elettricità, del petrolio e del motore a scoppio) e lo Stato di dimensioni grandi come intere regioni del mondo. Con la rivoluzione scientifica della produzione materiale (e la rivoluzione nelle telecomunicazioni e nei trasporti) diventa possibile e necessaria la Federazione mondiale.

Esiste quindi una relazione specifica tra il processo di globalizzazione, che non è altro che un processo di integrazione economica e sociale mondiale, e il modo di produzione avviato dalla rivoluzione scientifica. Questo processo, per quanto lenta possa essere la sua evoluzione, crea la base economica e sociale della formazione di un popolo e di uno Stato mondiali.

Se non si usa il materialismo storico come criterio per comprendere il processo di globalizzazione, si può giungere (come è effettivamente avvenuto) ad affermare che il processo di globalizzazione è in corso

dall'inizio della storia. Un'affermazione di questo genere può essere dotata di senso solo a condizione di estrapolare il concetto di globalizzazione dal contesto storico contemporaneo e, in particolare dalla svolta in corso nell'evoluzione del modo di produrre: la rivoluzione scientifica della produzione materiale. Senza criteri per collocare nella storia la globalizzazione, non è possibile attribuire a quest'ultima caratteri specifici. Così, ci si muove entro un orizzonte indistinto, come la notte in cui tutte le vacche sono nere.

Un aspetto rilevante di questo processo consiste nel fatto che tutti gli Stati più potenti, con la sola eccezione della Cina, fanno parte di aree economiche nelle quali sono in corso, con intensità e gradi di sviluppo diseguali, dei processi di integrazione. Le relazioni politiche ed economiche in seno a ciascuna di queste regioni, sebbene siano influenzate dalla presenza di una potenza dominante (la Germania nell'UE, gli Stati Uniti nel NAFTA, la Russia nella CSI, il Brasile nel MERCOSUR, l'India nel SAARC) non hanno il carattere dell'imperialismo tradizionale. Sono piuttosto espressione di un bisogno di cooperazione tra Stati vicini, imposto dall'esigenza di creare mercati di dimensioni regionali, che consentano a ciascuna area economica di competere con le altre che si stanno organizzando nel mondo.

Anche il processo di integrazione europea è l'effetto dell'impulso impresso all'evoluzione della società dalla seconda fase della rivoluzione industriale, che ha imposto la formazione di un'economia e di istituzioni di dimensioni regionali, intese come premesse della Federazione europea. Però, prima ancora di giungere a conclusione, questo processo, proprio perché si svolge in una delle aree più progredite del mondo, diventa parte di un processo più generale: l'unificazione del mondo, promossa dalla rivoluzione scientifica. Non è la prima volta che si manifesta un fenomeno del genere. Anche le unificazioni italiana e tedesca giunsero a maturazione in un'epoca nella quale l'invenzione del motore a scoppio e di quello elettrico avrebbero determinato ben presto il declino degli Stati nazionali e messo all'ordine del giorno della storia l'unificazione europea.

Quindi, a causa dell'affermazione della rivoluzione scientifica, anche nelle relazioni tra le diverse aree economiche che stanno emergendo non c'è alternativa alla cooperazione, se il mondo vuole continuare a trarre beneficio dall'esistenza di un'economia mondiale aperta.

Il filo conduttore di questi fenomeni è che siamo di fronte alla *crisi dello Stato sovrano* come formazione politica autosufficiente. E' una crisi che va al di là degli Stati nazionali del continente europeo e coinvolge anche l'ultima superpotenza: gli Stati Uniti. Alcuni fatti sono sufficienti a mostrare impressionanti analogie con la crisi degli Stati

nazionali in Europa. Gli Stati Uniti hanno sperimentato l'insufficienza della dimensione del mercato interno rispetto alle necessità della concorrenza internazionale. Di conseguenza, hanno promosso il NAFTA per competere con gli altri mercati di dimensioni regionali che si stanno formando nel resto del mondo. Inoltre, in alcuni settori produttivi (per esempio quello aeronautico) il mercato interno è diventato troppo piccolo per consentire l'esistenza di più imprese. Di qui, la formazione di monopoli necessari a fronteggiare la concorrenza mondiale, come era avvenuto, per esempio, nel settore dell'automobile negli Stati nazionali coinvolti nel processo di unificazione europea. Di conseguenza, se si vuole contrastare la formazione di posizioni dominanti sul mercato, bisogna attivare una funzione antitrust sul piano mondiale in seno a una WTO riformata. In definitiva, gli Stati Uniti sperimentano quotidianamente, come gli altri Stati, i limiti della loro sovranità monetaria e fiscale di fronte alla potenza delle grandi concentrazioni finanziarie e produttive multinazionali, che operano nel mercato globale. Il governo americano ha perduto il potere di controllare le ondate della speculazione internazionale e l'evasione fiscale delle società multinazionali e di difendere i cittadini contro gli abusi delle imprese che hanno acquisito posizioni dominanti nel mercato interno.

D'altra parte, gli Stati Uniti hanno dovuto accettare il fatto che lo Stato non è più il protagonista esclusivo della politica internazionale. Quest'ultima è condizionata in modo sempre più vistoso dall'emergere di nuovi soggetti, come le imprese e le banche multinazionali o le organizzazioni non governative, i quali hanno acquisito un'autonoma capacità di azione che non ha precedenti nella storia. Tutto ciò mostra che la globalizzazione non è un fatto esclusivamente economico, ma è un fenomeno più complesso, che ha anche una dimensione sociale: *la formazione della società civile globale*. Si tratta di una realtà ambigua, nella quale si mescolano tendenze potenzialmente progressive, come il movimento eco-pacifista e il volontariato internazionale, con fenomeni pericolosissimi per l'ordine mondiale, come la criminalità e il terrorismo internazionali.

In definitiva, la globalizzazione è un processo storico contraddittorio che, considerato sotto il profilo dell'evoluzione del modo di produrre, coincide con la direzione di marcia della storia. E' un processo che deve essere governato dalla politica, la quale può sottoporlo alla programmazione umana, indirizzandolo verso la costruzione di nuove e più elevate forme di convivenza politica.

4.2. Integrazione europea e globalizzazione

Il dibattito sull'unificazione del mondo non è ancora arrivato a

individuare criteri per misurare il grado di maturità del processo. Proviamo a considerare i fatti, per esempio la globalizzazione dei mercati e l'abbattimento delle barriere tariffarie che ostacolano lo sviluppo del commercio internazionale. Nel 1946 le tariffe doganali ammontavano al 50% del valore dei prodotti importati; oggi si sono ridotte a meno del 3%. Paragoniamo questo processo all'integrazione europea: il *Kennedy Round*, il *Tokyo Round* e l'*Uruguay Round*, cioè tre cicli di trattative svoltesi in seno al GATT, hanno raggiunto nel 1994 dei risultati paragonabili a quelli ottenuti in seno alla Comunità europea nel corso dei tre periodi transitori che hanno portato nel 1968 all'unione doganale europea. Questi dati ci permettono di trarre qualche conclusione provvisoria. In primo luogo, si può affermare che oggi il mondo è più integrato sul piano commerciale di quanto non lo fosse l'Europa subito dopo la fine della seconda guerra mondiale. In secondo luogo, si può sostenere che il grado attuale di integrazione commerciale del mondo è paragonabile a quello dell'Europa dei Sei nel 1968, anche se i dislivelli nello sviluppo economico e sociale a livello mondiale, sono senza paragone più profondi.

Tuttavia una precisazione è necessaria. Non tutti gli Stati del mondo fanno parte della WTO, un'organizzazione con 132 Stati-membri, che però ha avviato negoziati per l'adesione di un'altra trentina di Stati, tra cui Cina e Russia. Poiché è prevedibile che questi negoziati si concluderanno nel giro di qualche anno, dobbiamo spostare nel futuro prossimo il momento in cui il parallelo diventerà perfettamente calzante.

Certo, la consistenza politica delle istituzioni del GATT-WTO non è paragonabile a quella della Comunità europea. Ma ciò dipende dal fatto che una cosa è creare un'unione doganale, e quindi riservare un trattamento speciale a un gruppo di *partners* commerciali nella regione Europa, e un'altra ben diversa è realizzare una riduzione generalizzata delle tariffe fino ad arrivare praticamente alla loro eliminazione a livello mondiale. Se la costruzione di un'unione doganale di dimensioni regionali esige che si creasse l'embrione di un'autorità sovranazionale in grado di governare il processo, l'abbattimento delle barriere tariffarie sul piano mondiale può procedere attraverso semplici accordi multilaterali. L'unico significativo strumento istituzionale della WTO è il meccanismo per regolare i conflitti commerciali, che prenderò in esame più avanti.

4.3. La globalizzazione della politica dall'ordine bipolare all'ordine multipolare

Poiché la politica costituisce la sfera dell'attività umana che ha l'obiettivo di governare il processo storico, parallelamente alla globalizzazione dei mercati si è affermata la tendenza alla *globalizzazione della politica*. Il

sistema mondiale degli Stati è il contesto politico che, a seconda del modo in cui il potere è distribuito tra gli Stati, può assicurare (egemonia di uno Stato o convergenza delle ragioni di Stato tra più Stati) quel minimo di ordine internazionale necessario al funzionamento del mercato mondiale, ma può anche fallire nel perseguimento di questo obiettivo (disordine internazionale). Per questa ragione, la formazione del mercato mondiale è un processo che non si sviluppa in modo rettilineo, ma procede a ondate. Questo andamento del processo è il riflesso delle condizioni politiche che lo rendono possibile e possono favorirlo o ostacolarlo.

La fine del sistema europeo degli Stati nel 1945 e la fine del sistema mondiale bipolare nel 1989 rappresentano due tappe cruciali della tendenza alla globalizzazione della politica. La seconda guerra mondiale, determinando la sconfitta della Germania, la perdita dell'indipendenza degli Stati nazionali e la formazione del sistema mondiale degli Stati, ha spazzato via il sistema europeo, che intralciava il libero sviluppo dei rapporti di produzione e di scambio al di là dei confini tra gli Stati. Sulle macerie del sistema europeo si è formato un sistema mondiale di Stati a carattere bipolare. Dopo la fine della seconda guerra mondiale, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica hanno coltivato il disegno dell'unificazione del mondo rispettivamente sotto le bandiere della democrazia e del comunismo. Dopo la fase più acuta dello scontro, le due superpotenze hanno trovato un'intesa su alcune regole di coesistenza pacifica, che hanno rappresentato la premessa della transizione verso una nuova epoca. Si può dunque affermare che *l'unificazione politica del mondo ha rappresentato il filo conduttore dell'epoca della guerra fredda.*

L'autonomia relativa della politica spiega come, nel secondo stadio della rivoluzione industriale, nel quale tendono a formarsi Stati di dimensioni grandi come intere regioni del mondo, ma non è ancora maturata la tendenza all'unificazione del mondo, le due superpotenze abbiano puntato a unificare il mondo sotto il loro rispettivo dominio. La storia presenta numerosi esempi di imperi che hanno unificato con la conquista militare territori molto più vasti di quanto consentirebbe il modo di produzione dominante in una determinata epoca, cosicché, anche in tempi nei quali la forma di produzione prevalente era quella agricola, si sono formati imperi così vasti (per esempio quello romano e quello cinese) che hanno definito se stessi come universali. Essi sono però soggetti a potenti forze disgregatrici, derivanti dalla difficoltà di governare efficacemente, da un unico centro, un vastissimo territorio non abbastanza integrato dal punto di vista sociale e di difenderlo nei confronti di altre grandi potenze.

Il fattore che, in ultima istanza, ha determinato la fine della guerra fredda e il declino delle superpotenze è la rivoluzione scientifica della

produzione materiale, che ha reso il mondo sempre più strettamente interdipendente nelle sue parti, con la conseguenza che un numero crescente di problemi ha assunto dimensioni mondiali. Di qui, l'esigenza di soluzioni mondiali e di istituzioni mondiali. Anche se la crisi dello Stato sovrano, cui si è fatto cenno sopra, è un fenomeno che ha determinato il declino politico di entrambe le superpotenze, ciò che spiega il crollo dell'Unione Sovietica è la sua struttura chiusa e autoritaria, che è radicalmente incompatibile con le forze della rivoluzione scientifica.

Quando, con il crollo dei regimi comunisti, la dissoluzione del blocco comunista e della stessa Unione Sovietica, è finito il conflitto Est-Ovest, ci fu chi sostenne in modo affrettato che gli Stati Uniti avevano vinto la guerra fredda. Se questo fosse vero, gli Stati Uniti avrebbero portato a conclusione il disegno di unificare il mondo sotto la loro egemonia. Le superpotenze sono come duellanti che si sono trafitti a vicenda. Se l'Unione Sovietica si è dissolta, gli Stati Uniti sono una potenza in declino che è destinata a rinunciare a ogni velleità di egemonia mondiale. E se questo declino non è stato percepito in tutta la sua portata, ciò dipende dall'improvviso cambiamento dello scenario della politica mondiale, dovuto al crollo dell'Unione Sovietica, che ha privato del nemico gli Stati Uniti.

Gli Stati Uniti non sono in grado di fermare la proliferazione nucleare in Asia, né riescono ad arginare il terrorismo internazionale che li colpisce in patria e in tutte le parti del mondo. Ma soprattutto non sono disposti a sacrificare la vita dei propri soldati per mantenere la loro supremazia mondiale. Sarebbero pronti a fare questo sacrificio solo se ricevessero una minaccia diretta. Ma non si vede da chi potrebbe venire una simile minaccia. Così, nei confronti di chi (come l'Irak) mette in pericolo la stabilità dell'ordine internazionale, gli Stati Uniti si limitano a colpire da lontano con i bombardamenti, che sfibrano la popolazione civile, ma sono inefficaci nel destabilizzare il potere di Saddam Hussein.

Un analogo declino dell'influenza internazionale degli Stati Uniti è in atto sul piano economico. Il pesante disavanzo commerciale mina il ruolo guida degli Stati Uniti nel sistema economico mondiale. Inoltre, gli Stati Uniti non hanno più risorse sufficienti ad arginare la crisi finanziaria internazionale.

In definitiva, gli Stati Uniti non riescono più a svolgere il ruolo di gendarme e di banchiere del mondo.

Con la caduta dei regimi comunisti e la dissoluzione dell'URSS, è scomparso il Secondo Mondo. Il Primo e il Secondo Mondo sono ormai uniti dal consenso verso i principi della democrazia rappresentativa e dell'economia di mercato. Le due Europee marciano speditamente verso l'unità e quelle che erano le due superpotenze prima hanno rinunciato alla

competizione politica e ideologica, perché hanno compreso che la loro sicurezza era garantita più dalla cooperazione che dalla politica di potenza, poi una si è dissolta e ora ha bisogno dell'aiuto dell'Occidente per risollevarsi, e l'altra si rivela sempre più incapace a fare fronte alle proprie responsabilità mondiali. Il Terzo Mondo, la cui esistenza presupponeva quella degli altri due, non è più il veicolo di un disegno alternativo: il non-allineamento. Inoltre, è venuta meno l'identificazione del Terzo Mondo con una vastissima area uniformemente sottosviluppata. L'industrializzazione della Cina e dell'India, l'integrazione economica del sub-continente sud-americano sono eventi precorritori di una tendenza di lungo periodo che porterà alla convergenza tra i tre mondi e alla formazione di un nuovo ordine i cui lineamenti sono ancora indefiniti, ma che sarà il mondo senza altre qualifiche.

Alla base del nuovo corso della politica mondiale ci sono profondi cambiamenti non solo nel modo di produzione, ma anche nell'organizzazione della sicurezza. Il potenziale delle armi nucleari e delle altre armi di distruzione di massa è tale che, se fosse impiegato, non ci sarebbero né vincitori né vinti. Ciò rende irrazionale (anche se non impossibile) l'ipotesi di una terza guerra mondiale, mentre la guerra limitata continua a essere un fenomeno diffuso.

Anche la sicurezza può essere ormai correttamente garantita solo a livello mondiale. Questo presuppone l'abbandono dell'inefficace modello della sicurezza collettiva che sta alla base dell'ONU. Le Nazioni Unite non hanno mai avuto successo nell'imporre la pace: quando tutti gli Stati sono d'accordo, non c'è bisogno della sicurezza collettiva; quando sono in conflitto, la sicurezza collettiva viene meno. La fine della guerra fredda è stata accompagnata dall'affermazione del concetto di "sicurezza reciproca", introdotto dalla nuova dottrina strategica sovietica, che ha consentito di avviare la drastica riduzione degli arsenali militari nella prospettiva dell'eliminazione di tutte le armi di aggressione, in conformità con il nuovo principio della "difesa non offensiva".

Il nuovo corso della politica mondiale non è soltanto effetto della buona volontà, ma è soprattutto la conseguenza di una necessità. Per gli Stati Uniti e per la Russia il costo della corsa agli armamenti è diventato intollerabile. Non solo la distruttività, ma lo stesso costo delle armi mette in crisi la politica di potenza. Quest'ultima infatti ha dei costi così alti che finisce col ritorcersi contro chi la pratica. In altri termini, nell'era dell'interdipendenza globale e delle armi di sterminio di massa, la potenza si ritorce contro chi la possiede. Questo fenomeno apre la via all'esaurimento della ragion di Stato.

Dopo la fine della guerra fredda non esistono più potenze che abbiano il potere e le risorse necessarie ad aspirare all'egemonia mondiale.

Però la fine della guerra fredda non ha coinciso con l'avvio di un processo di unificazione politica mondiale. Al tramonto delle superpotenze corrisponde l'ascesa di nuovi Stati o raggruppamenti di Stati nella gerarchia mondiale del potere. La crisi degli Stati nazionali in Europa è stata accompagnata dall'emergere dell'Unione europea. La nascita dell'euro determinerà la caduta della *leadership* mondiale degli Stati Uniti sul sistema monetario internazionale. Nello stesso tempo, la Germania e il Giappone, proprio perché dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale hanno dovuto rinunciare al ruolo di potenze militari e non sono state obbligate a dissanguarsi nella corsa agli armamenti, sono diventate grandi potenze economiche e hanno accresciuto la loro influenza internazionale. Infine, nel Sud del mondo, mentre sono in corso processi di integrazione regionale, stanno emergendo potenze sub-regionali, come l'India, il Brasile e la Nigeria.

Naturalmente, quella che ho definito come la tendenza di fondo della storia contemporanea, cioè la tendenza all'unità, non è destinata ad affermarsi in modo lineare. Essa è contrastata dalla tendenza alla frammentazione, che è espressione della rinascita del nazionalismo.

La prima e più rilevante manifestazione di questa tendenza è illustrata nel libro di Huntington sullo scontro delle civiltà. Secondo questa concezione, le civiltà sarebbero visioni del mondo chiuse, senza possibilità di comunicare tra loro. Il che comporta l'esclusione della prospettiva di una civiltà universale, basata su principi di convivenza comuni a tutta l'umanità e intesa come risposta al processo di globalizzazione. E' una formula alla quale ricorrono, per esempio, l'attuale governo indiano, che si ispira al nazionalismo indù, o quello cinese, il quale, in conseguenza del discredito che ha colpito il comunismo, cerca un nuovo fondamento di legittimità nell'ideologia neo-confuciana. Ma esiste anche un nazionalismo americano. Paradossalmente, esso è l'effetto della scomparsa del nemico degli Stati Uniti e del conseguente declino della componente universale dell'ideologia democratica che, all'epoca della guerra fredda era così intrisa di anticomunismo da confondersi con quest'ultimo. Così, il nazionalismo americano è diventato la giustificazione della sopravvivenza della politica di potenza, la quale non è però in grado (come ha mostrato il recente bombardamento dell'Irak) di fare evolvere il mondo verso la pace né di migliorare l'ordine internazionale. Tuttavia, essa trova una legittimazione nella mancanza di un'autorità mondiale di polizia, la quale impone agli Stati Uniti di continuare a svolgere il ruolo di gendarme del mondo nei confronti di quei soggetti che mettono in discussione l'ordine internazionale: i cosiddetti Stati fuorilegge e il terrorismo internazionale, spesso alimentato da questi Stati.

Ma c'è un secondo aspetto della tendenza alla frammentazione: il

nazionalismo etnico, che sfrutta lo spazio aperto dalla fine dell'ordine mondiale bipolare e dalla mancanza di un nuovo ordine mondiale. All'epoca della guerra fredda, la forte disciplina internazionale imposta dai blocchi sbarrava la strada al nazionalismo. Per di più, la popolarità di cui esso gode risiede nel fatto che si presenta come l'alternativa alle ideologie universali (democrazia e comunismo) che durante la guerra fredda hanno giustificato l'aspirazione delle grandi potenze alla supremazia mondiale.

Di fronte a questi processi, il monopolarismo americano rivela il proprio carattere transitorio. *Dopo la fine dell'ordine bipolare, la politica mondiale tende verso una distribuzione multipolare del potere.* Avere individuato questa tendenza non rappresenta il punto di arrivo, ma il punto di partenza di un'analisi che deve giungere a identificare la dinamica del sistema mondiale degli Stati. Innanzi tutto bisogna constatare che i soggetti di questo sistema in via di formazione saranno le grandi regioni del mondo, prima fra tutte l'Unione europea. L'affermazione del federalismo in Europa e nel mondo consentirà di offrire all'umanità una formula di convivenza politica capace di conciliare l'indipendenza e l'autogoverno delle nazioni con la loro appartenenza a comunità federali di grandi dimensioni e quindi di addomesticare la politica di potenza e di sconfiggere la tendenza alla frammentazione.

4.4. Le relazioni tra Europa e America

L'analisi delle relazioni tra Europa e America può offrire utili indicazioni circa la dinamica complessiva del sistema multipolare. Il carattere prevalente di queste relazioni sarà conflittuale o cooperativo? L'ascesa della potenza dell'Europa può essere paragonata a quella della Germania dopo l'unificazione politica, la quale, con la sua politica mondiale sfidò l'Impero britannico, mise in crisi il suo ruolo di stabilizzatore dell'economia mondiale, travolse l'equilibrio europeo degli Stati e trascinò l'Europa nelle guerre mondiali? Oppure a quella dell'Unione Sovietica, che durante la guerra fredda contese agli Stati Uniti il primato mondiale? E' pensabile che l'Europa possa coltivare l'aspirazione a sostituirsi agli Stati Uniti nella funzione di stabilizzatore dell'economia mondiale e di gendarme del mondo?

Anche se c'è chi (per esempio Martin Feldstein) sostiene che l'euro contiene in sé i germi della terza guerra mondiale, è ragionevole pensare che l'Europa perseguirà una politica di cooperazione con gli Stati Uniti nella prospettiva della cogestione, aperta alla partecipazione di altri raggruppamenti regionali di Stati, dell'ordine mondiale. Ammesso che fosse possibile, una politica dell'Europa orientata alla conquista della supremazia mondiale avrebbe costi altissimi. Ma è legittimo avanzare seri

dubbi che l'Europa possa riuscire là dove le due superpotenze hanno registrato un fallimento. Innanzi tutto, bisogna considerare che il costo degli armamenti necessari a perseguire questo disegno sarebbe proibitivo. Inoltre, il ritorno della politica di potenza comporterebbe l'interruzione del processo di globalizzazione e il riemergere del protezionismo, inteso come veicolo per rafforzare il potere di ciascuno Stato e per indebolire quello delle potenze rivali.

Il disegno di una *equal partnership euro-americana*, che Albertini aveva identificato fin dagli anni Sessanta e confermato nelle tesi del Congresso di Bari, è la sola che consenta di governare il processo di unificazione del mondo. Essa può diventare il *pilastro principale che potrà reggere l'edificio della pace mondiale, come l'asse franco-tedesco fu il primo nucleo attorno al quale si sviluppò la costruzione dell'unità europea*. La *equal partnership* presuppone ovviamente una convergenza di interessi, la quale, se non vorrà limitarsi a promuovere solo gli interessi euro-americani a spese del resto del mondo, dovrà estendersi ad altri soggetti: innanzi tutto il Giappone, ma anche la Russia, quando si sarà risolledata dalla crisi che la affligge, e progressivamente tutti gli altri Stati, secondo il modello dei cerchi concentrici. L'obiettivo da perseguire è un'alleanza o un "centro di gravità" o addirittura un vincolo confederale tra un primo nucleo di Stati democratici a economia di mercato, capace di imprimere un indirizzo centripeto alla politica mondiale, una tappa sulla via della creazione di quello che Einstein chiamò un "governo mondiale parziale".

In un mondo multipolare nel quale sono tramontate le aspirazioni all'egemonia mondiale, la sicurezza e lo sviluppo economico di ciascuno Stato non possono essere garantiti dalla politica di potenza, ma solo dalla cooperazione internazionale. La stabilità dell'ordine internazionale e il funzionamento dell'economia mondiale nell'epoca post-bipolare esigono una politica di cooperazione, basata sulla *convergenza tra le ragioni di Stato* degli Stati più influenti.

Soltanto un'Europa capace di agire, dotata non solo delle competenze economico-monetarie, ma anche di quelle relative alla politica estera e alla difesa, saprà esercitare un'influenza reale sugli Stati Uniti, sollevando questi ultimi dalle loro schiaccianti responsabilità mondiali e creando le condizioni favorevoli a isolare le tendenze nazionalistiche e a fondare sull'ONU l'ordine mondiale.

C'è un'analogia tra l'evoluzione del sistema europeo degli Stati e quella del sistema mondiale. Per molto tempo, la storia di entrambi i sistemi di Stati fu dominata dalla lotta per l'egemonia. Dopo il fallimento del tentativo degli Stati più potenti di prevalere con la forza, è diventato possibile imboccare la via della cooperazione per giungere all'unità

attraverso il consenso. E ciò è avvenuto perché *si è affermata la convinzione che le ragioni che spingevano alla collaborazione erano più forti di quelle dell'antagonismo ed è stata riconosciuta l'esistenza di superiori interessi comuni*. La seconda guerra mondiale ha segnato la sconfitta dell'ultimo tentativo di unificare l'Europa sotto l'egemonia della Germania, ma anche il declino della sovranità dei vincitori europei della guerra (Francia e Gran Bretagna) e l'avvio dell'integrazione europea. Così, la fine della guerra fredda non ha segnato soltanto il crollo del sistema sovietico, ma anche il declino della potenza degli Stati Uniti. E questi fatti sono stato accompagnati dall'emergere dell'Europa e dall'affermazione dell'esigenza della *Global Governance*.

E' ovvia la constatazione che il mondo comincerà la sua unificazione in condizioni molto più difficili di quanto non sia accaduto ai paesi della Comunità europea. Questi ultimi infatti poterono fondare il processo di integrazione su condizioni di notevole omogeneità per quanto riguarda sia il grado di sviluppo sia il regime politico (economie industriali e sistemi democratici) e sul protettorato degli Stati Uniti, che eliminò gli antagonismi militari in Europa occidentale. Se paragoniamo i processi di unificazione europea e mondiale, si può constatare che essi incontrano lo stesso ostacolo: la resistenza che gli Stati oppongono al trasferimento della sovranità a un governo sovranazionale. C'è tuttavia un fattore che ha svolto un ruolo importante nel promuovere l'unificazione europea e che non è attivo nel processo di unificazione mondiale: la minaccia di un nemico esterno. L'incentivo a costruire l'unità del mondo non può venire che da una convergenza di interessi tra i governi nazionali ad affrontare insieme problemi che gli Stati non sono più in grado di risolvere da soli.

4.5. Una nuova Bretton Woods: verso un'Unione economica e monetaria mondiale

Prendiamo ora in esame le prospettive future del processo di globalizzazione. La storia del processo di integrazione europea insegna che, dopo aver conseguito l'obiettivo del mercato comune, si è imposta la necessità di procedere nella direzione dell'Unione economica e monetaria. E' emersa, in altre parole, l'esigenza di governare il mercato unico con due strumenti: una moneta unica e delle politiche economiche comuni. Il processo di integrazione economica europea ha potuto raggiungere il traguardo dell'unione doganale nel 1968 grazie a due fattori internazionali: l'utilizzazione di una moneta unica (il dollaro) e della protezione militare degli Stati Uniti.

La fine del *Gold exchange standard* nel 1971, che ha dato inizio a un'epoca di cambi fluttuanti e di grande instabilità monetaria, deve essere

collegata all'indebolimento della *leadership* americana sul mondo occidentale e alla crescente competitività dell'economia europea. Da questi cambiamenti è nata l'esigenza di creare un'area di stabilità monetaria in Europa (SME), intesa come tappa sulla via dell'Unione economica e monetaria. Creare una protezione dalla fluttuazione dei cambi era la condizione indispensabile a far funzionare il mercato europeo

La crescente instabilità monetaria, che oggi mette in pericolo il processo di globalizzazione e fa sorgere il rischio di un drammatico ritorno al protezionismo, è una conseguenza del declino del ruolo di stabilizzatore dell'ordine economico e monetario mondiale, assicurato dagli Stati Uniti dalla fine della seconda guerra mondiale. La nascita dell'euro segna l'avvio della transizione verso un sistema monetario internazionale a carattere multipolare.

Il fatto è che l'Unione europea non aspira a sostituirsi agli Stati Uniti nel ruolo di stabilizzatore dell'economia mondiale, come tentò di fare la Germania quando entrò in crisi l'Impero britannico. Quindi, un nuovo ordine economico mondiale può nascere solo sulla base della cooperazione tra le grandi aree economiche: innanzi tutto, tra quelle dell'euro, del dollaro e dello yen e poi delle altre aree economiche a mano a mano che raggiungeranno un grado di integrazione tale da fare sorgere l'esigenza della moneta unica.

Il problema è dunque quello di istituzionalizzare un ordine monetario internazionale multipolare che promuova la cooperazione e risolva i conflitti, come è avvenuto con la formazione dello SME in seno alla Comunità europea (una comunità di Stati senza una potenza dominante), inteso come tappa sulla via della moneta unica.

Una nuova Bretton Woods, cioè una riforma delle istituzioni finanziarie internazionali deve ispirarsi in primo luogo al principio dell'ampliamento della rappresentanza nei centri decisionali. In sostanza, al tavolo dove si prendono le decisioni determinanti per l'avvenire dell'economia mondiale devono sedere i rappresentanti delle grandi aree economiche. Si deve formare un organismo politico, che Delors ha definito Consiglio di sicurezza economica, ma potrebbe essere semplicemente il G7 allargato (c'è chi parla infatti di un G22).

Questo organismo dovrà coordinare le politiche monetarie con le altre politiche necessarie a correggere le distorsioni di un processo di globalizzazione abbandonato al libero gioco delle forze del mercato. In questa prospettiva, l'analogia con i problemi che la Comunità europea dovette affrontare dopo la conclusione del periodo transitorio del Mercato comune (Unione economica e monetaria) è evidente.

Non si tratta infatti di ricostruire soltanto un ordine monetario internazionale, ma di rispondere a questioni globali, come la disoccupa-

zione, le migrazioni internazionali, i diritti sociali, il lavoro minorile, la salute, l'ambiente e così via. Sono problemi che si riverberano nell'attività delle organizzazioni economiche internazionali, ma che non trovano risposte adeguate, in mancanza dei poteri necessari e della pluralità delle sedi nelle quali questi problemi sono affrontati. Sarà quindi necessario non solo incrementare i poteri delle nuove istituzioni economiche internazionali, ma anche creare un centro di coordinamento di funzioni, che ora sono disperse in molte istituzioni che operano in modo indipendente le une dalle altre (G7, IMF, WB, WTO, ILO, UNEP ecc.).

Bisogna infine tenere conto del fatto che le risorse finanziarie internazionali devono essere considerevolmente accresciute, per consentire loro di essere più efficaci nel fronteggiare le crisi. La tassa Tobin, da prelevarsi sui movimenti internazionali di capitali a breve termine (i maggiori responsabili del disordine finanziario), consentirebbe di attribuire risorse proprie a quelle istituzioni, che in tale modo acquisirebbero una maggiore autonomia e capacità di iniziativa.

4.6. La politica estera e di sicurezza dell'Europa e il nuovo ordine mondiale

Ciò che si legge nel Libro Bianco del governo francese sulla difesa del 1994 ("per la prima volta della sua storia, la Francia non conosce più minacce dirette alle frontiere") è valido non solo per tutti i paesi dell'Unione europea, ma anche per la maggior parte degli altri Stati, soprattutto i più potenti. Per questa ragione, il modello di difesa europeo deve essere concepito in modo che l'Europa possa dare il proprio contributo a costruire un ordine internazionale stabile e un mercato mondiale aperto. Le forze armate europee dovranno quindi impegnarsi a intervenire, se necessario, contro chi minaccia il perseguimento di questi obiettivi. Il governo francese ha tratto le conseguenze di questa nuova concezione della difesa, abolendo la leva obbligatoria, istituendo un esercito di professionisti di piccole dimensioni e proponendo un servizio civile. Sono queste le linee fondamentali alle quali si dovrà ispirare il futuro modello europeo di difesa. Ma va sottolineato che è un modello che non è realizzabile a livello nazionale. Lo Stato nazionale non ha le risorse sufficienti a fondare l'esercito europeo sugli strumenti tecnologici (sistema informatico e satelliti per esplorare il teatro delle operazioni) per agire in modo indipendente dagli Stati Uniti, né ha la forza e il consenso necessari a stimolare tra i giovani l'impegno per i valori civici, che solo un servizio civile europeo nell'ambito di una Federazione europea potrebbe promuovere.

La formazione di un governo europeo responsabile della politica

estera e di sicurezza costituisce la condizione per giungere a una reale revisione della NATO, perché consentirebbe di mutare i rapporti di forza tra Europa e America. Il semplice allargamento a Est della NATO suscita reazioni di diffidenza in Russia e rischia di essere un fattore di rafforzamento del nazionalismo e dei gruppi di potere militari di Mosca. L'allargamento è stato possibile grazie a un'intesa tra NATO e Russia. L'*Atto fondatore* dell'accordo NATO-Russia, stipulato nel 1997, che ha deciso l'ingresso della Russia nella NATO in qualità di membro associato, ha cancellato i confini di Yalta. Però i limiti dell'*Atto fondatore* stanno nel fatto che si tratta di un accordo tra due soli soggetti politici. Di conseguenza, la sua interpretazione lascia spazio a un margine di ambiguità: mentre la Russia dà l'impressione di voler condizionare l'azione della NATO, gli americani sostengono che questo non avverrà.

Tutto ciò mostra che l'anello mancante, che consentirebbe di fare evolvere in modo decisivo il mondo verso un ordine pacifico, è un'Europa capace di agire come un soggetto unico. Un'Europa dotata di un proprio sistema di sicurezza indipendente non è percepita come un pericolo dalla Russia. L'Europa può modificare profondamente le tendenze della politica mondiale, innanzi tutto condizionando la politica estera degli Stati Uniti e spingendo questi ultimi a cooperare più strettamente con la Russia. Più in generale essa tenderà ad assumere il ruolo di cerniera tra Est e Ovest e tra Nord e Sud, perché ha un interesse vitale, a differenza degli Stati Uniti, a sviluppare relazioni positive di cooperazione con le aree contigue del mondo ex-comunista, del Mediterraneo e dell'Africa. Il primo compito è quello di completare l'unificazione dell'Europa verso Est e verso Sud. Ma, nello stesso tempo, si impone l'esigenza di rafforzare le istituzioni internazionali (l'OSCE, la Convenzione di Lomé e il Partenariato Euro-Mediterraneo), che legano l'Europa ai continenti vicini.

La NATO, rimasta senza nemico, perché la Russia tende a trasformarsi in una *partner* degli Stati Uniti, cambierà natura, quando sarà compiuta la formazione di un'Europa indipendente. La sua potente macchina di guerra, assoggettata a un sistema di controlli reciproci volto a creare un clima di fiducia, renderà inutile il mantenimento di ampi apparati militari e favorirà la riduzione degli armamenti. E' una funzione analoga a quella svolta dall'OSCE, verso la quale la NATO tendenzialmente convergerà. Se la NATO avrà un futuro, la sua funzione fondamentale non sarà più quella di difendere i suoi membri da un'aggressione esterna, ma invece di agire nell'ambito di operazioni di polizia internazionale in seno all'OSCE o all'ONU.

La formazione di una *partnership* tra eguali euro-americana permetterà di prendere un'iniziativa volta a creare un sistema di sicurezza

collettiva in Asia, cui gli americani da soli non riescono a far fronte. Il successo dell'iniziativa esige l'appoggio della Russia e del Giappone, le due potenze asiatiche più legate al mondo occidentale e la progressiva estensione al resto dell'Asia di un Sistema di Sicurezza trans-euroasiatico, secondo le linee della proposta contenuta nel libro di Brzezinski *La grande scacchiera*. La via più agevole per realizzare quel progetto sembra essere l'estensione all'intero continente asiatico dell'Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa e dei principi della sicurezza reciproca e della difesa non offensiva, che hanno consentito di superare il conflitto Est-Ovest e possono avviare il mondo verso il superamento del conflitto Nord-Sud.

Il problema della sicurezza in Asia è posto all'ordine del giorno dagli esperimenti nucleari di India e Pakistan e dall'impotenza degli Stati Uniti a fermare la proliferazione nucleare. Questa drammatica prospettiva può rappresentare per le grandi potenze un incentivo a impegnarsi a perseguire l'obiettivo dell'eliminazione delle armi nucleari, sottoscritto nel 1995 con il rinnovo a tempo indeterminato del Trattato di non proliferazione dalla grandissima maggioranza degli Stati-membri dell'ONU.

E' un obiettivo che può essere conseguito con l'istituzione di *un'autorità mondiale dotata del potere di controllare l'energia nucleare, come proposto dal Piano Baruch fin dal 1946*. Il meccanismo che può offrire all'ONU strumenti efficaci per controllare il processo di disarmo sul piano mondiale è quello delle ispezioni in loco, sperimentate con successo in seno alla Conferenza per la Sicurezza e la Cooperazione europea e dai Trattati per la riduzione degli armamenti nucleari e più recentemente utilizzato in Irak dall'Agenzia per l'energia atomica.

Il solo soggetto politico che può perseguire questo disegno è l'Europa. Come la riconciliazione tra Francia e Germania, che ha determinato il superamento delle tensioni militari in Europa e la distensione tra Stati Uniti e Russia ha coinciso con la fine della corsa agli armamenti nell'emisfero settentrionale, la nascita della Federazione europea può cambiare le relazioni tra Nord e Sud e promuovere la partecipazione dei paesi in via di sviluppo alla costruzione di un nuovo ordine mondiale.

4.7. Cooperazione internazionale, convergenza delle ragioni di Stato e situazioni intermedie tra anarchia internazionale e Federazione mondiale

Si è criticata questa analisi, fondata sui concetti di cooperazione internazionale e di convergenza delle ragioni di Stato, sulla base dell'argomentazione che il federalismo rappresenta un'alternativa teorica rispetto a questi due concetti e che quindi la loro utilizzazione rappresen-

terebbe un cedimento alla concezione internazionalistica della politica. Questa critica non tiene conto del fatto che la transizione dall'anarchia internazionale alla Federazione mondiale non può avvenire attraverso un salto qualitativo (il caso della formazione degli Stati Uniti d'America costituisce un'eccezione, che è stata spiegata in base a irripetibili circostanze storiche), senza essere preparata da un lungo processo evolutivo e dalla formazione di istituzioni intermedie.

Qualsiasi riflessione sull'unificazione del mondo non può che riferirsi al precedente dell'unificazione europea, il quale mette in luce come il superamento della sovranità nazionale sia preparato da un processo di lungo periodo. Il che rinvia a una riflessione sulle situazioni intermedie.

Fin dal 1960, Albertini (nell'articolo su *La "force de dissuasion" francese*) aveva corretto la tesi che Spinelli aveva sostenuto nell'articolo del 1957, intitolato *La beffa del Mercato comune*, nel quale aveva formulato la previsione del fallimento del Mercato comune a causa della mancanza di istituzioni federali europee. Albertini spiegò che il successo del Mercato comune doveva essere attribuito a due condizioni politiche: l'eclisse della sovranità degli Stati nazionali e l'egemonia americana sull'Europa. Partendo dall'ipotesi, espressa da una componente del pensiero liberale (da Adam Smith a Lionel Robbins), secondo la quale il funzionamento dei meccanismi del mercato presuppone determinate condizioni politiche, Albertini, benché abbia appreso molto da questa corrente di pensiero, se ne allontanò. Non riteneva infatti che lo Stato rappresentasse l'unico presupposto politico del funzionamento del mercato. Secondo Albertini, esistono determinati assetti internazionali di potere che surrogano, sia pure in modo parziale, il ruolo dello Stato e consentono di attivare alcuni meccanismi del mercato sul piano internazionale. In definitiva, la crisi dello Stato nazionale, che è determinata dall'inadeguatezza di questa forma di organizzazione politica di fronte all'internazionalizzazione del processo produttivo, ha attivato l'egemonia americana sull'Europa occidentale e la convergenza delle ragioni di Stato tra gli Stati membri della Comunità europea. Sono questi i fattori politici che spiegano come si sia formato il Mercato comune senza Federazione europea.

In altri termini, è stato possibile progredire sulla via della costruzione dell'unità europea anche senza la Federazione europea, sulla base della semplice cooperazione tra gli Stati nell'ambito di istituzioni confederali. Alcuni degli obiettivi che il pensiero costituzionalistico riteneva fosse possibile raggiungere solo con la Federazione europea (il mercato comune, la moneta unica ecc.) sono stati conseguiti prima. Certo, la Federazione europea renderà irreversibili quelle acquisizioni, perché permetterà di fondarle sulle solide basi di un governo europeo. Resta tuttavia il fatto che il metodo funzionalistico ha consentito di costruire una parte dell'unità

europea senza uno Stato europeo.

Alle stesse conclusioni era giunto Spinelli nel *Rapporto sull'Europa* del 1965, dove si legge: "Oggi... un'iniziale realtà europea esiste... L'Europa non ha ancora una testa politica, ma ha ormai un corpo, che è quello delle Comunità. Sono stati i funzionalisti a vincere la gara della prima creazione europea vitale, e perciò quel tanto di Europa che è nato non è né l'Europa del popolo, né quella degli Stati, ma quella degli uffici sovranazionali. Il tema politico posto dai federalisti e dai confederalisti è tutt'altro che scomparso, ma la realtà eurocratica ha indotto gli uni e gli altri a metter da parte le loro vecchie polemiche contro il metodo funzionale. Entrambi accettano ormai l'Europa degli uffici con la loro tenace costruzione di minuziose regole comuni. Ma entrambi chiedono che questa amministrazione sia subordinata ad un potere politico: ad un governo federale nel primo caso, ad un consesso di capi di governi nell'altro".

Per quanto riguarda in particolare le istituzioni europee, si può affermare che esse mostrano che l'integrazione economica (la formazione di uno spazio economico unificato) e l'unificazione politica (la creazione di strutture politiche sovranazionali, come il Parlamento europeo eletto a suffragio universale) riposano su due condizioni strutturali. La prima è l'interdipendenza economica e sociale tra le nazioni. La seconda è la scomparsa degli antagonismi militari tra gli Stati.

E' ovvio che la premessa del processo di integrazione economica è la scomparsa della guerra come mezzo per risolvere i conflitti internazionali. E' vero che, secondo il punto di vista federalistico (da Kant a Lord Lothian), la pace può essere garantita solo attraverso la Federazione. Tuttavia, *la propensione da parte degli Stati a rinunciare all'uso della forza per risolvere le loro controversie deve essere considerata come la condizione fondamentale di qualsiasi processo di integrazione.*

Questo concetto può essere utilmente impiegato per interpretare il processo di integrazione europea, il quale ha mutato profondamente le relazioni tra gli Stati, determinando un cambiamento così radicale per quanto riguarda le aspettative di guerra da far scomparire la politica di potenza. La cooperazione, invece dell'antagonismo, è diventata la tendenza di fondo della politica estera degli Stati-membri della Comunità europea.

Questo concetto può esprimersi anche come "convergenza delle ragioni di Stato tra più Stati" (Albertini, "Le problème monétaire et le problème politique européen", *Le Fédéraliste*, XIV, 1972, p. 90). Lo sviluppo dei processi di cooperazione e di integrazione economica sarebbe impossibile in un clima internazionale caratterizzato da forti tensioni, politica di potenza, continue minacce alla sicurezza degli Stati e un incombente rischio di guerra. Al contrario, la cooperazione internazionale e ancor più i processi di integrazione creano "solidarietà di fatto"

(l'espressione è di Monnet) tra gli Stati a seguito della formazione di una solida rete di interessi di carattere sovranazionale, che sarebbero danneggiati o addirittura sacrificati in un mondo che vivesse in un clima di insicurezza e di tensioni continue. La consapevolezza della rilevanza di questa dimensione del processo di unificazione europea aveva indotto Albertini a definire come "federalismo debole" la concezione funzionalistica di Monnet.

Questi concetti sono utilizzabili per studiare il processo di unificazione del mondo.

4.8. La Federazione europea come modello e come motore dell'unificazione mondiale

Il successo dell'azione politica per costruire la Federazione europea sarà un evento decisivo per l'avvenire del federalismo, perché dimostrerà che è possibile far vivere un'unione di Stati al di là delle nazioni e, in particolare di nazioni divise da conflitti secolari. La Federazione europea non sarà solo un *modello* per l'unificazione delle altre regioni e per il mondo intero (riforma dell'ONU), ma svolgerà anche il ruolo di *motore* del processo di unificazione delle grandi regioni del mondo e del mondo intero.

Innanzitutto, l'esempio del processo federativo dell'Europa determinerà l'accelerazione di processi analoghi, che sono in corso, con diversi gradi di sviluppo, nelle altre regioni del mondo, rinvigorerà il federalismo negli Stati Uniti e in India, dove ha subito un'involuzione centralistica, e porrà il problema della riforma in senso federale dell'ONU.

Inoltre, bisogna considerare che l'Unione europea è la prima potenza commerciale del mondo. Di conseguenza, essa ha un interesse vitale a mantenere aperto il mercato mondiale e a rafforzare le istituzioni che consentono di perseguire questa finalità. E' questa la motivazione fondamentale che ha spinto l'Unione europea a promuovere, contro la resistenza opposta dagli Stati Uniti, la costituzione della WTO, che è espressione dell'esigenza di dare nuove regole del gioco alla competizione globale e a farle rispettare da tutti.

Le innovazioni istituzionali, che caratterizzano la sua struttura, prefigurano una politica estera di tipo nuovo, una politica di unificazione, che rinuncia a esprimersi con i mezzi della potenza. Attraverso forme di aggregazione, più o meno serrate a seconda della necessità, in conformità con il modello dei cerchi concentrici, l'Unione europea ha creato istituzioni che le hanno permesso di stringere legami economici con tutto il mondo. L'*adesione* è lo strumento specifico della politica di unificazione. L'*associazione* e la *cooperazione* sono gli strumenti che servono a preparare l'unificazione.

Consideriamo ora il contributo della Federazione europea alla soluzione dei problemi della sicurezza. Le grandi linee di ciò che sarà il modello europeo di difesa sono definite dal contesto interno e internazionale nel quale opererà il governo europeo. Innanzi tutto, la struttura multinazionale e federale dello Stato europeo costituirà un limite a una politica estera aggressiva. Inoltre, la tendenza del sistema mondiale degli Stati a evolvere verso un multipolarismo senza potenze egemoniche tenderà a creare condizioni favorevoli alla stabilità politica e alla cooperazione internazionale. La previsione che si può formulare sulla base di queste considerazioni è che l'Europa potrà affidare la propria sicurezza a un sistema difensivo di piccole dimensioni. E se vorrà mantenere un piccolo apparato militare, i suoi sforzi dovranno essere orientati a promuovere un ordine mondiale fondato sul diritto e a proteggerlo, mettendo le proprie truppe a disposizione di un corpo di polizia internazionale alle dipendenze dell'ONU.

La differenza sostanziale tra la Federazione europea e tutte le altre Federazioni finora esistite risiede nel fatto che, mentre queste ultime hanno subito un processo di centralizzazione, dovuta alla forte pressione politico-militare esercitata dalle grandi potenze, la Federazione europea nascerà in un mondo nel quale l'interdipendenza globale e il declino della politica di potenza svilupperanno poderose tendenze alla cooperazione e alla organizzazione internazionale, che essa stessa contribuirà a consolidare.

La Federazione europea, in quanto negazione dello Stato sovrano, 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 di altre regioni del mondo e di tutta l'umanità attraverso la riforma dell'ONU, e *decentralata*, sprovvista cioè di tutti i caratteri istituzionali degli Stati sovrani finora esistenti, perché composta da comunità federate che pretendono di mantenere un grado di autonomia superiore a ogni precedente costituzione federale. D'altra parte, sarà attiva la tendenza opposta, quella alla chiusura e all'accentramento del potere, cioè alla formazione di un'identità collettiva analoga a quella nazionale, ma che avrà comunque un carattere precario, considerata la difficoltà di radicare un'identità nazionale in una società multinazionale e in un'epoca post-nazionale.

5. La politica estera della Federazione europea e il ruolo dei federalisti

Nel nuovo ciclo politico che si è in pratica già aperto con la nascita dell'euro, il punto di riferimento privilegiato del federalismo organizzato

sarà la politica estera della Federazione europea, in quanto veicolo dell'espansione del federalismo nel mondo. *L'Europa sarà il paese guida del federalismo, come nel nostro secolo gli Stati Uniti lo sono stati per la democrazia.*

5.1. Quale sarà il ruolo dei federalisti dopo la ratifica della Costituzione europea?

A questo punto dobbiamo domandarci se sarà necessario, come alcuni sostengono, un impegno politico dei federalisti nel consolidamento della Federazione europea.

E' da notare che negli Stati Uniti i federalisti si impegnarono in questa politica dopo la ratifica della Costituzione, perché le istituzioni federali erano così fragili che rischiavano continuamente di disgregarsi. La popolazione era dispersa sull'immenso territorio della costa orientale. La mancanza di strade rendeva così difficili le comunicazioni e i trasporti, che generalmente il viaggio dal New Hampshire a Filadelfia, la prima capitale degli Stati Uniti, durava quasi due settimane, dalla Georgia quasi tre. Questo semplice dato è già sufficiente a mostrare come la popolazione degli Stati Uniti fosse così poco integrata sotto il profilo economico e sociale che pareva un'impresa disperata organizzare Stati sostanzialmente autosufficienti, secondo una forma di esistenza politica unitaria, sia pur blanda, come quella federale. I pericoli di disgregazione venivano dai limiti del modo di produzione dominante (agricolo) e dai mezzi di trasporto (cavallo e nave), che rendevano precarie le possibilità di governare da un unico centro un territorio così vasto.

In base a queste considerazioni, non si vede quali possano essere le spinte separatistiche che consigliano un impegno dei federalisti in una politica di consolidamento della Federazione. D'altra parte, il nazionalismo etnico, che oggi costituisce la tendenza disgregatrice più minacciosa ed è espressione della crisi di legittimità dello Stato nazionale, sarà verosimilmente ridimensionato dalla istituzione della Federazione europea. E, ancora più inconsistente appare l'eventualità di un pericolo esterno che minaccerebbe la stabilità delle istituzioni federali.

Resta il fatto che *la scelta dell'impegno politico per consolidare la Federazione europea rappresenta una rottura drammatica con il passato: la rinuncia all'autonomia.* Non ci si può nascondere infatti che questa è la conseguenza necessaria di un impegno orientato verso la gestione, e quindi verso la conservazione, del potere europeo. In tempi ormai lontani, Albertini aveva scritto: "Nessuno obbligherà i federalisti, anche se col loro contributo si formerà l'Europa per la quale si battono, a fiancheggiare il governo europeo. Anche a costo di essere scherniti, come si è

verificato, i federalisti più coscienti hanno sempre sostenuto che il loro posto, in Europa, sarà all'opposizione". E proseguiva: "Voglio spiegare questo paradosso: la partecipazione alla costruzione di uno Stato che sappiamo già di dover criticare. Non è affatto sconcertante. E' il paradosso del progresso sulla strada della rivoluzione. La rivoluzione è mondiale e universale. Per tale ragione, ogni progresso su questa via perde il suo senso, per chi se ne assume la responsabilità se egli non accetta questo destino: restare all'opposizione dopo aver assolto questo compito".

Sono parole chiare che prefigurano la scelta che oggi ci viene proposta da alcuni. Ma dobbiamo essere consapevoli delle conseguenze di questa scelta. Chi vuole gestire il potere europeo deve dichiararsi disponibile a servire la ragion di Stato della Federazione europea, a venire a patti con il nazionalismo europeo e a perdere l'anima federalista.

I partiti rivoluzionari del passato hanno vissuto un dramma analogo: la democrazia in un solo paese dopo la rivoluzione francese, per contrastare l'accerchiamento delle monarchie, il socialismo in un solo paese dopo la rivoluzione russa, per contrastare l'accerchiamento capitalistico. Lo sbocco obbligato di quelle scelte fu il tradimento dei valori universali di cui quei partiti rivoluzionari erano portatori e il nazionalismo.

Certo, qualcuno dovrà gestire il potere europeo. Ma è questo il nostro compito? Chi governa uno Stato esercita una responsabilità diversa da chi persegue obiettivi rivoluzionari. Mentre siamo sicuri che ci sarà chi governerà bene l'Europa, anche se ne dovrà servire la ragion di Stato, non si vede chi, al di fuori del piccolo gruppo dei federalisti, saprà tramandare alle generazioni future e al resto del mondo la fiaccola accesa da Spinelli a Ventotene. Sono sicuro che nel Movimento ci sono forze disponibili ad accettare questa nuova sfida.

5.2. Si ripropone la scelta tra Partito e Movimento

L'esperienza della formazione degli Stati Uniti d'America mostra che l'impegno nella politica di consolidamento delle istituzioni federali fu accompagnata da una scelta organizzativa corrispondente: la formazione di un partito federalista, che governò gli Stati Uniti per due legislature, svolse la necessaria opera di consolidamento delle istituzioni federali e, quando manifestò pericolose tendenze autoritarie, fu estromesso dal governo e sostituito dal partito repubblicano.

E, in effetti, se l'impegno politico dei federalisti in Europa non si concluderà con l'entrata in vigore della Costituzione federale, ma dovrà continuare per un tempo indeterminato, come alcuni sostengono, *lo strumento del Movimento appare del tutto inadeguato alle esigenze della lotta politica in uno Stato pienamente costituito*. La scelta dei federalisti

europei di organizzarsi in Movimento è stata determinata dall'esigenza di sottrarsi ai condizionamenti della lotta politica nazionale e di promuovere lo schieramento delle forze europeistiche contro quelle della resistenza nazionale, rendendo operante la linea di divisione tra nazionalisti e federalisti.

Inoltre, la struttura del Movimento è stata scelta per svolgere un ruolo di *iniziativa*, che implica che si affidi il ruolo di *esecuzione* ai poteri costituiti (partiti e governi). Se questa divisione del lavoro ha ancora un senso (e io credo che lo abbia, anche se si pensa alla prospettiva dell'impegno politico per la Federazione mondiale), dovrebbe essere evidente che il consolidamento della Federazione europea è un compito che spetta al governo europeo e ai partiti europei. Di conseguenza, la scelta di impegnarsi nella lotta politica europea dopo la costituzione della Federazione e all'interno delle sue istituzioni richiederà una scelta organizzativa coerente: quella *della trasformazione del Movimento in Partito*.

In realtà la scelta organizzativa del Movimento si conferma come la più adatta a intervenire in modo efficace in un mondo in cui la Federazione europea sarà un soggetto attivo nella politica mondiale. In definitiva, il Movimento federalista dovrà mantenere la propria autonomia di pensiero e di azione rispetto al potere europeo, il quale obbedirà agli imperativi della propria ragion di Stato, che non sempre coincideranno con lo sviluppo del federalismo nel mondo. Il valore fondamentale da salvaguardare è dunque l'autonomia federalista. L'indicazione di Albertini relativa alla politica di opposizione, che i federalisti dovranno promuovere dopo la formazione della Federazione europea, deve essere valutata in questa prospettiva. *L'autonomia dei federalisti non si tradurrà necessariamente in un'opposizione a tutte le scelte politiche del governo europeo, ma solo a quelle che si orienteranno nel senso della chiusura e del nazionalismo europeo.*

In ogni caso, i federalisti dovranno assolvere al compito di coscienza critica del governo europeo, mantenendo un'autonoma capacità di proposta e di stimolo e, se necessario, di opposizione.

6. Come pensare la transizione alla Federazione mondiale

L'analisi del ruolo dell'Europa nel mondo ha consentito di inoltrarci in una regione inesplorata e di prendere in esame un aspetto della transizione verso la Federazione mondiale. Ora è giunto il momento di tentare di affrontare questo tema nei suoi termini complessivi, tenendo conto che si tratta del problema teorico-pratico di maggiore rilievo in vista dell'impostazione di una strategia per la Federazione mondiale.

Il contributo più significativo di Hans Kelsen alla definizione del

pensiero federalista consiste in una riflessione sulla transizione verso il governo mondiale. Kelsen condivide il punto di vista di Kant, secondo cui il fine fondamentale del diritto è la pace e il solo modo per garantire una pace universale e permanente e per eliminare la guerra è l'estensione del diritto a tutto il pianeta. E poiché la caratteristica essenziale del diritto è quella di istituire un ordine coercitivo, attribuendo il monopolio della forza al governo nell'ambito di uno Stato, per realizzare la pace universale, occorre "unire tutti i singoli Stati... in uno Stato mondiale, concentrare tutti i loro strumenti di potere, le loro forze armate, e porli a disposizione di un governo mondiale sottoposto a leggi varate da un Parlamento mondiale. Se agli Stati si permette di continuare ad esistere solo come membri di una potente Federazione mondiale, allora la pace tra loro sarà assicurata nella stessa effettiva misura che tra gli Stati membri degli Stati Uniti di America o tra i Cantoni della Confederazione svizzera".

Tuttavia, Kelsen cerca di collocare questo disegno nella storia e in particolare nel contesto dei negoziati tra le grandi potenze, che si sarebbero conclusi, dopo la fine della seconda guerra mondiale, con l'istituzione dell'ONU. Il libro *La pace attraverso il diritto* fu pubblicato nel 1944, un anno prima dell'istituzione dell'ONU, ma già in quel momento Kelsen poteva affermare con sicurezza: "Al momento, comunque, un tale Stato mondiale non è nell'ambito delle possibilità della realtà politica, poiché è anche incompatibile con 'il principio dell'eguaglianza sovrana' sul quale, sulla base della Dichiarazione sottoscritta dai governi degli Stati Uniti, del Regno Unito, dell'Unione Sovietica e della Cina il 1° novembre 1943 a Mosca, sarà basata l'organizzazione internazionale da istituire dopo la guerra".

Di conseguenza, Kelsen sposta la riflessione sul processo di transizione verso lo Stato mondiale: "Da un punto di vista strategico", egli afferma, "non v'è che una domanda seria: qual è il prossimo passo da compiere su questa strada?". Un disegno politico, per quanto nobile e importante sia nell'intenzione di migliorare le condizioni della convivenza politica, resta confinato nel regno dei sogni se non individua i possibili percorsi della sua realizzazione.

Kelsen sottolinea la singolare analogia tra l'anarchia delle comunità primitive e quella della comunità internazionale. Su questa analogia egli fonda l'ipotesi che il processo di transizione dalla società primitiva all'ordinamento giuridico statale offra un criterio di orientamento per quanto riguarda l'evoluzione della comunità internazionale. In altri termini, la transizione verso la Federazione mondiale è un processo di lungo periodo paragonabile alla costituzione delle prime forme di Stato, la cui struttura politica si cristallizzò alla fine di un lungo processo di centralizzazione del potere. "Molto prima che i Parlamenti venissero ad

esistere come corpi legislativi”, egli scrive, “furono istituite le Corti per applicare il diritto a casi concreti. Ed è interessante notare che il significato del termine ‘parlamento’ originariamente fosse quello di ‘corte’. In una società primitiva le Corti difficilmente erano qualcosa di più che tribunali di arbitrato. Esse dovevano decidere solo se il delitto fosse stato effettivamente commesso o meno, come sostenuto da una parte, e quindi, qualora il conflitto non potesse essere regolato con un accordo pacifico, se una parte fosse autorizzata ad eseguire la sanzione contro l’altra secondo il principio dell’autodifesa. Solo in un momento successivo divenne possibile abolire completamente la procedura dell’autodifesa e rimpiazzarla con l’esecuzione di una decisione di una Corte attraverso un potere esecutivo centralizzato, una forza di polizia dello Stato. La centralizzazione del potere esecutivo è l’ultimo passo in questa evoluzione dalla comunità decentrata prestatuale alla comunità centralizzata che noi chiamiamo Stato”. E così conclude: “Abbiamo buone ragioni per ritenere che il diritto internazionale... si sviluppi nella stessa maniera del diritto primitivo delle comunità prestatuali”.

Di conseguenza, Kelsen avanza l’ipotesi che la creazione di una Corte internazionale rappresenti il primo passo sulla via che porta alla Federazione mondiale.

L’evoluzione istituzionale delle istituzioni europee conferma questa ipotesi. La prima istituzione della Comunità europea che si è affermata come un potere sovranazionale è stata la Corte europea di giustizia, poi il Parlamento europeo, a seguito dell’elezione diretta, ha accresciuto i propri poteri legislativi e si è imposto progressivamente come un’assemblea sovranazionale, da ultimo emergerà il potere di governo della Commissione europea.

C’è però un aspetto della concezione di Kelsen che oggi appare superato: egli intende la Federazione mondiale come una Federazione di Stati nazionali. Non prevede quindi livelli di governo intermedi tra quello nazionale e quello mondiale. Il limite di questa proposta istituzionale sta nel fatto che non risolve il problema della disuguaglianza tra gli Stati, che è la causa di una delle più gravi disfunzioni dell’Assemblea generale dell’ONU, perché comporta l’equiparazione di Stati-città, come San Marino, con Stati-continente, come la Cina. Il principio di sussidiarietà suggerisce che gli Stati nazionali siano rappresentati a livello di macro-regioni e che queste, a loro volta, siano rappresentate a livello mondiale.

6.1. L’emergere di istituzioni giudiziarie mondiali

Mentre durante la guerra fredda l’ONU, priva com’era di poteri propri, fu paralizzata dai veti incrociati tra le due superpotenze, dopo la

caduta del muro di Berlino e la disgregazione del blocco comunista e dell'Unione Sovietica, non ci sono più Stati dotati di potere e di risorse tali da aspirare all'egemonia mondiale. In conseguenza di ciò, si è affermata una nuova generazione di organizzazioni internazionali come la WTO, che ha attivato un meccanismo di carattere giudiziario per la composizione dei conflitti commerciali, e il Tribunale Penale Internazionale (TPI), che è dotato di poteri diretti nei confronti degli individui che hanno compiuto crimini contro l'umanità. L'avvento di queste istituzioni giudiziarie sembra confermare l'ipotesi di Kelsen. Esse mostrano che è in atto un processo, che incontra poderose forze contrarie arroccate dietro i baluardi delle sovranità nazionali, di formazione di un ordine internazionale fondato sul diritto e garantito da istituzioni giudiziarie, le prime che, in tempi remoti, si sono costituite nel processo di formazione dello Stato.

Queste istituzioni sono il riflesso dei cambiamenti strutturali subiti dal sistema mondiale degli Stati in conseguenza del processo di globalizzazione e della formazione della società civile globale. La sovranità statale è condizionata in modo crescente e pervasivo da una ragnatela sempre più estesa e intricata di trattati, accordi e normative internazionali, che rappresentano veri e propri vincoli all'autonomia dei governi e dei Parlamenti degli Stati. E' un segno rilevante che è in corso un processo che tende a superare la tradizionale distinzione tra politica interna e politica estera. Di qui l'esigenza di istituzioni mondiali che assolvano ai compiti cui quelle nazionali non riescono più a far fronte.

Se dunque gli Stati vogliono continuare a beneficiare dei vantaggi di un mercato mondiale aperto, hanno bisogno di norme e di un arbitro che consenta di risolvere i loro conflitti. E' vero che continuano a essere riluttanti ad accettare come vincolanti le sentenze dei tribunali internazionali. Tuttavia le necessità della convivenza pacifica e dell'osservanza delle norme dalle quali dipendono le relazioni pacifiche tra gli Stati spinge questi ultimi a ricercare un arbitro per risolvere i loro conflitti. Questo è il significato del meccanismo giudiziario istituito in seno alla WTO per la soluzione dei conflitti commerciali tra gli Stati-membri.

Più innovativo è il significato del TPI, il quale rispetto ai tribunali *ad hoc* di Norimberga e di Tokio e di quelli istituiti per giudicare i crimini compiuti nell'ex-Jugoslavia e nel Ruanda, avrà una competenza mondiale e permanente. D'altra parte, a differenza della Corte internazionale di Giustizia, che è competente a risolvere i conflitti tra gli Stati, *il TPI avrà il potere di incriminare e di punire gli individui*. La novità più significativa rappresentata dal TPI consiste nel fatto che gli individui diventeranno soggetti del diritto internazionale. E' questa la tendenza evolutiva più nuova del diritto internazionale nel mondo contemporaneo: la tendenza a superare la distinzione tra il diritto internazionale, che tradizionalmente

si indirizzava agli Stati e regolava le relazioni tra gli Stati, e il diritto interno, che si indirizzava agl'individui e regolava le relazioni tra gl'individui. In altre parole, con il TPI si compie un primo passo sulla via dell'affermazione di un potere diretto delle Nazioni Unite nei confronti degl'individui.

Ciò significa che *si è compiuto un primo passo sulla via della limitazione della sovranità degli Stati*. Come ha affermato Jesse Helms, il Presidente della Commissione esteri del Senato degli Stati Uniti, ciò che il governo americano teme è che i propri soldati impegnati in missioni all'estero possano essere giudicati da una Corte internazionale. Che la questione posta dall'istituzione del TPI sia la limitazione della sovranità nazionale è confermato dal governo francese, il quale ha annunciato che la ratifica del Trattato esigerà un emendamento della Costituzione che legittimi il potere di incriminare un cittadino francese da parte di una Corte internazionale.

Naturalmente il TPI non opererà in un vuoto politico. Esso non sarà indipendente dai rapporti di potere che governano il mondo, ma anzi la concezione di giustizia internazionale di cui sarà il veicolo rifletterà gli orientamenti dominanti nel mondo e in definitiva quelli prevalenti nel Consiglio di Sicurezza, che è il governo informale del mondo. Finché il mondo sarà diviso in Stati sovrani, ogni governo darà una propria diversa e divergente interpretazione della giustizia internazionale. In altri termini, senza un governo e un Parlamento mondiali non esistono le condizioni per far prevalere la giustizia internazionale.

“Dove non c'è potere comune non c'è legge, dove non c'è legge non c'è ingiustizia”¹. Hobbes scrisse queste frasi lapidarie nel *Leviatano*, quando rifletteva sul problema della formazione dello Stato moderno. Esse si applicano esattamente al problema contemporaneo della costruzione della Federazione mondiale. A chi afferma che “non c'è pace senza giustizia” i federalisti rispondono che non ci sarà giustizia nel mondo senza pace e che non ci sarà pace senza governo democratico mondiale.

Tutto ciò non deve nascondere il fatto che, con il TPI, si è compiuto il primo passo sulla via dell'affermazione del principio della responsabilità individuale sul piano internazionale. *L'affermazione di nuovi principi nella vita politica è importante quanto la loro realizzazione, perché definisce nuovi punti di riferimento che consentono di orientare l'azione politica nel lungo periodo*. L'arresto di Pinochet non è forse la manifestazione più evidente del fatto che un nuovo principio (quello secondo cui anche gli uomini di Stato non possono più considerarsi al di sopra della legge) si sta affermando nella vita politica internazionale? E si noti che ciò è avvenuto prima ancora che il TPI abbia cominciato a operare.

I federalisti, che condividono con il movimento per la pace l'aspirazione alla giustizia internazionale, possono dare un'indicazione

insostituibile nell'individuare la strategia per trasformare quell'aspirazione in realtà. Come mostra la costruzione dell'unità europea, la via maestra per far prevalere il diritto sulla forza nella vita politica internazionale è quella che passa attraverso la formazione di nuovi poteri democratici al di sopra degli Stati. Se il primo passo su questa via è l'affermazione del carattere vincolante delle sentenze dei tribunali internazionali, in primo luogo della Corte internazionale di Giustizia, che è destinata a trasformarsi nella Corte suprema federale mondiale, bisogna puntare più a lungo termine alla costruzione di organi legislativi ed esecutivi indipendenti a livello mondiale.

Infine vale la pena di sottolineare un fatto certamente non casuale: sia la WTO, sia il TPI sono istituzioni la cui formazione è stata promossa dall'Unione europea. E' la conferma che l'obiettivo primario della politica estera dell'Europa è la formazione di un ordine internazionale fondato sul diritto. E' da segnalare che, mentre i 15 Stati dell'Unione europea hanno votato uniti per l'istituzione del TPI, i 5 membri permanenti del Consiglio di Sicurezza si sono divisi (solo Francia, Regno Unito e Russia hanno votato a favore). L'influenza dei 15 ha rappresentato uno dei fattori determinanti che ha fatto pendere la bilancia a favore del TPI. Il fatto non è trascurabile, perché il Regno Unito, resistendo alle fortissime pressioni esercitate dagli Stati Uniti, ha scelto di votare con il resto dell'Europa. Gli Stati Uniti, proprio perché sono l'ultima superpotenza, sono riluttanti a cedere a un'autorità sovranazionale il potere di giudicare e punire i crimini internazionali e vorrebbero che il TPI fosse subordinato al Consiglio di Sicurezza. Con analoghe motivazioni, la Cina ha votato contro il Trattato. Con il rifiuto a sottoporsi a un giudice internazionale, gli Stati Uniti hanno rivelato il declino della loro autorità e rinunciato al ruolo di guida morale del mondo, che è destinato a passare nelle mani dell'Europa.

6.2. La trasformazione del Consiglio di Sicurezza nel Consiglio delle grandi regioni del mondo

Una delle conseguenze più rilevanti della fine dell'ordine mondiale bipolare è il fatto che l'attuale composizione del Consiglio di Sicurezza è diventata anacronistica. Di qui, l'esigenza di allargare e di trasformare quest'ultimo da direttorio delle cinque grandi potenze in un organo più rappresentativo. Questo problema può essere affrontato in due diversi modi. Quello tradizionale consiste nell'aprire le porte del Consiglio di Sicurezza agli Stati più forti, che sono saliti ai primi posti nella gerarchia del potere mondiale. Esistono tre varianti di questa proposta. La prima consiste nell'attribuire un seggio permanente a Germania e Giappone. La

seconda prevede l'allargamento del Consiglio di Sicurezza a cinque nuovi membri permanenti (oltre a Germania e Giappone, tre Stati appartenenti rispettivamente all'Africa, all'Asia e all'America latina). Ma ai nuovi membri permanenti non sarebbe conferito il diritto di veto e in più sarebbe ampliato anche il numero dei membri non permanenti. La terza, promossa dall'Italia, propone di aggiungere alle attuali due categorie di membri del Consiglio di Sicurezza, una terza categoria composta da dieci membri semi-permanenti, selezionati in una lista di trenta Stati rappresentativi delle grandi regioni del mondo, che dovrebbero avvicinarsi più frequentemente (un biennio su tre).

Ciò che accomuna questi progetti è il proposito di allargare la composizione del Consiglio di Sicurezza agli Stati più forti e di affidare loro la rappresentanza degli interessi degli Stati più piccoli appartenenti alla stessa regione. Così la Germania rappresenterebbe i paesi del Benelux, quelli scandinavi e quelli dell'Europa centro-orientale, il Giappone i paesi dell'estremo oriente, del Sud-Est asiatico e parte di quelli del Pacifico e così via.

Gli Stati che con più attivismo si sono impegnati nell'azione per cambiare la composizione del Consiglio di Sicurezza sono gli sconfitti della seconda guerra mondiale. E' da ricordare che il Giappone, la Germania e l'Italia, proprio perché occupano il secondo, il terzo e il quinto posto nella classifica degli Stati che concorrono maggiormente a finanziare il bilancio dell'ONU, chiedono il riconoscimento di uno status corrispondente al loro contributo. Le due proposte tendenti a modificare la composizione del Consiglio a vantaggio di questi Stati sono proporzionate rispettivamente alle ambizioni delle due grandi potenze economiche (la Germania e il Giappone), e a quelle di una media potenza, come l'Italia, che non può aspirare a un seggio permanente.

Il progetto relativo all'attribuzione di un seggio permanente a Germania e Giappone, che corrispondeva all'obiettivo di giungere a una rapida soluzione del problema della riforma del Consiglio di Sicurezza (il cosiddetto *quick fix*), appoggiato dagli Stati Uniti, si è rivelato poco realistico, ed è stato abbandonato. Esso avrebbe rafforzato l'egemonia del Nord sul Sud del mondo e inoltre avrebbe assegnato all'Europa occidentale tre seggi e quindi un peso assolutamente sproporzionato. Analoghe difficoltà incontra il secondo progetto, oggi sostenuto dagli Stati Uniti, perché i paesi dell'America latina, dell'Asia e dell'Africa non sono disponibili a farsi rappresentare dai maggiori Stati dei rispettivi continenti.

Sono tutte soluzioni (compresa quella relativa all'istituzione della categoria dei membri semi-permanenti) che incontrano l'ostilità degli esclusi, soprattutto di quei paesi che vantano maggiori titoli ad appartenere a quel consesso. Esse riflettono i principi di dominazione e di

disuguaglianza che hanno modellato l'attuale struttura del Consiglio di Sicurezza, ma che sono ormai inadeguati rispetto agli attuali bisogni del mondo e incompatibili con gli obiettivi di uguaglianza e di giustizia che si stanno affermando nelle relazioni internazionali.

La via maestra per giungere a una riforma equa del Consiglio di Sicurezza è quella indicata dalla formazione di raggruppamenti regionali di Stati. La riorganizzazione dell'ordine mondiale sulla base di questi raggruppamenti di Stati non rappresenta solo un'alternativa alle gerarchie di potere, determinate dal divario tra Stati di diverse dimensioni, ma anche alla frammentazione del mondo in un pulviscolo di piccoli e piccolissimi Stati, cui si contrappongono Stati di grandi dimensioni.

Infatti, la grande disparità nelle dimensioni degli Stati-membri rappresenta il maggiore ostacolo al buon funzionamento delle Nazioni Unite. Il costante aumento del numero degli Stati-membri dell'ONU (oggi sono 185 e sono triplicati rispetto al 1945) è espressione di un'allarmante tendenza alla frammentazione e all'anarchia. Bisogna cominciare con il fare emergere questi raggruppamenti regionali in seno all'Assemblea generale, e con l'incrementare la loro coesione, in modo che si esprimano poi in seno al Consiglio di Sicurezza.

La crescente coesione dell'Unione europea sulla scena delle Nazioni Unite è strettamente collegata al grado di avanzamento del processo di unificazione. Una recente ricerca sul comportamento di voto degli Stati-membri dell'Unione europea in seno all'ONU ha messo in evidenza un tasso di coesione del 86%². Dunque l'Unione si comporta già nella grandissima maggioranza dei casi come un soggetto unico in seno all'ONU. Ciò significa che stanno maturando le condizioni per attribuirle un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza.

In Italia, la Commissione esteri della Camera dei deputati ha concluso nel settembre 1997 un'indagine conoscitiva sulle Nazioni Unite, approvando un documento che auspica l'attribuzione all'Unione europea di un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza. Dal canto suo, il Ministro degli esteri Dini, nel discorso pronunciato il 25 settembre 1997 di fronte all'Assemblea generale, ha fatto riferimento a questa proposta, preparando così il terreno per una soluzione diversa da quella sostenuta finora dal governo italiano. Ma l'obiettivo del seggio europeo nel Consiglio di Sicurezza figura ora nel programma del governo tedesco e in quello che il PPE ha elaborato in vista delle elezioni europee. Il che significa che i più influenti partiti tedeschi condividono ormai questo obiettivo. Il crescente consenso raccolto da questa prospettiva è una conseguenza della nascita dell'euro, il fatto nuovo sul cui significato il mondo si sta interrogando, che potenzierà notevolmente le capacità di intervento dell'Unione europea nell'economia mondiale e avvicinerà il

momento in cui l'Europa sarà capace di parlare con una voce sola anche sul piano politico. La debolezza del ruolo internazionale dell'Europa sta nel fatto che le decisioni relative alla politica estera e di sicurezza sono prese all'unanimità. Questo è il vuoto che deve essere colmato per rendere possibile l'ingresso dell'Europa nel Consiglio di Sicurezza. Ciò consentirebbe di riconoscere a tutti gli Stati membri il diritto di essere rappresentati nel Consiglio di Sicurezza senza discriminazioni tra membri permanenti e non e nello stesso tempo di risolvere il problema posto dalle pretese della Germania. L'ammissione di quest'ultima nel Consiglio di Sicurezza rappresenterebbe infatti un incentivo a sviluppare una politica estera indipendente rispetto all'Unione europea e in definitiva uno stimolo alla rinascita del nazionalismo tedesco.

La Federazione europea, precisamente perché rappresenta la punta più avanzata nei processi di unificazione regionale in corso nel mondo, può assumere l'iniziativa di una riforma in senso regionale del Consiglio di Sicurezza. Con il suo ingresso nel Consiglio di Sicurezza, la Federazione europea diventerà per il resto del mondo il modello della pacificazione tra Stati nazionali e il veicolo per trasmettere agli altri continenti che sono ancora divisi in Stati sovrani l'impulso all'unificazione federale.

In definitiva questa soluzione presenta tre vantaggi: 1) tutti gli Stati (e non solo i più forti, come avviene ora) potranno essere rappresentati nel Consiglio di Sicurezza attraverso la rispettiva organizzazione regionale, 2) l'egemonia delle superpotenze e l'ineguaglianza tra gli Stati potranno essere progressivamente superate attraverso la riorganizzazione dell'ONU sulla base di raggruppamenti di Stati di dimensioni e poteri equivalenti e in particolare i paesi in via di sviluppo dell'Africa, del Mondo arabo, dell'America latina, dell'Asia meridionale e del Sud-Est asiatico potranno trovare nell'unificazione politica ed economica la via maestra per sollevarsi dalla loro condizione di dipendenza, 3) l'ingiusta discriminazione tra i membri permanenti e non permanenti potrà essere definitivamente superata attraverso la sostituzione del diritto di veto col sistema di voto a maggioranza.

6.3. Democratizzazione dell'ONU e Parlamento mondiale

La più acuta contraddizione del nostro tempo sta nel fatto che i problemi dai quali dipende il destino dei popoli, come quelli della sicurezza, del controllo dell'economia o della protezione dell'ambiente, hanno assunto dimensioni internazionali, mentre la democrazia si ferma ai confini degli Stati. Di conseguenza, le istituzioni democratiche, perso il controllo delle decisioni strategiche, si limitano a governare aspetti secondari della vita politica. Così, i popoli sono esclusi dal controllo dei

problemi che determinano il loro futuro. In sostanza dobbiamo far fronte a problemi di dimensioni globali dai quali dipende il nostro destino, mentre il mondo resta diviso in Stati indipendenti e sovrani che non accettano un governo superiore. La conseguenza di questa situazione è che il governo del mondo appartiene alle grandi potenze (che operano isolatamente o in centri di decisione mondiali, come il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il G7 o il FMI) e alle concentrazioni finanziarie e produttive multinazionali.

L'obiettivo più rivoluzionario del nostro tempo è la democratizzazione dell'ONU, che consentirebbe di sottrarre il governo del mondo al controllo dei centri di potere internazionali sopra ricordati e di metterlo nelle mani di tutti i popoli della terra. Si tratta di un obiettivo di lungo periodo, che può essere raggiunto gradualmente. Ma va indicato sin d'ora, per conoscere la direzione del cammino che porta al governo democratico del mondo.

Dopo la recente straordinaria avanzata della democrazia in America latina, nella maggior parte dell'ex mondo comunista e in Asia, la democratizzazione dell'ONU non appare più come un lontano fine ultimo. Infatti, nell'Assemblea generale dell'ONU, per la prima volta nella storia, c'è una maggioranza di Stati democratici e persino la Cina ha avviato riforme economiche e sociali che la possono portare progressivamente alla democrazia.

La creazione di un'*Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite* costituisce il primo passo sulla via della democratizzazione dell'ONU. La via più facile che sia stata identificata per creare l'embrione di un Parlamento mondiale è quella suggerita dall'articolo 22 della carta dell'ONU, che permette di creare "un organo sussidiario" dell'Assemblea generale, che possa essere ritenuto necessario ad assolvere le sue funzioni, senza adottare la procedura di emendamento, che esige l'unanimità dei membri permanenti del Consiglio di Sicurezza e la maggioranza dei 2/3 degli Stati-membri. Tale Assemblea può evolvere, secondo il modello del Parlamento europeo, fino a trasformare l'Assemblea generale in un Parlamento mondiale. L'Assemblea paritetica della Convenzione di Lomé e l'Assemblea parlamentare dell'OSCE, che riuniscono rappresentanti di diversi continenti, mostrano che è possibile creare un analogo organismo in seno all'ONU. Da quando, nel 1992, è stato pubblicato la prima volta, il progetto dei federalisti mondiali di istituire un'Assemblea parlamentare dell'ONU è stato discusso e spesso appoggiato nell'ambito dei dibattiti relativi alla riforma delle Nazioni Unite e alla *Global Governance*. Qui vale la pena di ricordare almeno le risoluzioni favorevoli, approvate dal Parlamento canadese nel 1993 e dal Parlamento europeo nel 1994. Ma i libri, le riviste, gli uomini politici,

gl'intellettuali, le ONG che si sono pronunciati a favore del progetto sono innumerevoli.

Dobbiamo ora domandarci se è necessario, come alcuni sostengono, che tutti gli Stati-membri dell'ONU debbano avere un regime democratico prima di potere cominciare un'azione per la creazione di un'Assemblea parlamentare dell'ONU. Il fatto che il regime politico di tutti gli Stati del mondo non abbia ancora una struttura democratica non costituisce un ostacolo ad avviare un'azione per la democratizzazione dell'ONU. Se, secondo una logica astratta, la democrazia a livello nazionale deve precedere quella a livello mondiale, nella storia i due processi si sovrappongono. L'azione per la democratizzazione della Comunità europea è cominciata quando una buona parte dell'Europa era sotto il dominio di regimi fascisti e comunisti. Il completamento dell'unificazione europea e la sua piena democratizzazione oggi sono più vicini proprio perché quegli obiettivi figurano da cinquant'anni nell'agenda politica, fin da quando la Comunità era formata da sei Stati.

Il *Forum della società civile globale*, che dovrebbe riunire, secondo la proposta di Kofi Annan, prima della 55^a sessione dell'Assemblea generale nel 2000 le Organizzazioni non governative internazionali, può rappresentare l'avvio del processo di democratizzazione dell'ONU. Esso rappresenta un riconoscimento del ruolo delle ONG nella politica mondiale e un veicolo che permetterà di dare voce alla società civile internazionale, soprattutto se diventerà, come è stato da più parti proposto, un'istituzione permanente. Il Forum della società civile, un'assemblea priva di reale rappresentatività democratica, perché espressione delle ONG e non della volontà popolare, può essere paragonato ai Parlamenti medievali, nei quali erano rappresentati i ceti, non ancora il popolo. E, come questi avevano una funzione di limite al potere dei sovrani assoluti, il Forum della società civile limiterà il potere assoluto degli Stati sovrani che governano l'ONU. In definitiva, come i Parlamenti medievali costituiscono un lontano antecedente di quelli contemporanei, così il Forum della società civile può essere un'istituzione precorritrice del Parlamento mondiale.

La Federazione europea, in quanto laboratorio della democrazia internazionale, diventerà il paese guida di questa nuova formula politica e sarà incline a estendere questo esperimento sul piano mondiale, a promuovere cioè la democratizzazione delle Nazioni Unite.

6.4. L'ampliamento delle funzioni di governo del Segretariato generale

L'architettura dell'ONU, riformata in senso democratico, farà emergere un sistema legislativo bicamerale composto dal Consiglio delle grandi regioni del mondo (Camera alta) e dal Parlamento mondiale

(Camera bassa). Per quanto riguarda le funzioni di governo, esse saranno svolte dall'Ufficio del Segretariato generale. Finora questo organo è stato subordinato alle scelte dei Cinque Grandi che hanno il seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza. Il processo di democratizzazione dell'ONU consentirà di sottrarlo progressivamente alla condizione di dipendenza nei confronti del Consiglio di Sicurezza, in modo che possa ricevere l'investitura (ed eventualmente la sfiducia) dal Parlamento mondiale.

Si può immaginare che il Segretario generale assolverà al ruolo di Primo Ministro, mentre le diverse organizzazioni specializzate dell'ONU eserciteranno le funzioni di ministeri: per esempio, la WTO sarà il ministero del commercio internazionale, l'UNESCO il ministero dell'istruzione e della cultura, la FAO il ministero dell'agricoltura, l'OMS il ministero della sanità, l'OIL il ministero del lavoro, l'ITU il ministero delle telecomunicazioni, il FMI il ministero del bilancio e delle finanze, la BRI la Banca centrale mondiale.

Il controllo dell'economia globale, il superamento del divario tra Nord e Sud, lo sviluppo sostenibile e la garanzia della sicurezza collettiva esigono un rafforzamento del Segretariato generale dell'ONU come potenziale governo mondiale, attraverso l'attribuzione di risorse proprie e la creazione di un corpo di volontari con compiti di intervento militare di emergenza. Naturalmente, la realizzazione di questo disegno si scontrerà contro l'opposizione delle forze della conservazione nazionale. E' probabile però che la Federazione europea, proprio perché nascerà dal superamento della sovranità nazionale, sarà più incline di altri Stati ad attribuire all'ONU nuove competenze.

7. La crisi dei partiti, il nuovo soggetto rivoluzionario e il ruolo del federalismo organizzato

Le grandi trasformazioni rivoluzionarie che segnano le tappe del progresso del genere umano nella storia non sono mai state promosse dai poteri costituiti. Questi ultimi cercano di governare il nuovo corso degli eventi con vecchi schemi mentali e ideologici e con vecchi strumenti di potere. Il cambiamento rivoluzionario, che crea nuove istituzioni e più elevate forme di convivenza politica, è sempre il risultato dell'irruzione sulla scena politica di nuove forze sociali, che sono il veicolo di una nuova cultura, di nuovi valori e di nuove istituzioni politiche.

Mentre i *partiti* hanno perso la forza di attrazione e la capacità di mobilitazione di un tempo e non riescono più a motivare l'impegno dei giovani, in tutto il mondo è cresciuto un *movimento non governativo* che si esprime fuori dei canali tradizionali dei partiti e della rappresentanza politica ed è espressione di una nuova dimensione della cittadinanza. Esso

opera a tutti i livelli della vita politica (ma con maggiore efficacia nelle comunità locali e a livello internazionale, dove sono più gravi i limiti dei poteri costituiti) nei settori della pace, dei diritti umani, della giustizia internazionale, dell'aiuto allo sviluppo, dell'ambiente, dei beni culturali, dell'istruzione, della sanità ecc.

Il declino dei partiti è una conseguenza della crisi dello Stato. Di fronte alla globalizzazione della vita sociale, economica e politica, il potere nazionale è un osservatorio che impedisce di vedere la realtà com'è e di dominarla. I partiti sono prigionieri degli Stati nazionali: come imbarcazioni in un mare in tempesta, si trovano nella zona cava dell'onda, dove non si scorge la linea dell'orizzonte. Soffocato entro i ristretti limiti degli Stati nazionali, il processo di formazione delle decisioni politiche si è ridotto a controllare aspetti secondari della vita politica e ha perduto ogni relazione significativa con i processi reali. Qui sta la prima radice della decadenza della qualità morale e intellettuale della classe politica. Scomparse dal dibattito tra i partiti le grandi finalità che consentono di pensare l'avvenire, la politica degenera progressivamente in un puro gioco di potere che allontana da sé le energie più dinamiche e vitali della società. *I partiti rappresentano dunque la politica senza futuro.*

D'altra parte, i movimenti della società civile sono espressione di un impegno che, per intensità e ricchezza di significati, non è inferiore a quello che un tempo caratterizzava la militanza nei partiti. Soprattutto quelli che si sono data una organizzazione internazionale hanno saputo conquistare un rapporto significativo con i grandi problemi dai quali dipende l'avvenire del genere umano e hanno contribuito in modo decisivo a formare un'opinione pubblica mondiale. Essi hanno acquisito il ruolo di interlocutori riconosciuti dei governi in seno alle organizzazioni e alle conferenze diplomatiche internazionali. Anche se hanno poteri consultivi, esercitano un'influenza reale sulla politica mondiale, come mostra, per esempio, il ruolo svolto dal movimento per la pace nel determinare la decisione di smantellare gli euromissili e quello svolto dal movimento per i diritti umani nella formazione del TPI. Il loro limite sta nel fatto che hanno una prospettiva settoriale: ciascun movimento si occupa di un solo problema. Essi sono espressione della società civile, cioè di quella sfera pre-politica della vita associata che è il terreno nel quale si affermano e si scontrano gli interessi particolari, ma che non produce quei meccanismi di mediazione tra interessi dai quali scaturisce l'esigenza di promuovere il bene comune. *I movimenti della società civile rappresentano dunque il futuro senza politica.*

Malgrado il loro attuale declino, i partiti saranno ancora necessari in futuro come fattori di orientamento dell'opinione pubblica, di sintesi tra istanze provenienti dalla società e di promozione delle iniziative politi-

che. Tuttavia, per continuare ad assolvere a questi compiti, dovranno subire un processo di radicale trasformazione. In primo luogo, dovranno assumere una dimensione sovranazionale se vorranno riprendere il controllo dei grandi problemi dai quali dipende il futuro dell'umanità. Ma questo diventerà possibile solo quando si saranno costituite istituzioni democratiche sovranazionali nell'ambito delle quali gli Stati sovrani saranno ridotti al rango di Stati-membri di Federazioni di dimensioni regionali e poi della Federazione mondiale. In secondo luogo, i partiti dovranno aprirsi alla realtà esterna, accogliendo il contributo dei movimenti della società civile. Il congresso dei partiti diventerà il momento di incontro tra questi movimenti e l'occasione per un confronto sulle prospettive politiche generali e il programma elettorale sarà il momento di sintesi tra le diverse istanze sociali che confluiranno nei partiti.

Consideriamo ora la relazione reale e potenziale tra le organizzazioni internazionali non governative e il federalismo organizzato. L'impegno delle organizzazioni non governative per la pace, per la protezione dell'ambiente, per la giustizia internazionale e per la difesa dei diritti umani è espressione di uno stile di azione militante affine a quello dei federalisti. Esse sono la manifestazione più genuina del movimento di unificazione del mondo e dell'esigenza, largamente sentita in primo luogo dai giovani, di occuparsi dei grandi drammi dell'umanità. Sono per il momento una massa eterogenea di gruppi piccoli e grandi, uniti da una situazione comune (la globalizzazione). E' un movimento trascinato dalla corrente che porta verso l'unificazione del mondo, ma che non ha gli strumenti per governare questo processo. Non ha ancora coscienza dei propri obiettivi istituzionali, né ha elaborato una strategia politica. Occupa la scena politica internazionale e ormai ha acquisito il ruolo di interlocutore dei governi. Nella misura in cui è interprete di nuovi bisogni ed è protagonista di un processo che tende a ridefinire i soggetti e i ruoli della vita politica è l'avanguardia della democrazia internazionale. *Esso è l'embrione del nuovo soggetto rivoluzionario.*

Le grandi Conferenze mondiali, che, a partire da quella sull'ambiente e lo sviluppo di Rio nel 1992, si sono susseguite negli ultimi anni, hanno mostrato quali sono i due potenziali soggetti che promuoveranno il processo di unificazione del mondo. Da una parte, ci sono i governi che sono espressione della dimensione diplomatica del processo. Essi sono in grado di avviare il processo, ma non di portarlo a conclusione, perché pensano all'unità del mondo in termini di collaborazione tra Stati sovrani. Dall'altra parte, ci sono i movimenti della società civile, che configurano l'aspetto democratico del processo. Quando avranno preso coscienza dei propri obiettivi politici e si saranno unificati, si trasformeranno in ciò che si potrà chiamare a pieno titolo il movimento per la pace e per la

democrazia internazionale.

Ciò che distingue la posizione dei federalisti rispetto agli altri due soggetti è il fatto che essa mette in discussione la sovranità degli Stati, mentre tanto i governi quanto il movimento per la pace sono prigionieri della cultura del passato e pensano alla soluzione dei problemi mondiali in termini di cooperazione internazionale, cioè di cooperazione tra Stati sovrani. Questa posizione può essere definita come *mondialismo*. Esiste un'evidente analogia tra mondialismo ed europeismo, la forza storica che ha sorretto il movimento di unificazione europea. E come si possono distinguere tre forme di europeismo, è possibile fare altrettanto con il mondialismo: *il mondialismo diffuso* è l'atteggiamento favorevole all'unificazione mondiale disseminato nell'opinione pubblica, *il mondialismo organizzato* è l'insieme delle organizzazioni della società civile di ispirazione mondialista e *il mondialismo organizzabile* è quella parte dell'opinione pubblica e dei movimenti della società civile che può essere influenzata dal movimento mondialista.

Il compito storico che può svolgere il World Federalist Movement (WFM) è quello di portare la coscienza federalista al movimento per la pace, promuovendo l'unificazione di quest'ultimo e operando perché esso faccia propri gli obiettivi del rafforzamento e della democratizzazione dell'ONU. In altri termini l'obiettivo della strategia federalista è quello di trasformare il mondialismo in federalismo. La vicenda politica che ha portato alla costituzione del TPI nel luglio 1998 è esemplare per quanto riguarda la capacità del WFM di mettersi alla testa di una coalizione di circa 300 ONG e su questa base di condizionare e influenzare l'andamento di una conferenza diplomatica mondiale. Non è esagerato affermare che non si sarebbe giunti a costituire il TPI senza il vasto movimento di opinione pubblica, che si è espresso nella conferenza di Roma attraverso le ONG.

La lezione che si può trarre da questo fatto è che solo una grande coalizione di forze di ispirazione popolare può spezzare la resistenza dei governi. Il comune obiettivo sul quale è pensabile si realizzi una convergenza tra il movimento per la pace e il movimento federalista è la democratizzazione dell'ONU, intesa come tappa sulla via della Federazione mondiale.

NOTE

1 HOBBS T., *Leviathan*, parte prima, cap. XIII

2 BOSELLI L., *The New International Subjects: the Policy of the European Community in the UN System*, in SIOI, *Prospects for Reform of the UN System*, Padova, CEDAM, 1993, p. 78

LA DIFESA EUROPEA

Sergio Pistone

L'esperienza sempre più palese dell'incapacità sistematica da parte dell'UE di svolgere un ruolo internazionale corrispondente al suo peso economico e adeguato a una situazione piena di rischi, e in cui non funziona più l'automatica garanzia di sicurezza che la *leadership* americana forniva oggettivamente nel quadro del bipolarismo, ha stimolato lo sviluppo di un dibattito sulla difesa europea che, in termini di quantità se non di qualità, non ha precedenti (salvo che nel periodo delle trattative sulla Comunità europea di difesa nella prima metà degli anni Cinquanta). Vanno ricordati in particolare: le dichiarazioni del governo Blair sulla necessità che l'UE costruisca una capacità propria di difesa; il rilancio di questo tema in occasione del Consiglio europeo di Pörttschach nello scorso ottobre; lo svolgimento della prima riunione dei ministri della difesa dell'UE; l'incontro fra i governi francese e britannico a Saint-Malo il 4 dicembre in cui si è affermato il principio di dotare l'UE di una "capacità difensiva autonoma d'azione sulla base di forze militari credibili", la continua insistenza, nel contesto della ridefinizione dei compiti della NATO (che nel prossimo aprile celebrerà il 50° anniversario della sua nascita), sulla necessità di far emergere una "identità europea di sicurezza e di difesa" implicante la fusione fra l'UE e l'Unione europea occidentale; l'idea - a cui ha fatto cenno, tra gli altri, la Commissaria europea Emma Bonino che ha definito l'UE "un gigante economico, un nano politico e un verme militare" - di mettere allo studio un'Unione diplomatica e militare (UDM) ispirata al modello dell'Unione economica e monetaria definita dal Trattato di Maastricht.

In questo dibattito - chiaramente indicativo del fatto che la costruzione di una autentica difesa europea, e quindi di una politica estera e di sicurezza effettivamente unitaria, è ormai all'ordine del giorno e non può più essere rinviata, ma in cui non è ancora emersa da parte delle autorità istituzionali e dei *leader* politici alcuna indicazione adeguata e operativa - il MFE deve intervenire attivamente nel quadro della Campagna per la Costituzione europea, la quale, per essere efficace, deve saper mobilitare le esigenze sempre più acute di sicurezza dei cittadini europei, riguardanti la sicurezza economico-sociale (lotta alla disoccupazione e garanzie dello stato sociale nel quadro della globalizzazione), quella interna (che la soppressione delle barriere interne europee impone di organizzare sul piano sopranazionale per non essere sopraffatti dalla libera circolazione della criminalità) e, evidentemente, anche quella esterna. Occorre perciò definire anzitutto un orientamento generale sul tema della difesa europea,

che a mio avviso dovrebbe fondarsi sui seguenti quattro ordini di considerazioni.

1. Necessità della difesa europea

Prima di precisare le ragioni per cui la creazione di una difesa europea è oggi diventata un compito improrogabile, occorre puntualizzare le ragioni permanenti che rendono necessaria la difesa europea. Il punto fondamentale è che, se il raggiungimento dell'irreversibilità dell'unificazione europea richiede la creazione di un vero Stato federale, questo non può non avere fra le sue competenze esclusive, oltre alla moneta (integrata dai poteri concorrenti indispensabili per assicurare l'unità e la governabilità del mercato e la sicurezza interna), la politica estera e la difesa (che sono gli strumenti strettamente interdipendenti del compito di garantire la sicurezza esterna¹). Per un verso, si tratta di acquisire da parte dell'Europa l'autonomia internazionale necessaria per tutelare sul piano mondiale (in cui non esiste un'autorità in grado di sostituire in modo strutturale i rapporti di forza fra gli Stati con rapporti pacifici fondati su un ordinamento giuridico valido ed efficace) i propri fondamentali valori etico-politici (che comprendono, oltre ai principi liberaldemocratici, il solidarismo sociale e la sostenibilità ambientale) e i propri legittimi interessi. Per l'altro verso, si tratta di realizzare il monopolio federale europeo (poiché non ci sono ancora le condizioni storiche per realizzare il monopolio federale mondiale) della forza legittima, che è indispensabile per garantire la piena efficacia dell'ordinamento giuridico sopranazionale europeo, il quale è destinato a rimanere strutturalmente debole e precario fino a quando permarranno gli eserciti nazionali (le forze di polizia, in un sistema federale fondato sul principio di sussidiarietà, dovranno essere distribuite fra i livelli locale, regionale, nazionale e sopranazionale).

Queste considerazioni sono sempre state contestate dai nazionalisti dichiarati, che tutto sommato è abbastanza facile controbattere (e quindi evito di farlo in questa sede), e dalla tesi dell'Europa potenza civile, secondo la quale nel contesto della globalizzazione un'Unione europea senza sovranità militare sarebbe funzionale al rafforzamento dell'ONU e in generale delle organizzazioni internazionali globali in direzione della costruzione del governo mondiale². Questa tesi, che è molto più insidiosa, perché nasconde il conservatorismo nazionale (cioè le remore all'effettivo trasferimento di sovranità) dietro una maschera progressista e pacifista, arrivando ad evocare l'unità mondiale che è l'obiettivo ultimo della lotta federalista, richiede una replica puntuale sulla base di alcuni chiarimenti essenziali circa il rapporto fra la lotta per l'unificazione europea e la questione della pace perpetua e dell'unione cosmopolitica.

Io ritengo che non sia presuntuoso dire che i federalisti della scuola di Spinelli e Albertini sono gli unici che hanno preso sul serio fino in fondo il problema del governo mondiale, sono cioè i mondialisti più coerenti e più impegnati. In effetti, partendo da Kant, noi sappiamo che i valori-guida dell'ideologia liberale, di quella democratica e di quella socialista - cioè in sostanza il progetto della modernità emerso nell'illuminismo - potranno essere pienamente realizzati solo con l'instaurazione della pace perpetua. E sappiamo d'altra parte, avendo recepito e sviluppato creativamente la lezione hamiltoniana, e avendo quindi superato i limiti dell'internazionalismo e del pacifismo, che la pace perpetua potrà essere raggiunta solo con la creazione dello stato federale mondiale. Proprio per questo sappiamo che l'effettiva unificazione mondiale è un progetto a lunghissimo termine, avente come sue premesse ineludibili la generalizzazione universale del regime repubblicano (inteso, in senso kantiano, come inizio di effettiva anche se incompleta attuazione dei principi liberaldemocratici e - ciò in Kant è implicito - di quello della giustizia sociale) e la formazione di vaste Federazioni di dimensioni continentali, organizzate al loro interno in modo federale e necessarie come pilastri di uno stato mondiale che non si traduca in realtà in un impero dispotico universale.

Il fatto che si tratti di un progetto di respiro storico non lo rende però, nella nostra percezione, un progetto utopistico e quindi non concretamente impegnativo. Da una parte, siamo consapevoli come nessun altro della spinta dialettica verso la progressiva realizzazione del fine ultimo impressa dalla crescente interdipendenza dell'attività umana al di là delle barriere nazionali; non abbiamo dovuto aspettare il fenomeno della globalizzazione per capire che gli Stati nazionali sono storicamente superati e non cadiamo peraltro nelle visioni completamente fuorvianti che ne deducono che lo Stato in quanto tale sia ormai superato. Dall'altra parte, sappiamo individuare le tappe storiche che costituiscono un reale avvicinamento alla meta finale, che pur nella loro parzialità permettono di non perdere il filo del progresso; mentre chi compie le fughe in avanti lavora per il re di Prussia, cioè per la conservazione di una sovranità nazionale, che nell'attuale contesto storico porta dritto verso un nuovo medioevo.

La creazione dello Stato federale europeo con competenze piene anche nel campo della politica estera e della difesa rappresenta precisamente il grandioso progresso concreto oggi storicamente possibile verso la pace perpetua, e la sua valenza, sotto questo punto di vista, può essere qui schematicamente riassunta in tre punti³.

In primo luogo, l'unificazione federale europea significherebbe la pacificazione definitiva, con il disarmo degli Stati nazionali europei, della regione più turbolenta della storia moderna e contemporanea, che

ha prodotto le guerre mondiali, la guerra fredda e le guerre balcaniche. Lo sviluppo dell'unificazione europea, pur nella sua incompletezza, ha cambiato radicalmente la situazione dell'Europa occidentale, nel senso dello sviluppo del benessere e del consolidarsi del consenso al sistema democratico, e in direzione di una prassi che, invece della politica nazionalistica tendente a spostare i confini fra gli Stati nazionali, persegue il superamento della loro rilevanza attraverso la loro tendenziale trasformazione in delimitazioni amministrative e la tutela delle minoranze culturali, linguistiche e religiose. Con l'allargamento (che presuppone il salto federale) all'Europa centrale e orientale la pacificazione verrebbe estesa a questa zona, e si realizzerebbe l'alternativa al perseguimento degli staterelli monoetnici, che implicano inevitabilmente la prassi mostruosa della pulizia etnica.

In secondo luogo, l'unificazione federale europea avrebbe un valore esemplare enormemente positivo nei confronti delle altre zone del mondo coinvolte in processi di integrazione regionale aventi come modello il processo di integrazione europea. Se quest'ultimo diventerà irreversibile, la dimostrazione della possibilità di superare nella regione più importante del mondo la frammentazione in staterelli e degli enormi vantaggi da ciò derivanti non potrà non favorire la spinta all'approfondimento delle altre integrazioni regionali come via maestra verso il benessere e la pacificazione. In questo contesto deve essere visto il problema della Russia e della Comunità degli Stati indipendenti. Anche qui c'è un processo di integrazione regionale, il cui approfondimento potrà essere favorito in modo decisivo dalla Federazione europea non solo con l'esempio, ma altresì con una politica attiva, tenendo presente che essa avrà le risorse politiche, economiche e militari per un tale compito e nello stesso tempo un forte interesse oggettivo a svolgerlo, onde evitare che il crollo della Russia produca una Jugoslavia moltiplicata per cento.

In terzo luogo, l'unificazione federale europea rappresenterebbe il momento strategico di passaggio a un vero equilibrio mondiale pluripolare. Non solo un'Europa politicamente unita e con autonoma capacità difensiva sarebbe realmente in grado di equilibrare la potenza americana (di essere un polo autonomo), ma diventerebbero in questo nuovo equilibrio automaticamente più autonome la Cina e l'India e il sistema sarebbe destinato a svilupparsi e consolidarsi ulteriormente con l'avanzamento delle altre integrazioni regionali. Un equilibrio pluripolare significherebbe il venir meno di una condizione di asimmetria sul piano mondiale che rende strutturalmente impossibile un sostanziale rafforzamento dell'organizzazione internazionale globale, perché, finché sussiste il loro strapotere e la posizione di fatto egemonica nel mondo, gli USA non possono essere disponibili ad accettare organizzazioni globali che li vedano sullo

stesso piano di altri Stati. Nel quadro di un sistema internazionale più equilibrato, il rafforzamento e lo sviluppo della democrazia in India, in Cina e in Russia faranno nascere le premesse storiche fondamentali della transizione all'unificazione federale mondiale.

Il considerare un'Europa unita e autonoma sul piano mondiale una tappa storica strategica in direzione di un più valido ordine mondiale e, quindi, nella prospettiva dell'unificazione mondiale si scontra sovente con l'obiezione circa il pericolo di un nazionalismo europeo e, in generale, circa la possibilità che l'equilibrio pluripolare mondiale riproduca su una scala più ampia gli scontri fra nazionalismi che hanno caratterizzato l'esperienza del sistema europeo degli Stati. L'argomento fondamentale che vanifica questa obiezione è che nell'era nucleare l'interdipendenza fra tutti gli stati del mondo ha raggiunto un livello in cui una guerra generale fra le grandi potenze non è più concepibile razionalmente, perché implicherebbe un suicidio collettivo⁴. In questo contesto storico - caratterizzato anche dal pericolo dell'olocausto ecologico e da una sempre più profonda interdipendenza economica globale - non vengono meno i rapporti di forza fra gli stati e il perseguimento dei loro interessi particolari fondato sulla ragion di stato. E anche l'Europa unita, forte e indipendente perseguirà i suoi interessi egoistici e non sarà certamente uno stato angelico. Ma ci saranno fortissime spinte oggettive alla collaborazione, alle politiche di sicurezza dirette a prevenire i conflitti violenti e ciò, in un equilibrio più simmetrico che renda impossibili ruoli egemonici, permetterà di progredire realmente, anche se lentamente e faticosamente, verso una più efficiente organizzazione globale e, in definitiva, verso la pace mondiale⁵.

Pertanto, il discorso sull'Europa come potenza puramente civile, anche se fatto in piena buona fede, significa in realtà il rifiuto da parte dell'Europa di assumersi le proprie responsabilità storiche e l'accettazione dell'egemonia americana, nell'illusione che essa rappresenti una risposta efficace e duratura ai problemi del mondo attuale.

2. Improrogabilità della difesa europea

Al di là delle ragioni permanenti che richiedono l'europeizzazione della difesa, deve essere messo in chiaro che oggi ci troviamo in una situazione in cui questo problema non può più essere rinviato se si vuole evitare una crisi fatale del processo di integrazione europea. A questo riguardo occorre partire dalla contestazione della tesi secondo cui, poiché è venuta meno la minaccia globale sovietica, non ci sarebbe più nè l'esigenza oggettiva, nè una spinta attiva in direzione della costruzione della difesa europea. Questa affermazione è anzitutto viziata da un errore

teorico, che consiste nel legare il problema della difesa a specifiche minacce sul piano della sicurezza, dimenticando che l'esigenza fondamentale è quella dell'autonomia sul piano internazionale come alternativa all'accettazione di una situazione permanente di vassallaggio. La qualità specifica delle minacce sul piano della sicurezza condiziona se mai il modo di organizzare la difesa e in generale la politica estera e di sicurezza. Ancora più rilevante dell'errore teorico è quello di inquadramento della concreta situazione storica e cioè il non capire che è proprio nella situazione postbipolare affermatasi in seguito alla fine della guerra fredda e al crollo del blocco sovietico che non è più possibile continuare a rinviare il problema dell'integrazione nei settori della politica estera e della difesa. Al riguardo, devono essere sottolineati in particolare tre punti.

Il primo punto concerne la questione dell'allargamento dell'integrazione all'Europa centrale e orientale. La dissoluzione del blocco sovietico, se ha eliminato un potente ostacolo all'espansione 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 (avente nella spaventosa tragedia della Jugoslavia la sua manifestazione più acuta), che ha avuto preoccupanti diramazioni nella stessa Europa occidentale, sia nella forma del contagio etnico-nazionalistico, sia in quella di una immigrazione di massa che esaspera le implicazioni esplosive dell'immigrazione dai paesi extraeuropei. A questa sfida l'Unione Europea può dare una risposta adeguata solo con l'allargamento, cioè aprendo la prospettiva di 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. In sostanza, si tratta di realizzare, su scala enormemente più ampia, ciò che si è fatto con la riunificazione tedesca, imposta dalla necessità di evitare una riunificazione attraverso una generale emigrazione dei tedeschi dall'Est all'Ovest, e di dare quindi uno sbocco positivo a una instabilità pericolosissima per la stessa Germania occidentale. La riunificazione europea, che deve essere dunque attuata in tempi rapidi (i processi di transizione verso una effettiva integrazione nel sistema comunitario devono avvenire all'interno dell'unificazione politica e non come premessa ad essa) se si vuol evitare che l'instabilità nell'Europa ex-comunista ci crolli addosso, significa però la creazione di una Unione di 500 milioni di abitanti (tendenzialmente 600 con la Turchia), in un contesto di pluralismo nazionale, religioso e culturale che non ha uguali in tutto il mondo e di profonde disomogeneità economico-sociali. Non è evidentemente pensabile affrontare un tale compito senza creare rapidamente una

statualità sopranazionale europea, che, oltre ad assicurare il governo dell'economia e la solidarietà fra stati ricchi e poveri, abbia i mezzi per garantire il rispetto - che non può essere efficace finché non si realizza il disarmo delle nazioni e cioè il monopolio federale della forza legittima - del diritto dell'Unione e dei principi liberaldemocratici (che comprendono la tutela delle minoranze nazionali, culturali e religiose) all'interno degli Stati membri (alcuni dei quali, come ad esempio l'Albania, dovranno essere per lungo tempo amministrati direttamente dall'UE).

Il secondo punto riguarda la situazione della sicurezza esterna dell'Europa, che con la fine del bipolarismo, è radicalmente cambiata. 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 sostanzialmente 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'UE. Questa instabilità non può alla lunga essere affrontata con la solitaria egemonia americana e richiede che si costituiscano, accanto agli USA, nuovi poli continentali in grado di garantire ordine e sviluppo al loro interno, e di contribuire alla produzione di sicurezza globale. E, a questo riguardo un'Europa pienamente unificata è chiamata a svolgere un ruolo determinante. Ma, al di là delle prospettive di più lungo periodo, la nuova situazione mondiale richiede nell'immediato un'UE con una politica estera e una difesa realmente unificate, perché altrimenti le nuove sfide non potranno non produrre conseguenze disgregatrici dell'integrazione finora realizzata.

Anzitutto, nel contesto dell'instabilità postbipolare 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'UE (o comunque alcuni più direttamente degli altri), 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. E' chiaro che, per scongiurare questa prospettiva, la difesa del territorio degli Stati membri deve diventare compito dell'auto-

rità federale europea, che potrà esercitarlo con una efficacia dissuasiva incomparabilmente maggiore e con costi decisamente minori di quanto possano fare i singoli Stati. Si deve d'altra parte tenere presente che le crisi al di fuori dei confini dell'UE con sempre maggiore frequenza impongono, nell'interesse di sicurezza comune, 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 (sovente nel quadro di missioni ONU). 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 la concorrenza europea, e gli stati "impegnati" non possono, in modo più o meno esplicito, non pretendere compensazioni. In sostanza, se non si estende l'uguaglianza di diritti e di doveri e la solidarietà dal campo economico a quello della sicurezza, saranno inevitabili contenziosi e recriminazioni che mineranno l'UE.

Il terzo punto è connesso con la realizzazione della moneta europea, che, come è noto, è stata resa possibile dalla fine del bipolarismo, il quale ha aperto la strada alla riunificazione tedesca e al conseguente scambio di Strasburgo (Consiglio europeo del dicembre 1989), cioè al collegamento fra la riunificazione e il decisivo avanzamento dell'integrazione europea con la decisione di realizzare entro un termine prefissato l'euro. Il raggiungimento di questo traguardo significa la fine dell'egemonia del dollaro e, quindi, dei grandi vantaggi economici da essa derivanti per gli USA, e che permettono, tra l'altro, a questo paese un grande sviluppo nonostante un permanente deficit strutturale nella bilancia dei pagamenti e in quella commerciale e un fortissimo indebitamento sia dello Stato che delle famiglie. Poiché questi vantaggi hanno rappresentato una specie di tassa occulta, ma molto consistente, pagata dagli europei (e non solo da essi) agli americani in contropartita della protezione sul piano della sicurezza che essi hanno garantito, il venir meno dei privilegi connessi con l'egemonia del dollaro impone agli europei di passare dalla condizione di consumatori di sicurezza all'assunzione di responsabilità piene nella produzione di sicurezza propria e globale.

3. Caratteristiche fondamentali del sistema difensivo europeo

Passando ad esaminare le caratteristiche fondamentali che dovrebbe

avere il sistema difensivo europeo, ci dobbiamo soffermare in particolare sulle questioni dell'autonomia difensiva, del superamento della NATO e del servizio civile obbligatorio.

L'autonomia difensiva che l'UE deve acquisire per potere superare la situazione di protettorato politico-militare rispetto agli USA ed essere in grado di agire efficacemente sul piano internazionale, trasformandosi da consumatrice in produttrice di sicurezza, significa - in considerazione dei problemi specifici di sicurezza propri della attuale situazione storica - essenzialmente tre cose. In primo luogo, si deve disporre di una piena autonomia informativa sulla base di un sistema satellitare europeo pienamente efficiente, superando - tanto per fare un esempio - la condizione tragicomica del centro satellitare dell'UEO, che funziona solo qualche ora al giorno e con tempo sereno, per cui si è completamente dipendenti dagli americani. In secondo luogo, l'esercito europeo dovrà essere formato da un numero di effettivi decisamente minore della somma degli eserciti nazionali (e perciò essere formato da personale esclusivamente professionale), ma dovrà d'altra parte avere una grandissima capacità di proiezione rapida in tutto il mondo, perché anche se continua a sussistere l'esigenza della protezione dissuasiva delle frontiere dell'Unione, le fondamentali sfide alla sicurezza nel mondo attuale richiedono la capacità di intervento in crisi anche assai lontane dalle nostre frontiere, soprattutto, ma non esclusivamente, nel quadro di missioni ONU. In terzo luogo, l'autonomia difensiva europea richiede una deterrenza minima fondata sull'europeizzazione delle forze nucleari francese e britannica per superare la dipendenza dalla dissuasione americana, che implica la subordinazione alla volontà politica americana. L'europeizzazione degli armamenti nucleari nazionali rappresenta anche la condizione imprescindibile perché l'UE possa partecipare attivamente allo sforzo diretto alla limitazione delle armi di distruzione di massa, avente come obiettivo ultimo - che passa attraverso una radicale riforma dell'ONU che solo la Federazione europea sarà in grado di perseguire - il trasferimento di queste armi sotto il controllo di una autorità mondiale.

La costruzione di una difesa unica ed autonoma europea - occorre sottolineare - implica non un aumento bensì un risparmio della spesa europea complessiva per la difesa. In effetti, la somma delle spese militari dei paesi dell'UE raggiunge 7/10 di quella americana, ma produce solo 1/10 della capacità militare americana a causa dei doppioni, degli sprechi, della mancanza delle economie di scala, e così via, legati alla mancata europeizzazione. D'altra parte, non si tratta di raggiungere il livello americano di capacità militare, che è molto alto perché gli USA devono oggettivamente svolgere il ruolo di gendarme solitario del globo, mentre per contro il sistema pluripolare, che un'Europa effettivamente federale

farebbe nascere, implicherebbe una simmetria e una conseguente divisione dei compiti di produzione di sicurezza globale, che permetterebbe di ridimensionare la spesa militare americana (liberando così importanti risorse da destinare alla drammatica questione degli squilibri caratterizzanti la società americana) e di ridurre la spesa complessiva europea producendo allo stesso tempo più sicurezza. Occorre infine ricordare che ai risparmi diretti legati alla europeizzazione della difesa si sommeranno i grandi vantaggi che l'autonomia difensiva comporterà sul piano della ricerca e dello sviluppo scientifico e tecnologico. Il sottosviluppo in questi settori sta trasformando l'Europa in una colonia degli USA - va ricordato in proposito che gli enormi finanziamenti statali americani alle imprese nel settore della ricerca a fini militari, che ha però importantissime ricadute nel settore civile, sono esclusi dal controllo in sede di Organizzazione mondiale per il commercio diretti ad impedire le distorsioni della concorrenza - e costituisce, d'altra parte, un fattore molto importante dell'incapacità di affrontare in modo adeguato il problema della disoccupazione.

L'autonomia che l'Europa potrà ottenere con la federalizzazione della politica estera e della difesa significa automaticamente - e questa è la seconda questione fondamentale da affrontare in questo capitolo - il superamento della NATO, cioè della sua organizzazione militare integrata fondata sulla presenza di basi americane in Europa e sulla indiscussa *leadership* americana. Questa in effetti altro non è che la sovrastruttura del protettorato politico-militare americano sull'Europa occidentale instauratosi nel contesto del bipolarismo e dello scontro Est-Ovest e fondato sull'incapacità dell'Europa divisa di provvedere autonomamente alla propria sicurezza. E questo protettorato non solo è stato uno strumento fondamentale del contenimento della sfida globale sovietica, ma ha anche costituito il quadro entro il quale l'Europa occidentale ha potuto portare avanti, intorno alla riconciliazione franco-tedesca, il processo di integrazione funzionalistico-confederale, che, rinviando la creazione di uno Stato federale con competenze piene, è stato compatibile con le resistenze nazionalistiche al trasferimento di sovranità.

Se la NATO è stata mantenuta in vita nelle sue strutture portanti dopo la dissoluzione del blocco sovietico e, anzi, si è aperto il processo del suo allargamento all'Europa centrale e orientale, ciò è chiaramente legato al fatto che non c'è ancora la volontà di affrontare il problema "semplice e terribile" del trasferimento di sovranità. Di conseguenza, i governi europei cercano di far fronte ai nuovi problemi di sicurezza postbipolari facendo conto sulla prosecuzione del protettorato americano e vedono d'altro canto nell'egemonia americana una garanzia fondamentale contro il riemergere dei contrasti nazionalistici all'interno dell'UE⁶ e, quindi,

per il mantenimento della convergenza di fatto fra le ragioni di stato nazionali che non sono ancora disposti a rendere istituzionale e perciò irreversibile con il salto federale. Si tratta però, come si è detto prima, di un atteggiamento non solo miope, ma irresponsabile perché la situazione postbipolare pone ormai gli europei di fronte alla alternativa drastica fra la scelta dell'unità politica e un blocco fatale del processo di integrazione; se, dopo aver messo in piedi la "borsa" europea (la moneta unica), non mettiamo rapidamente in piedi la "spada europea", gli americani, sulla cui spada continuiamo a far affidamento, si riprenderanno anche la borsa.

Se è dunque chiaro che la federalizzazione della difesa significa il superamento della NATO in quanto protettorato - l'insistenza continua da parte degli statisti europei sul fatto che la costruzione dell'identità europea di sicurezza e di difesa non implica minimamente il mettere in discussione che la NATO deve rimanere il quadro di riferimento supremo della difesa europea è una evidente manifestazione di cattiva coscienza -, un simile cambiamento non rappresenterebbe d'altro canto una rottura fra Europa e USA, ma al contrario porrebbe le premesse di una solida *partnership* fra uguali, che sarebbe destinata a svolgere un ruolo fondamentale nella formazione e nello sviluppo di un ordine mondiale più stabile e più progressivo. La Federazione europea, che, pur perseguendo anche i propri interessi particolari, avrà una ragion di stato orientata verso la costruzione di un ordine mondiale più evolutivo - un argomento che in questa sede do per scontato - sarà in grado infatti, ridimensionando lo strapotere americano e dando un reale contributo alla produzione di sicurezza globale, di coinvolgere gli USA in un disegno imperniato sulle integrazioni regionali (in alternativa alla creazione di sempre nuovi staterelli monoetnici) e sul rafforzamento dell'organizzazione internazionale globale. La nuova NATO (se verrà mantenuto il vecchio nome, ma non è obbligatorio) fondata su una *partnership* ugualitaria fra Europa e USA dovrà in sostanza diventare da alleanza difensiva una struttura di sicurezza impegnata in modo particolare nei compiti relativi alla riduzione degli armamenti e al blocco della proliferazione delle armi di distruzione di massa.

Venendo infine alla questione del servizio civile obbligatorio europeo, è chiaro che la necessità della sua introduzione si fonda anche, se non addirittura principalmente, su ragioni indipendenti dalla questione della difesa europea, che non è il caso di richiamare in questa sede. Ma ci sono almeno due ragioni connesse con la difesa europea che è bene richiamare in questo contesto. In primo luogo, il carattere necessariamente professionale dell'esercito europeo, derivante dagli specifici problemi di sicurezza della situazione postbipolare, richiede che la funzione storicamente esercitata dal servizio militare obbligatorio rispetto alla formazione dello

spirito civico venga recuperata in qualche modo in vista della formazione di cittadini europei che al perseguimento delle proprie esigenze individuali sappiano associare anche l'impegno a favore dell'interesse generale. L'istituzione di un servizio civile obbligatorio per tutti gli europei - esercitabile a vari livelli, da quello locale, a quello nazionale, a quello sopranazionale, e anche (per chi è disposto ad accettarlo) in compiti di carattere paramilitare, per evitare un completo isolamento del personale addetto ai compiti di sicurezza (e che quindi ha il controllo delle armi) rispetto alla società civile - appare chiaramente la risposta più adeguata a tale esigenza e costituirebbe un elemento qualificante e immediatamente percepibile della nuova statualità europea. In secondo luogo, poiché l'autonomia difensiva è uno strumento ineludibile ai fini di un efficace ruolo internazionale europeo, ma la politica estera e di sicurezza europea avrà tra i suoi momenti decisivi l'aiuto allo sviluppo (sul piano economico-sociale e dei diritti umani) e, quindi, il sostegno alle integrazioni regionali (anche l'allargamento all'Europa centrale e orientale comporterà impegni del tipo dell'aiuto allo sviluppo), il servizio civile obbligatorio potrà anche fornire i mezzi per la creazione di corpi di pace europei, che renderanno estremamente concreto e visibile l'impegno della Federazione europea per un più avanzato ordine mondiale e in direzione dell'obiettivo ultimo della pacifica unificazione dell'umanità.

4. Costruzione della difesa europea

Nell'affrontare il problema della costruzione concreta della difesa europea, i governi europei non sono finora andati al di là del principio della cooperazione intergovernativa, che implica la subordinazione in ultima analisi delle forze militari al comando dei governi nazionali e le decisioni unanimi. I passi gradualmente che rientrano in questo quadro, come lo sviluppo della politica estera e di sicurezza comune, la realizzazione di legami più sistematici fra UE e UEO, la creazione di unità militari multinazionali (Eurocorpo, Eurofor, Euroformar, e così via), la cooperazione nel campo della produzione degli armamenti, non sono inutili, ma sono al massimo in grado di attenuare le divergenze nel campo della politica estera e della difesa, così come il Sistema monetario europeo ha attenuato le fluttuazioni in campo monetario, ma appaiono sistematicamente inadeguati ogni volta che si tratta di affrontare questioni internazionali serie. È chiaro che avremo una politica estera e una difesa veramente europee solo con la creazione di una diplomazia e di un esercito unici dell'UE sottoposti al controllo dei suoi organi democratici e federali.

Si tratta cioè di realizzare un trasferimento di sovranità nei settori della politica estera e di difesa, che non può però essere graduale perché

la difesa come la moneta o è nazionale o è europea. In effetti, la creazione della moneta europea non è avvenuta, se si analizza in modo rigoroso il processo che ha portato all'unificazione monetaria, in modo graduale, bensì con un salto preceduto da un periodo di transizione (il progetto di Unione economica e monetaria in tre fasi contenuto nel Trattato di Maastricht) che stabiliva in termini precisi e puntuali il momento del passaggio finale. Anche nel caso della politica estera e della difesa si può pensare al loro trasferimento a livello europeo come punto di arrivo di un periodo transitorio previsto da un progetto di Unione diplomatica e militare con precise e inderogabili modalità tecniche e cronologiche. Tale trasferimento deve d'altra parte essere parallelo all'attribuzione alle istituzioni dell'UE dei poteri di natura democratica e federale indispensabili per attuare efficaci politiche macroeconomiche europee e, in particolare, per adeguare il bilancio sopranazionale alle esigenze e ai compiti di uno Stato federale comprendente progressivamente l'intera Europa e avente adeguate competenze nel campo della sicurezza esterna ed interna. Perciò la costruzione di una autentica difesa europea potrà avvenire solo nel quadro della approvazione di una Costituzione federale europea - dovrà trattarsi di un Trattato-Costituzione e non di un nuovo Trattato di Maastricht - e, quindi, del superamento del metodo diplomatico di costruzione dell'Europa unita. L'impegno è certamente arduo, ma proprio perché siamo giunti al nodo della sicurezza, cioè il problema cruciale intorno a cui si forma la statualità (come ha chiarito Hobbes), e perché d'altra parte l'alternativa "federarsi o perire" non permette più rinvii, la Federazione europea è a portata di mano.

NOTE

1 Il fatto che in questa relazione mi concentri sul tema della difesa non implica il ritenere che la politica di sicurezza esterna si esaurisca nella difesa militare. Sulla crescente importanza degli aspetti non militari della sicurezza ho in effetti insistito in particolare in "La politica di sicurezza dell'Unione Europea", in *Il Federalista*, 1992, n. 2. Tuttavia la difesa resta lo strumento fondamentale della politica di sicurezza esterna e della politica estera in generale e la tendenza a mettere fra parentesi questo fatto cruciale è una spia della rassegnazione al protettorato americano sull'Europa.

2 Due recenti manifestazioni di questo orientamento sono: ALGIERI F., RUMMEL R., RUMBERG D., *Managing Security in Europe*, Bertelsmann Foundation Publishers, Guetersloh, 1996; TELO M. et MAGNETTE P., *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*, Editions Complexe, Bruxelles, 1998.

3 Ho affrontato più approfonditamente questa tematica in: *Il ruolo internazionale*

dell'Europa, la società cosmopolitica e la pace, in *Per una Assemblea Costituente Europea. Atti del XVIII Congresso nazionale del MFE*, Pavia, 1997; *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, UTET, Torino, 1999.

4 V. PISTONE S., "Alcune considerazioni sul rapporto fra unificazione europea e unificazione mondiale", in *Il Dibattito Federalista*, 1998, n. 4, in cui ho anche precisato che le armi di distruzione di massa, mentre spingono storicamente verso il superamento su scala mondiale della sovranità, cioè della causa strutturale delle guerre, non hanno ancora reso politicamente improrogabile questo sviluppo perché il sistema della deterrenza - che implica la capacità di secondo colpo e le misure di fiducia per evitare le guerre per errore -, rendendo se non fattualmente impossibili certo estremamente improbabili le guerre generali, favorisce la tendenza al mantenimento della sovranità.

5 La Costituzione europea dovrà contenere un esplicito impegno al trasferimento all'ONU, a condizioni di reciprocità, dei poteri necessari per realizzare un ordine mondiale fondato sulla pace e sulla giustizia. Ma la vera garanzia contro l'affermarsi di nazionalismi distruttivi nel quadro di un sistema pluripolare mondiale sarà la situazione oggettiva fondata sulla deterrenza, che in un certo senso spinge tutte le grandi potenze ad un atteggiamento simile a quello delle classiche potenze insulari -, le quali sono sempre state per ragioni oggettive (chiaramente illustrate da Dehio) più portate delle potenze continentali a una politica estera relativamente moderata e orientata alla soluzione diplomatica dei conflitti.

6 Pierre Lellouche, che è un gollista (e il principale consigliere di Chirac in questioni di difesa) non ancora disposto ad accettare il salto federale, giustifica in effetti in questo modo (v. *Légitime défense. Vers une Europe en sécurité au XXIème siècle*, Editions Patrick Banon, Paris, 1996) la decisione francese di una più attiva partecipazione alle strutture della NATO.

4^a Commissione
Il militante
 e l'organizzazione della lotta federalista

**L'organizzazione del MFE:
 il reclutamento e la formazione dei militanti**

Roberto Castaldi

Questa relazione ha l'obiettivo di affrontare una serie di problemi relativi all'organizzazione del MFE; non sto quindi qui a ribadire le cose che vanno bene o i principi fondamentali della militanza federalista che fanno ormai parte della formazione di tutti i federalisti italiani e che sono ben riassunti nella relazione di Sante Granelli. Il modello di militanza autonomista è ormai ampiamente condiviso e geograficamente diffuso in tutto il Movimento e fortunatamente non è più un patrimonio ed una esperienza di poche sezioni.

Presento qui alcune riflessioni e proposte - ovviamente aperte ai contributi di tutti e che considero in gran parte ancora in fase di elaborazione - provenienti da vari militanti e sezioni e che, anche solo per questo fatto, oltre che per i loro contenuti, credo valga la pena di dibattere seriamente e approfonditamente. Il tentativo è di presentare qui non solo una lista di problemi, ma anche qualche proposta concreta per migliorare la situazione. Nessuno ha la bacchetta magica, ma ognuno di noi deve farsi carico di uno sforzo di riflessione costruttiva, poiché la sopravvivenza del Movimento dipende dalla nostra capacità di pensare e agire per esso e, denunciare problemi senza proporre nulla, è un atteggiamento non conforme a un militante di un movimento rivoluzionario che si propone di cambiare la realtà.

1. Il problema: assicurare la sopravvivenza del Movimento

Il Movimento federalista europeo vive sulla base dell'impegno vo-

lontario e gratuito dei propri militanti. La sopravvivenza del MFE si fonda quindi sulla sua capacità di reclutamento e formazione dei militanti. Non partecipando, giustamente, alla competizione elettorale e non detenendo quindi posizioni di potere in termini di cariche, al MFE sono precluse molte delle tradizionali vie di reclutamento delle forze politiche tradizionali. A questa situazione strutturale si aggiunge oggi la diffusa sensazione nell'opinione pubblica che l'Europa sia fatta o che il conseguimento della sua unità politica sia comunque prossimo e ineluttabile. Inoltre, il grado di unificazione raggiunto ha di fatto reso impossibile la guerra tra gli Stati europei membri dell'Unione, anche se non nei restanti Paesi europei; e questo rende più difficile individuare il nesso tra la pace e l'unificazione politica dell'Europa, specialmente nei Paesi membri. Il problema fondamentale per il Movimento è quindi lo stesso di sempre: sopravvivere; e va affrontato non solo in termini teorici, ma concreti e, se vogliamo, di "buon senso".

Uno dei problemi fondamentali è quello di trasmettere alle nuove generazioni di federalisti gli strumenti per comprendere e valutare l'azione del Movimento: il concetto di avanguardia. Solo dalla consapevolezza del ruolo del Movimento si può giungere alla consapevolezza del proprio ruolo di militante e dell'importanza della propria azione a tutti i livelli. E solo da questo concetto si può giungere a comprendere l'importanza che il dibattito e l'elaborazione teorica hanno per la vita, l'azione e la sopravvivenza del MFE. Il Movimento vive se ha una propria visione del processo storico in grado di indirizzarlo nell'azione.

Tutto ciò è ancora più importante in prospettiva quando, una volta raggiunto l'obiettivo della Federazione europea, saremo costretti a un ripensamento più profondo della nostra organizzazione per adeguarla alla natura mondiale degli obiettivi successivi che dovremo perseguire. Sapendo di dover rimanere all'opposizione per continuare ad essere avanguardia. Ed è attraverso quel concetto che ci sarà possibile resistere alla tentazione di impegnarci nella politica europea per continuare a perseguire l'obiettivo veramente rivoluzionario - come è oggi quello della Federazione europea - della Federazione mondiale.

Il primo problema da affrontare è quindi il calo nel reclutamento e nel tesseramento. Va ribadito che lo stato di salute del Movimento non si può giudicare soltanto dai dati del tesseramento, ovvero dal numero di iscritti. Ma è altrettanto vero che da essi non si può prescindere a priori. Allo stesso modo, le situazioni esterne contingenti possono forse giustificare dei trend negativi; ma questo non risolve il problema della sopravvivenza del Movimento, al massimo lo aggrava poiché ci rende consapevoli di dover agire in un ambiente più difficile che in passato per quanto riguarda il reclutamento. E tutto questo comporta quindi anche uno sforzo di

individuazione di nuovi strumenti di reclutamento. Ciò non significa necessariamente che quelli vecchi fossero inadeguati - se siamo qui significa che il Movimento è vivo e che quegli strumenti sono riusciti a farlo sopravvivere; anche se questo solo fatto non implica che altri potessero essere o potranno essere in futuro ancora più efficaci - ma solo che sono oggi insufficienti, da soli, nelle nuove condizioni ambientali.

Cerchiamo di considerare i vari aspetti del problema. Il calo del tesseramento finora è stato visto principalmente come un calo negli introiti finanziari del MFE, ovvero come un fatto che metteva in pericolo la sopravvivenza finanziaria del Movimento. A questo problema si è risposto con un aumento progressivo del costo della tessera, che permettesse almeno in parte di risolvere i problemi di bilancio, unitamente ad una ancor più attenta e oculata gestione delle uscite. Il calo del reclutamento - ovvero la difficoltà di individuare nuovi quadri dirigenti del Movimento - implica invece una ridotta capacità d'azione rispetto a quanto vorremmo e a quanto sarebbe forse possibile. Se il numero di iscritti non è un metro pienamente attendibile dello stato di salute del Movimento, quello dei militanti e delle sezioni attive è certamente un metro che possiamo utilizzare e condividere tutti.

1.1. Come “funziona” il calo del tesseramento

Il numero dei nuovi tesserati, che ci sono, è inferiore al numero di quelli che decidono di non rinnovare la tessera. Il problema non è quindi principalmente nel come attrarre nuovi iscritti, ma nel come radicarli nel Movimento. Questo implica un problema nel motivare gli iscritti all'interno del MFE, ovvero un problema di formazione, informazione, e motivazione (cioè proposta d'azione).

Mediamente, è più facile coinvolgere un giovane nuovo che una persona adulta nuova. Per cui, l'azione di reclutamento pesa in particolare sulla GFE (anche se magari è frutto dell'azione di militanti del MFE). A questa si affianca il MFE per “formare” gli iscritti e “inserirli” stabilmente nel MFE. E, poiché uno dei momenti di maggiore perdita di iscritti è il passaggio dalla GFE al MFE, è su questo aspetto che mi concentrerò in modo più approfondito nella formulazione delle proposte. Finora, nel MFE e nella GFE abbiamo avuto una delega completa del problema “tesseramento” al livello locale. Che le tessere si facciano lì è ovvio, ma forse può esistere una “strategia” di reclutamento a livello nazionale. E comunque, è necessario prendere piena coscienza delle conseguenze di certe scelte fatte a livello nazionale rispetto al problema del reclutamento.

Dobbiamo, ad esempio, riconoscere a posteriori l'evidente fallimento della scelta “duri e puri” e della rinuncia al socio simpatizzante almeno

sotto un aspetto: è più difficile il primo ingresso nel Movimento. Un aumento del costo della tessera, si riflette in modo più grave sulla GFE che sul MFE data, mediamente, la minore disponibilità finanziaria dei giovani rispetto agli adulti. Risulta evidente che chiunque si vuole impegnare attivamente nel MFE o nella GFE ha la possibilità di pagare 50000 lire all'anno per fare la tessera. Diverso il discorso per coloro che si avvicinano al Movimento, ma senza aver ancora fatto una scelta consapevole di militanza, e che hanno disponibilità finanziarie limitate come i giovani. In altre parole, il costo della tessera è tendenzialmente ininfluenza per un militante, non per chi deve decidere se avvicinarsi inizialmente al MFE, ovvero per qualcuno che non ha ancora fatto la scelta - e non ne ha ancora avuto la possibilità - della militanza federalista. Il costo della tessera, cioè, non è tanto un ostacolo ai rinnovi delle tessere, quanto soprattutto al reclutamento inteso come primo contatto e primo tesseramento da parte di un giovane, e nella prima fase del suo rapporto con il Movimento.

Ragionare su formule di tesseramento a costo differenziato, ma mantenendo il fondamentale principio della doppia militanza può essere un modo per cercare di aumentare il numero delle persone che entrano nel Movimento per la prima volta. Questo non risolverebbe il problema del tesseramento come introiti finanziari e nemmeno come mantenimento degli iscritti, ma servirebbe ad aumentare la base iniziale di persone, di cui una parte è pensabile rimanga in modo stabile nel MFE. Il problema del mantenimento e dell'incremento del numero di iscritti non riguarda invece il costo della tessera, ma la capacità di formare e motivare i militanti.

1.2. La "linea" ideologica

Un altro elemento fondamentale per il reclutamento è la linea ideologica, i valori di riferimento che proponiamo ai nostri nuovi interlocutori. Il problema evidenziato in precedenza della diffusa sensazione nell'opinione pubblica che l'Europa sia fatta o sia comunque prossima e ineluttabile rende più difficile reclutare sulla base dell'indicazione del solo obiettivo europeo. In questo senso, il richiamo all'obiettivo della Federazione mondiale è oggi molto più importante che in passato. I temi mondiali, che alimentano la nuova forma di partecipazione "politica" rappresentata dalle organizzazioni non governative e dal movimento ecopacifista, sono cruciali oggi per il nostro reclutamento e per la formazione.

Questo è ancora più vero se siamo in presenza delle condizioni storiche per il raggiungimento della Federazione europea. Se la battaglia

costituente oggi in corso sarà davvero quella decisiva, ovvero l'ultima del federalismo europeo, è ovvio che i militanti del MFE del futuro non potranno che essere quelli più consapevoli della parzialità, oltre che dell'importanza fondamentale, del risultato conseguito rispetto agli obiettivi mondiali. Il futuro del Movimento, la prossima generazione di dirigenti, non può che essere "mondialista" poiché, nel pensare il suo impegno federalista nel futuro, lo vede dedicato a una battaglia che oggi non è ancora attuale, ma che, una volta fatta l'Europa, sarà l'unica degna di essere combattuta da una prospettiva federalista. In pratica, a differenza che in passato, un nuovo militante nel pensare la sua concreta azione federalista nel corso della sua vita non può prescindere dal pensarsi anche un militante mondialista. E questo richiede una maggiore attenzione alle tematiche mondiali nel reclutamento e nella formazione.

*2. Il calo nel reclutamento:
una riduzione della capacità di agire del MFE*

Il titolo non tragga in inganno. La capacità di agire del MFE è ancora, a mio avviso, ben presente e, forse, in crescita rispetto al periodo più difficile passato qualche anno fa; ma, oggi, il referendum del 1989 difficilmente riusciremmo a farlo. Il problema è per noi capire come rafforzarla, come farle raggiungere il massimo possibile - pur sapendo che, per sua natura, difficilmente il MFE potrà mai essere un movimento di massa.

Avere meno "militanti" significa avere meno persone disponibili a impegnarsi nel MFE. Mi preme sottolineare che sono possibili vari livelli di impegno e responsabilità. Il numero di "militanti", intesi come persone che danno al Movimento un'altissima priorità, è tendenzialmente stabile e vede delle diminuzioni importanti soprattutto in seguito a momenti di crisi interna. Quello che noi stiamo perdendo sono invece i militanti che dedicano al Movimento una parte consistente del loro tempo, pur senza magari assegnargli una priorità assoluta - scelta che comunque richiede un certo percorso di formazione per essere compiuta. Questo porta a una ridotta presenza sul territorio, ovvero alla morte di alcune sezioni che si reggevano sull'impegno di questi militanti. Si tratta di perdite particolarmente gravi perché racchiudono tre aspetti: perdita di tesseramento, di possibile reclutamento, e di azione in una determinata area.

Tutto questo implica minori energie mobilitabili nei momenti cruciali e una riduzione delle possibilità di ricambio della dirigenza. Quest'ultimo è, per certi versi, un problema essenziale in un Movimento di militanti volontari, in cui le cariche sono un fardello assai pesante. La necessità di un'efficace attività a livello nazionale ed europeo richiede un sempre

maggiore impegno da parte della dirigenza. E ogni giorno è possibile individuare nuove possibilità d'azione. Questo significa che il problema nel Movimento non è quello di "cambiare la dirigenza" - come nelle forze politiche tradizionali dove si tratta di coprire un certo numero di poltrone - ma di "allargare la dirigenza", cioè di formare e inserire nuovi militanti in grado di andare a coprire nuovi o vecchi settori di azione a seconda delle esigenze del Movimento. La sopravvivenza del Movimento dipende quindi dalla nostra capacità di formare e inserire nel MFE nuovi militanti.

3. Alcune riflessioni sul funzionamento del MFE

L'azione del MFE per formare e inserire stabilmente gli iscritti è stata e forse è tuttora carente. Infatti, nella GFE vi è un forte ricambio di iscritti. Ogni anno vengono fatte nuove tessere, anche se meno che in passato, che però non sono "stabili". Non si pretende, ovviamente, che ogni nuovo iscritto divenga un militante e quindi una risorsa stabilmente a disposizione del Movimento. Ma bisogna riflettere su alcuni aspetti.

Non spetta solo al singolo fare la "scelta di vita" della militanza e portarla avanti in qualunque situazione, anche la più difficile. Spetta anche al Movimento il compito di "motivare" i militanti e facilitare loro il più possibile la scelta della militanza, che comunque resta difficile.

Nella GFE c'è un continuo ricambio e si incentiva l'offerta di disponibilità al lavoro del militante. Dato il numero (purtroppo sempre più) esiguo di militanti - e lo scorrere inesorabile del tempo - la GFE vede un forte ricambio nel suo gruppo dirigente. Far parte della Direzione GFE è facile, e dovrebbe rendere i militanti più responsabili dell'organizzazione (e abituarli a farsi carico di questa responsabilità). In particolare, essendo difficile "imporre" determinate responsabilità e/o azioni, la GFE premia ed incentiva l'offerta di lavoro (ad esempio, Mario Tasquier è sempre più importante per la GFE e per il MFE perché, oltre a farsi carico dell'attività locale e regionale, si è offerto per gestire alcune attività relative ad Internet - sito e lista della GFE - che si sono rivelate assai utili).

Difficilmente chi ha proposto di fare qualcosa si è sentito rispondere di no. Magari, non era la cosa più utile o urgente da fare, ma era ciò che il militante voleva fare (oltre a quelle che già si facevano), e che servirà a motivarlo e responsabilizzarlo, cioè ad abituarlo a proporre e ad agire. Magari non verrà fatta nel miglior modo possibile, ma sarà un'attività in più, oltre a quelle che già si riesce a fare, e che servirà al militante per sentirsi ed essere responsabile dell'organizzazione. Le persone della GFE che ho conosciuto (si parla quindi solo degli ultimi 10 anni) che sono ancora stabilmente militanti del MFE hanno quasi tutte fatto questo

percorso e provato questo tipo di esperienza.

Mi sembra che il MFE si fondi su un sistema diverso. Al livello nazionale, le responsabilità/attività vengono affidate solo a militanti di provata affidabilità e capacità, disponibili ad occuparsene. Se non vi sono militanti di provata affidabilità e capacità disponibili, la cosa non si fa; ma comunque non la si fa “male”, cioè affidandola ad un militante meno capace che farebbe qualcosa, o forse tanto, ma che è meno “affidabile”. In poche parole: il MFE non scommette sui propri militanti. Nella mia (da pochi mesi decennale) militanza, ho sentito tante critiche alla dirigenza del MFE perché non avrebbe fatto qualcosa che altri ritenevano importante (es. rispetto alla visibilità). Ci sono tre modi di rispondere: 1) farle proprie (nel senso di dividerle sinceramente) e la dirigenza si fa carico anche delle iniziative suggerite; 2) farle proprie o meno, e comunque affidare a chi le ha proposte l’incarico di metterle in opera; 3) rigettarle e impedire a chi le ha proposte di farle per il MFE tutto. Finora, ho quasi sempre visto usare la terza soluzione, talvolta la prima, molto raramente la seconda e, magari, dopo lunghi e penosi travagli (ad esempio, di fronte alla disponibilità della sezione di Firenze ad occuparsi de *Il Dibattito Federalista*). Io credo, invece, che quest’ultimo sia l’atteggiamento giusto, e comunque l’unico in grado di coinvolgere gradualmente tutti i militanti e di motivarli.

La scelta del MFE è stata diversa e ha comportato una ridotta “estensione geografica” della responsabilità. I militanti delle sezioni geograficamente più vicine sono sempre quelli che si conoscono meglio e di cui si può meglio valutare capacità e affidabilità. Pertanto, i militanti delle sezioni più vicine al centro nazionale hanno sempre avuto maggiore facilità di assumersi responsabilità nazionali. Non si tratta di una scelta “razzista” o di considerare i militanti delle altre sezioni meno capaci, in quanto di altre sezioni; semplicemente, li si conosce meno ed essi hanno quindi bisogno di una costanza nell’impegno federalista assai più lunga per dimostrare la propria affidabilità. Purtroppo, però - specialmente fin quando si terranno le riunioni in sedi geograficamente non centrali ma in cui si concentra gran parte della dirigenza e della capacità d’azione del MFE -, è proprio per quei militanti “periferici” che è più difficile mantenere un impegno federalista costante per una varietà di ragioni: la partecipazione agli appuntamenti istituzionali e ad altri eventi - di dibattito e non - è più costosa in termini di tempo e di denaro, il circuito informativo in cui sono inseriti è ridotto, magari non hanno una sezione forte alle spalle ed è più difficile invitare militanti con responsabilità nazionali che abitano lontani. Si tratta di fattori su cui fondamentalmente non si può incidere, ma che possono contribuire a rendere più difficile la militanza e quindi a richiedere un maggiore sforzo di motivazione dei

militanti da parte dell'organizzazione - e non solo una maggiore abnegazione da parte del militante "più sfortunato". La scelta dell'autofinanziamento nazionale per i costi di viaggio per le riunioni istituzionali è stata certamente un passo utile e un segnale importante. L'altro elemento su cui si può intervenire è l'atteggiamento del MFE: impariamo a investire e a rischiare sui nostri militanti. La responsabilità è come la libertà: si impara solo quando la si prova, cioè sempre con un margine di rischio.

L'elemento decisivo per la sopravvivenza del MFE è la capacità di inserire stabilmente i militanti della GFE. Questo è l'unico modo per accrescere la capacità d'azione del MFE, che si misura in termini di militanti. Può essere vero che basti un manipolo di militanti estremamente motivati che fanno del MFE la loro massima priorità nella vita, a far sopravvivere il Movimento. Ma, se si riuscisse ad averne di più e in ogni città di militanti di questo tipo, o anche solo di militanti in grado di assicurare un impegno costante anche se magari è solo la terza priorità della loro vita, la nostra capacità d'azione sarebbe maggiore. Fermo restando il principio che in un Movimento che si fonda sulla militanza volontaria sono utili - e vanno rispettate - tutte le persone che condividono gli obiettivi e sono disposte ad impegnarsi anche in modo minimo (al limite, solo con la tessera).

Il punto fondamentale è saper coinvolgere le persone nella responsabilità dell'organizzazione. E questo, lo ribadisco, non significa necessariamente un "ricambio" della dirigenza, ma semplicemente un allargamento. Infatti, ci sono numerose azioni ed attività che sarebbero utili e che non riusciamo a svolgere, ma che potremmo tentare di fare se avessimo un maggior numero di militanti (es. visibilità: tanto lavoro che rende poco non ce lo possiamo permettere perché abbiamo pochi militanti, altrimenti uno a questo scopo potremmo dedicarlo). In poche parole: il MFE deve scommettere sui propri militanti. Altrimenti si rende più difficile il passaggio dalla GFE al MFE, il cui atteggiamento è meno motivante e non valorizza i militanti. Serve una più stretta collaborazione tra GFE e MFE, anche a livello di uffici operativi della Direzione (che nel MFE andrebbero rafforzati) e un'unica filosofia della responsabilizzazione dei militanti. Questa è l'unica strada, a mio avviso, per tenere il maggior numero possibile di militanti dentro al Movimento.

Vorrei che fosse molto chiaro che, quando parlo di "responsabilizzare" i militanti, non mi riferisco all'attribuzione di cariche. Il militante federalista si responsabilizza con il lavoro, facendolo sentire importante per l'intero Movimento, permettendogli di agire in qualche forma ad ogni livello - locale, regionale, nazionale, europeo e mondiale. Per un militante di una piccola sezione, magari impossibilitato a partecipare con continui-

tà alle riunioni nazionali, è importante sentirsi partecipe e coinvolto in un'azione e in un'attività che non è solo locale (ad es., qualche anno fa la GFE ha introdotto le circolari fax, che venivano inviate a turno dalle varie sezioni a tutte le altre. Per le sezioni più grandi, questa era una pesante scocciatura, per quelle più piccole, una gratificazione che le rendeva partecipi dell'attività nazionale e le faceva sentire parte del circuito informativo).

Il nostro obiettivo è di non sottoutilizzare le nostre potenzialità. Molti militanti sono in grado di svolgere qualche servizio per il livello regionale, nazionale, ecc. oltre che a livello locale. Per minima che sia tale disponibilità di lavoro, essa va cercata e valorizzata. Internet presenta per noi molti vantaggi: da un lato, permette di partecipare a basso costo ad un circuito informativo e di dibattito nazionale, europeo e mondiale. Dall'altro, può permettere di delegare molti compiti nazionali, europei e mondiali ad un maggior numero di militanti e sezioni che possono rimanere strettamente in contatto con il centro nazionale, europeo o mondiale, ad un costo contenuto. Sfruttare queste risorse è un nostro preciso dovere per rafforzare la lotta per la Costituzione europea.

Il modo migliore per inserire i militanti nel Movimento è responsabilizzarli e valorizzarli. Ma questa operazione funzionerà tanto meglio quanto più sarà progressiva e successiva ad un processo di formazione del militante federalista. In entrambi questi aspetti, un ruolo decisivo è quello del dibattito. Il Movimento vive della propria elaborazione culturale, volta ad indicare la linea teorica e quella strategica. Un dibattito aperto e vivace è il luogo in cui questo si realizza e in cui il militante può crescere.

Gli ultimi anni hanno visto un rilancio dell'Ufficio del Dibattito rispetto a queste sue funzioni. Ma ancora non siamo riusciti a far effettivamente funzionare la "rete" di dibattito, i corrispondenti regionali e locali del dibattito. Si tratta di una sfida che dobbiamo raccogliere con rinnovato impegno - sapendo di poter contare su nuovi strumenti informativi come Internet, che rendono meno difficile ottenere dei risultati positivi - perché fondamentale per inserire pienamente tutti i militanti e le sezioni nel dibattito e nella vita del Movimento. Un primo esempio in tal senso potrebbe venire dall'organizzazione di incontri periodici regolari tra le redazioni delle testate federaliste, aperte al contributo di tutti i militanti ed in particolare dei responsabili del dibattito a tutti i livelli.

La sfida è riuscire a realizzare più compiutamente il nostro modello organizzativo: si tratta di ampliare il più possibile il gruppo di militanti e sezioni - fino idealmente a ricomprenderli tutti - che partecipano alla fase di elaborazione iniziale del pensiero teorico e strategico del Movimento. Gli ultimi tempi hanno visto dei passi in avanti in questo senso, come ad esempio l'importante riunione di dibattito precongressuale di

Pavia. Si tratta di continuare sulla strada intrapresa con maggiore determinazione e piena consapevolezza, sapendo che indietro non è più possibile tornare.

Autonomia di pensiero e azione del militante federalista

Sante Granelli

1. La natura dell'obiettivo

Ogni considerazione sul ruolo dei federalisti militanti e sull'organizzazione del MFE non può che partire dal ribadire la natura dell'obiettivo della lotta federalista. Si tratta, non dobbiamo mai dimenticarlo, di un obiettivo rivoluzionario: fondare un nuovo Stato là dove esiste un insieme (ben radicato e con profonde radici storico-culturali) di Stati nazionali sovrani. Si tratta di un obiettivo radicalmente diverso da quello che si pone qualunque organizzazione politica nazionale, e impone - strutturalmente - comportamenti politici radicalmente diversi, e radicalmente innovativi, che non possono non riflettersi anche sulla struttura organizzativa e sul ruolo e l'identità dei militanti. Dalla natura dell'obiettivo discende anche la scelta compiuta dai fondatori del MFE, e da tutti noi fatta vivere in questi anni, di svolgere il nostro ruolo senza fare ricorso né alla violenza, né al voto. E' la coscienza della particolarità della lotta per l'Europa che alimentava Spinelli quando, lasciando Ventotene con i "quattro foglietti" del *Manifesto*, fondava "un Movimento nuovo di uomini nuovi per un'opera nuova", mentre gli altri suoi compagni di confino tornavano nelle famiglie politiche del periodo pre-fascista e alla lotta politica nazionale. Ed è ancora la coscienza di questo che, nei quarant'anni in cui Albertini ha animato il MFE, ha permesso ai federalisti italiani di diventare un'organizzazione politica con cui la classe politica è stata costretta a "fare i conti". Ed è solo la coscienza di questo che può far vivere il MFE davanti alle sfide politiche di oggi e di domani.

2. Un'organizzazione rivoluzionaria. Autonomia di pensiero e di azione

Un'organizzazione capace di condurre una lotta di natura rivoluzionaria deve saper comprendere la natura del processo storico-politico, le

opportunità che da esso scaturiscono, e quindi il ruolo che una piccola organizzazione rivoluzionaria può giocare. Per far questo, occorre riuscire a guardare e interpretare la realtà e il processo storico e politico con categorie e con un punto di vista diversi da quelli della lotta politica nazionale. L'autonomia del pensiero è la premessa indispensabile all'autonomia dell'azione. La costruzione dell'autonomia di pensiero del MFE è stata possibile attraverso la definizione, e la continua difesa, del federalismo come pensiero politico autonomo, con una sua identità culturale e politica, distinta (e per certi versi contrapposta) dalle ideologie politiche tradizionali, e dal nazionalismo, ma anche dall'europeismo, dall'internazionalismo e dal pacifismo, di cui le ideologie politiche tradizionali si ammantano per coprire il proprio nazionalismo. Questa autonomia di pensiero è un obiettivo non acquisito una volta per sempre, ma piuttosto una sfida permanente, per il Movimento in quanto tale e per ciascuno di noi. Oggi, agli inizi del XXI secolo, le ideologie tradizionali, il nazionalismo, l'europeismo, l'internazionalismo e il pacifismo assumono forme nuove e diverse, a volte più insidiose del passato, e il MFE ha quindi una permanente sfida di pensiero se vuole mantenere e sviluppare ulteriormente la sua autonomia di pensiero, e quindi di azione.

3. I militanti

Un movimento rivoluzionario non può che poggiare la sua capacità organizzativa su una struttura di militanti. Non dobbiamo mai dimenticare la definizione di Albertini secondo cui "il militante è colui che fa della contraddizione tra fatti e valori una questione personale". È strutturale che al MFE si avvicinino e siano realmente interessate prevalentemente persone di un certo tipo: vale a dire individui che: 1) ritengono sia utile e doveroso fare qualcosa per risolvere i problemi che il mondo ha di fronte, per la semplice ragione che è giusto farlo e che questo è un bene per tutti, senza cercare come contropartita potere, denaro, o anche, più modestamente, il riconoscimento del mondo o una soluzione pratica ai propri problemi personali; 2) capiscono la mistificazione dell'idea di nazione e quindi sono pronti a rifiutare il quadro politico nazionale come quadro della lotta politica. Sono quindi solo questi principi che devono guidare la nostra opera di reclutamento e di formazione quadri e la vita di ogni giorno nelle nostre sezioni. Questo non significa che siano militanti soltanto coloro che hanno particolari livelli di "cultura" (o di erudizione), e neppure soltanto coloro che decidono di dedicare tutto il proprio tempo alla lotta federalista. Ciò che contraddistingue il militante federalista - io credo - sono soprattutto doti morali, come diceva Monnet, la volontà di "fare qualcosa", piuttosto che l'ambizione di "essere

qualcuno". Questo fa comprendere perché non è molto facile mantenere nell'organizzazione attiva delle persone che, pur orientate favorevolmente nei confronti del federalismo e dei suoi obiettivi politici, tuttavia non hanno un effettivo interesse nell'impegnarsi attivamente in una lotta politica che non offre alcun tipo di beneficio.

4. La sezione

La prima sfera d'azione dei nostri militanti non può che essere la città dove ciascuno di noi lavora, studia, etc, e lo strumento attraverso cui l'azione si incanala non può che essere la sezione. Il MFE vive e ha successo non nella misura in cui singoli individui isolati, in virtù delle loro attività e conoscenze personali, lavorano per gli obiettivi del Movimento, ma nella misura in cui i militanti, insieme e attraverso le sezioni, forti dell'autonomia (culturale, politica, finanziaria) e della credibilità del Movimento, operano - in ogni città - per "spostare l'equilibrio del potere dalla divisione all'unione", dalle scelte nazionali a quelle federaliste europee. Occorrono molti iscritti per fare questo? Io credo di no. Ovviamente, è meglio un movimento più numeroso di uno meno numeroso, ma non credo che il MFE possa misurare la sua efficacia politica con il metro del numero degli iscritti e di altri parametri che normalmente vengono utilizzati per misurare il potere delle organizzazioni e dei partiti che operano nella lotta politica nazionale. Quello che è importante è che ciascuno di noi presti il massimo impegno perché le nostre sezioni vivano, crescano, siano attive, e rimangano al centro della vita politica della città. E, per far questo, la sezione deve sempre riuscire ad essere, contemporaneamente un 'circolo culturale' e un 'centro di iniziativa politica', due ruoli da non scindere mai, nè in un senso, nè nell'altro.

5. Il MFE, i suoi militanti, e la politica di oggi

Non siamo qui per giudicare se la lotta del MFE abbia in questi anni avuto successo o meno. Il fatto che, da un lato, il MFE continui ad esistere a ormai 56 anni dalla sua fondazione (quanti altri dei movimenti politici e dei partiti di oggi possono dire altrettanto?) e che, dall'altro, dal 1.1.1999 si sia avviata l'Unione monetaria, dovrebbe indurci almeno a un po' di legittima soddisfazione. Ovviamente, è ben lecito porsi la domanda di come il Movimento possa migliorare la sue capacità di azione, la sua capacità di reclutamento e di consolidamento-rafforzamento della propria struttura. In particolare, dobbiamo anche porci il quesito di come il Movimento debba confrontare la sua identità, il suo ruolo, la sua organizzazione, con le sfide del nuovo secolo, in un quadro politico, per molti

aspetti, profondamente mutato. L'accelerazione della globalizzazione, la crisi sempre più acuta degli Stati nazionali e delle classi politiche nazionali, l'apparente disinteresse dell'opinione pubblica per la politica - che ha perfino indotto qualcuno a teorizzare la "fine della politica" - non modificano, secondo me, gli aspetti di fondo della nostra lotta: esiste un sistema di Stati europeo, legato da un rapporto che noi continuiamo a definire "confederale" e che noi - il MFE - vogliamo trasformare in uno Stato federale europeo attraverso un'organizzazione politica rivoluzionaria, autonomista nel pensiero e nell'azione. Rimangono questi i punti di riferimento essenziali. Ma, naturalmente, rimanere rivoluzionari, continuare e far crescere l'autonomia di pensiero, rimanere autonomisti nell'azione, far vivere le nostre sezioni, attirare nuovi giovani, rimanere un punto di riferimento politico in un mondo che cambia, non significa non vedere l'utilità di fare ricorso anche ai nuovi mezzi di informazione che le nuove tecnologie offrono, per aumentare la potenzialità di comunicazione e di azione del Movimento (ricordo le iniziative assunte dalla GFE, il *Constitution Day*, l'utilizzo della comunicazione elettronica, etc). Anche queste sono sfide permanenti, e su cui è necessario l'impegno di ogni militante.

DOCUMENTI APPROVATI



Mozione di politica generale

Una Costituzione per gli Stati Uniti d'Europa

I. Dopo l'istituzione dell'euro, la fondazione dello Stato federale europeo è all'ordine del giorno della politica contemporanea. Si tratta di un avvenimento che può mutare l'intero corso della politica mondiale, ma che gran parte della classe politica europea ancora ignora o contrasta. Eppure, vi sono circostanze straordinarie, come è avvenuto a Filadelfia nel 1787, in cui popoli diversi possono liberamente decidere di unirsi in un comune destino sulla base di un patto costituzionale. Questo momento è giunto per gli europei. Con la fine della guerra fredda, la frantumazione dell'impero sovietico e l'unificazione tedesca, gli europei hanno dovuto scegliere, ancora una volta, se continuare il loro cammino uniti o ritornare al lontano passato di divisioni e di guerre. La via della ragionevolezza ha prevalso. A Maastricht, gli europei hanno fatto esplicitamente la scelta di vivere nell'unità. Questa scelta, poiché la posta in gioco era la moneta, ha comportato l'abbandono del metodo dei «piccoli passi», sinora seguito dai governi per costruire l'Europa. La cessione dei poteri nazionali sulla moneta è stata annunciata dagli stessi governi come un passo irreversibile verso l'unità politica. Tuttavia, sei anni dopo, ad Amsterdam, i governi hanno rinviato ancora una volta le riforme istituzionali cruciali. I sostenitori della conservazione nazionale, attivi in tutti i partiti ed in tutti i paesi, hanno imposto una battuta d'arresto.

La lotta tra i federalisti e i difensori della sovranità nazionale continua. Se il passo decisivo verso l'unità politica non verrà compiuto, la sola Unione monetaria non consentirà all'Europa di superare le sfide del XXI secolo. E il crollo delle istituzioni comunitarie aprirebbe la via alla reazione nazionalistica in Europa e nel mondo.

II. L'esitazione della classe politica, che ancora rifiuta la Federazione europea sulla base della insensata convinzione di poter governare l'Europa con il sistema intergovernativo, sta imponendo agli europei ed al mondo costi drammatici. Il crollo dell'URSS ha posto fine non solo alla guerra fredda, ma anche alla coesione imperiale degli Stati satelliti nei confronti delle due superpotenze. Per questo si sono scatenati gli odi micronazionalistici in tutti i paesi dell'Europa centrale e nel Caucaso. Per questo gli Stati Uniti sono sempre più soli nell'esercizio della leadership mondiale: il loro potere si riduce alla supremazia tecnologico-militare. La NATO è una alleanza in crisi, alla ricerca di nuovi nemici che giustificano la sua sopravvivenza. Le istituzioni di Bretton Woods si

sono mostrate incapaci di impedire le gravissime turbolenze finanziarie che hanno colpito l'Asia, la Russia e l'America latina. L'Europa, priva di un governo democratico, non è in grado di agire dove la sua presenza sarebbe necessaria. Nel Mediterraneo e nella ex-Jugoslavia, solo l'intervento militare degli Stati Uniti è decisivo. Nei confronti del Terzo Mondo, sebbene i finanziamenti europei siano pari alla metà del totale degli aiuti mondiali, l'Europa resta un interlocutore debole e incapace di offrire prospettive politiche credibili.

III. I difensori della conservazione nazionale ritengono che il solo governo europeo possibile sia il Consiglio dei ministri. Ritengono che una Costituzione europea non sia necessaria, perché l'insieme dei trattati e delle norme comunitarie già rappresentano una realtà costituzionale. Si tratterebbe di riordinare le norme esistenti e di elencare alcuni principi in un breve testo: è un fatto formale, di ordinaria amministrazione, non è certo in discussione la creazione di un nuovo Stato sovranazionale. Per questo, non è opportuno parlare di federalismo europeo.

Gli ideologi dello *status quo* non vogliono che si metta in discussione il principio su cui si fonda lo Stato nazionale. Temono di dover ammettere che le istituzioni democratiche traggono la loro legittimità dalla volontà popolare, non dalla nazione. Temono dunque di dover ammettere che un governo democratico europeo è altrettanto legittimo dei governi nazionali. Ecco perché l'Europa resta divisa e incapace di agire: il ricorso alla volontà popolare è indispensabile per affidare al governo europeo i poteri necessari per affrontare le sfide del XXI secolo: l'allargamento ad Est, la lotta contro la disoccupazione, la realizzazione di un nuovo modello di sviluppo, la politica estera e della sicurezza. Pur di difendere la sovranità nazionale, gli ideologi dello *status quo* privano i cittadini dei loro diritti e dei loro poteri. Senza una Costituzione europea, l'Europa dei cittadini è una ingannevole promessa.

IV. La Campagna per la Costituzione europea - che l'UEF ha approvato al Congresso di Vienna del 1997, ma che il MFE aveva già avviato nel 1996 - si sta sviluppando con gradi differenti di intensità in Italia e negli altri paesi dell'Unione. Il MFE ha ottenuto una serie considerevole di adesioni, non solo di cittadini, ma anche di personalità politiche, di enti locali e di associazioni, grazie al lavoro capillare dei militanti e delle Sezioni che sono riuscite, in molti casi, ad organizzare dei Comitati per la Costituzione europea a cui partecipano tutte le forze attive della società e della politica. Il MFE si impegna ad assicurare il massimo successo alla proposta dell'UEF di indire per il 9 maggio 1999 un *Constitution Day*, quando almeno «cento» sezioni federaliste scenderan-

no in piazza in tutti i paesi dell'Unione per mostrare all'opinione pubblica che i cittadini europei chiedono la Costituzione europea.

L'obiettivo politico a più breve scadenza è rappresentato dalle elezioni europee del giugno 1999. Il MFE farà il possibile per ottenere che tutti i partiti e tutti i candidati al Parlamento europeo si impegnino ad inserire nel loro programma elettorale l'obiettivo della Costituzione europea e a promuovere nel prossimo Parlamento una iniziativa costituente, riprendendo il metodo e la sostanza del progetto Spinelli.

A più lunga scadenza, il MFE intende sviluppare la Campagna per la Costituzione europea nella consapevolezza che la decisione di dare una Costituzione ai cittadini europei presuppone sia il consenso dei governi, sia il consenso del Parlamento europeo e dei Parlamenti nazionali. E' dunque necessario mantenere una costante pressione sui governi europei, che si sono già impegnati ad avviare una riforma istituzionale in vista dell'allargamento, ma che si mostrano esitanti nel convocare una nuova conferenza intergovernativa, dopo l'insuccesso di Amsterdam. E' necessario, inoltre, sollecitare senza tregua il Parlamento europeo ed i Parlamenti nazionali a creare al loro interno un *nuovo Coccodrillo*, cioè un gruppo di deputati di tutti i parlamenti dell'Unione che rivendichi un potere di codecisione costituente.

In questa prospettiva, anche al fine di sostenere e consolidare l'azione dell'UEF, il MFE solleciterà il Parlamento italiano a farsi promotore di una Conferenza dei parlamenti dell'Unione, per l'elaborazione di una procedura costituente europea alternativa al metodo intergovernativo.

Unire l'Europa per unire il mondo nella pace e nella solidarietà

V. L'istituzione dell'Unione monetaria ha imposto nuovi comportamenti politici ai cittadini europei, alle parti sociali, ai partiti ed ai governi. Non è più possibile utilizzare la moneta e la fiscalità nazionali come strumenti per «guerre economiche» tra le nazioni europee, come è avvenuto negli anni tragici tra le due guerre mondiali. Le nuove regole di comportamento contenute nel Trattato di Maastricht sanciscono la denazionalizzazione della politica economica.

Al contrario, la mancanza di un governo federale europeo lascia che i comportamenti della classe politica siano interamente rivolti alla conquista ed alla conservazione del potere nazionale. La conseguenza di questo fatto è il degrado crescente della democrazia, poiché il dibattito politico si limita alle scelte possibili entro l'angusto orizzonte nazionale. A chi si illude di ottenere la moralizzazione della politica e il rinnovo della democrazia sulla base di riforme nazionali, va ricordato l'insegnamento

di Kant, secondo cui non dalla moralità dei cittadini (e dei partiti) ci si deve attendere una buona costituzione; «al contrario, è soprattutto da una buona costituzione dello Stato che c'è da aspettarsi la buona educazione morale di un popolo».

Una Costituzione europea e un governo federale europeo consentiranno ai partiti e ai cittadini europei di rinnovare la democrazia nazionale costruendo la democrazia europea e di prendere progressivamente coscienza dei contenuti rivoluzionari dell'unificazione europea. L'Europa, come modello di coesistenza nella democrazia di nazioni un tempo rivali, potrà diventare la fucina della nuova cultura della pace e della solidarietà tra nazioni.

VI. Il ruolo dell'Europa nel mondo non sarà solo di natura culturale. Nella misura in cui l'Unione acquisirà i mezzi per governare con efficacia potrà condizionare la bilancia mondiale del potere. In effetti, non appena l'euro è comparso sulla scena internazionale, si è cominciato a parlare di una Nuova Bretton Woods, per adeguare le vecchie istituzioni alla nuova realtà dell'interdipendenza globale. Il mondo è privo di un sistema monetario internazionale da quando, nel 1971, è stata dichiarata l'inconvertibilità del dollaro in oro. Le fluttuazioni monetarie hanno dimostrato, anche recentemente, il loro potenziale distruttivo. Un accordo di cambio tra USA, Unione europea e Giappone è dunque auspicabile. Esso sarà tuttavia insufficiente e precario se non verrà accompagnato da un impegno politico più ambizioso. La stabilità dell'economia internazionale non potrà essere assicurata nel lungo periodo se all'accordo non parteciperanno anche i paesi del Terzo Mondo. La stabilità senza la convergenza è una illusione. Non solo di un accordo di cambio vi è oggi bisogno, ma di un patto su scala globale per l'emancipazione del Terzo Mondo dalla povertà di massa. Senza un governo federale europeo, capace di assumersi impegni e responsabilità pari a quelle che gli USA si sono assunti nel dopoguerra, la creazione di un nuovo ordine economico internazionale è impossibile.

VII. Vi sono due macroregioni verso le quali una politica estera europea è urgente. La prima macroregione include l'Est europeo e la Russia. Si tratta di uno spazio interdipendente che va da Varsavia al Caucaso sino a Vladivostock, ai confini della Cina. L'allargamento a Est dell'Unione rappresenta solo un primo aspetto di una politica orientale dell'Unione che deve assumere una dimensione ben più vasta. La fragile democrazia russa rischia la disgregazione sotto i colpi della crisi finanziaria e delle forze non domate del populismo e del micronazionalismo. L'Unione europea ha le risorse sufficienti per assicurare un piano di

stabilizzazione della moneta russa e della sua economia. Manca la volontà politica. Una politica estera lungimirante può essere promossa solo da un governo europeo legittimato dalla volontà popolare.

La seconda macroregione in cui si manifesta la necessità di una politica estera europea include lo spazio interdipendente che unisce il Medio Oriente al Mediterraneo e all'Africa. L'Europa offre già a questi paesi una quantità di aiuti finanziari ben maggiore di quella degli USA. Tuttavia, nei momenti di crisi acuta, quando si manifestano tensioni che richiedono l'uso di forze militari, l'Europa attende passivamente l'intervento statunitense. Se l'Unione unificasse in un solo *pool*, a disposizione del governo federale europeo, le risorse nazionali, riuscirebbe a mettere in atto efficaci piani di sviluppo, non con aiuti a pioggia, come fanno attualmente i governi europei divisi, ma con efficaci piani transnazionali, per unire progressivamente in un comune destino tutti i popoli della regione. Questa prospettiva di politica estera non escluderebbe l'intervento militare in ultima istanza, ma ne ridurrebbe drasticamente la necessità, perché offrirebbe reali prospettive di progresso materiale a tutte le popolazioni, incentivando un fruttuoso dialogo tra culture e religioni differenti.

VIII. Il ruolo dell'Unione europea nel mondo e la sua partecipazione alla riforma dell'ONU si potrà delineare con sempre maggiore precisione nella misura in cui l'Europa si affermerà come polo autonomo della politica internazionale. Con l'euro, già si intravede la possibilità che l'Unione possa assumere, insieme agli USA, al Giappone e ad alcuni altri paesi, la responsabilità della costruzione di un nuovo ordine economico internazionale. La creazione di un governo federale europeo, capace di agire efficacemente sul fronte della politica estera e della sicurezza, aprirebbe nuovi scenari d'azione. Il MFE si impegna a proseguire al suo interno il dibattito sui problemi posti all'ordine del giorno del dibattito federalista dal Congresso di Bari, al fine di precisare le condizioni necessarie alla costruzione di un governo federale mondiale e il ruolo, in questa prospettiva, degli obiettivi intermedi, quali le federazioni regionali ed il governo mondiale parziale.

L'organizzazione della lotta federalista

IX. L'attuale struttura organizzativa del MFE è il risultato della sedimentazione delle sue esperienze di lotta, dalle lontane origini nella Resistenza a quelle per l'autonomia politica, culturale ed organizzativa. Il MFE è l'organizzazione dei militanti che considerano l'affermazione del federalismo come il loro impegno politico prioritario, la sede di

elaborazione del federalismo come canone di interpretazione della storia e di critica allo Stato nazionale sovrano e il punto di riferimento di tutti i cittadini e di tutte le organizzazioni che condividono gli obiettivi di lotta del MFE.

Il MFE, poiché si batte contro il potere nazionale, per costruire un potere nuovo sovranazionale, non può godere dei vantaggi di chi partecipa direttamente o indirettamente alla spartizione del potere nazionale: i militanti federalisti devono di giorno in giorno garantire la sopravvivenza del MFE con il loro impegno personale. Essi possono svolgere questo compito con maggiore efficacia anche grazie al sostegno che ricevono dagli iscritti e dai simpatizzanti. Per questo, la lenta diminuzione delle iscrizioni alle organizzazioni federaliste, in tutti i paesi dell'Unione, è un problema che deve essere affrontato e discusso a fondo, perchè l'esistenza di un consistente tesseramento è garanzia di vita del MFE. Tuttavia, non va dimenticato che il tesseramento non rappresenta il solo indice di vitalità di una forza politica. In verità, l'identità organizzativa del MFE, vale a dire gli aspetti organizzativi che lo differenziano da un comune partito politico, sono: a) l'autofinanziamento, che consente al MFE di vivere con mezzi finanziari modesti, grazie all'impegno ed al lavoro volontario dei suoi militanti; b) l'articolazione territoriale della sua struttura organizzativa che si fonda sulla sezione cittadina, il vero centro di iniziativa e di dibattito, e si estende al livello regionale, nazionale, europeo e, dopo la svolta di Bari, anche al livello mondiale, consentendo così a tutti i militanti di prendere parte attiva, a ogni livello, alla lotta per l'affermazione del federalismo; c) una speciale struttura di dibattito il cui compito è quello di consentire ai militanti di partecipare «alla formazione del pensiero comune quando esso è ancora in stadio di gestazione» e un costante impegno per la formazione dei quadri federalisti perché solo nel MFE, sino a che la lotta politica si svolge nell'ambito nazionale, si possono formare militanti che si battono contro lo Stato nazionale sovrano.

Il compito dei militanti federalisti è quello di far vivere il MFE, con un impegno quotidiano, per affermare la sua identità politica ed organizzativa.

X. Le due attività fondamentali per far vivere e rafforzare il MFE sono la Campagna per la Costituzione europea e la formazione dei quadri federalisti, che include l'attività di dibattito. La Campagna per la Costituzione europea rappresenta il terreno privilegiato di confronto con le forze politiche nazionali. I militanti devono far progredire la Campagna convincendo i cittadini, i partiti e le associazioni a sostenere il progetto federalista. Inoltre, la Sezione locale, attraverso l'istituzione dei Comitati

per la Costituzione europea, può diventare il centro di riferimento permanente di tutte le forze attive della città. Lo sviluppo della Campagna può avvenire tanto più efficacemente quanto più i militanti partecipano agli organi deliberativi e di dibattito del MFE. Al livello europeo, è necessario un crescente impegno per rafforzare la JEF e l'UEF, al fine di rendere possibile l'articolazione europea della Campagna in accordo con tutte le componenti della forza federalista, ed in particolare con il Movimento europeo.

La formazione dei quadri e l'organizzazione del dibattito rappresentano le attività più difficili da realizzare perchè richiedono un considerevole sforzo organizzativo. Sono tuttavia necessarie per garantire la sopravvivenza del MFE, tramandando il suo patrimonio culturale alle giovani generazioni. Il successo ottenuto dai seminari di Ventotene rappresenta il riconoscimento del fatto che il MFE è divenuto un punto di riferimento del dibattito federalista in Europa e nel mondo. Anche i seminari annuali a livello regionale si stanno affermando con successo, dimostrando che, a livello regionale e locale, è possibile organizzare efficacemente il reclutamento. L'attività di formazione non deve tuttavia ridursi ad un unico appuntamento annuale, ma, nella misura del possibile, deve essere una costante della vita di sezione. Spesso, è da un piccolo gruppo di amici che si riunisce regolarmente in una città, per discutere degli avvenimenti politici correnti, che nascono nuovi orientamenti e nuove prospettive d'azione per tutti i federalisti. E' l'unità di pensiero e azione l'identità del militante federalista.

Mozione sul governo europeo dell'economia

Il XIX Congresso nazionale del MFE

prende atto

che l'avvio dell'Unione monetaria rende possibile un superamento delle politiche restrittive dei governi europei, che sono state la conseguenza della tutela esercitata su di essi dai mercati finanziari a seguito della divisione monetaria dell'Europa.

In questa prospettiva, sottolinea l'esigenza di contrastare con forza l'opinione prevalente negli ambienti politici europei che una ripresa dello sviluppo è possibile soltanto con ulteriori misure restrittive che consentano di soddisfare i vincoli del Patto di Stabilità e di liberare successivamente le risorse necessarie per sostenere una politica di sviluppo;

afferma

- che il superamento del problema della disoccupazione è pensabile soltanto con un insieme di misure di politica economica che mirino a realizzare le necessarie riforme strutturali, che sono tuttavia possibili soltanto in un quadro macroeconomico caratterizzato da una forte ripresa dello sviluppo;
- che la ripresa dello sviluppo, in un'economia mondiale caratterizzata da una crescente interdipendenza, non è legata a politiche nazionali di tipo neo-keynesiano di sostegno indiscriminato della domanda, bensì alla compiuta realizzazione del Piano Delors che sarebbe in grado di garantire al contempo un rafforzamento della domanda e l'avvio di un nuovo modello di sviluppo in Europa, capace di far fronte alle sfide della globalizzazione;

riafferma

che la politica di austerità necessaria per avviare il nuovo modello di sviluppo sostenibile rappresenta altresì la premessa per rafforzare la politica di solidarietà esterna sia verso i paesi dell'area del Mediterraneo, che verso i paesi dell'Europa centrale e orientale, ivi inclusa la Russia, indifferibile per garantire al contempo la stabilità politica e lo sviluppo democratico in questi paesi e la sicurezza dell'Europa a fronte di un rischio di flussi di immigrazione destabilizzanti, ma inarrestabili;

ribadisce

che la creazione della moneta europea non riguarda solo gli europei. L'euro è una moneta potenzialmente mondiale, che potrà diventare veramente tale solo se un governo federale europeo si prenderà la responsabilità di proporre un nuovo ordine finanziario mondiale. E' necessaria una nuova *Bretton Woods* che non sia limitata ai soli paesi industrializzati, ma tenga conto anche delle esigenze dei paesi in via di

sviluppo. Si tratta di orientare lo sviluppo del Sud del mondo attraverso una politica di bilancio che renda possibili nuovi processi economici, fuori da ogni logica di assistenzialismo e volti alla costruzione di reali possibilità di crescita industriale, sociale e culturale.

Il XIX Congresso nazionale del MFE

ribadisce

che l'Unione monetaria non è governabile senza una crescita delle dimensioni del bilancio comunitario almeno fino al 2% del prodotto europeo attraverso un progressivo trasferimento di compiti e, parallelamente, di risorse dal livello nazionale a quello europeo;

invita

i governi a prendere atto che un bilancio ridotto di queste dimensioni è sufficiente per rendere compatibile il finanziamento dell'allargamento con la disponibilità delle risorse finanziarie necessarie per favorire la coesione nelle aree deboli dell'Unione, per rafforzare la solidarietà esterna, soprattutto verso i paesi del Mediterraneo riaffermando lo spirito di Barcellona, per consentire un rinnovamento della PAC che garantisca sia un adeguato tenore di vita agli agricoltori che l'effettiva attuazione dei nuovi compiti di tutela del territorio e di promozione di uno sviluppo sostenibile delle risorse naturali e per creare all'interno del bilancio un fondo europeo di stabilizzazione, necessario per far fronte in modo efficace alle difficoltà di uno stato membro colpito da uno shock asimmetrico;

riafferma

che il principio del giusto ritorno è incompatibile con i principi di solidarietà che sono alla base di una visione federalista degli sviluppi dell'Unione e deve essere fortemente contrastato anche se viene portato avanti dal governo tedesco al fine di riequilibrare il contributo netto della Germania al bilancio comunitario;

sostiene

l'ipotesi di una riforma del finanziamento del bilancio comunitario fondata non sull'abbandono del sistema delle risorse proprie e sul ritorno a contributi nazionali, ma sulla trasformazione della quarta risorsa in un'imposta europea sul reddito che colleghi direttamente i cittadini con le scelte di bilancio a livello europeo e sull'introduzione di un'imposta europea sull'energia, capace di frenare la crescita dei consumi inquinanti e di consentire una riduzione del prelievo sul fattore lavoro;

ritiene

ineludibile l'esigenza di riformare in senso federale la procedura per la determinazione della struttura e del livello delle imposte necessarie per finanziare la spesa europea, attraverso una codecisione del Parlamento

europeo in rappresentanza dei cittadini e del Consiglio dei Ministri dove si esprimono le istanze degli Stati membri.

Il XIX Congresso nazionale del MFE

ribadisce infine

che la realizzazione del piano Delors e la riforma del bilancio presuppongono l'approvazione di una Costituzione europea che preveda l'eliminazione del diritto di veto nel Consiglio, il pieno riconoscimento del potere di codecisione legislativa del Parlamento europeo e la trasformazione della Commissione in un vero e proprio governo dell'Unione sotto il controllo del Parlamento europeo;

riafferma

l'urgenza di una Costituzione per trasformare l'Unione europea in uno Stato federale, capace di governare con efficacia l'economia europea, per evitare che l'aggravarsi del problema della disoccupazione e l'incapacità dell'Europa di far fronte con successo alle sfide della globalizzazione radichi nei cittadini una crescente sfiducia nel progetto europeo e metta in pericolo anche la stabilità dell'Unione monetaria.

Mozione sulla difesa europea

Il problema della difesa europea è entrato nell'agenda del processo di unificazione europea con il Trattato di Maastricht, il cui articolo J.4 afferma: "La politica estera e di sicurezza comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune".

Il Trattato di Amsterdam ha sviluppato queste indicazioni introducendo le nozioni di "integrità dell'Unione", come uno degli obiettivi fondamentali della PESC, e di "mutua solidarietà politica", e facendo riferimento alle "frontiere esterne dell'Unione".

A parte le disposizioni dei trattati, un dibattito sempre più intenso sulla difesa europea è stato alimentato in questi anni da una serie di crisi - guerra del Golfo, disgregazione della Jugoslavia, Somalia, Bosnia, Albania, Kosovo, Irak - che hanno visto la partecipazione in ordine sparso e con assai scarsa efficacia di forze militari di paesi membri dell'UE.

Infine nel quadro della NATO, di cui ricorre quest'anno il 50° anniversario, si sottolinea con crescente insistenza la necessità di dar vita a una identità europea di sicurezza e di difesa.

Di fronte a questi sviluppi e a questo dibattito l'MFE esprime le seguenti considerazioni.

1. Necessità della difesa europea

L'unificazione europea potrà essere considerata irreversibile solo con l'istituzione di uno stato federale europeo, aperto a tutti gli stati democratici d'Europa, e avente fra le sue competenze esclusive, oltre alla moneta, la politica estera e la difesa. Il trasferimento della sovranità nel campo della politica estera e della difesa a organi sopranazionali europei significa infatti:

- la realizzazione del monopolio federale della forza legittima, che è indispensabile per garantire la piena efficacia dell'ordinamento giuridico sovranazionale, il quale è destinato a rimanere strutturalmente debole e precario fino a quando permarranno gli eserciti nazionali;

- l'acquisizione da parte dell'Europa dell'autonomia internazionale necessaria per tutelare sul piano mondiale i propri fondamentali valori etico-politici e i propri legittimi interessi, cioè per lo svolgimento di compiti che sono indiscutibilmente al di fuori della capacità dei singoli stati nazionali e delle politiche di cooperazione intergovernativa;

- la capacità di contribuire efficacemente alla soluzione dei problemi

fondamentali di un mondo sempre più interdipendente e che deve affrontare sfide cruciali per il destino del genere umano nel suo insieme.

Con specifico riferimento al ruolo dell'Europa nel mondo, deve essere considerata fuorviante la tesi dell' "Europa potenza civile", secondo la quale nel contesto della globalizzazione un'Unione europea senza sovranità militare sarebbe funzionale al rafforzamento dell'ONU e in generale delle organizzazioni internazionali globali in direzione della costruzione del governo mondiale.

In realtà è vero il contrario. La costruzione di un'Europa pienamente capace di agire sul piano internazionale rappresenterebbe un progresso determinante in direzione della costruzione della pace mondiale, perché significherebbe:

- la pacificazione definitiva, con il disarmo degli stati nazionali europei, di una regione del mondo che ha scatenato le più terribili guerre che la storia ha conosciuto;
- il rafforzamento, sulla base del valore esemplare dell'unificazione europea, delle tendenze all'integrazione e pacificazione di altre regioni del mondo che hanno già avviato processi di integrazione regionale ispirati al modello europeo;
- la capacità europea di contribuire in modo decisivo alla produzione di sicurezza globale e, quindi, di favorire il rafforzamento dell'ONU, che dovrà fondarsi, per diventare sempre più efficace, su solidi pilastri continentali, invece che su una miriade di staterelli; ciò porrà le premesse per lo sviluppo dell'ONU in direzione dell'unità democratica e federale del mondo.

2. Improrogabilità della difesa europea

Mentre nel quadro del sistema bipolare è stato possibile portare avanti l'integrazione economica senza affrontare seriamente il problema dell'integrazione nei settori della politica estera e della difesa, il continuare a rinviare questo problema cruciale nel mondo postbipolare apre la strada a una involuzione della costruzione europea in direzione dei precari equilibri fra nazionalismi contrapposti.

- La riunificazione con l'Europa centrale e orientale significa la formazione di una Unione di oltre mezzo miliardo di abitanti, caratterizzata da un pluralismo economico, sociale, culturale e religioso che non ha eguali nel mondo. Una simile compagine è destinata a disgregarsi se non sarà fondata su istituzioni sopranazionali pienamente democratiche ed efficienti, dotate di un bilancio e di una amministrazione di dimensioni incomparabilmente maggiori di quelle proprie dell'attuale UE, e quindi, del monopolio federale della forza legittima. Questo è indispensabile in

particolare per imporre senza eccezioni il rispetto dei fondamentali diritti umani e la tutela delle minoranze culturali, religiose e nazionali.

- Nel contesto dell'instabilità postbipolare - che ha la sua radice strutturale nel fatto che gli Stati Uniti d'America non sono oggettivamente in grado con le proprie sole risorse di assicurare una leadership mondiale efficace e progressiva - emergono crisi sempre più frequenti e sempre più allarmanti, che richiedono un'UE capace di agire in modo tempestivo e unitario sul piano internazionale con interventi implicanti anche l'uso della forza. E' infatti in gioco non solo la capacità di contribuire alla sicurezza globale, ma la stessa credibilità dell'UE come comunità solidale di destino e, in quanto tale, degna del lealismo dei cittadini europei.

- L'affermarsi della moneta europea significa la fine dell'egemonia mondiale del dollaro e, quindi, dei grandi vantaggi economici da essa derivanti per gli USA. Poiché questi vantaggi hanno rappresentato una specie di tassa occulta, ma molto consistente, pagata dagli europei agli americani in contropartita della protezione sul piano della sicurezza che essi hanno garantito, il venir meno dei privilegi connessi con l'egemonia del dollaro impone agli europei di passare dalla condizione di consumatori di sicurezza all'assunzione di responsabilità piene nella produzione di sicurezza globale.

3. Caratteristiche fondamentali del sistema difensivo europeo

a) Con la federalizzazione della politica estera e della difesa l'UE sarà in grado di ottenere l'autonomia difensiva - che implica una deterrenza minima e un proprio sistema informativo-satellitare pienamente efficiente - con un costo inferiore alla somma dei bilanci militari nazionali, caratterizzati da doppioni, mancanza di standardizzazione, diseconomie e inefficienze strutturali.

b) Ai risparmi si sommeranno i grandi vantaggi che l'autonomia difensiva comporterà sul piano della ricerca e dello sviluppo tecnologico. Il sottosviluppo in questi settori sta trasformando l'Europa in una colonia degli USA e costituisce, d'altra parte, un fattore importantissimo dell'incapacità di affrontare in modo adeguato il problema della disoccupazione.

c) L'autonomia difensiva europea implica il superamento della NATO in quanto espressione della delega da parte degli europei agli americani dei fondamentali impegni di sicurezza. Il Patto Atlantico dovrà trasformarsi in una partnership ugualitaria fra USA e UE e svolgere un ruolo decisivo a favore della sicurezza globale e in direzione del rafforzamento dell'ONU.

d) La politica di sicurezza che l'UE potrà svolgere sulla base della federalizzazione della politica estera e della difesa avrà tra i suoi compiti fondamentali la riduzione degli armamenti e l'impegno contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. La Costituzione europea dovrà contenere un esplicito impegno al trasferimento all'ONU, a condizioni di reciprocità, dei poteri necessari per realizzare un ordine mondiale fondato sulla pace e sulla giustizia.

e) Nel mondo postbipolare - in cui il problema fondamentale di sicurezza non è più il contenimento di una minaccia militare globale, bensì il contenimento di una instabilità globale - la difesa europea sarà necessariamente affidata a forze militari di carattere professionale e non più ad eserciti di leva. Questa opzione pone l'esigenza ineludibile dell'istituzione di un servizio civile obbligatorio in funzione sia della formazione del civismo europeo, sia dell'aiuto umanitario e allo sviluppo economico-sociale dei paesi arretrati.

4. Costruzione della difesa europea

La costruzione della difesa europea significa la creazione di una diplomazia e di un esercito unici dell'UE, sottoposti al controllo dei suoi organi democratici e federali, e, quindi, un trasferimento di sovranità nei settori della politica estera e della difesa, come è avvenuto per la moneta. Finché un simile trasferimento di sovranità non sarà stato attuato, la PESC rimarrà il debole meccanismo di coordinamento che abbiamo conosciuto finora, e si dimostrerà del tutto inadeguata ogni volta che si dovrà affrontare una crisi internazionale seria.

Poiché la difesa è uno degli aspetti fondamentali della sovranità, non è possibile realizzare il suo trasferimento in modo graduale alle istituzioni sopranazionali, così come non lo è stato possibile per la moneta. Il trasferimento di quest'ultima a livello europeo è stato in effetti attuato con un salto preceduto da una fase preparatoria di cooperazione, in cui era fin dall'inizio stabilito in modo rigoroso e puntuale il momento del salto federale finale.

Poiché, al pari della moneta, la difesa o è nazionale o è europea, il suo trasferimento a livello europeo deve essere stabilito, con precise e inderogabili modalità tecniche e cronologiche, come il punto di arrivo di una fase transitoria, secondo il modello dell'Unione Economica e Monetaria prevista dal Trattato di Maastricht.

Il trasferimento della sovranità nei campi della politica estera e della difesa deve essere parallelo all'attribuzione alle istituzioni dell'UE dei poteri di natura democratica e federale indispensabili per attuare efficaci politiche macroeconomiche europee e, in particolare, per adeguare il

bilancio sopranazionale alle esigenze e ai compiti di uno stato federale comprendente progressivamente l'intera Europa.

Pertanto, la costruzione di una autentica difesa europea potrà avvenire solo nel quadro della approvazione di una Costituzione federale dell'UE e, quindi, del superamento del metodo puramente diplomatico di costruzione dell'Europa unita.

In questa prospettiva, i passi graduali rappresentati dallo sviluppo della PESC, dalla realizzazione di legami più organici fra UEO e UE, dalla creazione di unità militari multinazionali (Eurocorpo, Eurofor, Euroformar, e così via), dalla cooperazione nel campo della produzione degli armamenti, devono essere sostenuti, ma con la chiara consapevolezza che non danno una risposta al problema di creare una autentica difesa autonoma dell'Europa.

Come il Sistema monetario europeo ha attenuato le fluttuazioni fra le monete nazionali, ma solo con il progetto di UEM contenuto nel Trattato di Maastricht si è potuto passare alla moneta unica europea, così soltanto un progetto di Unione diplomatica e militare (UDM) contenuto in un Trattato-Costituzione renderà possibile l'effettivo passaggio alla difesa unica europea.

ELEZIONI

COMITATO CENTRALE

	Nome	Cognome	Preferenze
1	Guido	MONTANI	2.572
2	Alfonso	IOZZO	2.528
3	Giorgio	ANSELMI	2.514
4	Raimondo	CAGIANO	2.328
5	Lucio	LEVI	2.293
6	Alberto	MAJOCCHI	2.254
7	Gastone	BONZAGNI	2.188
8	Marita	RAMPAZI	2.146
9	Massimo	MALCOVATI	1.971
10	Giovanni	VIGO	1.962
11	Emma	LORRAI	1.866
12	Umberto	SERAFINI	1.881
13	Sergio	PISTONE	1.879
14	Teresa	CAZZI	1.834
15	Onofrio	SPITALERI	1.822
16	Edmondo	PAOLINI	1.820
17	Rodolfo	GARGANO	1.814
18	Francesco	ROSSOLILLO	1.790
19	Anna	BAGHI	1.785
20	Arnaldo	VICENTINI	1.755
21	Ruggero	DEL VECCHIO	1.716
22	Roberto	CASTALDI	1.692
23	Franco	SPOLTORE	1.682
24	Ugo	PISTONE	1.646
25	Pierantonio	BELCARO	1.630
26	Francesco	FERRERO	1.622
27	Samuele	PII	1.621

28	Valentina	USAI	1.608
29	Stefano	CASTAGNOLI	1.576
30	Aldo	BIANCHIN	1.567
31	Luisa	TRUMELLINI	1.565
32	Roberto	SANTANIELLO	1.548
33	Antonio	MAJOCCHI	1.546
34	Caterina	CHIZZOLA	1.530
35	Maria	COSTA	1.525
36	Sante	GRANELLI	1.509
37	Giuseppe	IANNICELLI	1.488
38	Giancarlo	CALZOLARI	1.462
39	Luigi V.	MAJOCCHI	1.450
40	Carlo	GUGLIELMETTI	1.432
41	Matteo	RONCARA'	1.422
42	Roberto	PALEA	1.421
43	Claudio	GUTTADAURO	1.407
44	Alfonso	SABATINO	1.399
45	Domenico	MORO	1.386
46	Stefano	MURGIA	1.376
47	Anna	COSTA	1.354
48	Paolo	LORENZETTI	1.353
49	Antonio	PADOA SCHIOPPA	1.341
50	Mario	LIBRALATO	1.324
51	Vittorio	CALAPRICE	1.323
52	Mario	TASQUIER	1.319
53	Giulia	ROSSOLILLO	1.309
54	Grazia	LEVI BORGNA	1.295
55	Elio	CANNILLO	1.293
56	Paolo	VACCA	1.272
57	Francesco	GUI	1.268
58	Claudio	GRUA	1.266
59	Federico	FARAVELLI	1.263
60	Nicola	VALLINOTO	1.256
61	Cecilia	SOLAZZI	1.239
62	Emanuele	ITTA	1.235
63	Liliana	DIGIACOMO	1.232
64	Alberto	SOAVE	1.228
65	Giulia	MARCON	1.227
66	Claudio	BASCAPE'	1.218
67	Nicoletta	MOSCONI	1.216
68	Pier Fausto	GAZZANIGA	1.204
69	Pierfranc.	FRANZONI	1.197

70	Franca	GUSMAROLI	1.193
71	Salvatore	ALOISIO	1.180
72	Adriano	TURCHETTI	1.171
73	Francesco	MOLLO	1.165
74	Dario	VELO	1.160
75	Francesco	MAZZAFERRO	1.144
76	Stefano	SPOLTORE	1.135
77	Marisa	PISTONE	1.134
78	Giovanni	GUARINO	1.132
79	Silvana	SANVIDO	1.128
80	Samuele	CORSO	1.125
81	Piergiorgio	MARINO	1.114
82	Bruna	BARALDINI	1.110
83	Amedeo	MORTARA	1.105
84	Davide	DONATI	1.094
85	Stefano	MILIA	1.088
86	Roberto	PATUELLI	1.073
87	Marco	NICOLAI	1.065
88	Luisella	RAVEANE	1.030
89	Giorgio	NOBILE	1.024
90	Corrado	MAGHERINI	1.017
91	Leonardo	CESARETTI	1.014
92	Elio	CAMPO	1.008
93	Leonardo	LIMONGELLI	1.004
94	Giovanni	SOLFRIZZI	996
95	Luigi	GIUSSANI	995
96	Elio	SMEDILE	972
97	Francesco	ANDRIULLI	970
98	Franco	DEMURTAS	889
99	Maria	GUARINO	870
100	Silvana	IANNOTTA	859
101	Cosimo	PITARRA	848
102	Maria C.	BERARDI	836
103	Guido	UGLIETTI	819
104	Franco	PRAUSSELLO	798
105	Lino	VENTURELLI	794

COLLEGIO DEI PROBIVIRI

Umberto BROCCATELLI
Enrico BRUGNATELLI
Unmberto MORELLI

COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI

Matteo AIUTO
Marco BONDESAN
Giordano ZATACCHETTO

**ORGANI DEL MFE
PER IL BIENNIO 1999-2000**

PRESIDENTE

Alfonso IOZZO

VICE-PRESIDENTE

Sante GRANELLI

SEGRETARIO

Guido MONTANI

VICE-SEGRETARI

Ruggero DEL VECCHIO, Domenico MORO

TESORIERE

Massimo MALCOVATI

DIREZIONE NAZIONALE

Giorgio ANSELMI

Aldo BIANCHIN

Roberto CASTALDI

Teresa CAIZZI

Giancarlo CALZOLARI

Elio CANNILLO

Leonardo CESARETTI

Caterina CHIZZOLA

Stefano CASTAGNOLI

Rodolfo GARGANO

Emma LORRAI

Francesco GUI

Lucio LEVI

Paolo LORENZETTI

Antonio MAJOCCHI

Piergiorgio MARINO

Antonio PADOA-SCHIOPPA

Sergio PISTONE

Francesco ROSSOLILLO

Alfonso SABATINO

Alberto SOAVE

Franco SPOLTORE

Lino VENTURELLI

Giovanni VIGO

RESPONSABILI DEGLI UFFICI**Responsabile dei quadri**

Franco SPOLTORE

Membri MFE**dell'Ufficio del Dibattito**

Roberto CASTALDI

Lucio LEVI

Paolo VACCA

**Responsabili
dell'Unità Europea**

Marita RAMPAZI (Direttore)

Ugo PISTONE (Resp. Organizz.)

(dell'Ufficio fanno parte di diritto anche Presidente e Segretario MFE, oltre ai rappresentanti della GFE ed ai suoi Presidente e Segretario)

COMITATO CENTRALE

Eletti dal Congresso

Salvatore ALOISIO	Francesco GUI
Francesco ANDRIULLI	Franca GUSMAROLI
Giorgio ANSELMI	Claudio GUTTADAURO
Anna BAGHI	Giuseppe IANNICELLI
Bruna BARALDINI	Silvana IANNOTTA
Claudio BASCAPE'	Alfonso IOZZO
Pierantonio BELCARO	Emanuele ITTA
Maria C. BERARDI	Lucio LEVI
Aldo BIANCHIN	Grazia LEVI BORGNA
Gastone BONZAGNI	Mario LIBRALATO
Raimondo CAGIANO	Leonardo LIMONGELLI
Teresa CAIZZI	Paolo LORENZETTI
Vittorio CALAPRICE	Emma LORRAI
Giancarlo CALZOLARI	Corrado MAGHERINI
Elio CAMPO	Alberto MAJOCCHI
Elio CANNILLO	Antonio MAJOCCHI
Stefano CASTAGNOLI	Luigi V. MAJOCCHI
Roberto CASTALDI	Massimo MALCOVATI
Leonardo CESARETTI	Giulia MARCON
Caterina CHIZZOLA	Piergiorgio MARINO
Samuele CORSO	Francesco MAZZAFERRO
Anna COSTA	Stefano MILIA
Maria COSTA	Francesco MOLLO
Ruggero DEL VECCHIO	Guido MONTANI
Franco DEMURTAS	Domenico MORO
Liliana DIGIACOMO	Amedeo MORTARA
Davide DONATI	Nicoletta MOSCONI
Federico FARAVELLI	Stefano MURGIA
Francesco FERRERO	Marco NICOLAI
Pierfrancesco FRANZONI	Giorgio NOBILE
Rodolfo GARGANO	Antonio PADOA SCHIOPPA
Luigi GIUSSANI	Roberto PALEA
Sante GRANELLI	Edmondo PAOLINI
Pier Fausto GAZZANIGA	Roberto PATUELLI
Claudio GRUA	Samuele PII
Giovanni GUARINO	Marisa PISTONE
Maria GUARINO	Sergio PISTONE
Carlo GUGLIELMETTI	Ugo PISTONE

Cosimo PITARRA
 Franco PRAUSSELLO
 Marita RAMPAZI
 Luisella RAVEANE
 Matteo RONCARA'
 Francesco ROSSOLILLO
 Giulia ROSSOLILLO
 Alfonso SABATINO
 Roberto SANTANIELLO
 Silvana SANVIDO
 Umberto SERAFINI
 Elio SMEDILE
 Alberto SOAVE
 Cecilia SOLAZZI
 Giovanni SOLFRIZZI

Onofrio SPITALERI
 Franco SPOLTORE
 Stefano SPOLTORE
 Mario TASQUIER
 Luisa TRUMELLINI
 Adriano TURCHETTI
 Guido UGLIETTI
 Valentina USAI
 Paolo VACCA
 Nicola VALLINOTO
 Dario VELO
 Lino VENTURELLI
 Arnaldo VICENTINI
 Giovanni VIGO

Eletti regionali

Abruzzo:

Damiana GUARASCIO

Campania:

Giovanni GUARDABASCIO

Emilia-Romagna:

Ottorino BARTOLINI

Lazio:

Tommaso LA PORTA

Liguria:

Lorenzo VIALE

Lombardia:

Alfonso DI LIO
 Salvatore PALERMO

Piemonte:

Gianni MERLINI

Puglia:

Clara MINICHIELLO

Sardegna:

Gianfranco DEL RIO

Toscana:

Mario SABATINO

Trentino-Alto Adige:

Marco NICOLETTI

Cooptati

Per l'AEDE:

Francesco GIGLIO
 Paolo FARNARARO

Per l'AICCRE:

Gianfranco MARTINI
 Gabriele PANIZZI

Per il CIME:

Antonio DE MATTEO
 PierVirgilio DASTOLI

Per il CIFE:

Maria Teresa RUTA

