



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **FEDERALISMO MONDIALE**

**Ufficio del Dibattito del**

**Movimento Federalista Europeo**

**Genova, 2-3 aprile 2022**

a cura di Nicola Vallinoto

E-book rilasciato con Licenza Creative Commons Attribuzione –

Non commerciale – Condividi allo stesso modo 4.0 Internazionale



Composizione di Davide Negri e fotografie di Silvestro Reimondo



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **FEDERALISMO MONDIALE**

Ufficio del Dibattito del  
Movimento Federalista Europeo  
Genova, 2-3 aprile 2022  
Auditorium dell'Istituto Nautico San Giorgio,  
Edificio Calata Darsena

**Programma** pag. 4

**Risorse video** pag. 5

### **Sommario degli interventi scritti**

#### **I sessione**

Federalismo mondiale e cultura della pace di Lucio Levi	pag. 6
Il multilateralismo per le transizioni, verso i federalismi del mondo di Jacopo Di Cocco	pag. 16
Sfide e nuove speranze per il governo della globalizzazione di Mariasophia Falcone	pag. 18
Intervento di Stefano Castagnoli	pag. 21
Intervento di Simona Ciullo	pag. 23
Intervento di Anna Costa	pag. 25
Intervento di Desi Slivar	pag. 26

#### **II sessione**

Il multilateralismo e la politica estera dell'UE	
Relazione di Domenico Moro	pag. 28
Relazione di Sergio Pistone	pag. 35
Russia e Cina unite per un nuovo ordine mondiale di Stefano Spoltore	pag. 40
L'Europa unita e i processi di integrazione regionale di Fernando Iglesias	pag.47
Le città, come costruire l'Europa dal basso di Davide Emanuele Iannace	pag. 50
Intervento di Antonio Longo	pag. 58
Intervento di Franco Spoltore	pag. 59
Intervento di Paolo Milanese	pag. 61
Intervento di Luca Bonofiglio	pag. 63
Intervento di Alessandro Cavalli	pag. 65



### **III sessione**

Unire l'Europa e unire il mondo di Nicola Vallinoto	pag. 67
L'impegno dei federalisti nel mondialismo	
Relazione di Guido Montani	pag. 69
Relazione di Roberto Castaldi	pag. 74
Relazione di Salvatore Aloisio	pag. 78
Democrazia deliberativa globale. Dalla crisi climatico-pandemica alla riforma delle Nazioni Unite di Michele Fiorillo	pag. 80
Intervento di Giorgio Anselmi	pag. 85
Intervento di Piergiorgio Marino	pag. 86
Intervento di Adriana Cosi	pag. 88
Intervento di Luisa Trumellini	pag. 89
Intervento di Marco Zecchinelli	pag. 91
Intervento di Jacopo Provera	pag. 93
Le antinomie di Raimondo Cagiano	pag. 95

### **Resoconto dell'Ufficio del Dibattito di Genova sul federalismo mondiale**

di Francesca Torre	pag. 99
--------------------	---------

### **Appendice**

Federazione europea e federazione mondiale	
(Il Federalista, 1999, n. 2) di Francesco Rossolillo	pag. 103
L'unificazione del mondo come progetto e come processo.	
Il ruolo dell'Europa (Il Federalista, 1999, n. 3) di Lucio Levi	pag. 128



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## Programma

***Sabato 2 Aprile 2022***

***Ore 11.00 - I sessione***

***Apertura dei lavori***

***Presiede, introduce e conclude Piergiorgio Grossi (Genova)***

Relazione di Lucio Levi (Torino): “Il federalismo mondiale e la cultura della pace”

Relazione di Jacopo Di Cocco (Bologna): “Il multilateralismo per le transizioni verso i federalismi nel mondo”

Intervento GFE – Davide Emanuele Iannace

Dibattito

***Ore 13.30***

Lunch Break

***Ore 14.30 - II sessione***

***Presiede, introduce e conclude Francesca Torre (Genova)***

Panel con Domenico Moro (Torino), Sergio Pistone (Torino), Stefano Spoltore (Stradella): “Il multilateralismo e la politica estera dell’UE”

Dibattito

Relazione di Fernando Iglesias (WFM, Buenos Aires): “L’Europa ed i processi regionali di integrazione”

Dibattito

Intervento GFE – Mariasophia Falcone

Dibattito

***Ore 18.00 – 19.00 - Riunione aperta dell’Ufficio del Dibattito***

***Domenica 3 Aprile 2022***

***Ore 9.30 - III sessione***



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Presiede, introduce e conclude Nicola Vallinoto (Genova)**

Panel con Guido Montani (Pavia), Roberto Castaldi (Pisa) e Michele Fiorillo (CIVICO Europa) “L’impegno dei federalisti nel mondialismo”  
Dibattito

**Ore 12.30**

Conclusione dei lavori, Raimondo Cagiano, Coordinatore nazionale dell’Ufficio del Dibattito

**Risorse video**

Ufficio del Dibattito: prima sessione. Genova, 2 aprile 2022, mattina

<https://youtu.be/HrUwRCd4ljI>

Ufficio del Dibattito: seconda sessione. Genova, 2 aprile 2022, pomeriggio

[https://youtu.be/WHGMSiluI\\_8](https://youtu.be/WHGMSiluI_8)

Ufficio del Dibattito: terza sessione. Genova, 3 aprile 2022, mattina

<https://youtu.be/C66TCQ2UYys>



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Federalismo mondiale e cultura della pace**

*di Lucio Levi*

1. Non mi occuperò di ciò che mi sembra sia una acquisizione consolidata nella cultura del MFE: il paradigma kantiano della pace come aspetto di valore del federalismo. La pace non è assenza di guerra (pace negativa), ma è impossibilità della guerra (pace positiva). E', in altre parole, quel sistema di potere dotato degli strumenti per prevenire e impedire il ricorso alle armi per comporre i conflitti internazionali. La Federazione mondiale è l'istituzione che consente di costituzionalizzare e di democratizzare le relazioni internazionali e di superare la frattura tra politica interna (quel settore della vita politica nel quale i conflitti sono regolati dal diritto) e politica internazionale (dove domina l'uso della forza). Essa crea le condizioni per espellere la violenza dalla storia e per affidare all'umanità, attraverso le istituzioni politiche, il controllo razionale del corso della storia.
2. Esistono due possibili approcci allo studio del federalismo mondiale, che può essere inteso come progetto o come processo. Il progetto federalista appartiene alla sfera dei valori (è un modello normativo) ed è indipendente da qualsiasi considerazione relativa all'attualità o meno del disegno della Federazione mondiale. Invece l'analisi del federalismo mondiale come processo (modello descrittivo) consente di accertare se questo processo sia effettivamente in corso e quali siano le sue fasi di sviluppo. Mi occuperò di questo secondo tema e seguendo l'insegnamento di Albertini utilizzerò due criteri di analisi: il materialismo storico e la teoria della ragion di Stato.
3. La globalizzazione è la trasformazione economico-sociale più significativa del secolo scorso. Essa è sospinta da una forza storica più potente della volontà di qualsiasi governo o di qualsiasi partito: la forza che si sprigiona dall'evoluzione del modo di produrre. E' una forza cieca che allarga costantemente le dimensioni delle relazioni sociali fino all'unificazione del mondo. Gli imperativi derivanti dal processo produttivo e il grado di sviluppo raggiunto dalle forze produttive determinano la divisione del lavoro. Le forme storiche della divisione del lavoro (o formazioni sociali) sono espressione di diversi modelli di stratificazione sociale, fondati non solo sul reddito, ma anche sul potere o sul prestigio. Ne deriva la divisione della società in caste, ceti o classi, la formazione di classi politiche, che controllano il governo, e la conseguente divisione della società tra governanti e governati. Questo processo, pur essendo il prodotto della somma di singole azioni coscienti degli uomini, nel suo insieme si è sempre sviluppato in modo indipendente dalla volontà umana.



Esso è il risultato della trama complessiva delle azioni reciproche degli individui e dei gruppi ai quali appartengono: sia delle relazioni interne ai singoli Stati sia delle relazioni tra gli Stati.

Ciò significa che il modo di produzione definisce la struttura della società, che «è la base reale sulla quale si eleva una sovrastruttura giuridica e politica e alla quale corrispondono forme determinate della coscienza sociale»<sup>1</sup>. Se si accetta l'idea di un'influenza reciproca tra differenti fattori che contribuiscono a determinare il corso della storia, si può considerare il modo di produzione come il fattore che ha un'influenza decisiva sulla struttura e la dimensione dello Stato e le relazioni internazionali. L'evoluzione del modo di produrre determina, in ultima istanza, la forma delle relazioni che si intrecciano tra gli uomini, il loro grado di dipendenza reciproca e le dimensioni delle società umane. È opportuno a questo punto prendere in esame l'influenza che il modo di produzione esercita sulla forma e sulla dimensione dello Stato.

Innanzitutto è da ricordare che, fino alla rivoluzione agraria, le società umane non hanno conosciuto lo Stato per la semplice ragione che erano organizzate in tribù nomadi e avevano bisogno di vasti territori per reperire le risorse necessarie alla sopravvivenza. Solo con l'affermazione del *modo di produzione agricolo* nascono le prime forme di Stato. La coltivazione della terra spinge gli uomini a organizzarsi in comunità stanziali, le città, nelle quali si formano nuovi ruoli sociali, una vera e propria divisione sociale del lavoro; innanzi tutto la divisione tra città e campagna e poi quella tra diversi settori produttivi: agricoltura, allevamento del bestiame, artigianato, commercio, trasporti, miniere. La produzione agricola consente l'accumulazione di un sovrappiù che fornisce mezzi di sostentamento a nuove categorie sociali (governanti, funzionari, militari, sacerdoti, insegnanti, ecc.) non direttamente impegnate nel processo produttivo. Le prime forme di Stato erano grandi come città. Questa era la dimensione dei gruppi umani autosufficienti. Le città erano circondate di mura, le quali segnavano il confine tra la pace e la guerra. Quando Platone e Aristotele cercarono di definire la dimensione ottima della città-stato, considerarono che questa non poteva essere più grande del numero di cittadini che poteva essere contenuto in una piazza, ciascuno dei quali doveva essere messo in condizioni di vedere e udire l'oratore. È da sottolineare che solo una minoranza della popolazione aveva diritto di partecipare alla vita politica delle città che avevano un regime democratico. Infatti numerose categorie di persone erano sprovviste dei diritti politici: gli schiavi, gli stranieri, le donne e i bambini. Va rilevato che in epoche nelle quali era dominante il modo di produzione agricolo si costituirono grandi regni o imperi, che unificarono molte città e villaggi con l'espansione militare, alla quale non si oppose una resistenza

---

1 K. Marx, *Per la critica dell'economia politica*, Roma, Editori Riuniti, 1971, p. 5.



apprezzabile. L'unità di queste formazioni politiche era precaria perché era mantenuta con la forza. Si distinguono gli imperi dispotici dell'Oriente (Wittfogel<sup>2</sup>) per il loro carattere duraturo, già sottolineato da Marx quando elaborò la categoria del modo di produzione asiatico. Lungo i fiumi che attraversano l'Egitto, la Mesopotamia, l'India e la Cina fiorirono popolosi villaggi di agricoltori le cui terre erano fertilizzate dall'irrigazione naturale di quei fiumi. Wittfogel le definisce «società idrauliche»<sup>3</sup>. La dipendenza delle popolazioni stanziato lungo i fiumi dai benefici effetti dell'irrigazione favorì la formazione di vasti regni che assicurarono agli agricoltori appartenenti ai diversi villaggi, oltre che un sistema difensivo unico, la costruzione da parte del governo centrale di grandi opere idrauliche utili a regolare il flusso delle acque.

Il *modo di produzione industriale* è caratterizzato dalla diffusione delle macchine e dall'utilizzazione dell'energia prodotta dalla combustione del carbone. Esso determina un profondo cambiamento nella composizione della società: trasforma gran parte dei contadini in operai. La crescita dell'influenza di nuovi soggetti sociali, prima la borghesia, poi i ceti medi, infine la classe operaia, determina un continuo allargamento della base sociale del potere politico e crea le condizioni per l'affermazione dei principi della democrazia rappresentativa e della sovranità popolare. Inoltre la diffusione della produzione industriale moltiplica le relazioni tra gli uomini su spazi sempre più vasti fino a creare mercati di dimensioni nazionali e a regolarli con governi e Stati di dimensioni nazionali.

La produzione industriale ricevette una forte spinta dalla poderosa crescita della quantità di energia disponibile, grazie all'impiego del motore elettrico e del motore alimentato dal petrolio, che diede uno straordinario impulso alla meccanizzazione della produzione, all'applicazione di nuove tecniche produttive (linea di produzione e nastro trasportatore), all'introduzione della produzione di massa. Ma ancora più straordinaria fu la rivoluzione che interessò i settori dei trasporti (automobilismo e aeronautica) e delle comunicazioni (radio e telefono), che ebbe un'importanza cruciale per ciò che riguarda la progressiva contrazione dello spazio e la crescita dell'interdipendenza tra i popoli e gli Stati. La gigantesca onda d'urto che emanava dalla *seconda fase del processo di industrializzazione* tendeva ad allargare le relazioni di produzione e di scambio al di là dei confini degli Stati nazionali. È una tendenza che non incontrava ostacoli negli sterminati spazi dell'Unione Sovietica e degli Stati Uniti, mentre era frenata dalla divisione politica dell'Europa e dall'antagonismo tra gli Stati nazionali. L'imperialismo europeo della Germania nell'epoca delle guerre mondiali era espressione del bisogno di unità dell'Europa<sup>4</sup>, che nel secondo

---

2 K. A. Wittfogel, *Il dispotismo orientale*, Firenze, Vallecchi, 1968.

3 *Ibid.*, vol. I, p. 31 e ss.

4 L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 27.





dopoguerra si affermò con la cooperazione e poi con l'unificazione. In questa fase della storia tendono a formarsi Stati che raggruppano i popoli e gli Stati di intere regioni del mondo e assumono una struttura multinazionale e federale (Stati Uniti, Russia e India sono gli esempi più significativi).

Infine con il *modo di produzione scientifico* la scienza prende il posto del capitale e del lavoro come principale forza produttiva. Cambia la composizione della società. Come la rivoluzione industriale aveva determinato la progressiva riduzione della massa dei contadini (negli Stati Uniti ammonta al 3% della popolazione complessiva), la rivoluzione scientifica, grazie all'automazione, sta determinando la tendenziale scomparsa della condizione operaia. Non è soltanto all'ordine del giorno il superamento della divisione della società in classi, ma anche quella del mondo in Stati sovrani. I rivoluzionari cambiamenti nelle comunicazioni e nei trasporti rendono più stretta l'interdipendenza tra gli Stati e tra i popoli, promuovono la globalizzazione dell'economia e della cultura e sospingono l'intero pianeta verso l'unità. Per la prima volta nella storia l'umanità si trova di fronte al compito di darsi un'organizzazione politica comune e sta emergendo l'esigenza di trasformare l'ONU in un vero e proprio governo mondiale. Ciò significa che i processi di unificazione europea e di globalizzazione appartengono a due differenti epoche storiche e a due differenti stadi dell'evoluzione del modo di produrre: rispettivamente la seconda fase del modo di produzione industriale e il modo di produzione scientifico. D'altra parte, la riduzione del tempo di lavoro necessario alla riproduzione fisica dell'individuo apre la via a nuove forme di democrazia (partecipativa, deliberativa, ecc.), impensabili quando il lavoro operaio era dominante, e allo sviluppo dell'autonomia delle comunità nelle quali si svolge la vita quotidiana degli individui.

Gli stessi cambiamenti che hanno reso possibili grandi unioni politiche rendono insignificanti e superati Stati che conservano le antiche dimensioni. Come gli Stati nazionali dopo la seconda guerra mondiale sono stati condannati al declino e ridotti al rango di satelliti delle due superpotenze, così oggi Stati, le cui dimensioni erano un tempo considerate gigantesche come gli Stati Uniti e la Russia, stanno declinando sotto la spinta del processo di globalizzazione, che erode la loro sovranità.

Affermare, come risulta dagli esempi illustrati sopra, che lo Stato subisce il condizionamento del modo di produzione non implica tuttavia che quest'ultimo non possieda una relativa autonomia e che il suo ruolo sia insignificante nel determinare il corso della storia.

Che cos'altro se non l'autonomia della politica può spiegare la formazione dell'Impero romano in una fase della storia nella quale il modo di produzione agricolo non consentiva di costruire Stati ben organizzati di dimensioni più ampie di una città e del territorio circostante? E infatti Roma, dopo avere



sconfitto tutti gli avversari, divenne un Impero che si estendeva su quasi tutto il mondo allora conosciuto. È quindi un fattore di natura politico-militare – il potere acquisito da Roma –, che non incontrò resistenze apprezzabili da parte di altri Stati, che spiega le dimensioni assunte dall'Impero romano. Deve però essere sottolineato che quest'ultimo riuscì a governare da un solo centro un territorio così vasto finché le divisioni interne e la pressione di altre popolazioni ai suoi confini non ne determinarono la disgregazione.

Ma è anche l'autonomia della politica che spiega la sopravvivenza di città-stato, come San Marino, Monaco e Andorra nel mondo contemporaneo, in un'epoca nella quale lo Stato tende ad assumere dimensioni macro-regionali. Questi esempi illustrano la resistenza che le istituzioni politiche oppongono al cambiamento. Non bisogna dimenticare però che la conservazione di vecchie forme di organizzazione politica ha un prezzo: il declino e la subordinazione a Stati dotati di un altro ordine di grandezza.

In definitiva, il materialismo storico permette di stabilire una relazione tra il modo di produzione basato su caccia, pesca e raccolta dei frutti della terra e la formazione delle tribù, tra il modo di produzione agricolo e la formazione delle città, tra la rivoluzione industriale e la formazione degli Stati nazionali, tra la seconda fase del modo di produzione industriale e la formazione di Stati grandi come intere regioni del mondo, con la rivoluzione scientifica della produzione materiale diventa possibile la formazione di un governo mondiale. L'allargamento delle dimensioni dello Stato è la risposta della politica al bisogno di governare questo processo e a eliminare la violenza nelle relazioni sociali. Poiché i confini tra le comunità politiche sono i confini tra la pace e la guerra, l'allargamento delle dimensioni dello Stato sposta la guerra dai confini tra le tribù, ai confini tra le città, poi tra le nazioni, poi tra le grandi regioni del mondo e culminerà con la Federazione mondiale che renderà possibile realizzare il progetto kantiano della pace perpetua. L'ONU e le altre organizzazioni internazionali, malgrado i loro limiti, sono espressione dell'esigenza di costruire nuove forme di statualità a livello globale.

4. Dopo avere incontrato il concetto di autonomia relativa della politica, è ora il momento di domandarsi quale sia l'elemento distintivo dell'attività politica rispetto alle altre sfere dell'attività sociale.

La parola "politica" deriva da *polis*, che in greco significa città, la prima forma di Stato. Nel corso dei secoli, la politica non ha mai perduto il riferimento con quella che è la più alta forma di organizzazione delle comunità umane, malgrado le trasformazioni che ha subito nella struttura e nella dimensione

L'autonomia della politica risiede nel fatto che le società umane non si reggono sull'armonia spontanea degl'interessi, ma hanno carattere conflittuale. Poiché i piani individuali non si coordinano spontaneamente, è necessaria un'attività



specifica che produca norme (le leggi) e un potere che le faccia valere nei confronti di tutti gl'individui, per assicurare la convivenza pacifica. Il primo e più essenziale fine della politica è dunque l'ordine politico.

Thomas Hobbes, uno dei maggiori teorici dello Stato moderno, ha descritto le società umane senza potere come società che “si trovano in quella condizione che è chiamata guerra e tale guerra è di ogni uomo contro ogni altro uomo”<sup>5</sup>. E' una condizione che si manifesta frequentemente nella storia ogniqualvolta si disgrega lo Stato. Le manifestazioni più recenti del fenomeno sono per esempio la dissoluzione della Jugoslavia, della Somalia, del Ruanda, della Libia, del Sudan, che è stata accompagnata da guerre civili e da esplosioni di violenza feroce.

Naturalmente, la guerra di cui parla Hobbes non consiste in un continuo effettivo combattimento, ma nella potenzialità permanente che si aprano le ostilità e si scateni la violenza. Lo stato di guerra è quindi una condizione di continua insicurezza nella quale la guerra è allo stato latente e ogni individuo è costretto a rimanere sempre vigilante, perché si aspetta atti ostili da parte di qualsiasi altro individuo.

Ciò significa che lo Stato è un'entità che non esiste in natura. E' Hobbes che ha definito lo Stato un artificio, una macchina costruita dall'uomo per rimediare alle insufficienze della natura. Nell'introduzione al *Leviathan* paragona lo Stato a un orologio e lo definisce “un uomo artificiale”<sup>6</sup>.

E' quindi allo Stato che dobbiamo quell'ordine politico che non si trova in natura. Hobbes afferma infatti che “il fine di questa istituzione è la pace”<sup>7</sup>. Il che, detto con parole più crude, equivale alla protezione nei confronti “della paura e della morte violenta”<sup>8</sup>. Questo è il primo ed essenziale fine della politica, la condizione senza la quale le società umane non possono sopravvivere e senza la quale non possono perseguire altri fini della convivenza politica. La specie umana si è distaccata dal mondo animale - nel quale il pesce grande mangia il pesce piccolo e gli erbivori sono mangiati dai carnivori - quando ha cominciato ad associarsi in comunità politiche e si è dotata di un governo.

Lo Stato è la configurazione più importante che assume la politica. La relazione sociale che forma il gruppo statale è una relazione di comando e di obbedienza. E il potere di governo nell'ambito statale corrisponde a ciò che Weber designa con il termine *Macht*, cioè “qualsiasi possibilità di far valere entro una relazione sociale, anche di fronte a una opposizione, la propria volontà”<sup>9</sup>. Tale possibilità è garantita dal possesso da parte del governo del monopolio della forza.

---

5 T. Hobbes, *Leviathan*, Cambridge, Cambridge University Press, 1904, p. 83.

6 *Ibid.*, p. XVIII.

7 *Ibid.*, p. 123.

8 *Ibid.*, p. 85.

9 M. Weber, *Economia e società*, Milano, Comunità, 1961, vol. I, p. 51.



Ma in senso sociologico il potere politico, prima ancora di essere una formula giuridico-costituzionale, è una situazione di fatto. Nello Stato moderno gli elementi costitutivi del potere politico sono normalmente il governo, inteso come l'insieme dei ruoli in cui si concretizza l'esercizio del potere politico, lo schieramento dei partiti o il partito unico, lo schieramento delle forze sociali che lo influenzano con il consenso del popolo e nell'area statale. Il potere politico è la vita storica dello Stato e lo Stato è il quadro storico nel quale operano le forze politiche e sociali.

Secondo la teoria della ragion di Stato, nella vita politica prevalgono i comportamenti che rafforzano la sicurezza e la potenza dello Stato. C'è una componente interna della ragion di Stato, che è espressione dell'esigenza dello Stato di prevalere sugli altri centri di potere esistenti sul suo territorio, e c'è una componente esterna, che si manifesta nella tendenza dello Stato ad affermarsi nella lotta con gli altri Stati. Con il consolidamento dello Stato moderno e della sua sovranità, la componente esterna è diventata la manifestazione più significativa e rilevante della ragion di Stato.

A causa della divisione del mondo in Stati sovrani, che non riconoscono nessun potere superiore, la forza domina le relazioni internazionali e la sicurezza occupa il primo posto nella scala di priorità delle scelte dei governi. Per garantire la sicurezza, i governi sono disposti a sacrificare qualsiasi altro valore della convivenza politica e a impiegare qualsiasi mezzo, violando, se necessario, le norme del diritto e della morale.

La ragion di Stato è dunque una forza motrice cieca e irresistibile, che non sopporta limiti e si impone a qualsiasi uomo di Stato indipendentemente dai principi ai quali si ispira la sua azione politica. Non è la libera scelta di un valore (della guerra piuttosto che della pace, dell'autoritarismo piuttosto che della libertà), ma è il riconoscimento della necessità di adattare la struttura e la politica dello Stato alle condizioni interne e internazionali della sua sopravvivenza.

Nella cultura oggi dominante l'idea della ragion di Stato è considerata superata. Da una parte, è associata indissolubilmente a un'epoca storica, quella della formazione dello Stato moderno, e alla struttura assolutistica di questo. D'altra parte, si ritiene che l'umanizzazione del potere politico con la trasformazione dello Stato in senso liberale, democratico e socialista abbia sconfitto la ragion di Stato.

In realtà, le "nazioni sovrane", come nei secoli precedenti le monarchie, non riuscirono a trovare un'armonia spontanea e su di esse continuò a operare la ragion di Stato con le vecchie esigenze di sicurezza e di potenza. Con l'affermazione del principio nazionale e la fusione di Stato e nazione, la ragion di Stato si saldò all'idea nazionale. Di conseguenza, le nazioni si trasformarono in



gruppi chiusi, ostili e bellicosi, alle cui esigenze di sicurezza e di potenza furono subordinati i valori di libertà e di uguaglianza e la stessa vita individuale.

Considerando la ormai lunga esperienza del comportamento degli Stati democratici, Meinecke nel 1924 invitava a meditare su “quanto si erano ingannati coloro che avevano sperato una diminuzione delle guerre dalla partecipazione dei popoli alla vita dello Stato”<sup>10</sup>. Quando le circostanze della vita politica impongono di prendere atto della realtà dei rapporti di forza, la ragion di Stato, respinta in teoria, è accolta in pratica. Lo Stato, con la positività delle sue esigenze di sopravvivenza, tende costantemente a spezzare il legame tra i principi universali proclamati nelle costituzioni e la prassi politica delle istituzioni. Occorre ricordare che il compromesso tra valori e fatti, imposto dalla ragion di Stato, è giunto fino a giustificare la degenerazione dello Stato liberale nel fascismo e dello Stato comunista nello stalinismo?

E' ancora necessario fare un cenno alla nozione di società civile, che da Aristotele fino a Kant fu intesa come sinonimo di Stato in contrapposizione alla condizione di barbarie propria delle società pre-statali. In altri termini, il significato tradizionale di società civile è quello di una società che si è lasciata alle spalle lo stato di natura.

Fu Hegel a introdurre nella cultura politica la distinzione tra società civile e Stato nell'accezione che grosso modo è ancora oggi in uso<sup>11</sup>. La società civile si configura come un momento intermedio tra la famiglia, intesa come società naturale e come forma primordiale dell'eticità, e lo Stato, che rappresenta il veicolo dell'affermazione del bene comune, la forma pienamente dispiegata dell'eticità. La società civile è il terreno del conflitto tra gli interessi economici e sociali, che ha origine nel “sistema dei bisogni”. Essa affonda dunque le sue radici nella dimensione naturale dell'uomo, un soggetto di bisogni, il cui soddisfacimento dipende dal lavoro, quindi dalla divisione sociale del lavoro, che comporta sia la cooperazione sia l'antagonismo con altri uomini. Società civile è quindi sinonimo di divisione sociale del lavoro e include quindi la divisione della società in classi e ceti e i conflitti insiti in questa divisione. Secondo la concezione hegeliana, la società civile ha le stesse dimensioni dello Stato ed è subordinata ad esso.

Al di sopra della società civile, che è la sfera nella quale competono tra di loro le forze sociali, nel mondo contemporaneo c'è il sistema dei partiti (o il partito unico). Esso svolge la funzione di articolare e aggregare le domande provenienti dalla società civile e di trasmetterle alle istituzioni politiche statali, le quali le traducono in decisioni politiche.

---

10 F. Meinecke, *L'idea della ragion di Stato nella storia moderna*, Firenze, Sansoni, 1970, p. 429.

11 G.W.F. Hegel, *Lineamenti di filosofia del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 1974, pp. 189 sgg.



Le strutture giuridico-costituzionali rappresentano per i partiti il mezzo per esprimersi, il punto di riferimento e l'appoggio esterno della loro azione. In altre parole, hanno la funzione di incanalare il processo politico, cioè l'indirizzo politico espresso dallo schieramento dei partiti sulla base delle pretese formulate dalle forze sociali e del consenso espresso dal popolo.

La contraddizione più acuta del nostro tempo è quella tra il mercato e la società civile, che hanno assunto dimensioni globali, e gli Stati, che sono rimasti nazionali.<sup>12</sup> Di conseguenza, si sono affermati attori non statali, come i giganti del web, più potenti degli Stati. L'economia ha preso dunque il sopravvento sulla politica e la finanza sull'economia reale. Ma la crisi finanziaria ed economica del 2007-2008 ha mostrato che il mercato autoregolato è un mito che non regge alla prova dei fatti, tanto è vero che il governo americano è stato costretto a nazionalizzare alcuni giganti del credito per salvarli dalla bancarotta e con essi il sistema finanziario, che è l'apparato circolatorio dell'economia globale, e il mercato globale aperto, che è il presupposto per mantenere condizioni di crescita e prosperità.

Una prima significativa reazione al neo-liberismo imperante sono state le misure parallele dirette a cambiare il modello di sviluppo: NGEU, il progetto che ha introdotto un debito europeo e tasse europee, e la decisione, presa quasi all'unanimità dall'OCSE, di istituire una Global Minimum Tax sui profitti delle multinazionali. Questo non è che un esempio che mostra come il governo mondiale della globalizzazione sia un nodo venuto al pettine, ma non è certamente il solo. Sta emergendo un nesso sempre più stretto tra politica europea e politica mondiale, l'insufficienza di risposte soltanto europee alle sfide globali e l'attualità della transizione al governo mondiale.

Ce lo chiede anzitutto la guerra in Ucraina, che ha fatto regredire il mondo a una condizione simile a quella dell'epoca delle guerre mondiali, quando le relazioni internazionali non ubbidivano a nessuna regola se non quella dei rapporti di forza tra gli Stati, cioè alla politica di potenza. Ce lo chiede la pandemia, che ci ammonisce che nessuno si salva da solo, che occorre immunizzare tutti nel mondo intero, il più presto possibile, altrimenti continueranno a prodursi sempre nuove varianti del virus. Ce lo chiede il riscaldamento globale e il cambiamento climatico, dato che le emissioni di gas serra non conoscono confini e la riduzione delle emissioni esige uno sforzo congiunto di tutti. Ce lo chiede il disordine monetario internazionale, generato dalla sospensione nel 1971 della convertibilità del dollaro in oro che decretò la fine del regime dei cambi fissi.

---

12 L. Levi e A. Mosconi, *Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano*, Torino, CELID, 2005, cap. 3.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

Per ricostruire un ordine mondiale in cui il dialogo e le regole contino più della contrapposizione e dello scontro militare, occorre tornare al progetto di Gorbaciov della Casa Comune Europea, che si doveva estendere da Vancouver a Vladivostok. E' da ricordare che il progetto aveva introdotto nuovi concetti strategici, come la sicurezza reciproca e la difesa non offensiva, e aperto la via a intese che avevano portato a una riduzione concordata degli armamenti di USA e URSS; per sconfiggere la pandemia occorre potenziare e democratizzare la World Health Organization; per fare fronte al cambiamento climatico occorre creare una istituzione che imponga agli Stati di rispettare una tabella di marcia per la riduzione delle immissioni nell'atmosfera di gas che generano l'effetto serra fino alla completa sostituzione dei carburanti fossili con fonti di energia rinnovabili; per raggiungere l'obiettivo della stabilità monetaria, occorre sostituire il dollaro come moneta di riserva con un paniere delle principali monete - i diritti speciali di prelievo - creato e gestito dal FMI.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Il multilateralismo per le transizioni, verso i federalismi del mondo**

*di Jacopo Di Cocco*

Abstract.

Contrariamente a quanto pensavamo al momento di convocare questo convegno su richiesta del Congresso di Vicenza siamo in periodo di guerra con la Russia che ha aggredito l'Ucraina e pertanto viene naturale domandarci se e come il multilateralismo possa funzionare nella gestione dell'ordine globale come assetto tendenziale dopo le crisi delle egemonie delle superpotenze, o meglio i multilateralismi presenti (delle democrazie, delle autocrazie, ...) potranno portare a diversi federalismi ipotizzabili e perseguibili nel mondo e come potranno aiutare a ordini mondiali pacifici, in particolare in Europa e nei diversi continenti.

Il presidente russo ha annunciato che il 9 maggio celebrerà, insieme alla vittoria dell'URSS nella seconda guerra mondiale, quella ridefinita al momento sull'Ucraina. Nella stessa data noi celebriamo il 22° anniversario del discorso di Robert Schuman che segnò l'inizio della realizzazione del processo d'integrazione europea con la CECA e i 72 anni di pace nell'Europa comunitaria. Noi speriamo che per quella data il passaggio a Federazione sia più vicino e che le trattative di pace tra Russia, Ucraina e Unione europea siano nel calendario. A mio avviso l'UE deve essere inclusa nel trattato perché oggetto di gravi minacce e perché è l'Unione che può garantire la sicurezza agli altri partecipanti in un quadro multilaterale e offre un modello d'integrazione nel quadro mondiale.

Si ha multilateralismo quando superati i sistemi imperiali e l'egemonia di superpotenze i diversi stati partecipano al nuovo ordine mondiale con regole concordate, diritti riconosciuti e in condizioni di parità tendenziale.

Il processo storico che dalla situazione attuale porta ciascun stato alla situazione desiderata in un quadro di consenso universale perché comparabile e di vantaggio per sé e gli altri lo definiamo transizione pacifica.

Il reciproco vantaggio è ottenuto grazie a processi d'integrazione che possono arrivare a migliorare la qualità della vita grazie alla libertà politica, all'uguaglianza grazie a processi di convergenza e al benessere grazie a progetti di solidarietà (fratellanza). Per la sovranità condivisa è necessaria pesi non troppo distanti degli insiemi partecipanti al governo mondiale questo è raggiungibile con sistemi di unioni e/o federazioni che assicurino la gestibilità delle aggregazione e gestione di sistemi pattizi. Siamo ancora lontani da situazioni ideali, in particolare per le differenze nelle situazioni di partenza e le diversità nei sistemi politici che devono evolvere autonomamente. I sistemi democratici saranno favoriti, quindi i popoli che li abbiano raggiunti devono





essere tutelati nel conservare e migliorare questo tipo di garanzie costituzionali e di riconoscimento dei diritti umani.

In conclusione lo studio scientifico di questi processi dal multilateralismo alle condizioni di sviluppo e successo dei sistemi storici di governo globale e quelli federativi con i loro successi ed insuccessi è rilevante e fonte di positive azioni politiche di integrazione e realizzazione di quanto promosso dai padri dell'Europa e dell'indipendenza dei popoli dal colonialismo e liberazione dalle dittature.

Questo è stato pensato come schema teorico prima dell'annuncio della guerra contro l'Ucraina e le ripetute minacce di Lavrov contro l'UE, lo schema multilaterale sembra vacillare per tornare alle politiche di egemonia attorno a 4 potenze USA, Cina Russia e India mentre l'UE non riesce a darsi la necessaria politica estera, di sicurezza e energetica (eppure ha avuta una comunità energetica: Euratom, quella proposta dalla Francia, firmata a Roma con la CEE, evaporata senza un tentativo di farla divenire Comunità delle diverse forme di energia. Dopo lo scoppio del conflitto i Consigli sono continuati con i rinvii e decisioni assunte troppo limitate per indurre la Russia a concordare una politica d'integrazione invece che di potenza. Come i federalisti prima di definire una politica alternativa aspetta che nasca la federazione e intanto l'UE conta sull'egemonia USA; la Russia intanto conferma la politica di potenza mondiale piuttosto che d'integrazione nella globalizzazione, partendo dall'UE. Oggi di cosa discutere per offrire un da fare al MFE, all'UEF, alle istituzioni permanenti e temporanee dell'UE, ai soggetti politici e ai cittadini, visto che nella ragione sociale siamo un movimento e non un'accademia.

Rimando sui rapporti con la politica russa e sulle proposte da avanzare alla UE due documenti diffusi tramite i canali del comitato federale del MFE e del Forum appena mi saranno riaperti.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Sfide e nuove speranze per il governo della globalizzazione**  
*di Mariasophia Falcone*

Con l'inizio del 2022 entriamo in un altro anno segnato dalla pandemia di Covid-19, ma che, per fortuna, vedrà anche il proseguimento della campagna vaccinale in tutto il mondo. Nei paesi più ricchi, avidi di vaccini, questa procede relativamente bene nonostante le resistenze paradossali dei No-vax. Al contempo, si tenta di prevenire lo sviluppo delle nuove varianti del virus in quelle parti del mondo in cui la campagna vaccinale è ancora indietro e che purtroppo coincidono con le aree meno sviluppate del pianeta. In questo senso, possiamo già vedere come, anche per il 2022, assisteremo ad un cane che si morde la coda.

L'OMS spera di arrivare al 70% di vaccinati entro la metà del 2022 (Sole24ore) e, in effetti, in alcuni paesi europei si è già arrivati al 90% di persone con almeno una dose di vaccino (Portogallo). È anche vero però che le percentuali, più o meno incoraggianti, vogliono dire poco se non sono contestualizzate e, più si va a fondo, più si incrociano i dati, più si rivela l'immagine di un mondo colpito dalla pandemia che è diviso in due tra paesi ricchi e paesi meno sviluppati.

Ad essere piena di contrasti non è solo la semplice diffusione geografica della campagna vaccinale, ma anche la distribuzione dei vari vaccini e l'andamento del prezzo di questi nelle diverse aree del mondo. Al di là della retorica sulle big pharma, possiamo osservare come in alcune aree del mondo siano distribuiti solo vaccini asiatici (Sinovac, Sinopharm etc.) o quello russo (Spuntnik) e che per gli stessi vaccini "occidentali" (Pfizer, Moderna e AstraZeneca) il prezzo più alto lo paghino i cittadini statunitensi.

I dati della campagna vaccinale nel mondo raccontano tutti i paradossi del mondo globalizzato ma senza un governo della globalizzazione: sempre più collegato, ma non per questo più equo e in cui gli Stati nazionali, anche davanti a un nemico che non fa nessuna distinzione, tendono a trincerarsi nei loro confini, nel nazionalismo competitivo, e nel loro potere di acquisto dei vaccini.

Se come diceva Kant (Per la pace perpetua) arriveremo ad un momento in cui "la violazione del diritto in un punto della Terra sarà avvertita in tutti i punti", la situazione attuale è più complessa. In un momento di crisi come quello che stiamo vivendo, in cui la paura per la propria salute è legittima, vige la regola dell'ognuno per sé e del si salvi chi può, e si avvertono sì tutte le violazioni del diritto e le ingiustizie, ma non per questo ci si sente in dovere di agire per fermarle, accumulando vaccini due o tre volte sopra il bisogno, o rifiutandoli alla maniera No-vax.



Forse è vero che siamo anestetizzati davanti alle crisi, ma non potrebbe essere altrimenti quando si è vissuto in pieno il decennio delle crisi, quella economica con la povertà e le disuguaglianze che ha causato, quella umanitaria dei migranti che ha trasformato il Mediterraneo in un cimitero, quella ambientale di cui ancora non conosciamo gli effetti più catastrofici e quella pandemica che ormai occupa ogni nostro pensiero e ogni nostra azione sia come individui che come collettività.

Davanti a crisi globali servono soluzioni globali, o meglio comuni. Tuttavia, a livello mondiale, allo stato attuale delle cose, tra Stati nazionali, Istituzioni internazionali, superpotenze o Stati continentali, non esistono strumenti adatti per affrontare le sfide del mondo globalizzato, nonostante la narrazione machista-nazionalista e le metafore belliche che ci hanno fatto compagnia durante i lockdown. Tali soluzioni globali possono essere portate avanti solo da Istituzioni di tipo federale che, allo stesso tempo, dovrebbero implementarle in maniera coordinata sui livelli inferiori secondo il principio di sussidiarietà. Gli obiettivi di un'integrazione mondiale per governare la globalizzazione devono essere chiari: orientare lo sviluppo in modo coeso e le dinamiche internazionali in direzione più pacifica, rendere i processi politici più democratici e meno intergovernativi, creare una società più sostenibile ecologicamente e socialmente. È emblematico quanto scoraggiante come nell'Unione europea, l'area più integrata del pianeta, dove attraverso una cessione di sovranità si è arrivati ad avere gli standard più alti di qualità della vita, la via per prendere decisioni tempestive ed efficaci per rispondere alle crisi sistemiche dell'ultimo decennio sia ancora ostruita dal macigno del voto all'unanimità. Fuori dall'Unione europea, invece, sempre più regioni del mondo seguono l'esempio dell'acquis communautaire, come il Mercosur e l'Unione africana, consapevoli che solo con una cessione di sovranità si potrà far fronte alle sfide attuali e andare avanti verso modelli di sviluppo più coeso.

In questo scenario, tra stallo e cessioni di sovranità, l'ONU rimane l'unica organizzazione internazionale che possa fare da garante della pace (in senso più o meno kantiano), ma continua ad attraversare una profonda crisi di legittimità e urge una riforma del Consiglio di sicurezza (abolizione del diritto di veto e l'allargamento alle organizzazioni internazionali come l'UE) e dell'Assemblea.

Se ogni crisi rappresenta un'opportunità, bisogna anche ammettere la possibilità che non arriverà tanto la grande crisi teorizzata finora, ma più crisi sistemiche, non per forza ad andamento regolare (come per quella climatica, ad esempio), che ci offrono opportunità diverse e più strade percorribili.

Di conseguenza, non si può "slegare" il processo di unificazione europea da quello del governo della globalizzazione. Per quanto lontana possa sembrare l'idea della federazione mondiale - forse per la natura stessa di questa espressione - il progetto di integrazione a livello mondiale al fine di governare le



sfide della globalizzazione può apparire invece ben più chiaro attraverso una riflessione sul concetto stesso di crisi in riferimento a quelle attuali e su quelli di sicurezza, pace e guerra. A conferma di ciò, basterebbe guardare alle piccole cellule, se vogliamo di pre-integrazione, come la global digital tax o la creazione di una comunità mondiale per il clima.

Infatti, tra tutte, la battaglia per il clima è quella più urgente e, proprio per la natura di questa crisi, non si può aspettare che questa diventi una grande crisi, perché ciò potrebbe implicare la fine del genere umano sul pianeta, o risvolti talmente drammatici per il pianeta che ancora non possiamo immaginare. La battaglia per il clima, tuttavia, ha anche mostrato un segnale incoraggiante su una di quelle cellule menzionate prima. Nei giovani che si sono mobilitati in tutto il mondo per la tutela del clima e nei movimenti che ne sono derivati possiamo vedere una cellula di popolo mondiale che dovrebbe far ripensare l'assetto mondiale per il futuro delle comunità umane. Si tratta di cittadini che si vedono come un popolo globale responsabile per la tutela del pianeta e, forse ancora di più, in virtù di aver passato gran parte del 2020 nella propria cameretta, rendendo queste crisi caratteristiche della loro esperienza di vita.

Tutto questo può rappresentare delle opportunità, e forse delle speranze, per un futuro governo della globalizzazione: una strada chiara per le battaglie chiave dei prossimi anni, di cui i cittadini europei in primis potranno farsi portatori. Infatti, la battaglia per l'integrazione a livello europeo non può essere una parallela che non incontra mai quella mondiale, ma vanno portate avanti insieme al fine di non perdere mai di vista l'obiettivo del raggiungimento della pace attraverso l'integrazione politica del genere umano.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Intervento**

*di Stefano Castagnoli*

Solo alcune considerazioni come contributo a questo dibattito.

La prima è che siamo stati conseguenti con il mandato congressuale. Questo nostro incontro è il frutto di quello che abbiamo deciso insieme al congresso. Credo che rispettare quello che decidiamo nei nostri congressi e nei nostri organi istituzionali sia uno dei nostri compiti. Non dimentichiamo che il nostro è un movimento di militanti e quindi siamo portati a fare le cose in cui crediamo e non le cose che sentiamo di essere obbligati a fare. Quindi ritengo che quando decidiamo qualcosa insieme portarla avanti sia un modo che ci fa stare sul campo nella maniera migliore possibile.

Quando abbiamo deciso questo incontro non avevamo previsto che ci saremmo trovati a discutere di federalismo mondiale mentre c'è una guerra combattuta in Europa, una guerra che è il frutto dell'aggressione di uno stato nei confronti di un altro stato e questo è un elemento che in queste settimane, anche all'interno del MFE, si tende a considerare in un modo non completamente adeguato.

Ci battiamo per la pace senz'altro, ma dobbiamo considerare che c'è una differenza tra una situazione in cui i contendenti hanno più o meno ragione o più o meno torto (che magari c'è anche in questo caso) ed una dove si supera una sorta di soglia che noi non possiamo non considerare decisiva e cioè il fatto che appunto ci sia un'aggressione, un'invasione di uno stato da parte di un altro. Abbiamo l'opportunità di discutere in questi due giorni di Genova che sono importanti perché l'unica possibilità che noi abbiamo di pensare ad un futuro senza la guerra è proprio quello di arrivare in qualche modo alla federazione mondiale.

Arrivo ad un'altra considerazione molto breve che voglio presentarvi. Mi pare che anche il federalismo europeo di Spinelli non avrebbe avuto senso senza la svolta del nostro congresso di Bari del 1980 "Unire l'Europa per unire il mondo". Questo mi sembra un dato acquisito da tutti noi. Io sono entrato nel movimento quando questa svolta era già stata fatta e sostanzialmente quindi l'ho sempre vissuta come naturale però le generazioni precedenti invece ci sono arrivate attraverso un percorso che, appunto, le ha portate a pensare al fatto che la Federazione Europea non poteva essere altro che il primo passo verso la Federazione Mondiale.

Questi due processi, il percorso verso la Federazione Europea e quello verso la Federazione Mondiale, fino ad un certo tempo della storia avrebbero potuto essere pensati esclusivamente in serie; mentre, da un certo momento in poi, diciamo che c'è chi li pensa più in parallelo che in serie – credo che sia per tutti comprensibile cosa si intende con "in serie" ed "in parallelo" -.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

E' chiaro che i tempi della storia e anche le considerazioni fatte qui stamattina, ci dicono che noi dovremmo già essere nel momento in cui ci battiamo per la federazione mondiale, forse dovremmo addirittura già essere alla meta realizzata in realtà; siamo quindi indietro, anzi molto indietro. Su questo ci sono sensibilità diverse al nostro interno. C'è chi pensa ancora che senza aver raggiunto la Federazione Europea non è possibile un progetto di battaglia politica per la Federazione Mondiale e chi, invece, pensa che questo secondo aspetto possa essere tenuto sul campo appunto in parallelo con il primo. Questo è, secondo me, il nocciolo delle nostre differenze intorno a questo tema e questi due giorni ci servono anche per ragionare di questo. Posso condividere con voi, a questo proposito, soltanto una mia sensazione perché non ho competenze sufficienti per poter dire di più. La sensazione è questa: quando i cambiamenti riguardano questioni strutturali come la realizzazione di una rivoluzione come è quella che i federalisti propongono nel campo della politica e nella gestione delle risorse del genere umano, questi cambiamenti non possono che seguire percorsi definiti con i dovuti passaggi intermedi e quindi la mia sensazione è che fino a che noi non avremo realizzato la Federazione Europea sarà molto difficile raggiungere la Federazione Mondiale.

Questo non vuol dire che non si possano fare delle battaglie parziali e nemmeno vuol dire che, chi tra i federalisti ha più sensibilità verso l'obiettivo finale della Federazione Mondiale debba essere in qualche modo considerato meno rispetto a chi vuole con tutte le forze raggiungere il primo passo, per il quale è nato il MFE, ossia quello della Federazione Europea. Però dobbiamo aspettarci che fra di noi succederà ancora che ci diremo “ma perché perdi tempo quando bisogna raggiungere questo obiettivo qui, ecc.” ce lo diremo ancora insomma. Questi due giorni ci servono soltanto per chiarire che dal punto di vista dell'onestà intellettuale ci confrontiamo insieme su un livello di parità e di rispetto reciproco e credo che in questo senso il congresso di Vicenza abbia fatto bene a pensare che una riflessione sul federalismo mondiale dovesse riguardare tutta la nostra organizzazione e non soltanto quei militanti, cui siamo grati, che ci lavorano da più tempo con passione e competenza. Grazie.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Intervento**  
*di Simona Ciullo*

Il Federalismo mondiale ed il suo stretto legame con la pace è un tema fortemente centrale oggi. Lo Stato dopo l'avvento degli ordigni atomici non è più in grado di proteggere la comunità che rappresenta e concorrere in modo determinante alla stessa conservazione della vita sul pianeta. Assodata tale premessa il federalismo mondiale rappresenta proprio quella condizione ideale cui tendere come insieme di unità autonome, legate da un patto e dalla consapevolezza di essere una medesima comunità di destino, che sceglie di stringere un accordo nel reciproco interesse. Finalità ultima del patto è il mantenimento dell'armonia tra i popoli. Questa è la priorità in un'epoca in cui la conservazione della pace coincide con la salvezza dello stesso genere umano e della salvaguardia di ogni forma di vita sul pianeta. E l'Unione europea rappresenta proprio un esperimento democratico dal basso che può essere guardato come modello dal resto del mondo per la creazione della federazione mondiale. L'UE è un progetto di federazione ancora incompiuto, ma ha già dato i suoi frutti positivi con il raggiungimento per oltre 70 anni della pace nel vecchio continente ed un allargamento tra i Paesi aderenti a ben 27 Stati. La federazione europea potrebbe essere presa a modello per l'unificazione mondiale e limitare le mire imperialistiche espansionistiche prevaricatrici fra potenze e i conseguenti scontri. Questo oggi è sotto gli occhi di tutti i cittadini europei con l'inizio della guerra in Ucraina; la conservazione della stessa vita del pianeta può essere messa in gioco per motivi futili. Infatti, con la disponibilità diffusa di ordigni atomici nessuno è più al sicuro. Non esiste riparo da un conflitto nucleare se non cercare la soluzione in un patto, in una nuova alleanza, che dovrà trovarsi nella convergenza di valori comuni e nell'intesa sul piano economico.

Possiamo certamente affermare che siamo nell'era cosiddetta Antropocene, epoca geologica nella quale l'essere umano con le sue attività è riuscito con modifiche territoriali, strutturali e climatiche ad incidere sui processi geologici. L'uomo da ospite di questo pianeta si è autoeletto padrone, libero anche di distruggere. Questa a mio avviso può essere chiamata anche epoca finale, potendo l'uomo disporre delle armi nucleari. Per questa ragione, in un processo più ampio di federalismo mondiale, la Russia va integrata e superato il conflitto bellico. Siamo una grande famiglia globale ed è necessario trovare l'accordo in qualcosa che unisca tutti su priorità che non hanno confini come la conservazione della vita, la tutela dell'ambiente, la gestione delle risorse energetiche e la cooperazione per la sicurezza mondiale.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

Le leggi e i trattati se non vi è una volontà reale di rispettare gli accordi presi rimangono carta straccia. Nessuno si salva da solo. E' il momento di abbandonare i vecchi schemi di contrapposizione tra interessi di parte, siglando un nuovo patto di alleanza sulla base del comune destino che lega tutti i popoli.





**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Intervento**  
*di Anna Costa*

Vorrei richiamare il ruolo di noi federalisti e il senso della politica. Non dobbiamo solo evidenziare i problemi da risolvere in campo ambientale, migratorio, gestione più equa delle risorse, migliore distribuzione del reddito, pace ecc.

La percezione dell'urgenza di arrivare a una soluzione dei suddetti problemi, la complessità del mondo in cui viviamo, le mille sfaccettature che legano il problema ambientale con quello migratorio, con quello della guerra e così via, mettono chiaramente in evidenza la prospettiva mondiale, nessuno può negarlo.

Sono esigenze che sentiamo tutti ma che vanno affrontate recuperando dove è possibile la possibilità politica di risolverli, chi può farlo? In quale ambito?

Un altro problema mondiale da considerare è lo scontro in atto tra i regimi autocratici di Russia e Cina e i regimi democratici. Regimi che sono da tempo sotto attacco cibernetico soprattutto da parte di Putin, che invade i social di menzogne immesse dai troll o da bot-twitter rendendo sempre più debole la nostra democrazia e facendo emergere le forze populiste, come difendersi? Quali organismi sono in grado di farlo?

In relazione al discorso sui giovani e sul modo di coinvolgerli nella nostra battaglia reclutandoli, è vero che molti di loro sentono fortemente il problema della pace e il problema ambientale: anche qui le esigenze sono reali, sono sentite, Greta ha coinvolto milioni di giovani in tutto il mondo. Ma la cosa può rimanere lì, come infatti sta avvenendo, soluzioni non se ne vedono al di là della protesta.

Ecco perché per noi federalisti è necessario e indispensabile individuare i problemi mondiali ma trovare la capacità di agire, soprattutto dopo la conferenza sul futuro dell'Europa, a livello europeo, il quadro politico dove si può partire per fare qualcosa.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Intervento**  
*di Desi Slivar*

Affronto il problema di questo convegno per la parte che riguarda il mio impegno nell'AICCRE e nel MFE.

La mia appartenenza al MFE ha cambiato la mia prospettiva, il mio modo di vedere l'internazionalità e le questioni politiche più complesse.

Faccio molto lavoro con gli studenti e le scuole, convinta oggi più che mai che in questo momento occorre intensificare questo impegno. Quindi sono stata ben felice dell'introduzione obbligatoria dell'educazione civica in ogni classe e che le scuole siano chiamate a formare dei cittadini consapevoli. La formazione è fondamentale e credo che ci sia una grande differenza su come si può insegnare la storia in un sistema totalitario e autocratico e come si può insegnare la storia in un sistema democratico. La storia, e lo si vede dalle posizioni che Putin sta assumendo in questo Paese di grande cultura (apro una parentesi per condannare l'ostracismo su autori e compositori russi perché la cultura è un valore universale). Putin dunque fa della narrazione della storia russa, partendo da molto lontano, come se i confini fossero immutabili.

Ma i confini non sono immutabili.

Io sono nata a Pola, mio padre è nato quando c'era l'impero austro-ungarico, mia madre con l'Italia, mio fratello in piena guerra con l'occupazione nazifascista, io in Jugoslavia. Ditemi voi se questo non è un confine mutabile. Quindi l'identità che uno si costruisce è un'identità multipla perché i fattori che la compongono sono del tutto molteplici.

Ora la storia della democrazia è la storia di società di diritto, aperte, con confini mutabili. Società composte da più lingue, etnie, religioni, culture e tradizioni. Questa è la sua forza e anche la sua debolezza perché il pensiero unico fa tacere i suoi avversari; ha una forza più grande ma un respiro più corto.

Sono molto preoccupata perché le democrazie non si espandono come vorrei e credo che questo sia un problema mondiale perché i totalitarismi stanno prevalendo in un mondo così globalizzato. Quindi le capacità di preservare la forza delle democrazie e dei valori, non dico occidentali, ma universali (e la libertà tra i primi) sono un fattore ineludibile

Queste sono le riflessioni che induco anche nei ragazzi. Per i bambini è molto chiaro che la pace si difende come in Unione europea perché capiscono che Paesi che molto si sono combattuti, nel tempo hanno trovato accordi di collaborazione come all'inizio la CECA. Ora potrebbe essere centrale il tema delle risorse



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

energetiche europee e con questo renderci più autonomi, per quanto in un mondo così interconnesso e interdipendente, è cosa assai difficile. Questa conferenza che riflette sul federalismo in ambito europeo, potrebbe essere indicativa di un modello di accordi e collaborazioni da applicare ad un mondo più vasto, quello mondiale.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Il multilateralismo e la politica estera dell'UE**

*di Domenico Moro*

Il mio contributo alla discussione si concentra sulle istituzioni multilaterali che riguardano due diverse politiche, che dovrebbero essere perseguite in due contesti geopolitici diversi, uno europeo e l'altro mondiale. La prima riguarda la politica di sicurezza e la seconda la politica ambientale.

Per quanto riguarda la prima, ci troviamo di fronte a strutture istituzionali esistenti, come la NATO, l'OSCE e il Consiglio d'Europa ma con dei passi che restano ancora da fare in un contesto diventato più difficile, mentre per quanto riguarda la seconda c'è un'istituzione che possiamo dire consolidata da molto tempo, ma che deve essere investita di competenze nuove e di cui vi sono già dei presupposti, ed è la WTO. Per quanto riguarda queste politiche, sia l'UE che i federalisti possono dare un contributo importante ad entrambe. Infatti, è possibile costruire un'azione come federalisti, sia in relazione alla sicurezza che all'ambiente. Comincio dalla politica di sicurezza, perché è un tema di drammatica attualità.

L'atteggiamento che si è avuto fino ad ora sulla sicurezza in Europa, e soprattutto dalla caduta dell'URSS in poi, si è basato sulla premessa, che considero solo parzialmente corretta, secondo cui l'Europa ci ha garantito 70 anni di pace. Questo è sicuramente vero per l'UE, ma non per l'intera Europa e gli eventi di queste ultime settimane ci mostrano una realtà che non si è compresa fino in fondo e cioè che non ci potrà essere vera pace in Europa senza la Russia, anche se perseguirla oggi è indubbiamente più difficile di ieri.

Dalla fine del Secondo dopoguerra, la stabilità e la sicurezza del continente europeo sono state promosse in due modi: da un lato, con la politica dell'allargamento e dell'associazione praticata dall'UE e dall'altro con la politica di difesa affidata alla NATO e, quindi, agli Stati Uniti. La prima politica ha avuto successo; la seconda - nei fatti, sia pure strumentalizzata dalla Russia -, ha accentuato le tensioni con la Russia e ostacolato la pacificazione del continente europeo. La politica di unificazione prima ha pacificato i rapporti tra i paesi fondatori; successivamente, la politica dell'allargamento, che si è rivelata un grande strumento di politica estera, ha pacificato i rapporti tra 27 paesi, impedendo, che nell'Europa centro-orientale avessero luogo i disastri verificatisi nella ex-Jugoslavia. La politica di sicurezza, attuata attraverso la NATO, è servita più agli Stati Uniti, che volevano contenere e ridimensionare l'URSS, piuttosto che provare ad inserirla in un più pacifico ordine mondiale, facendone un attore di questo nuovo ordine.

Solo così si può spiegare perché, da un lato, George H. W. Bush ha rifiutato un prestito di 14 miliardi di dollari del FMI, richiesti da Gorbaciov, contribuendo



alla sua caduta (mentre, un anno dopo, acconsentì ad un prestito di 40 miliardi di dollari al Messico) e, dall'altro, Bill Clinton prima e George W. Bush dopo, hanno favorito l'espansione della NATO ad est. Negli stessi anni, la Cina è stata invece ammessa alla WTO (2001), e le si è permesso di uscire dal sottosviluppo e di godere dei vantaggi della globalizzazione, mentre la stessa politica di ingresso nella WTO è stata preclusa, fino a tempi relativamente recenti, alla Russia (2011). La politica americana ha quindi di fatto impedito la soluzione di quello che è il problema strutturale europeo, la pace in Europa, ed oggi gli USA, invece di avere un solo avversario, ne hanno due.

La responsabilità maggiore è, però, dell'UE, la quale ha tardato a darsi un'autonoma politica estera e di sicurezza, sia pure nel quadro atlantico. Fino a che il comandante delle forze armate della NATO sarà sempre un generale americano e l'UE non avrà un'autonoma forza militare che giustifichi una responsabilità, anche europea, del comando delle truppe NATO, l'UE non potrà essere un interlocutore credibile rispetto alla Russia ed agli stessi USA. Qui, però - e questo è un aspetto da chiarire con la discussione -, si dovrà forse distinguere tra comando della NATO e comando del Gruppo di Pianificazione Nucleare NATO, saldamente in mano agli USA e di cui la Francia non fa parte (dalla Massive retaliation alla Flexible response).

La politica estera mondiale esercitata dall'UE attraverso la politica dell'allargamento, dell'associazione e della politica commerciale - sua competenza esclusiva - non è più sufficiente. È necessario che essa si assuma anche la responsabilità di parlare, se e quando è necessario, con il linguaggio della forza (che non vuol dire armarsi fino ai denti, ma che l'opinione pubblica europea deve accettare che cittadini europei possono perdere la vita in un'operazione militare condotta dall'UE in quanto tale).

Lo Strategic Compass approvato di recente, dopo i numerosi passi avanti che sono stati fatti negli ultimi anni verso una difesa europea, rappresenta un passaggio decisivo in questo senso e l'istituzione di un'autonoma forza di intervento è un cruciale, anche se da molti criticato, come peraltro già successo quando venne criticato lo SME, solo perché non era ancora una moneta europea, ma si limitava a mettere in comune il 20% delle riserve valutarie.

Il parlamentare europeo di Renew Europe, Bernard Guetta, in un articolo comparso su "Repubblica" nei giorni scorsi, ha scritto che bisognerà cominciare a pensare, fin da ora, ad "Un Piano Marshall per Mosca", e che la sicurezza in Europa dovrà prevedere un rafforzamento significativo del ruolo del Consiglio d'Europa. Da parte mia, faccio solo due precisazioni: in primo luogo, bisognerà pensare anche ad un Piano Marshall per Kiev. In secondo luogo, che c'è una differenza tra il Consiglio d'Europa e l'OSCE. Il Consiglio d'Europa è istituito da un trattato ed è dotato di un'assemblea parlamentare e di una Corte di giustizia incaricata di assicurare il rispetto dei diritti umani, anche se stenta ad



affermarsi su questo punto. L'OSCE, invece, è competente per la politica di sicurezza, ma è indebolita dal fatto che è solo un'organizzazione sui generis. Ma questo non è sufficiente, perché mancherebbe loro quella che Spinelli chiamava "la scintilla di sovranazionalità", e questa scintilla non è una condizione istituzionale, ma politica perché, ad oggi, manca loro la comunità politica che ha interesse a farle funzionare: l'UE, che deve essere presente in quanto tale in entrambe. La convocazione, da parte dell'UE, come proposto dal Consiglio Italiano del Movimento Europeo, di una "Conferenza internazionale sulla sicurezza e sulla pace", potrebbe essere un passo in questa direzione, come potrebbe esserlo l'accorpamento dei segretariati generali e delle assemblee parlamentari delle due organizzazioni.

Molto della politica di sicurezza in Europa dipenderà dal modello di difesa di cui si doterà l'UE. La proposta di un modello europeo di difesa che si ispiri al precedente americano della "dual army" è stata presentata qui, per la prima volta. La prospettiva di una struttura militare europea articolata su due livelli, uno statale ed uno europeo, era inizialmente ispirata dall'idea che per fare passi avanti verso una difesa europea non era (e non è) immaginabile pensare di sopprimere dalla sera alla mattina 27 forze armate nazionali per costituirne una sola a livello europeo. Una proposta simile avrebbe inevitabilmente suscitato resistenze insuperabili da parte non solo dei vari stati maggiori nazionali, ma da governi, come quello francese, fortemente attaccati all'idea della sovranità nazionale, di cui le forze armate sono il simbolo più concreto. Questa proposta di una struttura militare europea duale ha fatto passi avanti nel dibattito politico, tanto che nell'autunno del 2020 alcuni deputati della SPD hanno avanzato la proposta del 28° esercito, intendendo con quest'ultimo un esercito autonomo europeo aggiuntivo agli esistenti eserciti nazionali.

Aggiungo che pensare di sopprimere 27 forze armate nazionali, per istituirne solo una a livello europeo, sarebbe anche sbagliato da un punto di vista strettamente militare. L'invasione russa dell'Ucraina ha infatti aggiunto una ragione in più all'idea di una struttura militare europea duale. Quello che nelle intenzioni di Putin avrebbe dovuto essere un intervento militare che si sarebbe risolto nel giro di pochi giorni, ha infatti incontrato una forte resistenza, non solo delle forze armate ucraine, ma anche da parte della popolazione ucraina. Trova così un riscontro pratico l'osservazione dello stratega francese Galula (D. Galula, *Contre-insurrection (Théorie et pratique)*, 2008), secondo cui se la popolazione sta con il governo in carica, difficilmente un invasore riesce a spuntarla. Gli eserciti nazionali, trasformati nell'equivalente europeo della Guardia nazionale americana, che affiancherebbero una forza militare autonoma europea, costituirebbero una forza di difesa territoriale che sarebbe difficile superare. Le forze armate nazionali, infatti, sarebbero fortemente motivate nella



difesa del territorio dello Stato al quale appartengono, una motivazione che molto difficilmente avrebbe un unico esercito europeo.

Da questo punto di vista, il modello europeo di difesa, ben più chiaramente di quello americano, sarà un modello federale, può servire da esempio per l'organizzazione della politica di sicurezza a livello mondiale. Nella misura in cui l'UE seguirà questa strada e le prime proposte che sono state avanzate, ad esempio, in Germania sembrano confermarlo, essa potrà dare seguito a quella che Gorbaciov aveva chiamato "difesa difensiva", in quanto accanto ad una struttura militare autonoma europea in grado di assolvere, ad esempio, ai cosiddetti Petersberg Tasks, potrà continuare a contare sugli eserciti nazionali per la difesa territoriale sul modello svizzero o su quello della Guardia Nazionale americana. Questo modello federale di sicurezza non solo potrà essere di esempio per altri progetti di unione federale in altri continenti, ma sarà anche un modello cui si potrà ispirare un'unione federale mondiale dotata dei necessari check-and-balances.

Quest'idea, però, a mio avviso, non ha una rilevanza solo europea, ma anche per la stessa prospettiva di una federazione mondiale, perché, come osservava Madison, gli uomini non sono angeli e non sono governati da angeli, per cui è impensabile – se non a scapito della possibilità di perdere la libertà - una federazione che abbia il monopolio esclusivo dell'impiego della forza, anche se questa non si chiamerà esercito ma polizia. Sarà quindi importante che la costituzione europea preveda l'istituzione di forze armate europee, che risponderanno alle istituzioni europee e forze armate nazionali che risponderanno alle istituzioni nazionali. Si può anche prevedere, per le costituzioni nazionali, la stessa previsione contenuta nelle costituzioni degli Stati che compongono la federazione americana, le quali prevedono che il capo delle forze armate statali è il governatore dello Stato, fino a quando il Presidente degli USA non decide di avvalersene. Per certi aspetti, in questa previsione è implicito il riconoscimento di un diritto di resistenza, che può manifestarsi qualora il livello federale violi le regole costituzionali su cui si basa la federazione.

La seconda istituzione su cui volevo concentrare l'attenzione è la WTO, che dovremmo cominciare a vedere come l'equivalente, su scala mondiale, della Commissione europea. La WTO è decisiva per due ragioni: sotto l'aspetto dell'adozione di standard comuni e il passaggio alle energie rinnovabili [su scala mondiale attraverso la fissazione di un carbon price mondiale attraverso il ricorso al sistema di scambio dei permessi di emissione].

La prima di queste ragioni è legata al fatto che una delle ragioni di scontro tra sistemi economici che si stanno integrando sempre di più a livello mondiale – e per quanto, a prima vista, possa sembrare poco rilevante – è quello degli



standard di produzione: irrilevanti in un mondo poco integrato, decisivi in un mondo sempre più interdipendente. Mi limito a fare due esempi: il primo è il TTIP (Trattato transatlantico sul commercio e gli investimenti in inglese *Transatlantic Trade and Investment Partnership*) e il secondo è la vicenda che ha coinvolto la società cinese Huawei. Come avevo già detto in un lavoro sul TTIP, una delle ragioni fondamentali per cui questo trattato non è andato avanti è che gli USA volevano imporre i loro standard di produzione, sia per quanto riguarda i prodotti industriali, sia per quanto riguarda la fornitura di servizi, come il software.

L'esempio che riguarda la Huawei, invece, non è limitato solo ai problemi di sicurezza – che certamente vi sono –, ma la preoccupazione maggiore, soprattutto da parte degli USA, è che la diffusione della tecnologia cinese, di fatto, avrebbe progressivamente imposto uno standard cinese a tutto il mondo. Si possono fare anche altri esempi, come ad esempio il software per la guida automatica dei veicoli, su cui l'industria USA sta investendo pesantemente e che se l'UE non recupera il ritardo, dovremo avvalerci degli standard americani.

In questo campo, la WTO potrebbe svolgere un ruolo decisivo per discutere sull'adozione di standard comuni su scala mondiale in settori dove sono prevedibili tensioni eccessive tra le principali economie che partecipano al commercio mondiale, quali gli USA, la Cina e l'UE che, assieme, rappresentano il 43% del commercio mondiale.

La quota di commercio mondiale rappresentata da queste tre aree è importante anche dal punto di vista dell'altro obiettivo su cui la WTO dovrebbe essere coinvolta, vale a dire la fissazione di un prezzo mondiale del carbonio, fissato in una valuta comune, come può essere l'SDR proposto a suo tempo da Robert Triffin, padre della moneta europea. Credo che questo possa essere il punto su cui potrebbe convergere un'iniziativa federalista assieme al movimento Fridays for future, il quale, - se non trovasse uno spiraglio concreto su cui impostare le proprie rivendicazioni per la tutela dell'ambiente, in particolare proprio sul tema del riscaldamento globale che è il punto su cui è nato e si è sviluppato questo movimento giovanile – potrebbe facilmente sgonfiarsi.

Sul punto della fissazione di un prezzo mondiale del carbonio, perché è solo questa la prospettiva realistica per ridurre la tendenza al riscaldamento globale, che non può essere perseguito seriamente solo dall'UE, mi pare che ci siano delle buone possibilità. Intanto, ricordo che il Consiglio UE, il 15 marzo scorso ha raggiunto un accordo (orientamento generale) sul regolamento relativo al meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere. Questo meccanismo è inteso a operare in parallelo con il sistema di scambio di quote di emissioni dell'UE (sistema ETS dell'UE), per rispecchiare e integrare il suo funzionamento per quanto riguarda le merci importate. Dovranno seguire altre due decisioni: la prima è quella relativa all'approvazione delle proposte della Commissione in





materia di risorse proprie, basate, tra l'altro, sulle entrate derivanti dalla vendita dei certificati legati al meccanismo di adeguamento carbonio, che sono all'esame per la deliberazione entro il 1° luglio 2022. La seconda è quella di promuovere una maggior collaborazione internazionale attraverso l'istituzione di un club per il clima in cui si possano discutere e incoraggiare le politiche di fissazione del prezzo del carbonio. Il punto è proprio quest'ultimo, vale a dire quello di arrivare ad un prezzo mondiale del carbonio. Anche su questo punto, vi sono alcune novità da parte della Cina e degli USA.

Nel luglio del 2017, Xi Jinping ha annunciato l'introduzione in Cina del sistema di scambio dei permessi di inquinamento, per ora riguardante solo il settore dell'energia e che dovrebbe essere successivamente esteso al settore del cemento e dell'acciaio. Il provvedimento è stato introdotto, prevedendo però la distribuzione gratuita di permessi di inquinamento. Nel mese di aprile del 2021, Biden ha annunciato che gli USA avrebbero introdotto anch'essi il sistema di scambi dei permessi di inquinamento, senza però precisare la portata della misura. Nel mese di ottobre del 2021, nel corso di una riunione del FMI con i ministri delle finanze dei paesi africani hanno colto l'occasione per chiedere l'istituzione di un prezzo globale del carbonio allineato all'accordo di Parigi.

Queste iniziative e queste dichiarazioni mettono in evidenza una certa disponibilità a procedere verso un sistema di ETS che, a questo stadio, è però ancora limitato ad un mercato locale e secondo procedure non uniformi. L'obiettivo è, ovviamente, quello di arrivare ad un prezzo mondiale del carbonio e questo si può raggiungere solo con un mercato mondiale di un sistema di ETS. L'UE, con la sua decisione di istituire il meccanismo di adeguamento del carbonio ai confini può incentivare l'adozione di un sistema simile anche da parte di altri paesi. Tuttavia, passi decisivi verso l'istituzione di un prezzo mondiale del carbonio possono avvenire non tanto attraverso l'istituzione del club del clima, ma soprattutto investendo il WTO del compito di istituire un mercato mondiale del sistema di scambi dei permessi di emissione denominato in SDR.

Karl Jasper aveva messo in luce (1949) che con la rivoluzione nel settore dei trasporti e delle comunicazioni, il mondo aveva intrapreso il cammino verso la sua unità. Aveva però aggiunto che non era possibile prevedere se l'unificazione mondiale avrebbe assunto la veste dell'impero o quella della democrazia. La prospettiva evocata a suo tempo da Jaspers è meno astratta di quanto si pensi. Il declino degli Stati Uniti che, fino ad ora, hanno guidato le democrazie occidentali; l'aggressività della Russia in Crimea ed in Ucraina; e l'emergere della Cina come potenza globale, hanno aperto il dibattito su quale modello, se democratico od autoritario, prevarrà in futuro. Come ha già fatto notare Josep Borrell, il modello cinese sembra smentire la visione a lungo coltivata dal



pensiero liberale secondo cui l'apertura agli scambi commerciali e l'apertura politica sono due facce della stessa medaglia: né l'apertura agli scambi mondiali, né lo sviluppo economico, né lo sviluppo tecnologico, sembrano modificare il regime autoritario cinese, il quale, come ha sostenuto anche Putin in un'intervista al Financial Times, viene piuttosto proposto come modello anche per il resto del mondo.

James Madison, da parte sua, nel Federalist Paper n. 51 a lui attribuito, discutendo, nel corso di un'analisi molto realistica, di come si può tenere sotto controllo l'ambizione umana, soprattutto quando dotata di una grande concentrazione di potere, osserva che “if men were angels, no government would be necessary. If angels were to govern men, neither external nor internal controls on government would be necessary. In framing a government which is to be administered by men over men, the great difficulty lies in this: you must first enable the government to control the governed; and in the next place oblige it to control itself. A dependence on the people is, no doubt, the primary control on the government; but experience has taught mankind the necessity of auxiliary precautions”.

Questi richiami credo siano utili a ricordarci che la fase transitoria ad un governo mondiale è un passaggio altrettanto importante quanto quest'ultimo. Il quadro, per quanto imperfetto, in cui può avvenire questo passaggio è quello delle istituzioni multilaterali ed occorrerà dunque rafforzarle e consentire loro di funzionare. Un primo cambio di passo è quello indicato da Joseph Stiglitz, secondo cui è necessario che “l'eccezionalismo americano sia genuinamente subordinato a valori ed interessi comuni, istituzioni internazionali, ed a una forma di stato di diritto da cui gli USA non siano esenti”. In particolare, essi dovrebbero consentire a quelle istituzioni di perseguire gli scopi per i quali sono state istituite: l'UE, a questo riguardo, può svolgere un ruolo decisivo.



## **Il multilateralismo e la politica estera dell'UE**

*di Sergio Pistone*

Sviluppo quattro schematiche considerazioni.

1. Il sistema internazionale fondato sugli stati sovrani si trova in una situazione contraddittoria che aveva già chiarito nei suoi aspetti essenziali Kant.

Da una parte si trova in una situazione di strutturale anarchia internazionale dal momento che non esiste una statualità a livello internazionale, cioè l'unica struttura che può imporre la stabile convivenza pacifica, come è avvenuto all'interno degli stati nella misura in cui si sono costituiti in modo efficace, realizzando cioè il monopolio pubblico della forza che impedisce la tendenza a farsi giustizia individualmente. Le controversie fra gli stati sono per contro risolte in ultima analisi con il ricorso alla forza. Da qui la perenne corsa agli armamenti, le varie forme di imperialismo e le guerre. Occorre precisare che l'anarchia internazionale non significa una situazione del tutto caotica, dominata dallo scontro continuo, irrazionale e imprevedibile fra gli stati e quindi una situazione priva di qualsiasi ordine. Il disordine internazionale è in effetti attenuato dal ruolo delle grandi potenze che, anche se non eliminano la corsa agli armamenti e le guerre, rendono il sistema internazionale meno caotico e imprevedibile.

Se il sistema internazionale è caratterizzato dalla anarchia con le conseguenze indicate, dall'altra parte esiste una spinta strutturale alla cooperazione pacifica alimentata dall'interdipendenza internazionale. Con ciò si intende che l'umanità deve affrontare delle sfide comuni di enorme portata (dallo sviluppo economico e tecnologico, allo sviluppo della distruttività degli armamenti, alla salvaguardia dell'ambiente) che richiedono una cooperazione pacifica.

Questa spinta è alla base del multilateralismo, cioè del tentativo di creare sistemi di cooperazione pacifica internazionale che sono inadeguati perché non danno vita ad una statualità internazionale (a causa della resistenza strutturale alla limitazione della sovranità nazionale), ma rappresentano i primi embrionali passi in direzione dell'unificazione mondiale, cioè della statualità mondiale (che non potrà che essere in definitiva una federazione democratica multilivello). Esempi fondamentali del multilateralismo sono l'ONU, l'OMC l'OSM e gli organismi tecnocratici come l'Unione Postale Universale.

2. Oggi è all'ordine del giorno la necessità di un grandioso avanzamento del multilateralismo. In effetti è evidente che l'umanità si è venuta a trovare di fronte ad un intreccio inaudito di sfide esistenziali che stanno in sostanza producendo la globalizzazione dell'alternativa "unirsi o perire" che è stata alla base dell'avvio dell'unificazione europea dopo la seconda guerra mondiale e che è



la spinta strutturale che ha portato avanti il processo (ancora incompiuto) in direzione della federazione europea. Queste sfide esistenziali pongono il mondo di fronte ad una drammatica alternativa: senza un urgente e sostanzioso avanzamento del multilateralismo si apre la prospettiva di un imbarbarimento dell'umanità che tende a comprometterne la sopravvivenza.

Le sfide esistenziali con cui l'umanità si confronta sono chiaramente la questione ecologica (con il riscaldamento climatico in primo piano), le pandemie, la digitalizzazione e il disordine internazionale. In questa sede mi soffermo su quest'ultimo che rappresenta la sfida più pressante.

E' chiaro che nel quadro dell'anarchia internazionale l'ordine è sempre precario, ma emergono situazioni di accentuato disordine. In una visione schematica vanno sottolineati due punti.

- L'interdipendenza economica crescente, che con la globalizzazione ha prodotto un grandioso sviluppo economico, è d'altra parte caratterizzata da enormi squilibri economico-sociali e territoriali(1). Le conseguenze sono: le sempre più gravi crisi economico-finanziarie, l'instabilità cronica di intere regioni del mondo, il fenomeno degli stati falliti, le guerre locali dilaganti, il terrorismo internazionale, le migrazioni bibliche, l'enorme sviluppo della criminalità internazionale.

- A livello delle grandi potenze e degli stati più avanzati si è affermato, in mancanza (dopo la fine del bipolarismo) di potenze in grado di esercitare una leadership stabilizzatrice, un pluripolarismo fortemente conflittuale. Esso è caratterizzato (dopo l'attenuazione in coincidenza con la fine della guerra fredda) da una grandiosa ripresa della corsa agli armamenti (accompagnata dalla proliferazione delle ADM, che si sta estendendo alle armi cibernetiche) e dal diffondersi di sistematico di politiche imperialistiche(2). In questo contesto di pluripolarismo fortemente competitivo il fenomeno più preoccupante è rappresentato dall'imperialismo russo, che con la guerra in Ucraina rischia di far scoppiare una guerra mondiale. A questo proposito va sottolineato che la Russia è una "potenza povera", cioè strutturalmente arretrata dal punto di vista economico-sociale e politico-democratico, ma molto forte sul piano militare. Il che spinge gli autocrati russi (dagli Zar a Putin) a trovare nell'imperialismo uno strumento fondamentale per mantenere il consenso e quindi il potere.

E' chiaro che la risposta ai pericoli fatali provenienti dall'attuale disordine internazionale è un netto avanzamento del multilateralismo.

3. L'UE è chiamata a svolgere un ruolo determinante rispetto a questa prospettiva(3). Per rendersene conto occorre sottolineare che essa ha una vocazione strutturale ad operare in direzione di un mondo più giusto, più pacifico ed ecologicamente sostenibile. In sostanza ha una radicata tendenza ad ispirare la sua azione internazionale al modello della "potenza civile", una potenza cioè che persegue il superamento della politica di potenza, in altre



parole una strutturale cooperazione pacifica sul piano internazionale. In effetti tutti gli stati del mondo sono di fronte alla sfida del superamento del sistema di Vestfalia (che alla fine della guerra dei trent'anni nel 1648 ha formalizzato il sistema internazionale fondato sulla sovranità statale assoluta) perché è in gioco la stessa sopravvivenza dell'umanità, e la crisi storica di questo sistema (dovuta alla sempre più profonda interdipendenza al di là degli stati ed alla crescente distruttività delle guerre) è il filo conduttore per comprendere gli sviluppi contraddittori della nostra epoca che vede convivere in un equilibrio complesso e precario la politica di potenza e gli egoismi statali con le spinte al loro superamento. Ma in questo contesto l'UE ha un'esigenza particolarmente radicata ad operare in direzione del superamento della politica di potenza e, quindi, della sovranità assoluta.

Da una parte, l'unificazione europea – un grandioso processo di unificazione tra stati sovrani avviatosi dopo la catastrofe delle guerre mondiali – è la prima rilevante risposta alla crisi storica del sistema di Vestfalia. Dall'altra parte, l'UE deve esportare la sua esperienza perché, se non si procede verso un mondo più giusto e più pacifico, è destinato ad essere compromesso lo European Way of Life (democrazia liberale, stato sociale, diritti umani, sensibilità ecologica, bassa spesa militare) e, quindi, lo stesso processo di unificazione europea. Va anche ricordato che il fatto di essere la più grande potenza commerciale del mondo implica inoltre una particolarmente profonda interdipendenza con il resto del mondo e perciò un interesse vitale a un sistema economico mondiale meglio governato e più equilibrato ed anche socialmente ed ecologicamente più sostenibile. E' un dato di fatto che nell'indicazione programmatica del proprio ruolo internazionale (nei trattati relativi all'unificazione europea e nella Dichiarazione del 2003 dell'Alto rappresentante per la PESC, Xavier Solana "Un'Europa sicura in un mondo migliore", poi ripresa nelle successive dichiarazioni sulla strategia europea) l'UE non faccia riferimento solo agli interessi e alla sicurezza europei, ma anche alla pace nel mondo da realizzare attraverso la solidarietà, lo Stato di diritto, il sistema liberaldemocratico, la globalizzazione dei diritti umani, le integrazioni regionali, il multilateralismo contrapposto all'unilateralismo. L'orientamento programmatico ha un risvolto concreto nel primato che ha l'UE, nonostante l'incompleta unificazione, per quanto riguarda l'aiuto allo sviluppo ed alimentare, le missioni di pace e il perseguimento dei diritti umani, il ruolo fondamentale rispetto a iniziative quali il Tribunale Penale Internazionale e l'impegno a contrastare il riscaldamento climatico.

Ciò sottolineato, vediamo sinteticamente le politiche che l'UE è chiamata a portare avanti per l'avanzamento del multilateralismo.



- Contribuire in modo determinante a bloccare l'imperialismo russo lavorando per la pace nella guerra in Ucraina che deve comprendere: il ritiro delle forze armate russe dall'Ucraina, l'impegno ucraino a non entrare nella NATO, l'attuazione degli accordi di Minsk (che nella sostanza implicano una trasformazione dell'Ucraina in uno stato federale implicante una reale autonomia per le zone con una forte presenza russa), l'apertura all'ingresso dell'Ucraina nell'UE (che sarebbe decisivo per la ricostruzione del paese a cui dovrà ovviamente contribuire la Russia). Dopo la fine della guerra in Ucraina dovrà prender avvio il processo di costruzione della Casa comune europea(4), cioè dell'integrazione fra Europa, Stati Uniti e una Russia che si avvii verso il sistema democratico, anche sulla base di un Piano Marshall dell'UE e degli SUE.
- L'impegno per bloccare la guerra fredda fra USA e Cina partendo da una conferenza per la sicurezza e la cooperazione globale.
- Spinta alla creazione di una CECA mondiale impegnata sulla sfida ecologica e quella energetica.
- Una seria politica mondiale per lo sviluppo (in particolare dell'Africa) come strumento decisivo di pacificazione e di progresso democratico.
- Il quadro generale in cui devono inserirsi queste politiche è il processo di riforma e di democratizzazione dell'ONU che deve comprendere la regionalizzazione del Consiglio di Sicurezza e una assemblea parlamentare mondiale.

4. E' evidente che una politica europea efficace per il decisivo avanzamento del multilateralismo richiede un salto qualitativo della capacità di agire dell'UE sul piano internazionale che implica un salto qualitativo nel processo di federalizzazione europea(5). Ciò che mi sembra importante sottolineare in questa sede è che questo salto è oggi effettivamente possibile.

In effetti l'alternativa "unirsi o perire" che comincia a manifestarsi a livello mondiale è giunta al momento culminante in Europa dove o c'è il salto federale in tempi rapidi, o il processo di unificazione europea si bloccherebbe e ciò favorirebbe una evoluzione catastrofica nel mondo.

Alle sfide globali ricordate (comprendente quella dell'imperialismo russo) che impongono di agire tempestivamente si aggiunge la Conferenza sul Futuro dell'Europa che apre la concreta prospettiva di dare il via ad un processo costituente degli Stati Uniti d'Europa (come ha affermato il documento che è alla base del nuovo governo tedesco). Tutta l'azione federalista è diretta a favorire questo sviluppo che aprirebbe la strada ad un sostanzioso avanzamento del multilateralismo.



Concludo sottolineando che la parola d'ordine “unire l'Europa per unire il mondo” è non solo valida, ma particolarmente attuale.

#### Note

- (1) Si vedano L.Levi, *Crisi dello stato nazionale e governo del mondo*, Giappichelli, Torino, 2005 e A. Padoa-Schioppa e A. Iozzo, *Globalizzazione e Unione Europea*, Policy Paper n.42 del Centro Studi sul Federalismo di Torino.
- (2) Si vedano di S.Pistone, *Il realismo, il federalismo e la crisi dell'ordine mondiale*, In “Il Federalista”, 2016, n.1 e *Il realismo politico*, in “Il Federalista”, 2020, n. 3. Inoltre U.Morelli, *La politica di potenza. L'Unione Europea e il sistema internazionale*, in “Il Federalista”, 2020, n.3.
- (3) Va ricordato che la Dichiarazione Schuman indica nella pace mondiale l'orizzonte verso cui è destinata a muoversi l'unificazione europea. Si veda S.Pistone, *La prospettiva federale nella Dichiarazione Schuman*, in “Il Federalista”2000, n.2. Si vedano inoltre S.Pistone, *L'unificazione europea e la pace nel mondo*, in U,Morelli(a cura di), *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, Celid, Torino, 2000 e A. Padoa-Schioppa, *Sfide planetarie, come affrontarle*, in “Il Federalista”, 2020, n.3 .
- (4)Si veda S.Pistone, *Considerazioni orientative sul tema della Casa Comune Europea*, in “PiemontEuropa”, 2009. N.1-2
- (5) Cfr. S.Pistone, *Gli obiettivi della politica estera europea e la natura del suo sistema difensivo*, in “Eurobull”, 29/6/2019 e D.Moro, *Verso la difesa europea. L'Europa e il nuovo ordine mondiale*, Il Mulino, Bologna, 2019.



## **Russia e Cina unite per un nuovo ordine mondiale** *di Stefano Spoltore*

Nell'inverno del 2013 il governo di Kiev decise di non sottoscrivere l'Adesione alla UE e, allo stesso tempo, di avviare trattative con Mosca per siglare un accordo economico finanziario ritenuto più vantaggioso. Quella decisione creò una frattura in seno al Paese tra i sostenitori dell'Adesione alla UE e i sostenitori di un accordo con la Russia. La ricca regione del Donbass, a maggioranza etnica russa, proclamò a quel punto la propria indipendenza con il pieno sostegno della Russia. Ebbe così inizio una guerra mai dichiarata apertamente tra l'esercito regolare di Kiev e quello separatista che in otto anni di guerra ha visto morire oltre 14.000 persone, per lo più civili, e un esodo dalla regione di oltre 1.500.000 cittadini di cui circa 900.000 diretti verso la Russia. La successiva decisione della Russia nel 2014 di riportare la Crimea entro i propri confini tramite un referendum aggravò ulteriormente la crisi con l'Ucraina e con il mondo occidentale. Vennero allora imposte alla Russia una serie di sanzioni economiche e finanziarie proposte dal governo USA (all'epoca era Presidente Obama) con l'appoggio dell'Unione Europea.

La crisi Ucraina si è riaccesa drammaticamente nel gennaio del 2022 dal momento che la Russia intende contrastare con ogni mezzo il possibile ingresso di quel Paese nel novero delle nazioni Nato. Contrastare l'allargamento della Nato ai Paesi un tempo alleati o satelliti dell'URSS è una questione considerata vitale nell'ottica di Mosca<sup>13</sup>. In questi ultimi anni le richieste di adesione alla Nato sono state prospettate da parte degli USA ai governi di Moldavia e Georgia, altre richieste di adesione sono pervenute direttamente da alcune nazioni, la più recente proprio da parte della Ucraina. Si tratta di nazioni che erano parte integrante del territorio dell'URSS. Non va poi dimenticato che anche la Finlandia (nazione da sempre dichiaratasi neutrale) sta valutando di presentare la richiesta al governo di Washington<sup>14</sup> per diventarne membro. Queste ulteriori adesioni porrebbero le truppe e le basi della Nato direttamente a ridosso dei confini della Russia che non potrebbe più contare sulla presenza di Stati cuscinetto che, nella logica di Mosca, devono rappresentare un limite invalicabile dalla fine della Seconda Guerra Mondiale (o Guerra Patriottica

---

13 Sulla crisi Ucraina e sulla politica di Putin si veda di S. Spoltore *L'Ucraina tra est e ovest*, in *Il Federalista*, n. 1-2, 2014, pag. 87 e *La sfida della Russia*, in *Il Federalista*, n.1, 2018, pag.35

14Le richieste di adesione alla Nato devono essere presentate al governo degli USA che successivamente provvede ad inoltrarle al comando Nato a Bruxelles per essere approvate da tutti gli stati membri (occorre l'unanimità). La richiesta per il possibile ingresso della Finlandia nella Nato in: *La Repubblica*, 2 gennaio 2022





come invece viene definita in Russia e prima ancora nell'URSS). Quel limite era già stato violato nel 2004 con l'adesione alla Nato di Estonia e Lettonia, ma in quegli anni a Mosca, Putin stava ancora definendo l'assetto del Paese e in politica estera il Paese risultava indebolito dopo oltre un decennio di profonda crisi interna.

Gli anni successivi al dissolvimento dell'URSS erano stati i più tormentati e l'assetto con i nuovi equilibri di potere interni avevano avuto la prevalenza su qualsiasi altra questione. Furono necessari oltre dieci anni per ridefinire i confini della nuova Russia dopo la frammentazione del suo territorio che vide la nascita di tredici nuove Repubbliche indipendenti con le quali disegnare i confini, definire la spartizione del tesoro della Banca Centrale, dell'arsenale atomico e degli armamenti, nonché contrastare tentativi di colpo di Stato o sedare nel sangue ulteriori tentativi secessionisti nel Caucaso. Tutte questioni che si sovrapponevano alla lotta intestina a Mosca per la conquista del potere che, dopo l'uscita di scena di Gorbaciov, l'ascesa e caduta di Eltsin vide prevalere la figura di Vladimir Putin.

Quando si aprì la crisi ucraina nel 2013 la situazione interna russa si era stabilizzata e il governo di Mosca poteva tornare ad esercitare la propria politica estera con ritrovata autorevolezza. L'assetto di potere era ora ben definito. Mosca rispose alle sanzioni occidentali avviando intese sempre più strette e vincolanti con la Cina in campo economico, energetico e militare, cosa impensabile sino a pochi anni prima.

Il quadro internazionale era mutato in modo radicale. Gli anni di difficoltà della Russia erano coincisi con l'ascesa a potenza economica della Cina che esercitava ed esercita ancor di più oggi, una grande influenza politica e militare in vaste regioni dell'Asia e dell'Africa. La delocalizzazione in Cina di molte attività industriali da parte degli occidentali, nel tempo, l'hanno resa una potenza in grado di determinare la produzione di intere linee di prodotti per il mondo intero. Alla forza militare di cui dispone, la Cina può così far pesare anche la propria capacità industriale sino al punto di poter condurre guerre economiche riducendo (o aumentando a seconda dei propri interessi) la vendita ed esportazione di alcuni beni per esempio nel settore auto, vitale per l'industria europea o nel settore dell'informatica.

#### *Verso un nuovo equilibrio: Russia e Cina alleate in politica estera*

La instabilità politica derivante dalla dissoluzione dell'URSS negli anni '90, indusse la Cina a promuovere nel 1996 una Organizzazione per la Cooperazione (detta di Shanghai o SCO) che coinvolgesse la Russia e alcune delle giovani repubbliche ex sovietiche con cui condivide i confini: Kazakistan, Tagikistan e Kirghizistan. L'obiettivo principale della Organizzazione era quello di favorire la cooperazione in campo economico, politico e militare per contrastare il



separatismo e il terrorismo in Asia Centrale. Negli anni l'Organizzazione, che tra l'altro ha l'obiettivo di mediare eventuali contrasti tra le nazioni che ne fanno parte, si è ampliata e vi hanno aderito anche Uzbekistan, India e Pakistan<sup>15</sup>.

L'Organizzazione ebbe l'effetto di aprire un nuovo canale di comunicazione diretto tra Pechino e Mosca. Il desiderio principale della Cina era quello di garantire unità territoriale ai propri confini per evitare spinte separatiste a carattere politico, etnico o religioso (oltre a quello storico nel Tibet) dopo quanto era accaduto in Russia. Si trattava di un desiderio che Mosca condivideva pienamente.

Negli stessi anni gli Stati Uniti assumevano una leadership a livello mondiale, ponendoli però spesso in gravi difficoltà dovendo operare, militarmente, dal Medio Oriente all'Africa e persino in Europa nella ex Jugoslavia. Non è questa la sede per rievocare i numerosi focolai di tensione sorti negli anni di fine secolo XX° e agli inizi del nuovo, ma mentre gli Stati Uniti cercavano di agire in tutti gli scenari con gli europei in alcuni casi al seguito, la Russia si avviava a stabilizzarsi al proprio interno e la Cina diventava una potenza economica garantendosi l'ingresso nel WTO nel 2001 e avviando allo stesso tempo un ampio progetto di rinnovamento delle forze armate.

La Russia di Putin e la Cina erano ora pronte a condividere l'obiettivo di contrastare gli Stati Uniti come unica super potenza. Un contesto generale nel quale l'Unione Europea svolgeva un ruolo da spettatore o di passivo sostenitore delle scelte politiche USA o militari in ambito della Nato.

La crisi in Ucraina consolidò l'intesa tra Mosca e Pechino che negli anni si è ampliata in campo militare senza che per questo fosse necessario la firma di un Trattato *ad hoc*. L'aiuto che la Cina garantì alla Russia in tutte le sedi internazionali nel sostenere le sue ragioni in Ucraina venne presto ricambiata. E di recente Pechino ha ribadito che l'allargamento della Nato all'Ucraina è una provocazione dell'Occidente che crea solo nuove tensioni, la stessa tesi sostenuta dalla Russia. Mosca da parte sua difende il diritto della Cina nel controllare gli atolli nelle acque del Mar Cinese Meridionale<sup>16</sup>, ma, fatto ancor più rilevante per Pechino, Mosca sostiene il diritto di Pechino nel rivendicare la propria sovranità sull'isola di Taiwan e ad imporre la propria legislazione ad Hong Kong.

La condivisione e il reciproco sostegno in politica estera tra Pechino e Mosca si sta manifestando in modo ancor più palese nel corso del 2022, ponendo il mondo Occidentale, e in particolare gli USA in grave difficoltà nel dover gestire fronti così impegnativi (Ucraina e Taiwan), avendo di fronte due potenze pronte a sostenersi. Le difficoltà degli Stati Uniti, già emerse sotto la presidenza Obama e

---

15 Si veda: *Il Kazakistan, la Russia e il nuovo grande gioco in Asia centrale*, in Affari Internazionali, 14 gennaio 2022

16 Si veda di S. Spoltore, *L'Oceano della discordia*, Il Federalista, n.3, 2015, pag.204



aggravatesi con quella di Trump, sono accentuate dalla incapacità di agire da parte della Unione Europea vittima delle proprie debolezze: ha una forte dipendenza dalla Russia negli approvvigionamenti energetici; ha una forte dipendenza dalla Cina nella fornitura di prodotti industriali ad alto valore tecnologico. La mancanza di un potere europeo in grado di esprimere una propria politica estera e di difesa nonché una propria politica energetica ed industriale la pongono dinanzi alla propria fragilità ed inconsistenza ad agire per essere credibile. Questa inconsistenza vede la UE nella condizione di sostenere le scelte politiche degli USA seppur in modo refrattario e spesso in modo confuso e contraddittorio<sup>17</sup>.

Stati Uniti e UE evidenziano pertanto le proprie difficoltà dinanzi alla coincidenza di interessi che legano Russia e Cina. Se la UE ai propri confini non è in grado di gestire in modo autonomo il confronto-scontro in atto in Ucraina da ben nove anni e ricorrono alla Nato per tutelarsi, gli Stati Uniti sembrano ancor più in difficoltà nelle acque del Pacifico, segnatamente nel tratto del Mar Cinese. Mentre in Europa sono aperti dei canali diplomatici per evitare il precipitare della crisi in una guerra aperta, nell'area del Pacifico la Cina ha lanciato una sfida ben precisa e senza appello: Taiwan deve rientrare a pieno titolo sotto la sovranità di Pechino entro il 2050<sup>18</sup>.

È dall'inizio della crisi ucraina che Russia e Cina conducono esercitazioni militari e navali in modo congiunto nelle acque di tutto il mondo. La prima volta fu nel 2015, nel Mar Mediterraneo, successivamente nel Mar Baltico, nel Mar del Giappone e nel Mar Cinese Meridionale (qui anche con truppe di marines per simulare la conquista di una isola). Infine, nel gennaio di quest'anno a navi della flotta russa e cinese si sono aggiunte navi della flotta dell'Iran a largo del Golfo di Oman<sup>19</sup> allarmando l'intero mondo arabo, e non solo, per le implicazioni che comporta questa collaborazione militare nel già difficile quadro della situazione medio orientale.

Ma ancor di più: la Russia garantisce a militari e a ingegneri civili cinesi l'utilizzo delle proprie basi nell'area dell'Artico in previsione della costruzione di porti da condividere e per svolgere insieme trivellazioni nella ricerca di nuovi pozzi petroliferi o di gas<sup>20</sup>. A seguito dello scioglimento dei ghiacci, le previsioni

---

17 *Gli europei fuori gioco*, Le Monde diplomatique il Manifesto, febbraio 2022

18 Dichiarazioni al Congresso del Popolo di Xi Jinping. Agenzia AGI, 9 ottobre 2021; La Stampa, 9 ottobre 2021

19 [www.agcnews.eu](http://www.agcnews.eu), 20 gennaio 2022. Inoltre, la scorsa estate il Ministro degli Esteri cinese Wang Yi ha visitato Teheran e successivamente Ankara per stringere accordi in campo energetico e militare.

20 *Patto Russia-Cina nel nome del gas*, QN, 5 febbraio 2022. L'accordo economico siglato in occasione della apertura dei giochi olimpici di Pechino, oltre a rinnovare l'intesa nell'Artico, valido 25 anni, ha portato anche alla firma di un contratto di fornitura alla Cina, da parte della



indicano che entro il 2050 le navi mercantili che dal Pacifico raggiungono i porti del Nord Europa potranno transitare lungo le coste artiche per sei mesi all'anno contro gli attuali tre. Questa via di navigazione diventerà pertanto sempre più strategica per la navigazione commerciale riducendo i costi e i tempi oggi necessari per il transito lungo il Canale di Panama. Controllare l'Artico e disporre di porti amici diverrà strategico non solo per lo sfruttamento delle sue ricchezze naturali, ma anche per il controllo dei traffici non solo mercantili<sup>21</sup>. Si rinnova così la capacità delle due potenze di sviluppare strategie di lungo termine. Questa condivisione di interessi suscita grandi preoccupazioni negli USA poiché, nel caso la crisi in Europa e la crisi nel Pacifico dovessero deflagrare in contemporanea per una precisa intesa tra Mosca e Pechino, non sarebbero in grado di gestire due fronti in contemporanea. In particolare, sarebbe la crisi nel Pacifico, nelle acque del Mar Cinese Meridionale, a vedere gli USA sconfitti nonostante il possibile aiuto militare legato ai recenti accordi siglati in ambito QUAD (Usa, Giappone, Australia e India) o in ambito AUKUS (USA, Regno Unito e Australia).

A prevedere una piena sconfitta e, di conseguenza, l'annessione di Taiwan alla Cina, è lo stesso Comando Strategico che lo ha ammesso in una audizione al Congresso degli Stati Uniti nell'aprile del 2021<sup>22</sup>.

Taiwan rappresenta comunque la falsa coscienza del mondo intero. Solo 14 nazioni la riconoscono come Stato sovrano, il resto del mondo intrattiene solo rapporti commerciali<sup>23</sup>. Vi è infatti un veto da parte del governo di Pechino che ha deciso di non intrattenere relazioni diplomatiche con gli Stati che rifiutano di riconoscere che la Cina Popolare è una e indivisibile e che Taiwan è *solo* una provincia ribelle. Al mondo manca il coraggio di riconoscere la legittimità ad esistere di Taiwan per timore di rompere i rapporti con Pechino e gli Stati Uniti, da questo punto di vista, hanno precise responsabilità allorché nel 1972 decisero di accettare il principio di "una sola Cina" su precisa richiesta di Pechino (all'epoca era Presidente R.Nixon).

In Ucraina e lungo le coste di Taiwan si assiste a continue prove di forza da parte di Russia e Cina, nel tentativo, congiunto, di saggiare le reazioni dell'Occidente e di verificare la capacità di reazione. Non altrimenti si spiegano

---

Russia di 100 milioni di tonnellate di petrolio in dieci anni attraverso il Kazakistan dove nel gennaio 2022 le truppe di Mosca sono intervenute per ristabilire l'ordine dopo che le proteste popolari avevano messo a rischio il governo amico filorusso.

<sup>21</sup> [www.affariinternazionali.it](http://www.affariinternazionali.it), ottobre 2020 e Panorama Difesa, n.397, giugno 2020

<sup>22</sup> L'audizione è stata sostenuta dall'ammiraglio Charles Richard, comandante del Comando Strategico. Si veda Panorama Difesa, n.414, gennaio 2022

<sup>23</sup> I Paesi che riconoscono Taiwan come Stato sono: Belize, Città del Vaticano, Guatemala, Haiti, Isole Marshall, Nauru, Palau, Paraguay, Saint Kitts e Nevis, St.Lucia, St. Vincente, Granadine, Swatini e Tuvalu.



le continue esercitazioni navali congiunte o le continue violazioni dello spazio aereo di Taiwan da parte dei caccia cinesi<sup>24</sup>. Il contesto nel Pacifico è ulteriormente complicato dalla instabilità nelle acque del Mar Giallo e del Mar del Giappone, per le continue minacce da parte della Corea del Nord il che ha indotto il Giappone, stretto alleato degli USA, a rileggere la propria carta costituzionale per consentire un aumento delle spese militari e prevedere la costruzione di portaerei<sup>25</sup>. Si tratta di acque presidiate da importanti porti militari sia russi che cinesi.

### *Conclusionione*

Il mondo uscito dal crollo dell'URSS ha destabilizzato interi continenti e gli Stati Uniti si sono dimostrati incapaci di garantire da soli un nuovo ordine che garantisse pace e stabilità. In questa incapacità rientrano precise responsabilità anche da parte degli europei che non hanno saputo avviare una diversa politica di vicinato con la nascente nuova Russia. Gli Stati Uniti, assecondati dalla UE, hanno così continuato a percepire la Russia come un possibile nemico da contrastare. Anziché cogliere la novità derivante dal crollo del sistema sovietico, l'Occidente ha continuato ad agire per indebolire la Russia rafforzando la propria presenza ad est nell'ambito della Nato. Una grande occasione per favorire nuove relazioni tra la UE (allargatasi ai Paesi un tempo sotto l'influenza sovietica) e la Russia è andata così perduta. Ma d'altronde una UE senza un proprio governo e senza una propria politica estera come avrebbe potuto agire diversamente? Inoltre, l'allargamento della UE ad est poneva anche in evidenza le paure che queste nuove nazioni continuavano e continuano ad avere nei confronti della vicina potenza russa che per lungo tempo li aveva sottomessi. Da questo punto di vista l'ingresso nella UE garantiva loro un aiuto nello sviluppo delle loro economie e un consolidamento delle loro giovani democrazie, allo stesso tempo l'ingresso come membri della NATO dava garanzie in termini di sicurezza militare.

Mentre questo scenario si andava costruendo in Europa, in Estremo Oriente emergeva la Cina come nuova potenza dapprima economica ed oggi anche militare. Sul piano economico, la mancanza di una politica industriale ed energetica, mostra oggi le contraddizioni e le debolezze della UE. La delocalizzazione di molte attività produttive pone la Cina nelle condizioni di utilizzare l'economia come uno strumento politico a tutti gli effetti, come ammesso dalla stessa Commissione europea<sup>26</sup> che evidenzia la dipendenza dell'Europa dalla Cina in settori strategici. Il sapere di essere deboli dovrebbe indurre pertanto i governi ad individuare soluzioni di prospettiva per evitare,

---

24 Le incursioni extra territoriali da parte dei caccia cinesi erano state 380 nel 2020, salite a oltre 600 nel 2021.

25 Il rinnovato concetto di potere navale in Asia, Panorama Difesa, n.400, ottobre 2020

26 Policy brief del 3 dicembre 2020 a cura di European Council on Foreign Relations



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

come sta accadendo, di vedere l'industria europea in difficoltà negli approvvigionamenti sia di prodotti finiti che di materie prime indirizzate invece principalmente verso la Cina e le altre nazioni dell'Estremo Oriente che oggi, insieme, rappresentano il polmone industriale del mondo intero, a riconferma di come il commercio internazionale sia passato dall'area atlantica a quella del Pacifico.

L'eterno dilemma del mondo alla ricerca di un equilibrio che contrasti le mire egemoniche vede oggi tre grandi potenze continentali confrontarsi in modo aperto: Stati Uniti, Russia e Cina ce lo ricordano ogni giorno. È altrettanto evidente come un continente risulti assente o comunque marginale ed è la stessa Commissione Europea a ricordarcelo così come i recenti interventi pubblici del Presidente Macron o del Cancelliere Scholz. Non resta, come recitava un antico detto latino, di passare dalle parole ai fatti compiendo scelte radicali che diano alla Unione Europea l'assetto federale di cui necessita per esercitare la propria sovranità.

I prossimi mesi saranno pertanto decisivi alla luce delle decisioni che i Capi di governo, in sede di Consiglio Europeo, prenderanno sulla base delle proposte che i cittadini europei hanno formulato in seno alla Conferenza sul futuro dell'Europa. Alla Conferenza sono state presentate precise idee per abolire il diritto di veto, per garantire all'Unione un proprio potere fiscale e di bilancio, per dare maggiori poteri al Parlamento europeo nel definire le linee di una politica estera. Si tratta di questioni vitali per il futuro della Unione e per garantire un maggior equilibrio nella gestione dei problemi del mondo.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **L'Europa unita e i processi di integrazione regionale** *di Fernando Iglesias*

Come diventa evidente analizzando la storia dell'integrazione europea dalla sua fondazione fino ad oggi, l'Europa unita è il risultato della complementarità di sinergie economiche e politiche. Una grande originalità, ma era già successo. Infatti, durante il primo industrialismo, l'epoca delle locomotive, le macchine a vapore ed il telegrafo, lo stato nazionale unificato fu anche il prodotto politico della struttura economica del tempo. Ma poi, il tardo industrialismo fatto di macchine elettriche, motori basati sull'energia fossile e produzione di massa mise in valore i grandi stati continentali (USA e URSS per esempio) e fece collassare l'Europa di fronte alla sua assenza di unità politica e, dunque, di scala economica sufficiente. Ne derivarono due grandi conflitti mondiali e, infine, nella postguerra, un processo di integrazione regionale che portò la pace aggiustando la scala politica alla scala economica necessaria per lo sviluppo dell'industrialismo avanzato. Finalmente, la nuova fase in cui ci troviamo ora, basata sulla produzione immateriale di conoscenze e informazioni, tende alla generazione di un'economia di scala mondiale legata all'Internet e al digitale, che crea problemi e crisi di livello globale e a cui deve associarsi necessariamente una strategia politica globale anch'essa. Le tendenze centripete favorevoli all'integrazione regionale vacillano sotto la spinta centrifuga creata da un'economia globale, e gli effetti si vedono già in successi come il Brexit e la rinascita del nazionalismo europeo, così come nelle tensioni che minacciano con la dissoluzione del Mercosur.

L'aggressione russa a Ucraina e la guerra conseguente, sommata alla crisi provocata dal Covid19, hanno messo ancora più chiaramente il mondo di fronte a queste realtà e perciò, rinforzato la necessità di ampliare a scala globale le soluzioni d'integrazione applicate dal 1950 dall'Europa a livello continentale. In questo senso, l'Unione Europea deve assumersi un ruolo fondamentale; non solo quello di portare avanti il processo collaborativo ed integrativo al suo interno ma pure quello di mettere in risalto il modello di democrazia federale europea di fronte al mondo. Il che presuppone due strategie. Una, a livello regionale, dovrebbe prevedere il supporto di iniziative di integrazione interregionale altrui (per citarne ancora una, il Mercosur), e dunque, dare pieno slancio all'accordo commerciale UE-MS. L'altra, a livello globale; il che significa proporre l'integrazione democratica federale come modello valido per il mondo; e dunque, la riforma delle Nazioni Unite sulla base dei principi federalisti e democratici. Alla luce dei fatti recenti, sarebbe opportuno e urgente rilanciare le iniziative di limitazione del diritto di veto nel Consiglio di Sicurezza nei casi di aggressione



da parte di uno dei membri permanenti oppure di gravi violazioni dei diritti umani. Una iniziativa immediata di questo tipo non preclude obiettivi più ambiziosi e di lungo termine, come la progressiva denuclearizzazione del pianeta e la riforma istituzionale della stessa Onu; per esempio, attraverso la creazione di un'Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite (UNPA) che dia voce e potere ai cittadini del mondo sui grandi temi globali sempre più decisivi per le loro vite.

Sotto il punto di vista dell'integrazione, ciò che è successo in Europa alla fine della Seconda Guerra continua a essere di grande profitto per il resto del mondo. L'Europa, che era il continente economicamente più sviluppato e ricco, trovò allora il metodo necessario per risolvere il suo unico grande e vero problema: la guerra scatenata dalla divergenza fra la scala economica del tardo industrialismo e quella politica rimanente dalla tappa industriale iniziale. Carente di una popolazione densa, di una infrastruttura di comunicazione e trasporto estesa e di un tardo-industrialismo sviluppato, il Sudamerica ha fallito applicando una strategia funzionalista di integrazione simile a quella europea, basata sulla spinta economica. Per questo motivo, risulta oggi fondamentale trovare una spinta di tipo politico federalista che porti verso questo obiettivo. Ebbene, se la guerra era il problema principale per l'Europa di inizio secolo XX, per la regione latino-americana e caraibica il problema centrale di inizio secolo XXI è quello della criminalità organizzata. È la criminalità transnazionale, organizzata a livello regionale, quella che crea i principali pericoli per la democrazia, le peggiori aggressioni ai diritti umani, i più insormontabili ostacoli per la crescita economica e un denso tessuto criminoso che promuove la corruzione politica. Senza contrastarla efficacemente a livello regionale continuerà ad essere impossibile per le giustizie e le forze di sicurezza nazionali evitare il suo sviluppo, come si vede oggi nelle drammatiche situazioni che si vivono, soprattutto, nel Brasile ed il Messico. Perciò, la creazione di una Corte Penale Latino-americana e dei Caraibi (COPLA) contro la criminalità transnazionale organizzata diventa l'unica soluzione razionale alla grave crisi creata dalle mafie regionali e, al tempo stesso, la migliore strategia d'integrazione regionale possibile.

Se avesse successo, la COPLA sarebbe costituita sulla base dell'esperienza maturata nella creazione della Corte Penale Internazionale (CPI), con modifiche diverse per aggiustarla meglio ai suoi obiettivi, la sua portata e la sua ubicazione. A differenza della CPI, la COPLA non avrebbe il compito di perseguire crimini contro l'umanità, essenzialmente legati a obiettivi politici, ma crimini legati al profitto, essenzialmente, di natura economica. Di conseguenza, il suo documento costitutivo non sarebbe lo Statuto di Roma ma la Convenzione





di Palermo; trattato multilaterale contro la criminalità organizzata transnazionale promosso dalle Nazioni Unite sotto la giurisdizione dell'Ufficio ONU contro la droga e il crimine (UNODC) e adottato a partire del 2000 da tutti i paesi latino-americani. Essenzialmente, la Convenzione consiste in un accordo centrale integrato anche da tre protocolli: il protocollo per prevenire, reprimere e punire la tratta di esseri umani, il protocollo contro il traffico di migranti e il protocollo contro la fabbricazione e il traffico illecito di armi da fuoco. In quanto agenzia multidisciplinare regionale, questo tribunale dovrebbe monitorare e portare avanti le indagini e la situazione relativa alla criminalità organizzata transnazionale in tutta la regione centro-sudamericana; promuovere lo sviluppo e il miglioramento del diritto penale nazionale; rinforzare la cooperazione giudiziaria e di polizia tra gli Stati membri e offrire protezione ai testimoni.

Sono molte le lezioni da prendere dall'integrazione europea, soprattutto, quella che riguarda la capacità di centrare un solo obiettivo e fissarsi nello sviluppo delle istituzioni politiche necessarie a risolverlo. Ma ci vuole ben altro. In particolare, serve una decisa azione della stessa Unione attraverso la sua Commissione ed il suo Parlamento; un'azione che serva di sostegno a tutte le forze politiche e sociali favorevoli alla creazione di istituzioni politiche regionali come la COPLA, e globali come l'UNPA; all'altezza delle sfide del XXI secolo. Saranno poi quelle istituzioni le responsabili di dimostrare o meno la loro competenza in materia, e sarà questo loro successo o insuccesso a stabilire il quadro di possibilità oppure di impossibilità dello sviluppo federale completo dell'Europa unita. Come ben capì e scrisse Spinelli, all'inizio del secolo XX non era possibile avere paesi democratici europei nel quadro del nazionalismo crescente e la guerra. Oggi, a inizio del secolo XXI, non è possibile avere una Europa democratica e federale in un mondo diviso, caotico e in guerra. Non capirlo significherebbe una cocente sconfitta del federalismo ed il regresso dalla politica federalista verso una forma di nazionalismo europeo.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Le città, come costruire l'Europa dal basso**

*di Davide Emanuele Iannace*

“I limiti della mia lingua sono i limiti del mio mondo”, è un'affermazione che Wittgenstein fece all'interno del suo *Tractatus Logico-philosophicus* (1921). Quando definiamo una parola o dei termini, definiamo il mondo stesso che ci circonda e che quei termini vanno a descrivere. Quando definiamo la parola federalismo, ecco che stiamo definendo alla base il concetto stesso di federalismo. Se estendiamo questa parola fino ai confini del mondo, arriviamo a definire il federalismo mondiale. È un'idea che ha visto molti interagire con questo termine, esprimendosi ora a suo favore, ora contro di esso, descrivendone le sue più diverse forme (Bóka, 2006) . L'idea di un governo mondiale è spesso tacciata di utopia. Forse, in parte, lo è. Non si vuole dibattere la possibilità di un governo mondiale. Si vuole invece affrontare un aspetto del portato internazionale che viene spesso messo in secondo piano rispetto le sue reali possibilità, ovvero la possibilità di fare, prima di quel passo verso il governo su scala globale, un passo verso la governance globale. (Righter, 1995)

Perché parlare di governance globale? È dinanzi gli occhi che viviamo in un mondo interconnesso, reso vasto dalle potenzialità della Rete (Castells, 1989) . Quella rete che copre quasi ogni angolo del pianeta: le azioni si scambiano da una costa all'altra del Pacifico in tempo reale, al tempo degli scambi di dati e informazioni che passano dall'Africa a Singapore, fino a Buenos Aires (Castells, 1989) . La diffusione su scala mondiale dei fenomeni problematizza le sfide su scala altrettanto globale. È diventato impossibile non pensare che una carestia in Centro Africa non abbia nulla a che vedere con la situazione politica mediorientale, o europea, o soprattutto con l'andamento climatico (U.N. Habitat, 2020) – responsabilità, spesso non ricordata, proprio delle stesse classi politiche che tendono a chiudere entrambi gli occhi sui movimenti migratori.

Parlare di global governance pone dinanzi una serie di problemi e di dilemmi. Un primo dilemma è relativo al senso della governance. La governance non è un atto o un risultato, piuttosto è un processo (Moini & Alberg, 2019) . Nel mondo contemporaneo del XXI secolo possiamo parlare di processi globali? In questo senso, sì. Possiamo però parlare di un processo di governance globale? Non a pieno titolo. Abbiamo visto l'ergersi di forme di governance sovra-nazionale, come nel caso emblematico dell'Unione Europea o dell'Unione Africana. Queste entità mettono bene in luce come una governance su una scala superiore a quella nazionale comunemente intesa. Organi come questi, su una scala d'azione più o meno imperativa verso i suoi membri, possono fare partire dei processi di governance – o di meta-governance – che influenzano i processi



decisionali e gli outcome decisionali sottostanti. Su scala globale, un fenomeno simile sembra ancora lontano.

L'Organizzazione per le Nazioni Unite (ONU), ha provato più volte a realizzare delle forme di meta-governance, se non di governance stessa. Creare delle strutture in cui dirigere l'azione tramite la regolazione. Un chiaro esempio di tentativo messo in atto a livello internazionale sono le Convenzioni di Ginevra e i loro emendamenti. Sottoscritti sia dai singoli stati, diventano un motore di pressione per aderire ad una certa logica – e quindi, di rimando, scadono quasi al livello di quella meta-governance globale precedentemente citata (Acharya&Plesch, 2020).

Non siamo nel campo del government perché diviene evidente che il singolo accordo viene firmato, e ratificato, solo dopo un'attenta disamina che ha un carattere del tutto politico da parte della nazione, i cui attori pubblici soppesano i pro e i contro. Al momento della firma, entriamo in quel campo di governance, ma la decisione finale – e la possibilità di uscirne, nonché di non aderire poi agli scopi sanciti dall'accordo – rimangono saldamente nelle mani dell'attore nazionale.

È quindi questa governance capace, o meno, di diventare effettivamente fautrice di outcome? Studi diversi hanno coperto la capacità di organizzazioni come le Nazioni Unite di dare vita a forme più o meno capaci di influenzare processi pubblici (Righter, 1995) . Non è sempre evidente l'azione di organizzazioni simili, ma le critiche che ricevono il più delle volte si realizzano proprio per i limiti

della loro azione, così come i benefit diventano evidenti forse nella forma in cui influenzano tramite azioni spesso indirette l'opera nazionale (Acharya&Plesch, 2020).

La governance sovranazionale delle organizzazioni internazionali prende forma e potere solo nel momento in cui gli stati aderiscono pienamente, rinunciando ad ambiti e gradi di libertà – come nel processo di integrazione europea. (Acharya&Plesch, 2020)

Al contempo, ci si ritrova dinanzi delle sfide tutt'altro che facili da affrontare. Sfide che sembrano richiedere sempre di più approcci globali. Una su tutte, la sfida ambientale (U.N. Habitat, 2020).

L'innalzamento delle temperature medie, l'inquinamento ambientale, la desertificazione, sono problemi che non sembrano essere affrontabili da una singola entità, locale o nazionale. Non solo il clima: il conflitto russo-ucraino, con la sua moltitudine di cause e conseguenze, ha messo in luce che il vecchio approccio geopolitico che vede al centro l'entità-stato ha conseguenze destabilizzanti.

L'idea di una governance su scala transnazionale, globale, si può rovesciare (McClellan, Jimenez & Koutitas , 2018) . Non le nazioni che partecipano a tali



processi, ma una diversa transcalarità che vede interagire due ambiti – il globale e il locale – trascendendo i semplici confini nazionali. L'idea della governance che si realizza attraverso diversi livelli di scala d'azione pubblica è stata affrontata da studiosi come Brenner (Brenner, 2009) , Jessop (Jessop, 2002) , Moini e D'Albergo (Moini & D'Albergo, 2019) , partendo dall'idea che la governance urbana vive di interazioni con complessi sistemi (Rykwert, 1991) – di stakeholder pubblici e privati – che non sono sempre strettamente collegati alla governance nazionale. Le città possono essere lette come degli attori che, nella sfera

pubblica, hanno via via acquistato dei nuovi spazi d'azione (Slavova & Okwechime, 2016), all'interno di una governance che ha sofferto da un lato del rescaling (Le Galès, 2016) delle politiche pubbliche, dall'altro e strettamente collegato, dei processi di neo-liberalizzazione sia dell'azione che dello spazio stesso. Tali processi portano con sé un grande bagaglio sia di rischi che di possibilità d'azione (Florida, 2015) .

Possibilità d'azione che, in molti casi, si realizza attraverso l'internazionalizzazione della città e delle sue politiche. Come possiamo definire questa internazionalizzazione? È un processo che vede le città diventare da un certo punto di vista nodi sempre più fondamentali del network globale (Castells, 1989) , che si ritrovano catapultate all'interno di nuovi e ampi spazi di possibilità d'azione che le fanno interagire con eventi dal portato globale, come le Olimpiadi (Geffroy, Oliver, Juran, & Skuzinski, 2021), in forma di attore attivo e spesso propositivo delle stesse; le città sviluppano capacità di governance che tendono ad orientarla verso lo spazio internazionale (Caldarice, Tollin, & Pizzorni, 2021), ma anche a subire quei processi di trasformazione del capitale e dell'economia che spingono gli attori prima locale, gli stakeholder economici e non, ad ampliare il proprio spazio d'azione su una scala più ampia (La Porte, 2013).

Le città, quindi, rispondono a quelle sfide che abbiamo visto precedentemente. Possiamo pensare al modello attuale di interazione della città come un assestamento su quello che si può definire come quadruple helix (Carayannis & Grigoroudis, 2016) , un sistema di produzione della conoscenza in cui l'attore urbano si va assumendo delle nuove interazioni con altri stakeholders. Questi appartengono al mondo dell'economia, della politica, della ricerca, della società civile.

In questo nuovo contesto di interazione, gli attori lavorano non solo su scala locale – per forma e obbligo – ma anche con la scala internazionale. Quanto messo in luce dal modello (Carayannis & Grigoroudis, 2016) diventa ponte tra la realtà urbana e quella non-urbana, una scala più ampia, che può essere regionale, quanto internazionale. Le città trovano così una sponda in un mondo nuovo e diverso, sfruttando il loro portato da global city, come definite da



Saskia Sassen (Sassen, 2004). La global city – che ha assunto nel corso degli anni diversi punti di vista d'analisi (Sennett, 2018) – vive di una interazione che non è più meramente quella del confine spaziale-geografico, ma si estende in una relazione dal portato sia economico, che politico, che sociale, globale.

Perché hanno bisogno di approfittare di questa capacità? Perché è nelle città che si realizzano i risvolti spesso tragici della realtà mondiale e delle sue crisi. I migranti climatici scappano dagli ambienti desertificati e si concentrano nei nuclei urbani spesso loro vicini – cosa che ha dato vita a enormi slums nell'area africana, in particolare intorno città come Lagos o Kano. Le città sono quelle che sono costrette ad affrontare, per propria natura, l'inquinamento nelle sue forme peggiori – da quello industriale a quello automobilistico. Come crogiolo della popolazione e dei flussi, di capitale e di persone, che affiorano ed esplodono all'interno delle civiltà umane, le città sono sempre la cartina di tornasole non solo delle problematiche, ma anche delle potenzialità che una civiltà può esprimere. Concetti come la smart city (Sennett, 2018) trovano la loro radice e il loro punto di

partenza nelle sfide che i cambiamenti tecnologici, ambientali, sociali hanno posto alla struttura e al tessuto stesso delle città (C40 Cities, 2020).

Per questo appare quasi naturalmente conseguente il tentativo delle città di mettersi in rete, di connettersi le une con le altre, all'interno di strutture internazionali come C40. C40 è un network di città che si pongono come scopo prevalente la sfida della decarbonizzazione. Il network comprende ad oggi novantasei città, pari al 25% del PIL planetario e a più di settecento milioni di abitanti (C40, 2022). Il network non ha poteri decisionali, ma la sua vera ricchezza risiede nel creare un teatro di scambio continuo, dove i sindaci e le autorità locali si confrontano, si scambiano dati, best practices, si danno dei regolamenti a cui aderire che hanno la forma di meta-governance volontaria.

Non si può parlare certo di un trasferimento di risorse materiali, ma certamente parliamo di un trasferimento di expertise, di competenze, di apertura ad un mondo che supera i confini. Città che potrebbero appartenere a paesi tendenzialmente ostili gli uni con gli altri, si ritrovano a collaborare internamente al network per ottenere risultati nuovi nella sfida ambientale (C40 Cities, 2020) .

Se C40 è stato il tentativo delle città di innestare dei processi positivi di trasferimento di expertise e competenze, nonché tecnologie e best practices, per combattere la crisi ambientale – con risultati più o meno positivi o limitati – gli stati hanno dato vita a forme di cooperazione in materia ambientale di cui uno degli ultimi risultati è stata la COP26 di Glasgow. È stato il tentativo da parte degli stati nazionali di mettere insieme le forze per dotarsi di obiettivi chiari e definiti che potessero essere un passo nella direzione che i movimenti dal basso come Fridays for Future avevano già sancito nelle piazze e nei loro appelli. I



risultati non sono stati soddisfacenti e ancora meno lo sono stati poi a causa della convergenza di eventi – da un lato la pandemia di COVID-19, dall'altro lo scoppio del conflitto russo-ucraino che ha portato molte nazioni europee a rivedere i propri approvvigionamenti energetici, al di là della sostenibilità ambientale. Ancora una volta, l'attore statale ha messo bene in luce le sue fratture, interne ed esterne, e le sue debolezze, la sua incapacità di reagire in logiche che non fossero esclusivamente geo-politiche a delle problematiche tanto nuove quanto, in fondo, ripetizioni storiche.

Perché parlare quindi di spazio urbano e di federalismo, tanto europeo che mondiale? Perché entrambi trovano in meta-governance e governance a livello globale degli sbocchi, delle vie di uscita e delle forme nuove di azione che permettono di compiere quei necessari passi in avanti che, da tempo, si auspicano per affrontare le sfide che ci si ritrova dinanzi.

Gli attori locali e transnazionali sono per la loro natura tesi a superare quei confini e quei limiti che gli attori nazionali, tutt'altro, tendono a mantenere saldamente come propri, che trovano nelle sponde dei partiti nazionalisti delle forti sponde spesso a queste velleità ottocentesche e novecentesche. Lo spazio urbano, tutt'altro, ritrova nella rottura dei tradizionali confini e nella ricostruzione critica della sua forma lo spazio d'azione che può diventare tassello di un ragionamento federale.

I cittadini, che si ritrovano a vivere lo spazio urbano, sono coloro che per primi ritrovano nella possibilità di estendersi anche al di fuori del territorio limitato geograficamente, una serie di opportunità e di risorse che finiscono per avere impatti – tangibili e reali, quantificabili – sul loro *modus vivendi* e sul tessuto fisico e sociale della città stessa. L'Unione Europea ha colto da tempo le possibilità che si radicano proprio nella diretta interazione tra l'organo transnazionale e lo spazio primo del cittadino. Lo ha fatto tramite i progetti URBACT, con le Urban Innovative Actions, con il programma LIFE. Ha colto nel rapporto diretto col cittadino l'opportunità di trascendere quella mediazione, limitante e spesso limitata, che invece ha nell'interazione con lo stato.

E le organizzazioni federaliste si vanno già a ritrovare nella realtà in una situazione di potenziale vantaggio rispetto questa transcalarità della governance, questo salto che si compie dal puro ambito urbano a quello sovranazionale. Il Movimento Federalista Europeo quanto la Gioventù Federalista Europea vivono lo spazio urbano, ritrovandosi in centri che non sono solo quelli principali, ma spesso anche quelli che normalmente potremmo considerare come medi o minori. Operano a livello di società civile, interagendo continuamente da un lato con quel piano, sia nazionale che europeo, ma al contempo interfacciandosi con la popolazione locale, con eventi dedicati a spesso a creare un ponte tra la



collettività locale e quella grande collettività europea. Non è pensabile di spendere tempo ora ad elencare i diversi esempi di attività condotte da queste organizzazioni in ambito locale. Conta sapere che però la loro azione è sentita sul piano dello spazio anche urbano, capace di mandare avanti il messaggio, chiaro, di relazione che esiste tra i cittadini e l'Europa stessa.

Questo ponte che viene offerto dalle associazioni è un importante motore, in particolare quando vi sono dei chiari movimenti che partono dal basso che mirano tanto alla riappropriazione dello spazio urbano che di angoli non solo di governance, ma di vero e proprio government locale da parte dei cittadini.

Parlare di federalismo, e parlarne partendo dalla prospettiva urbana, può diventare un modo per ribaltare il tavolo dell'osservazione di un fenomeno transnazionale, partendo da nuovi elementi costitutivi che si radicano nella più prossima delle istituzioni, la città stessa. Le possibilità di innestare elementi di federalismo sono ampie e le città già si pregiano della propria capacità di estendere il proprio raggio d'azione al di fuori della normale sfera politico-geografica.

Se da un lato loro stesse hanno subito i fenomeni della globalizzazione, in alcuni casi in maniera passiva – parliamo ad esempio della redistribuzione della forza lavoro dovuta alla delocalizzazione di strutture produttive dai paesi del cosiddetto primo mondo a quelli del cosiddetto terzo mondo, ma anche pensando alla transnazionalità dei capitali di tipo finanziario che ha condotto alla presenza, sul suolo urbano, di pratiche di appropriazione dello spazio legate più che altro ad attori finanziari globali; d'altro canto le città stesse hanno iniziato a ragionare in termini d'azione internazionale, come C40 dimostra – e non è l'unico network che si potrebbe presentare come esempio.

Le potenzialità per generare delle positive relazioni tra l'Unione e le città sono evidenti e già in parte osservabili dai vecchi progetti lanciati dalla Commissione, a cui stanno seguendo interventi diretti alle città inseriti nel piano di recupero post-Covid. Diviene però necessario un passo ulteriore, quello di convertire un'azione che può apparentemente essere pura tecnica in un passo invece federale.

Le opzioni possono essere tante, ma ci si sta già muovendo in una direzione che pone direttamente in contatto le autorità urbane con quelle europee, che permette a queste prime di avere uffici e associazioni – come lo ha per esempio l'ANCI, Associazione Nazionale dei Comuni Italiani – nei palazzi del Parlamento Europeo e in quello della Commissione Europea stessa.

Non basta, perché al contempo serve anche comprendere – su scala tanto europea che internazionale – come le potenzialità di generare una governance dello spazio urbano che sia trans-scalare, non legata ai confini e ai limiti nazionali, e soprattutto vicina ai cittadini, risiedano anche nella costruzione di



una narrativa che porti il livello di analisi e di attenzione sulle autorità urbane e sub-urbane.

Le risorse che provengono da enti internazionali come l'Unione aiutano a creare ambiti nuovi di manovra, ma perché poi ciò diventi una ricchezza spendibile politicamente, alla luce di quanto affermato fino ad ora, e che permetta di muovere anche passi riformativi, è una misura tendenzialmente legata ad una volontà politica di rafforzare le autorità urbane – a scapito di altri attori e stakeholder – e di ragionare in ottica di come potenziare questa governance urbana, che trova radici nel mondo internazionale, e con quali risorse.

#### Bibliografia

- Acharya, A., & Plesch, D. (2020). The United Nations. Managing and Reshaping a Changing World Order. *Global Governance*, 26, 21–235.
- Bóka, É. (2006). IN SEARCH OF EUROPEAN FEDERALISM: A Historical Survey. *Society and Economy*. Tratto da <https://www.jstor.org/stable/41472066>
- Brenner, N. (2009, Gennaio). Open Questions on State Rescaling. *Cambridge Journal of Regions, Economy, and Society*, 123-139.
- C40. (2022, Aprile 8). Pagina principale. Tratto da C40: [https://www.c40.org/C40\\_Cities](https://www.c40.org/C40_Cities). (2020). Annual Report 2020. Tratto da [https://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other\\_uploads/images/2827\\_C40\\_Annual\\_Report\\_2020\\_vMay2021\\_lightfile.original.pdf?1622806882](https://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other_uploads/images/2827_C40_Annual_Report_2020_vMay2021_lightfile.original.pdf?1622806882)
- Caldarice, O., Tollin, N., & Pizzorni, M. (2021). The Relevance of Science-Policy-Practice dialogue. Exploring the Urban Climate resilience governance in Italy. *City, Territory and Architecture*, 8(9).
- Carayannis, E., & Grigoroudis, E. (2016). Quadruple Innovation Helix and Smart Specialization: Knowledge Production and National Competitiveness. *Foresight and STI Governance*, 10(1), 31-42.
- Castells, M. (1989). *The informational city*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Florida, R. (2015). *The creative class*. Londra: Routledge.
- Geffroy, D., Oliver, R., Juran, L., & Skuzinski, T. (2021). Projecting the Metropolis: Paris 2024 and the (re)scaling of metropolitan governance. *Cities*(114).
- Jessop, B. (2002, Luglio). Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective. *Antipode. A Radical Journal of Sociology*, 452-472.
- La Porte, T. (2013). City public diplomacy in the European Union. In M. Davis Cross, & J. Melissen (A cura di), *European Public Diplomacy. Soft power at work*. New York: Palgrave Macmillan.





- Lalli, R. (2020). Crafting Europe from CERN to Dubna: Physics as diplomacy in the foundation of the European Physical Society. *Global Perspectives on Science Diplomacy*. doi:DOI:10.1111/1600-0498.12304
- Le Galès, P. (2016). Neoliberalism and Urban Change: Stretching a Good Idea Too Far? *Territory, Politics, Governance*, 154-172. doi:10.1080/21622671.2016.1165143
- McClellan, S., Jimenez, J., & Koutitas, G. (A cura di). (2018). *Smart Cities - Applications, Technologies, Standards, and Driving Factors*. Cham: Springer International Publishing.
- Moini, G., & D'Albergo, E. (A cura di). (2019). *Politica e azione pubblica nell'epoca della depoliticizzazione*. Roma: Sapienza Università Editrice.
- Righter, R. (1995). *Utopia Lost: the United Nations and World Order*. New York: The Twentieth Century Fund Press.
- Rykwert, J. (1991). *Hosue and Home*. Social Research.
- Sassen, S. (2004). *The Global City*. In D. Nugent, & J. Vincent (A cura di), *A companion to the Anthropology of Politics*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Sennett, R. (2018). *Building and dwelling - ethics for the city*. Londra: Penguin Books.
- Slavova, M., & Okwechime, E. (2016). African Smart Cities Strategies for Agenda 2063. *Africa Journal of Management*. doi:10.1080/23322373.2016.1175266
- U.N. Habitat. (2020). *Status of Human Settlements Statistics*. Rapporto speciale, Global Urban Observatory Unit, Research and Capacity Development Branch, UN-Habitat. Tratto da [https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/status\\_of\\_human\\_settlement\\_statistics.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/06/status_of_human_settlement_statistics.pdf)
- Wittgenstein, L. (1921). *Tractatus Logico-philosophicus*.



**Intervento**  
*di Antonio Longo*

Si dice che la politica di allargamento sia stata la vera politica estera europea (e di successo) ed è corretto. E che si è svolta, per di più, in assenza di una forza militare europea, ed è altrettanto corretto, tenendo però conto che il tutto si è svolto nel quadro atlantico, il quadro dentro il quale è nato e si è sviluppato il processo di unificazione. E che garantiva la sicurezza (politica e militare), senza render necessaria una reale scelta sul da farsi (ci pensavano gli Americani).

Allargamento e politica di sicurezza (estera/difesa) chiamano in causa due questioni, mai realmente esplicitate dai federalisti negli ultimi anni, con il risultato di un dibattito astratto e inconcludente:

- a) qual è natura dell'Unione europea,
- b) quali sono le caratteristiche del processo di unificazione.

Sul primo punto la questione viene risolta, al meglio, dicendo che la UE rappresenta un modello sui generis (metà confederazione, metà federazione) oppure definendola una federazione incompiuta (per via del potere di veto sulla sicurezza e parzialmente sulla fiscalità); al peggio, dicendo che la UE è ancora un mercato e che i poteri delle istituzioni europee riflettono una sovranità non autonoma.

Sul secondo punto, il dibattito tra il gradualismo costituzionale e l'idea del "salto federale, con chi ci sta" non è mai andato oltre le affermazioni di principio.

Nè miglior sorte hanno le discussioni sulla riforma dei Trattati (bisogna partire a 27 per poi "rompere" con chi non ci sta oppure è meglio rompere subito e puntare sul nuovo Trattato?) oppure chiedere l'assemblea costituente?

Tutto ciò pare un esercizio scolastico di dubbia utilità, in assenza di una linea sulle politiche europee da fare, le sole che consentirebbero di capire: a) cosa è realmente la UE; b) quali problemi occorre affrontare per dare all'UE una capacità d'agire e quali ostacoli superare (analisi concreta del concreto processo di unificazione).

Chi si occupa delle politiche da fare per l'Europa sa benissimo cosa fare per andare avanti, sulla base di una Unione che è già uno Stato e che agisce, da tempo, come una unione federale sulla base dei poteri che il processo storico le ha nel tempo attribuito.

L'allargamento dell'Ue all'Ucraina e ai Balcani occidentali mostra chiaramente che, attraverso questa via, si costruisce la difesa e la politica estera europea.

Su questo ci vorrebbe un concreto impegno dei federalisti.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Intervento**  
*di Franco Spoltore*

E' importante ricordare il modo d'agire di Monnet, che aveva insistito sulla necessità di agire su un punto limitato ma decisivo per cambiare il quadro in cui agire, per avviare e/o far procedere il processo di integrazione europea. Questo punto oggi è costituito dalla battaglia per creare un vero potere fiscale autonomo europeo per far fronte alle sfide della rivoluzione scientifica e tecnologica.

Non dobbiamo dimenticare che la rivoluzione industriale è nata e si è sviluppata in un quadro statale di potere nazionale, ma anche di crescente interazione internazionale. Ed è stato in questo quadro che per secoli ogni battaglia conservatrice o progressista è stata condotta. La rivoluzione scientifica e tecnologica ha invece assunto una dimensione ed un raggio d'azione globale, e pone il problema di affermare un quadro istituzionale e di potere adeguati per governarla. Per questo finché e laddove questa rivoluzione resta ingabbiata nelle prerogative nazionali dei sistemi di governo, tendono a riaffacciarsi ed a radicarsi nelle società spinte e tentazioni di ricorrere alle ricette del passato, alle chiusure nazionali e micro-nazionali. La Storia insegna che i valori e la capacità d'agire si possono affermare solo nella misura in cui le rivoluzioni vengono inquadrare e governate con istituzioni adeguate allo stadio raggiunto dal modo di produrre, pena la marginalizzazione di intere aree dal corso della Storia, come hanno ben imparato nel corso dei secoli interi continenti extra-europei. E per gli europei questo oggi significa fare una federazione europea su scala continentale per poter affrontare e governare le conseguenze dell'affermarsi dell'era della interconnessione globale nella circolazione, condivisione e sfruttamento delle informazioni, della diffusione delle applicazioni nel settore dell'automazione e delle implicazioni politiche, sociali ed economiche che questi processi hanno ed avranno sulla società. Non si tratta di un tema nuovo, è infatti da circa un secolo che a più riprese se ne parla. Il problema è che la politica non si è ancora mostrata in grado di fornire delle risposte adeguate per governare e promuovere la rivoluzione scientifica e tecnologica su scala sovranazionale. Questo termine è stato usato per spiegare una tendenza che, pur nascendo dallo sviluppo industriale tradizionale, esula completamente da questo per quanto riguarda i suoi risultati sul comportamento umano. E, per cogliere appieno le conseguenze di questa nuova tendenza, bisogna individuare i mutamenti qualitativi che intervengono nella civiltà e nella vita degli uomini. Sarebbe infruttuoso considerarla semplicemente come una nuova fase dello sviluppo industriale, perché in tal modo non si comprenderebbe quale sarebbe il ruolo dell'uomo nella nuova fase dello sviluppo della civiltà. In effetti già dal XIX secolo si era in



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

presenza di un rapido sviluppo della ricerca e della scienza in tutti i campi, come è accaduto per esempio nella fisica e nelle scienze mediche, in cui l'elaborazione di sempre nuove ipotesi ha indotto i ricercatori e gli studiosi ad un continuo lavoro di aggiornamento e critica delle teorie precedenti. Tutto ciò ha provocato delle profonde rivoluzioni tecniche che, attraverso una sempre più accentuata sintesi dei processi produttivi e la produzione di beni sempre più automatizzata, ha progressivamente eliminato i lavori manuali elementari a cui era addetto l'uomo, applicando sempre più ai processi della tecnica quelli dell'informazione. In definitiva, mentre la civiltà industriale è stata caratterizzata da certe forze-lavoro (sostanzialmente l'uomo in relazione alla macchina) e certi rapporti di produzione, la rivoluzione scientifica e tecnologica ha imposto una nuova forza lavoro (la scienza che dirige la tecnica) e nuovi rapporti di produzione (con la nascita di strati sociali sempre più specializzati e con la progressiva abolizione dei lavori meramente manuali). Per questo sarebbe necessario mettere a confronto alcuni aspetti caratteristici della civiltà industriale con il nuovo modello di società e civiltà che si va delineando. Constatando i limiti dell'attuale struttura europea e individuando i punti cruciali su cui fare leva per rendere davvero l'Europa capace d'agire, per affrontare le sfide di fronte alle quali ci troviamo e contribuire ad affermare un modello sovranazionale di governo della politica, dell'economia e della rivoluzione scientifica e tecnologica.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Intervento**  
*di Paolo Milanesi*

Se dovessimo guardare esclusivamente ai rapporti economici e alle espressioni più vitali della società ci renderemmo conto che l'unificazione del globo è già una realtà. D'altronde è un'idea quasi fondante del federalismo europeo che lo sviluppo dei mezzi di produzione abbia ormai superato di gran lunga i confini dello Stato nazione, generando fenomeni che per essere governati compiutamente necessitano di un'entità statale sovranazionale. Assumono anche molta risonanza le richieste e le manifestazioni da parte dell'opinione pubblica più consapevole, che vediamo con cadenza sempre più frequente, a favore dell'espressione pienamente compiuta di alcuni valori, che richiedono necessariamente un governo mondiale. Tra questi possiamo ricordare la protezione dell'ambiente, il rispetto dei diritti umani, equità sociale e la pace.

Questa volontà di espressione dei valori nella realtà si scontra però con la divisione del potere tra Stati dotati di sovranità assoluta che devono garantire primariamente, come questione esistenziale, la propria sicurezza e quella dei loro cittadini. In questo modo la struttura stessa del potere costringe a subordinare alla divisione tra politica interna e politica estera e, quindi, mettere in secondo piano l'espressione di questi valori all'esterno dei confini nazionali.

Un caso emblematico riguarda la pace, l'obiettivo supremo della lotta politica e l'elemento ideale del pensiero federalista identificato da Albertini. Esso non può essere l'unico discrimine per giudicare la situazione internazionale e i rapporti tra gli Stati, in quanto ne vediamo solo la manifestazione contingente, quella che Kant definiva "tregua". Se siamo convinti che l'unico modo per garantire la pace come valore preminente nella politica sia riportare tutti i conflitti in una cornice istituzionale, allora non dobbiamo guardare soltanto alla generale diminuzione della conflittualità ma cercare con attenzione il passaggio cruciale di potere dalle Nazioni ad un livello a loro superiore. Questo vale in particolare per poter considerare in modo critico il ruolo delle Organizzazioni internazionali, gli unici enti strutturati esistenti al di sopra degli Stati (tralasciando naturalmente le Associazioni che si basano esclusivamente su rapporti intergovernativi come il G7). Sebbene la loro fondazione, nel secondo Dopoguerra, abbia coinciso con un momento storico che ha visto un'incredibile diminuzione dei conflitti armati e a una preminenza della diplomazia non dobbiamo dimenticare che rispondevano principalmente allo scopo di garantire un equilibrio di potere che esisteva già al loro esterno. Anche per questo probabilmente sembrano essere in difficoltà in un mondo ormai mutato che è ormai multipolare e sempre più preda dell'anarchia internazionale.



Sia per scopi di strategia, sia di analisi dobbiamo quindi considerare in particolare quei processi di integrazione economica e politica che possono ragionevolmente portare al quel passaggio di potere. L'Unione Europea, in quanto organizzazione di livello regionale, fondata da Paesi che, dopo aver subito le conseguenze più gravi della guerra, erano più consapevoli di essere una comunità di destino, ha potuto approfittare della situazione internazionale favorevole e di una formidabile spinta ideale per raggiungere le soglie di una vera unione politica.

Possiamo interpretare quindi il processo di integrazione europea in due modi tra di loro complementari. Il primo riguarda la dimensione politica quindi la creazione di un potere europeo che ancora non c'è. Questo aspetto avrebbe un valore principalmente "interno" e istituzionale in quanto porterebbe alla creazione di un vero governo che risponda efficacemente alle necessità dei cittadini affiancandosi a tutti i livelli di governo inferiori e abbia una politica estera più efficace (che vada al di là dell'allargamento che non può necessariamente rispondere alle emergenze della politica estera europea). Tuttavia il segno che potrebbe lasciare questo passaggio nella storia dell'umanità – e veniamo qui al secondo aspetto di tipo ideale – andrebbe ben oltre le prime espressioni di politica estera di un'Europa federale. Creerebbe infatti il primo passaggio di sovranità, sia dal punto di vista temporale sia ideale da Stati nazionali sovrani a un potere europeo e sarebbe un fondamentale primo passo verso la costituzione di un vero governo mondiale.

Naturalmente potremmo potenzialmente immaginare lo stesso percorso per un'organizzazione come l'ONU, ma già il fatto che molti Stati abbiano modelli di potere inconciliabili tra di loro e che a livello europeo gli Stati che hanno partecipato al processo di integrazione almeno condividevano questo aspetto, ci deve far ritenere che riprodurre alcuni passaggi dell'integrazione europea (come la creazione di un Parlamento Mondiale) in questa situazione di potere probabilmente non porterebbe a risultati dallo stesso significato politico.



**Intervento**  
*di Luca Bonofiglio*

Le relazioni di Domenico Moro e Stefano Spoltore sono nate da un presupposto comune, e cioè che la guerra in Ucraina e la situazione di conflitto in Europa con la Russia è colpa dell'Occidente per effetto dell'allargamento della Nato ad Est. Io sono profondamente in disaccordo con questo assunto poichè la NATO non ha invaso l'Ucraina e non ha mai invaso alcun Paese dell'Europa dell'Est [certamente non era intenzionata ad invadare la Russia]. Ogni Paese ha scelto democraticamente di aderire all'Alleanza Atlantica e, successivamente all'Unione Europea, per proteggere la propria libertà e avviare un percorso di pace, democrazia e progresso economico e sociale. Questo era lo stesso desiderio del popolo ucraino. Agli ucraini, però, è stato impedito di esercitare il proprio diritto all'autodeterminazione perchè un dittatore ha deciso di invadere e bombardare il loro Paese. Quindi, chi ha attaccato l'Ucraina, chi è oggi responsabile della guerra non è la NATO ma la Russia di Putin. Si può dire che questo sia ormai un fatto storico.

Per quanto riguarda il passato, in riferimento alle relazioni tra Russia ed Europa, ho apprezzato le analisi sul collasso dell'Unione Sovietica e sulle occasioni mancate rispetto alla nascita di una "Casa Comune Europea". Una proposta promossa, probabilmente in buona fede, da Mikhail Gorbaciov nel 1989 ma forse non condivisa con la classe politica russa. Con le lenti di oggi si potrebbe dire che Gorbaciov era la persona giusta nel momento sbagliato. La stessa classe politica russa cacciò Gorbaciov e decise di intraprendere altre strade. Oggi, si può dire con certezza che i russi non vogliono costruire una "Casa Comune" con l'Europa e l'Occidente. Tentativi sono stati fatti nel passato dall'Occidente (ricordo lo spirito di Pratica di Mare e l'istituzione nel 2002 del Consiglio di Sicurezza NATO-Russia per favorire il dialogo e la cooperazione tra i protagonisti della Guerra Fredda) ma sono stati raggiunti pochi risultati. Già nel 2008, la Russia invase la Georgia per rivendicare la sua politica di potenza.

Un mese prima dell'inizio della guerra in Ucraina, Putin ha affermato di voler ricostruire i confini dell'ex Blocco Sovietico ed, in particolare, ha chiesto alla comunità internazionale di ritornare alla situazione politica precedente al 1997. Questo vuol dire che tutti i Paesi europei, oggi Stati Membri dell'Unione Europea e non solo, appartenenti all'Ex Blocco Sovietico dovrebbero uscire dalla NATO e, un domani, abbandonare l'Unione Europea per ritornare sotto la sfera di influenza della Russia.

Dal punto di vista federalista, questa è una richiesta inaccettabile, da respingere totalmente. Sono d'accordo, quindi, con gli interventi di Luisa Trumellini,



Fernando Iglesias e Antonio Longo. Di fronte ad una minaccia esterna che mina l'esistenza stessa dell'Unione Europea, bisogna difendersi e reagire costruendo la Difesa europea. Noi europei non dobbiamo attaccare nessuno finchè non siamo attaccati, ma dobbiamo dare tutto il supporto necessario a chi sta combattendo per difendere la bandiera europea.

Nel 2014, gli ucraini sono scesi in Piazza Maidan con la bandiera dell'Unione Europea e l'hanno sostenuta per quattro lunghi mesi contro le violenze del dittatore Yanukovich, all'epoca alle dipendenze del Cremlino. Putin non ha mai accettato le richieste di respiro europeo degli ucraini (richiesta di democrazia, alla fine) e, come reazione, ha invaso prima la Crimea e poi ha iniziato un conflitto collaterale nel Donbass fino a giungere oggi ad una guerra su larga scala. La Bussola Strategica dell'Unione Europea rappresenta un passaggio importante per la costruzione di una Difesa Europea. Come ricordava Domenico Moro, l'Unione si vuole dotare di una Forza di Intervento Rapido, a partire da 5.000 unità, con la prospettiva, citando le parole dello stesso Presidente del Comitato Militare dell'UE Gen. Graziano, "di arrivare ad una capacità militare di 60.000 unità". Se questa è la prospettiva, siamo di fronte ad una svolta epocale per l'Europa.

Quali azioni vogliamo mettere in campo, noi federalisti, da oggi al 2030 per contribuire a rafforzare la spinta riformatrice dell'Unione Europea verso la costruzione di una difesa europea e una politica estera europea? Una risposta può arrivare dalle parole del Presidente Mario Draghi, richiamate da Francesca Torre in apertura di questa sessione del dibattito. Abbiamo oggi in Italia il privilegio di essere rappresentati da un Presidente del Consiglio federalista, dobbiamo sostenerlo affinché possa portare avanti le nostre istanze federaliste in Italia e in Europa, auspicabilmente anche dopo il 2023, per portare avanti e rilanciare la spinta riformatrice che stiamo vivendo oggi in Italia e in Europa fino al 2030 e oltre.





**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **La posta in gioco nella guerra di Ucraina**

*di Alessandro Cavalli*

Dopo tre quarti di secolo la guerra in grande stile ha fatto la sua ricomparsa all'interno dell'Europa. E' vero che non era del tutto scomparsa. Tra il 1992 e il 1995 lo smembramento dell'ex-Jugoslavia avevo generato una guerra con quasi 100.000 morti, ma era rimasta una guerra "locale" che non aveva coinvolto se non marginalmente gli equilibri mondiali.

La guerra iniziata il 24 febbraio 2022 con l'invasione dell'esercito russo in territorio ucraino minaccia invece la pace mondiale anche se in un primo tempo sembrava solo la contesta tra un gigante (la Federazione Russa) e un nano (la Repubblica Ucraina). La posta in gioco è molto più alta di una contesa territoriale tra due stati confinanti.

Il vero nemico di Putin non è l'Ucraina e forse neppure la Nato e la sua potenza egemone, cioè gli USA. Non è così sprovveduto da pensare di poter essere attaccato da un'alleanza fondamentalmente difensiva. Non mi convince neppure l'interpretazione che imputa a Putin mire di ricostruzione dell'Impero o zarista o sovietico. Può darsi che affiorino anche pulsioni e nostalgie di questo tipo. Mi sembra improbabile. Il vero pericolo alla stabilità del sistema di potere che Putin ha instaurato in Russia viene dalla presenza dell'Unione Europea, perché l'UE ha dimostrato di essere in grado di allargarsi territorialmente senza usare le armi, e cioè pacificamente, e anzi, quasi senza volerlo. Il suo "modello" è "naturalmente" espansivo, la libertà e il benessere diffuso che promette non ha bisogno di soldati, di carri armati e di missili puntati. Ed è un nemico temibile perché rischia di trovare alleati interni capaci di scuotere le fondamenta dell'ordine consolidato. Non è la, per ora inesistente potenza militare UE dalla quale vuole difendersi, ma dalla democrazia. La democrazia, chi ce l'ha ne vede tutti i difetti e rischia di logorarla, chi non ce l'ha la vorrebbe avere. Putin punta ad opporsi alla tendenza all'allargamento dell'UE. La Nato lo preoccupa meno, visto che la potenza americana è stata indotta a spostare l'attenzione sul fronte del Pacifico dove l'altra vera potenza mondiale, cioè la Cina, mostra una certa insofferenza alla presenza all'avamposto americano a poche miglia dalle sue coste.

Il problema non sembra facilmente solubile perché non c'è modo per ridurre l'attrattività dell'UE se non cercando di indebolirla e questo è il vero obiettivo di Putin. Se non ci riesce, e noi europei non vigliamo che ci riesca, l'unica soluzione è garantirgli, con tutte le garanzie internazionali possibili, che una fascia di paesi dell'Est europeo non entrerà nell'alleanza atlantica, pur restando nell'UE. Questo implica un'UE differenziata al suo interno tra un nucleo che fa parte della Nato ed uno che non partecipa all'organizzazione militare e dispone



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

solo di una “polizia” interna. Come ciò sia possibile è difficile da immaginare; se c'è un mercato europeo e solo una parte di paesi ha una moneta europea, forse si può inventare qualcosa di analogo anche per la dimensione militare.

La caduta del muro e il crollo dell'URSS avevano posto fine alla “guerra fredda”. Nei trent'anni successivi non si erano però create le condizioni di una pace duratura, la guerra fredda ha dato luogo ad una pace congelata che ha creato però le condizioni per lo sviluppo di una globalizzazione selvaggia. Il bisogno di costruire un ordine internazionale multipolare dove l'Europa sia presente in posizione non subordinata agli USA sembra evidente. Ciò non vuol dire che sia probabile, ma è senz'altro desiderabile.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Unire l'Europa e unire il mondo** *di Nicola Vallinoto*

La scelta di Genova come sede dell'Ufficio del Dibattito del MFE dedicato al federalismo mondiale è il riconoscimento dell'impegno ultradecennale della sezione genovese del MFE a diffondere il federalismo in ambiti globali. Ricordo che proprio 30 anni fa nel 1992 da segretario locale della GFE organizzai un convegno presso l'Ostello della Gioventù di Genova (all'epoca in via Costanzi) dopo il Vertice della Terra in Brasile dal titolo "Da Rio '92 al governo mondiale dell'ambiente" al quale intervenne anche Luisa Trumellini. L'impegno genovese per i temi mondialisti è continuato negli anni con l'organizzazione di due eventi su democrazia e diritti globali all'interno del Genoa social forum durante il G8 del 2001 e a seguire la promozione di seminari e workshop in occasione dei forum sociali europei (Firenze, Londra, Atene, Malmo) e mondiali (Porto Alegre, Mumbai, Nairobi), la partecipazione alle assemblee dell'Onu dei popoli e alle Marce per la pace Perugia Assisi. E ancora la creazione dell'osservatorio sulla democrazia internazionale(1) con la pubblicazione del primo rapporto sulla democrazia internazionale(2) che ha avuto riconoscimenti importanti come quello del filosofo tedesco Jürgen Habermas(3). E più recentemente l'impegno per un dialogo con le nuove generazioni di Fridays For Future che hanno invaso le strade del pianeta per ricordarci che non abbiamo un pianeta B di riserva.

Il processo di globalizzazione - non governato in modo democratico e lasciato in mano a una ristretta élite economica e finanziaria - ci ha portato nella situazione in cui ci troviamo oggi con i cambiamenti climatici in atto e con disuguaglianze crescenti in tutto il Pianeta. Il federalismo deve dare risposte concrete alle urgenze mondiali. Al congresso di Bari del 1980 il Movimento Federalista Europeo ha adottato lo slogan "unire l'Europa per unire il mondo". A distanza di 40 anni credo che quel motto vada aggiornato e debba diventare "unire l'Europa e unire il mondo". Questo perché il processo di globalizzazione è andato avanti a passi da gigante ed oggi tutti i problemi che abbiamo di fronte possono essere affrontati solo a livello mondiale.

Per questo motivo il processo di unione politica del continente europeo e quello di democratizzazione delle organizzazioni internazionali penso debbano procedere in parallelo come in una sorta di spirale in cui i due percorsi di integrazione europea e mondiale si incrociano e si autoalimentano a vicenda. La Corte penale internazionale, per fare un esempio concreto, è stata creata grazie a una alleanza tra i movimenti della società civile e i governi più progressisti e con il sostegno fondamentale dell'Unione europea. Senza un governo federale europeo anche negli ambiti della sicurezza, della difesa, dell'energia e



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

dell'economia gli europei non potranno diventare autonomi dalle grandi potenze mondiali (Cina, Usa, Russia), ma anche se lo avessimo - il governo europeo - non sarebbe sufficiente ad affrontare le problematiche globali che affliggono l'umanità in questo primo quarto del XXI secolo: dalla pandemia ai cambiamenti climatici, dalle guerre alle migrazioni transcontinentali. I federalisti dovrebbero aggiornare il motto di Bari del 1980 e lavorare per “unire l'Europa e unire il mondo” creando istituzioni federali a più livelli - dal locale al globale - per gestire i problemi nella loro complessità.

- (1) [www.internationaldemocracywatch.org](http://www.internationaldemocracywatch.org)
- (2) The Democratization of International Institutions. First International Democracy Report, edited By Lucio Levi, Giovanni Finizio, Nicola Vallinoto (Routledge, New York, 2014).
- (3) Democracy in Europe. Why the Development of the European Union into a Transnational Democracy is Necessary and How it is Possible. Jürgen Habermas (link <https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2014/wp13-14.pdf>)



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Relazione**  
*di Guido Montani*

La relazione all'Ufficio del Dibattito di Genova è consistita in una sintesi del mio libro (\*). Come tutte le sintesi, è inevitabile che si generino dei punti poco chiari o delle affermazioni che possono suscitare interrogativi a cui non si è data risposta. Qui tenterò di chiarire alcune affermazioni.

A - Un primo fraintendimento può essere generato dalla relazione tra i due slogan “Unire l'Europa per unire il mondo” e “Unire l'Europa e unire il mondo”. Il primo slogan, che come noto risale al Congresso di Bari del 1980, indica una priorità. L'impegno dei federalisti per l'unificazione federale dell'Europa è necessario per aprire la via, in una fase successiva, all'unificazione mondiale, alla federazione mondiale, dove tutti gli esseri umani si potranno considerare cittadini del mondo. Questa strategia ha guidato l'azione dei federalisti nel corso degli ultimi quarant'anni e deve essere considerata ancora attuale. Tuttavia, la situazione internazionale è profondamente cambiata. Dopo la fine della guerra fredda e della governance bipolare di USA e URSS, oggi siamo entrati nella fase in cui si sta affermando un sistema multipolare, con potenze declinanti (USA e Russia) e potenze emergenti (Cina, India, Brasile, Unione Europea, e – forse - Giappone). L'Unione europea ha giustamente riconosciuto che è venuto il momento di dotarsi di una propria difesa militare e di una propria politica estera.

La questione del rapporto tra difesa e politica estera richiede che venga definito anche l'obiettivo di fondo della politica estera. Dopo la prima guerra mondiale gli USA si sono presentati sulla scena mondiale come i promotori di un sistema internazionale “sicuro per la democrazia”. L'URSS ha creato l'Internazionale comunista per suscitare in tutti i paesi la rivoluzione comunista mondiale. L'Unione Europea sta elaborando una propria “autonomia strategica” ma è ancora lontana dall'indicazione di un chiaro obiettivo di lungo periodo. Sinora la politica estera europea si è limitata all'allargamento e ai rapporti commerciali e monetari. Anche lo European Green Deal è un piano con implicazioni mondiali. Tuttavia, nuovi e diversi sono i rapporti con le grandi potenze mondiali per la creazione di un nuovo ordine internazionale. La mia proposta è che l'UE indichi come obiettivo di fondo il superamento delle barriere nazionali (le quattro libertà: la libera circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e delle persone) che le hanno consentito di approvare una Carta dei diritti fondamentali per i cittadini europei. La cittadinanza sovranazionale, a livello continentale o mondiale, è dunque un modello di civiltà che definisce, in termini di valori, i contenuti culturali e universali della federazione mondiale.



In questa prospettiva, sembra corretto affermare che la politica estera della federazione europea dovrà seguire uno stretto sentiero, che oscilla tra Scilla e Cariddi. Al livello inferiore vi sarà la pura diplomazia, quando le armi non sono necessarie. Al livello superiore, la politica estera - quando richiede la forza militare (per esempio nel Mediterraneo, in Africa, verso altre potenze militari, ecc.) - dovrà essere subordinata alla prospettiva di lungo periodo: il temperamento della politica di potenza, l'integrazione economica e politica internazionale, la costruzione della patria dei cittadini del mondo. Se l'UE agirà per attenuare o eliminare i contrasti tra grandi potenze non dovrà diventare essa stessa una grande potenza militare, in lotta per la supremazia mondiale. In questo caso, la sua politica estera contraddirebbe le sue radici politiche: il superamento delle divisioni nazionali. La Federazione europea sarà pertanto una federazione aperta, non una federazione nazionale chiusa, come la Russia, gli Stati Uniti, l'India, ecc.

La seconda affermazione "Unire l'Europa e unire il mondo" non può avere un significato politico immediato poiché, mentre in Europa la prospettiva dell'unificazione politica e federale si è radicata, seppure in modo diseguale e parziale, nella classe politica europea, a livello mondiale siamo lontanissimi da questa prospettiva. Ogni grande potenza considera le altre potenze come possibili nemici. Il nazionalismo si sta diffondendo ovunque. È l'ideologia che consente di ottenere il massimo consenso interno - eventualmente sottomettendo o eliminando le minoranze etniche, religiose e culturali - in vista di accrescere la capacità offensiva esterna. Questa affermazione - con la congiunzione "e" - va dunque intesa in senso prevalentemente organizzativo: sono i federalisti - europei e mondiali - che devono perseguire l'obiettivo di unificare le loro forze per estendere l'area dei valori del processo di unificazione europea anche su scala mondiale.

La proposta di una "Union of Federalists" per concordare una strategia comune rappresenta un passo in questa direzione. Il 75° anniversario della Dichiarazione di Montreux (1947) è un'occasione importante per discutere l'alleanza tra federalisti di diverse organizzazioni e aggiornare i loro obiettivi e valori. La sfida della sostenibilità ecologica è un problema del tutto nuovo, che non poteva essere previsto a Montreux (e nemmeno a Ventotene). I federalisti devono discutere come integrare questa sfida nella loro strategia europea e mondiale. Il sistema internazionale delle grandi potenze, come dimostra la guerra in Ucraina, sta sospingendo il mondo nella direzione opposta: si aumentano le spese militari mondiali mentre si dovrebbero impiegare più risorse finanziarie per uno sviluppo ecologicamente sostenibile della biosfera. La politica mondiale rifiuta la pace, rifiuta la sostenibilità ambientale e rifiuta il federalismo. UEF e WFM devono organizzare una contro-offensiva.



B - La costituzione della Terra. Il problema di uno sviluppo ecologicamente sostenibile non compare, per ovvie ragioni, tra le priorità delle dottrine politiche tradizionali. Con Machiavelli inizia la dottrina della ragion di stato, ma in nessun teorico della ragion di stato possiamo trovare suggerimenti in proposito; anche i teorici delle relazioni internazionali tardano a prendere atto della sfida esistenziale dell'Antropocene. Altrettanto avviene tra i teorici del costituzionalismo che adottano il paradigma del contratto sociale, dunque i rapporti tra governati e governanti.

Le prime riflessioni sulla crisi ambientale e la creazione delle prime istituzioni per affrontare aspetti specifici della crisi ambientale, risalgono agli anni Settanta del secolo scorso. La conferenza di Stoccolma, organizzata dall'ONU nel 1972 (Conference on Human Environment) si concluse con l'istituzione della UNEP (United Nations Environmental Programme), che da allora agisce come agenzia mondiale per il coordinamento delle politiche ambientali dei paesi membri (inizialmente 13). La sua sede è a Nairobi (Kenia). I suoi organi esecutivi rispondono alla UN Environmental Assembly, creata nel 2012, e che include oggi tutti i 193 paesi membri. Si riunisce ogni due anni. Le sue risorse finanziarie dipendono per il 95% da donazioni volontarie.

Una seconda agenzia dell'ONU è la UNFCCC (United Nations Framework Convention on Climate Change) creata per affrontare il problema specifico del riscaldamento climatico. Questa agenzia è incaricata di convocare ogni anno la Conferenza delle Parti (COP). La prima COP si è svolta a Berlino nel 1995, la COP 3 a Kyoto nel 1997, la COP 6 a The Hague nel 2000, la COP 7 a Marrakesh nel 2001, la COP 21 a Parigi nel 2015 e la COP 26 a Glasgow nel 2021.

Il bilancio di queste iniziative globali, per mezzo di agenzie specializzate, è fallimentare: in un sistema internazionale fondato sul principio della sovranità nazionale è vano sperare che si possa sviluppare un coordinamento efficace tra 193 governi nazionali. Ciascun governo difende le priorità nazionali e si rifiuta di sostenere obiettivi che non condivide. La difesa della vita sul Pianeta Terra, un bene pubblico globale, non è possibile poiché non esistono istituzioni coercitive su scala mondiale.

Inoltre, come dimostra il dibattito politico corrente, l'attenzione dei governi si concentra principalmente sul problema del cambiamento climatico perché è quello più percepito dalla popolazione. Sono in costante aumento le morti per siccità (specialmente nei paesi africani) e per uragani improvvisi e violenti, come è avvenuto in Australia, in California, in Europa. Lo scioglimento dei ghiacci sta provocando un costante innalzamento del livello dei mari: alcune isole del pacifico stanno per essere completamente sommerse, ma anche città costiere come Venezia e New York rischiano il medesimo destino.



Tuttavia, il problema del riscaldamento climatico è solo un aspetto della crisi ambientale; una seconda sfida, non meno grave, è la distruzione della biodiversità, cioè la falciatura sistematica delle specie viventi causata da interventi umani diretti (la caccia a cetacei, elefanti, leoni, tigri ecc.) e indiretti (come l'atrofizzazione delle acque, l'inquinamento dei mari e il loro riscaldamento). Il biologo Edward Wilson ha proposto un piano di emergenza per salvare le residue specie viventi del Pianeta, il progetto "Half-Earth", almeno metà della superficie della terra e dei mari deve essere dichiarato "parco naturale protetto". Siamo molto lontani da questo obiettivo, come risulta dai rapporti dell'ONU sui Sustainable Development Goals. L'umanità non è ancora consapevole di dipendere per la sua esistenza dalla fitta interrelazione dei rapporti tra tutte le specie.

Occorre pertanto prendere atto che la crisi irreversibile (per ora) della biosfera non può essere affrontata da 193 stati sovrani che non accettano regole vincolanti (coercitive) tra di loro. Le istituzioni internazionali attuali sono ancora fondate sui principi di Vestfalia, solo parzialmente corretti dalla creazione dell'ONU, dove il Consiglio di Sicurezza (CS) dovrebbe svolgere una sorta di "global governance", per garantire la sicurezza internazionale e la pace. Oggi, non è più necessario mostrare che l'ONU è in crisi profonda. Un membro del CS, la Russia, ha invaso militarmente un altro paese in dispregio delle norme stesse che dovrebbe difendere; e gli USA hanno dato il cattivo esempio nel 2003, invadendo l'Iraq di Saddam Hussein. L'ONU va dunque rifondato per rendere la guerra un crimine punibile - mediante una corte suprema mondiale e un corpo di polizia mondiale - e per salvare la vita sul Pianeta.

La proposta di una Costituzione della Terra rappresenta un passo intermedio verso questa prospettiva. Essa consiste in un patto di convivenza tra la specie umana e la natura, vale a dire tutte le altre specie viventi e il paesaggio naturale. È un "work in progress". Il Segretario dell'ONU, Antonio Guterres, ha presentato un rapporto nel 2018 alla Assemblea Generale (Gaps in International Environmental Law and Environmental-Related Instruments; Towards a Global Pact for the Environment) nel quale si analizzano tutti i difetti (gaps) delle politiche ambientali in corso, dove afferma: "Non esiste una normativa generale nell'area del diritto internazionale ambientale che stabilisca le regole e i principi applicabili universalmente" e suggerisce la creazione di "Una corte ambientale internazionale". Individui e imprese compiono continuamente offese a fauna, flora e paesaggio naturale. Non esistono solo crimini contro l'umanità, esistono anche crimini contro la natura e questi crimini vanno puniti. Sulla questione di una Costituzione della Terra esiste una vasta letteratura in crescita. Questa frontiera della politica non deve essere lasciata agli esperti e agli accademici.





**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

Deve diventare un pensiero politico attivo. Il dibattito sulla Costituzione della Terra consentirà ai cittadini del mondo di prendere coscienza che il futuro sostenibile del Pianeta è una loro responsabilità.

9 maggio 2022

*(\*) Antropocene, nazionalismo, cosmopolitismo. Prospettive per i cittadini del mondo, Mimesis, 2022.*



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **L'impegno dei federalisti nel mondialismo** *di Roberto Castaldi*

Questa relazione fornisce alcune domande più che risposte, rispetto al possibile contributo teorico che il MFE può dare al WFM e al federalismo mondiale.

Il MFE ha cercato di dare all'organizzazione federalista sovranazionale europea una coscienza teorica, sviluppando sia una teoria normativa/prescrittiva che una teoria analitica/descrittiva del processo di unificazione europea. La seconda serviva a individuare le condizioni di possibilità e quindi la strategia necessaria al raggiungimento della prima, affrontando le questioni: cosa serve fare? Cosa è possibile fare in quella direzione nelle condizioni date? Come dobbiamo organizzarci a tal fine?

Oggi il dibattito sull'unificazione europea è amplissimo e l'orientamento federalista sempre più condiviso, anche da studiosi esterni al MFE, mentre quello sul federalismo e la democrazia mondiale sono relativamente ridotti, e la coscienza teorica federalista arretrata, priva di una adeguata teoria analitica e normativa. Svilupparle potrebbe essere uno dei maggiori contributi che il MFE può fornire al federalismo mondiale, e fondamentale per fare proposte di politica estera dell'UE e per argomenti a sostegno del completamento del processo di unificazione europea.

Riguardo all'aspetto di valore il federalismo o è mondiale o non è. Ma forse oltre alla pace, oggi anche gestione dell'interdipendenza mondiale e soluzione dei problemi globali da cui dipende la sopravvivenza dell'umanità, di cui la pace è uno e il cambiamento climatico l'altro.

Ma rispetto all'aspetto di struttura e a quello storico-sociale siamo privi di una teoria adeguata. Ciò potrebbe esser dovuto al fatto che non siano presenti le condizioni di possibilità per processi federativi a livello mondiale – ma per stabilirlo occorrerebbe avere una teoria rispetto a quali siano tali condizioni – oppure è una lacuna teorica da colmare. Senza un modello istituzionale per la federazione mondiale è impossibile anche individuare una possibile strategia di avvicinamento graduale o di gradualismo costituzionale. Quale dovrebbe/potrebbe essere il modello istituzionale della federazione mondiale? Il cuore dell'invenzione federale è il sistema della doppia rappresentanza dei cittadini e degli Stati membri. Nell'attuale contesto demografico Cina e India da sole avrebbe un ruolo enorme (35%) all'interno della camera bassa della federazione mondiale, una prospettiva difficilmente accettabile per la maggior parte degli Stati e dei cittadini del mondo – anche perché la Cina non è una democrazia. Considerazioni analoghe potrebbero in parte valere per altre potenziali federazioni regionali, come quella dell'area ex-sovietica, e per alcune aree dell'Asia e dell'Africa, in cui le integrazioni regionali di parti dell'Africa



sono più avanzate rispetto alla cooperazione in seno all'Organizzazione per l'Unità Africana.

Da questo punto di vista anche le integrazioni regionali come passo intermedio verso la federazione mondiale non rappresenterebbero nel breve periodo una soluzione, dal momento che lo sviluppo di un sentimento di appartenenza e/o di un'identità politica legata alle nuove unità richiederà diverso tempo – sempre che sia auspicabile – e fintanto che le identità dominanti restano nazionali la percezione del divario rimarrà quella tra la Cina e l'Italia o un altro Stato nazionale piuttosto che tra la Cina e l'Europa, o altra federazione regionale. D'altronde, l'abbandono della doppia rappresentanza e/o l'introduzione di forme di voto ponderato che tengano in considerazione la ricchezza o altri simili fattori sarebbe evidentemente un grave passo indietro rispetto alla teoria democratica, al riconoscimento del valore morale degli individui, e all'emancipazione umana. È possibile che le forme dell'unità federale dell'umanità debbano essere assai diverse da quelle previste dalla visione classica dello Stato federale, e che ci portino sempre più lungo una revisione radicale dei concetti di Stato e sovranità.

La riflessione sulla forma di governo possibile in una federazione mondiale – in cui il livello di eterogeneità sarà un multiplo di quello raggiunto in qualunque precedente federazione, incluse quelle continentali – è agli albori. Anche rispetto all'UE è il punto meno condiviso, essendo possibili almeno tre opzioni: parlamentare, mediante la trasformazione della Commissione in un vero governo responsabile di fronte al Parlamento europeo; presidenziale, con la fusione delle presidenze della Commissione e del Consiglio in una presidenza dell'Unione eletta direttamente dai cittadini europei; o semipresidenziale-consociativo con la Commissione come governo parlamentare responsabile per l'economia, e il Consiglio europeo votante a maggioranza come presidenza collegiale dell'UE responsabile per la politica estera e di difesa.

L'aspetto storico-sociale e la teoria analitica/descrittiva sono ancora più arretrate rispetto all'individuazione di:

1. Quali siano le condizioni generali di possibilità della federazione e dei processi federativi a livello mondiale (in assenza delle quali è auspicabile la cooperazione, che è meglio del conflitto)? Ovvero in quale quadro sia possibile portare avanti un processo di unificazione mondiale fondato su una reale condivisione della sovranità, cioè strutturalmente differente dalla cooperazione internazionale?
2. In quali direzioni dobbiamo riflettere per elaborare una nuova teoria della transizione – analoga al gradualismo costituzionale sviluppato per l'unificazione europea mediante la creazione di istituzioni parzialmente federali – applicabile a contesti in cui non sono già presenti tutte le condizioni di possibilità per un processo federativo, e in cui la transizione sarà quindi più lunga e richiederà anche una strategia per la realizzazione di tali condizioni?



3. Quali siano i soggetti rilevanti e la dinamica del processo di unificazione mondiale?

4. Quale strategia federalista per procedere verso la federazione mondiale?

Quali sono le condizioni generali di possibilità della federazione e dei processi federativi a livello mondiale?

Per Levi l'evoluzione del modo di produzione crea un'interdipendenza mondiale che pone l'unità dell'umanità all'ordine del giorno (cfr. *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Giappichelli, Torino, 2005). Per Francesco Rossolillo la transizione dal sistema europeo al sistema mondiale degli Stati apriva un ciclo storico che sarebbe potuto culminare nella federazione mondiale solo dopo la consunzione e la crisi del nuovo sistema mondiale di Stati, di cui i processi di integrazione regionale rappresentavano delle forme di consolidamento volte a creare soggetti politici di dimensioni adeguate al nuovo sistema così come le unificazioni nazionali rispetto al sistema europeo (cfr. *Il lungo cammino verso la Federazione mondiale*, in *Il Federalista*, XXXVIII, 3, 1996). Senza la federazione europea manca la potenziale leadership mondiale occasionale, e quindi è possibile un'azione politica per far crescere la consapevolezza dei problemi e delle soluzioni, ma non ancora strategica, cioè volta al raggiungimento di concreti obiettivi istituzionali, anche parziali ma collocabili all'interno di una visione strategica analoga al gradualismo costituzionale (cfr. R. Castaldi, *Fase politica e fase strategica dei processi di unificazione*, in *Il Federalista*, XLIII, 1, 2001).

Resta la questione dell'individuazione delle condizioni di possibilità dei processi federativi, in assenza delle quali è auspicabile la cooperazione – che potrebbe quindi essere un primo obiettivo intermedio rispetto all'avvio di veri e propri processi federativi. Si tratta di identificare il quadro del processo in cui sia possibile sviluppare un processo di unificazione federale a livello mondiale. È possibile l'avvio di un processo di unificazione mondiale senza che si siano costituite un certo numero di federazioni regionali? I due processi sono sovrapponibili, e in quale misura? In assenza del completamento delle integrazioni regionali, l'ingresso di loro Stati membri in istituzioni mondiali a carattere sovranazionale è auspicabile o costituirà un freno allo sviluppo delle integrazioni regionali? Se non sono presenti le condizioni per l'avvio di un processo federativo a livello regionale e/o mondiale, quali forme di cooperazione internazionale o quali altri obiettivi e condizioni di possibilità è necessario promuovere per poter poi avviare un processo di unificazione? Il primo articolo definitivo per la Pace perpetua mantiene la sua validità? Ovvero solo gli Stati democratici possono accettare di condividere la sovranità? In questo caso è evidente che l'ONU, come il Consiglio d'Europa, esemplifichi la necessità ma non possa essere il quadro dell'unificazione mondiale. Il quadro istituzionale principale va dunque individuato in un'organizzazione internazionale esistente, e



quale? O nella creazione di una nuova, ad esempio una Comunità Ambientale Mondiale (proposta da John Pinder già una ventina d'anni fa), che accolga solo Stati democratici? Oppure l'ONU, con il suo collegamento con molte altre organizzazioni internazionali e le sue agenzie, è l'unico quadro possibile, ed è necessario individuare una strategia volto a trasformarne radicalmente l'essenza istituzionale? Riprendendo Kelsen abbiamo in passato sostenuto che la costruzione dello Stato parta dal giudiziario e che il Tribunale Penale Internazionale potesse essere la prima istituzione in questa direzione. Ne siamo ancora convinti?

La dinamica del processo e la strategia federalista

Rispetto all'unificazione europea abbiamo sviluppato una serie di teorie e concetti specifici, come la distinzione tra integrazione (trasferimento di competenze) e costruzione (costruzione di istituzioni e trasferimento di poteri); crisi storica degli stati nazionali e crisi specifica dei poteri nazionali, che aprono finestre di opportunità per l'avanzamento del processo e definiscono la natura e il settore dell'iniziativa che può avere successo; e appunto l'iniziativa federalista e la leadership europea occasionale. Mantengono una loro validità sul piano mondiale? E quali sono gli attori e potenziali leader occasionali cui l'iniziativa federalista deve rivolgersi?

L'unificazione europea, contro la logica, non è partita dall'unione politica, e abbiamo sviluppato la strategia del gradualismo costituzionale. Possiamo immaginare qualcosa del genere a livello mondiale? In che termini? Se l'ONU non è il quadro, ha senso battersi per l'assemblea parlamentare dell'ONU, ed eventualmente per la sua elezione diretta, in un contesto in cui molti Stati fondamentali non sono democratici? O siamo ancora in una fase in cui qualunque rafforzamento della cooperazione internazionale, anche in assenza di una reale condivisione della sovranità va comunque considerato positivamente, in quanto rafforza la capacità di fornire beni pubblici globali, anche se con modalità poco efficienti e democratiche?



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **L'impegno dei federalisti nel mondialismo**

*di Salvatore Aloisio*

L'impegno dei federalisti nel mondialismo deve avere come obiettivo (almeno tendenziale) la federazione mondiale. Non un generico mondialismo o afflato cosmopolita, privo di un contesto istituzionale che elimini la guerra ponendo il mondo sotto il regno della legge (Lothian).

La crisi della globalizzazione e dell'interdipendenza ha rotto il velo che nascondeva tradizionali (e spesso tragici) punti fermi delle relazioni internazionali: 1) la rilevanza dell'uso della forza, mai venuta meno ma circoscritta a vicende governate dalle superpotenze e alle regole non scritte delle relazioni tra loro; 2) la rilevanza del controllo diretto dei settori primario e secondario dell'economia nonché dell'approvvigionamento delle risorse naturali, energetiche e non. Insomma, l'autonomia strategica.

In assenza di un accordo per un nuovo assetto mondiale il rischio di contrapposizioni nazionalistiche è forte.

Per scongiurarlo dovremmo:

1. Puntare al rafforzamento delle integrazioni regionali. A partire da un'unione federale europea, in seno ad una più ampia UE.

Per avere nel quadro multipolare un attore forte e credibile, incline alla realizzazione di un ordine mondiale cooperativo e che può fungere da modello per altre integrazioni regionali che diano inizio a processi di federalizzazione e siano la base per un riordino dei rapporti internazionali.

L'impegno per la Federazione Europea e quella mondiale non sono in contraddizione logica. La Federazione Europea è prioritaria, oltre che per l'interesse degli europei, per l'impulso che darebbe a un nuovo assetto mondiale. Campagne intermedie pro integrazione mondiale sono utili anche pro FE: chi vuole una federazione mondiale per risolvere emergenze planetarie non può non volere uno starter fondamentale come quella europea.

2. Prendere atto che processi di federalizzazione a livello mondiale non sono proponibili come obiettivi politici, perché presuppongono stati liberaldemocratici e per la difficoltà di trasporre i modelli istituzionali federali "classici" a livello mondiale; quindi riflettere sui non semplici strumenti teorici per renderlo possibile (Castaldi).

3. Prendere atto che una Costituzione (nel significato attribuito al termine dal '700 ad oggi) e un Parlamento mondiali comportano un'improbabile democratizzazione universale.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

4. Puntare su strumenti di cooperazione internazionale in grado di coinvolgere anche ordinamenti non liberaldemocratici e riflettere se preferire una riforma dell'ONU o nuove OOII, come l'ipotizzata "CECA ambientale".



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Democrazia deliberativa globale.**  
**Dalla crisi climatico-pandemica alla riforma delle Nazioni Unite**  
*di Michele Fiorillo*

Lo scoppio della pandemia di Covid19 con le sue gravi conseguenze economiche nello stesso anno dell'annunciata accelerazione della crisi climatica, e ora la nuova guerra europea iniziata da Putin con l'invasione dell'Ucraina e la conseguente crisi energetica - mettono l'umanità intera di fronte alla necessità esistenziale di una governance globale più coesa e decisa.

I vincoli dati dagli interessi nazionali dei membri dell'ONU e la struttura stessa dell'organizzazione non sembrano aver però permesso sino ad ora passi ambiziosi.

La svolta "isolazionista" nelle relazioni internazionali di Trump aveva negli ultimi anni di fatto già fortemente indebolito il sistema ONU - così come in precedenza l'unilateralismo guerresco di Bush junior.

Di fronte alla guerra in Ucraina le Nazioni Unite ha sembrato riassumere una potenziale centralità, con il voto di condanna dell'invasione russa da parte dell'Assemblea generale - contraddetto però dal blocco de facto in seno al consiglio di Sicurezza, in balia delle 'superpotenze'.

Sinché una riforma del Consiglio di Sicurezza non verrà compiuta, la "raison d'Etat" e i metodi intergovernativi tenderanno ancora a prevalere fatalmente nel sistema ONU, bloccando il suo necessario sviluppo istituzionale in senso sovranazionale di fronte alle sfide del nuovo millennio.

Di fronte a un tale immobilismo, ciò di cui abbiamo bisogno è la costruzione di un demos globale, a partire da un "contro-potere" di cittadine e cittadini attivi consapevoli del destino comune dell'umanità e della necessità della cooperazione - in luogo dell'antagonismo - tra Stati nazionali.

Ma come può concretizzarsi l'emergere di un tale attivismo civico sulla scena planetaria?

Già le grandi mobilitazioni contro la guerra in Iraq (2003) avevano prodotto non solo la nascita di una sfera pubblica europea transnazionale(1), ma anche l'affermazione di una nuova opinione pubblica mondiale(2) qualcosa di simile a quanto già accaduto negli anni '60 con la mobilitazione di giovani studenti di tutto il mondo contro la guerra del Vietnam e gli ultimi spasimi della colonizzazione occidentale.





Da allora, giorno dopo giorno, sempre più cittadini sono diventati via via più connessi a livello globale grazie al rapido sviluppo del World Wide Web e dei social networks, alle maggiori opportunità di viaggiare a basso costo e alla crescente cooperazione economica, educativa, scientifica e artistica internazionale, nonostante le limitazioni che nazionalismi e regimi autoritari cercano costantemente di imporre alla libera circolazione delle persone.

Su questo progressivo sviluppo di una società civile globale si basa la speranza 'cosmopolita' della democratizzazione della globalizzazione.

Una speranza che è stata rafforzata negli ultimi tempi per esempio dalla forza e continuità delle piazze dei giovani mobilitati in ogni angolo del mondo dai Fridays for Future ed Extinction Rebellion per chiedere ai governi il rispetto degli accordi di Parigi, la dichiarazione di emergenza climatica e l'attuazione di una transizione ecologica giusta.

Ma una società e politica propriamente cosmopolita non potranno affermarsi senza l'aiuto di un approccio istituzionale che dia una cornice duratura a queste spinte dal basso.

Pertanto, una domanda sembra essere centrale: come mettere i cittadini - “Noi popoli delle Nazioni Unite” (3) al centro del progetto dell'ONU, al di là dei confini nazionali? Come costruire il nocciolo del demos mondiale?

Ancora una volta, come sempre, dobbiamo esercitare l'immaginazione politica. La questione del coinvolgimento dei cittadini sulla scena globale ruota in realtà intorno a quest'altro: come sperimentare strumenti di democrazia partecipativa e deliberativa a livello globale, per sviluppare la costruzione di un cosmopolitismo popolare transnazionale?

Ogni attore politico razionale e lungimirante dovrebbe poter essere d'accordo anzitutto sulla necessità di rinnovare la legittimità democratica del sistema delle Nazioni Unite attraverso un rafforzamento dell'Assemblea Generale: per esempio, puntando sulla creazione di un'ausiliaria Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite (United Nations Parliamentary Assembly - UNPA) - facendo leva sull'articolo 22 della Carta ONU (4) la quale potrebbe controllare attraverso i deputati delegati dai parlamenti nazionali il lavoro degli altri organi ONU, in particolare il Consiglio di Sicurezza - il quale anche dovrebbe essere soggetto a una radicale riforma, mettendo fine al privilegio dei membri permanenti e dando rappresentanza stabile a tutte le macro-regioni del mondo.

Proprio il World Federalist Movement (WFM) ha iniziato un quarto di secolo fa una specifica campagna per l'introduzione dell'UNPA(5), quale primo passo verso un Parlamento Mondiale, che rappresenti finalmente direttamente i cittadini del mondo concepiti come un popolo globale.



Eppure questa storica conquista, una volta ottenuta, potrebbe rivelarsi insufficiente, in un contesto in cui la democrazia rappresentativa è da tempo in grave carenza di legittimazione ovunque già su scala nazionale, con percentuali di astensione altissime, elezione dopo elezione.

La distanza tra istituzioni e persone non può essere dunque colmata da un approccio puramente "parlamentarista". Come affermato via via da sempre più scienziati politici, le istituzioni rappresentative da sole non sono sufficienti a realizzare una democrazia di qualità: per sopravvivere, la democrazia rappresentativa deve essere integrata da forme moderne di democrazia diretta e deliberativa. Se questo è vero a livello nazionale, dovrebbe essere ancora più vero a livello internazionale per bilanciare il predominante metodo intergovernamentale.

Di conseguenza, se il nostro obiettivo è quello di raggiungere progressivamente una democrazia federale globale, dobbiamo immaginare strumenti innovativi per una democrazia partecipativa transnazionale, che contribuisca anche a superare il divario tra popoli e istituzioni internazionali.

A tal fine, proponiamo di ricercare la possibile sperimentazione di un ecosistema di meccanismi deliberativi a livello globale, che comprendano per cominciare alcuni strumenti di cui potrebbe dotarsi l'ONU:

1) un'Iniziativa dei Cittadini del Mondo (World Citizens' Initiative - WCI) che permetta a ogni abitante della Terra di proporre questioni da sottoporre all'Assemblea Generale e al Consiglio di Sicurezza dell'ONU, sul modello dell'Iniziativa dei Cittadini Europei (ICE) introdotta nel sistema UE con il Trattato di Lisbona nel 2007. Facendo le dovute proporzioni, se per l'ICE sono necessarie le firme di un minimo di 7 paesi su 28 Stati membri dell'UE, per un'ipotetica WCI dovrebbero essere necessarie, ad esempio, firme provenienti da almeno 48 paesi su 193 Stati membri dell'ONU. Per quanto riguarda il numero totale di firme: se per l'ICE è necessario un minimo di 1 milione di firme raccolte - all'interno di una popolazione UE di 511 milioni, al 1° gennaio 2017 - per una WCI sarebbero necessarie, per esempio, 15 milioni di firme, essendo la popolazione mondiale circa 7,5 miliardi, al 1° luglio 2017.(6)

2) World Citizens' Assemblies (Assemblee dei Cittadini del Mondo) organizzate come consultazioni pubbliche partecipative periodiche della società civile globale - anche con la partecipazione di cittadini scelti tramite sorteggio stratificato- sul modello di quanto sperimentato di recente dall'Unione Europea con gli European Citizens' Panels nel quadro della Conferenza sul Futuro dell'Europa(7), anche su spinta di un gruppo di NGOs ed esperti di democrazia deliberativa che chiedono l'istituzionalizzazione di una European Citizens'



Assembly permanente(8). E, in una seconda fase, World Citizens' Councils (Consigli dei Cittadini del Mondo) convocati una settimana prima di ogni riunione dell'Assemblea generale e del Consiglio di Sicurezza, nelle "capitali" dell'ONU (New York, Ginevra) - e potenzialmente a rotazione e in ramificazione nelle principali capitali di ogni continente- per affrontare in una prospettiva transnazionale e influenzare dal basso l'agenda che verrà poi trattata dai rappresentanti degli stati(9).

3) Una piattaforma digitale globale pubblica per rendere continua la deliberazione di cittadini e cittadine di tutti i paesi del mondo - sull'esempio di quanto l'Unione Europea si appresta a fare per dare continuità alla piattaforma digitale deliberativa(10) inaugurata con la Conferenza sul Futuro dell'Europa.

4) Un bilancio partecipativo globale, particolarmente per quanto riguarda le risorse da allocare nella cooperazione internazionale e per il raggiungimento dei Sustainable Development Goals.

Anche alla luce della crisi di Covid19, che ha costretto per quasi due anni le persone di tutto il mondo (non solo i così detti "millennials", ma tutte le generazioni, anche le più 'antiche') a collaborare e deliberare online in molti campi (dallo 'smart working' alla scuola, dall'associazionismo alla politica istituzionale) un ruolo centrale avrà lo sviluppo di tecnologie e piattaforme civiche digitali innovative -che possano far uso anche di AI e blockchain- da mettere al servizio di una novissima democrazia deliberativa globale, e da controllare rigorosamente con metodo democratico .

Una strategia globale dell'Unione Europea rafforzata potrebbe avere un ruolo nel dare forma e incarnazione a questa ambiziosa agenda cosmopolita.

Tutto quanto qui detto può certo essere visto come 'fantapolitica'. Ma quello che oggi appare solo come un frutto dell'immaginazione potrebbe diventare in futuro un'istituzione tangibile. È stato così anche per la Corte Penale Internazionale da un'idea potente a una realtà esistente, grazie a un'ampia coalizione di ONG che ha fatto campagna per la sua istituzione e ratifica(11).

Niente di meno deve essere fatto ora: costruire un'ampia coalizione di organizzazioni della società civile per creare una crescente mobilitazione popolare, spingendo la politica a fare un passo avanti verso un coraggioso rinnovamento del sistema ONU, all'insegna della partecipazione deliberativa.

La forza dell'idea di governo democratico farà il resto, come sempre nella storia, a breve o lungo termine.



- 1) Jürgen Habermas e Jacques Derrida, 'February 15, or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe', *Constellations*, 10 : 3 - pubblicato originariamente nel *Frankfurter Allgemeine* il 31 maggio 2003. Il 15 febbraio è il giorno delle manifestazioni simultanee contro l'imminente inizio della guerra in Iraq in molte città: ciò per i due filosofi fu "un segno della nascita di una sfera pubblica europea".
- 2) "La frattura dell'alleanza occidentale sull'Iraq e le enormi manifestazioni contro la guerra in tutto il mondo questo fine settimana ricordano che ci possono essere ancora due superpotenze sul pianeta: gli Stati Uniti e l'opinione pubblica mondiale." (Patrick Tyler, 'Un nuovo potere nelle strade', *New York Times*, 17 febbraio 2003)
- 3) Sono le parole di apertura della Carta delle Nazioni Unite.
- 4) "L'Assemblea Generale può istituire gli organi sussidiari che ritenga necessari per l'adempimento delle sue funzioni".
- 5) <https://www.unpacampaign.org>
- 6) Per un'articolazione più dettagliata dell'idea di WCI, che ho avanzato per la prima volta al Parlamento europeo durante la sessione della campagna UNPA a Bruxelles nell'ottobre 2013 : Michele Fiorillo, *A World Citizens Initiative. The Case for a Global Participatory Democracy*, "The Federalist Debate", XXXII:1, Marzo 2019. La proposta è stata adottata dal Congresso WFM dell'Aia nel luglio 2018, dando poi avvio alla campagna *We The Peoples* promossa da *Civicus*, *Democracy Without Border* e *Democracy International*: <https://www.worldcitizensinitiative.org>
- 7) <https://futureu.europa.eu/assemblies/citizens-panels>
- 8) *Manifesto for a European Citizens' Assembly*, Marzo 2021: <https://europeancitizensassembly.eu> . *Citizens Take Over Europe, 10+1 Guidelines for Eu Citizens' Assemblies*: <https://citizenstakeover.eu/wp-content/uploads/2021/04/10-1-GUIDELINES-FOR-EU-CITIZENS-ASSEMBLIES.pdf> . Vedi anche M. Fiorillo, *Creating the European Citizens' Assembly. A New Institution for the Future of Europe*, "The Federalist Debate", XXXIII:2, Luglio 2020
- 9) Una *Global Assembly* è stata avviata e auto-organizzata da alcuni attivisti e ONG in occasione della *UN Climate Change Conference (COP26)* di Glasgow: <https://globalassembly.org>
- 10) <https://futureu.europa.eu/>
- 11) Manca ancora la ratifica, occorre ricordarlo sempre, dalle tre superpotenze USA, Russia e Cina.



**Intervento**  
*di Giorgio Anselmi*

1. L'aggressione russa all'Ucraina va collocata all'interno di una guerra costituente per un nuovo ordine mondiale, come riconosciuto da Lavrov e da Xi Jinping. Se si vuole usare l'indovinata definizione dell'attuale Pontefice, siamo alla "terza guerra mondiale a pezzi" e v'è davvero da sperare che non si arrivi ad una conflagrazione generale.
2. Se è auspicabile che si arrivi ad un accordo di pace, non è possibile una conciliazione tra le opposte tendenze che percorrono oggi tutti i continenti e tutti gli Stati e che sono state così ben descritte dal rappresentante del Kenya all'ONU Kimani: "Non siamo stati noi a tracciare i nostri confini. Sono stati tracciati nelle lontane metropoli coloniali di Londra, Parigi e Lisbona senza alcun riguardo per le antiche nazioni che hanno separato. Oggi, oltre il confine di ogni singolo paese africano, vivono dei nostri connazionali, con i quali condividiamo profondi legami storici, culturali e linguistici. Se, al momento dell'indipendenza, avessimo scelto di costruire gli stati sulla base dell'omogeneità etnica, razziale o religiosa, saremmo ancora impegnati in guerre sanguinose. Invece, abbiamo convenuto che ci saremmo accontentati dei confini che abbiamo ereditato, ma avremmo comunque perseguito l'integrazione politica, economica e giuridica continentale. Piuttosto che formare nazioni che guardassero sempre indietro nella storia con una pericolosa nostalgia, abbiamo scelto di guardare avanti ad una grandezza che nessuna delle nostre numerose nazioni e popoli aveva mai conosciuto".
3. Dalla vittoria del nazionalismo o di quello che noi indichiamo in senso ampio come federalismo dipende la stessa sopravvivenza dell'umanità.
4. Su questa base io non ho mai percepito alcuna contraddizione tra il nostro impegno a favore della federazione europea e quello per cambiare il quadro di potere internazionale in una prospettiva che abbia come obiettivo finale la federazione mondiale.



## **Intervento**

*di Piergiorgio Marino*

L'analisi

Il fatto storico nuovo che caratterizza la Unione Europea è che la sua costituzione ed il suo allargamento sono avvenuti attraverso la adesione pacifica e volontaria da parte dei paesi aderenti, confermato anche nel caso di uscita, come quello della Gran Bretagna.

Le motivazioni che spingono la maggior parte dei paesi a entrare nella Unione Europea, specialmente quelli dell'Est Europa, riguardano la libertà ma soprattutto la prospettiva di un maggiore benessere economico per la partecipazione ad un grande mercato unico e per la possibilità di avere degli aiuti economici per il loro sviluppo.

Attualmente però la UE ha davanti a sé due problemi rilevanti:

- all'interno quello della salute, conseguente alla epidemia di Covid 19, e dell'ambiente, affrontati rispettivamente con politiche comuni di prevenzione/reperimento accentrato dei vaccini e di utilizzo di fondi comuni per la transizione verde (il Green Deal), e della correlata crisi economica, affrontata per la prima volta positivamente con una politica di sospensione dei vincoli di bilancio e di aiuti economici da indebitamento pubblico comune (il Next Generation EU)

- verso l'esterno la difficoltà di gestire unitariamente ed efficacemente una politica estera e della sicurezza comune, resa più evidente dalla guerra in Ucraina e dalla concorrenza economica di altri grandi paesi (come la Cina ma anche gli USA), conseguente anche alle delocalizzazioni produttive da parte dei paesi europei per vantaggi in termini di costi e di minori vincoli ambientali, questi ultimi non gestibili a livello europeo ma solo a livello mondiale.

Questi problemi rendono ancora più evidente la debolezza della UE per la mancanza di poteri e risorse a lei assegnati nel campo economico, della sicurezza e politica estera, della politica ambientale, che consentano loro di affrontarli non solo in termini di contrapposizione tra potenze ma anche di collaborazione, per ridurre i rischi a livello mondiale di situazioni che pregiudicano la pace e la tutela dell'ambiente, come dimostrato dalle emergenze in corso.

Le proposte

I problemi interni ed esterni alla UE, come già noto al MFE, possono essere utilizzati per fare progredire il processo di costruzione della Unione Politica Federale dell'Europa facendo leva su dei punti specifici, come insegnava Monnet - per il rafforzamento interno della UE nel campo della difesa/sicurezza, dell'energia/ambiente e connesso campo dell'economia, occorre fare leva



specialmente sulla crescente consapevolezza dei cittadini/capi di stato dei paesi membri per il “costo della non Europa” relativo a questi ambiti

- per il rafforzamento esterno della UE, mirato anche al rafforzamento dell'ONU, occorre fare leva su due fronti:

\* nei confronti delle potenze concorrenti, specialmente quelle non democratiche (es. Cina, India ed anche Russia), sostenere la necessità che la UE, per quanto possibile, faccia pesare le rilevanti importazioni da questi paesi e la sua capacità tecnologica per instaurare rapporti di “collaborazione condizionata”. In tale senso infatti si potrebbero condizionare le delocalizzazioni produttive e gli scambi commerciali al rispetto dei diritti umani ed alla tutela dell'ambiente da parte di queste potenze, anche per evitare concorrenze sleali. Ciò inoltre consentirebbe di presentare la Ue come benevola per i cittadini di quei paesi, più che per i loro governanti, favorendo anche in questo modo la loro transizione democratica e quindi il rafforzamento e la democraticità dell'ONU.

\* nei confronti dei paesi ancora non allineati o comunque deboli di fronte alle potenze sviluppate (es. paesi Africani o del Sud America), sostenere la necessità di “accordi di cooperazione solidali”, facendo leva sul superamento della loro situazione di povertà per favorire uno sviluppo sia istituzionale democratico sia economico sostenibile, senza sfruttamenti. Il modo è già stato sperimentato con il Piano Marshall per la ricostruzione dei paesi europei dopo la seconda guerra mondiale, con vantaggi per i paesi europei distrutti dalla seconda guerra mondiale, ma anche per gli USA (nel nostro caso per la UE) in termini di occupazione e di mantenimento di regimi democratici, finanziando gli aiuti con debiti, che saranno restituiti da questi paesi, senza dover ricorrere a svalutazioni monetarie o tasse. Ciò anche per promuovere la creazione di unioni regionali tra questi paesi, come quella della UE, che contribuiscano da un lato al loro progresso interno e da un altro lato ad una maggiore loro rappresentanza in sede ONU, con una maggiore capacità di agire e democraticità di questa istituzione.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Intervento**  
*di Adriana Cosi*

Osservando la posizione dell'UE nell'attuale momento storico, ritengo che la guerra di Putin (e non della Russia) sia destinata ad avere conseguenze stabili sulle relazioni internazionali, sul mondo fino a ieri globalizzato, sull'intera Europa ed anche sulla nostra politica domestica. Ad es. il dibattito sulla spesa militare cade a ridosso della crisi epidemica e dell'emergenza socio economica cioè in un momento cruciale della politica interna ed internazionale caratterizzato dalla guerra in Ucraina. E sono questi momenti che fanno riemergere "i fondamentali della politica" che non erano scomparsi bensì sottaciuti da altre emergenze. Ricompaiono concetti come difesa, sovranità, minaccia, sicurezza non abituali nel linguaggio pubblico quotidiano. Ciò non significa per l'Italia e per gli altri Paesi europei cambiare il quadro della propria democrazia bensì mirare a rendere l'Unione una democrazia seria e responsabile. Ritengo, cioè, che lo sguardo alla politica mondiale richieda all'Unione Europea una ferma responsabilità affinché essa possa entrare pesantemente in gioco diventando il perno, il centro della pace. L'Unione dovrà mantenere una posizione di terzietà in un mondo quadripolare più bilanciato che si confronti anche con la potenza cinese. Ciò presuppone da parte dell'Unione una forte autonomia rispetto agli Stati Uniti e sarà possibile solo quando essa acquisirà una completa autonomia energetica, difensiva e, naturalmente, politica.





**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Intervento**

*di Luisa Trumellini*

Nei miei due interventi (uno il sabato pomeriggio e l'altro la domenica mattina), sono intervenuta rispondendo specificamente ad alcune sollecitazioni nate dalle relazioni e dal dibattito.

In particolare ho cercato di sottolineare:

1. che il fatto che l'evoluzione del modo di produrre accresca l'interdipendenza, fino a renderla globale, non determina che la dimensione dello Stato si adegui a tale processo. L'evoluzione del modo di produrre che porta alla crescente interdipendenza crea alcune delle condizioni necessarie per allargare l'orbita dello Stato (sia materiali – grazie allo sviluppo tecnologico che permette interscambi e comunicazioni internazionali in tempo reale, trasporti rapidi ed efficienti, ecc.; sia di potenziale interesse comune, sul piano economico e dell'utilità di lavorare insieme a fronte di sfide globali); ma queste condizioni non sono sufficienti, innanzitutto perché la politica mantiene una sua preminenza in questo processo e si muove in base a leggi proprie, che si fondano sulla categoria della ragion di Stato. Questo significa che la necessità di un governo mondiale per fronteggiare le sfide esistenziali comuni a tutta l'umanità e la stessa interdipendenza globale non si traducono necessariamente, né tendono di per sé a portare verso forme di cooperazione sempre più stretta o verso l'accordo per la nascita di istituzioni comuni sovranazionali; anzi, in assenza di una leadership internazionale in grado di guidare il quadro in quella direzione, e in un contesto anarchico in cui il criterio guida rimane quello del "gioco a somma zero", l'interdipendenza può sfociare in contrapposizioni pericolose per la conquista dell'egemonia. Questo è anche l'insegnamento del sistema europeo degli Stati fino alla fine della Seconda guerra mondiale.

2. Rispetto alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, è importante sottolineare come la mossa di Putin rappresenti una rottura totale rispetto al quadro pre-esistente, e come questo renda quindi obsolete le categorie usate sino ad ora per riflettere sui rapporti tra Russia e Unione europea e tra Russia e NATO. Pur condividendo l'analisi che coglie errori anche gravi da parte degli USA e della stessa UE (in particolare per il vuoto di politica europea, a causa della divisione degli Stati europei e della mancanza di una politica estera e di sicurezza europea) fino alla metà del primo decennio degli anni Duemila, ora è necessario partire dalla presa d'atto della degenerazione del regime di Putin e dal fatto che il suo tentativo di opporre un modello dispotico e anti-liberale deve essere respinto innanzitutto fermando l'invasione



dell'Ucraina; pertanto, il futuro della sicurezza in Europa sarà fortemente influenzato dalla profonda instabilità della Russia e dalla strutturale aggressività del regime di Putin, che potrà essere superata solo favorendo un'evoluzione politica democratica che avrà sicuramente tempi lunghi.

3. Sotto questo aspetto, due osservazioni risultano fondamentali, nel riflettere sulle iniziative di cui l'Europa dovrebbe farsi carico e sulla direzione che sarebbe necessario imprimere al sistema internazionale:

a. innanzitutto resta come punto di riferimento per noi federalisti lo slogan del Congresso di Bari “Unire l'Europa per unire il mondo”, perché un'Europa federale è una condizione préalable e necessaria al fine di riuscire a promuovere certi indirizzi cooperativi a livello internazionale e di indicare anche la via del superamento della semplice cooperazione tra Stati tramite l'avvio di istituzioni sovranazionali. Senza la capacità di azione dell'Europa sul piano internazionale – che è impossibile con l'attuale sistema istituzionale e dipende quindi dalla nascita di un'unione politica federale – non esiste né la possibilità (che può essere solo in capo agli europei) di fermare l'imperialismo russo, né possono svilupparsi in modo efficace le politiche di stabilizzazione e cooperazione delle aree di vicinato, né esiste un attore politico a livello internazionale in grado di promuovere la nascita di un multilateralismo cooperativo, e tanto meno di promuovere istituzioni sovranazionali,

b. nel riflettere poi sulla nuova architettura istituzionale del quadro mondiale, non si può ignorare che il modo migliore per scongiurare una nuova scissione a livello mondiale con la creazione di due aree di influenza contrapposte lungo l'asse (spesso artificioso) delle democrazie vs le autocrazie, sarà legato al fatto che l'Europa diventi capace di tenere aperte le porta degli scambi commerciali, mantenendo quindi anche un certo grado di influenza sullo sviluppo delle altre aree del mondo grazie che ai legami di interdipendenza sul piano commerciale e dell'interscambio economico; ma sappia al tempo stesso anche promuovere l'approfondimento dei legami tra i paesi democratici proponendo la realizzazioni di organizzazioni internazionali sovranazionali su specifici problemi, sul modello della CECA, ad esempio riguardo all'ambiente e alla lotta al cambiamento climatico.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Intervento**  
*di Marco Zecchinelli*

Lo sviluppo di riflessioni teoriche “pure” può portarci a perdere l’aggancio con la realtà e con la loro trasposizione in politica. Credo quindi che i migliori contributi a questo Ufficio del Dibattito sul federalismo mondiale siano quelli che hanno mantenuto questo contatto con il presente e con il quadro generale della nostra azione e della situazione europea e mondiale.

Viviamo una realtà sempre più complessa e più veloce nei cambiamenti, che spesso sono imprevedibili, e quindi il pensiero federalista per avere una qualche utilità deve svolgersi su due livelli: uno è quello degli obiettivi, su cui abbiamo la possibilità di fare scelte autonome; l’altro quello dei mezzi e delle occasioni per raggiungere gli obiettivi, sul quale abbiamo poco o nessun controllo. Noi possiamo ritenere che la strada migliore per la federazione sia l’OMASIL, o il bilancio, o la difesa comune, ma non possiamo prevedere né tantomeno decidere se andrà proprio così. La pandemia e la guerra in Ucraina sono stati eventi che arrivando senza preavviso hanno completamente stravolto il quadro, e la nostra riflessione teorica ha dovuto adeguarsi velocemente.

Cos’è che dobbiamo tenere fermo, a prescindere dai cambiamenti? Credo quello che è stato dato spesso per scontato in questi giorni, e cioè la democrazia come ambito di azione o come presupposto per sviluppi federalisti. Ma da anni vediamo che le democrazie non stanno attraversando un buon momento, e di nuovo dobbiamo tenerne conto: le elezioni ora in Ungheria e in Francia, quelle del 2023 in Italia e del 2024 negli USA rischiano di consegnarci uno scenario molto più problematico, nel quale saremmo costretti a rivedere nuovamente il quadro teorico della nostra azione. Dovremmo invece essere in grado di fare analisi e riflessioni meno statiche, immaginando diversi scenari che prevederanno di conseguenza diverse necessità. Anche perché gli sviluppi democratici non procedono con la stessa velocità, e ci sono anche quindi piani temporali che non sono facili da tenere insieme per un federalismo mondiale.

Come ha ricordato Anna Costa nel suo intervento, alla riflessione teorica deve poi seguire la ricerca di concreti strumenti e attori politici in grado di ottenere dei risultati. Su questo, concordando pienamente, mi permetto di segnalare tre grandi problemi di credibilità che oggi abbiamo come federalisti e come cittadini, nei confronti della politica.

Il primo è Putin: chi può fidarsi più della sua parola, dopo quello che ha detto e fatto in queste settimane? Ma il danno alla credibilità creato dall’invasione dell’Ucraina è molto più profondo, e riguarda l’intero sistema delle relazioni internazionali: che è carta straccia, se le grandi potenze decidono di non rispettare le regole che hanno sottoscritto. Noi federalisti sappiamo bene che non



c'è vera pace senza una struttura sovranazionale che disarmi il conflitto tra gli Stati e incanali le relazioni su binari di confronto pacifico: ma oggi quella struttura non esiste, e difficilmente ci sarà alla fine della guerra, comunque vada. Inoltre non sarà certo lo scambio di merci a costruire la pace: ci siamo a lungo beati di questa favola, diventando complici dei tedeschi che si sono legati a chi possiede risorse strategiche e ora siamo più deboli perché ricattabili.

Il secondo problema di credibilità, meno evidente, è quello rappresentato dai governi nazionali degli Stati membri: sono poco fiduciosi quando ascoltano le loro promesse di voler andare verso sviluppi in senso federale, perché ricordo che dal 2012 aspettiamo la conclusione di una cosa molto più semplice, come l'Unione bancaria. Finché gli Stati non completeranno i passaggi su cui si erano già impegnati la loro credibilità rimarrà incerta, e questo non dipende certo dal potere di veto o dalla difficoltà di riformare i Trattati.

Infine, il terzo problema di credibilità riguarda le istituzioni europee: siamo arrivati alla conclusione della Conferenza sul Futuro dell'Europa e ancora non sappiamo cosa produrrà, come andrà avanti, se prenderà in considerazione le proposte emerse dai panel e dalla piattaforma. Stiamo rischiando di buttare via il patrimonio di fiducia che era stato investito nella costruzione di una democrazia partecipativa a livello europeo, e lo stiamo facendo anche con l'incapacità di far rispettare lo Stato di diritto: il rinvio delle decisioni sulle infrazioni a dopo le elezioni in Ungheria, l'improvvisa ammirazione per i polacchi che accolgono i rifugiati dall'Ucraina e continuano a respingere quelli al confine con la Bielorussia sono solo due esempi. Come facciamo a credere al racconto che l'UE fa di se stessa come di un difensore della legalità, quando la situazione è questa?



**Intervento**  
*di Jacopo Provera*

Quando si confrontano il percorso di federalizzazione europeo e quello globale occorre ricordare i differenti punti di partenza dei due processi. Il percorso europeo parte, infatti, da una unitarietà culturale e valoriale che, ad oggi, non è visibile a livello globale. L'esempio dei Fridays for Future, più volte rilanciato nel corso dell'UdD di Genova come esempio concreto di un nascente demos globale deve purtroppo essere ridimensionato alla sua dimensione prevalentemente occidentale (ciò è dimostrato tanto dal numero di partecipanti nelle varie aree del mondo quanto della loro incidenza sul totale della popolazione dei singoli Paesi)<sup>1</sup>.

L'esistenza di una comune base valoriale è a fondamento della possibilità di addivenire ad un contratto sociale che permetta la costituzione di istituzioni che vengano riconosciute dai cittadini e che, attraverso alla legittimazione democratica proveniente dal riconoscimento dei cittadini, possano assumere decisioni vincolanti. Allo stato attuale tale demos ancora non è rilevante e ciò è dimostrato, ad esempio, dal fatto che il livello di rappresentatività democratica di cui gode il Parlamento europeo (di cui peraltro ben conosciamo i forti limiti) è comunque di molto maggiore a quello dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite più volte richiamata quale nascente Parlamento Mondiale che tuttavia è ancora espressione degli Stati e non dei popoli (e ciò al netto dalla totale assenza di concreti poteri in capo all'Assemblea che viene superata non solo dal Consiglio di Sicurezza ma persino dal diritto di veto che rende totalmente improduttive eventuali maggioranze (anche schiaccianti) espresse dall'Assemblea).

L'assenza di un demos globale e la debolezza delle attuali istituzioni mondiali (ancora lontanissime dagli avanzamenti che hanno invece contraddistinto e tuttora contraddistinguono il processo di integrazione europea: le stesse istituzioni europee stanno oggi dibattendo sul loro futuro) rendono necessario valutare quale sia (o potrebbe essere nel breve) l'effettivo spazio di manovra di eventuali istituzioni globali.

La crisi degli stati nazionali dimostra infatti che le istituzioni incapaci di agire e di risolvere i problemi creano disaffezione nei loro cittadini. L'Europa ci dimostra ogni giorno che senza cessione di sovranità non è possibile prendere le decisioni richieste ed è evidente che, ad oggi, non esista una disponibilità globale a cedere sovranità (basti pensare a Russia, Cina ed India per citare esempi evidenti e che da soli dimostrano l'attuale impossibilità di pervenire ad una cessione globale di sovranità).



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

Occorre pertanto procedere sicuri nel processo di integrazione europea, consapevoli non solo della sua maggior fattibilità, ma anche di come lo stesso possa diventare la vivente dimostrazione storica della possibilità di integrare pacificamente Paesi un tempo tra loro ostili.

1) <https://fridaysforfuture.org/action-map/map/>  
[https://it.wikipedia.org/wiki/Fridays\\_for\\_Future#/media/File:Maximum\\_school\\_strikers\\_per\\_country.svg](https://it.wikipedia.org/wiki/Fridays_for_Future#/media/File:Maximum_school_strikers_per_country.svg);



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Le antinomie** *di Raimondo Cagiano*

Il dibattito sul federalismo mondiale in questa sessione di Genova, si è posto come conseguenza e soprattutto continuità del dibattito congressuale; scelta confermata dalla ricchezza del patrimonio culturale interno al Movimento e dalla ampia spontanea disponibilità di impegno personale di molti militanti federalisti nella elaborazione di visioni più evolute della cultura federalista. Esso è stato animato da relazioni introduttive molto ben pensate e preparate e da interventi di numerosi partecipanti, anch'essi fortemente motivati. Non essendo possibile ripercorrerli tutti e contando sui testi che gli Autori ci hanno messo a disposizione, mi limiterò qui a richiamare alcune antinomie ricorrenti ed importanti per l'elaborazione della cultura federalista.

Anzitutto è proprio la questione metodologica delle antinomie che ha caratterizzato il dibattito prima, durante e dopo la sessione di Genova. Il metodo è centrale nella cultura federalista che, attraverso le antinomie, rifiuta e supera i monismi ideologici propri delle culture politiche tradizionali. I termini antinomici infatti non si conciliano più di quanto non facciano i poli opposti di una batteria: i due poli di essa non solo sono individualmente indistruttibili ma sono insieme la causa generatrice della tensione e dell'energia; il problema consiste quindi non nella loro fusione, che sarebbe letale, ma il loro equilibrio incessantemente variabile. È lo stesso metodo che, passando dalla elaborazione teorica alla prassi politica consente al federalismo di proporsi come regolatore dei conflitti: un'ampia letteratura filosofica, giuridica e politica mi dispensa dall'approfondire questo fondamentale impianto metodologico.

La prima di queste antinomie ricorrente nel nostro dibattito è stata quella fra "processo" e "progetto": entrambi tesi a perseguire la pace nel mondo secondo l'ispirazione kantiana. Il processo attraverso il federalismo europeo e mondiale verso il progetto di federazione europea e mondiale. Processo e progetto si fondono asintoticamente, come le celebrate convergenti rette parallele, nella comunità di destino senza confini cioè nell'umanità; che, nel caso della federazione europea, esprime il potere di garanzia della pace.

Le visioni del processo e del progetto si sono sovente intersecate sia per l'incompiutezza della elaborazione teorica sia per l'incrociarsi degli eventi storici che, soprattutto nell'esperienza europea del secondo dopoguerra, hanno reso meno utopico il perseguimento del progetto di federazione nell'ambito del processo federalista: progetto della Federazione europea già *in nuce* con la creazione della CECA cui oggi si torna a fare riferimento per le necessarie revisioni istituzionali dell'apparato comunitario.



Sul processo incide un'altra antinomia: da una parte le seduzioni istituzionali dell'evoluzione onusiana verso una soluzione federalista in cui il federalismo mondiale, inclusivo della necessaria sussidiarietà, come processo di governo della globalizzazione: dei pallidi cenni già indicano questo cammino come per esempio un vaccino (o un sistema vaccinale) sostanzialmente globale contro una pandemia autonomamente globale.

Dall'altra quella delle integrazioni regionali nel mondo attivate da elementi "federatori" specifici per le diverse aree di integrazione. Su questa seconda visione il dibattito si è arricchito delle testimonianze sperimentali non solo europee, ma anche latino-americane ed africane; senza contare esperienze di altre regioni del mondo.

Si aggiunga la constatazione che la natura, oggi con il riscaldamento globale; la scienza e la tecnologia, oggi con il digitale, sono i nuovi attori politici del mondo antropogenico che ancora non dispone di istituzioni multipolari adeguate a questa evoluzione. Di qui la constatazione di una permanente fase di transizione in tutte le manifestazioni evolutive: geologica antropologica, ambientale, demografica, economica, politica.

Anche sui progetti di federazione, l'esperienza storica ha mostrato e mostra realizzazioni federali consolidate in molti importanti paesi del mondo; ed anche federazioni realizzate e poi sciolte come quelle legate all'esperienza sovietica ed a quella jugoslava, purtroppo di storica attualità.

Trasversale a questo dibattito è stato l'argomento temporale, anch'esso antinomico, tra i processi in serie e quelli in parallelo, tanto per restare nelle allegorie elettromagnetiche. Si è pensato di poter rivedere un messaggio ormai consolidato del federalismo europeo quale è quello di "unire l'Europa per unire il mondo" per sovrapporre temporalmente i due processi attraverso la "e" di unire il mondo. Anche in questo caso gli argomenti per i due monismi si elidono a fronte dell'esperienza storica ed anche militante dell'esperienza federalista europea e mondialista le cui strategie mirano e debbono mirare a due progetti federali ugualmente importanti ma certamente diversi.

All'aspetto temporale si è aggiunto nel dibattito il frequente richiamo istituzionale alla questione dei confini ed alla loro abolizione. Anche qui non mancano i riferimenti letterari che vanno dalla "*Folie des frontières*" degli anni trenta al contemporaneo "*Éloge des frontières*" di Régis Debray. Il dibattito si apre subito alla questione della cittadinanza ai vari livelli geopolitici introducendo in tutta la sua profondità e portata la questione della sussidiarietà. E' sempre più riconosciuto, anche se spesso bistrattato, il principio ed anche la prassi della cittadinanza multilevel. Ciò che invece manca nel sistema istituzionale globale è proprio la cittadinanza mondiale, che, in quanto tale, non avrebbe bisogno di definizioni essendo insita nell'esistenza stessa degli esseri umani in qualunque tempo ed in qualunque spazio. Quella cittadinanza cioè che





già Dante Alighieri collocava nella sua cosmogonia celeste "*in questo miro ed angelico templo che solo amore e luce ha per confini*": oltre i quali confini si ha quindi odio e sopraffazione da una parte, e dall'altra buio, paura ed ignoranza. Nel dibattito fra progetti di integrazione regionale e problemi di riconoscimento di cittadinanza (questioni di migrazioni e di rifugiati incluse) si apre la questione della cittadinanza europea: faticosamente raggiunta nell'attuale Unione Europea; fortemente in discussione, per diverse ragioni, tra i popoli fuori dell'Unione e per quelli che da fuori ad essa accedono. La questione si è posta subito dopo la seconda guerra mondiale, con i primi tentativi istituzionali di integrazione. Ed il primo di questi tentativi fu quello che portò, nel 1949, alla nascita del Consiglio d'Europa. Il suo disegno fondativo, su ispirazione di Sir Winston Churchill, avrebbe dovuto portare subito agli Stati Uniti d'Europa. Così non fu, ad opera degli stessi britannici che con Mac Millan e Lord Attlee deviarono quel percorso sul piano intergovernativo; ovviamente con la complicità degli altri dodici fondatori (da cui le dodici stelle della bandiera europea) fra i quali, conviene ricordarlo, figurava quella Turchia cui più tardi non si vollero riconoscere i requisiti per entrare nell'Unione: sempre per ragioni antinomiche, questa volta religiose, gravide di conseguenze e di spinte neonazionaliste. Il Consiglio d'Europa, con la sua Assemblea parlamentare di secondo grado, con il suo Consiglio dei Ministri intergovernativo, con il suo Consiglio dei Poteri Locali e Regionali e con la sua Corte Europea dei Diritti dell'Uomo ha avuto il merito di fungere da anticamera per il più importante successivo processo comunitario; merito che ha tuttora. Nel corso del tempo il Consiglio si è esteso a tutti i popoli considerati europei, da nord a sud, da est a ovest, con una definizione geopolitica dell'Europa che travalica i governi di volta in volta in carica. I popoli d'Europa sono quindi 48 ed includono tutti i paesi scandinavi e quelli dell'Europa occidentale, centrale ed insulare; quelli della riva nord del Mediterraneo, tutti quelli balcanici, caucasici ed euroasiatici: armeni, georgiani, turcomanni, azeri, kirghisi, cosacchi, tagiki, uzbeki e parte importante dei curdi. Ai bielorussi non è stato ancora riconosciuto l'accesso al Consiglio per il mancato adeguamento da parte delle istituzioni di quel paese ai principi dello stato di diritto e delle libertà fondamentali; mentre la Russia, così come in passato anche la Grecia dei colonnelli, è stata temporaneamente sospesa per il mancato rispetto di questi stessi principi. Tutti questi popoli sono quindi europei: il che lascia un'ombra sinistra di guerra civile sull'odierna aggressione russa al popolo ucraino. A quest'ultimo aspetto dell'attualità europea sono stati riservati molti interventi nel dibattito di Genova; ma questi esulano dall'elaborazione teorica del federalismo per entrare nel corrente dibattito politico che, anche nel Movimento, ha altre sedi dove svolgersi.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

La Conferenza sul futuro dell'Europa dovrà e potrà portare i segni di questa iniezione di cultura federalista esplicitando in un orizzonte storico che il federalismo ha messo salde radici in Europa.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Resoconto dell'Ufficio del Dibattito di Genova sul federalismo mondiale\***  
*di Francesca Torre*

Sabato e Domenica 2-3 Aprile, presso l'Istituto Nautico San Giorgio di Genova, si sono tenuti i lavori dell'Ufficio del Dibattito sul Federalismo Mondiale: un'importante occasione di approfondimento e di riflessione sui diversi approcci a questo tema a partire dal motto "Unire l'Europa per unire il Mondo".

Alla luce della dimensione globale delle grandi sfide di oggi e di domani, che quindi richiedono risposte a livello mondiale, c'è infatti chi all'interno del Movimento si chiede se abbia ancora senso battersi per la Federazione Europea come tappa intermedia della Federazione Mondiale, quando questioni come la crisi climatica, la crisi migratoria e la crescita delle disuguaglianze impongono la necessità di avanzare sin da ora verso l'unificazione del genere umano, e quindi, per il Movimento, di condurre le battaglie per una compiuta Federazione Europea e per l'unione del genere umano non più in successione, ma in parallelo. A partire da questa riflessione e dalle relazioni che si sono succedute, è nato un dibattito ricco e variegato, in grado di mettere in discussione assunti e certezze, che non è riuscito ad esaurirsi e che è quindi importante riprendere al più presto, anche nell'ottica del prezioso contributo che può fornire all'elaborazione teorica e all'aggiornamento del pensiero federalista.

Lucio Levi, nella sua relazione "Il federalismo mondiale e la cultura della pace", evidenziando l'esistenza di due diversi approcci al federalismo mondiale, inteso come progetto e come processo, ha scelto di analizzare quest'ultimo attraverso le categorie del materialismo storico e della teoria della ragion di stato, sottolineando la contraddizione che esiste fra la dimensione globale del mercato e della società civile e la dimensione ancora nazionale della statualità, ma anche come tutte le crisi che si sono verificate a partire dal 2008 abbiano spinto ad adottare soluzioni inedite, oltre a rendere evidente la necessità di creare nuove forme di governo a livello globale.

Jacopo Di Cocco, nella sua relazione "Il multilateralismo per le transizioni verso i federalismi nel mondo", ha cercato di rispondere alla domanda relativa a come il multilateralismo può funzionare nella gestione dell'ordine globale, in quale tipo di federalismo potrà evolvere e come questo potrà favorire la creazione di un ordine mondiale pacifico.

Mariasophia Falcone, richiamando le grandi crisi che hanno sconvolto e stanno sconvolgendo il mondo, ha messo in luce gli effetti negativi del mancato governo della globalizzazione e di come le uniche istituzioni in grado di mettere in atto soluzioni efficaci per contrastare e mitigare gli effetti di queste crisi sono quelle di tipo federale, che possono trovare una loro legittimazione anche a partire



dall'esistenza di una cellula di demos mondiale, che abbiamo visto in azione, per esempio, nella battaglia per il clima.

Il panel del pomeriggio è stato dedicato al tema, di grande attualità, del multilateralismo e della politica estera dell'UE.

Domenico Moro si è concentrato in particolare sul settore della sicurezza quale bene pubblico globale e che quindi può essere garantito solo nel quadro delle istituzioni multilaterali esistenti, le quali, seppure imperfette, rappresentano la fase transitoria verso un governo mondiale. A partire dalla constatazione per cui “gli uomini non sono angeli”, citando Madison, passi in avanti nella politica di sicurezza possono essere compiuti dall'Unione Europea nell'ottica di limitare il controllo dell'uso della forza, prendendo come modello il “dual army” statunitense, fondato sulla coesistenza fra un limitato esercito federale autonomo e milizie a difesa del proprio stato dagli altri stati ed eventualmente dallo stesso governo federale; un esempio per tutti i processi di natura federale in altri continenti ma anche della futura federazione mondiale dotata dei necessari pesi e contrappesi.

Sergio Pistone è tornato sul tema del multilateralismo, sottolineando il ruolo dell'Europa nel superamento della sovranità assoluta degli stati e verso quindi il consolidamento del multilateralismo, il quadro in cui è possibile un avanzamento verso l'unificazione mondiale. Stefano Spoltore ha invece approfondito il tema delle relazioni fra Russia e Cina, percorrendo tutte le tappe che hanno portato queste due superpotenze, nel corso degli ultimi decenni, a stringere rapporti sempre più stretti e a consolidare interessi condivisi; il tutto mentre l'autorità degli Stati Uniti nel garantire pace e stabilità a livello mondiale andava progressivamente esaurendosi e l'Unione Europea si dimostrava incapace di esprimere una propria politica estera e di difesa. Al primo giro di interventi è seguita la relazione di Fernando Iglesias, co-presidente del World Federalist Movement, intitolata “L'Europa ed i processi regionali di integrazione”, in cui sono stati messi a confronto due modelli di integrazione, quella europea e quella latino-americana del Mercosur, ponendo l'accento sulle loro differenze politiche, geopolitiche ed economiche, ma anche sul modello per il mondo rappresentato dall'Unione Europea, e individuando nella creazione della Corte Penale Internazionale (COPLA) uno strumento in grado di favorire l'integrazione e il miglioramento del tenore di vita dell'America latina. Prima di lasciare spazio al dibattito, Davide Emanuele Iannace è intervenuto con una riflessione sul ruolo delle città e dei network internazionali nella governance globale.

La seconda giornata ha avuto come argomento centrale l'impegno dei federalisti nel mondialismo. Guido Montani è intervenuto presentando la proposta di una Costituzione della Terra, iniziativa da intendersi non in contrasto ma complementare alla campagna per “UN Parliamentary Assembly” promossa da Andreas Bummel e con l'obiettivo di costruire un'alleanza fra federalisti europei



e mondiali e movimenti ambientalisti; una Costituzione che includa riforme limitate alla pacifica cooperazione internazionale tra tutti i paesi dell'ONU per salvare il Pianeta dalla catastrofe ecologica, verso una "Planetary Governance" che renda possibile la pacificazione verificatasi nel territorio dell'Unione Europea.

L'intervento di Roberto Castaldi è stato incentrato su una fondamentale domanda: quale può essere il contributo del Movimento Federalista Europeo nel Movimento Federalista Mondiale? Una risposta consiste, secondo Castaldi, nella capacità di fornire una linea teorica e strategica a fronte dell'attuale contesto mondiale, mettendo a fuoco l'aspetto di struttura istituzionale di una ipotetica federazione mondiale e l'aspetto storico-sociale che, per quanto riguarda il processo di integrazione europea, ci ha permesso di concepire e mettere in pratica il gradualismo costituzionale. A questo punto ci si è chiesti quali siano le condizioni necessarie alla convivenza e alla condivisione della sovranità fra le diverse potenze, sia democratiche che autoritarie, in quali quadri (organizzazioni esistenti come l'ONU o nuove organizzazioni?) può essere portato concretamente avanti un processo di integrazione mondiale (strutturalmente quindi differente dalla cooperazione internazionale), in quale direzione dobbiamo riflettere per elaborare una teoria della transizione in qualche modo analoga al gradualismo costituzionale, in grado soprattutto di individuare i soggetti e la reale dinamica del processo: in altre parole, quale può essere il "primo anello della catena" da tirare oggi per innescare il processo di integrazione mondiale come risposta ai problemi di natura globale sentiti dai cittadini di tutto il mondo.

Per cosa dobbiamo impegnarci a livello mondiale come federalisti è la stessa domanda da cui parte l'intervento Salvatore Aloisio, che ritorna sul tema della globalizzazione, il quale pur avendo reso evidente la necessità di sviluppare nuove forme di statualità per governarla, di fatto non è riuscita a conseguirle. In assenza di un accordo che dia vita a un nuovo ordine mondiale, in questo contesto riprendono forza i nazionalismi. Il primo impegno dei federalisti dovrebbe essere quindi rivolto al rafforzamento delle integrazioni regionali continentali e subcontinentali ma anche sovraregionali, prevedendo forme istituzionali diverse come base per un riordino dei rapporti internazionali. Dal momento in cui i processi di federalizzazione presuppongono come soggetti costituenti stati liberal-democratici, secondo Aloisio occorre quindi puntare su strumenti avanzati di cooperazione internazionale dotati di organi in grado di agire. Con Michele Fiorillo (CIVICO Europa) abbiamo infine ragionato sulla nascita di un demos globale attorno ad alcune mobilitazioni che sono nate nel corso degli ultimi decenni, da movimenti di piazza a campagne, e sulle diverse forme di rappresentanza democratica.

*\* pubblicato sull'Unità Europea n. 2 del 2022 (marzo-aprile 2022)*



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **Appendice**

Abbiamo ritenuto utile riprendere il dibattito sulla mondializzazione e le sue conseguenze, avvenuto a fine anni Novanta nel Movimento Federalista Europeo e documentato ampiamente dal Dibattito Federalista. In particolare riportiamo due contributi rispettivamente di Francesco Rossolillo e di Lucio Levi pubblicati dal Federalista nel 1999. A distanza di oltre vent'anni, i problemi teorici sollevati sono ancora attuali.



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

**Federazione europea e Federazione mondiale\***  
*di Francesco Rossolillo*

Presupposti e termini del dibattito.

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

Il dibattito presuppone evidentemente l'esistenza di un terreno comune, cioè di alcune convinzioni che sono condivise da tutti. Esse riguardano la dimensione mondiale del federalismo come condizione della sua piena realizzazione, sia sotto l'aspetto di valore che sotto quello istituzionale, e il suo fondamento filosofico-storico, cioè la concezione della storia come processo di costruzione della pace attraverso l'unificazione politica del genere umano. La generale condivisione di questi principi di dottrina significa che tutti i federalisti sono mondialisti. Non per nulla il riferimento all'obiettivo ultimo della Federazione mondiale e ai valori universali che essa realizzerà viene considerato da tutti come essenziale per il reclutamento dei militanti e per la loro formazione. Il riconoscimento dell'esistenza di questo terreno comune è essenziale per la prosecuzione del dibattito perché è la garanzia del riconoscimento da parte di ciascuno della buona fede dei propri interlocutori. Questa garanzia verrebbe a mancare se si tentasse di far passare lo sforzo di riflettere sui tempi e la natura del processo di unificazione mondiale come il rifiuto di una prospettiva che fa parte della definizione della nostra stessa identità.

La visione mondialistica (che peraltro era sempre stata presente nella visione federalista) è stata valorizzata e accentuata da Albertini all'inizio degli anni '80 nella convinzione che l'allontanamento nel tempo della seconda guerra mondiale e la progressiva scomparsa di coloro che ne conservavano il ricordo diretto rischiasse di sterilire la fonte stessa dell'impegno federalista. Albertini pensava che si dovesse dare nuova linfa ai valori che di quell'impegno costituivano il



fondamento tentando di sostituire l'immensa forza motivante del ricordo di una terribile catastrofe del passato con una visione del futuro che consentisse di ricuperare con la ragione un'ispirazione ideale che non si poteva più fondare sulla memoria. Questa visione non poteva essere che quella kantiana della realizzazione della pace perpetua attraverso la rinuncia di tutti gli Stati alla propria sovranità nel quadro di una federazione cosmopolitica.

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

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

Il dibattito parte da qui. Il suo oggetto centrale è l'attualità della Federazione mondiale. Alcuni di noi pensano che una battaglia per il raggiungimento di questo obiettivo sia possibile fin da oggi, e che quindi un impegno politico in questa direzione abbia fin da oggi un senso. E ritengono a maggior ragione che questo sia l'obiettivo sul quale i federalisti dovranno impegnarsi subito dopo la fondazione della Federazione europea ed al cui perseguimento essi devono già oggi incominciare a prepararsi. Peraltro bisogna precisare che, quando si viene al concreto, non è la Federazione mondiale in quanto tale ad essere presentata come obiettivo strategico immediato, ma piuttosto alcune riforme funzionali o parziali, come la realizzazione del Tribunale penale internazionale o l'introduzione di mutamenti nella struttura del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Altri invece sono convinti che la fondazione della Federazione mondiale, intesa come obiettivo strategico, non sia oggi all'ordine del giorno, anche se essa deve essere permanentemente tenuta in vista come obiettivo ideale per evitare che la consapevolezza del senso storico della nostra lotta vada smarrito, e che quindi





gli obiettivi parziali che vengono proposti non costituiscono stadi intermedi di un processo destinato a portare in tempi ragionevolmente brevi al raggiungimento dell'obiettivo finale, ma sono riforme di puro stampo intergovernativo. Il solo modo per accelerare l'avvento della Federazione mondiale è di conseguenza la prosecuzione — e l'intensificazione se ne saremo capaci — della lotta per la Federazione europea, che del cammino storico verso la Federazione mondiale costituirà il primo, indispensabile passo.

La Federazione mondiale come obiettivo strategico.

Con la richiesta di mettere sin d'ora all'ordine del giorno il problema della definizione di una strategia per il raggiungimento dell'obiettivo della Federazione mondiale, questo, da obiettivo ulteriore a quello della fondazione della Federazione europea e rispetto al quale la fondazione della Federazione europea costituisce una premessa indispensabile, diventa un obiettivo concorrente con questa. Questo cambiamento di prospettiva rischia seriamente di provocare nel Movimento una sorta di strabismo strategico che ne paralizzerebbe l'azione. Per garantire la capacità d'azione e di mobilitazione di qualunque movimento rivoluzionario — che in quanto tale è sempre povero di uomini e di mezzi — è essenziale che esso abbia un unico obiettivo sul quale concentrare tutte le proprie energie (non certo nel senso che il Movimento debba sempre comunque condurre un'unica azione, ma in quello che tutte le sue azioni devono sempre comunque essere condotte in vista di quell'unico obiettivo). L'individuazione di due obiettivi divide le forze e, confondendo le priorità, distrae l'attenzione e affievolisce l'impegno dei militanti fino a spegnerlo. Nel MFE questo rischia paradossalmente di accadere proprio in un momento «caldo» del processo di unificazione europea, nel quale il problema di dotare l'Unione di una costituzione incomincia ad essere avvertito dalla classe politica con crescente frequenza e intensità e nel quale quindi la nostra presenza e la nostra volontà di batterci è più che mai necessaria.

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

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

Peraltra questa ambiguità è insita nel modo stesso in cui viene posto il problema. La strategia per la realizzazione di un disegno politico si definisce



sulla base dell'analisi delle circostanze storiche attuali e si modifica a seconda della loro evoluzione; e la pretesa di definire la strategia di un movimento per una fase storica che non è ancora iniziata e i cui percorsi dipenderanno dagli esiti di una fase storica che non si è ancora conclusa appare difficilmente giustificabile. La strategia seguita del Movimento federalista europeo nella sua battaglia per l'unità politica dell'Europa è passata attraverso molteplici stadi: la mobilitazione dell'opinione pubblica attraverso la campagna per un Patto di unione federale europea, la battaglia per la CED e la Comunità politica, il Congresso del popolo europeo, il Censimento volontario del popolo federale europeo, le campagne per l'elezione diretta del Parlamento europeo, per la moneta europea, per la Costituzione europea. Queste fasi (tranne l'ultima) non erano certo presenti nella mente dei Padri fondatori fin dall'inizio, ma sono andate profilandosi con l'avanzare del processo. Per questo l'affermazione che il Movimento deve elaborare oggi la strategia del dopo di fatto nasconde la convinzione che il dopo è già cominciato.

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



federalisti dovrà comunque essere concentrato sull'obiettivo della Federazione europea.

Vero è che i federalisti, come tutti i militanti di movimenti rivoluzionari, devono comunque saper pensare il futuro. Del resto tutta la nostra azione è guidata da una rappresentazione del futuro. Noi lottiamo per la Federazione europea perché siamo convinti che essa garantirà agli europei la sicurezza, migliorerà la loro qualità di vita, darà un contributo decisivo all'instaurazione di un equilibrio mondiale più stabile e alla diffusione della cultura della pace. Questi effetti dell'unità politica dell'Europa si possono leggere a contrario nella realtà attuale, che fa apparire con estrema chiarezza i guasti gravissimi prodotti dalla divisione dell'Europa. E la loro descrizione è parte essenziale della nostra battaglia, perché senza la consapevolezza del cambiamento in meglio che la creazione della Federazione europea provocherà, e quindi senza la capacità di prevedere la natura delle conseguenze della realizzazione del nostro obiettivo, il nostro impegno non avrebbe alcun senso e le nostre possibilità di mobilitazione dell'opinione pubblica e di influenza sulla classe politica sarebbero semplicemente inesistenti. Noi dobbiamo quindi saper pensare il futuro: ma non per questo dobbiamo perdere la consapevolezza del fatto che, quanto più le nostre previsioni si spingono lontano, tanto più esse diventano incerte e congetturali, e tanto più generali devono quindi essere le linee di tendenza dello sviluppo storico che possiamo arrischiare a prevedere. Per questo, se si va al di là dell'obiettivo strategico della fondazione della Federazione europea e delle sue conseguenze immediate, si possono fare ipotesi sui cammini alternativi che la storia potrà prendere ma non si possono fare previsioni tanto precise da fondare una vera e propria strategia.

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



attraverso quali battaglie concrete, in quali tempi e in quale successione, a nessuno è dato prevedere. In ogni caso sia questo tipo di riflessione, sia la discussione sulle possibili linee di tendenza dello sviluppo storico futuro hanno la loro sede naturale nel dibattito culturale.

Il grado di maturità del processo.

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

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

Ma, nel nostro contesto, il problema si pone in termini più radicali. Si tratta cioè di capire se, dopo la fondazione della Federazione europea, o a maggior ragione oggi, il grado di integrazione raggiunto a livello mondiale sarà, o sia,



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

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



condizioni mancano a livello mondiale, anche se esiste il problema di assicurare qualche forma di global governance per affrontare bene o male problemi che hanno una dimensione mondiale, e in primo luogo quello di garantire l'instaurazione e la permanenza di un equilibrio politico ed economico internazionale ragionevolmente stabile.

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

La politica estera della Federazione europea.

Il problema dell'attualità della Federazione mondiale viene posto talvolta nel dibattito come un problema che non riguarda direttamente la strategia dei federalisti, ma la politica estera della Federazione europea, di cui si tratta di prefigurare le scelte. Si è avanzata a questo proposito l'affermazione piuttosto impegnativa che dalle posizioni che si assumeranno a questo riguardo dipenderà la nuova linea di divisione tra progresso e conservazione che sostituirà quella tracciata dal Manifesto di Ventotene. Anche su questo tema, come peraltro su



molti altri che sono oggetto del dibattito in corso, le enunciazioni di partenza sono formulate in un modo ambiguo. L'ambiguità consiste nel fatto che si confonde, o si scambia, il piano della previsione (cioè del giudizio di fatto) con quello della presa di posizione o dell'auspicio (cioè del giudizio di valore).

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

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

Non vi potrebbe quindi essere errore più grave di quello consistente nel «decidere» sin d'ora quale governo dovrà avere la Federazione europea, dimenticando che essa sarà prima di tutto uno Stato democratico, nel quale si alterneranno governi con diversi orientamenti; e dimenticando insieme il carattere unitario della lotta per l'Europa e l'esigenza prioritaria che deve guidare l'azione dei federalisti: quella di reclutare consensi e di formare alleanze su tutta l'estensione dello spettro politico (con la sola eccezione delle forze dichiaratamente autoritarie e nazionaliste) guardandosi dalla tentazione di qualificare i propri obiettivi in modo da dividere il fronte degli amici e da alienarsi il consenso di forze che per altro verso sarebbero favorevoli all'Europa.



Questo significa che, nell'ottica della politica estera, il nostro modello di Europa deve essere definito in modo da poterci consentire di ottenere il sostegno di un arco di opinione che vada dai pacifisti realisti a coloro che nell'Europa cercano una garanzia di sicurezza, anche militare. Del resto si tratta di ciò che stiamo facendo nella nostra azione politica quotidiana.

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

Natura del processo di globalizzazione.

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





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

1) E' evidente che da circa un decennio il processo di aumento dell'interdipendenza dei rapporti tra gli uomini ha assunto un ritmo spettacolare. Ma, se è vero che la rivoluzione informatica ha determinato, quantomeno in alcuni settori, una forte accelerazione del processo, è vero anche che il mercato mondiale per certi aspetti esisteva già prima e per altri non esiste ancora. Il suo sviluppo attuale è quindi un fatto più quantitativo che qualitativo. La storia umana in tutto il suo svolgimento è stata la storia della formazione del popolo mondiale. Il processo di globalizzazione non è quindi iniziato quando qualcuno ha introdotto per primo questa parola nel linguaggio della politica e dell'economia: esso è in corso dall'inizio della storia. Era in corso al tempo della civilizzazione greco-romana del Mediterraneo e dell'Europa; era in corso al tempo delle grandi scoperte geografiche. Era in corso quando Marx parlava di mercato mondiale; e quando Norman Angell, nel suo bestseller *The Great Illusion*, pubblicato tre anni prima dello scoppio della prima guerra mondiale, constatava che l'intensificazione dei commerci e l'intreccio di interessi che ne derivava avevano ormai raggiunto un grado tale da rendere la guerra impossibile. Il vero elemento di novità che contraddistingue l'epoca che stiamo vivendo è piuttosto l'inizio della fase federalista della storia mondiale, cioè il fatto obiettivo che la sola forma statale che è oggi in grado di controllare il processo di aumento dell'interdipendenza è la forma federale. Il momento in cui la svolta ha avuto luogo si può collocare in momenti diversi, a seconda che lo si faccia risalire all'esplosione delle contraddizioni reali che sono state all'origine del processo (il fascismo e le due guerre mondiali) o all'emergenza della consapevolezza della sua natura e alla manifestazione della volontà di portarlo al suo necessario esito politico (Einaudi, Federal Union, Spinelli o, più in generale, l'inizio del cammino dell'unificazione europea); ma in ogni caso deve essere collocato al più tardi al termine della seconda guerra mondiale. Non è quindi giustificata l'affermazione secondo la quale la globalizzazione costituirebbe una novità così radicale da imporre una revisione profonda delle stesse categorie con le quali oggi deve essere interpretato il processo politico.

2) L'intensificazione dell'interdipendenza dei rapporti tra gli uomini non crea soltanto intrecci di interessi complementari e occasioni di dialogo e di reciproco arricchimento tra le culture, ma è anche causa di guerre, della diffusione di epidemie, di crisi finanziarie globali, dell'internazionalizzazione della criminalità e del commercio delle armi, delle migrazioni di massa, dell'impoverimento e dell'emarginazione di parti numericamente crescenti delle società dei paesi avanzati e delle intere società di un numero relevantissimo di paesi in via di sottosviluppo (mentre alcune decine di milioni di persone nel mondo si scambiano messaggi via Internet, altri ottocento milioni circa soffrono di



problemi gravi di malnutrizione). E' certamente vero che gli aspetti degenerativi del processo sono a loro volta la causa dell'emergenza di quelli positivi. La seconda guerra mondiale, che è stata pur sempre una conseguenza dell'aumento dell'interdipendenza, è stata anche una condizione necessaria dell'inizio del processo di unificazione europea. Ma riconoscere tutto questo significa riconoscere che il processo di unificazione mondiale è dialettico, che la meta non è necessariamente a portata di mano, che il cammino che vi conduce passerà necessariamente attraverso molte e sanguinose peripezie e che chi intende dare un serio contributo al suo raggiungimento deve esserne consapevole.

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

Evoluzione del modo di produrre e ragion di Stato.

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



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

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

Non sembra che oggi esista nel Movimento un consenso unanime sulla verità di queste proposizioni. E' un fatto comunque che nella quotidianità del dibattito, e di fronte a problemi concreti, si sentono di tempo in tempo affermazioni che con quel consenso sembrano incompatibili: come quelle secondo le quali sarebbe in corso un profondo mutamento, provocato dal processo di globalizzazione, della natura del diritto internazionale e del ruolo e del potere delle organizzazioni internazionali; o quelle che riguardano addirittura la pretesa necessità di



superare la categoria stessa della ragion di Stato. Questi accenni possono indurre a temere che nel Movimento si stia facendo strada l'idea che l'aumento dell'interdipendenza abbia reso ormai obsoleta la logica del potere, inaugurando un'era nella quale l'interesse degli Stati, correttamente interpretato, li spingerà ad adottare, nei loro rapporti reciproci, comportamenti ragionevoli e collaborativi, fino al punto in cui la scomparsa di qualunque ragione che giustifichi la divisione porterà tutti i governi del mondo alla decisione di superarla con la fondazione della Federazione mondiale.

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

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



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

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

E' più che evidente che con questo non si vuol dire che diritto internazionale e organizzazioni internazionali siano una pura mistificazione. Il diritto internazionale è nato con lo Stato moderno. Esso è stato ed è uno strumento importante usato da soggetti politici responsabili per garantirsi reciprocamente una misura sufficiente di prevedibilità delle rispettive condotte. Il rispetto — *rebus sic stantibus* — del principio «*pacta sunt servanda*» è da quattro secoli un presupposto importantissimo della convivenza internazionale. Né si intende negare che la civiltà abbia fatto enormi passi avanti dal Cinquecento ad oggi e



che questo valga in una certa misura anche per i rapporti internazionali (anche se un monarca assoluto, sottratto alle pressioni dell'opinione pubblica, poteva in determinate circostanze essere più libero di stare ai patti di quanto non lo sia un governo democratico). Ma questo non significa che il diritto internazionale sia un vero diritto. Esso è semmai la speranza di un diritto, la prefigurazione del contenuto di un futuro diritto cosmopolitico, che sarà tale soltanto quando sarà assistito dal potere coercitivo di uno Stato federale mondiale. E questo è tanto vero che il diritto internazionale non ha mai impedito (oggi come nel passato) al flagello della guerra di infierire periodicamente in ogni parte del mondo.

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

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

Peraltro è un fatto che la concezione della storia come cammino verso la Federazione mondiale si fonda per tutti noi sul postulato che in una certa fase del processo si verificherà l'ultima crisi, dal cui grembo nascerà il popolo federale mondiale. E' quindi possibile conciliare i fondamenti della nostra cultura politica con l'idea dell'attualità della Federazione mondiale avanzando l'ipotesi che l'ultima crisi è già avvenuta, talché le attuali guerre etniche con i relativi genocidi, la drammatica crisi della Russia, il fatto che tre quinti dell'umanità vivano in condizioni di sottosviluppo, le turbolenze finanziarie che hanno recentemente scosso l'una dopo l'altra tutte le economie del mondo, ecc. siano soltanto impercettibili increspature in un mare che al di sotto della superficie si trova ormai in uno stato di profonda e definitiva bonaccia; oppure quella che essa stia avvenendo ora, e sia così grave e profonda che i suoi orrori susciteranno nell'intero genere umano sentimenti della stessa natura e della stessa intensità di quelli che la seconda guerra mondiale ha fatto nascere tra i popoli europei, e che sono stati il vero fondamento sul quale si è potuto sviluppare il processo di unificazione del continente. Se una di queste due ipotesi fosse vera, cioè se il mondo nella sua interezza si trovasse già, o stesse per entrare, in una fase di transizione rivoluzionaria verso la sua unità politica, il



diritto internazionale sarebbe già qualcosa di più della speranza di un diritto e le istituzioni internazionali qualcosa di più di una pura espressione dei rapporti di potere tra gli Stati, come accade per il diritto e le istituzioni comunitarie. Che le cose non stiano né nell'uno né nell'altro modo non può essere dimostrato con il rigore di un teorema. Ma è importante che i termini del problema siano chiari, in modo che ogni presa di posizione, quale che essa sia, sia accompagnata da chi la esprime, e da chi ne viene a conoscenza, dalla consapevolezza delle sue implicazioni.

La Federazione europea conte nuovo modello statale.

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

Nel dibattito in corso all'interno del Movimento è quindi in gioco anche la fisionomia istituzionale dell'Europa che noi vogliamo. A questo proposito si deve notare che l'opinione che tende ad attenuare l'importanza dei processi di unificazione regionale, e prima di tutti di quello in corso in Europa, e a privilegiare la dimensione mondiale dell'aumento dell'interdipendenza, rischia di trovarsi in una situazione di equivoca consonanza con gli orientamenti degli europeisti moderati, che sono infastiditi dalla contrapposizione «dogmatica» tra federazione e confederazione e preferiscono pensare alla futura unione politica dell'Europa come a qualcosa di ambiguo («nuovo»), che non sarà né l'una né l'altra cosa (un «oggetto politico non identificato» nella formula di Delors). Sia gli uni che gli altri infatti tendono a mettere tra parentesi — implicitamente o esplicitamente — l'obiettivo dello Stato federale europeo: gli uni perché non si spinge abbastanza in là e gli altri perché vi si spinge troppo. Ad entrambi l'idea



di Stato riesce fastidiosa: ai moderati, perché essi hanno come principale preoccupazione quella di non spaventare nessuno — e più di ogni altro sé stessi — con la prospettiva traumatica di un trasferimento di sovranità; agli altri, perché la nascita di solidi Stati federali di dimensione continentale implicherebbe necessariamente, prima che la battaglia per la Federazione mondiale diventi attuale, l'instaurazione, nei loro rapporti reciproci, di una fase di relativo equilibrio dalla durata indeterminabile. E questa comune repulsione per l'idea di Stato fa sì che gli uni e gli altri finiscano per convergere pericolosamente con l'ultraliberismo di quanti vedono (con favore) nella globalizzazione soltanto un processo di progressiva abdicazione della politica di fronte alle forze del mercato.

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

La nostra lotta per il superamento dello Stato nazionale ha come suo fondamento la constatazione che oggi in Europa (e non soltanto in Europa) la statualità è in crisi. Il suo scopo più immediato è quindi quello di fondare, in Europa, una nuova statualità che possa costituire il quadro di un rilancio del processo di promozione civile degli Europei (e, al seguito degli Europei, di tutto il genere umano). Non si può quindi partire dal presupposto che la Federazione europea sarà già in crisi al momento della sua nascita. Essa al contrario ridarà nobiltà alla politica e vigore al senso civico e al consenso democratico dei suoi cittadini. Abbiamo del resto già notato in un altro contesto che il trasferimento della sovranità a livello europeo — che, se avrà luogo, sarà l'evento che darà al processo di unificazione politica dell'Europa il suo significato storico





rivoluzionario — si verificherà quando si sarà radicato un solido «patriottismo costituzionale» europeo. E' vero che tutti questi valori si realizzeranno nella loro pienezza soltanto nel quadro della Federazione mondiale e che la Federazione europea sarà quindi uno Stato imperfetto, destinato a termine ad essere superato in un quadro più vasto. Ma nascerà vitale, e sarà vitale per una lunga fase del suo percorso storico se dovrà essere il vettore dell'ideologia federalista nel mondo.

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

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

Ma è essenziale non confondere il fatto che nessuno Stato è mai del tutto autosufficiente e del tutto indipendente, e quindi che la sovranità statale è sempre — in astratto — in contraddizione con il valore del bene comune



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

Gli obiettivi «intermedi» sulla strada della Federazione mondiale.

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

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



europea, non sarà comunque il preludio alla creazione di una moneta mondiale, ma sarà soltanto uno strumento di collaborazione internazionale, sicuramente importante, ma che durerà tanto quanto durerà l'equilibrio che lo avrà reso possibile.

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

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

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



La prima è che esso giudicherà soltanto i crimini commessi dai vinti e mai quelli commessi dai vincitori e comunque quelli commessi dai deboli e mai quelli commessi dai forti. Gli autori degli stessi atti sono spesso eroi in patria e criminali fuori, e la loro sorte dipenderebbe quindi dalla collocazione del loro paese nel contesto internazionale. Ma, se questo è vero, il TPI non imporrebbe il rispetto del diritto, ma si limiterebbe a sancire i rapporti di forza esistenti. In un regime giuridico la norma viene fatta valere (anche se non sempre e non perfettamente) indipendentemente dai rapporti di forza tra le parti in conflitto, grazie all'esistenza del potere irresistibile dello Stato, che azzerava le differenze di potere tra i suoi cittadini. La verità è che nei rapporti tra Stati sovrani i conflitti possono essere evitati, limitati o fatti cessare soltanto con gli strumenti della politica. E la politica, in certe situazioni, comporta la necessità di sporcarsi le mani, di lavorare nell'ombra, di fare compromessi anche con personaggi spregevoli e, talvolta, con autentici criminali, spesso anche incoraggiandoli e aiutandoli. E questa necessità è tanto più forte e più frequente quanto più chi ne deve subire il condizionamento si trova in una posizione di responsabilità. In molti di questi casi l'atteggiamento rigoroso del giurista, che deve sempre agire alla luce del sole e non accettare compromessi, creerebbe, se avesse voce in capitolo, intralci gravissimi alla politica e rischierebbe di far fallire ogni tentativo di mediazione rendendo più probabili, più lunghe e distruttive le guerre e le dittature invece di evitarle o di attenuarne le conseguenze. Per questo è perfettamente comprensibile il fatto che gli Stati Uniti, che sono attualmente la sola potenza mondiale che eserciti effettive responsabilità nel controllo dei conflitti, siano contrari alla proposta. Con questo non si vuole negare che il Tribunale penale internazionale potrebbe avere la funzione, in qualche caso, di sottrarre quelli tra i vinti o i deboli che si sono macchiati, o sono sospettati di essersi macchiati, di genocidio, di crimini di guerra o di crimini contro l'umanità alla vendetta cieca e feroce di qualche fazione estremista nel campo dei vincitori, garantendogli un processo equo e una punizione umana. Ma questo, lungi dal costituire per i criminali una minaccia, offrirebbe loro una garanzia. E comunque sarebbe un inganno presentare all'opinione pubblica questo risultato come un decisivo passo avanti verso l'instaurazione del diritto nei rapporti internazionali.

La riforma in senso democratico dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Questa idea è stata evocata nei dibattiti federalisti per le analogie che presenterebbe con l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo. Si tratta di un progetto ambizioso perché comporterebbe sia la riforma della composizione delle delegazioni nazionali in modo da renderle almeno grosso modo proporzionali alla cifra di popolazione degli Stati rappresentati, sia la democratizzazione di tutti gli Stati membri dell'Organizzazione (a meno di non procedere ad elezioni unilaterali). Inoltre, essa avrebbe senso e credibilità



soltanto se fosse inserita in un progetto (come quello che era contenuto nei Trattati di Roma) che prevedesse l'evoluzione dell'Organizzazione verso un esito istituzionale di natura federale. La verità è che la differenza tra l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo che, malgrado l'estrema debolezza dell'istituzione, ha giocato un ruolo importante nel processo di unificazione europea, ed un'ipotetica elezione a suffragio universale dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite sta nel fatto che nel 1979 la Comunità economica europea aveva realizzato un grado tale di integrazione delle economie e delle coscienze da rendere credibile che l'elezione di un Parlamento ancora senza poteri potesse essere il primo atto della fase costituente del processo di integrazione europea. Mentre lo stesso non si può certo dire oggi del mondo. E l'assenza della prospettiva credibile di un'evoluzione ulteriore priva a sua volta di senso, e quindi di credibilità, l'idea di eleggere democraticamente i rappresentanti di 180 Stati — più di metà dei quali non democratici o assai imperfettamente democratici — in un organo privo del benché minimo potere.

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



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

Conclusione.

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

Riassumo quindi, per concludere, le mie preoccupazioni:

- 1) L'assegnazione al Movimento di due obiettivi strategici confonde le idee, indebolisce l'impegno dei militanti e ne paralizza l'azione.
- 2) Lo spostamento dell'accento dal ruolo obiettivo che la Federazione europea avrà nel mondo grazie alla sua sola presenza alle scelte di politica estera che essa potrà fare o non fare comporta la conseguenza che la fondazione della Federazione europea, in sé e per sé, sarà un evento storico neutrale, al quale soltanto le scelte successive daranno un segno positivo o negativo. E non si vede per quale ragione si dovrebbe dedicare la propria vita ad una lotta difficile e non gratificante per il raggiungimento di un obiettivo che non sia in sé portatore di grandi valori positivi.
- 3) La preoccupazione che l'Europa non nasca troppo forte, per non pregiudicare la prosecuzione del processo, mette in sordina il problema della statualità, del trasferimento della sovranità e della distinzione tra federazione e confederazione. In questo modo si tende a mettere in ombra il nostro obiettivo strategico e il suo ruolo di evento critico nel processo di unificazione del genere umano; e ad accreditare una prospettiva secondo la quale la soluzione dei problemi del mondo di oggi passa per il rafforzamento delle istituzioni internazionali. Si apre così la porta all'internazionalismo.



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

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

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

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

*\* Federazione europea e federazione mondiale, Francesco Rossolillo ("Il Federalista", 1999, n. 2)*



**Movimento Federalista Europeo**  
Sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti  
e del Movimento federalista mondiale

## **L'unificazione del mondo come progetto e come processo.**

### **Il ruolo dell'Europa.\***

*di 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 sopravvivenza.

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»[1] 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».[2] 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».[3] 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.[4] 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, per 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».[5]

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 sé 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, definisce «una potente arma di liberazione».[6]

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 dei gruppi umani che si associano per agire in comune e per organizzare la loro cooperazione in seno allo 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.[7] 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, imposta 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 avrebbe 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 esigeva 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 od 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 in forma egemonica 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 sé 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 precursori 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.[8] 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 monopolismo americano rivela il proprio carattere transitorio. Dopo la fine dell'ordine bipolare, la politica mondiale tende verso una distribuzione multipolare del potere. Aver 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.



La prospettiva di una Equal Partnership euro-americana, che Albertini aveva identificato fin dagli anni Sessanta[9] 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 gl'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 risolleata 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»[10] 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».

[11]

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 stati 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 la 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,<sup>[12]</sup> 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 disoccupazione, 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 a causa 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»[13] — 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 civili, 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 percepito 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 un 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*.<sup>[14]</sup> 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 rinconciliazione 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 rappresenterebbe 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»,<sup>[15]</sup> aveva corretto la tesi che Spinelli aveva sostenuto nell'articolo del 1957, intitolato La beffa del Mercato comune,<sup>[16]</sup> 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'eclissi 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 governo nell'altro».[17]

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».[18] 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»[19] (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»[20] 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 di 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. Innanzitutto 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 decentrata, 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».[21]

Sono parole chiare che prefigurano la scelta che oggi ci viene proposta da alcuni. [22] 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 agl'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».[23]

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».[24]

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?».[25] 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 pre-statale 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 pre-statali».[26]

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 macroregioni 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 a 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 gl'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».[27] 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 dell'86%.<sup>[28]</sup> 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 due terzi 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 55a 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 un 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 politiche. 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 abbiamo distinto tre forme di europeismo,[29] 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 deve 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.

[1] F. Rossolillo, «Federazione europea e Federazione mondiale», in *Il Federalista*, XLI (1999), p. 81.

[2] M. Albertini, «Unire l'Europa per unire il mondo», in *Il Federalista*, XXII (1980), p. 5.

[3] I. Kant, «Per la pace perpetua», in *Scritti di politica e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, UTET, 1965, p. 299.

[4] *Our Global Neighborhood*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1995, p. XVI.

[5] S. Pistone, «Alcune considerazioni sul rapporto tra unificazione europea e unificazione mondiale», in *Dibattito federalista*, XVI (1998), p. 24.

[6] «Verso un sistema mondiale di Stati», in *Il Federalista*, XL (1998), p. 19.

[7] F. Rossolillo, op. cit., p. 91.

[8] S. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997.



- [9] M. Albertini, «La révision de la politique atlantique», in *Le Fédéraliste*, IX (1967), p. 173.
- [10] Questa espressione è di Lord Lothian: cfr. *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 55.
- [11] A. Einstein, «Open Letter to the General Assembly of the United Nations», apparsa sul *New York Times* del 23 settembre 1947. Cfr. O. Nathan, H. Norden (a cura di), *Einstein on Peace*, New York, Simon and Schuster, 1960, p. 443.
- [12] J. Delors, «Notre Europe dans le village planète entre survie et déclin» *Europe*. Agence Internationale d'information pour la presse, XLI, 3 settembre 1993, p. 3.
- [13] M. Long, «Livre blanc», *La Documentation française*, 1994.
- [14] Z. Brzezinski, *La grande scacchiera*, Milano, Longanesi, 1997.
- [15] M. Albertini, «La force de dissuasion française», in *Il Federalista*, II (1960), pp. 331-37.
- [16] A. Spinelli, «La beffa del Mercato comune», in *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 282-87.
- [17] A. Spinelli, *Rapporto sull'Europa*, Milano, Comunità, 1965, p. 31.
- [18] M. Albertini, «Le problème monétaire et le problème politique européen», in *Le Fédéraliste*, XIV (1972), p. 90.
- [19] J. Monnet, *Mémoires*, Parigi, Fayard, 1976, p. 355.
- [20] M. Albertini, «Tesi del XIV Congresso nazionale del MFE», in *Sì al referendum per la Costituente europea*. Atti del XIV Congresso, Roma, 2-5 marzo 1989, Pavia, EDIF, 1989, p. 17.
- [21] M. Albertini, «Le radici storiche e culturali del federalismo europeo», in *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI, 1973, pp. 75-6.
- [22] F. Rossolillo, op. cit., p. 100.
- [23] H. Kelsen, *La pace attraverso il diritto*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 42-3.
- [24] *Ibid.*, p. 49.
- [25] *Ibid.*
- [26] *Ibid.*, p. 58.
- [27] T. Hobbes, *Leviathan*, parte prima, cap. XIII.
- [28] L. Boselli, «The New International Subject: The Policy of the European Community in the UN System», in *SIOI, Prospects for Reform of the UN System*, Padova, CEDAM, 1993, p. 78.
- [29] M. Albertini, «L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico», in *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia, *Il Federalista*, 1965, pp. 88-9.

*\* L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa, Lucio Levi ("Il Federalista", 1999, n. 3)*