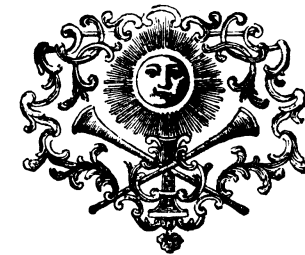


IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



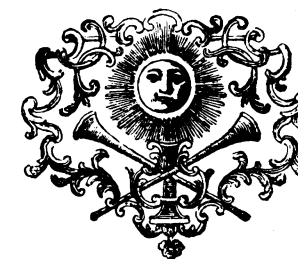
ANNO XLIII, 2001, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Francesco Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Centro di Studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XLIII, 2001, NUMERO 1

INDICE

<i>L'Europa dopo Nizza</i>	pag.	3
SERGIO PISTONE, <i>La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista</i>	»	10
DISCUSSIONI		
<i>Sull'attualità del federalismo mondiale</i> (Lucio Levi)	»	57
<i>Fase politica e fase strategica dei processi di unificazione</i> (Roberto Castaldi)	»	70
TRENT'ANNI FA		
<i>L'Unione monetaria e l'alternativa politica europea</i> (Mario Albertini)	»	80

L'Europa dopo Nizza

Dal tempo dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, l'Unione europea si è dimostrata incapace di compiere ulteriori passi avanti sulla strada della riforma delle sue istituzioni nel senso della creazione progressiva di una more perfect union. La cosa è passata sostanzialmente inosservata fino all'entrata in vigore dell'Unione monetaria, il 1° gennaio 1999, perché gli sforzi dei politici e l'attenzione degli osservatori erano concentrati sul problema dell'adeguamento dei bilanci e dei principali strumenti della finanza pubblica nazionali ai parametri fissati dal Trattato. Ma una volta raggiunti questi obiettivi, si è dovuto constatare che non solo non erano visibili all'orizzonte altri obiettivi ambiziosi come quello della moneta europea, che potessero mobilitare energie e orientare un'altra fase del processo, ma che i Vertici non erano nemmeno più in grado di trovare accordi su riforme minime, che permettessero di realizzare miglioramenti marginali nell'attività ordinaria delle istituzioni. Questa situazione di stallo ha avuto il suo momento più spettacolare nel Consiglio europeo di Nizza.

Tutto ciò avviene in una fase estremamente delicata del processo. La prospettiva dell'allargamento è ormai non soltanto certa, ma vicina nel tempo. In molti uomini di governo europei (con l'ovvia eccezione di quelli che mirano consapevolmente all'annacquamento dell'Unione in un'area di libero scambio) è diffusa la consapevolezza che la struttura istituzionale dell'Unione, che è già alla soglia del collasso e della paralisi decisionale nel quadro dei quindici, non reggerebbe all'urto di un allargamento a venti, venticinque o trenta paesi, e che l'allargamento dovrebbe essere preceduto da un non ben definito approfondimento della coesione dell'Unione. Ma nessun uomo di governo, con la parziale eccezione del Ministro degli Esteri tedesco, ha mai saputo dare a questa esigenza la concretezza di un progetto. L'Unione sta quindi per affrontare l'avventura dell'ingresso dei paesi dell'Europa centro-orientale in una situazione di disorientamento, che non può essere nascosta nemmeno parzialmente da diversivi evanescenti come la Carta dei diritti

fondamentali o l'Identità europea di sicurezza e di difesa, né da pure formule verbali che si propongano di conciliare l'illusione del cambiamento con il mantenimento di fatto dello statu quo, come quella della «Federazione di Stati nazionali».

La verità è che il processo di unificazione europea ha ormai concluso la fase di avvicinamento all'obiettivo finale, e che i governanti dell'Unione si trovano di fronte ad una scelta radicale. Si tratta cioè di compiere il passo decisivo della creazione di uno Stato federale europeo, e quindi di rinunciare alla sovranità nel quadro nazionale per ricrearla in un ambito più vasto, oppure di imboccare una via involutiva destinata a condurre alla dissoluzione dell'Unione. La più irrealistica di tutte le posizioni è quella che si illude di poter prolungare indefinitamente la situazione attuale. La strategia dell'attesa nasconde di fatto la rassegnazione a veder finire l'avventura europea. Gli stessi paesi che hanno costituito fin dall'inizio il motore del processo, la Francia e la Germania, in assenza di un grande progetto comune sono condannati a cadere nella logica della competizione e della diffidenza reciproca, e Nizza ne ha fornito la prova. Le forze del nazionalismo, del tribalismo regionale, della xenofobia e dell'autoritarismo sono all'opera dovunque, anche se in forme diverse. Il tempo lavora contro l'Europa. Il processo di unificazione del continente deve dunque avanzare per non retrocedere. Ma oggi esso può avanzare soltanto compiendo il salto federale.

* * *

L'avvicinarsi della prospettiva dell'allargamento ha messo in evidenza un secondo nodo del processo, che in realtà stava affiorando da tempo, ma che oggi si manifesta con grande chiarezza. Si tratta del fatto che, a causa sia della virtuale impossibilità di prendere all'unanimità decisioni importanti in consessi nei quali sono rappresentati oggi quindici, e domani venti o più Stati sovrani, sia del diverso grado di avanzamento della consapevolezza europea nei diversi Stati dell'Unione, l'obiettivo della creazione di uno Stato federale europeo può ormai essere perseguito soltanto in un quadro territoriale più ristretto di quello dell'Unione nel suo complesso e, a maggior ragione, dell'Unione allargata. Si pone così il problema del nucleo federale. Ciò non significa che in alcuni governi dell'Unione esista oggi una volontà, che mancherebbe negli altri, di unire i rispettivi Stati con un vincolo federale. Questa volontà oggi non esiste in nessuno di essi. Significa però che in alcuni Stati, che sono coinvolti nel processo più profondamente degli altri, le

cui opinioni pubbliche sono più aperte verso l'idea dell'unità politica dell'Europa e nei quali comunque gli uomini di governo hanno una percezione oscura ma reale delle contraddizioni provocate dall'incapacità dell'attuale assetto istituzionale di prendere decisioni efficaci e dall'assenza dell'Europa sulla scena internazionale, esiste la possibilità di battersi perché, con il favore delle circostanze, questa volontà nasca in tempi ragionevolmente brevi, mentre questa possibilità non esiste negli altri Stati dell'Unione. In altre parole, quello di creare una federazione a sei (o a sette, o a otto) è oggi un progetto difficile ma possibile, mentre quello di crearne una a quindici (o a venti, o a venticinque) è semplicemente impossibile.

* * *

Ci troviamo quindi di fronte alla necessità di affrontare contemporaneamente due problemi di grande difficoltà. Quello della creazione di uno Stato federale è in sé più difficile di qualunque altro problema che i governi hanno dovuto finora affrontare nel corso del processo perché il conseguimento di obiettivi come la CECA, la CEE, l'elezione diretta del Parlamento europeo, il Mercato unico e la moneta europea è servito a puntellare la sovranità degli Stati nazionali, che sarebbe entrata in crisi senza forme sempre più profonde di collaborazione europea, mentre la creazione di una Federazione implica l'abbandono di quella stessa sovranità. Ma non meno arduo è quello della realizzazione di questo obiettivo in un ambito più ristretto di quello dell'Unione, perché esso comporta la necessità di cambiare il quadro politico nel quale la prossima fase del processo si dovrà svolgere per avere un esito federale. Ciò implica la perdita di quella che poteva sembrare la centralità delle istituzioni europee e della loro funzione di principali interlocutori e punti di riferimento della lotta federalista. Il che non deve certo farci dimenticare che anche prima il vero motore del processo (a parte il ruolo della talpa hegeliana giocato dai federalisti) era sempre stato l'intesa tra i governi francese e tedesco (con occasionali, anche se importanti, contributi di alcuni uomini di governo italiani). Ma fino ad oggi questo motore poteva agire nel quadro della Comunità prima e dell'Unione poi, mentre oggi esso deve affrontare il difficile compito di creare un quadro nuovo.

Si tratta peraltro di due problemi che sono inscindibilmente connessi. La loro connessione fa sì che il tentativo di isolarli l'uno dall'altro e di affrontare uno solo di essi conduca in un vicolo cieco. E' così che porre il problema della fondazione della Federazione europea senza porre

insieme quello del nucleo federale, accreditando implicitamente l'idea che un progetto di unione federale possa oggi essere proposto con prospettive di successo nel quadro dei quindici, o dei futuri venti o venticinque, è così privo di ogni aggancio concreto con la realtà da rendere impensabile che attorno ad esso possano essere mobilitate energie. Mentre porre quello del nucleo senza dargli un contenuto federale, cioè pensare che un gruppo di Stati possa realizzare al proprio interno una collaborazione efficace senza abbandonare il metodo intergovernativo, significherebbe riproporre nel quadro dei sei (o dei sette, o degli otto) un approccio che i federalisti hanno respinto fin dall'inizio ma che ormai, anche agli occhi di coloro che vi hanno creduto, ha esaurito tutte le sue potenzialità. Esso, nel migliore dei casi, darebbe luogo alla creazione, all'interno dell'Unione, di una sorta di direttorio che, oltre ad essere inaccettabile per gli Stati che ne saranno esclusi, sarebbe incapace di decidere e sottratto ad ogni controllo democratico press'a poco come lo è l'Unione attuale.

* * *

Ma in quali condizioni si potrà formare, all'interno di un gruppo di paesi, la volontà di creare un nucleo federale? Ciò che appare impensabile è che la Federazione europea, quale che sia la sua iniziale estensione geografica, possa nascere in una situazione di normalità, da una serena presa di coscienza da parte degli uomini di governo della necessità obiettiva di rinunciare alle sovranità nazionali e di creare le condizioni di un ripristino della sovranità in un quadro più ampio. La verità è che, fino a quando la vita degli Europei continuerà a scorrere nei binari tranquilli di un elevato livello di prosperità e di una ragionevole misura di libertà e di sicurezza, è impensabile che i loro uomini di governo abbandonino il tradizionale e sicuro metodo del compromesso intergovernativo per la soluzione dei problemi e trovino la capacità di esprimere la forte volontà necessaria per imporre una soluzione traumatica come quella dell'abbandono della sovranità. Questa volontà quindi potrà nascere soltanto sotto l'effetto di una pressione popolare, che a sua volta si potrà sprigionare, anche grazie all'azione di un'avanguardia consapevole, soltanto in una situazione di crisi, come da una situazione di crisi sono nati tutti i maggiori avanzamenti del processo di unificazione europea fino a Maastricht. Ma si tratterà di una crisi che dovrà presentare due caratteristiche diverse dalle precedenti. Da un lato essa non potrà essere risolta se non con la fondazione di uno Stato federale,

e quindi a prezzo dell'abbandono delle sovranità nazionali, e di conseguenza metterà in gioco interessi ben più radicati e resistenze ben più accanite. Dall'altro essa non si manifesterà con la stessa intensità in tutti gli Stati di un'Unione ormai troppo estesa e troppo eterogenea. Essa investirà con forza tanto maggiore gli Stati legati tra di loro da più stretti vincoli di interdipendenza — consolidati da decenni di esperienza comune, da una più stretta convergenza di interessi e da una più avanzata maturazione europea dell'opinione pubblica — per i quali la scelta si porrà nei termini federarsi o perire; e potrà non manifestarsi del tutto in paesi meno coinvolti nel processo come la Gran Bretagna, per la quale i legami privilegiati con gli Stati Uniti possono costituire un'alternativa all'Unione. In questo contesto nei primi potrà prendere forma una forte volontà di pervenire ad una unificazione federale, mentre negli altri permarrà immutata la volontà di perpetuare la sovranità nazionale. Questi ultimi lotteranno strenuamente per impedire la nascita del nucleo federale e per riportare il processo nell'ambito delle istituzioni dell'Unione. Perché il nucleo possa nascere, sarà quindi necessario che la determinazione dei paesi che lo vorranno sia tanto forte da vincere queste resistenze, anche se ciò dovesse comportare la denuncia dei Trattati.

Per molti è difficile accettare il dato di fatto che la storia, e in particolare la storia politica, avanza a prezzo di crisi e di roture. Eppure questa è la realtà. La via della facilità e del compromesso conduce oggi in Europa all'allargamento senza riforme e al progressivo ulteriore indebolimento di istituzioni già esangui, e quindi alla dissoluzione dell'Unione e a crisi ben più gravi di quella che accompagnerebbe la denuncia dei Trattati, o la sua semplice minaccia. Oggi in Europa bisogna saper dividere per unire. Ma ogni atto di rottura dovrà essere presentato per quello che è, cioè come la premessa indispensabile per ridare slancio al processo, sostituendo al metodo intergovernativo quello federale, e creando quindi la premessa indispensabile per la creazione di una federazione paneuropea; e ogni proposta istituzionale avanzata in questo quadro dovrà essere presentata come non negoziabile nei suoi contenuti, ma come aperta all'adesione di tutti i paesi che saranno disposti ad accettarla e come conciliabile con il mantenimento, da parte di quelli che non saranno disposti ad accettarla, dell'acquis communautaire.

* * *

La realizzazione del progetto di un nucleo federale presupporrà che

la relativa decisione venga presa da un certo numero di governi europei, riuniti attorno alla coppia franco-tedesca. Si tratterà, come si è già detto, di una decisione che non verrà presa nel vuoto, ma che sarà preceduta da un'iniziativa di alcuni leaders che sapranno prendere coscienza della gravità del momento storico, e avverrà in un clima di emergenza e sotto l'effetto di una forte pressione popolare preparata e orientata dall'azione di agitazione politica e dalla permanente presenza sul territorio di un'avanguardia consapevole. Essa dovrà sfociare in un mandato affidato ad un'assemblea che rappresenti democraticamente i cittadini dei paesi del nucleo di elaborare la Costituzione federale che disciplinerà il funzionamento delle sue istituzioni e ne definirà i valori-guida. Ma la decisione di fondare il nuovo Stato spetterà ai governi, come detentori ultimi del potere negli Stati coinvolti nel processo e come unici soggetti legittimati a compiere l'atto formale del trasferimento della sovranità. Certo è pensabile che lo sviluppo della crisi assuma dimensioni così gravi da esautorare completamente i governi. Ma questo significherebbe l'instaurazione di una situazione di anarchia, che non preluderebbe alla nascita di uno Stato federale, ma, verosimilmente, alla disgregazione micronazionalistica del continente.

Questo è un tema che deve essere discusso approfonditamente negli ambienti federalisti, nei quali la sacrosanta polemica contro il metodo intergovernativo può portare a dimenticare la funzione che alcuni governi avranno nel momento culminante del processo, così come lo hanno avuto in tutti i suoi momenti salienti, dal suo inizio ad oggi. E' un dato di fatto che il metodo intergovernativo è, ed è sempre stato, inefficace e antidemocratico nella gestione della Comunità prima e dell'Unione poi, e non ha fatto che rifletterne la natura confederale. Così come è un dato di fatto che esso è, ed è stato, del tutto inefficace per riformare la struttura istituzionale della Comunità prima e dell'Unione poi in periodi di normalità. Non per nulla i governi sono i luoghi nei quali la sovranità si manifesta nella sua forma più pregnante e quindi sono i soggetti deputati naturalmente alla sua difesa. Ma proprio per questo essi sono anche gli unici soggetti che, in una situazione di emergenza, possono decidere di abbandonarla. Del resto l'accordo tra governi è stato sempre un passaggio decisivo ogniqualvolta si è trattato di far fare un passo avanti alle istituzioni europee in periodi eccezionali. Esso, a maggior ragione, sarà un passaggio decisivo quando si tratterà di fondare il nucleo federale.

In ogni caso sarebbe illusorio pensare che la natura del processo possa cambiare per il solo fatto di affidare il compito di prendere decisioni sul destino dell'Unione a entità nelle quali ai governi siano

affiancati altri soggetti. Una «convenzione» nella quale siano presenti, a fianco dei governi, rappresentanti del Parlamento europeo, dei parlamenti nazionali e della Commissione — come quella che ha elaborato la Carta dei diritti fondamentali, o quella che, secondo il Trattato di Nizza, elaborerà nel 2004 un documento che definisca meglio i confini tra le competenze di istituzioni europee, Stati nazionali e regioni — può servire come specchio per le allodole, ma non cambia la natura del processo decisionale né la realtà dei rapporti di potere.

Ciò non significa certo che l'azione di tutte le altre istanze, così come quella di iniziativa, di preparazione e di premobilitazione popolare condotta dai federalisti, non sia essenziale. E' vero il contrario. Ma è di importanza vitale che si sappia distinguere gli attori che hanno il compito di preparare l'avvenire, di dare voce ai bisogni e di organizzare la pressione da quelli che hanno la responsabilità di prendere le decisioni formali. E che ognuno di essi giochi correttamente il proprio ruolo.

Il Federalista

La ragion di Stato, la pace e la strategia federalista

SERGIO PISTONE

Parlando di federalismo in questo scritto, si intende la concezione che di esso ha elaborato il Movimento federalista europeo (MFE), il quale ha come fondamentali punti di riferimento nella storia del pensiero politico Alexander Hamilton e Immanuel Kant e ha avuto i suoi più importanti esponenti sul piano della riflessione teorica e dell'azione politica in Altiero Spinelli e Mario Albertini. Ci sono certamente altre concezioni del federalismo e non è mio proposito svolgere in questa sede un confronto con esse (1). Va d'altro canto sottolineato che sulla base della propria concezione del federalismo il MFE ha alimentato un impegno militante che non ha eguali in Europa (e nel resto del mondo) ed ha costantemente avuto un chiaro ruolo di leadership della lotta federalista condotta dai movimenti per l'unità europea (2). Questa capacità è indubbiamente il segno di una forte solidità teorica ed è precisamente sul fondamento basilare di quest'ultima che intendo richiamare l'attenzione nelle pagine che seguono. Questo fondamento è rappresentato in sostanza dal legame organico con la teoria della ragion di Stato, che costituisce la specificità essenziale della concezione del federalismo propria del MFE (d'ora in poi ne parlerò omettendo il riferimento al MFE).

Ai fini di un inquadramento storico essenziale è sufficiente qui ricordare che la tradizione di pensiero identificata dall'espressione «ragion di Stato» abbraccia l'intero corso della storia dell'Europa moderna e delle aree ad essa culturalmente legate (l'America in particolare) e che in essa si possono individuare alcuni filoni particolarmente significativi (3).

Il punto di partenza si colloca alle soglie dell'età moderna ed è rappresentato dalle intuizioni geniali e illuminanti di Machiavelli, attraverso le quali incomincia a emergere il nucleo concettuale della teoria della ragion di Stato — riassumibile nella tesi secondo cui nella vita politica prevalgono i comportamenti che rafforzano la sicurezza e la potenza dello Stato — anche se non ancora la sua precisa formulazione verbale. Prima

di allora sono rilevabili nella storia del pensiero politico numerose parziali anticipazioni, talora assai acute, di questa teoria, ma è fuori dubbio che solo con Machiavelli si registra un salto qualitativo tale da costituire l'inizio di una nuova tradizione di pensiero. Il secondo momento particolarmente significativo di questa tradizione è costituito dalle riflessioni dei precettisti della ragion di Stato e degli interessi degli Stati, in grandissima parte italiani e francesi, della seconda metà del '500 e del '600. Ad essi dobbiamo, oltre alla definitiva introduzione dell'espressione «ragion di Stato» nel significato che essa ha ancora ai giorni nostri, ulteriori precisazioni ed approfondimenti del concetto di ragion di Stato e delle sue implicazioni, ed in particolare una più rigorosa distinzione fra l'interesse individuale del principe e l'interesse dello Stato. Va precisato che anche Hobbes, pur non usando l'espressione «ragion di Stato», deve essere inserito, e con un posto preminente, in questa tradizione di pensiero. Essa raggiunge successivamente un momento di grandissima fioritura ed un livello molto elevato di concettualizzazione nella cultura tedesca dell'800 e della prima metà del '900, sulla base dei contributi di un folto gruppo di filosofi e soprattutto di storici, fra i quali primeggiano i nomi di Hegel, Ranke, Treitschke, Hintze, Meinecke, Weber, Ritter, Dehio. Il loro apporto alla teoria della ragion di Stato viene solitamente indicato con l'espressione «dottrina dello Stato-potenza» (*Machtstaatsgedanke*). La più recente espressione di questa tradizione di pensiero è costituita dalla corrente realista nell'ambito della teoria delle relazioni internazionali. Fra i suoi più noti esponenti, in grande maggioranza inglesi e americani, vanno ricordati Niebuhr, Carr, Morgenthau, Kennan, Osgood, Kissinger, Kaplan, Aron, Hoffmann, Waltz, Gilpin (4).

Il fatto che la corrente realista non faccia generalmente uso dell'espressione «ragion di Stato» è legato alla tendenza della cultura politica contemporanea ad associare indissolubilmente tale teoria all'epoca storica della formazione dello Stato moderno e alla sua struttura assolutistica. Questo atteggiamento non è giustificato, dal momento che il contenuto teorico fondamentale di questa tradizione di pensiero non è stato contraddetto dagli sviluppi successivi all'epoca dell'assolutismo. Perciò ritengo che non sia conveniente rinunciare all'espressione «teoria della ragion di Stato», anche perché questa espressione richiama la tesi, di importanza cruciale nel quadro dell'approccio teorico realista, della centralità dello Stato. In questo scritto userò pertanto le espressioni «teoria della ragion di Stato» e «realismo» come sinonimi. Ciò precisato, il rapporto fra la teoria federalista e la teoria della ragion di Stato non è configurabile in termini di identificazione, bensì piuttosto come conver-

genza sostanziale per quanto riguarda la conoscenza della realtà politica e divergenza sul piano degli orientamenti valutativi. Concretamente, *la conoscenza delle leggi della politica ottenuta sulla base degli insegnamenti della teoria della ragion di Stato è impiegata dai federalisti al servizio della pace invece che della potenza del proprio Stato*, come avviene in linea generale per i realisti politici. Questo rapporto complesso è d'altro canto l'elemento decisivo che distingue la posizione dei federalisti da quelle degli internazionalisti e dei pacifisti, rispetto ai quali vi è convergenza sul piano dei valori (la pace come valore guida) e divergenza per quanto riguarda gli strumenti con cui realizzare la pace. Inoltre la chiara visione, che l'approccio realistico rende possibile, delle leggi che regolano l'acquisto e il mantenimento del potere costituisce la premessa insostituibile della capacità da parte dei federalisti di definire una valida strategia della lotta politica concreta per la realizzazione della pace. Riassumendo, il federalismo ha dunque il suo baricentro nella sintesi fra Kant e Machiavelli.

Mi sforzerò ora di chiarire queste asserzioni, puntualizzando anzitutto le leggi fondamentali della politica individuate dalla teoria della ragion di Stato per poi precisare come il federalismo le utilizza nella prospettiva della lotta per la pace. Preciso che non mi propongo di individuare gli specifici contributi dei principali teorici della ragion di Stato, bensì di chiarire, procedendo secondo un criterio logico e non cronologico, gli insegnamenti fondamentali che emergono da questa tradizione di pensiero. Presuppongo evidentemente che essa sia caratterizzata da un paradigma sostanzialmente unitario, che si è progressivamente arricchito e perfezionato attraverso contributi logicamente connessi agli assunti teorici originari.

Il primato dello Stato rispetto alla società.

L'assunto basilare del paradigma della ragion di Stato coincide con la tesi secondo cui lo Stato è lo strumento insostituibile per rendere possibile la convivenza pacifica fra gli uomini nell'ambito delle società complesse, vale a dire delle società fondate sulla divisione del lavoro e l'economia mercantile (che ha aperto la strada alla rivoluzione industriale), formatesi in Europa a partire dalla fine del Medioevo. Queste società sono caratterizzate da un grande dinamismo, ma altresì da una strutturale conflittualità che può essere gestita pacificamente solo tramite la formazione di uno specifico apparato di coercizione. Questo implica la divisione della società in una piccola minoranza, che detiene il potere e impone

coercitivamente le regole indispensabili alla convivenza pacifica, ed una immensa maggioranza che a tale potere è subordinata. In effetti, è precisamente il monopolio della forza — costituente, al di là degli attributi formali, quali l'indivisibilità, l'originarietà, ecc., la base materiale della sovranità statale — che assicura alla minoranza governante la possibilità di imporre un ordinamento giuridico universalmente valido ed efficace, e di impedire quindi che la società si autodistrugga. Ciò implica pertanto l'esistenza di una classe di persone, la «classe politica», che fa della ricerca del potere la propria specifica professione; il che si accompagna in generale a un gusto personale per il potere, ma corrisponde d'altro canto a una necessità sociale, data l'indispensabilità del potere per rendere possibile la riproduzione della società.

La costruzione del monopolio della forza nelle mani dell'autorità centrale dello Stato (normalmente una casa regnante) ha richiesto lotte durissime e secolari, perché si è trattato di disarmare i nobili e i Comuni, di sradicare cioè l'anarchia feudale. A questa fase della costruzione dello Stato moderno si riferisce Machiavelli quando afferma che il principe non deve rifuggire da nessuna crudeltà — deve «saper intrare nel male necessitato» (5) — al fine di rafforzare l'autorità dello Stato e la sua funzione pacificatrice. E' chiaro d'altra parte che questo aspetto del discorso sulla ragion di Stato è venuto perdendo di attualità, nella misura in cui il monopolio della forza da parte dello Stato si è venuto consolidando fino a diventare un dato sostanzialmente stabile e indiscutibile, che non richiedeva quindi più — salvo che nei momenti di crisi acuta dello Stato, quali le guerre civili e le rivoluzioni — i mezzi indicati da Machiavelli per essere assicurato e conservato.

Su questa base lo Stato moderno ha dunque realizzato, attraverso un lungo processo che in parte è ancora in corso, una grande opera di incivilimento della popolazione ad esso sottoposta, i cui aspetti fondamentali sono il progresso morale, connesso con l'educazione e quindi con la progressiva interiorizzazione del principio della rinuncia alla violenza privata nella tutela dei propri interessi, e il progresso economico-sociale reso possibile dalla certezza del diritto. In questo quadro sono state possibili le grandi trasformazioni dello Stato promosse dalle ideologie emancipatrici che hanno il loro fondamento nell'Illuminismo, e cioè il liberalismo, la democrazia e il socialismo.

A questo riguardo va precisato che, mentre nell'ambito della dottrina tedesca dello Stato-potenza si sono manifestate tendenze autoritarie e, quindi, critiche nei confronti delle ideologie illuministiche, non è questo l'orientamento prevalente nella corrente realista contemporanea. In

quest'ambito è chiara in effetti la consapevolezza che le trasformazioni dello Stato moderno promosse dalle grandi ideologie illuministiche hanno introdotto dei fattori integrativi essenziali della funzione pacificatrice dello Stato. Il monopolio statale della forza legittima, cioè il disarmo degli individui e dei raggruppamenti in cui è articolata la società, è visto come il primo fondamento della statualità, come la condizione in mancanza della quale si ritornerebbe allo stato di guerra di tutti contro tutti, cioè alla situazione che oggi definiamo come «jugoslavizzazione» o «tribalizzazione». Questo primo elemento è successivamente integrato da un secondo elemento rappresentato dallo Stato di diritto, cioè dall'insieme di quei meccanismi e disposizioni — dichiarazioni dei diritti, governo della legge, separazione dei poteri, autonomia della magistratura, ecc. — propugnati in particolare dall'ideologia liberale al fine di evitare che il monopolio della forza si traduca in puro arbitrio e cioè dittatura, e non venga perciò accettato come legittimo, aprendo la strada al riarmo dei singoli e alla guerra civile. Si aggiunge storicamente come terzo elemento la generalizzazione — promossa in particolare dalla ideologia democratica e gradualmente sviluppata man mano che la rivoluzione industriale ha reso tutti gli strati sociali consapevoli dei propri interessi e dei propri diritti — della partecipazione dei cittadini alla formazione delle leggi e al controllo del governo. In mancanza di questo elemento i settori della società esclusi da ogni influenza sulle decisioni del potere politico sono fatalmente indotti a uscire dalla legalità. Interviene infine, come quarto elemento, lo Stato sociale, prescritto in particolare dall'ideologia socialista che ha posto al centro dei suoi interessi il problema della giustizia sociale. La percezione della indispensabile funzione pacificatrice svolta dallo Stato sociale si fonda sulla consapevolezza che l'economia di mercato, se da una parte è il fattore trainante dell'emancipazione umana e quindi dello sviluppo della moderna società pluralistica e aperta, d'altra parte produce continuamente disuguaglianze, squilibri, emarginazioni. Questi fenomeni devono trovare efficaci correttivi in meccanismi di regolazione e di solidarietà imposti dal potere pubblico, se si vuole evitare che lo Stato venga percepito come un potere che persegue l'interesse di una parte della società invece che l'interesse generale, favorendo in tal modo le tendenze a ricorrere alla violenza.

A conclusione di queste puntualizzazioni occorre sottolineare che la tesi della centralità dello Stato significa la convinzione che esso è lo strumento indispensabile dell'interesse generale, il che è un altro modo di affermare il primato della politica (6).

L'anarchia internazionale.

Dall'assunto basilare che vede nello Stato lo strumento insostituibile per realizzare la convivenza pacifica fra i membri della società discende logicamente il secondo insegnamento fondamentale del paradigma della ragion di Stato. *Esso individua nella dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale il fondamento della differenza strutturale fra le relazioni interne allo Stato e le relazioni internazionali.*

Se la vicenda storica dello Stato moderno è caratterizzata, come si è visto, da un progressivo incivilimento al suo interno, ben diversa è in effetti la vicenda delle relazioni internazionali nel quadro del moderno sistema europeo degli Stati che a un certo punto si è trasformato in sistema mondiale degli Stati. Mentre all'interno dello Stato l'autorità centrale disarma i singoli e i gruppi in cui è articolata la società e li costringe a regolare i propri rapporti e i conflitti che vi sono connessi ricorrendo al diritto invece che alla violenza, nei rapporti esterni tutti gli Stati non solo mantengono gli armamenti l'un contro l'altro, ma li rafforzano e perfezionano senza sosta e ricorrono all'uso e alla minaccia della forza (anche gli Stati più piccoli, i quali, non avendo una forza sufficiente, si appoggiano a quella altrui) per tutelare i propri interessi. Nello stesso momento in cui l'autorità statale non solo costringe, ma anche educa i sudditi alla rinuncia alla violenza nei rapporti reciproci, costringe ed educa un numero crescente dei propri sudditi a usare le armi e quindi la violenza nei rapporti internazionali, e di conseguenza, anche a diffidare delle persone che vivono oltre i confini dello Stato e a odiarle quando si giunge ai conflitti armati. Quando poi lo Stato si trasforma in senso liberale, democratico, socialista, i principi e i diritti in tal modo introdotti nella sua vita interna vengono, nei momenti di guerra, e comunque di tensione internazionale, sistematicamente limitati e circoscritti, se non addirittura revocati. Basti pensare alla diplomazia segreta, ai segreti di Stato, alla censura, al rafforzamento del potere centrale a scapito delle autonomie locali, che sono una violazione patente dei principi democratici più diffusi, ma che non di meno rappresentano una prassi costante nella vicenda degli Stati democratici. Anche gli stessi principi di efficienza economica vengono disapplicati quando si tratta di garantire una maggiore capacità dello Stato di affrontare le prove di forza con gli altri Stati. Basti pensare al sostegno dato a comparti produttivi inefficienti, ma considerati di importanza strategica.

Concentrando l'attenzione sulla natura dei rapporti internazionali, i teorici della ragion di Stato hanno impennato il loro discorso sul concetto

di anarchia internazionale. Essi hanno cioè chiarito che l'anarchia internazionale è la situazione strutturale da cui dipende la differenza qualitativa fra l'evoluzione interna dello Stato e l'evoluzione dei rapporti internazionali. Concretamente, l'anarchia internazionale significa la mancanza di un governo, vale a dire di un'autorità suprema capace di imporre un ordinamento giuridico valido ed efficace. Una tale autorità si è affermata nei rapporti interni in seguito alla monopolizzazione della forza da parte dell'autorità centrale dello Stato, mentre non si è affermata nei rapporti internazionali a causa del permanere in quel contesto di una pluralità di Stati sovrani, cioè di distinti monopoli della forza indipendenti l'uno dall'altro. Di conseguenza manca nella società degli Stati la condizione indispensabile per poter imporre efficacemente le norme necessarie alla pacifica convivenza degli Stati e alla regolamentazione pacifica, cioè giuridica, delle controversie internazionali; il criterio ultimo della loro soluzione non può che essere la prova di forza fra le parti, che il diritto internazionale non può fare altro che sanzionare; e la guerra è sempre all'ordine del giorno ed è presente anche nei momenti di pace, perché anche in questi momenti gli Stati devono tener conto della possibilità permanente della guerra e prepararsi per questa eventualità.

In questa situazione ogni Stato è costretto ad attuare una «politica di potenza», la quale non significa in senso rigoroso una politica estera particolarmente violenta e aggressiva, bensì una politica che tiene conto della possibilità permanente delle prove di forza (sia dell'uso che della semplice minaccia della forza), e che di conseguenza appresta e usa nei casi estremi i mezzi di potenza indispensabili (armamenti, alleanze, occupazioni di vuoti di potere prima che altri lo facciano), o ricorre all'astuzia e alla frode. Nel contesto dell'anarchia che caratterizza strutturalmente la situazione internazionale, garantire la sicurezza esterna, cioè la capacità di difendere efficacemente i propri interessi nelle prove di forza con gli altri Stati e di resistere all'imposizione della volontà altrui, diventa la preoccupazione primaria dei reggitori degli Stati. Ad essa sono sistematicamente sacrificati, in misura proporzionale ai pericoli cui la sicurezza è esposta, i principi giuridici, etici, politici (nel senso delle priorità imposte dalle dottrine politiche dominanti), economici che vengono normalmente rispettati negli ambiti della vita dello Stato nei quali non emerge il problema della sicurezza esterna. Il primato della sicurezza è il fattore decisivo che spiega la diversa evoluzione — nell'ambito del sistema europeo degli Stati — che ha caratterizzato storicamente gli Stati di tipo insulare (esempio paradigmatico: la Gran Bretagna) e quelli di tipo continentale (esempio paradigmatico: la Prus-

sia-Germania). Nel primo caso, la posizione strategica favorevole, dovuta alla mancanza di confini terrestri da difendere, ha favorito l'affermarsi di istituzioni statali più liberali e decentrate; nel secondo caso, una posizione di sicurezza strutturalmente più esposta e precaria, proprio in ragione della necessità di difendere confini terrestri ben più facilmente superabili, ha per contro ostacolato le spinte liberali e favorito l'autoritarismo e l'accentramento.

Con il concetto di anarchia internazionale si mette in luce il dato strutturale costituito dall'assenza di un ordinamento giuridico valido ed efficace e dal conseguente dominio della legge della forza nei rapporti internazionali. Si chiarisce, in altre parole, perché all'interno dello Stato esiste — se si eccettuano le situazioni di profonda crisi istituzionale e addirittura di guerra civile — un grado di certezza e prevedibilità nei rapporti interumani che, pur trovando dei limiti nel permanere di una sfera ineliminabile di rapporti antiggiuridici, è comunque qualitativamente diverso dalla strutturale aleatorietà che caratterizza i rapporti internazionali. Questa chiarificazione non significa d'altra parte ritenere che la realtà internazionale sia semplicemente caotica, dominata dallo scontro continuo, irrazionale e imprevedibile fra gli Stati, e quindi sia una situazione caratterizzata dall'assenza di qualsiasi ordine. In realtà i teorici della ragion di Stato hanno fin dall'inizio incominciato a percepire l'esistenza nel contesto internazionale di ulteriori elementi strutturali, al di là di quello più generale dell'anarchia internazionale, che rendono meno caotica e quindi relativamente più prevedibile nei suoi concreti sviluppi la situazione internazionale. Il discorso che essi sono venuti progressivamente elaborando e perfezionando nello sforzo di chiarire questi ulteriori elementi e, quindi, di padroneggiare in modo più adeguato la realtà dei rapporti internazionali è incentrato sul concetto di *sistema degli Stati*, che si tratta ora di chiarire nei suoi aspetti fondamentali.

Punto di partenza di questo discorso è la constatazione che i rapporti di forza esistenti fra gli Stati hanno portato alla formazione di una ferrea gerarchia fra di essi che discrimina le *grandi potenze*, cioè gli Stati capaci realmente di tutelare in modo autonomo, cioè con la propria forza, i propri interessi, dalle medie e piccole potenze, le quali devono invece ricercare la protezione di una delle grandi potenze o l'accettazione concorde da parte di queste della loro neutralità. Questa situazione comporta automaticamente che le decisioni fondamentali da cui dipende l'evoluzione del sistema internazionale siano prese dalle grandi potenze e, quindi, da un numero molto limitato di Stati sovrani. Questi esercitano in sostanza il *governo del mondo*, cioè fissano le regole formali e informali entro cui si

svolgono le relazioni internazionali. E' peraltro chiaro che non si tratta di un governo legittimo fondato sul monopolio della forza, né tantomeno democratico, e che esso è quindi qualitativamente diverso dal governo nell'ambito di uno Stato sovrano. Nel sistema europeo degli Stati le grandi potenze (che non furono sempre le stesse, perché talune decadde a uno status inferiore o sparirono e altri Stati subentrarono ad esse) non furono in effetti mai più di sei (sistema pluripolare), mentre il sistema mondiale emerso dall'epoca delle guerre mondiali fu dominato fino alla fine del conflitto Est-Ovest dalle superpotenze USA e URSS (sistema bipolare). Oggi esiste una situazione fluida e assai verosimilmente transitoria, in cui sono simultaneamente presenti aspetti monopolari (la supremazia degli USA) e tendenze verso il pluripolarismo (l'ascesa della Cina, dell'India e dell'Unione europea, unitamente al fatto che la Federazione russa possiede ancora un enorme armamento nucleare e ha grandi potenzialità economiche non ancora adeguatamente spiegate).

L'esistenza delle grandi potenze costituisce un primo decisivo elemento strutturale nel quadro dell'anarchia internazionale e vi introduce un fattore indubbiamente molto generale di ordine, che presiede in particolare ai rapporti fra i grandi e i piccoli Stati. Un secondo essenziale elemento strutturale è costituito dall'*equilibrio*, il quale regola invece i rapporti fra le grandi potenze, introducendo anch'esso un ulteriore fattore di ordine. Individuando nell'*equilibrio* il fondamentale elemento strutturale che presiede ai rapporti fra le grandi potenze, si intende mettere anzitutto in luce una situazione di fatto e cioè che fra le grandi potenze dominanti nel sistema europeo e in quello mondiale (e pure in quello delle città-Stato greche e in quello italiano del 1400) si è realizzata in modo duraturo una condizione di non eccessiva differenza sul piano della forza. Questa situazione è stata in grado di impedire ad ognuna di esse di sovrastare tutte le altre, ed ha implicato quindi l'automatico imbrigliamento di ogni tentativo egemonico, attraverso la formazione di una coalizione delle altre grandi potenze contro lo Stato più forte ed i suoi alleati o semplicemente grazie alla capacità di resistenza anche di una sola potenza, nel caso di un sistema bipolare. Il meccanismo dell'*equilibrio* non ha evidentemente comportato il superamento dell'anarchia internazionale con le sue manifestazioni violente e bellicose, ma è stato in grado di limitarle. Le guerre generali sono scoppiate solo nei momenti di sconvolgimento dell'*equilibrio*, in conseguenza dell'ascesa e, quindi, della spinta egemonica di una grande potenza, mentre le situazioni di *equilibrio* stabile hanno prodotto lunghe fasi di assenza di guerre o di guerre limitate. D'altra parte l'*equilibrio* è il meccanismo che ha reso

possibile nel sistema europeo e in quello mondiale il mantenimento dell'autonomia delle grandi potenze e quindi di un sistema pluralistico di Stati sovrani, il quale ha tra l'altro anche permesso di garantire una limitata autonomia alle medie e piccole potenze.

Il discorso relativo all'*equilibrio* delle potenze va completato con le considerazioni dei realisti relative ai cambiamenti epocali introdotti dalla scoperta delle armi atomiche e nucleari. Il salto qualitativo che queste armi di distruzione di massa (integrate da sempre più micidiali armi chimiche e batteriologiche) hanno comportato nell'incessante gara di perfezionamento degli armamenti connessa strutturalmente con l'anarchia internazionale e con il sistema dell'*equilibrio*, ha portato a una configurazione radicalmente nuova di quest'ultimo. Si è affermato il sistema della deterrenza, detto anche *equilibrio del terrore*, cioè una situazione in cui una guerra generale fra le grandi potenze produrrebbe distruzioni tali (che possono giungere fino alla eliminazione della vita umana sul pianeta) da equivalere ad un suicidio collettivo. L'inconcepibilità razionale di una guerra generale non ha eliminato i rapporti di forza fra gli Stati e le guerre limitate o locali, ma ha indotto a spostare l'accento, nelle politiche di sicurezza, dalla difesa al controllo degli armamenti e alla prevenzione della guerra. E' emerso in sostanza nei rapporti fra le grandi potenze un fattore nuovo rappresentato dalla solidarietà per la comune sopravvivenza.

Un'altra conseguenza epocale del progresso scientifico è rappresentata dall'interdipendenza ecologica, cioè da una situazione in cui un numero crescente di decisioni che — come quelle che possono portare alle guerre — rientrano nella sfera della sovranità dei singoli Stati possono condurre a catastrofi di dimensioni continentali e mondiali, che possono giungere fino alla compromissione delle possibilità di vita umana sul nostro pianeta. Anche questa situazione impone una solidarietà per la sopravvivenza che si traduce nella necessità di una crescente cooperazione internazionale e della realizzazione di accordi sempre più stringenti a livello regionale e globale diretti a controbattere una minaccia che accomuna tutta l'umanità.

Oltre all'interdipendenza fra gli Stati connessa con le sfide alla comune sopravvivenza il realismo contemporaneo prende atto dell'influenza sulle relazioni internazionali esercitata dalla *crescente interdipendenza economica* connessa con lo sviluppo prima della rivoluzione industriale e poi di quella tecnico-scientifica. Il fatto che lo sviluppo del benessere in ogni Stato sia venuto a dipendere in modo sempre più organico dall'apertura dei mercati ha, in connessione con l'inconcepibili-

tà razionale della guerra generale, stimolato potentemente la cooperazione economica internazionale.

Sempre nel contesto del discorso sui fattori che limitano le implicazioni violente dell'anarchia internazionale viene infine richiamata l'attenzione sul fatto che, a differenza degli Stati con regimi autoritari o totalitari, quelli con regimi liberaldemocratici, con effettiva separazione dei poteri e consistente decentramento dei poteri o addirittura dotati di una struttura federale, hanno più difficoltà ad attuare una politica estera bellicosa, in quanto l'equilibrio fra i poteri dello Stato ostacola la rapidità di decisione e di intervento sul piano internazionale. Il che non significa assolutamente l'esistenza di un nesso automatico fra l'affermarsi della democrazia all'interno e il superamento dei rapporti di forza fra gli Stati.

L'insieme di fattori, appena illustrati, tendenti ad ostacolare l'eliminazione del carattere pluralistico del sistema internazionale e a contenere entro certi limiti le tendenze alle prove di forza sono alla base di alcuni rilevanti fenomeni che caratterizzano le relazioni internazionali e su cui occorre ora soffermarsi.

Va sottolineato anzitutto che la gerarchia fra gli Stati e l'equilibrio fra le grandi potenze costituiscono i due fondamentali elementi strutturali nel quadro dell'anarchia internazionale che la trasformano da una semplice pluralità disorganizzata di Stati in un sistema di Stati, cioè in una realtà caratterizzata, come la stessa parola «sistema» suggerisce, da un relativo ordine e quindi relativamente più comprensibile e prevedibile nei suoi sviluppi concreti. In particolare, l'equilibrio fra le grandi potenze costituisce storicamente la condizione fattuale che ha indotto gli Stati a riconoscersi reciprocamente anche in modo formale come Stati sovrani e che, nel caso dell'Europa moderna, ha reso di fatto possibile l'affermarsi e il progressivo estendersi del diritto internazionale, garantendone una certa efficacia, nonostante che esso non promani da un potere sovrano. In effetti, secondo il paradigma della ragion di Stato, le norme del diritto internazionale che vengono effettivamente osservate dagli Stati derivano la loro validità fattuale non tanto dal principio *pacta sunt servanda*, che costituisce essenzialmente un giudizio di valore, quanto piuttosto dal fatto che, dato l'equilibrio, cioè l'impossibilità fattuale di eliminare la sovranità degli altri Stati, gli attori fondamentali del sistema internazionale hanno dovuto riconoscere la necessità di convivere in qualche modo. Pur non rinunciando alla politica di potenza e alla guerra come *extrema ratio*, essi hanno dovuto acconciarsi a regolare in qualche modo la loro convivenza di carattere anarchico, dando vita ad un diritto *sui generis*, che legittima l'uso normale della violenza ed è subordinato ai rapporti di

forza e gerarchici fra gli Stati. In sostanza, se non vi è un potere sovrano che garantisce il rispetto del diritto internazionale, vi è comunque una situazione di potere, sia pure instabile, quale l'equilibrio fra le potenze, che ottiene in una certa misura questo effetto.

Quanto ai prima ricordati fenomeni di interdipendenza che si sono sviluppati nell'ambito del sistema degli Stati, essi sono alla base della formazione delle strutture dell'organizzazione internazionale (di cui l'ONU è l'esempio fondamentale), che dopo l'epoca delle guerre mondiali hanno avuto uno sviluppo incomparabile rispetto alle epoche precedenti. La crescita dell'interdipendenza internazionale, di cui la globalizzazione economica rappresenta il più recente sviluppo, ha in effetti imposto una crescente cooperazione fra gli Stati e un enorme sviluppo quantitativo e qualitativo del diritto internazionale per gestire problemi di sempre maggiore importanza e non affrontabili con azioni isolate da parte degli Stati. In questo contesto hanno acquistato un ruolo di crescente importanza nelle relazioni internazionali anche attori non governativi quali le imprese multinazionali e le organizzazioni non governative attive soprattutto nel campo umanitario ed ecologico.

Questi fenomeni inducono molti studiosi delle relazioni internazionali a ritenere che i concetti basilari di sovranità statale e di anarchia internazionale siano sempre più privi di capacità esplicativa della realtà contemporanea, poiché ci troveremmo di fronte a una sostanziale limitazione della sovranità statale e, quindi, all'erosione del fondamento stesso della differenza qualitativa fra relazioni internazionali ed interne. A queste considerazioni i sostenitori del paradigma della ragion di Stato replicano sottolineando in particolare che le organizzazioni internazionali sono dominate di fatto (e anche formalmente nel caso del Consiglio di Sicurezza dell'ONU) dalle grandi potenze. E aggiungono che il ruolo delle imprese multinazionali, per quanto importante, ha la sua base in ultima analisi nella potenza dello Stato di appartenenza, mentre lo spazio che le Organizzazioni non governative (ONG) si sono ritagliate nel quadro della cooperazione interstatale, non mette sostanzialmente in discussione le regole del gioco stabilite dalle grandi potenze. Gli Stati rimangono dunque gli attori fondamentali delle relazioni internazionali, le quali sono governate dai rapporti di forza, a differenza della vita interna, tanto è vero che tutti gli Stati continuano a mantenere forze armate in dimensioni decisamente superiori rispetto alle pure necessità della sicurezza interna.

Se la dicotomia sovranità statale-anarchia internazionale conserva la sua validità esplicativa, ci si deve piuttosto chiedere se la struttura

anarchica della società interstatale non sia sempre più inconciliabile con le esigenze di sopravvivenza e di progresso del genere umano e se, di conseguenza, non sia giunto all'ordine del giorno della storia il problema della creazione di un governo mondiale efficace e democratico e, quindi, delle vie attraverso cui giungere a questo obiettivo. A questo punto si apre il discorso sul paradigma federalista e su come esso ingloba e supera il paradigma della ragion di Stato.

La pace perpetua e lo Stato federale mondiale.

Abbiamo detto all'inizio che ciò che distingue fundamentalmente la teoria federalista da quella della ragion di Stato non è l'aspetto conoscitivo, sul quale c'è una larga convergenza, bensì quello valutativo. Il valore-guida dei teorici della ragion di Stato è la sicurezza e, quindi, la potenza del proprio Stato poiché ritengono inconcepibile il superamento dell'anarchia internazionale. In sostanza essi tendono a vedere nella pluralità di Stati sovrani non una fase dello sviluppo storico, ma un punto d'arrivo insuperabile. Il che riflette un pregiudizio ideologico di tipo nazionalistico, che — con argomentazioni diverse a seconda dei vari filoni in cui si articola la tradizione della ragion di Stato — induce a vedere nella pluralità di Stati sovrani e quindi nella loro conflittualità un fattore insostituibile di progresso. Per contro il valore-guida dei federalisti è la pace e, quindi, la convinzione che nella fase storica dell'avanzata rivoluzione industriale l'impegno a favore del progresso dell'umanità sia indissociabile dall'impegno concreto a favore del superamento della violenza nelle relazioni internazionali. Alla base di questo orientamento ci sono le illuminanti riflessioni sulla pace contenute negli scritti politico-giuridici e di filosofia della storia di Kant, che occorre qui brevemente puntualizzare (7).

Anzitutto Kant, fondandosi su una visione realistica dei rapporti internazionali, ha chiarito in modo rigoroso che cos'è la pace. Essa non va confusa con il semplice fatto che la guerra non è in atto. Simili situazioni non sono in realtà altro che tregue fra una guerra e l'altra perché, finché fra gli Stati esistono rapporti anarchici, mancando una autorità superiore in grado di imporre rapporti giuridici fra di essi, la guerra è lo strumento normale per dirimere le controversie internazionali su questioni ritenute vitali. Essa è perciò sempre presente anche quando non è effettivamente combattuta, perché nei momenti di tregua gli Stati devono prepararsi non solo militarmente, ma anche economicamente, socialmente, politicamente e moralmente alla guerra. *La pace è in realtà*

l'organizzazione di potere che supera l'anarchia internazionale, trasformando i rapporti di forza fra gli Stati in rapporti giuridici veri e propri, e rendendo quindi strutturalmente impossibile la guerra attraverso l'estensione della statualità su scala universale.

Kant ha, in secondo luogo, stabilito un legame organico fra il superamento dell'anarchia internazionale, cioè la realizzazione della pace perpetua, e la piena attuazione all'interno dello Stato del regime repubblicano. Con questa espressione egli intendeva in sostanza ciò che oggi intendiamo quando parliamo di regime liberaldemocratico, e riteneva che esso costituisse un traguardo fondamentale nel progresso dell'umanità. D'altra parte, egli condivideva gli insegnamenti dei teorici della ragion di Stato, secondo cui l'esistenza dei rapporti di forza fra gli Stati fa sì che la sicurezza esterna diventi per questi l'esigenza prioritaria; il che favorisce le tendenze e le strutture autoritarie nella vita interna degli Stati, in quanto più adatte alla necessità di preservare e consolidare la potenza indispensabile per sopravvivere nel contesto dell'anarchia internazionale. Egli era pertanto chiaramente consapevole che i principi liberali e democratici nei momenti critici sarebbero stati sistematicamente sacrificati all'altare della ragion di Stato, cioè del principio della priorità della sicurezza, e che ciò sarebbe avvenuto in modo tanto più cogente quanto più difficili sarebbero stati i problemi di sicurezza del singolo Stato (8). Questa considerazione, va osservato, è pienamente valida anche per il socialismo (che all'epoca di Kant non era ancora emerso come una delle grandi ideologie del mondo moderno), il quale al pari del liberalismo e della democrazia ha sempre trovato nella ragion di Stato un ostacolo decisivo alla piena affermazione delle sue rivendicazioni tendenti a realizzare la giustizia sociale e, quindi, a rendere effettivi per tutta la popolazione i principi liberali e democratici. La realistica visione delle oggettive implicazioni autoritarie interne della politica di potenza ha dunque portato Kant a indicare nel superamento dell'anarchia internazionale l'indispensabile complemento dell'impegno storico a favore del pieno sviluppo del regime repubblicano.

In terzo luogo questa tesi si inquadra in una riflessione più ampia di Kant che ravvisa nella pace la condizione necessaria per permettere il pieno sviluppo delle facoltà morali e razionali dell'uomo. Finché sussiste il sistema internazionale fondato sulla guerra, la necessità oggettiva per tutti gli individui di adattare la propria condotta a una struttura sociale modellata sui bisogni autoritari e bellicosi dello Stato e la loro coscienza all'etica del combattimento, che tale struttura produce, determina uno sviluppo limitato e unilaterale delle loro capacità creative e ostacola il

loro progresso morale. Una volta creata invece una struttura di potere in grado di incanalare entro gli argini del diritto tutti i comportamenti sociali, verrebbe meno la legittimazione della violenza dell'uomo derivante dalla guerra e dalla minaccia permanente della guerra. In questa situazione gli uomini potrebbero realizzare pienamente la loro natura razionale e la loro condotta potrebbe conformarsi interamente al principio dell'autonomia del volere. Si porrebbero cioè le premesse di una trasformazione radicale dei rapporti fra l'individuo e la società; si aprirebbe in sostanza la strada al raggiungimento di una condizione nella quale sarà possibile trattare gli uomini sempre come fini e mai come mezzi in tutte le relazioni sociali.

Il progetto della pace perpetua elaborato da Kant alla fine del Settecento — va precisato — non può essere considerato una semplice espressione del pensiero utopistico, in quanto è fondato sulla chiara consapevolezza che la sua realizzazione richiederà una lunghissima maturazione da parte dell'umanità. Questa ha però delle reali possibilità di svilupparsi. Da una parte, c'è l'esperienza storica che ha visto il superamento dell'anarchia nei rapporti fra gli individui attraverso la creazione di un'autorità statale capace di imporre il rispetto del diritto all'interno. Questo progresso storico impedisce di escludere a priori che si produca un ulteriore progresso in grado di condurre al superamento dell'anarchia internazionale. Dall'altra parte, un simile progresso sarà favorito — e qui emerge una eccezionale capacità di antivedere le grandi sfide che nel Novecento saranno alla base dell'avvio dell'integrazione sovranazionale — dalla spinta combinata di due potenti forze storiche. Una è rappresentata dallo sviluppo del commercio, che renderà l'umanità sempre più interdipendente e in tal modo moltiplicherà le occasioni di conflitto, ma porrà allo stesso tempo sempre più fortemente l'esigenza di apprestare gli strumenti della soluzione pacifica dei conflitti, cioè di realizzare l'allargamento della statualità. L'altra è individuata nella crescente distruttività della guerra indotta dal progresso scientifico e tecnico, la quale imporrà in modo imperativo di affrontare concretamente la necessità di superare il sistema della guerra per sfuggire a un destino di autodistruzione collettiva (9).

Le illuminanti considerazioni kantiane sul tema dell'unificazione democratica sovranazionale costituiscono la fonte ispiratrice fondamentale dell'orientamento etico-politico dei federalisti, ma hanno un limite, il cui riconoscimento è un elemento costitutivo della loro identità ideologica. Manca in Kant una visione rigorosa del sistema istituzionale attraverso cui è possibile realizzare effettivamente la pace perpetua.

Infatti, pur parlando di «federazione», il filosofo tedesco non giunge ad affermare in modo univoco che lo Stato federale mondiale è lo strumento istituzionale necessario per realizzare la pace mondiale. Nel suo scritto fondamentale dedicato a questa tematica egli esprime addirittura apertamente il timore che la creazione di uno Stato mondiale sia incompatibile con il sistema democratico in quanto significherebbe di fatto l'istituzione di un dispotismo universale, e ipotizza di conseguenza un sistema di tipo confederale. Alla base di questa incongruenza c'è la mancanza di una conoscenza precisa del modello dello Stato federale (10), il cui primo esempio nella storia era stato realizzato con la Costituzione degli Stati Uniti d'America, redatta nel 1787 dalla Convenzione di Filadelfia, e la cui teoria era stata elaborata soprattutto da Alexander Hamilton (11).

Il principio costituzionale sul quale si fonda lo Stato federale è l'organizzazione di una pluralità di governi indipendenti e coordinati tra loro, in modo tale che al governo federale, competente per l'intero territorio della federazione, sia conferita una quantità minima di poteri indispensabile a garantire l'unità politica ed economica, e agli Stati federati, competenti ciascuno per il proprio territorio, siano assegnati i poteri residui. Concretamente, al governo federale sono attribuite le competenze di politica estera e militare, in modo da eliminare i rapporti di forza fra gli Stati, e alcune competenze economiche, soprattutto in materia monetaria, doganale e fiscale, indispensabili all'unificazione del mercato e alla realizzazione della solidarietà fra gli Stati componenti la federazione. La possibilità per i singoli Stati di tutelare la propria autonomia e i propri interessi legittimi è garantita dal bicameralismo federale, cioè dall'attribuzione del potere legislativo a un organo composto da una Camera del popolo della federazione eletta su base proporzionale e da una Camera degli Stati, in cui, per tutelare gli Stati più piccoli, c'è una rappresentanza non proporzionale. La distribuzione federale delle competenze e il bicameralismo federale, che nel federalismo classico riguardano il rapporto fra governo federale e Stati federati sono considerati dal federalismo contemporaneo — occorre precisare — principi da estendersi ai rapporti fra Stati e regioni e fra regioni e comunità locali, in modo da realizzare una distribuzione del potere che assicuri a tutti i livelli della vita di relazione, dalla comunità locale alla comunità di tutti gli Stati, la maggiore autonomia possibile e una coordinazione che permetta la gestione efficiente e democratica dei compiti assegnati ai vari livelli.

Come già chiarì Hamilton, il sistema federale consente di ampliare la sfera del governo democratico. Infatti, mentre la democrazia diretta ha

permesso di realizzare la libertà nella città-Stato, e la democrazia rappresentativa e la divisione fra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario hanno permesso di realizzarla nello Stato moderno (che poi diventerà lo Stato nazionale), la struttura federale permette di unificare diverse comunità statali evitando gli inconvenienti dello Stato accentrato, e quindi permette di organizzare la partecipazione democratica in spazi di dimensione continentale (e perciò, tendenzialmente, nel mondo intero). *Pertanto lo Stato federale è la struttura costituzionale in grado di realizzare la pace — cioè di subordinare tutti gli Stati del mondo ad una autorità in grado di sostituire i rapporti giuridici ai rapporti di forza (12) — sulla base del governo democratico.*

L'affermazione, sulla base di quanto detto finora, che la costruzione della pace perpetua coincide con la costruzione di uno Stato federale mondiale appartiene alla sfera dell'astrazione progettuale. Prescinde, in altre parole, dal problema (che verrà affrontato sistematicamente più avanti) dell'attualità storica del progetto e, quindi, dell'individuazione del percorso (cioè delle tappe) attraverso cui si può procedere concretamente in direzione del traguardo finale. Si tratta d'altra parte di un momento assolutamente indispensabile del discorso sulla pace. Se in effetti non si è in grado di concepire razionalmente, anche se in termini inevitabilmente molto generali, il sistema istituzionale in grado di assicurare la pace perpetua, non è possibile individuare il percorso e le tappe di avvicinamento al traguardo finale e di orientare di conseguenza l'azione di coloro che si propongono di migliorare le forme della convivenza politica nella prospettiva della costruzione progressiva di un ordine pacifico mondiale.

Rimanendo ancora nel contesto dell'astrazione progettuale, sono peraltro necessari alcuni ulteriori chiarimenti. Il modello di Stato a cui si fa riferimento in questa riflessione teorica è chiaramente quello affermato nel corso dell'età moderna in Europa occidentale e nelle zone del mondo, in primo luogo l'America del Nord, influenzate dalla sua cultura. Poiché questo tipo di Stato si è rivelato storicamente in grado di instaurare una pace duratura al proprio interno, l'estensione delle sue dimensioni su scala mondiale attraverso il sistema federale ci appare la condizione imprescindibile per realizzare la pace perpetua. Questo tipo di Stato presenta d'altra parte, come si è visto, alcuni elementi strutturali, sviluppati in successione storica, che costituiscono fattori essenziali della sua capacità pacificatrice. Al di là del monopolio della forza legittima c'è lo Stato di diritto, la democrazia e lo Stato sociale. Ebbene, se questi sono gli elementi costitutivi del modello di Stato europeo-occidentale che è

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

Lo Stato di tipo europeo-occidentale si è affermato, come si è visto prima, nel quadro delle moderne società pluralistiche fondate sull'economia di mercato, in quanto si è rivelato in grado — attraverso un faticoso processo che ha spazzato via dalla storia le alternative autoritarie, fasciste e comuniste — di instaurare in modo duraturo la pace nell'ambito di queste società. Ebbene, la caratteristica saliente della nostra epoca è sia il diffondersi su scala mondiale di società di tipo pluralistico fondate sull'economia di mercato, sia lo sviluppo di una sempre più profonda interdipendenza fra di esse e, quindi, il progressivo affermarsi di una società mondiale di tipo pluralistico. Per questo appare del tutto ragionevole e non dettato da spirito di superiorità affermare che i fondamentali principi della cultura politica europeo-occidentale debbano caratterizzare sia l'ordine interno delle società che man mano si modernizzano, sia lo Stato mondiale indispensabile per governare pacificamente la società mondiale in via di formazione. L'accusa di eurocentrismo deve semmai essere rivolta, si può osservare in questo contesto, a coloro che nel mondo occidentale tendono a negare che le altre tradizioni culturali possano recepire i principi politici fondamentali della nostra cultura, e disegnano un mondo prossimo venturo fatalmente dominato dallo scontro fra le civiltà, dopo che si è esaurito lo scontro Est-Ovest (13).

Ciò precisato, sono ancora necessari — sempre rimanendo nel contesto della chiarificazione nei suoi aspetti fondamentali del nesso fra costruzione della pace e costruzione dello Stato mondiale — due ulteriori precisazioni circa le premesse ineludibili per giungere all'obiettivo dell'unificazione mondiale. Una di queste premesse consiste nella generalizzazione della democrazia liberale (con l'indispensabile complemento rappresentato dalla istituzionalizzazione della solidarietà sociale) su scala planetaria. Gli Stati non democratici in effetti non solo non sono in grado di realizzare in modo duraturo la pace interna, ma sono anche strutturalmente indisponibili alla limitazione della sovranità verso

l'esterno e quindi all'unificazione sovranazionale (salvo che nella forma delle unificazioni imperiali-egemoniche), dal momento che si fondano sul potere illimitato dei governanti all'interno. Ciò non significa che si potrà cominciare a costruire lo Stato mondiale solo allorché in tutti gli Stati del mondo si saranno affermati regimi democratici. Ma è evidente che anche per questa ragione non potrà che trattarsi di un processo graduale e a tempi lunghissimi, destinato a coinvolgere inizialmente le zone più avanzate del mondo sul piano del progresso tecnico-scientifico, civile e politico-democratico, e ad estendersi in coincidenza con l'avanzamento del progresso in tutte le zone del mondo. La seconda premessa fondamentale della costruzione della statualità mondiale è l'organizzazione del mondo in un numero limitato di federazioni democratiche di dimensioni continentali o subcontinentali. Da una parte, è evidente che il processo di unificazione mondiale non può che procedere per grandi tappe storiche, ed appare quindi logico che quelle di fondamentale importanza siano costituite dalle aggregazioni federali sovranazionali nelle zone più avanzate e più interdipendenti del mondo, che possono pertanto fungere da battistrada. Dall'altra parte, è impensabile la formazione di un funzionale e duraturo Stato federale mondiale, che abbia come suoi membri diretti centinaia di Stati di grandi, medie, piccole e piccolissime dimensioni. Se, per ipotesi puramente astratta, si arrivasse a una simile costruzione, l'equilibrio federale finirebbe fatalmente per essere compromesso o dalle spinte centralistiche, cui non potrebbero resistere efficacemente Stati troppo piccoli e numerosi, o dalle tendenze egemoniche degli Stati più grandi, o infine dalle tendenze verso la frammentazione, nel caso in cui per prevenire le spinte centralistiche fossero attribuiti poteri troppo limitati al governo federale mondiale. Solo un sistema federale mondiale avente come suoi solidi pilastri un numero limitato di vaste federazioni regionali sarebbe per contro in grado di realizzare un equilibrio federale stabile e funzionale (14).

Va sottolineato a conclusione di questa riflessione che l'idea della Federazione europea come prima tappa fondamentale nel processo di costruzione dell'unità mondiale è già presente nel più grande teorico della pace, cioè in Kant, e viene sistematicamente ribadita dai massimi esponenti dell'idea dell'unità europea — ricordo in particolare Giuseppe Mazzini (15), John Robert Seeley (16), Lord Lothian (17) e Luigi Einaudi (18) — fino al *Manifesto di Ventotene* che ha dato inizio alla lotta politica per la Federazione europea.

La critica federalista del pacifismo e dell'internazionalismo.

Prima di passare ad esaminare la problematica dell'attualità storica della lotta per la pace, dobbiamo ancora completare il discorso sullo Stato federale mondiale come strumento per la realizzazione della pace perpetua, chiarendo come questa concezione distingua l'approccio federalista da quelli propri del pacifismo e dell'internazionalismo. Questi due orientamenti in effetti convergono sostanzialmente sul terreno dei valori con il federalismo, in quanto la pace è il loro valore-guida, ma se ne distanziano in modo netto nell'indicazione dei mezzi per realizzare la pace. Proprio sotto quest'ultimo aspetto il pacifismo e l'internazionalismo si distinguono, a loro volta, l'uno dall'altro e devono perciò essere esaminati separatamente, anche se va riconosciuto che nella pratica si riscontrano molto spesso commistioni fra i due orientamenti (19).

Per quanto riguarda il pacifismo, la sua caratteristica fondamentale è quella di ricondurre le guerre essenzialmente all'aggressività umana, sia essa interpretata secondo schemi psicanalitici, che secondo schemi etico-religiosi. E' immediatamente evidente la differenza fra questo approccio e quello federalista. Le teorie pacifiste, se non sono integrate da una chiara consapevolezza circa la capacità delle istituzioni politiche di condizionare e anche, in una certa misura, di modificare i comportamenti umani, tendono a vedere come rimedio fondamentale contro la guerra l'educazione su base etico-religiosa, o su base psicanalitica. *Il federalismo sostiene per contro la possibilità di creare delle istituzioni che, pur senza eliminare l'aggressività umana, siano in grado di rendere impossibile la guerra e, quindi, sappiano canalizzare le tendenze aggressive verso comportamenti non distruttivi.* Questa aspettativa ha, come si è visto, un fondamento nell'esperienza storica, la quale indica come il moderno Stato sovrano abbia saputo realizzare il controllo dell'aggressività all'interno. Perché non è possibile che lo stesso processo si realizzi alla lunga nei rapporti internazionali (20)?

Ai fini della realizzazione della pace, il federalismo non attribuisce ovviamente un'importanza strategica al momento educativo e della testimonianza, come tendono invece a fare i gruppi pacifisti che si rifanno a concezioni religiose, morali e psicologiche della pace. Usando la terminologia di un grande teorico della ragion di Stato del XVI secolo, Giovanni Botero (21), si può dire che i veri pacifisti (non coloro che strumentalizzano le parole d'ordine pacifiste per perseguire altri obiettivi) operano sul terreno della carità, mentre *i federalisti operano sul terreno della politica intesa come grande carità.* La politica in senso al-

to, che cioè persegue grandi disegni diretti a far progredire l'umanità verso la sua piena emancipazione, si propone precisamente di affrontare alla radice le situazioni che stimolano i comportamenti caritatevoli e di testimonianza. Questi comportamenti, va ancora detto, pur non essendo in grado, in quanto tali, di produrre istituzioni più avanzate, sono importanti ai fini della creazione di un clima favorevole alla lotta politica per la costruzione della pace.

Veniamo ora alla contrapposizione fra federalismo e internazionalismo, che richiede un discorso più ampio e articolato (22). L'internazionalismo è un orientamento proprio delle grandi ideologie che a partire dalla fine del XVIII secolo, cioè dalla rivoluzione francese, hanno messo in moto processi di cambiamento profondo delle strutture dello Stato moderno. Queste ideologie sono il liberalismo, la democrazia e il socialismo (nella versione socialdemocratica e in quella comunista), i quali hanno la loro base filosofica diretta o indiretta nella spinta emancipatrice e universalistica dell'illuminismo. La componente internazionalistica di queste ideologie si articola in due aspetti fondamentali.

Il primo è l'orientamento cosmopolitico. Esso esprime l'idea che è impossibile pensare i valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia sociale come principi validi per un solo paese e limitati al solo spazio nazionale. Poiché è intrinseco alla natura di questi valori il carattere dell'universalità, la loro realizzazione nell'ambito nazionale non può essere vista che come una tappa necessaria ad aprire la strada alla loro estensione a livello europeo e mondiale. Il secondo aspetto è la teoria del primato della politica interna, una concezione delle relazioni internazionali, delle cause della guerra e dei mezzi per realizzare la pace secondo la quale la guerra dipende da determinate strutture interne degli Stati. Pertanto l'eliminazione della guerra e l'instaurazione di un sistema di durature relazioni pacifiche fra gli Stati non può che essere la conseguenza del superamento di tali strutture interne.

L'ideologia liberale, quella democratica e quella socialista divergono nettamente nell'individuare le strutture interne considerate come la radice della politica di potenza e quelle invece in grado di superarla. Concretamente: il pensiero liberale individua la causa fondamentale delle guerre nella struttura politica aristocratico-assolutista e in quella economica mercantilista-protezionista e si aspetta di conseguenza che l'affermarsi di governi rappresentativi (sulla base del suffragio ristretto ai soli abbienti) e della separazione dei poteri da un lato, e lo sviluppo del commercio internazionale dall'altro spengano le tendenze bellicose degli Stati; il pensiero democratico chiama in causa il carattere autoritario dei

governi e vede quindi la pace come la conseguenza automatica dell'instaurazione della sovranità popolare; il pensiero socialista vede infine nello sfruttamento dei lavoratori proprio del capitalismo moderno la causa ultima dell'imperialismo e delle guerre e indica perciò nella lotta per la giustizia sociale (che per la corrente socialdemocratica significa l'introduzione dello Stato sociale nel quadro liberaldemocratico, mentre per quella comunista vuol dire l'abolizione completa della proprietà privata dei mezzi di produzione e la dittatura del proletariato) la via del superamento dell'antagonismo fra le classi e nello stesso tempo dell'instaurazione della pace. Al di là di queste differenze, il nocciolo comune dell'approccio internazionalistico consiste nel ritenere che un mondo di Stati liberali e, rispettivamente, democratici, socialisti e comunisti sarebbe guidato da idee liberali e, rispettivamente, democratiche, socialiste e comuniste e implicherebbe quindi l'eliminazione dei fenomeni connessi con la politica di potenza, dipendenti dalla realizzazione ancora incompleta o non universale dei principi di organizzazione interna dello Stato affermati da tali ideologie.

Come è facile vedere, il contrasto fra questo approccio, che riduce in sostanza la politica estera a funzione della politica interna, e l'approccio federalista non potrebbe essere più netto. Sul piano dei valori i federalisti sono cosmopoliti, sia perché credono nell'universalità della democrazia (che, per essere effettiva, deve integrarsi organicamente con il liberalismo e la giustizia sociale), sia perché hanno nella pace universale il loro valore-guida. D'altra parte, nella dottrina federalista c'è un legame organico con la teoria della ragion di Stato. Perciò i federalisti vedono che esiste un nesso inscindibile fra politica di potenza e struttura anarchica della società degli Stati, riconoscono, su tale base, una sostanziale autonomia della politica estera rispetto alla politica interna, e percepiscono altresì come la priorità della sicurezza esterna rappresenti un ostacolo fondamentale alla piena realizzazione della democrazia. Donde la convinzione che, ai fini della costruzione della pace, non siano sufficienti le lotte ispirate dalle ideologie internazionaliste, che puntano fondamentalmente ai cambiamenti interni, mentre, sul piano internazionale, hanno come espressioni organizzativo-istituzionali le associazioni internazionali, a livello della società civile, e l'organizzazione internazionale (dalla Società delle Nazioni all'Organizzazione delle Nazioni unite), a livello dei rapporti fra i governi. Occorre invece perseguire il superamento dell'anarchia internazionale tramite legami federali che eliminino la sovranità statale assoluta.

Che questo approccio sia più valido di quello internazionalista non è

solo una questione di fede, ma è dimostrato dall'esperienza storica a partire dalla rivoluzione francese. In effetti i profondi cambiamenti, gradualisti o rivoluzionari, di regime, che hanno caratterizzato il sistema europeo degli Stati e, quindi, quello mondiale, hanno certo cambiato molte cose sul piano interno e su quello internazionale, ma non la tendenza delle classi politiche a considerare prioritaria la sicurezza esterna rispetto ad ogni altra esigenza e a comportarsi secondo i dettami della ragion di Stato, prescindendo regolarmente dalle affinità di tipo ideologico fra gli Stati.

Questa considerazione generale deve essere meglio spiegata in riferimento all'internazionalismo democratico contemporaneo. Incominciamo da alcune precisazioni. In primo luogo, se storicamente l'ideologia democratica si è contrapposta anche duramente a quella liberale e a quella socialdemocratica, oggi per contro è abbastanza generale nei paesi avanzati la tendenza a ritenere che il sistema democratico debba necessariamente essere integrato dai principi liberali, come garanzia contro la tirannide della maggioranza, e dallo Stato sociale, come condizione perché tutti i cittadini possano essere effettivamente liberi ed eguali. Alla base di questa convergenza, che non esclude diversità di accentuazioni e quindi lotte fra progressisti e conservatori che però non mettono in discussione il sistema democratico come casa comune, c'è il progresso economico-sociale, che ha portato al superamento, se non dei conflitti fra i diversi settori della società, certamente dello scontro esistenziale fra classi antagonistiche. In secondo luogo, l'internazionalismo democratico ha oggi una posizione dominante nel mondo, dal momento che dopo il crollo del comunismo sovietico non c'è più una significativa dottrina internazionalistica alternativa a quella democratica. In terzo luogo, l'internazionalismo democratico è il vero interlocutore del federalismo, il quale è sempre stato antagonista rispetto alle tendenze totalitarie sia di destra che di sinistra.

Ciò precisato, va sottolineato che la critica federalista nei confronti dell'internazionalismo democratico non implica la convinzione che l'affermarsi del regime democratico sia irrilevante rispetto al problema del superamento dell'anarchia internazionale. In realtà la premessa ineliminabile dell'affermarsi di legami federali fra gli Stati è, come si è già accennato, il loro carattere democratico, sia perché lo Stato federale altro non è che un sistema costituzionale capace di estendere il governo democratico su scala sempre più ampia fino a comprendere il mondo intero, sia perché un potere autoritario o totalitario che non accetta limiti all'interno non può accettarne dall'esterno, se non imposti con la forza.

Ma allora si avrebbe l'instaurazione di un impero e non di una federazione.

Se la democrazia è dunque la premessa dell'instaurazione della pace, rimane il fatto che essa non porta automaticamente al raggiungimento di questo obiettivo, dal momento che di per sé non implica il superamento dell'anarchia internazionale. Questa affermazione, va ancora osservato, non è contraddetta in modo convincente dalle ricerche degli studiosi di ispirazione internazionalistica democratica, secondo le quali l'esperienza storica indica una netta prevalenza delle guerre che contrappongono gli Stati non democratici fra di loro o agli Stati democratici rispetto alle guerre fra questi ultimi; una cosa che, secondo queste analisi, appare particolarmente evidente nell'epoca successiva al 1945, in cui si sarebbe instaurata una sorta di «pace perpetua separata» fra le democrazie (23). Queste considerazioni, che evidentemente contestano la tesi del nesso inscindibile fra pace e superamento della sovranità statale assoluta, in realtà non tengono conto di alcuni fatti: della condizione nucleare che ha reso inconcepibile la guerra fra le grandi potenze; dell'affermarsi dopo il 1945 dell'egemonia statunitense sulle democrazie; dell'avvio, nel quadro dell'egemonia americana, in Europa occidentale di un approfondito processo di integrazione sovranazionale (che vedremo a fondo più avanti) caratterizzato dalla presenza di embrioni federali e dal raggiungimento di un livello di interdipendenza tale da rendere di fatto impossibile una guerra fra gli Stati-membri.

In realtà il non riconoscere che non basta la democrazia per ottenere la pace, la quale richiede, per essere perpetua, solidi legami federali, indica che l'internazionalismo democratico resta in definitiva prigioniero dell'ideologia nazionale, che induce a ritenere insuperabile la pluralità degli Stati sovrani.

L'attualità storica della lotta per la pace.

Abbiamo visto finora perché il federalismo è lo strumento istituzionale necessario per realizzare la pace. Passiamo ora ad esaminare le fondamentali ragioni per cui la costruzione della pace, da un modello normativo fondato sulla ragion pura, è diventata, a partire dagli anni della seconda guerra mondiale e dell'immediato dopoguerra, un vero e proprio programma politico che ha nella pace il proprio obiettivo supremo. Come per quanto riguarda il discorso sul modello dello Stato mondiale, che rende razionalmente pensabile l'obiettivo della pace perpetua, anche il discorso sull'impegno politico per la costruzione della pace è caratteriz-

zato da un rapporto articolato con il realismo politico. La divergenza circa la possibilità storica di impegnarsi per il superamento dell'anarchia internazionale — che riflette in definitiva una divergenza sul piano dei valori — si associa con una impostazione del discorso sulla strategia che proprio nell'utilizzazione degli insegnamenti provenienti dalla tradizione del realismo politico trova i fondamenti sia della sua specificità che della sua superiorità rispetto agli altri approcci al problema della costruzione della pace.

Partiamo dalla divergenza rispetto al realismo politico. Essere convinti che la questione del superamento dell'anarchia internazionale sia storicamente attuale non va disgiunto dalla consapevolezza che lo Stato federale mondiale è un obiettivo a lunghissimo termine, raggiungibile attraverso una serie di tappe storiche e, quindi, implicante l'impegno di numerose generazioni. Questa consapevolezza si accompagna, d'altra parte, alla ferma convinzione che non solo si debba, ma che ci si possa impegnare con effettive possibilità di successo per obiettivi che sono parziali rispetto al traguardo finale, ma che nondimeno costituiscono un effettivo avanzamento in tale direzione. Essi hanno senso pieno solo in quanto momenti concreti di un disegno storico di progressivo ampliamento delle dimensioni della statualità democratica fino a coprire il mondo intero. Alla base di questo modo di vedere c'è fondamentalmente una percezione piena delle conseguenze, sull'evoluzione degli Stati e delle relazioni fra di essi, dei cambiamenti epocali indotti dalla rivoluzione industriale avanzata, che poi si è sviluppata in rivoluzione tecnico-scientifica. I realisti prendono in considerazione i fenomeni di importanza cruciale rappresentati dalla crescente interdipendenza economica fra gli Stati, dall'avvento delle armi di distruzione di massa, dall'interdipendenza ecologica e dalla crisi degli equilibri ecologici globali, ma poiché il loro orientamento valutativo li induce a concepire come insuperabile la pluralità degli Stati sovrani, non riescono a percepire che questi sviluppi hanno introdotto un fattore nuovo di enorme portata: *la crisi storica del sistema degli Stati sovrani, una situazione cioè che rende non solo imperativo sul piano etico, ma anche fondato su basi politiche reali l'impegno a favore del superamento dell'anarchia internazionale.*

Il concetto di crisi del sistema degli Stati sovrani è l'aspetto storico-sociale dell'ideologia federalista, che ha nella pace il suo aspetto di valore e nello Stato federale il suo aspetto di struttura. E' cioè il complesso di argomentazioni dirette a mettere in luce l'attualità storica del problema del superamento dell'anarchia internazionale. Questo aspetto del

paradigma federalista, alla cui elaborazione e progressivo affinamento hanno contribuito soprattutto Luigi Einaudi, la scuola federalista inglese (Lord Lothian, Lionel Robbins e Barbara Wootton), Altiero Spinelli e Mario Albertini (24), si fonda sull'utilizzazione creativa degli insegnamenti fondamentali proposti dalla teoria del materialismo storico. In questa sede è sufficiente ricordare che i federalisti hanno recepito dai teorici del materialismo storico che l'evoluzione del modo di produrre — cioè 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 — determina in ultima istanza la struttura e le dimensioni dello Stato. Ed hanno di conseguenza saputo vedere che, come il passaggio dal modo di produzione agricolo a quello industriale ha dato luogo alle trasformazioni interne dello Stato moderno in direzione del liberalismo, della democrazia e dello Stato sociale, così l'avanzamento della rivoluzione industriale e il passaggio alla rivoluzione tecnico-scientifica hanno mutato la base economico-sociale degli Stati, facendo diventare centrale il problema della dimensione degli Stati e aprendo quindi la fase storica della crisi del sistema degli Stati sovrani (25). Ciò ricordato, il discorso relativo a questa problematica può essere riassunto riportando schematicamente tre argomentazioni cruciali.

La prima argomentazione riguarda la portata dell'interdipendenza economica che si è venuta sviluppando, con l'avanzamento della rivoluzione industriale, nel corso del XX secolo. Essa ha fatto emergere l'esigenza imprescindibile di creare Stati di dimensioni continentali per evitare la decadenza economico-sociale e, quindi, l'arresto del progresso democratico. D'altro canto ha avviato un processo destinato, in tempi lunghi, a rendere obsoleti anche gli Stati di dimensioni continentali e a porre di conseguenza all'ordine del giorno, per non bloccare il progresso, l'unificazione politica dell'intera umanità. La presa di coscienza delle implicazioni politiche dell'interdipendenza economica è la chiave indispensabile per capire gli sviluppi fondamentali del XX secolo. L'inadeguatezza delle dimensioni degli Stati nazionali europei è la causa profonda della decadenza del primato mondiale delle grandi potenze europee (la fine della centralità del sistema europeo degli Stati) e dell'affermarsi di un sistema mondiale degli Stati dominato dalle potenze di dimensioni continentali, USA e URSS. La decadenza degli Stati nazionali ha dapprima prodotto un generale arresto del progresso democratico, il diffondersi di tendenze autoritarie e totalitarie nelle situazioni di crisi più acuta. In questo quadro si è affermato il tentativo nazista di soluzione egemonico-

imperiale del problema di dar vita a uno Stato europeo di dimensioni continentali; il che è stato accompagnato da un crescendo di orrori culminato nel genocidio sistematico. Il crollo della potenza degli Stati nazionali europei, in seguito all'esito conclusivo dell'epoca delle guerre mondiali (le guerre più distruttive che la storia abbia mai conosciuto), ha aperto la strada allo smantellamento degli imperi coloniali e soprattutto al processo di unificazione europea, tendente al superamento su base pacifica e democratica del problema delle dimensioni inadeguate degli Stati nazionali. Questo processo, che è ancora inconcluso, ha cambiato radicalmente la situazione in Europa nel senso della ripresa dello sviluppo economico-sociale, del progresso democratico e della pacificazione ed ha altresì stimolato processi analoghi, ancorché assai meno profondi, in altre aree del mondo, cioè le cosiddette integrazioni regionali. La crescita dell'interdipendenza si è manifestata, in modo meno rapido e profondo ma con continuità, anche sul piano mondiale e ha subito, dopo la fine della guerra fredda (26), una forte accelerazione, che ha trovato un riflesso nell'affermarsi del neologismo «globalizzazione». Si è quindi venuto formando un sistema economico mondiale sempre più integrato, dominato dagli USA, e che è caratterizzato da aspetti di accelerata crescita economica e nello stesso tempo dal persistere di un enorme divario fra il Nord e il Sud del mondo. L'interdipendenza economica mondiale ha stimolato la formazione di organizzazioni economiche internazionali (il GATT-WTO, il FMI, la Banca mondiale, l'OCSE, il G7), che non hanno prodotto un livello di integrazione paragonabile a quello europeo, ma che fanno intravedere il problema dell'unificazione mondiale come un orizzonte non più utopico, per quanto lontano.

La seconda argomentazione individua come fattore della crisi storica del sistema degli Stati sovrani l'emergere delle sfide non solo al progresso ma addirittura alla stessa sopravvivenza dell'umanità derivanti dalla scoperta delle armi di distruzione di massa e dal degrado degli equilibri ecologici globali. Queste sfide erano già intuite dal *Manifesto di Ventotene*, anche se non erano ancora chiaramente visibili come lo sarebbero diventate progressivamente nei decenni successivi. L'analisi contenuta nel *Manifesto* e negli altri fondamentali scritti federalisti del periodo della seconda guerra mondiale ha d'altra parte fornito il punto di vista adeguato per inquadrare nei suoi giusti termini questa problematica.

Il nesso fra la distruttività della guerra moderna e l'attualità storica del problema del superamento dell'anarchia internazionale è stato immediatamente colto con riferimento all'integrazione europea. Questo processo, che contiene la prospettiva concreta del superamento degli Stati sovrani

in una regione del mondo di importanza cruciale, è legato, come si è detto, al fenomeno della decadenza economica degli Stati nazionali europei. Ma questa spinta ha chiaramente operato in sinergia con il fatto che i conflitti fra gli Stati nazionali europei hanno prodotto le guerre più terribili della storia, che si sono concluse con l'inizio dell'era atomica. L'alternativa «unirsi o perire», che Aristide Briand aveva posto alla base della sua proposta di unità europea del 1929 (27), è così diventata un fattore politicamente operativo.

Di fronte allo sviluppo delle armi di distruzione di massa il punto di vista federalista ha inoltre permesso di cogliere fino in fondo la portata di questo cambiamento epocale. Esso ha in sostanza messo all'ordine del giorno della storia il problema del superamento della guerra come strumento per risolvere i conflitti fra gli Stati, dal momento che una guerra generale implicante l'impiego su larga scala delle armi di distruzione di massa significherebbe non la continuazione della politica con altri mezzi, bensì la fine della politica come conseguenza di un suicidio collettivo. Alla luce di questa novità inaudita il discorso dei realisti sulla deterrenza appare inadeguato. E' vero che il sistema della deterrenza ha reso inconcepibile una guerra fra le grandi potenze. E quanto questo dato sia rilevante è emerso in modo particolarmente netto in occasione della fine del sistema bipolare. La deterrenza e il costo degli armamenti sono stati in effetti uno dei fattori fondamentali che hanno portato al superamento della guerra fredda e alla dissoluzione del sistema sovietico, dal momento che hanno eliminato la possibilità del ricorso alla soluzione estrema di una guerra generale come mezzo per cercare di salvare un impero dispotico e hanno spostato il confronto essenzialmente sul terreno, rivelatosi alla lunga perdente per l'URSS, dell'efficienza economica. D'altra parte, pensare che l'inconcepibilità di una guerra generale fra le grandi potenze costituisca un rimedio duraturo contro il rischio dell'olocausto nucleare è un atteggiamento tutt'altro che realistico. Non solo non c'è una garanzia assoluta che la deterrenza non fallisca, ma l'inevitabile proliferazione delle armi di distruzione di massa è anche destinata — in un contesto caratterizzato dalla cronica instabilità del mondo arretrato — a metterle in mano di Stati privi di meccanismi democratici di controllo del potere e guidati da classi dirigenti estremiste e fanatiche, o addirittura di gruppi terroristici che non hanno un territorio in grado di fungere da ostaggio della deterrenza. In realtà la deterrenza e le stesse politiche di sicurezza dirette al controllo e alla riduzione degli armamenti non possono che avere un valore provvisorio, rappresentare cioè il contesto in cui si deve, se si vuol essere davvero realisti, perseguire concretamente il

disegno difficilissimo e a lunghissimo termine, ma privo di valide alternative, dell'eliminazione strutturale della possibilità delle guerre (28). Si tratta, in altre parole, di costruire la statualità democratica mondiale, incominciando con l'unificazione europea e le altre unificazioni regionali (29), che saranno in grado di pacificare interi sistemi regionali di Stati e quindi costituiranno un grandioso passo avanti verso la pace mondiale.

Analogo discorso si deve fare per quanto riguarda il pericolo dell'olocausto ecologico. La cooperazione internazionale non può essere considerata altro che un rimedio provvisorio, che deve trovare il suo coerente sviluppo nell'allargamento progressivo delle dimensioni della statualità. Solo lungo questa strada è possibile controllare sviluppi, che, lasciati alla completa discrezione dei singoli Stati, sono destinati a produrre catastrofi indicibili su scala continentale e globale.

La terza argomentazione riguarda infine in modo specifico i fattori oggettivi che, nel contesto storico caratterizzato dall'interdipendenza economica e dalle sfide esistenziali che abbiamo or ora visto, hanno permesso che l'impegno federalista per la pace diventasse politicamente operativo. *Anzitutto, la crisi del sistema degli Stati sovrani ha prodotto una crisi di legittimità, che si manifesta in una diffusa sfiducia nella capacità degli Stati di affrontare efficacemente i problemi fondamentali della nostra epoca e quindi nella aspirazione allo sviluppo della cooperazione al di là delle frontiere statali e al connesso superamento della sovranità assoluta.* Questa tendenza si è manifestata in modo particolarmente intenso in Europa dopo il 1945, in connessione con il carattere particolarmente avanzato della crisi degli Stati nazionali europei. E' emerso in effetti, come dimostrano i sondaggi dell'opinione pubblica effettuati nel corso del dopoguerra, un europeismo diffuso e maggioritario che condivide, per quanto in modo confuso, l'ideale dell'unità europea. Al di fuori dell'Europa questa crisi di legittimità degli Stati sovrani è soltanto embrionale, ma comunque indicativa di un trend che agisce in profondità.

L'impegno federalista a favore della pace può dunque ottenere una effettiva forza politica attraverso la creazione di un movimento per l'unificazione sovranazionale e la mobilitazione del consenso popolare e ciò riguarda in particolare l'europeismo che è la punta più avanzata della crisi storica della legittimità del sistema degli Stati sovrani. Ma c'è un altro fondamentale fattore oggettivo (connesso con quello appena visto) idoneo a fornire alla lotta federalista per il superamento dell'anarchia internazionale delle possibilità effettive di successo politico. L'inade-

guatezza oggettiva del sistema degli Stati sovrani e le stesse generiche aspirazioni sovranazionali delle opinioni pubbliche spingono con forza crescente i governi a cooperare; e la cooperazione, nelle situazioni di crisi più avanzata, dà vita a forme di integrazione particolarmente approfondite, all'integrazione sovranazionale. Il passaggio dalla cooperazione internazionale all'integrazione sovranazionale non mette in moto un meccanismo di sviluppo automatico verso la statualità democratica sovranazionale. Crea però una situazione contraddittoria e perciò dinamica e apre spazi di azione politica efficace alla lotta federalista per la pace (30). Il problema decisivo è quello della capacità di sfruttare questi spazi, cioè, in altre parole, il problema della strategia. A questo punto del discorso sulla crisi storica del sistema degli Stati sovrani riemerge la crucialità del rapporto con il realismo politico. E' precisamente il nesso fra federalismo e realismo la ragione specifica della capacità di elaborare un discorso strategico valido, di sfuggire, quindi, sia alle tentazioni della semplice testimonianza, sia alle trappole di una visione evolucionistica e in definitiva provvidenzialistica dei processi di cooperazione internazionale e di integrazione sovranazionale. E' questo il tema degli ultimi due capitoli di questo scritto.

La strategia della lotta federalista per la pace.

In una presentazione sintetica del discorso federalista sulla strategia l'attenzione deve essere concentrata su due aspetti essenziali, che sono strettamente collegati ma vanno analiticamente distinti e separatamente illustrati. Essi riguardano l'individuazione dell'ostacolo fondamentale che deve essere affrontato dalla lotta federalista e l'indicazione della Federazione europea come obiettivo prioritario nel processo di costruzione della pace.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si deve partire da una geniale osservazione di Altiero Spinelli circa la difficoltà della lotta per la Federazione europea, cioè della lotta per la pace che passa dalla testimonianza all'impegno politico concreto. Ebbene, secondo il fondatore del MFE *i governi democratici nazionali sono allo stesso tempo strumenti e ostacoli rispetto all'obiettivo della Federazione europea* (31). Vediamo che cosa ciò significa.

Se la premessa imprescindibile dell'unificazione pacifica e federale fra gli Stati è la loro struttura repubblicana (in senso kantiano), è evidente che l'unificazione non può che fondarsi su libere decisioni dei governi democratici nazionali. L'unificazione imposta con la forza da una poten-

za egemonica, oltre a non essere pacifica, non può che dar vita a un impero dispotico. Ma c'è un'altra ragione che rende i governi nazionali democratici attori imprescindibili del processo di unificazione europea, e cioè il fatto che essi sono strutturalmente costretti dalla situazione storica delineatasi dopo la seconda guerra mondiale ad attuare una politica di unificazione europea, dal momento che il collasso degli Stati nazionali europei li ha posti di fronte all'alternativa «unirsi o perire».

Se per queste ragioni i governi democratici nazionali sono strumenti, essi tendono d'altra parte a ostacolare il raggiungimento della Federazione europea, che sola sarebbe in grado di rendere irreversibile l'unificazione europea. Creare la Federazione europea non significa semplicemente delegare dei poteri ad organi sovranazionali, mantenendo però il potere di decisione in ultima istanza nelle mani dei governi nazionali. Significa trasferire in modo definitivo la sovranità a uno Stato sovranazionale, che lascerà una fortissima autonomia agli Stati nazionali, ma li priverà della caratteristica della sovranità assoluta. La resistenza strutturale dei governi nazionali di fronte a questa prospettiva ha il suo fondamento nella legge dall'autoconservazione del potere. Come chiarisce la teoria della ragion di Stato, già a partire da Machiavelli, i possessori e gestori del potere statale tendono inesorabilmente a conservarlo e a rafforzarlo. In questo comportamento non è in gioco principalmente il gusto personale per il potere (anche se questo fattore può avere un certo peso), bensì il fatto che il potere politico (in ultima analisi il monopolio della forza legittima) è la condizione della sopravvivenza e dello sviluppo della società. Perciò la legge dell'autoconservazione del potere vale anche per gli Stati democratici, che possono sempre scivolare nell'anarchia se il potere politico si indebolisce, ed è un ostacolo decisivo al trasferimento di sovranità anche in un contesto caratterizzato dall'alternativa «unirsi o perire».

Va a questo punto ricordata una importante distinzione — per quanto riguarda la resistenza al trasferimento della sovranità anche negli Stati democratici — fra i corpi permanenti del potere esecutivo, quali la diplomazia e l'alta burocrazia civile e militare, e il personale politico transitorio, cioè i capi di Stato e di governo e i ministri. La resistenza più forte deriva normalmente dai primi, i quali, con il trasferimento della sovranità, sono destinati a subire in modo più immediato limitazioni sostanziali in termini di potere e di status. Inoltre i corpi permanenti del potere esecutivo, che sono stati costruiti storicamente per amministrare la sovranità statale assoluta, sono diventati i naturali depositari delle tradizioni nazionalistiche. Per i titolari politici della sovranità la situa-

zione è più complessa per almeno tre ragioni: non avendo una posizione di potere permanente, hanno una possibilità relativamente maggiore di diventare membri della classe politica sovranazionale; sono espressione di partiti democratici i quali hanno nelle loro piattaforme ideologiche una componente internazionalistica che comprende, sia pure in termini generici, l'idea dell'unità europea; hanno un rapporto diretto con l'opinione pubblica, la quale nei paesi in cui il fenomeno generale della crisi degli Stati nazionali si manifesta in modo più acuto tende in maggioranza ad essere favorevole all'unificazione europea. Questa distinzione ha grande importanza, come si vedrà più avanti, in riferimento al problema della procedura per creare le istituzioni federali. Rimane nondimeno il fatto che i governi democratici nazionali, considerati nella loro struttura complessiva, hanno un atteggiamento negativo rispetto all'unificazione federale. Essi sono pertanto portati, se non interviene un efficace fattore esterno alla logica del loro comportamento, a consentire soltanto a un tipo di unificazione che non comporti il trasferimento irrevocabile della sovranità. Questo fattore è rappresentato dall'intervento di un soggetto politico capace di forzare democraticamente i governi nazionali, facendo leva sulle contraddizioni oggettive in cui essi si vengono a trovare in conseguenza della crisi storica degli Stati nazionali.

Vediamo anzitutto la premessa oggettiva del passaggio al federalismo sovranazionale. Essa è costituita dalla maturazione della crisi storica degli Stati nazionali fino al punto in cui diventa politicamente attuale l'alternativa «unirsi o perire». La decadenza prodotta dalla crescita dell'interdipendenza economica non è una condizione sufficiente a rendere possibile l'unificazione federale europea fintantoché gli Stati nazionali sono potenti e la politica di potenza non è condizionata dall'inconcepibilità di una guerra generale fra le grandi potenze. In queste condizioni, in effetti, la tendenza delle classi politiche a conservare e rafforzare il potere nazionale può contare sulla capacità di mantenere il consenso delle popolazioni e di canalizzarlo verso politiche espansionistiche. L'affermazione di Norman Angell nel 1911, secondo cui l'intensificazione dei commerci e l'intreccio di interessi che ne derivava avevano ormai raggiunto un grado tale da rendere la guerra impossibile, trova la sua replica tragica nell'epoca delle guerre mondiali (32). La situazione cambia in modo decisivo solo in seguito al crollo del sistema europeo degli Stati che, con il concorso determinante della guerra fredda e della pressione esercitata dal potere egemonico americano sull'Europa occidentale, apre la strada al processo di integrazione comunitaria. Qui la formidabile forza inerziale della tendenza all'autoconservazione del

potere si manifesta nel rinvio *sine die* dello sbocco federale (che pure è indicato nella Dichiarazione Schuman), ma è messa in seria difficoltà dalle contraddizioni prodotte dal passaggio dalla semplice cooperazione internazionale all'integrazione sovranazionale.

Queste contraddizioni sono fundamentalmente due. La prima è rappresentata dalla precarietà e dall'inefficienza dell'unificazione funzionalistica. Le istituzioni funzionalistico-comunitarie, sebbene in esse siano presenti degli embrioni federali, sono caratterizzate dalle decisioni unanimi dei governi sulle questioni fondamentali. Perciò sono strutturalmente deboli e si dimostrano incapaci di agire efficacemente nei momenti difficili, quando i problemi da affrontare sono di rilevanza cruciale. Da qui la lentezza decisionale, i continui rinvii, la precarietà che caratterizzano in modo permanente lo sviluppo dell'integrazione europea e che producono una frustrazione delle aspettative da esso alimentate, la quale può, a sua volta, essere trasformata in sostegno a soluzioni federali. Al deficit di efficienza si somma il deficit democratico. Da una parte, l'integrazione funzionalistico-comunitaria produce un meccanismo decisionale sovranazionale, per quanto poco efficiente, e un'interdipendenza in profondità che svuotano progressivamente di capacità decisionale i sistemi democratici nazionali. Dall'altra parte, non viene creato un sistema democratico sovranazionale pienamente sviluppato, dal momento che a tale livello restano dominanti le procedure intergovernative e tecnocratiche. Il paradosso per cui dove si decide non c'è un sistema pienamente democratico e dove questo esiste, a livello nazionale, non si prendono più decisioni di importanza strategica è destinato a produrre un disagio crescente nei partiti e nell'opinione pubblica di orientamento democratico. Questo disagio può sboccare in una crisi fatale della democrazia, ma può altresì essere indirizzato verso l'idea della democrazia sovranazionale.

In sostanza, l'attualità politica dell'alternativa «unirsi o perire» ha portato i governi nazionali su un piano inclinato, in una situazione cioè sempre più insostenibile, che non comporta alcun automatismo verso un esito positivo — l'alternativa agli Stati nazionali sovrani può essere la disgregazione micronazionalistica —, ma che apre concretamente la strada al superamento del sistema degli Stati sovrani in Europa. La condizione perché ciò avvenga è che alla presenza di una situazione oggettiva che rende possibile un cambiamento rivoluzionario si associ l'intervento di un soggetto politico che abbia la capacità di sfruttare le possibilità che la situazione offre. Questo soggetto è un movimento per la Federazione europea autonomo dai governi e dai partiti nazionali e

capace di esercitare su di essi una pressione democratica tale da spingerli a fare ciò che spontaneamente essi non sono disposti a fare.

Gli insegnamenti del realismo politico relativi ai soggetti dei cambiamenti rivoluzionari hanno una storia plurisecolare che parte del famoso passo del *Principe* di Machiavelli (ripetutamente citato da Spinelli) sugli introduttori dei nuovi ordini, che debbono saper forzare e non semplicemente pregare se vogliono riuscire nei loro propositi. Proprio perché si ispira a questa tradizione, *il discorso federalista sulla strategia ha il suo capitolo centrale nella definizione dell'autonomia che deve contraddistinguere il movimento per la Federazione europea, perché esso sia effettivamente in grado di perseguire e realizzare il suo obiettivo*. Il tema dell'autonomia federalista si concretizza in tre principi fondamentali sul piano politico, organizzativo e finanziario, che sono stati teorizzati soprattutto da Mario Albertini e messi in pratica dal Movimento federalista europeo sotto la sua guida (33).

Il primo principio, quello dell'*autonomia politica*, si manifesta anzitutto nella formazione di un movimento e non di un partito. Esso deve infatti proporsi di riunire, ovviamente in un'organizzazione sovranazionale, tutti i sostenitori dell'idea della Federazione europea i quali appartengono a diversi orientamenti ideologici (con l'ovvia esclusione dei sostenitori di ideologie totalitarie) e a diversi ceti sociali. D'altra parte, la lotta per la conquista del potere nazionale (che diventerebbe l'obiettivo fondamentale del movimento per la Federazione europea, se esso si costituisce in forma di partito) finirebbe fatalmente per indebolire la lotta per il trasferimento di una parte sostanziale di questo potere a istituzioni sovranazionali. A questa scelta è connesso il rifiuto da parte del nucleo di militanti che hanno assicurato la direzione e la gestione del MFE di identificarsi con un qualsiasi partito nazionale. In tal modo è stato possibile instaurare, nei momenti opportuni, utilissimi rapporti di collaborazione e di alleanza tattica con i partiti democratici — un certo numero di esponenti dei quali sono diventati membri del Movimento —, salvaguardando allo stesso tempo pienamente l'indipendenza federalista.

Il principio dell'*autonomia organizzativa* ha riguardato la formazione e la selezione dei militanti. Esse sono state guidate dall'esigenza di evitare i condizionamenti che sarebbero stati imposti al Movimento da un apparato amministrativo pesante e costoso, dipendente perciò inevitabilmente, per la sua sopravvivenza, essenzialmente da finanziamenti esterni. Di conseguenza si è giunti a stabilire che tutti i militanti federalisti fossero militanti a mezzo tempo, con un lavoro in grado di garantire la loro indipendenza economica, pur consentendo loro di disporre di un

sufficiente tempo libero da dedicare all'attività federalista. In tal modo si è potuto creare un'organizzazione poco costosa e quindi totalmente al riparo da qualsiasi tentativo di pressione o di ricatto da parte di qualunque forza politica o economica.

Il terzo principio è, infine, quello dell'*autonomia finanziaria* e ha avuto come sua istituzione specifica l'autofinanziamento. Esso significa concretamente che i militanti reclutati dall'organizzazione dei federalisti italiani hanno sempre saputo che il lavoro federalista non avrebbe mai procurato loro denaro, ma al contrario gliene sarebbe costato. Questa impostazione, che è diventata la base finanziaria del MFE, non ha impedito che esso ricevesse anche finanziamenti esterni, ma essi sono stati usati soprattutto per finanziare azioni specifiche, mentre la struttura permanente dell'organizzazione ha sempre funzionato grazie alle sue «risorse proprie»; il che ha rappresentato una condizione ulteriore della sua impermeabilità a qualsiasi influenza esterna.

Al di là di tutto ciò, il fondamento basilare dell'autonomia politica, organizzativa e finanziaria del MFE è rappresentato dall'*autonomia culturale*. Solo una forte motivazione culturale (oltre ovviamente a quella morale), cioè il raggiungimento della consapevolezza che la dottrina federalista ha qualcosa di realmente nuovo da dire, in termini di valori e di comprensione della situazione storica, rispetto al pensiero politico dominante può in effetti alimentare un impegno a lungo termine, spesso faticoso e difficile, e che rinuncia alle motivazioni del potere e del denaro, in un numero di militanti sufficiente per costituire una forza federalista autonoma in grado di incidere sulla realtà.

Il fondamento basilare dell'autonomia culturale dei federalisti è la demistificazione dell'ideologia nazionale che è un'operazione molto complessa (34). Non si tratta infatti semplicemente di rifiutare la scelta nazionalistica, in quanto orientamento valutativo opposto a quelli della pace e del cosmopolitismo, che consiste nella convinzione della superiorità della propria nazione rispetto a tutte le altre e, quindi, nella giustificazione dell'oppressione degli altri gruppi nazionali che può giungere fino alla pratica del genocidio. La demistificazione dell'ideologia nazionale significa altresì essere consapevoli dell'incapacità delle ideologie dominanti di derivazioni illuministica (il liberalismo, la democrazia e il socialismo) di concepire l'effettivo superamento degli Stati nazionali sovrani. Queste ideologie sono universaliste e quindi favorevoli in termini di principio all'unificazione sovranazionale. Nello stesso tempo però tendono a mitizzare gli Stati nazionali, che sono visti come istituzioni «naturali», in quanto fondate sulle preesistenti nazioni; non riescono

così a vedere che sono gli Stati a creare le nazioni e non viceversa, e non percepiscono di conseguenza con chiarezza che gli Stati nazionali sono delle istituzioni storicamente determinate e perciò storicamente superabili. Questa automistificazione, che deriva in ultima analisi dalla tendenza all'autoconservazione del potere, spinge strutturalmente i governi e i partiti democratici nazionali a concepire l'unificazione sovranazionale più come cooperazione (per quanto approfondita) fra gli Stati che come trasferimento irrevocabile della sovranità nazionale a istituzioni federali.

Se la demistificazione dell'ideologia nazionale costituisce il fondamento culturale basilare dell'autonomia federalista, essa deve tradursi sul piano pratico nell'esigenza vitale per i militanti federalisti di denunciare sistematicamente i limiti dell'internazionalismo. La denuncia deve essere ovviamente estesa alle teorie funzionalistiche, le quali puntano sull'automatismo dell'integrazione comunitaria e non percepiscono fino in fondo la capacità di resistenza del potere nazionale proprio perché non si sono pienamente affrancate dall'ideologia nazionale che cela la vera natura del potere politico. Ciò vale in altri termini anche per il pacifismo che, proprio perché non ha alcuna consapevolezza della problematica della statualità in generale, è facilmente strumentalizzabile dalla tendenza alla conservazione della sovranità statale assoluta. E' vero che con gli internazionalisti, i funzionalisti e i pacifisti c'è convergenza sul piano dei valori, e quindi un impegno fondamentale del federalismo organizzato consiste nello sforzo di coinvolgerli nella lotta per gli obiettivi federalisti. Questa operazione può però riuscire solo se i militanti federalisti sono chiaramente consapevoli che questi approcci sono inadeguati di fronte al problema della costruzione della pace e che la specificità del federalismo consiste proprio nel loro superamento. In caso contrario, il dialogo con gli internazionalisti, i funzionalisti e i pacifisti porta alla perdita dell'identità e, quindi, dell'autonomia federalista.

Occorre infine sottolineare un importante aspetto etico-psicologico dell'autonomia federalista. Essa si fonda sulla convinzione da parte dei militanti federalisti di svolgere un ruolo insostituibile, in mancanza del quale, cioè, la lotta per la pace è destinata a fallire. Ne deriva il rifiuto strutturale di ogni forma di provvidenzialismo e di conseguenza la consapevolezza della responsabilità storica dei federalisti e del fatto che i loro errori possono avere conseguenze fatali per il progresso dell'umanità. Questo indispensabile senso di fierezza non deve però tradursi in intellettualistico disprezzo nei confronti dei sostenitori non federalisti del valore prioritario della pace, ma deve accompagnarsi al riconoscimento che esistono altri ruoli indispensabili e degni di grande apprezzamento.

L'esempio più calzante che si può fare a questo riguardo è quello di molti gruppi eco-pacifisti che operano attraverso le organizzazioni non governative impegnate sul terreno dei diritti umani, dell'aiuto allo sviluppo, dei problemi connessi con l'emigrazione, della salvaguardia dell'ambiente, e così via. Questo tipo di impegno rientra, è vero, più nella sfera della carità (35) che in quella della grande carità, la quale può essere perseguita solo in una prospettiva federalista. Ma poiché la grande carità ha tempi lunghi e lunghissimi, c'è un ruolo positivo della carità che deve essere apprezzato in tutto il suo valore. L'importante è evitare la confusione dei diversi ruoli, che non può che produrre l'inconcludenza e in definitiva la sterilità.

Fin qui abbiamo visto il nesso fra la necessità dell'autonomia federalista e la presa d'atto che i governi democratici nazionali sono nello stesso tempo strumenti e ostacoli rispetto all'unificazione federale. Da questa fondamentale variabile indipendente del discorso federalista sulla strategia deriva una conseguenza di importanza decisiva anche in relazione alla procedura necessaria per costruire l'unità europea: per realizzare le istituzioni federali, in mancanza delle quali l'integrazione rimane inevitabilmente precaria e reversibile, è indispensabile imporre il metodo dell'assemblea costituente contro il metodo diplomatico delle conferenze intergovernative.

Il metodo della costituente europea, che ha come modello paradigmatico la Convenzione di Filadelfia che elaborò nel 1787 la prima costituzione federale della storia, significa sostanzialmente tre cose: il conferimento del compito di definire le istituzioni europee ad un organo di tipo parlamentare, che, a differenza delle conferenze diplomatiche, delibera in sedute aperte al controllo da parte dell'opinione pubblica; le deliberazioni con voto a maggioranza invece che sulla base del principio dell'unanimità che costituisce la regola primaria delle conferenze diplomatiche; la ratifica a maggioranza del progetto approvato dall'Assemblea costituente, che entrerà in vigore solo fra i paesi ratificanti. La scelta di questa procedura, si fonda non solo sul richiamo ai principi della democrazia, bensì anche su considerazioni dettate dal realismo politico. Il punto fondamentale è che sulla base delle deliberazioni unanimi e segrete dei governi nazionali e delle diplomazie la tendenza alla conservazione della sovranità assoluta è inesorabilmente destinata a dimostrarsi più forte della necessità di una efficace unificazione. Per contro con il metodo costituente democratico l'orientamento a favore di istituzioni federali sarebbe incomparabilmente più forte perché si farebbe sentire in modo decisivo l'europeismo largamente diffuso nell'opinione pubblica

(soprattutto nei paesi in cui è più matura la crisi degli Stati nazionali) e negli stessi partiti democratici e di orientamento internazionalistico.

*Per queste ragioni l'obiettivo strategico della lotta federalista è sempre stato quello di strappare ai governi l'attivazione di una procedura costituente democratica. Il perseguimento di questo obiettivo non ha escluso l'impegno per obiettivi intermedi quali l'esercito europeo, l'elezione diretta del Parlamento europeo, la moneta europea. Ma si è trattato di obiettivi idonei a mettere sul tappeto alcuni dei fondamenti della sovranità, e quindi effettivamente strumentali rispetto alla possibilità di attivare la procedura costituente democratica. Si è trattato e si tratta, in altre parole, di un *gradualismo costituzionale* (36), che non ha nulla a che fare con l'appoggio a battaglie di tipo funzionalistico o settoriale. Il sostegno da parte dei federalisti del gradualismo funzionalistico finirebbe in effetti per compromettere l'identità della forza federalista e, quindi, la sua capacità di sfruttare le contraddizioni dell'integrazione funzionalistico-comunitaria.*

I deficit sul piano dell'efficienza e della democrazia che caratterizzano strutturalmente l'integrazione europea pongono, come si è detto, su un piano inclinato i governi nazionali, e il loro sfruttamento è precisamente la leva su cui far forza per cercare di strappare l'attivazione della procedura costituente democratica. Condurre in modo efficace questa operazione non presuppone solamente l'esistenza di una forza federalista autonoma, ma implica altresì la capacità di impiegarla in modo efficace. In questo contesto ha un peso determinante *la capacità di mobilitare l'opinione pubblica* e quindi di imporre nei momenti decisivi — quando le contraddizioni producono situazioni di crisi acuta — la superiorità della discriminante fra chi è favorevole alla Federazione europea e chi difende la sovranità nazionale rispetto alle contrapposizioni che occupano normalmente la scena politica nazionale. *Questa capacità è una componente imprescindibile della strategia federalista e se essa manca, o è insufficiente, l'autonomia federalista diventa fine a sé stessa e quindi settarismo* (37).

La priorità della lotta per la Federazione europea.

Il realismo politico fornisce, come si è visto nel capitolo precedente, gli strumenti teorici indispensabili per individuare l'ostacolo fondamentale che la lotta federalista per la pace deve superare, e la natura del soggetto politico idoneo a questo compito. Nel discorso federalista-realista sulla strategia finora svolto sono anche venute alla luce le

considerazioni che portano a vedere nella lotta per la Federazione europea l'impegno prioritario che deve contraddistinguere una lotta per la pace, cioè per la Federazione mondiale, che non voglia limitarsi alla pura testimonianza e si proponga di incidere nella realtà politica. Da una parte, la crisi storica del sistema degli Stati sovrani è il contesto che rende storicamente attuale il discorso kantiano sulla necessità di superare l'anarchia internazionale, che apre, in altre parole, la fase federalista della storia mondiale, nella quale la forma statale federalista è la sola in grado di controllare il processo di aumento dell'interdipendenza. Dall'altra parte, la crisi del sistema degli Stati sovrani, se costituisce un contesto di rilevanza globale, ha però un andamento fortemente diseguale. La crisi degli Stati nazionali europei rappresenta in effetti la punta più avanzata, e quindi l'anello debole della catena. In Europa si è pertanto formato il piano inclinato e sono maturate con ciò le condizioni oggettive per la crescita di una forza federalista in grado di dare concretamente avvio alla costruzione della pace. Donde appunto la priorità della lotta per la Federazione europea. Si tratta ora di chiarire in modo più approfondito come questo impegno prioritario si inquadra con coerenza nel progetto complessivo che ha come suo obiettivo ultimo la Federazione mondiale.

In questo contesto deve essere anzitutto concentrata l'attenzione sul fatto che la Federazione europea è la prima e ineludibile tappa storica in direzione del traguardo della Federazione mondiale. In proposito, sono rilevanti soprattutto tre ordini di considerazioni (38).

In primo luogo, la Federazione europea rappresenterà un pilastro fondamentale di una futura Federazione mondiale. Questa, come si è già accennato, potrà essere un sistema politico-statale funzionale e duraturo solo se poggerà su di un numero limitato di grandi federazioni regionali democratiche. E d'altra parte solo delle grandi democrazie federali costituiranno dei regimi repubblicani in senso kantiano, cioè fondati sui valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia. E quindi avranno la possibilità strutturale di stringere un patto federale mondiale, anche se non mancherà in esse l'ostacolo rappresentato dalla tendenza all'autoconservazione del potere. Mentre finora la sola federazione continentale in grado di fungere da pilastro del futuro Stato mondiale è quella degli Stati Uniti d'America, con la nascita della Federazione europea ne avremo due. E avremo perciò compiuto un grandioso balzo in avanti, che dovrà essere seguito dalla democratizzazione e federalizzazione della Cina, dal consolidamento della democrazia federale nell'India, dalla creazione di altre federazioni regionali in Asia, in America latina, e in Africa (in cui peraltro è ancora incompiuto il processo di formazione

della statualità moderna).

In secondo luogo, la Federazione europea costituirebbe un modello di grandissima forza attrattiva per il resto del mondo. Si deve, a questo proposito, tener presente che l'unificazione federale americana si è realizzata in una zona periferica (allora) del mondo avanzato e ha coinvolto dei piccoli Stati appena emancipatisi dal colonialismo britannico e privi di radici storiche. Per contro l'unificazione federale europea comporterebbe la pacificazione definitiva — con il superamento della sovranità assoluta e, quindi, il disarmo degli Stati nazionali europei storicamente consolidati — della regione più dinamica ma anche più turbolenta della storia moderna, che ha prodotto le guerre mondiali ed è stata teatro della guerra fredda e, successivamente, delle guerre balcaniche. Lo sviluppo dell'unificazione europea, pur nella sua incompletezza, ha cambiato radicalmente la situazione dell'Europa occidentale, nel senso della crescita del benessere e del consenso al sistema democratico. E soprattutto ha introdotto una prassi che — contrariamente alla politica nazionalistica tendente a spostare con la forza i confini nazionali (per ottenere «spazi vitali» per lo sviluppo delle diverse nazioni e perseguire una mitica coincidenza fra le dimensioni degli Stati e le dimensioni delle nazioni) e a discriminare e ad opprimere le minoranze culturali, linguistiche e religiose — persegue il superamento della rilevanza dei confini, per ottenere tramite l'integrazione sovranazionale pacifica uno spazio adeguato di sviluppo per tutte le nazioni, e si impegna a tutelare le minoranze. Con l'allargamento all'Europa centrale e orientale (che presuppone, per riuscire effettivamente, il salto federale dell'integrazione europea), la pacificazione si estenderebbe a questa zona e si realizzerebbe la sola alternativa possibile alla disgregazione della regione in una moltitudine di piccoli Stati monoetnici, che implica inevitabilmente la prassi mostruosa della pulizia etnica.

Se si tiene conto che l'Europa è la zona complessivamente più avanzata del mondo moderno, la quale ha inventato la scienza moderna, l'industria, la democrazia e il nazionalismo che hanno avuto tanti imitatori in tutto il mondo, la sua pacificazione federale dimostrerebbe con la forza irrefutabile dei fatti che è possibile estendere la pacificazione ad altre aree del mondo e, quindi, all'intera umanità. L'effetto imitativo, che il sia pure incompleto e quindi ancora precario processo di integrazione europea ha indotto in altre zone, favorendo processi di integrazione regionale aventi come modello quello europeo, risulterebbe rafforzato in modo decisivo. Per contro il fallimento dell'integrazione europea avrebbe una terribile esemplarità negativa. Rafforzerebbe automaticamente e

in modo probabilmente fatale tutte le tendenze alla frammentazione e alla disgregazione che sono operanti nel mondo e che traggono alimento sia dall'instabilità prodotta dalla dissoluzione del sistema bipolare, sia dal processo di globalizzazione, che opera per ora essenzialmente come una forza della natura non adeguatamente incanalata dalla progettualità razionale.

Il ruolo determinante che la Federazione europea è chiamata a svolgere rispetto al processo di unificazione mondiale si basa — e questo è il terzo ordine di considerazioni — anche sulle tendenze di fondo che caratterizzeranno la sua politica internazionale e che dipenderanno essenzialmente dalla sua ragion di Stato. Il concetto di ragion di Stato ci permette di capire che la politica estera, che si svolge sempre all'ombra dei rapporti di forza, è d'altra parte fortemente condizionata nelle sue scelte concrete da fattori quali la specifica situazione internazionale con i suoi equilibri e i suoi trends (ad esempio, nella attuale situazione storica, le sfide che rendono necessaria l'unificazione mondiale e alimentano processi di integrazione al di là delle barriere nazionali), la posizione e il peso del singolo Stato nell'equilibrio di potenza e nel sistema economico internazionale, la struttura politico-costituzionale. Ciò precisato, si può fondatamente affermare che *la ragion di Stato della Federazione europea sarà sì caratterizzata dalla tendenza a perseguire gli interessi particolari dell'Europa, ma anche da una forte spinta oggettiva a favore di una politica diretta verso l'unificazione mondiale.*

Come si è visto prima, con la creazione della Federazione europea si affaccerebbe sulla scena mondiale, accanto agli Stati Uniti d'America, un altro soggetto statale atto a costruire le istituzioni della pace perpetua. La Federazione europea avrebbe però — e questo è il punto essenziale — una attitudine assai più marcata, rispetto alla superpotenza d'oltre Atlantico, a svolgere tale ruolo. In effetti la struttura federale degli Stati Uniti ha subito una forte degenerazione in direzione dell'accentramento — soprattutto attraverso la creazione di un enorme apparato militare-industriale — causata dal fatto che questo paese è stato chiamato dalla storia a svolgere un ruolo egemonico su scala non solo regionale, bensì mondiale. La politica egemonica americana ha svolto in questo secolo una funzione enormemente positiva per il progresso dell'umanità che si è manifestato in particolare nell'aver sconfitto le alternative fascista e comunista alla democrazia liberale e nell'aver favorito in modo decisivo l'avvio dell'integrazione europea; ma nello stesso tempo ha fatto nascere una radicata mentalità nazionalistico-imperiale, che possiede una grande forza d'inerzia, in quanto è un fattore decisivo del consenso interno,

e che ostacola la presa di coscienza della necessità di una politica estera orientata verso l'unificazione mondiale e quindi verso il superamento delle sovranità statali particolari.

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

Se questi sono gli impulsi fondamentali provenienti dalla ragion di Stato europea, si deve anche aggiungere che l'Europa acquisterà con la sua unità la piena autonomia dagli Stati Uniti e rafforzerà quindi automaticamente l'autonomia della Cina, dell'India e del Giappone. Ciò comporterà il passaggio da un sistema internazionale fondato sull'egemonia, sia pur declinante, degli Stati Uniti a un sistema pluripolare. Esso sarà completato dal progresso delle integrazioni regionali verso la statualità che sarà favorito, oltre che dall'esempio europeo, dal fatto che in presenza di un sistema mondiale, i cui poli siano Stati di dimensioni continentali, le potenze medie e piccole conteranno sempre meno e l'eclissi di fatto della loro sovranità diventerà sempre più evidente. In questo contesto, che sarà condizionato dalla spinta all'unificazione mondiale derivante dalla globalizzazione e dalle sfide alla sopravvivenza dell'umanità di cui si è detto, è ragionevole dunque aspettarsi una forte politica europea a favore dell'unificazione mondiale. Di questa politica è azzardato prevedere le concrete linee di sviluppo perché, oltre a presupporre un salto federale che non si è ancora compiuto, si svolgerà

in un contesto mondiale che nel frattempo potrà cambiare. Si possono però individuare delle tendenze di fondo. Due vanno in particolare sottolineate.

Da una parte la Federazione europea tenderà a favorire lo sviluppo dei paesi arretrati, e quindi le integrazioni regionali (due problemi organicamente connessi), perché solo progredendo in questa direzione sarà possibile rimediare a sempre più pericolose situazioni di instabilità, aprire importanti mercati e controllare emigrazioni «bibliche», che finiranno per diventare incompatibili con il progresso democratico in Europa. In questo contesto la scelta obbligata sarà in particolare un grande Piano Marshall europeo per il Mediterraneo meridionale, il Medio Oriente e l'Africa. Esso dovrà subordinare — sul modello del Piano Marshall americano che ha permesso l'avvio dell'integrazione europea — un aiuto di dimensioni adeguate, sul piano economico e su quello della sicurezza, allo sviluppo della integrazione regionale e del progresso sul piano dei diritti umani. Dall'altra parte, la Federazione europea avrà non solo l'interesse, ma anche la possibilità effettiva (in quanto avrà raggiunto l'autonomia internazionale) di portare avanti un rafforzamento decisivo dell'organizzazione internazionale globale (ONU, WTO, FMI) e cioè della *governance* mondiale. Venendo meno la situazione di asimmetria che caratterizza le organizzazioni internazionali in conseguenza dell'egemonia americana, diventerebbero possibili grandi innovazioni e si porrebbero le premesse per l'apertura di una nuova fase storica avente al suo centro la costruzione del governo mondiale. E' evidente che le condizioni oggettive favorevoli potranno essere sfruttate pienamente se svolgerà adeguatamente il suo ruolo una forza federalista autonoma.

Se, sulla base di quanto detto finora, è chiara la priorità della lotta per la Federazione europea, occorre ora sottolineare nella parte conclusiva di questo scritto le implicazioni pratiche che ne derivano in ordine al problema della coerenza fra impegno europeista e impegno mondialista. Da una parte, l'affermazione dell'obiettivo dello Stato federale mondiale è un aspetto essenziale del federalismo, non solo in quanto indica l'obiettivo ultimo della lotta federalista (che quindi permette di individuare con rigore gli avanzamenti parziali), ma anche perché attiva le motivazioni indispensabili — la lotta per la pace e quindi per l'emancipazione piena dell'umanità — per i militanti di una forza politica rivoluzionaria. Se non si crede nella possibilità della piena emancipazione dell'umanità, sia pure attraverso un percorso di lunghissimo termine e di parziali ma concreti avvicinamenti storici, si cade fatalmente nell'accettazione opportunistica dell'esistente. Dall'altra parte, solo indivi-

duando e seguendo la giusta via di avanzamento — cioè la Federazione europea — si mantiene aperto il percorso storico verso l'unificazione mondiale. Il fallimento dell'impresa dell'unificazione europea significherebbe infatti il ritorno all'anarchia medioevale, in una situazione storica in cui però l'umanità ha a disposizione le possibilità tecnologiche di autodistruggersi.

Da ciò consegue che *solo l'impegno europeistico ha valore strategico mentre quello mondialistico ha carattere prestrategico*, in senso lato culturale. Pertanto, se è evidente che i federalisti in Europa devono concentrare integralmente il proprio impegno politico sull'obiettivo della Federazione europea, dovrebbe essere altresì chiaro che i federalisti presenti in altre parti del mondo, e che, date le circostanze obiettive, operano sul terreno prestrategico, dovrebbero prioritariamente appoggiare la lotta federalista in Europa. Il che non toglie che debbano impegnarsi a favore delle integrazioni regionali e della democratizzazione delle unioni regionali già esistenti (India, Cina, Russia). L'errore fondamentale che deve essere evitato — e ciò vale essenzialmente per i federalisti attivi in Europa, perché è qui che si svolge la battaglia decisiva — è di presentare l'impegno per la Federazione mondiale, come un impegno politico concreto e, quindi, di carattere strategico. L'affermarsi di una simile posizione significherebbe lo scivolamento verso le posizioni pacifiste e internazionaliste e, quindi, la perdita dell'autonomia federalista. D'altro canto, si contribuirebbe a fornire alle resistenze nazionalistiche al trasferimento della sovranità in Europa il comodo alibi della fuga in avanti sul terreno mondialistico.

NOTE

(1) Si vedano, per questo confronto, M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993 e L. Levi, *Il federalismo*, Milano, F. Angeli, 1987.

(2) Cfr. S. Pistone (a cura di), *L'idea dell'unificazione europea dalla prima alla seconda guerra mondiale*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975; ID. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1945-1954*, Milano, Jaca Book, 1992; ID. (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1954-1969*, Università di Pavia, 1996; ID., «Europeismo», in *Enciclopedia delle scienze sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2000; A. Landuyt e D. Preda (a cura di), *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, 2 voll., Bologna, Il Mulino, 2000.

(3) Cfr. M. Albertini, *La politica e altri saggi*, Milano, Giuffrè, 1963; S. Pistone, *F. Meinecke e la crisi dello Stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli, 1969; ID. (a cura di), *Politica di potenza e imperialismo. L'analisi dell'imperialismo alla luce della dottrina*

della ragion di Stato, Milano, F. Angeli, 1973; ID., *L. Dehio*, Napoli, Guida, 1977; ID., «Imperialismo», «Ragion di Stato», «Relazioni internazionali», in *Dizionario di politica*, diretto da N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, Torino, UTET, 1990.

(4) Un sintetico ed efficace inquadramento della corrente realistica nell'ambito della teoria delle relazioni internazionali si trova in J. J. Roche, *Théories des relations internationales*, Parigi, Editions Montchrestien, 1999 (trad. it., *Le relazioni internazionali. Teorie a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2000).

(5) Cfr. N. Machiavelli, *Il Principe*.

(6) Cfr. F. Rossolillo, «La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto», in *Il Federalista*, XXXVII (1995), n. 3.

(7) Cfr. I. Kant, *La pace, la ragione e la storia*, a cura di M. Albertini, Bologna, Il Mulino, 1985.

(8) A questo riguardo va ricordata la chiarificatrice osservazione di Seeley (*Introduction to Political Science*, Londra, Macmillan, 1902) secondo cui «la libertà interna di uno Stato è inversamente proporzionale alla pressione esercitata sui suoi confini».

(9) E' importante sottolineare a questo riguardo che Kant, proprio perché non era un ingenuo pacifista, ha saputo vedere come la guerra sia anche un fattore decisivo di progresso storico, in quanto spinge i governanti a migliorare le condizioni di vita dei sudditi, onde rafforzare il loro consenso nei confronti della politica di potenza del proprio Stato. Nello stesso tempo ha saputo prevedere che il progresso continuo dell'efficacia degli armamenti avrebbe finito per far prevalere gli aspetti puramente distruttivi delle guerre e porre l'esigenza vitale del loro superamento.

(10) E' stato sostenuto (G. Marini, «Kants Idee einer Weltrepublik», in P. J. M. Van Tongeren et al., *Eros and Eris*, Kluwer Academic Publishers, Netherland, 1992) che Kant prospetta la formazione di uno Stato federale mondiale, allorché usa l'espressione *Weltrepublik*, e quindi un termine, *Republik*, che nel suo pensiero è sinonimo di Stato. Rimane il fatto che le sue ambiguità terminologiche indicano una non chiara conoscenza del modello federale e che questa lacuna deve essere chiaramente sottolineata anche per controbattere la tendenza degli internazionalisti a vedere in Kant un sostenitore del loro approccio.

(11) Cfr. L. Levi, «La federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali», saggio introduttivo all'ultima edizione di A. Hamilton, J. Madison, J. Jay, *Il federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(12) La chiara distinzione fra la confederazione, che rimane sul terreno dell'anarchia internazionale, e lo Stato federale, che la supera, ha permesso a Hamilton di approfondire gli insegnamenti provenienti dai teorici della ragion di Stato. Si veda L. Levi, «Il Federalist e la teoria della ragion di Stato», in *Il pensiero politico*, XXI, 1988, n. 1.

(13) Cfr. S. P. Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, New York, Simon and Schuster, 1996 (trad. it. *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997).

(14) Cfr. S. Pistone, «La politica di sicurezza dell'Unione europea», in *Il Federalista*, XXXIV (1992), n. 2.

(15) Cfr. M. Albertini, *Il Risorgimento e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1979.

(16) Cfr. J. R. Seeley, *The United States of Europe* (1971), trad. it. in *Il Federalista*, XXXI (1989), n. 2.

(17) Cfr. Lord Lothian, *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986.

(18) Cfr. L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Bologna, Il Mulino, 1986, e U. Morelli, *Contro il mito dello Stato sovrano. Luigi Einaudi e l'unità europea*, Milano, F. Angeli, 1990.

(19) Cfr. S. Pistone, «La teoria federalista della guerra e della pace», in *Verso la pace*,

Torino, Scuola di Pace di Boves, 1990.

(20) Un esponente di rilievo della corrente pacifista nell'ambito della teoria delle relazioni internazionali è J. W. Burton (*World Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972), il quale ha un orientamento fortemente mondialista ma contrario alla statualità sovranazionale. Cfr. J. J. Roche, *op. cit.*

(21) Su Giovanni Botero, la cui opera più importante è *Della ragion di Stato* del 1589, si veda Botero e la «Ragion di stato», Atti del convegno in memoria di Luigi Firpo (Torino 8-19 marzo 1990), a cura di Enzo Baldini, Firenze, Olschki, 1992.

(22) Cfr. L. Levi, «Che cos'è l'internazionalismo», in *Il Federalista*, XXXIII (1991), n. 3 e «Internazionalismo», in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996.

(23) Cfr. per un buon inquadramento da un punto di vista realista di questa corrente A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, Il Mulino, 1997.

(24) Cfr. M. Albertini, *Il federalismo*, cit. e A. Spinelli, *La crisi degli Stati nazionali*, a cura di L. Levi, Bologna, Il Mulino, 1991. Va sottolineato che solo con Spinelli e Albertini il concetto di crisi degli Stati sovrani diventa l'aspetto teorico di un programma politico.

(25) Cfr. F. Rossolillo, *Senso della storia e azione politica*, Milano, Giuffrè, 1972; L. Levi, *L'internationalisme ne suffit pas. Internationalisme marxiste et fédéralisme*, Lione, Fédérop, 1984; G. Montani, *Il federalismo, l'Europa e il mondo*, Manduria, Lacaita, 1999.

(26) La fine della guerra fredda e l'implosione del blocco sovietico hanno chiaramente un legame con lo sviluppo dell'interdipendenza economica, che ha reso vieppiù insostenibile, man mano che le informazioni circolavano, l'arretratezza economica derivante dalla chiusura autarchica, oltre che dal peso della corsa agli armamenti.

(27) Cfr. S. Minardi, *Origini e vicende del progetto di Unione europea di Briand*, Caltanissetta, Salvatore Sciascia, 1994.

(28) Cfr. S. Pistone, «La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea», in *Il Dibattito Federalista*, 1997, n. 1, e «La difesa europea», in *Il Dibattito Federalista*, 1999, n. 1.

(29) Sulle integrazioni regionali come via maestra al superamento del sottosviluppo si veda G. Montani, *Il Terzo mondo e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1980.

(30) Nell'ambito dell'approccio realista la problematica dell'integrazione europea viene esaminata, ma viene vista esclusivamente come una forma di cooperazione intergovernativa e, di conseguenza, non si percepisce la sua tendenza a produrre contraddizioni acute che aprono spazi a cambiamenti radicali. Cfr., a titolo esemplificativo, S. Hoffmann, *The European Sisyphus: Essays on Europe 1964-1994*, Boulder, Westview Press, 1995.

(31) Cfr. A. Spinelli, *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989.

(32) Cfr. N. Angell, *The Great Illusion*, New York, Putnam, 1911 e S. Pistone, *L'integrazione europea. Uno schizzo storico*, Torino, UTET, 1999.

(33) Cfr. M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.

(34) Cfr. M. Albertini, *Lo Stato nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1996 e *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.

(35) Il fatto che le ONG siano *one issue movements* indica che la loro azione si pone sostanzialmente al di fuori della logica della politica la quale ha come proprio specifico obiettivo la realizzazione della sintesi fra le diverse rivendicazioni. Questo discorso non vale ovviamente per i Verdi in quanto partito politico.

(36) Cfr. M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, cit.

(37) La mobilitazione delle aspirazioni, presenti nell'opinione pubblica, alla cooperazione pacifica al di là dei confini nazionali deve ovviamente essere sorretta dalla chiara consapevolezza dell'insostituibile ruolo di avanguardia svolto dal federalismo organizzato. Non si deve mai dimenticare che è quest'ultimo il soggetto rivoluzionario e non le aspirazioni sovranazionali presenti nell'opinione pubblica, che, lasciate alla loro spontaneità, non sono in grado di superare l'idea della collaborazione internazionale. Vale per la battaglia federalista quello che Lenin diceva in riferimento alla lotta socialista rivoluzionaria: la classe operaia può spontaneamente giungere a una coscienza tradeunionistica, mentre solo il partito può essere pienamente consapevole dell'obiettivo rivoluzionario. Va ricordato che Spinelli proviene dalla scuola leninista ed è questa una ragione fondamentale per cui ha saputo impostare una valida strategia federalista.

(38) Cfr. F. Rossolillo, «Federazione europea e Federazione mondiale», in *Il Federalista*, XLI (1999), n. 2, e S. Pistone, «L'unificazione europea e la pace del mondo», in U. Morelli (a cura di), *L'Unione europea e le sfide del XXI secolo*, Torino, Celid, 2000.

Discussioni

SULL'ATTUALITA' DEL FEDERALISMO MONDIALE

Nicoletta Mosconi è rimasta sola nella discussione sulle relazioni tra federalismo europeo e federalismo mondiale. Eppure si tratta di un dibattito di vitale importanza per chi è interessato ai destini del federalismo come progetto politico e come movimento organizzato. Non è facile spiegare perché ciò sia accaduto. Io credo che ciò dipenda in parte dalla difficoltà di avventurarsi tra le vette impervie della teoria e in parte dalla priorità che in questo momento va data all'impegno per la Costituzione europea da parte di chi partecipa attivamente alla vita politica del Movimento federalista europeo.

L'intervento, pubblicato sul n. 1, 2000 di *Il Federalista* (1), mi chiama in causa, pur nominandomi soltanto in una nota, come rappresentante di una delle due posizioni emerse in seno al MFE relative al posto da attribuire all'obiettivo della Federazione mondiale nella politica federalista. Non essendo citate altre persone o altri scritti, se non il mio articolo pubblicato sul n. 3, 1999 del *Federalista* (2), ne traggio la conclusione che le obiezioni mosse ai federalisti mondiali siano rivolte a quanto ho scritto nell'articolo sopra ricordato.

Tre sono gli argomenti utilizzati contro i federalisti mondiali. Essi a) stabiliscono un'equazione tra interdipendenza globale e unificazione mondiale; b) rinunciano al federalismo per ripiegare su posizioni internazionalistiche e funzionalistiche; c) pretendono di avere una strategia, mentre non esistono le condizioni per un impegno su questo terreno.

Interdipendenza e unificazione.

L'intento è quello di fornire una *more geometrico demonstratio*. Il ragionamento pone con forza problemi centrali, anche se le soluzioni proposte non sono sempre convincenti. Semplifica e a volte distorce le posizioni che respinge. Tipica sotto questo profilo è la discussione sulla relazione tra interdipendenza e unificazione. L'uso della parola «unificazione» nel senso di unificazione politica è una scelta terminologica che Albertini ha proposto in uno dei suoi ultimi scritti (3). La mia scelta è

diversa, ma non contraddice il pensiero di Albertini. Semplicemente uso la parola «unificazione» in un contesto più ampio di quello politico. Invece di impiegare la distinzione tra integrazione e unificazione, distinguo due gradi di un unico processo di unificazione: quello sociale e quello politico. Lo stesso Albertini ha usato infinite volte le espressioni «unificazione del mondo» e «unificazione del genere umano» per designare un processo di carattere sociale, che non ha ancora assunto un rilievo politico (4). Anch'io ho usato l'espressione in questa accezione.

In ogni caso non si può ipotizzare che nell'articolo sopra citato io abbia stabilito un'equazione meccanica tra interdipendenza e unificazione politica. Infatti ho scritto con una formulazione che non può suscitare equivoci: «*La fine della guerra fredda non ha coinciso con l'avvio di un processo di unificazione politica mondiale*» (e ho sottolineato questa frase) (5). In altri termini, a mio avviso, attualmente non è in corso un processo di unificazione politica del mondo. Anche a me non è sfuggito il fatto che, per il momento, nessun governo ha formulato il disegno di unificare il mondo sotto l'autorità di un governo federale. L'ipotesi che ho formulato nel citato articolo è che l'avvio di questo processo presuppone la formazione della Federazione europea, che ho definito «il veicolo del federalismo nel mondo», e la conseguente modifica dei rapporti di potere nel mondo, tale da rendere possibile una *equal partnership* euro-americana, intesa come presupposto per l'avvio di relazioni cooperative tra tutte le grandi regioni del mondo.

Naturalmente, non ho preteso di formulare nulla di più di una semplice ipotesi, che la storia dovrà confermare o smentire. Tuttavia, se vogliamo cercare di fare una discussione seria sull'unificazione del mondo, il punto sul quale è necessario un approfondimento è quello che riguarda «l'autonomia relativa della politica» rispetto all'evoluzione del modo di produrre.

Albertini, nel saggio nel quale distingueva l'integrazione dall'unificazione, metteva in guardia contro le interpretazioni meccanicistiche della relazione tra un determinato grado di integrazione e il corrispondente grado di unificazione, secondo cui a ogni grado di sviluppo dei processi storico-sociali dovrebbe corrispondere un uguale grado di evoluzione dei processi politico-istituzionali. In realtà, la relazione è più complessa. L'autonomia della politica svolge un ruolo rilevante. Ha osservato Albertini a questo proposito: «Si sono dati casi di unità costituzionale con bassi gradi di integrazione, e casi di divisione costituzionale con gradi relativamente alti di integrazione» (6). Ciò significa che certi processi di unificazione politica possono realizzarsi in anticipo rispetto all'evoluzio-

ne dei processi di integrazione, altri in ritardo. Un esempio del primo caso è la formazione degli Stati Uniti d'America. Si consideri solo che, per raggiungere Filadelfia, la prima capitale, si impiegavano quasi due settimane dal New Hampshire e quasi tre dalla Georgia, mentre oggi poche ore sono sufficienti per raggiungere da ogni parte del mondo New York, la sede delle Nazioni Unite. Un esempio del secondo caso sono le unificazioni italiana e tedesca, che si sono realizzate nella seconda metà dell'Ottocento, quando la seconda fase della rivoluzione industriale avrebbe creato le premesse del superamento dello Stato nazionale.

A mio avviso, la riflessione di Albertini sull'autonomia della politica va sviluppata in relazione al fatto che l'unificazione europea mostra che nella nostra epoca i processi di unificazione politica sono processi di lungo periodo, che comportano la formazione di istituzioni comuni agli Stati coinvolti nel processo e il loro rafforzamento fino a che non è raggiunto il traguardo della statualità. Se anche in questi processi l'autonomia della politica gioca un ruolo significativo, allora perché non considerare il Tribunale penale internazionale come un'anticipazione del progetto federalista mondiale (7)? Esso è stato il risultato di una convergenza di forze (i cosiddetti *like-minded states* e la coalizione delle ONG) che non concepiscono il TPI come un passo sulla via della Federazione mondiale. Solo i federalisti mondiali gli attribuiscono questo significato. Il che conferma che non siamo ancora giunti alla fase politica dell'unificazione mondiale.

La compatibilità dei due obiettivi.

Dall'affermazione che non è in corso un processo di unificazione politica del mondo deriva la conseguenza che sul piano strategico per il momento si possono soltanto formulare delle congetture circa le condizioni che rendono possibile l'avvio di un'azione politica per la realizzazione della Federazione mondiale e sperimentare delle forme di azione per il perseguimento di obiettivi che, in ipotesi, avvicinano la Federazione mondiale, essendo scontato che, almeno per i federalisti europei, l'impegno prioritario è quello per l'unità dell'Europa.

Tuttavia, la strategia non rappresenta l'unico alimento che assicura la sopravvivenza del Movimento federalista, al di là della quale non c'è che la posizione astratta e velleitaria delle «anime belle». Ma è proprio vero che un movimento che non sia impegnato nel perseguire un preciso obiettivo strategico non abbia alcun rilievo politico? Certo, la strategia è espressione di quella dimensione della vita politica che pretende di

«cambiare» il mondo e non si limita quindi a «interpretarlo», per usare il linguaggio di Marx. Bisogna riconoscere però che ciò che innanzi tutto assicura l'adesione al Movimento è la sua capacità di conoscere la storia e di prevedere le grandi svolte della politica europea e mondiale. La motivazione profonda e l'alimento quotidiano dell'impegno politico di coloro che partecipano alla vita del Movimento federalista, siano questi semplici iscritti o militanti attivi, risiede nella capacità di dare una risposta ai grandi problemi della società contemporanea. L'adesione al federalismo dipende innanzi tutto dalla forza di attrazione esercitata dai suoi valori e dalla prospettiva di emancipazione dell'umanità legata a questi valori e inoltre dalla capacità di conoscere la società contemporanea, di prevedere la linea di fondo della storia contemporanea e di formulare giudizi politici autonomi sui principali problemi sul tappeto.

E' proprio vero che oggi non si può fare niente per la Federazione mondiale? In realtà non basta affermare che oggi non è all'ordine del giorno un'azione strategica per la Federazione mondiale per trarne la conclusione che in questo momento non c'è nulla da fare per perseguire quell'obiettivo. Questa conclusione non è affatto scontata. Su questa china si perdono di vista alcuni obiettivi che possono essere perseguiti fin d'ora. Alcuni li aveva indicati lo stesso Albertini. Per esempio l'unificazione tra federalisti europei e federalisti mondiali (un progetto che ha compiuto notevoli progressi negli ultimi anni) e l'utilizzazione di questa rivista come veicolo del dialogo tra le due famiglie dei federalisti (un progetto che, invece, non si è sviluppato secondo le aspettative) (8).

Dobbiamo accusare Albertini di «strabismo strategico» (9) perché indicò questi obiettivi nel momento in cui il Movimento federalista era impegnato nella battaglia per la moneta europea? Il fatto è che non c'è incompatibilità tra i due obiettivi, come non c'è incompatibilità tra obiettivi di breve e di lungo termine. Qualsiasi gruppo umano, sia questo un'associazione, un'impresa o una famiglia, conosce questa gerarchia di obiettivi e la relativa distribuzione delle risorse tra i diversi obiettivi.

Agli obiettivi individuati da Albertini se ne possono aggiungere altri sul piano della politica culturale, per diffondere e dibattere i principi e le prospettive politiche del federalismo, della ricerca e della progettazione, delle prese di posizione per illustrare e difendere l'obiettivo della Federazione mondiale nei confronti dei suoi detrattori, della formazione e del reclutamento, che incontrano difficoltà crescenti, perché la Federazione europea è un obiettivo che, *da solo*, non è più in grado di motivare una scelta di vita da parte dei giovani.

E' da ricordare che Albertini, quando ha definito la distinzione tra

obiettivo politico e obiettivo strategico, ha osservato che, mentre l'occasione strategica non si sceglie ma si accerta, perché non dipende dalla volontà umana, ma dalle vicende del processo storico, l'obiettivo politico rappresenta la proposta di una nuova forma di organizzazione del potere ed è oggetto di una scelta politica. «Ciò non significa», ha scritto Albertini, «che non ci sia nulla da fare finché l'occasione strategica non si manifesta» (10). Si tratta in realtà di mobilitare in via permanente tutte le energie attuali o potenziali del Movimento, contrapponendo sempre il suo disegno politico ai modelli nazionali.

La collocazione della Federazione mondiale nel corso della storia.

E' importante a questo punto domandarsi perché proprio in seno al Movimento federalista abbia preso corpo una posizione così negativa nei confronti del federalismo mondiale. L'ipotesi che emerge dalle analisi apparse recentemente su questa rivista (11), è che gli obiettivi della Federazione europea e della Federazione mondiale sono separati tra di loro da un ciclo storico così lungo che non è concepibile progettare un'azione politica per la Federazione mondiale, non solo oggi, ma nemmeno quando fosse raggiunto il traguardo della Federazione europea. L'analogia che è suggerita in queste analisi è che la Federazione europea rappresenta l'avvio della formazione di un sistema mondiale multipolare di Stati, come il Trattato di Westfalia segnò l'inizio del sistema europeo delle potenze. Se l'analogia fosse fondata, la conseguenza che se ne dovrebbe trarre è che, poiché la Federazione europea è diventata un obiettivo politico solo dopo la seconda guerra mondiale, il problema dell'unificazione mondiale giungerà a maturazione tra alcuni secoli, quando saranno giunte a conclusione le unificazioni delle altre grandi regioni del mondo.

Il fatto è che l'analogia è infondata, perché non tiene conto di due fattori che rendono incommensurabili i due termini di confronto. Il primo fattore riguarda il grado di integrazione tra gli Stati membri del sistema. Il materialismo storico consente di mettere in luce un fatto senza precedenti, che si è manifestato nel mondo contemporaneo: il grado di integrazione economica e sociale a livello mondiale è tale da rendere tutti i popoli e gli Stati del pianeta sempre più strettamente interdipendenti. Ne consegue che, mentre sono in corso con un grado diseguale di sviluppo i processi di integrazione regionale, tutte le regioni del mondo sono coinvolte in un unico processo di integrazione sul piano mondiale. Esistono problemi, sempre più numerosi e sempre più rilevanti, che

nessuno Stato, nemmeno i più potenti, è in grado di risolvere da solo. Di qui la crisi dello Stato sovrano e la relativa esigenza della cooperazione internazionale e dello sviluppo del fenomeno dell'organizzazione internazionale.

Il secondo fattore riguarda l'esistenza di una fitta rete di organizzazioni internazionali, dall'ONU al FMI alla WTO, che prefigurano, anche se non realizzano, il governo mondiale, come la Comunità europea e l'Unione europea sono istituzioni precorritrici della Federazione europea. Certo l'Unione europea e le sue progenitrici, dalla CECA alla CEE, possiedono una ben maggiore consistenza politica delle organizzazioni mondiali sopra menzionate. E' tuttavia innegabile che, all'epoca del Trattato di Westfalia, non esisteva un grado di integrazione economica e sociale tra gli Stati che possa essere paragonata a quella attuale sul piano mondiale. Inoltre non esisteva nessuna forma di organizzazione internazionale, perché gli Stati erano comunità politiche autosufficienti.

Per orientarci circa il periodo della storia nel quale viviamo, è utile prendere in considerazione un altro fatto, che illustra l'inconsistenza dell'analogia tra il mondo contemporaneo e l'Europa di Westfalia. Mi riferisco all'irruzione sulla scena della politica dei movimenti della società civile internazionale, le cosiddette Organizzazioni non governative internazionali, la cui novità e rilevanza per l'azione federalista fu individuata da Albertini fin dal 1980 (12). Il significato di questo fenomeno, ampiamente studiato dalla letteratura scientifica e largamente riconosciuto sul piano politico (come mostra l'ammissione delle ONG, compreso il WFM, con ruolo consultivo nelle principali organizzazioni internazionali e nelle grandi conferenze mondiali), è che gli Stati non sono più i protagonisti esclusivi della politica mondiale. La formazione di una società civile globale è espressione del declino della sovranità degli Stati, anche dei più potenti, e dell'emergere dell'esigenza di istituzioni politiche che regolino la società civile globale, in ultima istanza di un governo mondiale.

Questi fattori sono, a mio avviso, sufficienti a trarre la conclusione che l'obiettivo della Federazione mondiale non è così lontano da impedire di considerarlo come un obiettivo politico, anche se non esistono per ora le condizioni per impostare una chiara azione strategica.

Sullo sfondo della visione della storia contemporanea proposto da questa rivista dopo la morte di Albertini c'è l'idea che la politica mondiale dopo la caduta dei blocchi continuerà secondo gli schemi tradizionali della politica di potenza. In realtà, dopo la fine della guerra fredda, il mondo è entrato in una nuova era, nella quale non c'è nessuno Stato che

possa aspirare all'egemonia mondiale. Se è vero che la politica di potenza sopravvive in alcune parti del pianeta, come nel sub-continente indiano, non si può negare che nel complesso sia in declino. Alla tendenza verso una riorganizzazione in senso multipolare del potere mondiale non può che corrispondere l'esigenza di una direzione collegiale del mondo e quindi del rafforzamento e della democratizzazione dell'ONU. E' quindi legittimo formulare l'ipotesi che stiano maturando le condizioni per un impegno politico per creare nuove istituzioni a livello internazionale e riformare quelle dell'ONU, intese come tappe intermedie sulla via della Federazione mondiale.

Un'altra analogia storica mi sembra più adeguata a orientare il pensiero verso la comprensione dei cambiamenti in corso nel mondo contemporaneo: quella con l'epoca della seconda guerra mondiale. Sono anni nei quali giunge a maturazione la transizione da un ordine mondiale a un altro. Le idee che hanno fatto nascere il Movimento federalista sono maturate quando Hitler aveva conquistato l'Europa (1941). Il Movimento federalista si è dato un'organizzazione quando l'imperativo strategico era la guerra al nazismo (1943), in un momento nel quale non c'era spazio per un impegno politico per la Federazione europea, ma solo per abbattere il nazi-fascismo, una premessa indispensabile dell'impegno per la Federazione europea.

La strategia federalista dopo la ratifica della Costituzione europea.

Inoltre se si afferma che non si profila neanche all'orizzonte l'obiettivo della Federazione mondiale, l'unica scelta che si apre per il Movimento federalista dopo la ratifica della Costituzione europea sarà l'impegno politico nel quadro della Federazione europea (13). Ciò costituirebbe una svolta nel modo di concepire la politica federalista, intesa come «opposizione di comunità», secondo la formula usata da Albertini (14). Il che rimetterebbe in discussione la scelta dell'autonomia del Movimento federalista da tutti i poteri costituiti.

A questo proposito bisogna sottolineare che la Federazione europea non costituisce la conclusione della rivoluzione federalista, ma il suo inizio. Da una parte, la Federazione europea sarà il modello cui si ispireranno i movimenti di unificazione in corso nelle altre regioni del mondo e quelli che sono impegnati nella riforma democratica dell'ONU e la politica estera europea sarà il veicolo del federalismo nel mondo. Non è un caso che, in concomitanza con il dibattito sulla Costituzione europea, in Africa e nell'America del Sud, in occasione di due riunioni al vertice

svoltesi nell'estate del 2000, sia emersa l'esigenza dell'unificazione federale, né che il Forum del Millennio delle Organizzazioni non governative abbia indicato tra i suoi obiettivi la creazione di un'Assemblea parlamentare dell'ONU (15).

D'altra parte, però non è difficile formulare la previsione che la Federazione europea sarà lacerata da due spinte contraddittorie. Non si manifesterà infatti soltanto la tendenza della Federazione europea a rimanere una formazione politica aperta, la cui vocazione sarà quella di promuovere lo sviluppo del federalismo nel mondo. Sarà attiva anche la tendenza opposta, quella che promuoverà la chiusura e l'accentramento del potere e in ultima istanza il nazionalismo europeo, anche se gli incentivi a promuovere questa politica saranno molto più deboli che all'epoca delle guerre mondiali. E' ovvio che il ruolo dei federalisti sarà quello di sostenere la prima tendenza e di combattere la seconda.

Le circostanze storiche che aprono la via a un'azione a carattere strategico si presentano in modo intermittente. La presenza politica e la coesione del Movimento nei momenti di vuoto nell'impegno strategico sono assicurate da altro: la linea teorica (l'analisi delle linee di fondo della storia contemporanea) e la linea politica (le prese di posizione, che mettono in luce l'inadeguatezza delle istituzioni degli Stati a dare una risposta ai maggiori problemi e propongono l'alternativa federalista). E' su questo terreno che si può sviluppare il reclutamento di nuove forze e si alimentano le motivazioni a rimanere nel Movimento. Invece sul fronte strategico non si presentano occasioni per reclutare nuove forze, ma si impegnano forze che hanno già compiuto la scelta federalista.

La cooperazione internazionale e la strategia federalista.

Ma veniamo ora al giudizio decisamente *tranchant* con il quale vengo collocato nella categoria dei funzionalisti e degli internazionalisti. Il che equivale a una scomunica.

Innanzitutto sono molto contento che sia condivisa una mia asserzione, cui attribuisco molta importanza: quella secondo la quale la cooperazione internazionale costituisce una premessa per perseguire obiettivi più avanzati relativi alla trasformazione della struttura del sistema degli Stati in senso federale.

Non condivido però la conseguenza che se ne trae: «Finché [la collaborazione internazionale] funziona, il nostro obiettivo non può essere strategico» (16). Non abbiamo forse definito obiettivi strategici intermedi l'elezione diretta del Parlamento europeo o l'istituzione dell'eu-

ro e della Banca centrale europea e l'acquisizione di questi obiettivi come un nostro successo? Ebbene, il funzionamento della Comunità europea e dell'Unione europea, malgrado la realizzazione di questi obiettivi, che ne hanno modificato la struttura, continua a basarsi sulla collaborazione tra i governi in seno al Consiglio. In altre parole, l'Unione europea continua ad avere una struttura che è ancora nella sostanza confederale. Il fatto è che, fino all'ultima battaglia (quella per la Federazione europea), gli obiettivi che i federalisti perseguono sono acquisiti in un contesto confederale, nel quale la cooperazione intergovernativa rappresenta un fattore indispensabile del funzionamento delle istituzioni europee.

Non è vero che la cooperazione internazionale non può essere un obiettivo dei federalisti. Non è l'obiettivo ultimo, ma può essere un obiettivo intermedio, quando non sono in vista azioni strategiche per conseguire obiettivi federalisti.

L'intesa Briand-Stresemann rappresentava un'alternativa progressiva rispetto al nazionalismo aggressivo di Hitler nel periodo tra le due guerre; le ricette funzionalistiche di Hallstein costituiscono un'alternativa progressiva alla politica della sedia vuota promossa da de Gaulle. Quando nel marzo del 1967, in occasione del Vertice convocato per il decimo anniversario dei Trattati di Roma, organizzammo sulla piazza del Campidoglio la contestazione dell'Europa intergovernativa, Hallstein ci rivolse dall'alto del palazzo un cenno di saluto: un gesto molto più eloquente di mille dichiarazioni politiche, che lo distinse dai Capi di Stato e di governo che partecipavano al Vertice. Questo gesto era espressione di un'intesa tra i federalisti e il Presidente della Commissione e di un'opposizione nei confronti della concezione confederale dell'Europa incarnata da de Gaulle. Naturalmente questa intesa non offuscava le differenze che ci separavano dalla concezione di Hallstein. Questo episodio è significativo perché illustra il fatto che la politica crea continuamente situazioni e linee di divisione non scelte dai federalisti, ma che esigono da parte nostra una presa di posizione. Ho citato a caso due esempi che mi consentono di mettere in evidenza che, anche quando la storia non offre occasioni strategiche, i federalisti hanno un compito da svolgere: innanzi tutto prendere posizione.

Le prese di posizione costituiscono un'esigenza vitale per qualsiasi organizzazione politica, ma soprattutto per i movimenti politici che perseguono un cambiamento profondo della società. Essi hanno il compito di contrapporre il proprio modello di Stato a quello esistente. Da quando Kant scrisse la *Pace perpetua* e definì i primi lineamenti del modello di una società pacifica, è possibile individuare una linea evolutiva

della storia e un corrispettivo impegno politico volti a realizzare quell'obiettivo. Naturalmente, all'epoca di Kant, la Federazione mondiale era un lontano fine ultimo, di cui però l'autore della *Pace perpetua* individuò le principali pre-condizioni, che solo nella nostra epoca sono in corso di realizzazione. La prima si sarebbe realizzata quando l'esperienza delle devastazioni della guerra avrebbe spinto l'umanità a rinunciare alla sua «libertà selvaggia» e alla intollerabile situazione di anarchia internazionale (17), la seconda quando lo sviluppo degli scambi, «la terra essendo sferica», avrebbe costretto gli uomini a rassegnarsi a «incontrarsi e a coesistere» (18), la terza quando l'evoluzione del genere umano fosse giunta allo stadio della formazione di Stati repubblicani, fondati cioè sui principi della libertà e dell'uguaglianza (19). In effetti le guerre mondiali, il processo di globalizzazione e la caduta dei regimi fascisti e comunisti sono eventi del XX° secolo che hanno spianato la via all'affermazione dell'alternativa federalista.

Sulla base di queste indicazioni, è possibile individuare una catena di eventi storici e una possibile linea di azione volte a realizzare quelle pre-condizioni e quindi indirettamente a perseguire l'obiettivo della Federazione mondiale. Ne consegue che, da quando questo obiettivo è stato definito, è possibile in ogni momento discriminare i comportamenti favorevoli o contrari a quell'obiettivo, che rispettivamente rafforzano o indeboliscono quella prospettiva. Ciò significa che da quel momento, *nessun comportamento politico può essere considerato neutrale rispetto al fine ultimo della Federazione mondiale*. E ciò vale a maggior ragione oggi che quel traguardo è più vicino.

Se si distingue tra due diverse categorie di obiettivi: le pre-condizioni degli obiettivi federalisti e gli obiettivi federalisti in senso stretto, è possibile chiarire la ragione per cui ciò che promuove la pace in una determinata fase della storia, in un'altra la contrasta. Le organizzazioni internazionali, come la Società delle Nazioni o la Comunità europea, sono da considerare delle pre-condizioni dell'azione federalista. Infatti una situazione nella quale gli Stati sono propensi a risolvere i loro conflitti in seno a organismi intergovernativi costituisce la premessa necessaria, ma non sufficiente, per un'azione di ispirazione federalista volta a superare i limiti confederali di tali organismi. La Società delle Nazioni costituiva l'alternativa alla soluzione in termini militari e imperialistici dei problemi del mondo nel periodo tra le due guerre mondiali. La sua sopravvivenza rappresentava la condizione necessaria, ma non sufficiente, di un'azione diretta a superarne i limiti. La Comunità europea è stata istituita in una fase della crisi degli Stati nazionali che esigeva la

cooperazione economica tra gli Stati per governare il processo di integrazione europea. Mentre nel periodo nel quale si costruiva il Mercato comune non c'era spazio per un'azione federalista di carattere strategico, questa divenne possibile quando si manifestò la insufficienza delle istituzioni europee rispetto alle sfide interne (democratizzazione delle istituzioni europee e moneta europea) e internazionali (unificazione della politica estera e di sicurezza), cui dovevano fare fronte.

Non è sufficiente in questo momento affermare astrattamente che la Federazione europea contribuirà alla formazione di un nuovo ordine mondiale e a diffondere il modello federalistico nel mondo, se poi ci si rifiuta di entrare nel merito delle trasformazioni che saranno determinate dalla nascita della Federazione europea. Tipica è la negazione di qualsiasi significato politico alle proposte relative alla nuova Bretton Woods, alla regionalizzazione del Consiglio di sicurezza, alla creazione del Tribunale penale internazionale e dell'Assemblea parlamentare dell'ONU (20) o alla creazione di risorse proprie e di forze di pronto intervento dell'ONU. Ho cercato in un altro articolo di mettere in luce come questi obiettivi, che oggi sono sostenuti debolmente dall'Unione europea (e con ben maggiore autorità potrebbero essere domani sostenuti dalla Federazione europea), debbano essere considerati come tappe intermedie sulla via della Federazione mondiale (21). Ma non voglio ritornare su questo tema.

Il fatto è che chi si rifiuta di partecipare al dibattito mondiale sulla riforma dell'ONU e delle altre organizzazioni internazionali, lo fa perché considera queste riforme slegate dall'obiettivo della Federazione mondiale e ignora che sono state elaborate posizioni federaliste autonome su tutti questi problemi. In realtà, se parteciperemo a questo dibattito, potremo dimostrare quali sono gli aspetti oggettivi del processo di unificazione del mondo e indicare quali obiettivi intermedi la Federazione europea, modificando l'ordine mondiale, permetterà di perseguire. In questo modo sarà possibile esercitare un'influenza sull'opinione pubblica e in particolare sulla comunità delle ONG e in questo modo modificare la situazione di potere almeno per quanto riguarda le aspettative. Questo è avvenuto per esempio nel Forum del Millennio, che nel maggio 2000 ha approvato la proposta del WFM di istituire un'Assemblea parlamentare dell'ONU.

Approfondire il dibattito.

Con il proposito di rendere tutto chiaro, Nicoletta Mosconi conclude il suo intervento compiendo un ultimo e temerario passo, quello che la fa

penetrare nelle cantine dell'anima dei suoi interlocutori, dove spalanca porte e finestre, per mettere a nudo le «radici psicologiche» dei due errori teorici da lei denunciati. Queste radici risiederebbero nell'impazienza, che, come tutti sanno, Lenin considerava un peccato mortale per un rivoluzionario. E' da ricordare a questo proposito che la ricetta di Lenin era: «pazienza e ironia».

Non mi interessa questo scavo nelle basi psicologiche delle posizioni politiche, che mi sembra non porti da nessuna parte. Io mi sono limitato a prendere in esame una posizione politica di cui non condivido alcuni aspetti, ho denunciato quelli che mi sembrano errori di prospettiva, che si traducono in errori di linea politica e di strategia: considerare la Federazione mondiale un obiettivo così remoto nel tempo che sarebbe inutile occuparsene, se non nei termini di un lontano fine ultimo; il rifiuto di attribuire qualsiasi interesse per i federalisti al dibattito sulla riforma dell'ONU e delle altre organizzazioni internazionali e la conseguente asserzione dell'inutilità di partecipare a questo dibattito; la proposta di limitare l'impegno politico dei federalisti nell'ambito della Federazione europea, che finirebbe inevitabilmente con il legare le sorti del Movimento federalista a quelle del governo europeo e col tradursi nella scelta del nazionalismo europeo. Sono scelte politiche che a me sembra siano minoritarie, anzi relativamente isolate, e che ormai cominciano ad assumere qualche carattere settario. Comunque sono scelte che, se prevalessero, avrebbero effetti negativi, se non devastanti, per il futuro del Movimento federalista.

Grandi movimenti politici cominciano a morire quando il loro disegno si avvia al compimento. La loro fine è prossima quando non hanno più il futuro dalla loro parte. Per fare sopravvivere il Movimento federalista bisogna evitare di chiudersi in un mondo troppo ristretto (l'Europa isolata dal resto del mondo) e spaziare su orizzonti più vasti (l'Europa come veicolo del federalismo nel mondo). Solo in questa prospettiva il federalismo può continuare a presentarsi come una stimolante avventura politica e intellettuale.

Facciamo senza reticenze questa discussione sulle alternative strategiche che si profilano al nostro orizzonte. L'apertura della fase costituente della Federazione europea lo impone come un imperativo indilazionabile. Dobbiamo considerare l'eredità di Spinelli e di Albertini come un progetto incompiuto, aperto sull'avvenire, che è nostro compito sviluppare per fare fronte alle sfide sempre nuove che la storia ci propone. Il nostro compito è quello di metterci in cammino lungo una strada che altri hanno cominciato a tracciare e di cercare la direzione giusta,

correndo il rischio di sbagliare direzione e assumendoci la responsabilità degli eventuali errori. Dobbiamo cercare di tenere il passo con i cambiamenti della società, considerando che la ragione umana ha dei limiti e che il futuro è incerto anche per chi presume di «marciare nel senso della storia».

Per essere all'altezza di questa sfida, bisogna intraprendere un programma di lavoro di lungo periodo, che dovrebbe condurre al chiarimento delle questioni controverse. Un lavoro del genere, se si escludono alcuni contributi isolati, non è stato ancora intrapreso in modo sistematico. Occorre invece impegnarsi in uno sforzo di elaborazione teorica con un atteggiamento cooperativo e con la disponibilità a sottoporsi con l'umiltà di chi ricerca la verità a un'analisi critica da parte di chiunque altro.

Prima di giungere alla conclusione che non siamo più accomunati dallo stesso progetto, isoliamo le questioni controverse e confrontiamoci su ognuna con l'atteggiamento di chi ricerca la verità e opera per una causa che deve rimanere superiore all'ambizione e al prestigio personale, consapevoli che la verità si impone dolcemente senza forzature, perché vale, perché la si trova rispondente alla logica e all'esperienza.

Lucio Levi

NOTE

(1) N. Mosconi, «Interdipendenza uguale unificazione?», in *Il Federalista*, XLII (2000), n. 1, pp. 70-77.

(2) L. Levi, «L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa», in *Il Federalista*, XLI (1999), n. 3, pp. 150-95.

(3) M. Albertini, «L'unificazione europea e il potere costituente», in *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 290-92.

(4) M. Albertini, «Un progetto di manifesto del federalismo europeo», in *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 61.

(5) L. Levi, *op. cit.*, p. 163.

(6) M. Albertini, «L'unificazione europea e il potere costituente», cit., p. 292.

(7) L. Levi, «Tribunale penale dell'ONU e giustizia internazionale», in *Dibattito federalista*, XIV (1998), n. 3.

(8) M. Albertini, «Verso un governo mondiale», in *Nazionalismo e federalismo*, cit., pp. 201-207.

(9) F. Rossolillo usa questa espressione per contestare la legittimità della posizione di chi persegue contemporaneamente due obiettivi. Cfr. «Federazione europea e Federazione mondiale», in *Il Federalista*, XLI (1999), n. 2, p. 83.

(10) M. Albertini, «L'aspetto strategico della nostra lotta», in *Una rivoluzione pacifica*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 327.

(11) Cfr. ad esempio «Il lungo cammino verso la Federazione mondiale», in *Il Federalista*, XXXVIII (1996), n. 3 e «Verso un sistema mondiale di Stati», in *Il Federalista*, XL (1998), n. 3.

(12) M. Albertini, «Politica e cultura nella prospettiva del federalismo», in *Una rivoluzione pacifica*, cit., p. 426.

(13) F. Rossolillo, *op. cit.*, pp. 100-101.

(14) M. Albertini, *Una rivoluzione pacifica*, cit., p. 71 e *Nazionalismo e federalismo*, cit., pp. 132-33.

(15) L. Levi, «Globalisation and the Democratic Reform of the UN. A Comment on the Millennium Forum», in *The Federalist Debate*, XII (2000), n. 3.

(16) N. Mosconi, *op. cit.*, p. 74.

(17) I. Kant, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, UTET, 1965, pp. 131-34.

(18) I. Kant, *Per la pace perpetua*, in *op. cit.*, p. 302.

(19) *Ibid.*, p. 292.

(20) F. Rossolillo, *op. cit.*, pp. 101-106.

(21) L. Levi, «L'unificazione del mondo come progetto e come processo», *cit.*, pp. 159-76 e 179-90.

FASE POLITICA E FASE STRATEGICA DEI PROCESSI DI UNIFICAZIONE

Negli ultimi due anni su questa rivista si è sviluppato un importante dibattito sulle categorie interpretative più idonee a comprendere l'attuale fase storica. Nicoletta Mosconi ha offerto alcune riflessioni ed indicazioni di metodo rispetto all'utilizzo dei concetti del materialismo storico e della ragion di Stato per comprendere l'attuale situazione di potere mondiale (1). Si tratta di un punto di partenza importante perché offre un'analisi dello stato della questione nel quadro di riferimento teorico elaborato da Mario Albertini. Recentemente la stessa è tornata su questi temi con particolare riferimento al concetto di «crisi degli Stati», distinguendo tra crisi storica e crisi politica ed offrendo un'interpretazione specifica della prima ed una più generica della seconda (2). Questo scritto propone una nuova distinzione tra due fasi dei processi di unificazione insieme ad una rielaborazione dei concetti di «crisi dello Stato nazionale» e «crisi dei poteri nazionali» proposti da Albertini e grosso modo corrispondenti a quelli trattati da Nicoletta Mosconi. E' difficile individuare le parole più adatte a denominare la distinzione qui proposta senza

provocare incomprensioni linguistiche dovute all'usuale utilizzo di alcune parole nella tradizione federalista. Talvolta sono state utilizzate espressioni come «fase pre-politica» e «fase politica», ma mi sembra più corretto utilizzare le espressioni «fase politica» e «fase strategica» che indicano con maggiore chiarezza la natura delle due fasi che propongo di distinguere.

1. Fase politica e fase strategica dei processi di unificazione.

Vorrei qui richiamare per sommi capi alcuni dei principali elementi teorici offerti da Albertini per comprendere il processo di unificazione europea. Analiticamente Albertini propone una tipizzazione ideale dell'integrazione europea in termini dinamici, come processo (3). Essa si fonda sui concetti di unificazione, integrazione e costruzione intesi come elementi costitutivi del processo, nessuno dei quali è in grado, da solo, di descriverlo compiutamente (4). La dinamica del processo si fonda invece sullo scontro tra la spinta verso l'unione, dovuta alla crisi dello Stato nazionale, e la forza della divisione, ovvero l'inerzia dello Stato nazionale nel mantenere la propria sovranità (5). Su questa base propone uno schema esplicativo dello sviluppo del processo fondato su tre elementi fondamentali: la crisi dei poteri nazionali rispetto alla soluzione di un problema specifico; l'iniziativa di un'avanguardia federalista volta a risolvere il problema mediante un avanzamento del processo di unificazione; e una leadership europea occasionale che faccia propria la proposta innovativa e la introduca nell'agenda politica costruendo il consenso per farla adottare (6). Su questo schema di comprensione del processo Albertini elabora la teoria normativa del gradualismo costituzionale riguardo alla strategia più efficace per costruire la Federazione europea (7).

Il pensiero di Albertini si è sviluppato mentre il processo di unificazione europea era già in corso e con l'obiettivo di comprendere tale esperienza. Affinché quel quadro teorico possa essere utilizzato oggi anche sul piano mondiale sarà necessario un difficile lavoro di affinamento e di trasposizione per depurarlo da elementi che ne fanno parte in quanto riferito solo alla realtà europea. In particolare la riflessione di Albertini non era rivolta alla comprensione di una situazione nella quale fosse possibile l'avvio di un processo di unificazione, ma di una realtà internazionale di cui tale processo era già parte. Questo è particolarmente evidente per quanto riguarda lo schema esplicativo e la teoria del gradualismo costituzionale che su di esso si fonda.

La questione è comprendere quando inizia il processo di unificazione

europea, inteso come «una individualità storica di grande rilievo, e carattere marcatamente politico» (8). Io credo che in un certo senso inizi a Ventotene o al più tardi con la nascita del MFE. Nel momento in cui Spinelli riconosce e denuncia la crisi dello Stato nazionale, individua la soluzione nella Federazione europea, e si propone di costituire un soggetto politico dedicato esclusivamente a realizzare tale obiettivo si apre la fase politica del processo di unificazione. Si tratta ovviamente di una fase in cui ben pochi risultati pratici possono essere raggiunti, ma si tratta già di una fase politica. Esiste la crisi degli Stati nazionali e c'è qualcuno che vuole risolverla con l'unificazione federale dell'Europa ed è intenzionato a cambiare la situazione di potere esistente a tal fine (9). Nell'impossibilità di impegnarsi immediatamente per tale obiettivo Spinelli cerca di costruire le condizioni per poterlo perseguire: il primo numero de *L'Unità Europea* si apre con l'appello alla resistenza armata contro il nazifascismo. Senza la sconfitta del nazifascismo non poteva esserci alcun processo di unificazione pacifica.

In questo senso si potrebbe dire che il processo di unificazione mondiale avrebbe avuto inizio con la fondazione del *World Federalist Movement*, o magari con l'adesione ad esso dell'UEF (Unione europea dei federalisti), che si impegna per la Federazione europea intesa come condizione necessaria, ma non sufficiente, verso la Federazione mondiale. Questa affermazione può suscitare perplessità e tuttavia è in parte fondata, in quanto si riferisce ad *una* delle condizioni per l'avvio della fase politica dei processi di unificazione, ed è utile perché aiuta a distinguere tra una fase politica ed una fase strategica di tali processi.

La fase politica inizia quando si realizzano due condizioni. La prima, di carattere oggettivo, è l'inizio della crisi delle strutture politiche esistenti, nel caso europeo dello Stato nazionale sub-continentale, nel caso mondiale anche dello Stato nazionale continentale. La seconda condizione, di carattere intersoggettivo, è l'individuazione di tale crisi e la creazione di un soggetto politico rivoluzionario volto a superare l'assetto di potere esistente. Si tratta di una fase che è già politica per due ragioni: da un lato inizia a manifestarsi lo sfaldamento dell'attuale situazione di potere, dall'altro si manifesta una volontà chiaramente politica di agire per modificare tale assetto di potere. Ovvero si manifesta una prima iniziale e potenziale convergenza tra necessità tendenziale – la situazione di potere – e libertà umana sotto forma di volontà politica.

La fase strategica può iniziare invece solo se tale volontà politica ha già preso forma in un soggetto rivoluzionario ed è quindi in grado di prendere l'iniziativa quando la *crisi dello Stato nazionale* (sub-continen-

tale o continentale) – *processo* di carattere oggettivo e generale – si manifesti in modo esplicito in una *crisi dei poteri nazionali* – *fenomeno* specifico e socialmente percepito. In questo caso la coincidenza tra necessità tendenziale e libertà umana può produrre risultati pratici nell'avanzamento dei processi di unificazione.

Nicoletta Mosconi suggerisce che «il materialismo storico ci indica le grandi trasformazioni del quadro storico-sociale globale che rendono pensabili degli obiettivi politici. Ma l'identificazione concreta degli obiettivi e la strategia adeguata per raggiungerli sono legate all'analisi della situazione di potere esistente» (10). In altre parole il concetto di modo di produzione aiuta a comprendere se si sta avviando la crisi dello Stato nazionale e quindi la possibilità teorica di avviare un processo di unificazione (11). Al contrario i concetti di ragion di Stato e ragion di potere sono utili soltanto nella fase strategica per individuare gli obiettivi politici concreti. Questa importante indicazione metodologica aiuta a capire l'errore in cui si cade nel rifiutare la possibilità di un processo di unificazione mondiale, almeno nella sua fase politica, sulla base dell'analisi della situazione di potere esistente.

2. *Crisi dello Stato nazionale e crisi dei poteri nazionali.*

La riflessione teorica di Albertini si riferisce essenzialmente alla fase strategica del processo di unificazione europea, in cui è «possibile o in atto una battaglia politica ben strutturata» (12). Rimanere all'interno della riflessione di Albertini riguardo alla fase strategica porta ad escludere l'esistenza di un processo di unificazione mondiale fintanto che non si manifesti «la volontà di cedere, sia pure progressivamente, potere da parte degli Stati in vista della creazione di un nuovo potere sovranazionale a livello mondiale» (13). Tuttavia, proprio la riflessione sulla differenziazione proposta da Albertini tra crisi dello Stato nazionale — condizione generale del processo di unificazione — e crisi dei poteri nazionali — condizione dei singoli avanzamenti del processo — permette di giungere alla distinzione tra la fase politica e la fase strategica.

Per capire meglio è utile soffermarsi ulteriormente sui concetti di «crisi dello Stato nazionale» e di «crisi dei poteri nazionali» al fine di cogliere pienamente la portata della loro distinzione. La crisi dello Stato nazionale è un *processo* oggettivo, reale, di lungo periodo — che può essere messo in luce attraverso l'utilizzo del materialismo storico e del concetto di modo di produzione (14) — ed è la condizione di possibilità generica per un processo di unificazione. La crisi dei poteri nazionali è

invece un *fenomeno* specifico — anche se può protrarsi nel tempo — in cui la crisi dello Stato nazionale si manifesta rispetto ad un problema concreto. Questo fenomeno può permettere di compiere passi avanti al processo di unificazione in quanto è riflesso del primo processo, e pertanto è superabile solo mediante il trasferimento della competenza rispetto al problema concreto a livello sovranazionale e può favorire l'emergere di una leadership occasionale sulla base della ragion di potere.

Va qui sottolineata l'importanza dell'aspetto psicologico della crisi dei poteri nazionali. La crisi dello Stato nazionale viene percepita pienamente solo dai federalisti. Al contrario la crisi dei poteri nazionali permette passi avanti nel processo di unificazione solo se è socialmente percepita in modo diffuso almeno a livello di élites — sebbene non come manifestazione della crisi dello Stato nazionale, altrimenti sarebbe compreso anche che la soluzione passa per il rafforzamento del processo di unificazione e in ultima istanza per il suo completamento.

Una crisi dei poteri nazionali grave, ma non avvertita socialmente non porta a nulla nel breve periodo. Un esempio è dato dalla dichiarazione di inconvertibilità in oro del dollaro nel 1971. I federalisti individuarono subito la possibilità di impegnarsi per l'unificazione monetaria in quella fase (15), ma tale crisi non venne percepita socialmente in modo sufficientemente acuto e la sua soluzione non venne immediatamente legata ad una risposta europea — forse anche perché seguita dalla crisi petrolifera, a cui ogni Stato cercò di rispondere individualmente. Solo la caduta del muro di Berlino e la riunificazione tedesca hanno permesso di realizzare finalmente l'unificazione monetaria. Al contrario una crisi non grave «oggettivamente», ma «psicologicamente sentita» può avere una portata enorme nel breve periodo. La richiesta americana di un contributo tedesco alla difesa dell'Occidente ha prodotto una crisi gravissima sul piano psicologico in Francia. E questo ha portato al Trattato CED, all'Assemblea ad hoc e alle soglie della fondazione della Federazione europea (16). Tuttavia dal punto di vista della ragion di Stato e della situazione di potere si trattava di una crisi non dirompente. La difesa dell'Occidente era comunque appannaggio degli Stati Uniti e la loro egemonia permetteva di escludere un nuovo conflitto franco-tedesco all'interno del blocco occidentale. Proprio questo fatto ha permesso che, una volta caduto il progetto CED, il problema dell'esercito europeo non si riproponesse — come è stato invece per la moneta europea, che era la risposta ad una esigenza e ad una crisi reale e non solo psicologica — e la soluzione offerta dalla NATO, ovvero dal protettorato americano, fosse sufficiente, in quanto rispondente alla reale situazione di potere.

Questa analisi mette in rilievo che una crisi dei poteri nazionali solo psicologica può permettere importanti passi avanti, ma se l'occasione viene persa essa può non riproporsi per lungo tempo, perché anche la risposta può essere soltanto psicologica e non cambiare l'assetto di potere in maniera significativa. Al contrario una crisi dei poteri nazionali reale, anche se non avvertita psicologicamente in forma acuta, tende nel lungo periodo a portare ad avanzamenti reali, perché il problema rimarrà sul campo fintanto che una risposta adeguata, che muti la situazione di potere, non si sia affermata. In ultima istanza una crisi dei poteri nazionali reale e socialmente percepita è quella che offre maggiori probabilità di far avanzare il processo di unificazione, ma perché l'avanzamento si produca è sempre e comunque necessario che la crisi venga, almeno nell'ultima fase, percepita socialmente.

Quest'ultima osservazione porta a comprendere l'importanza dell'azione del soggetto rivoluzionario nel cercare di creare una percezione diffusa delle potenziali crisi dei poteri nazionali. Se è possibile riconoscere l'avvio del processo di crisi degli Stati nazionali, ciò significa che tale processo si sta manifestando in qualche forma, ovvero in una crisi dei poteri nazionali, per quanto debole possa essere. E tuttavia fintanto che tale manifestazione non venga socialmente percepita e collegata ad una risposta sovranazionale, non sono possibili passi avanti nei processi di unificazione. L'azione volta a favorire tale percezione è quindi già politica in quanto volta a produrre uno dei tre elementi necessari ad un'azione strategica, la percezione di una crisi dei poteri nazionali sulla quale poter far leva per proporre un avanzamento concreto del processo di unificazione e far emergere una leadership occasionale.

3. *Il processo di unificazione mondiale.*

La distinzione tra crisi dello Stato nazionale e crisi dei poteri nazionali e tra fase politica e fase strategica dei processi di unificazione permette di superare alcune erronee valutazioni rispetto all'esistenza del processo di unificazione mondiale. La fase politica del processo di unificazione è già in corso. Entrambe le condizioni richieste sono presenti.

L'affermarsi del modo di produzione scientifico a livello mondiale, spesso espresso sinteticamente con il termine globalizzazione, incomincia a rendere obsoleti anche gli Stati nazionali continentali (17), ponendo le premesse per il loro superamento. La stessa futura Federazione europea dovrà essere superata, e certamente il processo che la sta conducendo verso l'unione federale le renderà più chiara tale necessità. La crisi è

iniziata da un lato, almeno psicologicamente, con la creazione delle armi nucleari che, rendendo possibile la distruzione del genere umano, permettono di pensare l'umanità come una comunità di destino o almeno come una comunità di rischio (18). D'altro lato essa continua oggi con l'emergere di problemi globali di carattere ambientale, demografico ed economico. Anche l'attuale dibattito politico americano mostra i segni di decadimento dovuti all'impossibilità di confrontarsi sui grandi temi — segni che caratterizzano da tempo la politica degli Stati nazionali europei e che vengono sempre più spesso riconosciuti (19). Non solo, si tratta di una crisi che inizia a essere socialmente percepita in quanto tale. Il dibattito sulla crisi dello Stato in generale deriva dall'incapacità di distinguere Stato e nazione. E tuttavia lo sforzo di immaginare delle realtà politiche post-statali testimonia della intensità con cui è percepita la crisi dello Stato (20). Questo è un elemento importante perché può facilitare un'azione rivoluzionaria una volta che la crisi degli Stati nazionali continentali si manifesterà in una crisi dei poteri nazionali continentali in forma sufficientemente acuta. La realizzazione della Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO) e i dibattiti sulla opportunità di creare qualche forma di coordinamento monetario mondiale testimoniano una prima presa di coscienza di questa nuova realtà.

Anche un soggetto politico che ha identificato nella realizzazione della Federazione mondiale un obiettivo politico prioritario esiste: il *World Federalist Movement*. Al momento non è in grado di svolgere un'azione strategica significativa, anche a causa della situazione di potere non favorevole, ma è in grado di battersi per creare le condizioni propizie per poterla svolgere: prima fra tutte la realizzazione della Federazione europea. Questa osservazione permette di stabilire che la fase strategica del processo di unificazione mondiale non è ancora iniziata. Esistono delle *potenziali* crisi dei poteri nazionali continentali, legate ai cosiddetti problemi globali, in particolare i problemi di natura ecologica, percepiti anche dalle opinioni pubbliche degli Stati più sviluppati. Tuttavia non sono affatto al centro del dibattito politico o in cima alle priorità dell'agenda politica internazionale. In altre parole si tratta di problemi globali che possono provocare una crisi dei poteri nazionali continentali, ma ciò non è ancora avvenuto. Inoltre, la situazione di potere non permette l'emergere di una leadership mondiale occasionale. Gli Stati Uniti hanno interesse a cercare di mantenere la loro egemonia e non a favorire efficaci soluzioni ai problemi mondiali. L'Europa ancora non esiste come soggetto politico autonomo e non può quindi prendere l'iniziativa, anche se alcuni elementi indicano che potrebbe agire in tal

senso una volta realizzata la federazione (21). Difficilmente altri soggetti potranno avere presto la forza per assumersi un ruolo di indirizzo nella politica mondiale.

Nel momento in cui si riconosce che è attualmente in corso solo la fase politica, ma non quella strategica del processo di unificazione mondiale — che potrà iniziare solo una volta costituita la Federazione europea — si evita automaticamente il rischio di «strabismo strategico» (22). Tuttavia questa analisi ha due implicazioni importanti. La prima è che la realizzazione della Federazione europea è una tappa essenziale del processo di unificazione mondiale. La seconda è che con la sua realizzazione potrebbe aprirsi la fase strategica del processo di unificazione mondiale. Infatti si verrebbe a creare una situazione in cui potrebbero realizzarsi le tre condizioni individuate da Albertini. I problemi globali potrebbero provocare delle crisi dei poteri nazionali. Sarà presente un soggetto politico rivoluzionario e un ampio fronte di forze non governative che compiono un'opera di sensibilizzazione rispetto a tali problemi, facilitando così il diffondersi di una percezione sociale diffusa degli stessi — condizione, come abbiamo visto, per l'avanzamento di un processo di unificazione sia rispetto ad una crisi dei poteri nazionali reale, sia di una crisi puramente psicologica, che l'opera di tali forze può contribuire a produrre. Infine esisterà un soggetto politico, la Federazione europea, che potrebbe assumere il ruolo di leadership mondiale occasionale. Ritenerne che la creazione della Federazione europea produrrà le condizioni che permetteranno l'avvio della fase strategica del processo di unificazione mondiale non significa ritenere che tale possibilità si manifesterà immediatamente. Nè significa affermare che la realizzazione della Federazione europea creerà anche le condizioni per il raggiungimento dell'obiettivo ultimo di tale processo di unificazione, ovvero della Federazione mondiale.

Tutto questo richiede un'approfondita riflessione teorica rispetto al processo di unificazione mondiale già prima della realizzazione della Federazione europea, al fine di poter svolgere un'efficace azione strategica quando se ne presenterà la possibilità. In particolare è necessario dotarsi di categorie interpretative adatte al processo di unificazione mondiale (23). Ciò non significa tentare di prevedere in termini concreti lo sviluppo del processo di unificazione mondiale, che è ovviamente impossibile — gli obiettivi strategici di volta in volta perseguibili dipenderanno dall'analisi della situazione di potere concreta nel momento in cui si svilupperanno delle crisi dei poteri nazionali continentali reali o psicologiche. Tuttavia la riflessione rispetto ai soggetti che potranno

assumere una leadership mondiale occasionale, al ruolo delle Organizzazioni internazionali esistenti e delle ONG che compongono il movimento eco-pacifista può iniziare fin d'ora.

Roberto Castaldi

NOTE

(1) Nicoletta Mosconi, «Interdipendenza uguale unificazione?», in *Il Federalista*, XLII (2000), pp. 70-7.

(2) Nicoletta Mosconi, «La crisi degli Stati come criterio di giudizio storico e politico», in *Il Federalista*, XLII (2000), specialmente pp. 191-3.

(3) Cfr. Mario Albertini, «L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico» (1965), in *Nazionalismo e Federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999.

(4) Cfr. Mario Albertini, «L'Europa sulla soglia dell'Unione» (1985), e «L'unificazione europea e il potere costituente», in *Nazionalismo e Federalismo*, cit.

(5) Cfr. Mario Albertini, «L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico», cit.

(6) Cfr. Mario Albertini, «La strategia della lotta per l'Europa» (1966), in *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.

(7) Cfr. anche Mario Albertini, «Il problema monetario e il problema politico europeo» (1973), e «Elezione europea, governo europeo, Stato europeo» (1976), in *Una rivoluzione pacifica. Dalle nazioni all'Europa*, cit.

(8) Mario Albertini, «L'unificazione europea e il potere costituente», in *Nazionalismo e federalismo*, cit., p. 291.

(9) Si potrebbe obiettare che il Movimento Paneuropa di Koudenhove Kalergi aveva lo stesso obiettivo. In realtà le posizioni di Kalergi erano sostanzialmente confederali e non mettevano quindi radicalmente in questione la sovranità e lo Stato nazionale.

(10) Nicoletta Mosconi, «Interdipendenza uguale unificazione?», cit., p. 72.

(11) Cfr. Lucio Levi, «L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa», in *Il Federalista*, XLI (1999), pp. 156-59, e soprattutto l'approfondita trattazione riguardo all'utilizzo del materialismo storico e del concetto di modo di produzione proposta da Guido Montani (*Il federalismo, l'Europa e il Mondo*, Manduria, Lacaita, 2000, cap. II).

(12) Nicoletta Mosconi, «Interdipendenza uguale unificazione?», cit., p. 75.

(13) Nicoletta Mosconi, «Interdipendenza uguale unificazione?», cit., p. 73.

(14) Cfr. Guido Montani, *Il federalismo, l'Europa e il Mondo*, cit., cap. II e ID. *Il governo della globalizzazione*, Manduria, Lacaita, 2001.

(15) Cfr. Mario Albertini, «Aspects politique de l'unification monétaire», in *Le Fédéraliste*, XIII (1971), 1, pp. 39-51, oltre a numerosi saggi sul tema dell'Unione monetaria pubblicati dalla stessa rivista tra il 1971 e il 1974.

(16) Cfr. Daniela Preda, *Storia di una speranza*, Milano, Jaca Books, 1990; e *Sulla soglia dell'unione: la vicenda della Comunità politica europea (1952-1954)*, Milano, Jaca Books, 1994.

(17) Cfr. Guido Montani, *Il federalismo, l'Europa e il Mondo*, cit., cap. IV.

(18) Cfr. Ulrich Beck, *Che cos'è la globalizzazione*, Roma, Carocci, 1999, p. 58.

(19) Cfr. Vittorio Zucconi, «I veleni del sexgate», in *La Repubblica*, 19 agosto 2000.

(20) Cfr. a titolo esemplificativo Daniele Archibugi, David Held & Martin Köhler, *Re-imagining Political Community*, Cambridge, Polity Press, 1998.

(21) Cfr. Lucio Levi, «L'unificazione del mondo come progetto e come processo. Il ruolo dell'Europa», cit., pp. 165-71.

(22) Cfr. Francesco Rossolillo, «Federazione europea e Federazione mondiale», in *Il Federalista*, XLI (1999), 2, p. 83.

(23) Al riguardo sono particolarmente apprezzabili i contributi di Lucio Levi che, sebbene non ancora pienamente convincenti, offrono numerosi e utili spunti di riflessione per la prosecuzione del dibattito.

L'UNIONE MONETARIA E L'ALTERNATIVA POLITICA EUROPEA *

Abbiamo dedicato questo numero alle relazioni presentate da Robert Triffin, professore all'Università di Yale, Rinaldo Ossola, Presidente del Comitato di esperti del Gruppo dei Dieci e vice-direttore generale della Banca d'Italia, e Mario Albertini, al Convegno sul tema: «Per un sistema europeo di riserva», organizzato a Torino il 20 giugno 1970 dal Centro di studi e informazioni, sulla base di un documento di lavoro elaborato dai militanti torinesi del MFE Alfonso Jozzo e Antonio Mosconi, già noto ai nostri lettori perché pubblicato sul n. 2, 1969 di questa rivista.

Lo scopo è quello di isolare, e di invitare a discutere, un elemento della situazione politica che potrà assumere, se la sua natura sarà veramente chiarita e convenientemente sfruttata, un interesse eccezionale per l'integrazione europea e il federalismo. L'elemento in questione è l'impegno dei governi di realizzare, nel corso dei prossimi dieci anni, l'unione monetaria ed economica. Gli aspetti che lo staccano dagli altri dati della situazione politica, e ne costituiscono il rilievo, sono: a) la consistenza, b) la soluzione (se ci sarà una soluzione).

Gli impegni dei governi per una Europa che vada al di là della somma degli interessi nazionali degli Stati non sono, per definizione, una cosa seria. Ma, fortunatamente, dietro l'impegno per l'unione monetaria ed economica, c'è la spinta dei fatti. L'unione monetaria ed economica non è ancora, a più di un anno dalla Conferenza dell'Aja, né la manifestazione di una vera volontà politica, né un programma realistico e realizzabile. Ma è un nodo da sciogliere. E' un nodo creato dal grado di sviluppo del Mercato comune. I governi e i partiti non potranno non occuparsene fino a che i problemi posti dal grado di sviluppo del Mercato comune non saranno o risolti, o eliminati con l'eliminazione stessa del Mercato comune.

I governi, i partiti, i centri di informazione, in una parola la classe

* Testo pubblicato in francese in *Le Fédéraliste*, XIII (1971).

dirigente, non si rendono conto, salvo lodevoli eccezioni individuali, del crocevia cui è giunta l'integrazione europea. Alla vociferazione dei governi, alla loro pretesa infantile di fare la moneta europea senza costituire, prima, un governo europeo, fa eco, sulla stessa linea, e senza la scusante della reticenza talvolta necessaria a chi agisce, il coro dei grandi giornali, che arrivano persino, con un «pragmatismo» che fa impallidire quello di Pompidou, a giudicare come sterile esercizio dottrinario dei mistici dell'Europa il realismo razionale di chi fa presente il nesso fra moneta e governo.

Bisognerebbe dunque ribadire che il rifiuto del razionale è il rifiuto del reale; la fuga dal terreno della responsabilità, che comporta la razionalità del progettare; il rifugio nell'ignavia del «beneficio del tempo» (la suprema massima politica degli italiani alla fine del '400), che lascia ai fatti, cioè agli altri, in concreto ai Russi e agli Americani, il compito di progettare e costruire il futuro.

Ma vale piuttosto la pena di osservare che l'Europa moribonda si esprime proprio quando l'Europa nuova può nascere. E' già accaduto con la CED. Nella coscienza della classe dirigente, ma non nel germe duro dei fatti, la CED era una farneticazione, l'idea di un esercito europeo senza uno Stato europeo, come se fossimo ancora all'epoca feudale degli eserciti raccogliatici.

Anche la moneta europea senza uno Stato europeo è una farneticazione. Ma finché i governi e i partiti dovranno occuparsene, ci sarà uno spazio per l'azione di una minoranza lucida e coraggiosa, capace di giocare il gioco della realtà, e non quello illusorio del narcisismo delle anime belle che infesta la politica europea al pari del pragmatismo della classe dirigente. Si tratta di accettare il gioco, imposto a tutti dalla situazione, dell'unione monetaria, e di puntare sul fatto elettorale europeo per spostare dal piano nazionale a quello europeo il meccanismo di motivazione e di formazione della volontà politica.

Ciò non comporta che i militanti federalisti debbano rinunciare a qualche cosa. La grande lezione del federalismo europeo nato nella Resistenza resta quella che è sempre stata: o l'Europa entra in una fase costituente globale, per adattare tutte le istituzioni politiche ed economiche alle esigenze della società, o è destinata alla morte storica.

I militanti federalisti sanno che questo disegno non sarà mai realizzato da una pattuglia di illuminati. Sanno che questo disegno non può essere che l'espressione storica della nascita, dell'affermazione e della vita del popolo europeo. Puntare sul fatto elettorale europeo è riconoscere questa verità semplice e nel contempo grandiosa, è riconoscere il ruolo

del solo protagonista possibile di questo processo, e intanto liberarlo, con il mezzo elettorale europeo, dalle prigioni politiche nazionali nelle quali non può né pigliare coscienza di sé stesso, né unirsi, né provvedere al suo destino.

Mario Albertini

NOTIZIE SUGLI AUTORI

ROBERTO CASTALDI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

LUCIO LEVI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro dell'Executive Committee del World Federalist Movement, professore di Politica comparata, Università di Torino.

SERGIO PISTONE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro del Bureau Exécutif dell'Unione europea dei federalisti, professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1997

Editoriali

Mario Albertini.
Il Consiglio europeo di Amsterdam.
Problemi nuovi, schieramenti vecchi.

Saggi

Dominique Rousseau, Il patrimonio costituzionale europeo. Condizione di un diritto costituzionale europeo.
Guido Montani, Il governo europeo dell'economia.

Note

Globalizzazione e nuove disuguaglianze: i limiti del 7° Rapporto dell'ONU sullo sviluppo umano.
Pace e disarmo.
Il problema della pace in Hans Kelsen.
Patto NATO-Russia e allargamento della NATO.

L'azione federalista

Francesco Rossolillo, Rapporto politico al XVII Congresso dell'UEF.

Trent'anni fa

Mario Albertini, La via maestra dell'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Thomas Paine.

Anno 1998

Editoriali

L'Europa e l'emigrazione.
Moneta europea e sovranità.
Verso un sistema mondiale degli Stati.

Saggi

Lucio Levi, La teoria della nazione.
John Pinder, Spinelli Monnet Albertini.
Karl Lamers, Dopo l'Unione monetaria nuove sfide per l'Europa.
Guido Montani, La costruzione dell'Unione monetaria: due metodi a confronto.

Note

Unificazioni regionali e riforma del Consiglio di sicurezza dell'ONU.
L'interpretazione del Novecento di Ernst Nolte.
Federalismo e cittadinanza.
Sovrani ma interdipendenti: il futuro del G7.
Il welfare e il futuro dell'Europa.

Interventi

J. Isawa Elaigwu, Federalismo, regionalizzazione e globalizzazione. Il caso dell'Africa.
Sergei A. Beliaev, I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica.

Il federalismo nella storia del pensiero

Immanuel Kant.

Anno 1999

Editoriali

La battaglia decisiva.
L'Europa e la guerra nel Kosovo.
Come l'Europa può aiutare gli Stati Uniti.

Saggi

Francesco Rossolillo, Federazione europea e Federazione mondiale.
Lucio Levi, L'unificazione del mondo come progetto e come processo.
Il ruolo dell'Europa.

Note

La rivoluzione scientifica e Internet.
Riflessioni sul totalitarismo.
L'Europa, la Turchia e i curdi.

La crisi finanziaria delle Nazioni Unite e i federalisti.
Gli USA e la nuova anarchia internazionale.

Discussioni

A proposito della cittadinanza mondiale.

Trent'anni fa

Mario Albertini, L'aspetto di potere della programmazione europea.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giuseppe Mazzini.

Anno 2000

Editoriali

L'Europa e il commercio mondiale.

Per la creazione di un nucleo federale.

La potenza economica americana e la divisione dell'Europa.

Saggi

Antonio Mosconi, Euro e dollaro. Per un sistema monetario mondiale.

Franco Spoltore, Il dibattito tra federalisti ed antifederalisti americani dal
1787 al 1800 e la sua attualità.

Note

L'Europa e la nuova Convenzione di Lomé.

Interdipendenza globale e crisi della statualità.

Discussioni

Interdipendenza uguale unificazione?

La crisi degli Stati come criterio di giudizio storico e politico.

Trent'anni fa

Francesco Rossolillo, L'Europa per che fare?

Il federalismo nella storia del pensiero

Ortega Y Gasset

