

La strada della pace

In situazioni di tensione esasperata, o che addirittura preludono alla guerra, la distorsione sistematica dell'informazione fa parte della strategia delle parti coinvolte nel conflitto. E' quindi facile perdersi nel labirinto di menzogne e di affermazioni propagandistiche che viene reso quotidianamente sempre più intricato e sempre meno trasparente da governi in cerca di consenso e di alleanze e da mezzi di informazione di massa consapevolmente o inconsapevolmente al loro servizio.

In particolare è impossibile sapere quante e quali armi di distruzione di massa l'Iraq nasconde, anche per l'impossibilità di provare l'inesistenza di qualcosa. E' certo che Saddam Hussein è un dittatore. E' certo che nel 1990 egli ha aggredito il Kuwait, come è certo che in passato egli ha avuto a disposizione armi chimiche, che ha usato in particolare contro l'esercito iraniano nel corso della guerra Iran-Iraq, combattuta con il sostegno degli americani. Ma è anche certo che un paese distrutto dalla guerra e diviso in tre tronconi, su due dei quali il governo ha perduto quasi ogni controllo, ridotto alla povertà e alla fame dall'embargo, sottoposto a continui sorvoli e ispezioni a terra, non può tenere nascosto un potenziale bellico che non sia di piccole dimensioni.

Ciò non toglie che un regime che mantiene ancora un saldo controllo sulla parte sunita della popolazione (che vive nelle città) possa comunque essere pericoloso per la più grande potenza mondiale e per i suoi satelliti se gli viene tolta ogni via di scampo e se esso viene costretto a combattere con le armi della disperazione. Questo vale per il teatro del conflitto in quanto tale, nel quale il regime potrebbe ricorrere alla guerriglia urbana e bruciare i pozzi di petrolio. Ma vale anche per il territorio degli Stati Uniti e dei paesi europei. Il regime di Saddam dispone di larghissime simpatie nel mondo arabo (oltre che nel più vasto universo musulmano), la cui diaspora conta ormai molti milioni di persone, che vivono anche e soprattutto negli Stati Uniti e nei paesi europei. Si tratta per la stragrande maggioranza di gente emigrata

soltanto per trovare un lavoro e una vita decorosa. Ma in mezzo ad essa vi sono militanti, e anche terroristi addestrati, che il potenziale bellico degli Stati Uniti non è in grado di neutralizzare e il cui fanatismo sarebbe fortemente sollecitato dall'ondata di antiamericanismo che accompagnerebbe un attacco all'Iraq. Essi sono perfettamente in grado, anche con mezzi modesti, di seminare il panico nelle popolazioni che li ospitano e di minarne il morale.

L'avventura degli Stati Uniti, al di là delle forti resistenze e dei simulati consensi che provoca, sarà quindi comunque difficilissima. Di fatto essi si accingono a combattere una guerra che non potrà essere vinta. L'Iraq potrà essere distrutto, ma non trasformato in un loro satellite. Nei paesi arabi si è ormai formata, grazie alla diffusione dei moderni mezzi di informazione, un'opinione pubblica che i rispettivi regimi non sono più in grado di controllare. Ed essa (ivi compresa quella che è andata maturando all'ombra di regimi formalmente pro-americani, come quelli dell'Arabia Saudita e dell'Egitto o, al di fuori del mondo arabo, del Pakistan) è ormai così fortemente pervasa dall'anti-americanismo dilagante che qualunque fantoccio filo-americano che fosse messo con la forza al posto di Saddam Hussein sarebbe considerato un traditore e costringerebbe gli Stati Uniti e i loro satelliti a trasformare l'Iraq per un lunghissimo tempo in un vero e proprio protettorato (come peraltro sta già accadendo per l'Afghanistan). I regimi filo-americani della regione sarebbero messi in serio pericolo. Il controllo di un'area che comunque diventerebbe sempre più caotica rimarrebbe affidato esclusivamente alla potenza militare degli Stati Uniti e dei loro satelliti.

La prospettiva che si apre nel Medio Oriente è quindi quella di una guerra distruttiva, con l'enorme sacrificio di vite umane e di risorse materiali che ogni guerra comporta, senza che essa sia giustificata dalla necessità di garantire la sicurezza degli Stati Uniti né dalla speranza di creare un equilibrio più stabile e progressivo nella regione, nella quale anzi la tensione crescerebbe e i rapporti politici diventerebbero sempre più fragili. Non si tratta di ripetere anche in questa occasione gli slogan abusati di un pacifismo che è sempre esistito e che è sempre stato sconfitto, con grave pregiudizio dei valori che ha professato. Ma non essere pacifisti ingenui non significa certo essere a favore di qualsiasi guerra. Ed oggi si tratta di rendersi conto che ci troviamo di fronte alla prospettiva di una guerra insensata, i cui esiti non farebbero che esasperare le contraddizioni che l'hanno provocata. Essa renderebbe più tesi e labili i rapporti internazionali e approfondirebbe la crisi economica, già assai grave, che l'intero pianeta sta attraversando.

* * *

Che cosa sta spingendo gli Stati Uniti alla guerra? Non si tratta certo del carattere bellicoso dei loro leader. E' vero che nella politica degli Stati Uniti si stanno affermando un tono e uno stile che non hanno precedenti nella storia recente dell'Occidente per la loro rozzezza e la loro tracotanza. Questo fenomeno sarebbe senz'altro stato attenuato se le dubbie vicende che hanno portato all'elezione di Bush si fossero concluse in altro modo. Personaggi diversi dallo stesso Bush, da Rumsfeld, Wolfowitz o Condoleezza Rice avrebbero certamente avuto atteggiamenti almeno apparentemente più flessibili, e lo strapotere americano si sarebbe presentato in una forma meno arrogante. Ma a breve termine anche Gore e i collaboratori che si sarebbe scelto si sarebbero incamminati sulla strada del militarismo e dell'unilateralismo. Non dobbiamo nasconderci che è la politica americana in quanto tale — interna ed estera — che sta degenerando per cause obiettive, indipendentemente dagli orientamenti di chi la conduce, confinando in una posizione di minoranza quella parte, pur importante, degli intellettuali, della classe politica e della popolazione che vive la deriva in corso con forte preoccupazione.

Ma la vera motivazione alla base della preparazione da parte degli Stati Uniti della guerra contro l'Iraq non sta nemmeno nel disegno di mettere sotto il controllo statunitense il petrolio irakeno, del quale peraltro le società petrolifere americane acquistano già la maggior parte, perché un disegno del genere non varrebbe certo il costo spaventoso di una guerra. L'esigenza di fondo del governo americano è un'altra, cioè quella dell'affermazione della propria potenza, dalla quale dipende il consenso dei suoi cittadini, e del ripristino di un'immagine fortemente scossa dall'attentato alle torri gemelle e dalla comprovata incapacità degli USA di catturare Osama bin Laden, di smantellare la rete di Al Qaida e di trovare una soluzione al conflitto israelo-palestinese. E la scelta dell'Iraq come bersaglio, tra i diversi che gli Stati Uniti avrebbero potuto scegliere, dipende dalla natura desertica e pianeggiante del suo territorio, particolarmente adatto ad una guerra di conquista relativamente rapida. E' per questo che l'affermazione di potenza degli Stati Uniti avrà gravissime conseguenze, perché la lunga e costosissima preparazione del conflitto e il suo obiettivo (il rovesciamento e verosimilmente la morte di Saddam Hussein) presuppongono una campagna che tutti sperano breve se non potrà essere evitata, ma che dovrà essere spettacolare, e quindi fortemente distruttiva.

In realtà, all'origine del bisogno di guerra del governo americano stanno i rapporti di potere mondiale che si sono instaurati dopo la fine della guerra fredda. A causa del crollo dell'Unione Sovietica e della persistente debolezza della Federazione russa, dello stato ancora embrionale della potenza cinese e della totale assenza dell'Europa, gli Stati Uniti sono rimasti gli unici ad avere lo status di potenza mondiale, la cui sfera egemonica si estende all'intero pianeta, e che in questa sfera devono caricarsi della responsabilità di garantire un ordine, per quanto precario.

* * *

Ma una egemonia stabile e progressiva non deve ricorrere all'intervento militare se non in casi eccezionali. Il suo strumento principale è la collaborazione economica e la politica di sviluppo, delle quali la potenza egemone costituisce il perno, ma delle quali i paesi che fanno parte della sua sfera di influenza si avvantaggiano in termini di produzione e di ricchezza, così come se ne avvantaggia la stessa potenza egemone, perché, grazie all'aumento degli scambi, la ricchezza di tutti si accresce con l'aumento della ricchezza di ciascuno. Ciò era in parte avvenuto in occasione dell'egemonia inglese nell'800 o di quella degli stessi Stati Uniti dopo la fine della seconda guerra mondiale. Allora la Gran Bretagna e gli Stati Uniti, grazie alla forza del loro apparato industriale e a un forte surplus nella bilancia dei pagamenti, potevano fungere da virtuale banca centrale internazionale e da locomotiva dell'economia del mondo o di una sua parte rilevante. Ma allora il mondo era molto più piccolo di oggi, e le responsabilità inglesi erano condivise in larga misura dagli Stati del continente europeo e dagli Stati Uniti, mentre quelle americane erano alleggerite dall'Unione Sovietica, anche se i rapporti tra le due potenze erano conflittuali. Oggi gli Stati Uniti sono soli, e troppo deboli per svolgere lo stesso ruolo, perché troppo grande è la sproporzione tra le dimensioni e la ricchezza della potenza egemone e le responsabilità alle quali essa deve far fronte. Si pensi soltanto al deficit delle partite correnti americane, che ammonta a 460 miliardi di dollari (pari a circa il 4,8% del prodotto nazionale lordo), al quale si deve aggiungere un deficit di bilancio che a sua volta ammonta a 304 miliardi di dollari, pari ad una percentuale del prodotto nazionale lordo del 3,1% e che si sta rapidamente avviando, secondo il New York Times, verso i 400 miliardi di dollari (il tutto al netto degli enormi oneri supplementari della probabile guerra e di quelli preventivati come costo del siste-

ma di difesa missilistica).

In queste condizioni all'unica superpotenza mondiale non resta obiettivamente altra scelta che quella di tentare di mascherare il proprio declino politico con l'esibizione della propria potenza militare, concentrando su di essa tutti i propri sforzi. All'egemonia esercitata attraverso l'aiuto allo sviluppo e la complementarità degli interessi si sostituisce, dove e quando è possibile, quella esercitata attraverso il dominio, cioè l'imperialismo. E l'imperialismo fa emergere necessariamente, nella potenza egemone, personalità arroganti e autoritarie, sostenute dal nazionalismo della popolazione alimentato dalla sua crescente insicurezza; mentre nel resto del mondo aumenta il risentimento nei confronti dell'America, non certo compensato dall'obbedienza di leader legati agli USA da interessi economici e di potere, ma sempre più lontani dagli orientamenti e dai sentimenti della propria opinione pubblica.

* * *

Chi pagherà le enormi spese della guerra e della ricostruzione che la seguirà? In parte sicuramente gli stessi Stati Uniti. Ma è certo che essi tenteranno di trasferire una buona parte degli oneri finanziari che ne deriveranno sui loro sudditi, anche se il problema sarà di soluzione assai più difficile di quanto non lo fosse stato quello sorto in occasione della Guerra del Golfo. In quella occasione gli europei, i paesi arabi moderati e il Giappone avevano partecipato direttamente alle operazioni belliche o le avevano finanziate con contributi che avevano coperto l'80% delle spese. Oggi ciò non può più accadere, o può accadere soltanto in piccola parte, data la generale impopolarità della guerra. Gli Stati Uniti dovranno quindi seguire strade più indirette, oltre ad accollare agli europei (e ai giapponesi) le spese necessarie per ricostruire ciò che essi avranno distrutto. Si ricordi del resto che, indipendentemente dalla guerra, l'Europa, a causa del ruolo cardine di Wall Street nel mercato finanziario internazionale, sta da anni trasferendo ricchezza verso gli USA, e ciò in pagamento di una presenza militare che non ha più lo scopo di difendere l'Europa, ma quello di garantire l'egemonia americana su di essa. Fino a che Wall Street era in forte crescita, questo trasferimento avveniva attraverso l'acquisto da parte degli europei di titoli americani a prezzi sempre più elevati, e quindi attraverso l'immissione di danaro fresco di provenienza europea nel sistema produttivo americano. Con il forte calo di Wall Street esso è avvenuto grazie alla rivendita da parte degli europei agli americani degli stessi titoli a un prezzo di molto

inferiore. Nella stessa ottica si colloca la sempre più marcata debolezza del dollaro, che pregiudica gravemente le esportazioni europee (e giapponesi) e favorisce quelle americane. Ciò significa che gli americani approfitteranno della loro posizione privilegiata di perno dell'economia mondiale per pagare le spese della guerra in carta moneta, cioè esportando inflazione negli altri paesi. In ogni caso quindi la guerra sarà una catastrofe per le economie europee, che certamente non potranno sottrarsi al finanziamento della ricostruzione dell'Iraq e saranno appesantite da forti rincari del greggio medio orientale, da cui dipendono.

* * *

Il problema dell'Iraq ha messo a nudo, con un'evidenza ancora maggiore che in passato, l'estrema instabilità dell'equilibrio mondiale. Esso è la manifestazione di un pesante deterioramento delle attuali relazioni internazionali ed insieme un fattore che ne esaspera le contraddizioni. Attaccando Saddam, gli Stati Uniti accentueranno il carattere puramente militare della propria leadership e rafforzeranno le tendenze autoritarie al proprio interno, aumenteranno il numero e la forza dei propri nemici e allontaneranno qualunque prospettiva di creare nel mondo un assetto più stabile e pacifico. Ma non diverse sarebbero le conseguenze di una loro rinuncia alle operazioni belliche dopo gli imponenti preparativi fatti sinora. Essa minerebbe gravemente la credibilità del loro governo nei confronti sia del resto del mondo che della propria opinione pubblica. Nell'una e nell'altra ipotesi emergerebbe chiaramente che essi non hanno alcun piano di riassetto della regione e che, anche se lo avessero, esso sarebbe reso impraticabile dal fatto stesso di essere proposto da una potenza ormai universalmente percepita come nemica del mondo arabo.

Parallelamente è emersa con chiarezza l'inconsistenza dell'ONU. Il governo degli Stati Uniti ha avuto la sfrontatezza di dichiarare che l'Organizzazione delle Nazioni Unite ha una sua legittimità soltanto quando si adegua alla politica americana, e non ne ha alcuna quando vi si oppone, sicché le sue deliberazioni possono essere impunemente violate quando la loro violazione coincide con l'interesse della potenza che detiene l'egemonia mondiale. In questo modo esso ha fatto cadere la finzione — non priva di una qualche utilità simbolica nella misura in cui era creduta vera — secondo la quale l'ONU dispone di un proprio potere e non è il puro riflesso dei rapporti di forza nel mondo.

Infine la politica americana, pur avendo sollevato contro di sé la

quasi unanimità dell'opinione pubblica europea, ha creato, nel vecchio continente, una forte contrapposizione tra i governi che hanno accettato senza riserve la subordinazione agli USA e quelli che hanno mantenuto un riflesso di indipendenza. Bisogna rilevare a questo proposito che la Francia e la Germania (attorno alle quali si sta coagulando un piccolo nucleo di altri paesi) di fatto stanno portando avanti, anche se in modo imperfetto e inefficace, quella che sarebbe la politica estera virtuale dell'Europa. Ma perché questa politica virtuale diventi una politica reale occorrono due requisiti: che il nucleo che rivendica l'indipendenza europea non si limiti a dire no alla guerra, ma elabori, avendone i mezzi, un piano di sviluppo dell'intero Medio Oriente, che abbia come presupposto la promozione della sua unità, come gli Stati Uniti avevano promosso il Piano Marshall e attivamente incoraggiato l'unità europea dopo la fine della seconda guerra mondiale; e che il legame che unisce i paesi del nucleo non si limiti a un debole e inefficace rapporto di collaborazione, ma prenda la forma di un vero e proprio vincolo federale, cioè della creazione di un nuovo Stato nel cuore dell'Europa, capace di decidere e di mobilitare risorse. Se essi sapranno imboccare questa strada, l'arroganza del governo americano sarà addirittura stata utile. Se non sapranno imboccarla, la loro politica si limiterà a una serie di dichiarazioni di intenzioni da parte di un'alleanza debole e impotente, che non tarderà a sfaldarsi, e la deplorabile posizione degli 8+10, di fronte alla scelta tra l'ingombrante amicizia di una grande potenza e le posizioni velleitarie di una vacillante alleanza si rafforzerà nella classe politica e nell'opinione pubblica. Ciò significherà che il processo di unificazione europea sarà giunto alla sua fine.

* * *

Oggi gli Stati che compongono il cuore dell'Europa non sono in grado di assumersi le loro responsabilità. E non lo possono fare perché non hanno potere. D'altro canto gli Stati Uniti sono una potenza in declino, e comunque non abbastanza forte da farsi carico da sola dell'ordine mondiale. Peraltro, in una situazione nella quale la Russia è ben lontana dall'aver recuperato, e la Cina dall'aver acquisito, il ruolo di polo dell'equilibrio mondiale, e l'Europa è resa del tutto impotente dalla sua divisione, gli Stati Uniti restano i soli che si pongono il problema di garantire al mondo un ordine, per quanto precario e mantenuto a costo di ripetuti conflitti e crisi regionali.

La colpa dell'imperialismo americano, e della stessa degenerazione

della politica interna americana, non va quindi attribuita tanto agli Stati Uniti, che esercitano l'egemonia, quanto agli europei che, pur potendosi liberare, con l'unità politica, dal dominio al quale sono sottoposti, non lo fanno, rimanendo divisi. Del resto nella storia dell'umanità non è mai accaduto che una potenza egemone abbia deciso volontariamente di ridurre le dimensioni della sfera del suo dominio, anche se questo avrebbe fatto, a medio termine, il suo interesse. Essa lo ha fatto soltanto quando vi è stata costretta dall'emergere di una potenza concorrente, che, sottraendole una parte del suo potere, di fatto l'ha alleggerita di una parte delle sue responsabilità, consentendole di esercitare quelle che le rimanevano in modo più consono ai propri stessi interessi e a quelli dei suoi alleati.

L'unità politica dell'Europa — che oggi significa la nascita intorno alla Francia e alla Germania di un nucleo autenticamente federale, costituito in primo luogo dai paesi fondatori della Comunità e da quelli che vorranno unirsi ad essi — costituisce la sola strada che può avviare il mondo verso un nuovo equilibrio più pacifico e più stabile. Soltanto l'unità politica dell'Europa potrebbe dare agli europei la dignità che deriva dal sentirsi cittadini di uno Stato capace di decidere in piena autonomia dei propri interessi, insieme rispettando e promuovendo quelli del resto del mondo, e ridare agli americani quella che deriva dal sentirsi cittadini di un grande paese democratico, avente la vocazione di diffondere pacificamente al di fuori dei propri confini i valori della libera convivenza. Non è certo pensabile che questo obiettivo possa essere ottenuto in un tempo sufficientemente breve da impedire la follia della guerra. Ma è significativo che quel timidissimo e incerto inizio del cammino che è costituito dalla posizione dei governi francese, tedesco e belga abbia quantomeno messo in imbarazzo il governo americano e dato fiato alla stragrande maggioranza dell'opinione pubblica europea che è contraria alla guerra. La prossimità geografica e la complementarietà economica spingono l'Europa e il mondo arabo ad una stretta collaborazione, che comunque si realizzerà per gradi, e che raggiungerà l'equilibrio in tempi non brevi. Ma la crisi attuale rende imperativo cominciare il cammino senza indugio con un'iniziativa coraggiosa, che dia sia all'intera Europa che al mondo arabo un importante segnale di unità e di indipendenza.

Alle radici del dibattito costituente europeo: progetti, aspirazioni, sconfitte

DANIELA PREDA

I primi progetti di Costituzione europea risalgono alla seconda guerra mondiale e, in particolare, agli ambienti legati alla Resistenza (1). Tra i documenti elaborati in quegli anni, i più completi sotto l'aspetto costituzionale sono il *Progetto di costituzione federale europea e interna*, elaborato tra l'autunno del '42 e l'8 settembre 1943 da Duccio Galimberti e Antonino Repaci (2); il *Projet d'une constitution fédérale pour l'Europe*, formulato tra il '43 e il '44 dalla Commissione giuridica della Conferenza paneuropea (3); il *Rough Draft of a Proposed Constitution for a Federation of Western Europe* di W. Ivor Jennings (4); la *Draft Constitution for the United States of Europe*, redatta tra il '41 e il '42 dal Comitato Costituzionale dell'Europa Union Schweitz (5); lo *Schema di Costituzione dell'Unione federale europea* steso da Mario Alberto Rollier nel 1944 (6).

Furono accolti nell'indifferenza, voli pindarici di cui sorridere, mere esercitazioni accademiche di utopisti dell'età contemporanea.

Il nuovo conflitto mondiale provocò tuttavia una diffusione capillare degli ideali unitari: organizzazioni e Movimenti per l'unione fiorirono endemicamente in vari paesi europei, risoluzioni favorevoli all'unità europea vennero presentate a numerosi parlamenti e adottate da alcuni, la questione fu discussa da uomini politici e opinione pubblica.

Dopo la profonda svolta determinata dal Piano Marshall e il prudente avvio del processo di unificazione, le iniziative a favore della convocazione di una Costituente europea si fecero più audaci e, nel tempo, concrete. Emergeva una volontà diffusa di dar voce a un desiderio di unità politica che trascendeva le singole, timide, realizzazioni sul piano dell'integrazione settoriale.

Se il sentimento europeo era ormai diffuso, ci si chiedeva tuttavia quale fosse la strategia da adottare, quale il modello d'Europa a cui tendere. Era la federazione, sull'esempio americano e svizzero, oppure la

confederazione, oppure ancora una cooperazione istituzionalizzata tra gli Stati, magari a partire da alcune competenze settoriali? Il problema non concerneva solo l'obiettivo, ma anche il metodo per conseguirlo. E' vero che l'unico, riconosciuto metodo democratico di creazione di uno Stato nuovo era quello costituente. La sua applicazione risultava tuttavia quantomeno problematica nell'Europa degli Stati sovrani.

La via all'Europa scelta dai governi alle soglie degli anni Cinquanta fu il funzionalismo, la teoria dei passi lenti e graduali. L'integrazione per settori non avrebbe impedito tuttavia che l'approccio costituente si affermasse gradualmente a partire dagli ambienti europei più avanzati. Ne avrebbe anzi favorito in certo qual modo la diffusione, palesando le lacune politico-istituzionali sempre più gravi che accompagnavano l'approfondirsi dell'integrazione e il moltiplicarsi dei trasferimenti di competenze. La federazione rappresentava d'altronde anche per Monnet la tappa finale del processo di unificazione europea, che avrebbe dovuto consistere in un progressivo ampliamento di funzioni da devolvere a istituzioni di carattere sovranazionale. Il problema era: cosa avrebbe fatto scoccare la scintilla? Dove e come avviare il processo?

Il tema della Costituente era destinato a svilupparsi in stretta connessione con la nascita della Comunità. Tra l'autunno del '51 e l'inverno del '52, a mano a mano che la CECA diventava una realtà e i negoziati per la CED si avviavano alla conclusione, si affermava una forte corrente d'opinione favorevole alla creazione di una Comunità politica europea. Il processo funzionalista, per settori, appena avviato, lasciava intravedere profonde contraddizioni e nel suo approfondirsi forniva argomenti sempre più validi alla lotta per l'unità europea. Come, in special modo, costruire un esercito comune che non fosse una semplice giustapposizione di eserciti nazionali, in assenza di quello Stato federale al cui servizio esso avrebbe dovuto porsi? Come demandare la creazione a un'Autorità specializzata, dal momento che l'unificazione dell'esercito coinvolgeva altri importanti settori della vita pubblica, quali la politica estera e il bilancio? E ancora: queste Autorità specializzate avrebbero potuto rimanere isolate, divise l'una dall'altra, prive di qualsiasi legame, senza correre il rischio di creare confusione e soprattutto di rivelarsi inefficaci? Poteva, in definitiva, la CED precedere la fondazione costituzionale di uno Stato europeo? Queste le domande che legittimamente si poneva Spinelli in un memorandum inviato a De Gasperi nell'agosto 1951 (7). Giunta a un campo così delicato come quello della difesa, l'integrazione funzionalista poneva prepotentemente sul tappeto il problema dell'unificazione politica, creando le premesse per il passaggio senza soluzione

di continuità all'approccio costituzionalista.

L'iniziativa del Presidente del Consiglio italiano, Alcide De Gasperi, riusciva a far inserire nel progetto di trattato della CED un articolo — l'art. 38 — che affidava all'Assemblea provvisoria della CED il compito di elaborare un progetto di Statuto della Comunità politica europea, definendo nel contempo i principi ai quali l'Assemblea avrebbe dovuto ispirarsi nel corso dei suoi studi: *«l'organisation de caractère définitif qui prendra la place de la présente organisation provisoire — recitava l'articolo — devrait avoir une structure fédérale ou confédérale. Elle devra comprendre notamment une Assemblée bicamérale et un pouvoir exécutif»* (8).

Poiché i tempi si prospettavano piuttosto lunghi e il successo dell'iniziativa dipendeva molto dalla rapidità della sua esecuzione, nella primavera del '52, le forze favorevoli all'Europa valutarono la possibilità di anticipare la convocazione dell'Assemblea Costituente. In maggio, Spaak, che si era precedentemente concertato con Jean Monnet, proponeva che il compito di redigere il progetto di Costituzione europea previsto dall'art. 38 fosse affidato all'Assemblea della CECA (opportunamente allargata in modo da renderla coincidente con quella della CED), di cui era imminente la convocazione dal momento che le ratifiche del Piano Schuman stavano per essere ultimate. La proposta di anticipare la convocazione dell'Assemblea incontrava immediatamente autorevoli adesioni sino a sfociare in un'iniziativa governativa franco-italiana che veniva discussa e approvata, il 9 settembre, dai sei Ministri degli Esteri della CECA, riuniti a Lussemburgo. Il 10, Adenauer chiedeva formalmente all'Assemblea della CECA, nel giorno stesso del suo insediamento, che assumesse l'incarico di elaborare un progetto di Statuto della Comunità politica europea. Tre giorni più tardi, l'Assemblea accoglieva favorevolmente la richiesta dei governi e si metteva al lavoro, assumendo la denominazione di Assemblea *ad hoc*. Nell'arco di pochi mesi, dunque, la Costituente europea era diventata una realtà e l'Europa si trovò, seppur per un lasso di tempo estremamente breve, sulla soglia dell'Unione.

Nell'arco di pochi mesi, dunque, la Costituente era diventata una realtà. Ciò che fino a poco prima era apparso utopistico appariva ora non solo politicamente realizzabile, ma addirittura urgente. Occorreva ormai prepararsi speditamente ai nuovi compiti e, tra questi, il più arduo era certamente quello di creare un'Autorità politica sovranazionale, unendo non tredici ex colonie britanniche o un pugno di cantoni, come nel caso dell'esperienza statunitense e svizzera, ma i grandi Stati nazionali sovranici della storia contemporanea. Così, mentre il progetto avanzava a livello

governativo, i Movimenti si attivavano non solo per condurre in porto l'iniziativa, ma soprattutto per prepararsi ad affrontare le nuove sfide, proponendosi come validi ispiratori dell'azione dei governi.

Nel marzo 1952, veniva creato un Comitato di Studi per la Costituzione europea (CECE), animato da Altiero Spinelli, di cui Paul-Henri Spaak assumeva la presidenza e Fernand Dehousse la segreteria. L'obiettivo era quello di studiare i problemi posti dall'unificazione politica dell'Europa e redigere un progetto di Costituzione europea che, per la novità della questione e la brevità del tempo a disposizione, avrebbe dovuto costituire un importante supporto ai lavori dell'Assemblea costituente «ufficiale». I risultati raggiunti dal CECE, cui aveva collaborato un'*équipe* di esperti della Harvard University guidati da Karl Friedrich e da Robert R. Bowie (9), furono pubblicati, sotto forma di nove risoluzioni, nel novembre 1952 (10). Nello stesso mese vennero pubblicati anche i *Travaux préparatoires*, che contenevano i verbali dei lavori del Comitato (11). Lo stretto collegamento tra gli studi del CECE e i lavori dell'Assemblea *ad hoc* risulta evidente ove si pensi al fatto che Paul-Henri Spaak era presidente sia del CECE che dell'Assemblea *ad hoc*; Fernand Dehousse era segretario del CECE e relatore della sottocommissione per le Istituzioni politiche (12) dell'Assemblea *ad hoc* (presieduta da Paul-Henri Teitgen), oltre che membro del *Groupe de Travail* di questa; Lodovico Benvenuti era membro autorevole del CECE e relatore della sottocommissione delle Attribuzioni nell'Assemblea *ad hoc*, presieduta dall'olandese Blaisse.

L'Assemblea *ad hoc* si metteva immediatamente al lavoro sotto la presidenza di Paul-Henri Spaak. Sei mesi più tardi, entro il termine prescritto del 10 marzo 1953, il progetto di Statuto della Comunità politica europea era approvato all'unanimità tranne cinque astensioni. Si trattava di un testo imponente, che constava di un preambolo e di 117 articoli divisi in sei titoli — la Comunità europea (art. 1-8), le sue istituzioni (art. 9-54), le sue attribuzioni (art. 55-89), l'associazione (art. 90-93); disposizioni transitorie (art. 94-99), disposizioni generali (art. 100-117) — e due protocolli — il protocollo sui privilegi e le immunità della Comunità e quello sui legami con il Consiglio d'Europa.

Pur non avendo carattere decisamente federalista, il progetto proponeva soluzioni molto avanzate. La Comunità aveva carattere sovranazionale ed era dichiarata indissolubile, godeva di personalità giuridica e costituiva un'unica entità con la CECA e con la CED, esercitava i poteri conferitile dallo Statuto o da Atti ulteriori, in collaborazione stretta con le organizzazioni nazionali — attraverso i governi di queste — e con le

organizzazioni internazionali che avessero scopi analoghi ai suoi. L'esercizio delle sue competenze era affidato a cinque istituzioni: il Parlamento, il Consiglio esecutivo europeo, il Consiglio dei ministri nazionali, la Corte, il Consiglio economico e sociale.

Il Parlamento aveva il potere di votare leggi e bilanci — oltre alla possibilità di sottoporre agli altri organi raccomandazioni e proposte — e di esercitare le funzioni di controllo conferitegli dallo Statuto. Con il Consiglio esecutivo, divideva il potere d'iniziativa in campo legislativo. Comprendevo due Camere con uguali attribuzioni: la prima Camera, o Camera dei Popoli, formata da deputati che rappresentavano la globalità dei popoli della Comunità, e la seconda Camera, o Senato, costituita da senatori che rappresentavano il popolo di ciascuno Stato. Gli uni e gli altri votavano individualmente, senza sottostare ad alcun mandato imperativo. I deputati erano eletti per cinque anni a suffragio universale e diretto. Una legge della Comunità avrebbe provveduto a fissare i principi del sistema elettorale. I senatori erano eletti, anch'essi per cinque anni, dai parlamenti nazionali, seguendo la procedura fissata dai singoli Stati membri. Quanto alla ripartizione dei seggi, sia per la Camera che per il Senato era previsto un sistema ponderato. Per la prima, venivano fissati un numero di deputati minimo — 12 — e uno massimo — 70 —, una rappresentanza uguale per i tre «grandi», salvo un numero, peraltro simbolico, di 7 seggi supplementari concesso alla Francia per offrire la rappresentanza ai suoi Territori d'Oltremare, e una rappresentanza uguale per Paesi Bassi e Belgio; per il secondo, era assegnato a ciascun paese il seguente numero di membri: 21 per Francia, Germania e Italia; 10 per Paesi Bassi e Belgio; 4 per il Lussemburgo.

Il Consiglio esecutivo esercitava funzioni di governo. Il suo presidente, che rappresentava la Comunità all'estero, era eletto dal Senato a maggioranza assoluta e nominava a sua volta gli altri membri del Consiglio (non più di due della medesima nazionalità). Doveva dimettersi con tutto il Consiglio se censurato dalla Camera dei Popoli alla maggioranza di tre quinti o colpito dal voto di sfiducia del Senato. Nel secondo caso, la clausola del voto di fiducia «costruttivo» costringeva i presentatori della mozione di sfiducia a indicare contestualmente il nuovo presidente. Il Consiglio esecutivo esercitava le funzioni governative previste per l'Alta Autorità e per il Commissariato dai rispettivi trattati e tutte le funzioni governative previste dallo Statuto e dalle leggi della Comunità. Poteva prendere decisioni (obbligatorie), formulare raccomandazioni (obbligatorie quanto allo scopo, ma non ai mezzi per perseguirlo) o emettere pareri (non vincolanti).

Il Consiglio dei ministri aveva l'obiettivo d'armonizzare l'azione del Consiglio esecutivo europeo e quella dei singoli governi degli Stati membri. Era formato dai rappresentanti dei governi (uno per ogni Stato) che, a turno, per una durata di tre mesi, ne esercitavano la presidenza. Dava il proprio parere conforme a maggioranza qualificata o, nei casi più importanti, all'unanimità per tutti gli atti dell'Alta Autorità e del Commissariato previsti dai rispettivi Trattati della CECA e della CED. La Corte, unica — composta da un massimo di 15 membri scelti su una doppia lista del Consiglio esecutivo con l'approvazione del Senato, nominati per 9 anni e rieleggibili — assicurava il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dello Statuto, delle leggi comunitarie e dei regolamenti d'esecuzione e poteva anche essere investita di funzioni d'arbitrato.

Il Consiglio economico e sociale, infine, la cui composizione, competenza e funzionamento erano regolati da una legge comunitaria, esercitava funzioni consultive presso Consiglio esecutivo e Parlamento.

Alle istituzioni della Comunità erano trasferite le competenze della CECA e della CED, così come erano affidate altre competenze. In tema di relazioni internazionali, la Comunità poteva concludere trattati e accordi internazionali o aderirvi nei limiti delle competenze ad essa attribuite, inviare o ricevere ambasciatori, assicurare il coordinamento della politica estera degli Stati membri. In tema di finanze, l'Assemblea decideva di dare alla Comunità il potere d'imporre tributi ai cittadini e agli Stati membri, di acquistare e vendere beni mobili e immobili, di contrarre prestiti (previa approvazione del Parlamento). I contributi degli Stati erano fissati dal Consiglio dei ministri, all'unanimità, su proposta del Consiglio esecutivo. Le modalità per fissare basi d'imposta, tassi e condizioni di esazione delle imposte dirette dovevano essere oggetto di progetti elaborati dal Consiglio esecutivo, e sottoposti al Parlamento per l'approvazione. Il bilancio comunitario, proposto dal Consiglio esecutivo, era votato annualmente dal Parlamento. Alla Comunità era inoltre affidato il compito di realizzare progressivamente un mercato comune, cioè la libera circolazione di merci, servizi, persone, capitali. La Comunità aveva poi altri poteri: quello di assistere gli Stati membri, su richiesta di questi o di propria iniziativa, per assicurare il rispetto delle libertà democratiche; di costituirsi un proprio apparato amministrativo indipendente da quello degli Stati membri.

Il progetto di Statuto dell'Assemblea *ad hoc* passava da quel momento all'attenzione dei governi. Ma il destino della Comunità politica — che non poteva non risentire delle altalenanti vicende della CED —

diventava nebuloso. Dopo mesi di tergiversazioni e numerose conferenze al Vertice (a Strasburgo, il 9 marzo; a Parigi, il 12 maggio; ancora a Parigi, il 22 giugno; a Baden Baden il 7 agosto), i ministri rimettevano il progetto a una Conferenza di esperti (Roma, 22 settembre-9 ottobre), i quali non avevano né la competenza né il potere per redigere una Costituzione europea. Lo Statuto veniva largamente rimaneggiato e perdeva via via i suoi caratteri federali. All'Aja, il 20 novembre, i ministri, ormai consapevoli dell'impossibilità di ottenere risultati in un contesto storico che non spingeva più con urgenza verso l'unificazione, ma nel contempo desiderosi di non troncare bruscamente i lavori intrapresi e di non assumersi la responsabilità di un fallimento, decidevano di rinviare a una Commissione l'ulteriore approfondimento delle questioni relative alla Comunità politica. Mancava il coraggio di chiudere definitivamente con la Comunità politica. Le riunioni della Commissione si trascinarono stancamente finché, a fine giugno, si faceva strada l'idea di aggiornare i lavori «con la massima prudenza e senza rumore», semplicemente non fissando alcuna data per la ripresa delle discussioni dopo la pausa estiva. Con la caduta della CED, anche il progetto di Statuto della Comunità politica venne abbandonato *sine die*.

Al di là del suo insuccesso, tuttavia, è ragionevole affermare che nell'esperienza costituzionale della Comunità politica europea, innestata sul progetto funzionalista della CED, per la prima volta nel processo di unificazione europea le due parallele strategie di avvicinamento all'obiettivo dell'unità europea — funzionalismo e costituzionalismo — hanno trovato un punto d'incontro e di fusione e che proprio in virtù di questo fatto si sono creati i presupposti per quello che può essere definito il primo tentativo di creare uno Stato federale europeo.

* * *

Nell'agosto del '54, il processo di unificazione subì una brusca frenata. Ma le aspettative e i bisogni concreti che avevano fatto da scenario all'avvio della costruzione comunitaria non vennero meno. I governi non avrebbero potuto rimanere a lungo sordi a questi richiami. Ciò contribuiva di fatto al «rilancio europeo» avviato a Messina nel giugno del '55. Non sarebbe spiegabile la rapidità con cui, il 25 marzo 1957, i governi apponevano la firma ai Trattati di Roma e, il 1° gennaio del '58, questi entravano in vigore se non si facesse riferimento all'esperienza della Comunità politica. Molti degli obiettivi che il trattato istitutivo della CEE indicava, auspicandone la realizzazione in un peri-

odo transitorio di 12 anni, erano già stati proposti e studiati dall'Assemblea *ad hoc* e dalle successive conferenze dei sostituti dei ministri: la riduzione progressiva dei dazi doganali e dei contingenti all'importazione sino alla loro definitiva abolizione; la fissazione di una tariffa doganale esterna comune a tutti gli Stati membri; l'attuazione della libera circolazione di merci, capitali, persone; l'armonizzazione delle politiche economiche e sociali. Mentre, tuttavia, il progetto d'integrazione economica elaborato dall'Assemblea *ad hoc* costituiva un aspetto di un più generale disegno politico, con Messina il primo veniva completamente isolato e unito al secondo esclusivamente in una prospettiva storica (13). In altri termini, se negli anni 1952-1954 integrazione in senso orizzontale e in senso verticale erano procedute parallelamente, a partire dal cosiddetto «rilancio europeo» il momento della convergenza poteva dirsi definitivamente chiuso, il rafforzamento politico veniva accantonato e la tendenza all'ampliamento delle competenze diventava predominante. Si privilegiava l'approccio funzionalista, nell'ipotesi che esso potesse condurre gradualmente, come ultima tappa, all'integrazione politica. L'istituzione degli organi sovranazionali era prevista non come meta prefissata né come premessa assiomatica, bensì come un'esigenza alla quale i governi dei sei paesi erano decisi a dare soddisfazione in quanto il meccanismo del Mercato comune lo avesse richiesto.

Il ritorno al potere di De Gaulle in Francia, nel maggio del '58, provocò l'emergere di un'altra strategia per la costruzione europea, di carattere strettamente confederale (14). I primi successi del Mercato comune e la volontà europea di autonomia dagli Stati Uniti nel nuovo contesto della coesistenza competitiva ponevano il problema di estendere le competenze della Comunità alla politica estera e alla difesa. De Gaulle pensava che l'integrazione economica potesse essere inquadrata in un più ampio progetto politico, in cui gli Stati nazionali assumessero peso e responsabilità. Il 5 settembre 1960, nel corso di una conferenza stampa, egli lanciava il progetto di una vera e propria confederazione con incontri istituzionalizzati dei Capi di governo e un segretariato per predisporre le decisioni. Preconizzava anche un referendum popolare e prendeva l'iniziativa di convocare un Vertice dei Capi di Stato e di governo e dei Ministri degli Esteri della Comunità che a Parigi (10-11 febbraio 1961) e a Bad Godesberg (18 luglio) accettava il principio dell'unione politica, affidando a una Commissione presieduta da Christian Fouchet il compito di redigere una bozza di statuto. Un primo progetto di trattato che scaturì da questi lavori fu reso noto il 2 novembre 1961 (15). Le aspre critiche cui il progetto fu immediatamente sottoposto preludeva-

no al suo fallimento. Dopo alcuni rimaneggiamenti, il 18 gennaio del '62, la Commissione presentava un secondo Piano Fouchet, non incontrando il consenso dei cinque partner della Francia, che presentarono a loro volta un controprogetto e una serie di nuovi piani (piano Segni 17 aprile 1962, piano Spaak 9 settembre 1963, piano Schroeder 4 novembre 1963, piano Saragat 29 novembre 1963).

Gli aspetti politici dell'integrazione erano destinati a esser messi da parte, anche nella loro forma intergovernativa, nell'illusione (ben esemplificata peraltro, a metà anni Sessanta, dalla figura e dall'azione del Presidente della Commissione europea, Walter Hallstein) che l'integrazione economica potesse fatalmente generare l'unificazione politica.

L'insuccesso dei tentativi di Unione economica e monetaria all'inizio degli anni Settanta giocò certamente un ruolo non irrilevante nel convincere il nuovo Presidente francese, Valéry Giscard d'Estaing, che occorreva percorrere altre strade. Da ciò la dichiarazione del Vertice di Parigi del 9-10 dicembre 1974, che richiedeva l'elezione a suffragio universale diretto del Parlamento europeo a partire dal 1978, riconoscendo il principio che questo dovesse essere associato alla costruzione dell'Unione europea. Questo impegno si accompagnava a due decisioni: rafforzare la cooperazione politica mediante la istituzionalizzazione degli incontri al Vertice (che presero il nome di Consiglio europeo) e la limitazione della prassi dell'unanimità nelle decisioni del Consiglio; affidare al premier belga Leo Tindemans l'incarico di elaborare entro il 1975 un Rapporto di sintesi sull'Unione europea, consultando «i governi e gli ambienti rappresentativi dell'opinione pubblica nella Comunità» (16). Per la prima volta si apriva un dibattito sull'Unione europea, con il coinvolgimento delle forze politiche e sociali.

Presentato al Consiglio europeo il 29 dicembre 1975, il Rapporto Tindemans era reso noto al pubblico il 6 gennaio dell'anno successivo. Esso non riusciva in alcun modo ad affrontare con incisività il tema dell'integrazione politica né tantomeno a rilanciare il processo costituente. Pur riconoscendo che l'elezione diretta del Parlamento europeo avrebbe comportato un rafforzamento dei poteri della Comunità, il Rapporto evitava infatti di prendere posizione sulle competenze — in particolar modo legislative — del Parlamento, limitandosi ad auspicare l'adozione di piccoli passi in un contesto generale contrassegnato da estrema prudenza.

Tra i timidi passi compiuti dai governi per uscire dalla crisi, tuttavia, passi che si muovevano per lo più nell'ambito del tradizionale approccio intergovernativo, l'elezione diretta del Parlamento europeo, la cui rilevan-

za appariva ad alcuni trascurabile dal momento che si trattava di eleggere un Parlamento privo di potere, sembrava a molti lo strumento adeguato per uscire dall'*impasse*. Un Parlamento eletto, infatti, godendo di quella legittimità che solo il voto può dare, avrebbe forse potuto permettersi di osare, proporre azioni nuove ed audaci. L'idea che il Parlamento eletto potesse accelerare la spinta all'Unione era diffusa sia tra i Movimenti sia tra gli uomini di governo. Willy Brandt, nel suo intervento al congresso organizzato a Bruxelles dal Movimento europeo nel 1976, invitava il Parlamento europeo a uscire allo scoperto, impegnandosi in una prova di forza dal momento che i governi non avrebbero presumibilmente servito l'Europa su un piatto d'argento. «Il Parlamento — affermava — deve essere 'la voce dell'Europa'. (...) Esso dovrà dunque considerarsi come una assemblea costituente permanente dell'Europa» (17).

Proprio il Parlamento, sotto la spinta ancora una volta di Altiero Spinelli, avrebbe promosso iniziative di grande rilevanza per il processo di costruzione comunitaria, diventando in qualche modo il punto d'incontro di una possibile convergenza tra governi e Movimenti. Nonostante il sostanziale fallimento dell'iniziativa Tindemans, una volta eletto, il PE dimostrò immediatamente una certa vivacità, sfruttando a pieno i limitati poteri che gli erano conferiti: respingendo a fortissima maggioranza il bilancio comunitario, nel dicembre del '79; esprimendo regolarmente i propri pareri sulle proposte di regolamento e sulle direttive che la Commissione presentava al Consiglio; affrontando le grandi problematiche della politica comunitaria e internazionale; avanzando proposte sul funzionamento delle istituzioni della Comunità. Queste azioni erano però tutte destinate a rivelarsi inutili, non riuscendo a modificare la situazione dal punto di vista istituzionale e dimostrando apertamente la subalternità del Parlamento europeo rispetto agli altri organi comunitari.

Il punto focale erano le istituzioni. Di fronte alla necessità per l'Europa di affrontare unitariamente problemi quali sicurezza e difesa, libertà del commercio internazionale, stabilità monetaria, rapporti Nord-Sud, esisteva una realtà istituzionale povera, inadeguata, che si sostanzialmente di iniziative prese di volta in volta da questo o quel paese membro che riteneva di esprimere l'atteggiamento comune di tutti oppure di accordi intergovernativi faticosamente raggiunti nell'ambito della cooperazione politica e monetaria. Continuava a mancare alla Comunità un'adeguata ed efficace capacità d'azione e ciò perché inadeguato e inefficace — in quanto non sorretto dal consenso democratico — era il suo sistema decisionale. Al problema della trasformazione democratica della Comunità rispondeva una nuova iniziativa di Spinelli e dei Movimenti per

l'unità europea.

Mentre anche l'iniziativa governativa di «rilancio» comunitario promossa dai ministri tedesco e italiano Genscher e Colombo si rivelava niente più che un'illusione (18), i chiari limiti istituzionali che paralizzavano la Comunità, non permettendo al Parlamento di svolgere il suo ruolo di controllo, confermavano in Altiero Spinelli l'idea di lanciare un appello ai parlamentari europei per un'iniziativa costituente, cui egli accennava per la prima volta il 21 maggio 1980 in un importante intervento a Strasburgo. Il 25 giugno, come noto, dando immediatamente seguito alla prima intuizione, inviava ai colleghi una lettera in cui, proponendo di lottare fianco a fianco per riformare le istituzioni comunitarie, dava il via all'azione che avrebbe condotto, nel giro di pochi mesi, alla costituzione ufficiale a Strasburgo del «Club del Coccodrillo». A questa sarebbero presto seguite, a catena, l'istituzione presso il Parlamento europeo, nel giugno 1982, di una commissione per gli Affari istituzionali incaricata di elaborare riforme ai trattati, sotto la presidenza di Mauro Ferri e con Spinelli nel ruolo di relatore (19); l'elaborazione in questa sede di un progetto di Trattato che istituiva l'Unione europea; l'approvazione del progetto, a grande maggioranza, da parte del Parlamento europeo nel corso della seduta del 14 febbraio 1984.

Il progetto del Parlamento europeo trasformava il Consiglio europeo in presidenza collegiale dell'Unione e la Commissione della Comunità in un vero esecutivo politico, manteneva un ruolo legislativo e di bilancio per il Consiglio dell'Unione, ma definendolo e limitandolo, dava al PE un vero potere legislativo e di bilancio, che esso condivideva con il Consiglio. Esso attribuiva all'Unione la pienezza delle competenze economiche e il potere di costruire gradualmente l'unione monetaria; prevedeva la gestione confederale della politica estera e di quella della sicurezza europea finché un nuovo trattato non ne avesse devoluto la piena competenza all'Unione. Il progetto riconosceva quindi l'esistenza di una sfera di problemi che avrebbero dovuto essere trattati dal Consiglio europeo con il metodo della cooperazione, ma, da un lato, vietava al metodo intergovernativo di invadere il campo dell'azione comune e, da un altro lato, apriva un varco che rendeva possibile il passaggio dalla cooperazione all'azione comune.

Dopo l'approvazione del PE si metteva di nuovo in moto un meccanismo destinato ben presto a snaturare il progetto. Nel giugno 1984, al Consiglio europeo di Fontainebleau, i Capi di governo decidevano di nominare un comitato di loro rappresentanti personali incaricato di elaborare proposte per migliorare il funzionamento istituzionale della

Comunità in vista della realizzazione dell'Unione europea, alla cui presidenza veniva nominato l'irlandese James Dooge. Il Rapporto del comitato Dooge, presentato al Consiglio europeo di Bruxelles nel marzo 1985, proponeva di convocare una conferenza intergovernativa incaricata di elaborare un progetto di trattato di Unione europea «ispirato» al progetto del PE. Quest'ultimo veniva così di fatto accantonato. Al Consiglio di Milano, nel giugno 1985, i Capi di stato e di governo decidevano di convocare una conferenza di rappresentanti dei governi della Comunità per elaborare proposte di modifica dei trattati istitutivi volte a migliorare il funzionamento istituzionale, a realizzare il mercato interno e a integrare la cooperazione politica nell'ambito delle attività comunitarie. Il PE non era neanche ammesso a collaborare ai lavori dei governi, così come era avvenuto per l'Assemblea *ad hoc* nel corso degli studi del progetto di Statuto della CPE.

La Conferenza, come è noto, si chiudeva in occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo, del 2-3 dicembre 1985, che dava vita all'Atto Unico europeo, che a sua volta rilanciava la prospettiva dell'Unione economica e dell'Unione monetaria. Con l'AUE, le competenze della Commissione venivano allargate e nel contempo veniva recepito il principio di sussidiarietà; veniva inoltre sostituito in certe materie il principio dell'armonizzazione con il principio del riconoscimento reciproco; gli elementi portanti dello sviluppo verso l'Unione economico-monetaria — lo SME e l'ECU — e le quattro politiche fondamentali (politica sociale, politica regionale, politica di ricerca e sviluppo tecnologico, politica ambientale) acquistavano dignità normativa e pattizia; l'art. 30, titolo terzo, istituzionalizzava la cooperazione europea in materia di politica estera, codificando il complesso di procedure informali praticate nei rapporti tra gli Stati membri con tutta una serie di meccanismi a ciò funzionali. Al vertice della cooperazione politica, l'art. 2 poneva un nuovo organo, il Consiglio europeo, un organo politico al massimo livello (Capi di stato e di governo), sovranazionale, creato sul campo — come s'è detto — nella prassi degli anni Settanta, a cui partecipava anche un membro della Commissione. La presidenza delle Comunità europee assumeva anche la presidenza della cooperazione politica e la responsabilità per la gestione della stessa. I Ministri degli Esteri degli Stati membri e un membro della Commissione si riunivano una volta all'anno, ma potevano occuparsi di CPE anche nel quadro del Consiglio delle CE. L'AUE prevedeva inoltre la costituzione di un Comitato politico (composto dai direttori politici dei ministeri degli esteri) e di un gruppo di corrispondenti europei. Detto Comitato — le cui

somiglianze con i progetti Fouchet mi sembrano evidenti — aveva il compito di dare impulso alla CPE e di preparare le discussioni fra i ministri (20). Con l'AUE, sia la Commissione che il PE venivano associati alla Cooperazione politica europea che, tuttavia, restava prevalentemente gestita dal Consiglio europeo. L'Atto Unico europeo non precisava nulla riguardo agli obiettivi della CPE, che rimaneva una cooperazione di carattere intergovernativo. Nella prassi, questa si realizzava nella forma di posizioni comuni adottate nelle conferenze e all'interno delle organizzazioni internazionali, ma rischiava di essere paralizzata ogniqualvolta gli Stati manifestassero opinioni diverse sui singoli problemi. Prevedeva quindi corpo un sistema misto, insieme d'integrazione e di cooperazione.

* * *

Nel gennaio 1986, commentando davanti al Parlamento le decisioni dei governi, Spinelli affermava: «Onorevoli colleghi, quando votammo il progetto di Trattato per l'Unione, vi ho ricordato l'apologo hemingwayano del vecchio pescatore che cattura il più gran pesce della sua vita, lo vede divorare dai pescecani e arriva al porto con la sola lisca del pesce. Anche noi siamo ormai arrivati al porto ed anche a noi, del gran pesce, resta solo la lisca. Il Parlamento non deve per questo motivo né rassegnarsi né rinunciare. Dobbiamo prepararci ad uscire ancora una volta e presto in mare aperto, predisponendo i migliori mezzi per catturare il pesce e per proteggerlo dai pescecani» (21).

Amareggiato dai risultati della Conferenza di Lussemburgo, ma non rassegnato, all'inizio del febbraio 1986 (22) Spinelli esponeva di fronte alla Commissione istituzionale le linee fondamentali di una nuova strategia per realizzare l'Unione europea, seppur inizialmente limitata ai settori dell'economia e della moneta, al centro della quale era posta l'esigenza di riconoscere al Parlamento europeo il diritto-dovere di svolgere il ruolo di Assemblea Costituente per l'Unione europea. Dopo aver duramente polemizzato contro il metodo delle conferenze intergovernative assolutamente inadatto a proporre l'ancorché minimo progresso sulla via della costruzione europea, Spinelli indicava in quattro tappe la nuova strategia: il Parlamento europeo avrebbe dovuto redigere un testo di mandato costituente da affidare al Parlamento stesso in vista delle elezioni del 1989; lo avrebbe poi trasmesso ai governi al fine di sottoporlo a referendum consultivo nei singoli paesi; se i referendum avessero avuto successo, i governi si sarebbero impegnati a sottoporre la

Costituzione direttamente alla ratifica dei loro Stati; nel giugno 1989 sarebbe stata eletta l'Assemblea Costituente (23).

La nuova azione veniva di fatto sostenuta dalla conversione al costituzionalismo di Jacques Delors, una conversione che proprio nell'AUE affondava le proprie radici (24). Uomo di fiducia di Delors, destinato a presiedere il Comitato Delors, era Tommaso Padoa-Schioppa.

Scomparso Spinelli nel maggio 1986, l'iniziativa costituente veniva ripresa, seppur con minor determinazione, dal popolare belga Fernand Herman. Mi sembra non privo di significato sottolineare il fatto che Herman — rappresentante autorevole del PPE e membro dell'Intergruppo federalista per l'Unione europea (25) — fosse stato membro, tra il 1981 e il 1982, della Commissione per le Istituzioni creata dal Movimento europeo per appoggiare l'iniziativa di Spinelli e del Club del Coccodrillo (26). La Commissione, composta da 26 membri (27), aveva iniziato i lavori il 30 aprile 1981, sotto la presidenza di Martin Bangemann, e subito si era rivelata una preziosa interlocutrice della Commissione istituzionale del Parlamento europeo. Ad essa il Consiglio federale del Movimento europeo, presieduto in quegli anni da Giuseppe Petrilli, aveva affidato il compito di contribuire attivamente ai lavori istituzionali europei in corso. L'esperienza nella Commissione istituzionale del Movimento europeo e il sodalizio che, parallelamente a questa, si istituì con Altiero Spinelli, delle cui idee federaliste divenne un vivace sostenitore, avevano condotto Herman a sostenere attivamente Spinelli nella Commissione istituzionale e a partecipare alla manifestazione federalista di Milano, il 29 giugno 1985, con un nutrito gruppo di suoi elettori. Chiamato a far parte del Comitato Dooge, Herman aveva poi difeso con caparbia, ma senza successo, assieme a Mauro Ferri, Maurice Faure e al tedesco Rifkind, il progetto del Parlamento europeo.

Divenuto relatore all'interno della Commissione istituzionale del PE al posto di Spinelli, già nel marzo 1986 Herman si pronunziava apertamente a favore del Piano del suo predecessore e illustrava la strategia per affidare il mandato costituente all'Assemblea europea, suggerendo il testo di una risoluzione, che il Parlamento approvava nella seduta plenaria del 14 aprile, da sottoporsi ai Parlamenti nazionali perché l'adottassero in occasione della ratifica dell'AUE. La mozione Herman impegnava i governi a mettere in atto tutte le disposizioni necessarie al fine di far progredire la Comunità verso l'Unione europea, associando il PE ai lavori di riforma delle istituzioni (28). Nella riunione del 29 ottobre 1986, la Commissione istituzionale del Parlamento europeo approvava all'unanimità un documento di lavoro presentato da Herman, in cui

erano riportati i tratti essenziali della strategia costituente già tracciata dal Piano Spinelli. In particolare, nonostante le riserve espresse da alcuni membri della Commissione (Nord (29), Seeler (30), Sutra), venivano riproposte tre idee di fondo: il progetto di Unione europea doveva essere elaborato dal Parlamento europeo eletto nell'89; doveva essere poi sottoposto alla ratifica delle autorità nazionali competenti; sarebbe infine entrato in vigore anche in mancanza dell'unanimità delle ratifiche (31). Il documento ignorava però i suggerimenti di Spinelli relativi al coinvolgimento diretto dei cittadini europei, attraverso l'organizzazione di referendum nazionali consultivi o di orientamento. Herman cioè trascurava proprio quegli elementi di novità che avrebbero forse permesso di rilanciare il progetto costituente. Ripresentando le grandi linee del progetto Spinelli, che era fallito, sembrava non prender atto della sconfitta ed era quindi destinato a sua volta all'insuccesso. Il nuovo orientamento fu invece recepito in Italia, dove il Movimento federalista europeo chiedeva al Senato di ratificare l'AUE alla condizione di convocare contestualmente un referendum consultivo sull'Unione europea. Lo scopo, secondo le indicazioni del Piano Spinelli, era quello di conferire al Parlamento europeo eletto nel 1989 un mandato costituente. Il «referendum d'indirizzo» si svolse in Italia in concomitanza con il voto europeo del 18 giugno 1989 ed ebbe il merito, tra l'altro, di «quantificare» la diffusione dell'europeismo nel nostro paese: l'88 % degli italiani votò infatti favorevolmente (32). Anche il Belgio, su sollecitazione di Ludo Diericks, avviava una iniziativa analoga, senza tuttavia avere il tempo di portarla a compimento.

La situazione alla fine degli anni Ottanta era peraltro profondamente mutata. L'Europa era stata plasmata da fatti che l'avevano resa più solida: trent'anni di mercato comune, una tumultuosa crescita economica che aveva cancellato le lacerazioni sociali, eurosocialismo ed eurocomunismo, fallimento della cooperazione intergovernativa di fronte allo *shock* petrolifero, elezione diretta del Parlamento europeo, Sistema monetario europeo, Trattato d'Unione elaborato dal Parlamento europeo. La fine del bipolarismo, i grandi cambiamenti causati dal crollo del comunismo nei paesi centro-orientali modificavano ulteriormente i dati del problema, spingendo gli europei a trovare, di fronte alla sfida dell'allargamento, nuove forme di unione politica.

Come lo SME aveva posto rimedio alla fluttuazione sul terreno monetario, così l'Atto Unico europeo, nonostante i suoi limiti, rilanciava la prospettiva dell'Unione economica che a sua volta, tuttavia, non era possibile senza moneta e consenso democratico.

Ne era convinto Delors, il quale pensava che il Trattato di Maastricht significasse riaprire il cammino costituente. La moneta era infatti un elemento fondante della sovranità e su di essa si poteva basare un nuovo rilancio dell'integrazione politica, come sull'esercito si era innestato, negli anni Cinquanta, il primo tentativo di creare uno Stato europeo.

Ancora una volta, dunque, si creavano i presupposti perché le due strategie di avvicinamento alla meta trovassero un punto d'incontro, arrivando a un'azione comune, secondo un metodo che potremmo definire «gradualismo costituzionale»: ogni passo condotto sulla strada dell'integrazione deve essere accompagnato da adeguati atti di costruzione (33), da un aumento dei poteri democratici di controllo e, dunque, dalla graduale costruzione della statualità.

NOTE

(1) I progetti di costituzione, sia a carattere federale che a carattere confederale furono in quegli anni numerosissimi. Oltre a quelli menzionati nel testo, occorre ricordare, tra gli altri, il progetto di Ronald W.J. Mackay, «The Constitution of the United States of Europe», in *Peace Aims and the New Order*, Londra, Michael Joseph Ltd, 1941; quello di Abraham Weinfeld, nel suo *Towards a United States of Europe. Proposals for a Basic Structure*, Washington D.C., American Council on Public Affairs, 1942; quello di Leon Van Vassenhove, in *L'Europe helvétique. Étude sur les possibilités d'adapter à l'Europe les institutions de la Confédération suisse*, Neuchâtel, Ed. de la Baconnière, 1943; quello di Hans-Dieter Salinger, in *Die Wiedergeburt von Europa*, diffuso in lingua tedesca sotto lo pseudonimo di Hades e poi pubblicato in olandese (Leiden, Brill, 1945). Questi numerosissimi e oggi quasi introvabili progetti sono stati raccolti da Andrea Chiti-Batelli, *L'Unione politica europea*, Roma, Senato della Repubblica, 1978, in particolare nella ricca documentazione di tre ponderosi volumi allegati al testo, *Progetti di costituzione per una Unione europea*.

(2) Il *Progetto di costituzione federale europea e interna (1942-1943)* di Duccio Galimberti (Tancredi) e Antonino Repaci è pubblicato in A. Repaci, *Duccio Galimberti e la Resistenza italiana*, Torino, Bottega d'Erasmus, 1971.

(3) *Projet d'une constitution fédérale pour l'Europe*, New York, 25 maggio 1944. Il progetto fu elaborato, al fine di servire un giorno come «base de discussion à l'Assemblée Constituante Européenne élue par les peuples de notre continent», dalla Commissione giuridica della Conferenza paneuropea, riunita a New York sotto la presidenza dell'ex Ministro degli Esteri e della Giustizia spagnolo — Fernando de los Rios — e dal Centre d'Étude pour une Fédération européenne d'après-guerre dell'Università di New York diretto da Arnold J. Zurcher e da Richard Coudenhove-Kalergi. La prima formulazione del progetto era inglese: *Draft Constitution of the United States of Europe issued by the Pan-Europa Conference and the Research Seminar for European Federation of New York University*, New York, 25 marzo 1944. Il testo, oltre che nel volume di Chiti-Batelli citato, è stato pubblicato in Arnold J. Zurcher, *The Struggle to United Europe 1940-1958*, New York, New York University Press, 1958, pp. 213-223 (trad. it. *La lotta per l'Europa unita*

1940-1958, Roma, Opere Nuove, 1964).

(4) Il *Rough Draft of a Proposed Constitution for a Federation of Western Europe* di W. Ivor Jennings fu elaborato sulla base della «Draft Costitution» formulata da A.L. Goodhart et Kenneth C. Wheare e del «Memorandum on the protection of civil liberties», dello stesso Jennings, presentati nel 1940 al Constitutional Research Committee del Federal Union Research Institute. Costituito nel marzo 1940, il Constitutional Research Committee era composto da William Beveridge, Lionel Curtis, A.L. Goodhart, Patrick Ransome, J. Chamberlain, F. Gahan, W. Ivor Jennings, Kenneth C. Wheare. Fu pubblicato per la prima volta nel volume di Jennings, *A Federation for Western Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1940 e poi ripreso in *Towards the United States of Europe. Studies in the Making of the European Constitution*, a cura di Patrick Ransome, Londra-New York, Lothian Foundation Press, 1991, pp. 136-157.

(5) Il progetto fu pubblicato per la prima volta nella rivista dell'Europa Union, *Europa*, vol. XV, n.7, Basilea, luglio 1948, pp. 3-5 ed è stato poi riprodotto in versione inglese in Walter Lipgens (a cura di), *Documents on the History of European Integration*, vol. 1, *Continental Plans for European Union 1939-1945*, Berlino-New York, De Gruyter, 1985, pp. 770-779. Nell'elaborazione del progetto, che si basava sui Principi direttivi definiti nel novembre 1939 e votati dall'assemblea annuale dei delegati il 4 febbraio 1940 a Berna, si distinsero Wilhelm Hoegner e H.G. Ritzel. Il Preambolo dei Principi direttivi era di Adolf Gasser, mentre la parte costituzionale è attribuita a Hans Bauer e, in secondo luogo, al Comitato d'azione da lui diretto. Cfr. *Il federalismo europeo organizzato in Svizzera 1943-1945*, tesi di laurea di Francesca Pozzoli, Università di Pavia, 1995.

(6) Mario Alberto Rollier, «Schema di Costituzione dell'Unione federale europea», in Edgardo Monroe (pseudonimo di Rollier), *Stati Uniti d'Europa*, «Quaderni dell'Italia Libera», s.l., Partito d'Azione, 1944, pp. 58-65, e in Rollier, *Stati Uniti d'Europa*, Milano, Editoriale Domus, 1950, pp. 69-82.

(7) *Promemoria sul Rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla Conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della difesa*, in appendice a Mario Albertini, «La fondazione dello Stato europeo», in *Il Federalista*, XIX (1977), n. 1. Il promemoria è stato in seguito ripubblicato in appendice al volume Luigi V. Majocchi-Francesco Rossolillo, *Il Parlamento europeo*, Napoli, Guanda, 1979, pp. 193-216.

(8) *Projet de Traité de la CED*, 14 febbraio 1952, in carte Ivan Matteo Lombardo, ora depositate presso gli Archivi storici delle Comunità europee, Firenze.

(9) Gli esperti della Harvard University fornirono prezioso materiale comparativo e studi analitici sul funzionamento dei sistemi federali nel mondo, successivamente raccolti nel volume *Studi sul federalismo*, a cura di Robert R. Bowie e Carl J. Friedrich, Milano, Ed. di Comunità, 1959.

(10) *Brochure n. 1 del Comité d'Études*, Bruxelles, novembre 1952 (trad. it. *Risoluzione del Comitato di Studi per la Costituzione europea*, a cura di Guido Lucatello, Padova, Cedam, 1954, con note e introduzione di Altiero Spinelli).

(11) *Projet de Statut de la Communauté politique européenne. Travaux préparatoires*, Bruxelles, novembre 1952 (trad. it. *Per una Costituzione federale dell'Europa. Lavori preparatori del Comitato di Studi presieduto da P.H. Spaak 1952-1953*, a cura di Daniela Preda, Padova, Cedam, 1996).

(12) Nella sottocommissione per le Istituzioni politiche era inserito quale membro anche un altro componente del CECE, il tedesco Max Becker.

(13) Sul «metodo» adottato a Messina si veda *Messina quarant'anni dopo. L'attualità del Metodo in vista della Conferenza intergovernativa del 1986*, a cura di Luigi V. Majocchi, Bari, Cacucci, 1996.

(14) Per il Generale, infatti, l'Europa era formata da nazioni indistruttibili, di cui

sarebbe stato vano negare l'esistenza e la forza.

(15) Esso era finalizzato a «stabilire un'unione di Stati» ed era composto da un preambolo e da un dispositivo. Quest'ultimo prevedeva un'unione indissolubile, fondata sul rispetto della personalità dei popoli e degli Stati membri e l'uguaglianza di diritti e doveri. Gli obiettivi del trattato erano la cooperazione in materia di politica estera (sulle questioni di interesse comune), scienza e cultura, difesa. Gli organi proposti erano tre: Consiglio, Assemblea parlamentare, Commissione politica. Il termine Consiglio designava due gruppi diversi: esso era infatti costituito sia dai Capi di Stato e di governo dei paesi CEE sia dai Ministri degli Esteri. L'Assemblea parlamentare era praticamente immutata rispetto a quella prevista dai Trattati di Roma, a cui era fatto esplicito riferimento. L'organo più originale era costituito dalla Commissione politica europea, composta da alti funzionari appartenenti all'amministrazione degli Affari esteri di ogni paese. Mancava la Corte di Giustizia, e ciò appare quantomeno ragionevole dal momento che non si voleva mettere in gioco la sovranità degli Stati. Il Consiglio deliberava sulle questioni all'ordine del giorno, prendeva decisioni all'unanimità che dovevano essere rispettate obbligatoriamente dagli Stati partecipanti alla loro adozione, adottava annualmente il bilancio dell'Unione, era competente in materia di revisione del trattato. L'Assemblea parlamentare europea deliberava su materie relative agli obiettivi dell'Unione e poteva essere invitata a formulare pareri su richiesta del Consiglio. La Commissione politica assisteva il Consiglio, preparava le sue deliberazioni e le eseguiva, assicurando anche l'esecuzione del bilancio. Gli Stati avevano il dovere di collaborare con le istituzioni dell'Unione e di procurarle risorse. L'iniziativa della revisione apparteneva solo agli Stati membri.

(16) Si veda il comunicato finale del Vertice europeo tenutosi a Parigi, 9-10 dicembre 1974, in *Comunità europee*, XXI (1975), n. 1, pp. 16-18.

(17) Discorso di Brandt al Congresso dell'Europa organizzato dal Movimento europeo, Bruxelles, 5-7 febbraio 1976, in *L'Unità europea*, III (1976), n. 25, pp. 9-12.

(18) L'iniziativa del Ministro degli Esteri tedesco Hans Dietrich Genscher e dell'italiano Emilio Colombo, che mirava ad avviare una riforma della Comunità (e che sarebbe sfociata nella dichiarazione solenne sull'Unione europea adottata dal Consiglio europeo di Stoccarda nel giugno 1983) si limitava di fatto a proporre di estendere a nuovi campi il metodo di cooperazione intergovernativa, restringere ulteriormente l'autonomia della Commissione, mantenere un Parlamento privo di poteri reali.

(19) Tra i membri della Commissione istituzionale figurava l'italiano Ortensio Zecchino.

(20) Un'ulteriore realizzazione consistette nella costituzione di un segretariato per la CPE, che si occupava solo di politica estera e che prefigurava l'attuale Unità PESC nel quadro del segretariato generale.

(21) Si tratta dell'ultimo discorso pronunciato da Altiero Spinelli al Parlamento europeo, il 16 gennaio 1986. Esso è riprodotto in Altiero Spinelli, *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986*, a cura di Pier Virgilio Dastoli, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 368-373. Il brano citato trovasi a p. 373.

(22) Il documento di lavoro era stato inviato da Spinelli ai membri della Commissione istituzionale del PE il 24 gennaio 1986.

(23) Cfr. Luigi V. Majocchi, *La difficile costruzione dell'unità europea*, Milano, Jaca Book, 1996, pp. 209-222.

(24) Delors aveva calcolato che, per realizzare l'AUE, sarebbero occorse circa 350 direttive. Dovendo sottostare alla spada di Damocle dell'unanimità dei consensi, era dunque prevedibile che l'AUE non potesse aver modo di realizzarsi se non si fosse provveduto per tempo alle necessarie riforme istituzionali.

(25) L'intergruppo federalista al Parlamento europeo, erede del Club del Coccodrillo creato a Strasburgo da Spinelli nel luglio 1980, venne creato, «con lo scopo di rafforzare e

rendere permanenti i legami e l'impegno di tutti gli innovatori del Parlamento europeo», nel 1986. Cfr. «La Dichiarazione di intenti dell'Intergruppo federalista al Parlamento europeo», in *L'Unità europea*, XIII (1986), n. 153 (novembre).

(26) La stessa cosa può dirsi del socialista spagnolo Carlos Bru Puron che, impegnato da anni nell'azione federalista in Spagna, aveva fatto parte con Herman, all'inizio degli anni Ottanta, della Commissione istituzionale del Movimento europeo, e lo affiancava ora nella Commissione istituzionale del Parlamento europeo.

(27) Oltre a Fernand Herman, facevano parte della Commissione: Pierre Bordeaux-Groult, Erwin Guldner del Consiglio francese (OFME); Etienne Boumans, Paula Degroote del Consiglio belga; Carlos Bru-Puron, del Consiglio spagnolo; Anthony Callus, del Consiglio maltese; I. Camunas (MLEU); J.L. Cougnon della Fédération internationale des Maisons d'Europe; Pascal Fontaine del PPE; Jean-Pierre Gouzy dell'Association des journalistes européens; M. Grabitz del Consiglio tedesco; Sean Healy, Neville Keery del Consiglio irlandese; José Macedo Pereira, Carlos de Pitta e Cunha del Consiglio portoghese; Luigi V. Majocchi e Giampiero Orsello del Consiglio italiano; H.J. Mettler e Alois Riklin del Consiglio svizzero; John Pinder e Derek Prag del Consiglio britannico; Giancarlo Piombino in rappresentanza del Consiglio dei Comuni d'Europa; Ivo Samkalden del Consiglio olandese; Wolfgang Wessels dell'Institut für Europäische Politik; A. Westerhof in rappresentanza dell'Association européenne des Enseignants; l'austriaco Max Wratschgo.

(28) La mozione affermava testualmente che occorreva riservare agli organi propri della Comunità il ruolo che i principi democratici ad essa assegnavano, in particolare la partecipazione «a pieno titolo alla preparazione e all'adozione dell'atto costitutivo dell'Unione europea». «Approvata dal PE il 14 aprile la mozione Herman», in *L'Unità europea*, XIII (1986), n. 146 (aprile).

(29) Nord aveva proposto di attendere la verifica dell'Atto Unico per richiamare i governi alle loro responsabilità ed avviare un nuovo negoziato politico-diplomatico.

(30) Seeler, con il sostegno al di fuori del Parlamento europeo soprattutto di Europa Union, aveva sostenuto l'ipotesi che il Parlamento in vigore modificasse il progetto del febbraio 1984, tenendo conto delle obiezioni avanzate da parlamenti e governi nazionali, e lo sottoponesse, una volta modificato, alle legittime autorità nazionali.

(31) Accordi provvisori avrebbero regolato i rapporti con gli Stati membri della Comunità che non fossero entrati a far parte dell'Unione.

(32) Il referendum accoglieva il testo di una proposta di legge d'iniziativa popolare avanzata dal MFE. Questo il testo su cui gli italiani furono chiamati al voto: «Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione dotata di un governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il compito di redigere un progetto di costituzione da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?». Cfr. il supplemento a *L'Unità europea*, XV (1988), n. 169.

(33) Per atti di costruzione, Albertini intende quegli atti innovativi intesi a creare nuove forme di statualità europea che, proprio per il loro carattere rivoluzionario, sono estranei al processo politico normale e sono appannaggio delle avanguardie. Cfr. Mario Albertini, «La stratégie de la lutte pour l'Europe», in *Le Fédéraliste*, VII (1965), n. 3-4. Nella storia dell'integrazione europea, questi atti sono da ascrivere ai movimenti federalisti sorti sulle ceneri della seconda guerra mondiale e a singole, illuminate, personalità (Monnet).

Note

NOTA SUL COMPORTAMENTO POLITICO E SUL FEDERALISMO MILITANTE

L'esistenza di un Movimento fondato sull'impegno volontario dei militanti è una sfida permanente ai comportamenti politici tradizionali. Hamilton sosteneva che le istituzioni politiche sono efficienti (consentono dunque il buongoverno) quando riescono a coniugare interesse e dovere. Ciò non vale per il Movimento federalista europeo, che vive al di fuori di ogni quadro di potere consolidato e non lotta per conquistare un potere o difendere interessi. Il federalismo militante rischierebbe la scomparsa se accettasse passivamente i canoni tradizionali della lotta per il potere. Se vuole avere un futuro, il MFE deve individuare le regole che possono consentire ai propri militanti di andare al di là del vecchio modo di fare politica.

L'indagine è suddivisa in due parti. Nella prima si tenterà di delineare due tipologie alternative del comportamento politico. Nella seconda si tratterà un profilo storico dell'evoluzione del comportamento politico, nella speranza che il passato consenta di individuare con maggiore chiarezza la relazione tra il nuovo modo di fare politica e il destino della specie umana che, nell'epoca del trionfo della scienza e della tecnologia, rischia l'autodistruzione.

* * *

Qualsiasi analisi del comportamento politico nell'età moderna deve prendere come necessario punto di riferimento *Il Principe* di Machiavelli, dove si trova un'ampia descrizione, priva di veli moralistici, dei comportamenti necessari al Principe per conquistare il potere, conservarlo ed accrescerlo. Il politico deve saper essere, secondo Machiavelli, «golpe e liono», cioè astuto nell'ingannare l'avversario e deciso ad usare la forza, quando necessario. Astuzia e forza, tuttavia, non sono qualità del carattere che l'individuo può esercitare a suo piacimento, indipendentemente dall'evoluzione delle istituzioni politiche e della civiltà. Ad esempio, nei regimi democratici contemporanei, gli sbrigativi mezzi utilizzati da

Cesare Borgia in Romagna per garantire l'ordine e la pace civile non sarebbero più tollerati. Il modo di fare politica, pur presentando alcuni stabili caratteri di fondo, evolve nel tempo e viene condizionato dalle istituzioni politiche — lo Stato, come supremo organizzatore della vita politica — che si sono affermate nel corso della storia. Si tratta di uno dei presupposti, non sempre esplicitati, dell'azione federalista. Lo ha affermato, con molta chiarezza e semplicità, Jean Monnet: «Non ho mai pensato che possiamo cambiare la natura umana. Possiamo però modificare il contesto in cui le persone operano. Dando le stesse regole e le stesse istituzioni democratiche, possiamo indurre gli uomini a comportarsi diversamente fra di loro. Nella Comunità, gli europei imparano così a vivere insieme come un solo popolo. Noi non coalizziamo degli Stati, noi uniamo degli uomini» (1).

Il problema che ora ci interessa prendere in considerazione è il comportamento politico tipico dell'epoca dello Stato nazionale sovrano. A questo proposito, può essere utile confrontare l'analisi del comportamento politico sviluppata da Carl Schmitt e da Hannah Arendt, due testimoni degli anni bui della storia europea e mondiale. Schmitt teorizza il comportamento politico generato dall'esistenza dello Stato nazionale sovrano come se fosse l'essenza stessa della politica. La Arendt, al contrario, ricerca i caratteri originari dell'agire politico in un'età particolarmente felice dell'esperienza umana, quella della *polis* greca, quando, con altre forme di governo, nacque la democrazia. In entrambi i casi, la loro indagine può considerarsi fondata su osservazioni empiriche, perché l'umanità è stata capace di concepire sia una politica che ha generato l'odio razziale e i campi di sterminio, sia una politica che, con Pericle, Platone ed Aristotele, ha gettato le fondamenta di ciò che oggi consideriamo civiltà.

Schmitt sostiene che «la specifica distinzione politica, alla quale è possibile ricondurre le azioni e i motivi politici, è la distinzione di amico e nemico» (2). Per nemico, si deve intendere l'altro, cioè lo straniero. Si tratta naturalmente di una concezione estrema. Non sempre compare esplicitamente nell'agire politico il riferimento allo straniero. Ma vi sono casi in cui si manifesta chiaramente la contrapposizione amico-nemico: questo è il segno, secondo Schmitt, che siamo di fronte ad un agire politico genuino. Non va pertanto confuso il nemico con l'avversario in una disputa. «Nemico è solo un insieme di uomini che combatte almeno virtualmente, cioè in base ad una possibilità reale, e che si contrappone ad un altro raggruppamento umano dello stesso genere» (3). La contrapposizione tra forze opposte, ma rispettose di un ordinamento

giuridico statale, normalmente non può entrare in questa classificazione, a meno che non si giunga sino alla dichiarazione di una guerra civile. L'identificazione del nemico dipende dalla possibilità reale di un conflitto armato. «I concetti di amico, nemico e lotta acquistano il loro significato reale dal fatto che si riferiscono in modo specifico alla possibilità reale dell'uccisione fisica. La guerra consegue dall'ostilità poiché questa è negazione assoluta di ogni altro essere. La guerra è solo la realizzazione estrema dell'ostilità». Non è ovviamente necessario che la guerra venga dichiarata, perché condizioni il comportamento politico. «La guerra non è lo scopo e meta o anche solo contenuto della politica, ma ne è il presupposto sempre presente come possibilità reale, che determina in modo particolare il pensiero e l'azione dell'uomo provocando così uno specifico comportamento politico» (4).

Va ora osservato che la dicotomia amico-nemico è utile per analizzare situazioni politiche estreme e per tenere presente che, in un mondo di Stati nazionali sovrani, la politica, anche la politica interna che normalmente sembra lontana dalla eventualità della guerra, può generare la figura del nemico, nel senso di Schmitt, cioè di un gruppo di uomini che deve essere combattuto, sino al suo annientamento fisico. L'analisi di Schmitt si applica alla politica estera come a quella interna. La situazione dell'Italia fascista e della Germania nazista testimoniano che, nell'Europa dei nazionalismi, il partito che ha avuto l'audacia e la determinazione di ricorrere, per primo, alla lotta politica armata è riuscito ad impadronirsi del potere, annientando e sottomettendo tutte le altre forze politiche. Ogni volta che viene messo in discussione, da un gruppo politico, il principio di legittimità di uno Stato si presenta la dicotomia amico-nemico, come dimostrano i casi di terrorismo (le Brigate Rosse in Italia, l'Eta in Spagna, Hamas nei confronti di Israele). Ma, ovviamente, la più esplicita applicazione della dicotomia amico-nemico riguarda il campo della politica internazionale. La diplomazia, Schmitt ha ragione, non è altro che guerra non dichiarata, guerra in potenza. Nella politica internazionale, in effetti, la nozione di nemico è essenziale per orientare la politica delle alleanze di uno Stato e la sua strategia militare.

Tuttavia, la dicotomia amico-nemico non sembra in grado di descrivere interamente ciò che nel linguaggio comune si intende per politica. L'esperienza degli Stati liberaldemocratici dimostra che all'interno dello Stato i rapporti tra i partiti sono regolati da norme e procedure costituzionali che, escludendo il ricorso alla guerra, incanalano la lotta per la conquista del potere nazionale entro modelli pacifici di comportamento. Schmitt esclude esplicitamente che questa esperienza possa essere

definita come «politica». Altrettanto esplicitamente esclude che possa sopravvivere la lotta politica all'interno di una Federazione mondiale. Afferma che «un globo terrestre definitivamente pacificato, sarebbe un mondo senza più la distinzione fra amico e nemico e di conseguenza un mondo senza politica» (5). E' evidente che, in questi casi, Schmitt identifica la politica con il «diritto di uccidere». Se il «diritto di uccidere» viene soppresso, come avviene normalmente nella politica interna, anche la politica, nel senso indicato da Schmitt, scompare. Tuttavia, questa restrizione del campo semantico del «fare politica» sembra arbitraria (6); occorre pertanto ricercare una concezione più esaustiva del comportamento politico.

In questa prospettiva, l'indagine di Hannah Arendt sull'origine del comportamento politico è illuminante, perché descrive un insieme di comportamenti umani che si sono potuti manifestare solo quando la violenza è stata bandita nei rapporti tra esseri umani appartenenti ad una medesima comunità. La ricerca di Hannah Arendt si pone agli antipodi di quella di Schmitt, escludendo del tutto dal campo dell'attività politica la dicotomia amico-nemico. Essa getta anche un lume sulle potenzialità di sviluppo morale, intellettuale, artistico e scientifico del genere umano in una situazione in cui, nella Federazione mondiale, la guerra venga per sempre bandita. Ciò che è avvenuto nella Grecia classica può avvenire di nuovo, su più ampia scala.

La *polis* greca non si è formata come semplice aggregazione tra tribù differenti, ma rappresenta una forma di vita comunitaria del tutto nuova, perché grazie all'abolizione del perpetuo stato di rivalità tra differenti tribù e fratrie, diventa possibile una nuova forma di convivenza che, con una terminologia moderna, potremmo definire civile. E' l'inizio della civiltà. Oltre alla vita privata, nella famiglia, si manifesta negli individui una seconda forma di vita in società, una seconda natura: l'individuo diventa *bios politikos*, un essere politico. Il carattere nuovo dell'uomo politico è di saper fondare l'azione (*praxis*) sul dibattito e sul pensiero, una caratteristica che lo rende del tutto differente dagli altri esseri viventi. Racconta Tuciddide che Pericle così si rivolse ai suoi concittadini: «Noi ateniesi giudichiamo o, almeno, ponderiamo convenientemente le varie questioni, senza pensare che il discutere sia un danno per l'agire, ma che lo sia piuttosto il non essere informati dalle discussioni prima di entrare in azione» (7). La politica rappresenta una forma di vita comunitaria, sostiene la Arendt, in cui la persuasione prende il sopravvento sul comando e sulla violenza. I rapporti violenti erano considerati dai greci come pre-politici, necessari solo nei confronti dei barbari, cioè popoli che

per ragioni differenti non potevano essere considerati parte della *polis* o dell'Ellade. In definitiva, sostiene la Arendt, «nella esperienza della *polis*, che non senza giustificazioni può essere considerata la più ciarlieria delle comunità politiche, e ancora di più nella filosofia politica da essa generata, l'azione e il discorso si separarono e divennero sempre più attività indipendenti» (8).

Non è qui il caso di seguire ulteriormente le argomentazioni della Arendt. Vale, tuttavia, la pena di notare che alcune caratteristiche della *polis* si possono riscontrare anche nello Stato moderno. La progressiva centralizzazione del potere e la monopolizzazione della forza fisica hanno consentito di ridurre al minimo il grado di violenza nella società, tra individui, fazioni, feudi, città. Nello Stato moderno, garante della pace civile, hanno potuto svilupparsi le arti e le scienze, in particolare le scienze della natura, che hanno consentito un poderoso sviluppo della tecnologia e delle attività economiche, come mai era stato possibile nell'età antica e nel Medioevo. Il carattere peculiare dello Stato moderno sembra pertanto essere, per riprendere le nozioni di cui si è appena discusso, quello di consentire la formazione di una comunità politica in cui l'azione possa essere fondata sul dibattito e sulla conoscenza scientifica. E' nello Stato democratico che l'organizzazione della vita politica si approssima maggiormente al modello indicato dalla Arendt.

I due modi di fare politica di cui abbiamo delineato i fondamentali aspetti — per brevità il modello amico-nemico e il modello del dibattito — hanno una relazione evidente con la tradizionale concezione del realismo politico, che concepisce la politica come lotta per il potere. Chi fa politica sa che, se vuole realizzare gli obiettivi o gli ideali per i quali si batte, deve conquistare anche il potere sufficiente alla loro realizzazione. In politica, la ricerca dei mezzi è il compito fondamentale del politico di professione. Se, per realizzare una certa politica (ad esempio, un progetto di esplorazione dello spazio o una guerra) occorre reperire una data quantità di risorse finanziarie, il compito del politico professionale sarà diverso secondo il regime politico in cui agisce. In uno Stato democratico, dove il «diritto di uccidere» è stato bandito, almeno nella politica interna, è necessario ottenere il consenso della popolazione e della maggioranza parlamentare. In un regime autoritario o totalitario, il dittatore può ricorrere anche alla violenza per realizzare i suoi fini. Le risorse necessarie alla sua politica possono essere ottenute con l'intimidazione fisica, con requisizioni forzate, ecc. (si pensi alla politica di Stalin verso i kulaki ai tempi del primo piano quinquennale).

Vale ora la pena di osservare che la massima machiavellica, secondo

la quale «il fine giustifica i mezzi», invocata per legittimare azioni politiche che contrastano con la morale, si fonda su due assunti. Il primo è del tutto ovvio: chi vuole il fine, vuole anche il mezzo. A volte, il politico copre con un velo di ipocrisia la necessità di ricorrere a certi mezzi (ad esempio, una nuova tassazione) per la realizzazione di una data politica. L'affermazione che esiste un rapporto di necessità tra mezzi e fini serve a dissipare l'eventuale carattere furbesco o truffaldino della proposta. Nello stesso tempo, la massima machiavellica viene usata anche per giustificare l'uso di mezzi riprovevoli (ad esempio, le attività di spionaggio violano i diritti umani, ma sono necessarie per la sicurezza dello Stato). E' questo secondo aspetto che va ora reso esplicito e chiarito: non tutti i mezzi sono leciti. Lo sviluppo storico delle istituzioni politiche, in particolare l'affermazione dei regimi democratici, è consistito in gran parte nel regolamentare, dunque limitare, il campo di variabilità dei mezzi utilizzabili per la lotta politica. Il potere presenta sempre degli aspetti coercitivi (il comando) e degli aspetti consensuali (quando è necessario l'accordo di tutti, o quasi, per prendere una decisione). Nei regimi democratici si tende a regolamentare strettamente l'apparato coercitivo dello Stato (forze militari e di polizia) ed affidarlo al potere politico (il governo) mediante procedure (le elezioni) che assicurino il massimo di consenso possibile. Nello Stato autocratico o dittatoriale, il potere è fondato quasi interamente sulla forza, mentre il consenso è minimo (ma non è del tutto assente, perché i cittadini sopportano il tiranno come il male minore quando l'alternativa è una situazione di anarchia o di guerra civile).

Il modo di fare politica nei partiti degli Stati democratici non può fare a meno di fondarsi sul modello amico-nemico, sebbene il modello del dibattito sia attivo e venga, anzi, privilegiato, almeno a parole. Nei regimi democratici la lotta politica viene regolata in modo che la conquista del potere possa avvenire senza l'impiego della violenza, grazie a libere e periodiche elezioni. Si potrebbe dunque pensare che i partiti politici si possano liberare facilmente dal modello amico-nemico, non essendo più implicati direttamente in una lotta politica violenta. Tuttavia, la realtà è più articolata. I leader di partito sanno che in caso di vittoria elettorale, una volta al governo, dovranno utilizzare, se necessario, le forze armate per regolare i conflitti internazionali. In una situazione in cui la sicurezza è minacciata ed esistono concrete minacce di guerra, chi è più determinato a compiere questa scelta avrà anche più possibilità di conquistare il potere. Ma anche la lotta all'interno del partito, per conquistare la maggioranza, non è esente dall'impiego di mezzi coercitivi, sebbene di

natura differente dai mezzi militari. Un partito può conquistare il governo, battendo i partiti rivali, a patto di controllare una serie di risorse di potere indispensabili al successo della sua lotta: voti, risorse finanziarie, mezzi di informazione e cariche pubbliche. Un leader ha un potere coercitivo sugli altri membri del partito nella misura in cui può consentire loro o meno l'accesso alle risorse di potere conquistate. Se il partito vince, vi sarà un ricco bottino da spartire per tutti, capi e gregari. Il gregario ha dunque un chiaro interesse ad eseguire diligentemente le direttive del capo. La lotta per il potere unisce e divide. E' una forma di violenza psicologica. Chi esercita il comando crea un diaframma fra sé e gli altri. Chi accetta di essere comandato rinuncia, in parte, alla sua libertà di critica e alle sue ragioni. Si tratta, tuttavia, di un potere coercitivo relativo. Quando uno Stato ricorre alla forza militare per risolvere una controversia internazionale con un altro Stato (o una coalizione di Stati), esso fa ricorso ad un potere coercitivo assoluto. E' una lotta mortale. La sconfitta può rappresentare la fine dello Stato e dello stesso capo di governo. Al contrario, il potere coercitivo interno è relativo, perché chi lo subisce può sottrarsi con vari mezzi, ad esempio uscendo dal partito per fondarne uno rivale, cercando altre risorse finanziarie, ecc. In definitiva, il modello amico-nemico, sebbene con modalità differenti da quelle immaginate da Schmitt, può essere applicato anche alla politica interna.

Il modo di fare politica nei partiti può essere adottato anche nel MFE? Si può nutrire qualche ragionevole dubbio sull'applicabilità di questo modello ad un movimento politico che non gestisce alcun potere tradizionale, perché non controlla voti, denaro pubblico, cariche politiche e mass media. Il MFE non gestisce alcun potere perché il suo compito prioritario non è quello di conquistare un potere, ma di costruirne uno nuovo (il governo federale europeo e, in prospettiva, il governo federale mondiale). Nel MFE, non esiste dunque la possibilità di esercitare un potere coercitivo. Il solo potere possibile, nella misura in cui esiste, è quello consensuale, ottenuto attraverso il dibattito, la conoscenza e la convinzione. E' dunque essenziale — se non si vuole correre il rischio di alterare la natura stessa di un Movimento fondato sul volontariato — la definizione di chiare «regole del gioco» affinché l'azione politica del MFE venga fondata su un processo decisionale trasparente e sulla paritaria partecipazione di tutti i militanti alla definizione della linea strategica.

* * *

La concezione della politica come un'azione fondata sul dibattito e

sulla conoscenza scientifica consente di comprendere meglio un fenomeno caratteristico dell'epoca moderna, ma ancora poco studiato dalle scienze storico-sociali: i processi di integrazione. In questa breve *Nota* non possiamo far altro che indicare le connessioni più evidenti tra l'eliminazione della violenza nella lotta politica e il processo di integrazione tra individui nella nazione e tra diversi popoli nazionali, al fine di gettare uno sguardo sul futuro del federalismo organizzato.

In Occidente, il processo di civilizzazione è consistito in un progressivo accentramento del potere politico, con la conseguente monopolizzazione della forza fisica (9). Questo processo è stato in parte favorito, e in parte provocato, dall'evoluzione dei rapporti di produzione, che, in Europa, hanno consentito di abbattere progressivamente le barriere commerciali tra feudi, di sviluppare l'economia artigianale, incoraggiare lo sviluppo urbano, favorire le grandi scoperte geografiche e allargare i mercati, sia per dimensione territoriale che per la quantità di ricchezza prodotta, sino allo sviluppo della moderna produzione di fabbrica. La formazione dello Stato moderno sembra più il frutto della necessità che di un disegno umano consapevole (in effetti alcuni filosofi, per spiegare questi fenomeni, ricorrono all'immagine della mano invisibile, altri all'astuzia della ragione o al disegno della provvidenza). Ciò che interessa qui sottolineare è che, nel corso di questo processo — costellato da lotte accanite, e sovente mortali, tra diverse fazioni cittadine, casati nobiliari, feudi e ricchi mercanti —, il grado di violenza nella società è progressivamente diminuito. Ad un certo punto, tutti hanno potuto constatare che si era formata una pacifica e dinamica società civile, ricca di numerosi corpi intermedi rispettosi dell'ordine giuridico stabilito dal sovrano, sotto il cui comando erano ormai concentrate le forze militari dello Stato. Nella società civile, la lotta tra le differenti fazioni politiche, sette religiose e interessi economici non era cessata, ma i caratteri erano completamente mutati rispetto al passato. In breve, la fine, o l'attenuazione, della violenza nella società ha consentito lo sviluppo della civiltà contemporanea, potenzialmente cosmopolitica, perché fondata sulla diffusione della conoscenza scientifica come fondamento delle basi materiali della produzione.

Nello Stato moderno, che assunse presto le caratteristiche dello Stato nazionale, la lotta tra gruppi rivali armati si trasformò in antagonismo disarmato grazie all'accettazione tra le parti in causa di regole comuni di condotta, in particolare del rispetto della libertà di parola e di associazione. I parlamenti, una antica istituzione feudale, assunsero un significato del tutto nuovo, divenendo il centro in cui differenti fazioni, interessi e

partiti si potevano confrontare senza spargimenti di sangue, acquisendo così un potere consistente nei confronti del sovrano e dell'esecutivo. In questo nuovo clima politico, anche le lotte di religione si attenuarono e si diffuse ovunque uno spirito di tolleranza, il principio su cui venne edificato lo Stato laico, difensore della convivenza tra diverse confessioni religiose, etnie e culture. La sempre più vasta sfera delle attività economiche traeva enormi benefici dalla nuova regolamentazione giuridica della proprietà privata, degli scambi e delle corporazioni. In breve, si sviluppò un processo di integrazione negativa, nel senso che tra individui, etnie, gruppi economici e politici vennero eliminate le maggiori cause di scontro violento. Questo processo produsse, in numerosi paesi, un movimento a favore dell'introduzione di *Bill of Rights* e di carte costituzionali, che sancirono la nascita dello Stato di diritto.

Grazie al successo della fase liberale della costruzione dello Stato moderno e allo sviluppo della rivoluzione industriale, si avviò una seconda fase di integrazione, che potrebbe essere definita positiva, poiché divenne necessario, e possibile, realizzare le prime forme di solidarietà tra cittadini e classi sociali. In un primo tempo, lo scontro tra la nuova classe del proletariato e la borghesia capitalistica assunse forme violente. Il marxismo-leninismo teorizzò, in effetti, la necessità di uno scontro armato tra classi sociali. Ma, in molti paesi europei, e negli Stati Uniti, progressivamente il movimento per la solidarietà sociale si avviò sui binari della democrazia parlamentare e della costruzione, con mezzi pacifici e legali, dello Stato sociale moderno.

Va ora osservato, che in questo lungo processo storico, nel corso del quale tutti i cittadini si sono integrati nello Stato nazionale, partecipando attivamente al suo governo, la conoscenza scientifica assunse, sebbene contraddittoriamente, un ruolo sempre maggiore. La rivoluzione industriale iniziò a svilupparsi grazie al contributo di numerosissimi artigiani, in gran parte anonimi, che costruirono le prime macchine, rendendo così possibile lo sfruttamento dell'energia fisica in sostituzione del lavoro. Ma la rivoluzione industriale non avrebbe potuto svilupparsi nei secoli XIX e XX, nel modo poderoso che conosciamo, senza l'apporto della ricerca scientifica d'avanguardia e delle sue applicazioni tecnologiche. Lo sviluppo della scienza e della tecnologia è stato, sin dagli inizi dell'età moderna, un compito svolto congiuntamente, in stretta cooperazione, dallo Stato e dal mercato. La scoperta scientifica è il frutto della genialità individuale e la conoscenza, nel lungo periodo, è destinata a diventare un bene comune al genere umano. Ma, nel breve periodo, i governi nazionali e le imprese fanno ogni sforzo per goderne i vantaggi, escludendo gli altri

governi e le altre imprese dalla possibilità di accedere al potere politico ed economico derivante dallo sfruttamento del progresso tecnico.

La relazione tra scienza, democrazia e sviluppo economico sembra, a prima vista, evidente, ma sino ad ora è stata oscurata da altri fattori, perché la politica di potenza, la guerra e lo sfruttamento della scienza a fini militari hanno consentito a ogni governo, anche alle dittature, di trarre vantaggi significativi dalla conoscenza scientifica. Un secondo fattore, poco preso in considerazione dalle scienze sociali, riguarda la dimensione dello Stato. L'Europa ha occupato per tutto il secolo XIX la posizione di testa nel campo dell'innovazione scientifica e delle sue applicazioni all'economia. Ma agli inizi del secolo XX ha cominciato a essere distanziata dagli Stati Uniti. E dopo la fine della seconda guerra mondiale, nonostante il ritorno alla democrazia dei paesi dell'Europa occidentale, l'Europa non è più riuscita a colmare il divario tecnologico che la separa dagli USA. Oggi, il divario sembra incolmabile. La ragione del ritardo europeo deve essere cercata nella divisione dell'Europa in Stati nazionali, che le ha impedito sia il pieno sfruttamento economico del mercato europeo sia la promozione della ricerca nel campo delle tecnologie d'avanguardia. Se in Europa il ritardo tecnologico dipende dalla dimensione dello Stato, in altri paesi dipende dalla forma di governo. Paesi di vaste dimensioni e ricchi di risorse naturali, come l'URSS, con regimi non democratici, sono riusciti in alcune fasi a rivaleggiare con gli USA (si pensi al successo dello Sputnik negli anni Cinquanta). Ma non appena le tecnologie informatiche sono state sviluppate sino al punto da poter essere applicate su larga scala dalle imprese e dai singoli consumatori, il divario tecnologico tra USA ed URSS si è accresciuto sino a diventare incolmabile. L'informatica rende del tutto trasparente la relazione tra libertà civili, democrazia e sviluppo scientifico-tecnologico. Anche per questo, in URSS si è messo in moto un processo politico di democratizzazione del comunismo, sebbene con esiti infelici.

Il processo di integrazione internazionale sembra seguire solo in parte la dinamica del processo di integrazione nazionale. L'integrazione internazionale, per quanto sia possibile trarre utili insegnamenti dalla storia contemporanea, ha le sue basi materiali nella diffusione internazionale dei metodi produttivi basati sulla conoscenza scientifica e tecnologica. I paesi più poveri possono sperare di diventare meno poveri, o addirittura ricchi, mediante l'adozione di tecnologie e metodi imprenditoriali più recenti. Essi entrano così in relazione stretta con il sistema mondiale della produzione e degli scambi, i cui ritmi di sviluppo vengono tuttavia regolati dai paesi che occupano la posizione di testa del convoglio.

Questo processo di integrazione dell'economia e della società non richiede un potere centralizzato, come era avvenuto nella fase precedente dell'integrazione nazionale. La diffusione, su scala mondiale, delle basi materiali create dal processo di civilizzazione occidentale si fonda solo su un'attenuazione e rarefazione dei conflitti armati. Tuttavia, ne può creare di nuovi, tra diverse culture e civiltà. L'integrazione internazionale distribuisce, anche se in modo non uniforme, benessere e ricchezza in un mondo politicamente frammentato. Si comprende come, a questo stadio iniziale di integrazione, i governi nazionali rappresentino sia un fattore di unificazione, con la promozione della cooperazione intergovernativa, sia un fattore di divisione (quando la cooperazione rischia di mettere in pericolo la sovranità nazionale).

La fase politica dell'integrazione internazionale inizia quando un gruppo di Stati nazionali riconosce esplicitamente la necessità di fondare una comunità di destino su un esplicito patto di pacificazione. Il patto di pacificazione non deve assumere necessariamente subito la forma di un patto federale. Un processo di integrazione negativa sovranazionale può svilupparsi sulla base di istituzioni confederali. Per ora, ciò è quanto è avvenuto in Europa. Dopo la seconda guerra mondiale, l'integrazione europea si è avviata grazie alla pacificazione franco-tedesca, che ha reso possibile la costruzione della Comunità europea. Tuttavia, l'integrazione europea non è ancora riuscita a superare lo stadio negativo, nonostante la creazione dell'Unione monetaria. Una integrazione positiva, per costruire un'Europa della solidarietà, richiederebbe una fiscalità europea, politiche di sviluppo e della ricerca scientifica al livello europeo, una difesa europea e un governo federale europeo.

Al livello mondiale, la distensione tra le due superpotenze, nel corso degli anni Ottanta, sembrava preludere ad una fase di pacificazione e di riforma dell'ONU, sul modello comunitario (Gorbaciov aveva già delineato un progetto per un disarmo controllato e per l'avvio delle prime politiche di cooperazione per lo sviluppo sostenibile). Ma la disgregazione dell'URSS ha bruscamente interrotto questo cammino, che gli Stati Uniti non sono più in grado, da soli, di percorrere. Sembra, al contrario, che la gestione monopolare del mondo stia obbligando il governo degli USA a cercare ad ogni costo un nemico (gli Stati canaglia, il terrorismo internazionale), senza il quale gli USA non riescono a giustificare il loro primato mondiale. Il dilemma della politica estera statunitense riguarda il mondo intero: l'egemonia americana è per ora indispensabile per impedire al mondo di scivolare nell'anarchia di tutti contro tutti, ma l'egemonia americana non raccoglie un consenso sufficiente per orientare

la politica mondiale verso un nuovo ordine di pace e di giustizia internazionale. Gli Stati nazionali sembrano i vascelli di un convoglio alla deriva, al seguito della nave ammiraglia statunitense, in un mare in tempesta.

Anche per questo, gli aspetti commerciali, finanziari e sociali della globalizzazione — un processo di integrazione negativa su scala mondiale — hanno preso il sopravvento sulla capacità dei governi (la cosiddetta *governance*) di dirigere il convoglio. La globalizzazione è il frutto della universale applicabilità della scienza e della tecnologia generate dalla civiltà occidentale. Si tratta, tuttavia, solo di un aspetto della civiltà occidentale, che non può pretendere di diventare essa stessa la civiltà cosmopolitica, perché dal suo seno sono scaturiti l'imperialismo, il razzismo e il totalitarismo. Questi movimenti ideologici, negando alle radici l'eguale dignità di ogni essere umano, hanno minato le basi della convivenza umana. Le due guerre mondiali non sono un'escrescenza della civiltà occidentale, ma il prodotto inevitabile di una cultura che non ha ancora saputo concepire e perseguire l'unità politica del genere umano. La civiltà cosmopolitica si potrà costruire solo dopo un aperto e pacifico dialogo tra diverse civiltà, in cui ciascun popolo attingerà liberamente dagli altri popoli nuovi stili di vita e nuovi modelli culturali.

Le basi attuali della civiltà cosmopolitica in formazione sono, dunque, del tutto insufficienti. Rischiano di produrre non una maggiore integrazione internazionale, ma guerre e disastri irreparabili. La politica mondiale non sa governare il processo di globalizzazione perché non si è ancora posta la questione fondamentale del nostro tempo: ha il genere umano un futuro? Questa è la domanda che alcuni scienziati e filosofi del secolo XX, come Albert Einstein e Bertrand Russell, hanno rivolto alle grandi potenze ed ai loro contemporanei quando gli Stati nazionali cominciarono ad utilizzare l'energia nucleare per finalità belliche. Oggi la scienza mette a disposizione dei governi nazionali — non solo della superpotenza statunitense e di altre potenze minori, ma anche di minuscoli Stati bellicosi — una panoplia di armi di distruzione di massa. E quanto più la ricerca scientifica avanza, tanto più diventano sofisticate, e difficili da prevedere, le tecnologie utilizzabili da forze politiche eversive. Il terrorismo internazionale si può ormai facilmente avvalere di normali tecnologie civili, altrettanto devastanti di quelli militari (come è accaduto l'11 settembre 2001). A ciò si deve aggiungere che la pressione della popolazione mondiale sulle risorse ambientali ha raggiunto livelli aberranti. I paesi ricchi vogliono diventare sempre più ricchi. I paesi poveri non accettano, giustamente, di restare per l'eternità condannati ad una inu-

mana condizione di miseria. La natura viene considerata, da entrambi, nient'altro che un mezzo di produzione gratuito, da sfruttare senza limiti. Ma a quale fine? Oggi, beni che un tempo sembravano disponibili illimitatamente, come l'aria e l'acqua, stanno diventando sempre più scarsi e non è difficile prevedere che, senza una drastica inversione di rotta nello sviluppo industriale, prima o poi il genere umano provocherà una catastrofe ecologica irreversibile. Una crescita infinita in un mondo finito è impossibile. L'uomo (o almeno i primi ominidi) ha iniziato la sua avventura sul Pianeta Terra milioni di anni fa. Ma quanti anni, quanti secoli e quanti millenni potrà il Pianeta Terra sopportare la distruzione forsennata delle sue risorse al ritmo attuale di sviluppo? La domanda di Einstein e di Russell è oggi più attuale che mai: senza un governo federale mondiale, l'umanità ha un futuro?

Se il MFE vuole farsi carico della condizione umana, delle sue tragedie e del suo destino, deve assumersi il compito di elaborare progetti e proposte per costringere politici riluttanti ad occuparsi delle questioni vitali per il futuro dei cittadini del mondo. Divisa in Stati nazionali sovrani, l'umanità è condannata all'autodistruzione. Occorre costruire la Federazione mondiale. Un'azione politica sovranazionale è indispensabile e urgente. Tuttavia, l'azione politica non può fondarsi solo sulla conoscenza scientifica. Un politico che non tenti di diventare saggio, attingendo agli insegnamenti della storia, della filosofia, della religione e della morale, non riuscirà ad indicare la via da percorrere per progettare un uso ragionevole della scienza, della tecnologia e delle risorse economiche e ambientali. Si tratta di un compito collettivo difficilissimo che impegnerà più generazioni. Un movimento d'avanguardia non può fare a meno di concepire la politica come un'azione fondata sul dibattito e sulla conoscenza scientifica.

Guido Montani

NOTE

(1) Il motto «*Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes*» compare nel frontespizio delle *Memoires* di Jean Monnet (Parigi, Fayard, 1976).

(2) C. Schmitt, *Begriff des Politischen*, 1927 e 1932; trad.it. «Il concetto di 'politico'», in *Le categorie del 'politico'*, Bologna, Il Mulino, 1972, p. 108.

(3) *Ibidem*, p. 111.

(4) *Ibidem*, p. 116 e p. 117.

(5) *Ibidem*, p. 118.

(6) Ad esempio, Maurice Duverger sostiene che «Il primo obiettivo della politica è di eliminare la violenza, di sostituire ai conflitti sanguinosi delle forme di lotta meno brutali. La politica comincia al di là della guerra, civile o internazionale». (M. Duverger, *Introduction à la politique*, Parigi, Gallimard, 1964, p. 209).

(7) *Le storie*, Libro II, § 40.

(8) H. Arendt, *The Human Condition*, Chicago, The University of Chicago Press, 1958, p. 26 (trad. it. *Vita activa*, Milano, Bompiani, 1964).

(9) Uso qui l'espressione «processo di civilizzazione» nel senso coniato da Norbert Elias (*Über den Prozess der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*, 1936 e 1939; trad. it., *Il processo di civilizzazione*, Bologna, Il Mulino, 1988).

PERCHE' RIPARTIRE DAI PAESI FONDATORI

L'incompatibilità del quadro a quindici, ed a maggior ragione di quello a venticinque, con la fondazione di uno Stato federale europeo è evidente ed è largamente riconosciuta. Ma questa constatazione può portare a due conclusioni opposte: o si opta per la conservazione del quadro a quindici (e domani a venticinque) e allora si abbandona l'obiettivo dello Stato federale, adottando la prospettiva senza futuro dei piccoli aggiustamenti e delle piccole riforme; oppure si mantiene fermo l'obiettivo dello Stato federale e allora si abbandona la prospettiva del quadro a quindici (e domani a venticinque).

Chi è impegnato nella lotta per l'unità politica dell'Europa non può che collocarsi in questa seconda prospettiva, che è quella del nucleo federale. Non è il caso di riesporre, data la loro ovvietà, le ragioni di questa scelta. Vale soltanto la pena di ribadire ancora una volta che l'opzione strategica fondata sull'obiettivo del nucleo federale non dà affatto per scontato che in un certo numero di paesi dell'Unione esista oggi la volontà di fondarlo. Un'affermazione di questo genere sarebbe palesemente falsa. Si tratta soltanto di constatare che in alcuni paesi dell'Unione il grado di maturazione europea, indipendentemente dalle posizioni dei rispettivi governi, è più avanzato che in altri, a causa del grado più profondo di interdipendenza che esiste tra di essi e della loro più lunga storia di integrazione, e che ciò si riflette nella recettività dell'opinione pubblica al messaggio federalista e nelle contraddizioni e ambiguità che si manifestano nella classe politica. Il problema non è quindi

quello di distinguere i paesi i cui governi vogliono lo Stato federale europeo da quelli i cui governi non lo vogliono; ma quello di individuare un quadro nel quale esistono i presupposti per la formazione della volontà di fondare uno Stato federale europeo e nel quale quindi ha senso agire per farla nascere. Ogni contributo alla creazione di questo quadro sarà un passo avanti verso la creazione di uno Stato federale europeo.

* * *

Il dibattito sul nucleo è talvolta oscurato da una serie di incomprensioni e di equivoci, dovuti al fatto che nell'ambito dell'Unione attuale (e a maggior ragione di quella futura) non esistono due, ma più gradi diversi di maturazione europea, ai quali corrispondono ruoli diversi e diverse responsabilità nel processo. E' quindi essenziale cercare di capire come questo è destinato a svolgersi e affinare l'analisi per impedire che l'obiettivo strategico del nucleo federale diventi equivoco e la sua indeterminatezza disperda energie invece di mobilitarle. L'elaborazione e l'esecuzione di una strategia politica presuppone infatti la chiara identificazione del contesto in cui essa deve essere portata avanti e degli interlocutori ai quali si rivolge. Per questo è privo di senso fingere di perseguire l'obiettivo del nucleo federale senza indicare — almeno in prima istanza e salvo correzioni di rotta nel corso del processo — i paesi che lo devono comporre.

Bisogna chiarire prima di tutto che il processo dovrà avere un motore che gli consenta di decollare. Questo motore non potrà che essere la comune volontà dei due paesi che costituiscono il cuore dell'Europa e la cui storica riappacificazione ha dato inizio al cammino dell'integrazione europea. Questi paesi sono la Francia e la Germania. Se in uno solo di essi o in entrambi non nascerà la volontà di fondare il primo nucleo di uno Stato federale, il processo non potrà neppure iniziare.

Francia e Germania potrebbero partire anche da sole, se nessun altro paese condividerà all'inizio il loro progetto. Ma si tratta di un'ipotesi debole e improbabile. I paesi che costituiranno il gruppo di avanguardia dovranno essere abbastanza poco numerosi da garantire un elevato grado di coesione e un forte grado di consenso su di un progetto di rifondazione, ma insieme essere abbastanza numerosi da costituire la massa critica necessaria per imprimere forza al processo e per sostenerlo con l'appoggio di un'opinione pubblica vasta e matura. Del resto, attorno alla Francia e alla Germania si è storicamente coagulato, fin dall'avvio del processo di unificazione europea, un gruppo di altri paesi strettamente

interdipendenti, ed è evidente che sarebbe assai più facile vincere le resistenze che si opporranno al progetto di creare un nucleo federale se, al momento in cui esso sarà sanzionato da un accordo ufficiale, l'accordo tra Francia e Germania sarà stato rafforzato dall'adesione di questi. Stiamo parlando evidentemente dei sei Stati fondatori della CECA. La loro lunga storia comune di integrazione, il grado di maturazione europea dei loro cittadini e il grande valore simbolico legato alla loro identità di pionieri del processo di integrazione europea li collocano naturalmente sulla stessa lunghezza d'onda, destinandoli necessariamente a questo ruolo. Non avrebbe quindi alcun senso elaborare una strategia che prevedesse come interlocutori soltanto i governi, le classi politiche e l'opinione pubblica di Francia e Germania, escludendo quelli che sono i loro partner naturali.

Esiste infine, nell'ambito dell'Unione, l'insieme dei dodici paesi accomunati dall'adozione dell'euro. Anche questo è un raggruppamento che ha una sua realtà e un suo grado di interdipendenza. La sua esistenza ha quindi spinto taluno a sostenere che il nucleo federale dovrà coincidere con esso. Ed è vero che, una volta costituito il nucleo, o addirittura una volta che sia stata proclamata con chiarezza dai Sei la volontà irreversibile di fondarlo, molti dei paesi dell'euro, posti di fronte alla scelta tra entrarvi o rimanerne esclusi, deciderebbero ben presto di entrarvi. Il nucleo non rimarrebbe quindi a lungo limitato ai Sei, ma si estenderebbe rapidamente ai paesi della zona dell'euro, anche se non necessariamente a tutti e anche se in tempi diversi.

Ma è un dato di fatto che i paesi della zona dell'euro esterni ai sei paesi fondatori hanno una storia di integrazione molto più recente, che alcuni di essi sono radicalmente contrari ad una politica estera e di sicurezza europea che metterebbe in discussione il loro statuto di neutralità e che in ciascuno di essi l'appartenenza all'euro e quella alla stessa Unione sono sentite dalla grande maggioranza dell'opinione pubblica come scelte dettate da considerazioni di pura convenienza economica. Il fatto che questi paesi aderirebbero rapidamente al nucleo una volta che la sua fondazione fosse stata decisa in modo non reversibile e non negoziabile non sopprime la differenza radicale tra l'adesione ad una realtà che esiste, una volta che si è posti di fronte alla scelta tra entrarvi o rimanerne esclusi, e la partecipazione alla sua creazione, che richiede una volontà politica lucida e forte e la capacità di resistere alla tentazione di cercare compromessi o false soluzioni. Questa volontà non può nascere nei paesi dell'euro esterni ai Sei, e il loro coinvolgimento nei negoziati la soffocherebbe sul nascere negli stessi paesi fondatori.

* * *

Si dice talora che l'identità del nucleo emergerà da un processo che avrà come soggetto la Convenzione, o qualche organo (verosimilmente a venticinque) che le succederà dopo il suo fallimento. Lo scenario più semplice che viene delineato da alcuni di coloro che credono in questa possibilità prevede che la Convenzione, o l'organo che eventualmente le succederà, sia in grado di proporre, e la Conferenza intergovernativa di decidere all'unanimità, la nascita di un nucleo federale. Questa ipotesi presuppone che i paesi contrari ad entrare a far parte del nucleo consentano agli altri di fondarlo, e siano disposti ad accoglierlo in un'Unione che manterrebbe le sue attuali caratteristiche istituzionali. Questo disegno è irrealizzabile. I paesi che starebbero fuori dal nucleo se questo nascesse sarebbero anche contrari alla sua nascita. E' impensabile che uno Stato — come per esempio la Gran Bretagna — che non vuole sacrificare la propria sovranità entrando in una unione federale nella quale essa manterrebbe, come Stato membro, un ruolo decisivo, accetti di avere ai propri confini una grande federazione sottratta alla sua influenza e che ridurrebbe in modo sostanziale la libertà di decisione delle sue istituzioni nazionali. E' vero che il nucleo, una volta creato, non solo, come si è detto, si espanderà rapidamente, ma entrerà anche a far parte dell'Unione, dando luogo, nel corso di una fase più o meno lunga, ad un'Europa a due velocità. Ma perché ciò accada occorrerà che il nucleo sia stato preventivamente fondato, indipendentemente dalla volontà degli altri paesi dell'Unione e in alcuni casi contro di essa.

Lo scenario più stravagante prevede una procedura più complessa in forza della quale, una volta che la Convenzione abbia approvato un progetto di costituzione federale, saranno le ratifiche che decideranno della composizione del nucleo. Questo sarà cioè formato dai paesi che ratificheranno la costituzione, eventualmente con un referendum. Ma perché questo scenario si realizzi si dovrà verificare una serie di condizioni: a) la Convenzione dovrà approvare, senza precisarne la composizione, un vero progetto di Unione federale e non un pasticcio incoerente che lasci tutto al punto di prima, o, più probabilmente, lo peggiori; b) la Conferenza intergovernativa — cioè i governi — dovrà approvare il progetto all'unanimità; c) contemporaneamente, sempre all'unanimità, la Conferenza intergovernativa dovrà modificare le regole di procedura previste dai trattati esistenti, a norma dei quali la mancata ratifica di un nuovo trattato anche da parte di un solo paese comporta la necessità di rinegoziarlo, e sostituire la relativa disposizione con un'al-

tra che preveda che il trattato entrerà in vigore soltanto nei paesi che lo avranno ratificato. Come si vede, si tratta della somma di tre impossibilità.

La verità è che quella di far emergere senza un atto di rottura un nucleo a Sei dal quadro a quindici (e domani a venticinque) è un'illusione, che peraltro non può nascondere una verità aspra e scomoda, ma non per questo meno vera: che la volontà di fondare un nucleo federale può nascere soltanto nel quadro dei Sei (o eventualmente in uno più ristretto qualora uno o più dei governi dei paesi fondatori rifiutassero di associarsi al progetto) e che, in questa prospettiva, le istituzioni europee, lungi dall'essere il motore del processo, sono soltanto un ostacolo al suo inizio e al suo sviluppo.

Francesco Rossolillo

CONFRONTARSI CON IL POTERE UN IMPERATIVO PER I FEDERALISTI

Il Congresso di Lione del MFE sovranazionale (gennaio 1959) approvò in riunione plenaria il «Progetto di Trattato per la convocazione di una Costituente europea», elaborato da una Commissione *ad hoc* eletta dal Congresso del Popolo Europeo (CPE) a Torino, nel dicembre 1958.

Il Trattato iniziava con la frase seguente: «Le Alte Parti contraenti, coscienti di esprimere la volontà dei loro popoli e decise a stabilire il fondamento della loro unione indissolubile... hanno convenuto fra loro circa le seguenti disposizioni».

Nell'articolo 1 si legge: «Le Alte Parti contraenti decidono col presente Trattato di convocare un'Assemblea Costituente Europea con mandato di elaborare la Costituzione degli Stati Uniti d'Europa».

L'articolo 8 del Trattato prevedeva la sua entrata in vigore «il giorno in cui sarà stato ratificato da tutte le Alte Parti contraenti o, in difetto, tre mesi dopo la sua firma, a condizione che venga ratificato da almeno tre Stati, che continuo... una popolazione globale minima di 100 milioni di abitanti».

Dopo l'entrata in vigore del Trattato si sarebbero dovute tenere le

elezioni a suffragio universale dell'Assemblea Costituente, che, entro 6 mesi, avrebbe dovuto redigere la «Costituzione degli Stati Uniti d'Europa».

L'articolo 4 prevedeva di sottoporre a referendum tale Costituzione, che sarebbe stata promulgata dal presidente dell'Assemblea Costituente «negli Stati in cui essa è stata approvata con la maggioranza semplice dei suffragi, sotto riserva che questi Stati siano almeno 3 e contino... una popolazione globale di almeno 100 milioni di abitanti».

Una lettura superficiale di quella fase della battaglia federalista e dei suoi strumenti strategici potrebbe indurre a vedervi delle analogie con la situazione attuale, in cui i governi (Vertice di Laeken) hanno incaricato un'Assemblea (la Convenzione, sia pure non eletta direttamente) di redigere una costituzione. E in realtà è stata da alcuni richiamata come attuale la strategia del CPE. Ma una attenta e obiettiva analisi di ciò che il Movimento chiedeva allora e dei testi che ne fanno fede dimostra che le differenze rispetto al quadro all'interno del quale sta agendo la maggioranza del MFE sono rilevanti, per non dire essenziali.

E sono proprio queste differenze che dimostrano come la strategia alternativa basata sull'Appello ai governi dei sei paesi fondatori riflette la concezione strategica di base (al di là degli strumenti o degli obiettivi concreti che hanno caratterizzato le varie fasi) a cui il Movimento si è sempre attenuto e che ne definisce il ruolo: *il confronto con il potere*.

E' proprio questo che ci differenzia dal cosiddetto «movimentismo», che si accontenta di reclamare degli obiettivi o dei valori senza indicare i mezzi, i soggetti e la via attraverso i quali raggiungerli. E ci differenzia anche dal generico europeismo, cui basta ottenere qualche aggiustamento per cantare vittoria.

Quali sono queste differenze?

In primo luogo allora veniva ritenuto prioritario un Trattato fra i paesi membri della Comunità, nella consapevolezza che per creare uno Stato di Stati sono questi ultimi che, detenendo il potere e la sovranità, devono avere e manifestare, tramite i rispettivi governi, la volontà di cederli. Se questa volontà non si manifesta, non esiste nessun soggetto politico che può arrogarsi il potere di decidere.

Un Trattato fra Stati che vogliono «stabilire il fondamento della loro unione indissolubile» è qualcosa di più di un semplice Trattato internazionale fra Stati sovrani. Esso è il crinale che separa l'unione dalla divisione. Un tale Trattato non può essere definito dal punto di vista meramente giuridico, né può essere considerato come un atto che riguarda l'ordine internazionale, come ha scritto Dominique Rousseau su

Le Monde del 22 ottobre 2002. Esso è un atto politico in mancanza del quale permane l'ordine internazionale nel quale non può manifestarsi la sovranità del popolo europeo, ed è solo da un tale Trattato che può derivare il *mandato costituente* (vedi l'articolo 1 del Trattato citato prima). Il fatto che il Vertice di Laeken abbia affidato alla Convenzione il compito di scrivere una costituzione per l'Europa, senza definirla come atto costituente di un nuovo Stato, cioè senza il mandato costituente che noi abbiamo ripetutamente chiesto in passato, è indice del fatto che quella volontà di cedere la sovranità non si è ancora manifestata.

Norberto Bobbio, che nel '58 fu eletto come membro della Commissione costituzionale del CPE, ha commentato lucidamente il «Progetto di Trattato per la convocazione di una Costituente Europea». In una intervista rilasciata a *Popolo Europeo* egli affermò: «*Posto il fine di costituire uno Stato federale in Europa, non vedo altro mezzo per raggiungerlo che un accordo internazionale, in cui gli Stati contraenti si impegnino a convocare una Assemblea costituente col mandato di elaborare una Costituzione degli Stati Uniti d'Europa. Per questo ritengo che il Progetto di Trattato, elaborato dalla Commissione del Congresso del Popolo Europeo, sia un passo necessario e decisivo verso il raggiungimento dello scopo. L'averlo compiuto è segno di maturità, e di spirito di concretezza. Ricordo vari progetti di Costituzione degli Stati Uniti d'Europa. Ma non sono mai riuscito a dare loro molta importanza. Ciò che importa non è elaborare un progetto di Costituzione, ma suggerire le vie più dirette per giungere alla convocazione di un'Assemblea costituente. Se l'Assemblea costituente sarà convocata, il testo della Costituzione verrà da sé. Bisogna fare un passo per volta: e il passo difficile è il Trattato internazionale per la Costituente europea, non la redazione di un testo costituzionale, che, del resto, nessuno meglio di un'Assemblea eletta allo scopo saprà e potrà elaborare.*»

Anche allora (articolo 8) si prevedeva la possibilità che non tutti i paesi (e allora erano pochi) avrebbero accettato di creare la Federazione europea. Ma ciò che era ritenuto indispensabile era la manifestazione della volontà dei governi (tutti o in parte) di procedere, attraverso il Trattato, alla loro «unione indissolubile». E ciò prima, e non dopo, che una Assemblea redigesse una Costituzione. In mancanza di ciò, la sua creazione sarebbe stata una farsa, un inganno, in quanto necessariamente il mandato non avrebbe potuto essere costituente nel senso proprio del termine. Così come non è costituente il mandato alla Convenzione attuale, perché, nella sua assoluta genericità, rende impensabile (e lo stiamo verificando nei fatti) l'elaborazione di una Costituzione che dia

vita a uno Stato federale europeo. E ciò d'altra parte è inevitabile per il fatto che, oltre alla mancata manifestazione della volontà di almeno alcuni governi di procedere in tal senso, si sta agendo in un quadro che vede coinvolti Stati dichiaratamente contrari alla federazione. Ciò è riconosciuto da tutti (e in fondo rappresenta la foglia di fico dell'europeismo di facciata, che utilizza le resistenze altrui per nascondere le proprie), ma anche tra i federalisti non se ne traggono le conseguenze.

C'è infine, all'articolo 4 del Trattato del '59, l'indicazione del referendum come sanzione democratica della «Costituzione degli Stati Uniti d'Europa». I cittadini, cioè, avrebbero dovuto essere chiamati ad approvare, con la Costituzione, sia la creazione dello Stato federale, sia i principi in essa contenuti. Ma, ancora una volta, il vero atto istitutivo del nuovo Stato coincideva con la ratifica del Trattato internazionale con la quale i governi decidevano di rinunciare alla loro sovranità a favore di quella europea.

Lo stesso percorso deve essere seguito oggi. Senza la previa decisione dei governi — di quei governi nelle cui mani sta la responsabilità maggiore e che dobbiamo forzare attraverso la mobilitazione di tutte le forze in campo —, il rischio di dare una sanzione democratica a una Costituzione-truffa (mero elenco di diritti e di doveri senza un potere che li sappia soddisfare e imporre) si avvicina molto a una certezza. E i cittadini europei sarebbero ingannati nell'immediato e tragicamente avviati sulla via della rovina per gli anni a venire.

Nicoletta Mosconi

IL CONGRESSO DI PANAMA' UN TENTATIVO FALLITO DI UNIONE LATINO-AMERICANA

In Europa alcuni hanno accostato la Convenzione europea convocata dal Consiglio di Laeken alla famosa e fortunata Convenzione di Filadelfia. In realtà l'andamento dei suoi lavori ed i risultati finora raggiunti possono essere più correttamente accostati ad un altro precedente, meno fortunato: il Congresso di Panamá del 1826, detto anche Congresso antifisionico per richiamarsi all'esperienza delle città-Stato dell'antica Gre-

cia. Se l'esperienza degli Stati Uniti è più conosciuta ed esiste una vasta letteratura che ne descrive il dibattito ed i risultati che ne scaturirono, l'esperienza latino-americana è invece per lo più ignorata.

E' opportuno ricordare che si giunse al Congresso di Panamá dopo che, nel periodo compreso tra il 1810 e il 1824 (mentre le truppe sud-americane combattevano ancora per conseguire l'indipendenza dalla Spagna), si era sviluppato un acceso dibattito circa l'assetto politico ed istituzionale da dare alle regioni che venivano liberate. I territori da amministrare, dal Pacifico all'Atlantico, erano vastissimi e si imponeva non solo l'esigenza della ricostruzione economica, ma anche quella di convertire un intero continente, vessato da secoli di duro colonialismo, a nuove regole di democrazia e libertà. Nell'emisfero nord del continente americano, tredici colonie si erano ribellate al dominio inglese e avevano trovato una risposta dando vita alla prima federazione della storia: gli Stati Uniti. L'esempio da seguire, in Sud America, poteva essere lo stesso?

I fautori di una federazione latino-americana si scontrarono con coloro che sostenevano, invece, la nascita di più Stati nazionali, ispirandosi al modello europeo. Dietro quest'ultimo disegno si celavano spesso gli interessi dei primi leader che si andavano affermando a livello regionale. Fu così che, mentre la guerra di liberazione contro la Spagna proseguiva, vennero pubblicati numerosi scritti a sostegno delle opposte tesi. Il dibattito si fece ancora più aspro quando apparve chiaro che le sorti della guerra stavano segnando la fine del dominio spagnolo, che crollò definitivamente nel dicembre del 1824 con la battaglia di Ayacucho.

Lo scontro tra i fautori di un grande disegno federale latino-americano e i fautori della nascita di più Stati sovrani degenerò a tal punto che si verificarono numerosi attentati i quali, in alcuni casi, causarono l'eliminazione fisica dell'avversario. Tra questi sfortunati protagonisti vi fu uno dei più stretti collaboratori di Bolívar, Bernardo Monteagudo, assassinato nel 1824, pochi mesi prima della sconfitta spagnola. Bolívar dominò la scena politica e militare dell'intero subcontinente americano per tutta la durata della guerra di liberazione, ma poté contare anche sull'appoggio di alcuni validi consiglieri, tra i quali appunto il giovane Bernardo Monteagudo che, originario di Buenos Aires, combatté contro la Spagna raggiungendo il grado di colonnello e che ispirò e sostenne il progetto di una federazione latino-americana di cui il *Libertador* si fece promotore a Panamá nel 1826.

Nella terminologia politica di Monteagudo e di Bolívar i termini federazione, confederazione e lega spesso venivano usati come sinonimi,

ma in sostanza entrambi pensavano di realizzare una grande federazione tra gli Stati latino-americani. Un chiaro esempio del loro pensiero è dato dal *Saggio sulla necessità di una federazione generale tra gli Stati ispano-americani e piano per la sua realizzazione* (1), opera incompiuta di Monteagudo che fu pubblicata postuma nel 1825 contemporaneamente a Lima e a Santiago del Cile. Il saggio di Monteagudo fu pubblicato, oltre che per rendergli omaggio, anche per sostenere l'idea di un Congresso continentale permanente, tema posto con grande enfasi dal maggior leader della guerra di liberazione: Simon Bolívar.

Monteagudo collocava l'America latina nel contesto degli equilibri e delle lotte che si stavano conducendo su scala mondiale, riflettendo sul ruolo egemonico dei governi europei e della Santa Alleanza e parlando chiaramente di una contrapposizione del mondo tra nord e sud. Egli introdusse un linguaggio completamente nuovo per l'America latina, legando le sorti della libertà e dell'unione sudamericana ad una stretta alleanza militare, che avrebbe dovuto estendersi alla Gran Bretagna e agli Stati Uniti. Bolívar si spinse a scrivere ancor più esplicitamente, nel 1826, che, per il futuro, «sarà auspicabile una unione con l'Impero britannico e la nascita di una sola nazione che comprenda tutto l'universo: la nazione federale» (2).

Monteagudo collocava la libertà dei nascenti liberi Stati sudamericani nel contesto di una federazione generale che doveva affidare ad un Congresso permanente, formato dai plenipotenziari in rappresentanza dei rispettivi paesi, la responsabilità di regolare le scelte di politica estera e di difesa.

In questo disegno si intravede la contraddizione della quale i federalisti latino-americani non riuscirono a liberarsi: battersi al tempo stesso per la nascita di Stati indipendenti a livello locale, ma legati da un vincolo federale sovranazionale. Questa contraddizione avrebbe caratterizzato il pensiero liberale latino-americano nel corso del XIX secolo. Molti pensatori (del Valle, Bolívar, Miranda, O'Higgins, Bilbao) e lo stesso Monteagudo, ritenevano indispensabile la nascita di più Stati indipendenti, intendendola come una tappa verso la federazione continentale. A differenza delle tredici colonie del Nord, che avevano sperimentato forme limitate di autogoverno locale, nelle ex colonie spagnole la sola forma di governo sperimentata era quella del lontano controllo, diretto o indiretto, della corona di Spagna, con tutte le conseguenze che ciò implicava in termini di capacità di governo effettivo su di un territorio così vasto e ancora largamente inesplorato. Anche per questo si riteneva che i popoli latino-americani fossero impreparati a condividere da subito

un modello politico considerato sì perfetto, quello federale, ma che richiedeva una articolazione dei livelli di governo difficile da attuare nel vuoto istituzionale del Sud America (3). Questo giustificato timore è del resto confermato dalla ricerca costante di un sostegno esterno (in particolare della Gran Bretagna) ai progetti di unificazione, da contrapporre alle minacciose politiche statunitensi esplicitate nella dottrina Monroe del 1823.

In sostanza, mentre da un lato il modello statale uscito dalla rivoluzione francese godeva di grandi simpatie, dall'altro erano ben presenti i rischi di una divisione in tanti Stati del subcontinente. In questo contesto, vinta la guerra d'indipendenza dalla Spagna, il futuro dell'America latina si giocò in pochi mesi con il prevalere della divisione sulla base di un modello statale fortemente accentrato, caratterizzato dalla personalizzazione della politica, dal populismo e dal *caudillismo*, un modello che sarebbe rimasto costante nella storia latino-americana sino agli anni più recenti (4).

* * *

Il tentativo di avviare una politica unitaria in chiave federale per l'intero continente fu fatto a Panamá nel 1826 con la partecipazione della maggioranza degli Stati latino-americani (non parteciparono l'impero del Brasile e l'Argentina, del tutto contrari al progetto e già prossimi ad una guerra tra loro che sarebbe durata oltre vent'anni).

Il Congresso dei plenipotenziari, di nomina governativa, fu sollecitato da Bolívar con una lettera inviata il 7 dicembre 1824 (5) ai capi di governo latino-americani, quando ormai era certa la sconfitta della Spagna. Allora Bolívar, al culmine della propria autorità politica e militare, era convinto di riuscire ad imporre una propria linea d'azione per l'intero continente. Egli si fece carico dei preparativi per il Congresso, ma non partecipò in prima persona ai lavori e concordò con i propri collaboratori, che lo avrebbero rappresentato a nome del governo del Perù, i punti fermi da sostenere. Il Congresso avrebbe dovuto trasformarsi in Assemblea permanente e il modello cui ispirarsi nel disegnare l'unione tra i paesi partecipanti doveva essere quello federale. Si doveva inoltre costituire un esercito permanente e affermare il principio dell'aiuto reciproco tra gli Stati membri, riconoscendo una pari dignità di diritti e doveri tra i membri dell'Unione. Occorreva infine attivarsi al più presto per una stretta alleanza della nuova Unione con la Gran Bretagna.

Mentre si elaboravano questi principi, che Bolívar ribadì due mesi

prima dell'apertura dei lavori con una lettera indirizzata al delegato della Gran Colombia Pedro Gual (6), i suoi oppositori, quegli stessi uomini che avevano guidato l'intero continente all'indipendenza, stavano da mesi lavorando per emarginarlo e per far fallire il Congresso, considerando il *Libertador* un personaggio troppo ingombrante per le rispettive ambizioni personali. L'uccisione di Monteagudo da parte degli oppositori di Bolívar aveva in effetti già fatto presagire la durezza dello scontro.

Al Congresso di Panamá parteciparono i plenipotenziari di Guatemala (all'epoca comprendeva i paesi oggi corrispondenti a El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala, Belize e Honduras), Messico, Grande Colombia (all'epoca comprendeva i paesi oggi corrispondenti a Panamá, Colombia, Venezuela, Ecuador) e Perú, oltre a due osservatori, rappresentanti del governo britannico e di quello olandese. In particolare la Gran Bretagna, non appena seppe del Congresso, fece pervenire prontamente la propria adesione ed agì per sabotare qualsiasi iniziativa unitaria (7), tradendo le aspettative e la fiducia di chi si attendeva invece un suo sostegno. In realtà la Gran Bretagna aveva già incominciato a svolgere una pressante azione politica e militare sui governi sudamericani per appropriarsi di porti di appoggio e sviluppare una politica di alleanze in Sud America (8).

Questo fu il primo e più plateale dei sovvertimenti di campo, ma non il solo. Accadde così che uomini che avevano condiviso oltre vent'anni di guerra decidendo insieme strategie militari e politiche si ritrovarono ad essere nemici. Santander, vice-presidente della Gran Colombia, prese l'iniziativa personale di invitare anche una delegazione degli Stati Uniti che, per una serie di circostanze, giunse a Panamá solo quando il Congresso era già terminato. Questo gesto non concordato creò una profonda e definitiva rottura personale e politica con Bolívar. Inoltre Santander diede disposizioni al proprio delegato Pedro Gual (cui Bolívar aveva scritto per ottenere appoggio politico), di contrastare qualsiasi documento che prevedesse una formula di tipo federale e che desse al Congresso un mandato che prevedesse la sua trasformazione in Assemblea permanente. Gual stesso era convinto che il Congresso dovesse avere un ruolo puramente consultivo e, d'accordo con il proprio vicepresidente, della necessità di creare Stati indipendenti senza vincoli di tipo politico ed istituzionale.

Forte di queste convinzioni Gual, sin dal dicembre 1825, non appena cioè la delegazione giunse a Panamá, ebbe una serie di incontri informali con i delegati del Perú Tutela e Vidaurre, sostenitori del progetto federale, che con pressioni e minacce furono indotti ad abbracciare le tesi dei

colombiani. Così, quando il Congresso di Panamá si aprì ufficialmente il 22 giugno 1826 vi era già la certezza che la parola federazione non sarebbe mai comparsa e che, anzi, i documenti ufficiali avrebbero sottolineato l'esigenza della nascita di Stati liberi e indipendenti.

Nelle dieci sessioni di lavoro in cui si articolò il Congresso i delegati del Perù contribuirono alla stesura di documenti fortemente antifederalisti, al punto che lo stesso Gual si preoccupò di attenuarne i toni. E' opportuno ricordare che Tutela e Vidaurre divennero successivamente presidenti rispettivamente della Colombia e del Perù, una volta proclamati Stati indipendenti, e che Santander venne proclamato presidente del Venezuela una volta che la regione divenne Stato indipendente staccandosi dalla Gran Colombia.

Due articoli del Trattato che venne approvato il 15 luglio del 1826 meritano di essere riportati a testimonianza della precisa volontà di non creare una federazione. L'art. 28 del documento finale recitava infatti: «Il presente Trattato di unione, lega e confederazione perpetua non interromperà mai in alcun modo l'esercizio della sovranità di ciascuna delle repubbliche». Anche il progetto di creare un esercito permanente di centomila uomini sotto diretto controllo dell'Assemblea permanente fu respinto con l'art. 4 che precisava: «I contingenti di truppa si porranno sotto la direzione e gli ordini del governo che vanno a soccorrere; resta ben inteso che i corpi ausiliari debbono conservare, sotto la guida dei propri comandanti naturali, l'organizzazione, il regolamento e la disciplina del paese al quale appartengono». L'idea di un esercito permanente che Bolívar aveva suggerito sin dal 1825 venne quindi affossata perché avrebbe posto comunque il problema di dar vita ad un organismo sovranazionale di controllo (9).

Il Trattato elaborato a Panamá non venne ratificato da nessuno dei paesi latino-americani. Inoltre, nei successivi dieci anni, vi fu il totale sfaldamento della Gran Colombia e del Guatemala, che portò alla nascita di oltre venti Stati nazionali sovrani, coinvolti in seguito in una lunga serie di guerre di confine.

Il risultato fallimentare del Congresso spinse Bolívar a scrivere, in una lettera inviata il 4 agosto del 1826 ad un amico: «Il Congresso di Panamá, istituzione che sarebbe stata ammirabile se avesse avuto maggiore efficacia, non può che essere paragonato a quello sciocco greco che pretendeva di dirigere da una rocca la flotta in navigazione. Il suo potere sarà un'ombra e i suoi decreti saranno consigli: nulla di più» (10).

Nonostante questo esito rovinoso, il Congresso di Panamá fu indicato dal Presidente degli Stati Uniti Wilson, nel discorso di apertura della

prima sessione di lavoro della Società delle Nazioni (11), come un modello cui ispirarsi per favorire la pace e l'armonia tra i popoli. Ciò che accadde al mondo intero nel ventennio successivo, uno dei periodi più tragici nella storia dell'umanità, ha dimostrato ancora una volta che, laddove prevale il modello della cooperazione fra Stati che mantengono la sovranità, la pace e la sicurezza sono un'illusione.

* * *

Le vicende del Congresso di Panamá ci inducono a riflettere sull'esperienza dell'unificazione europea, sempre più intralciata e ritardata dalle spinte al mantenimento delle sovranità nazionali.

Innanzitutto è opportuno sottolineare il ruolo della Gran Bretagna che ancora oggi, come già nel caso sudamericano, tende a dividere più che contribuire ad unire. Si deve prendere atto che non vi potrà essere Federazione europea oggi con la partecipazione della Gran Bretagna.

In secondo luogo è chiaro che la decisione ultima sulla rinuncia alla sovranità nazionale non può essere presa che dai governi interessati o da loro rappresentanti con un mandato specifico. Qualunque Congresso, Assemblea o Convenzione convocati in mancanza di una preventiva e prioritaria volontà dei governi di dar vita a una federazione non potrà che giocare il ruolo del greco sciocco evocato da Bolívar.

Stefano Spoltore

NOTE

(1) Il titolo originale dell'opera è *Ensayo sobre la necesidad de una federación jeneral entre los estados ispano-americanos y plan de su organización*, Lima e Santiago del Cile, 1825.

(2) A. Scocozza, *Bolívar e la rivoluzione panamericana*, Bari, Dedalo, 1978, sez. antologica, p. 225.

(3) In particolare, per quanto riguarda il pensiero politico di Bolívar si veda di S. Spoltore, «Il progetto politico di Simon Bolívar fra centralismo e federalismo», in *Il Politico*, Pavia, 1983, n. 3; anche in G. Montani, *Il Terzo Mondo e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1979, pp. 45-53.

(4) Si veda G. Germani, *Autoritarismo, fascismo e classi sociali*, Bologna, Il Mulino, 1975, pp. 40-94.

(5) A. Scocozza, *op. cit.*, p. 221.

(6) Lettera a Gual dell'aprile 1826, in *Cartas del Libertador*, Caracas, Banco de Venezuela Fundación Lecuna, 1965, Vol. 2, pp. 18-19.

(7) Si veda P. Chaunu, *Storia dell'America latina*, Milano, Garzanti, 1977, p. 87.

(8) Dal 1825 e per i successivi trent'anni il Regno Unito intervenne più volte anche militarmente, in particolare nella regione del Rio de la Plata, avviando il contenzioso con l'Argentina per le isole Malvinas-Falkland.

(9) Sia per il testo del Trattato che per il progetto di esercito permanente si veda I. Lievano, *Bolivarismo y monroismo*, Bogotà, Editorial Revista Colombiana, 1969, pp. 83-84. Questo insuccesso legato alla mancata creazione di un esercito comune richiama l'esperienza europea della CED.

(10) *Cartas del Libertador*, cit., vol. V, p. 217.

(11) A. Scocozza, «L'integrazione latino-americana», in *Confronto*, Salerno, 1978, n. 2.

DICHIARAZIONE POLITICA *

Coscienti della necessità storica e della gravità del compito di porre fine all'epoca degli Stati nazionali contrapposti gli uni agli altri e di dar vita a un solo popolo delle nazioni europee;

riconoscendo le straordinarie difficoltà e le molteplici resistenze che si oppongono all'unificazione di Stati isolati da una politica nazionale e nazionalista in una unità superiore, ossia in uno Stato federale europeo;

determinati a costruire gli Stati Uniti d'Europa a partire da ciò che è già stato acquisito nella politica di unificazione europea,

i federalisti europei hanno deciso di porre fine alle loro divergenze e, nel corso del Congresso di Nancy dell'8-9 aprile 1972, di riunificare le loro organizzazioni, l'Action Européenne Fédéraliste (AEF) e il Movimento Federalista Europeo (MFE).

Essi organizzano la loro futura attività politica sulla base della seguente dichiarazione:

1. I federalisti europei, che, dopo il 1945, hanno tratto dagli orrori della seconda guerra mondiale e dei regimi totalitari la convinzione che è necessario creare l'Europa federale, considerano con soddisfazione, ma anche con impazienza e preoccupazione, i risultati raggiunti finora.

2. Nel Consiglio d'Europa sono ormai evidenti le possibilità e i limiti della collaborazione fra gli Stati democratici europei. Per la prima volta, attraverso la creazione della Comunità del carbone e dell'acciaio (CECA), la politica e gli interessi dei sei Stati sono stati ridotti a un denominatore

* Si tratta della Dichiarazione politica adottata dal 1° Congresso dell'Unione europea dei federalisti (UEF), svoltosi a Bruxelles il 13, 14 e 15 aprile 1973, che ha sancito la nascita della nuova organizzazione, nella quale sono confluiti il Movimento federalista europeo e l'Action européenne des fédéralistes. Essa è stata pubblicata in francese in *Le Fédéraliste* (XV), 1973.

comune in un campo limitato, ma con l'intenzione di creare una Federazione europea. Sono state create istituzioni comuni: un primo nucleo di diritti sovrani appartenenti fino ad allora agli Stati nazionali è stata trasferita a istituzioni comuni.

3. Dopo la creazione della Comunità economica europea e la conseguente espansione economica, non si può più disconoscere l'importanza del processo di unificazione europea nella politica mondiale. L'allargamento della Comunità europea con l'ingresso della Gran Bretagna, dell'Irlanda e della Danimarca — Comunità che rimane aperta a tutti gli Stati democratici del continente — segna una tappa importante di questa evoluzione. Esso deve costituire il punto di partenza di un nuovo capitolo della storia europea, col quale non solo sarà realizzata l'unione economica e monetaria, ma si imporrà la necessità dell'unificazione politica — ivi comprese la politica estera e di difesa e la democratizzazione delle istituzioni comunitarie, contro le resistenze opposte dallo spirito nazionalistico.

4. La creazione di istituzioni europee, che devono permettere all'Europa di parlare con una sola voce e agire secondo una sola volontà, non può più essere rinviata. Un mondo nuovo che comporta pericoli ma anche speranze, sta nascendo dalle conquiste di ieri. Benché gli Stati Uniti siano ancora, dal punto di vista economico e militare, una superpotenza, essi non possono più continuare a svolgere la funzione di regolatore della politica monetaria mondiale. La presenza militare degli USA in Europa, insostituibile a breve termine per la sicurezza europea, diventa incerta. I rapporti degli Stati Uniti con l'altra superpotenza, l'Unione Sovietica, e con la Cina, vengono regolati senza la partecipazione degli europei. La sicurezza della regione mediterranea, di importanza vitale per l'Europa tanto dal punto di vista della politica militare che da quello degli approvvigionamenti energetici, è diventata problematica. Le tensioni fra paesi ricchi e industrializzati, e paesi poveri non industrializzati, stanno crescendo. La Cina è entrata sulla scena mondiale come un attore importante anche se non siamo ancora in grado di misurarne la forza.

5. Di fronte a questo mondo in ebollizione gli europei restano divisi. La loro divisione ostacola lo sviluppo coordinato della giustizia e del progresso sociale. Pur essendo stati i creatori della civiltà moderna e pur costituendo per numero, cultura, volume del commercio estero, una entità più potente degli Stati Uniti o dell'Unione Sovietica, nelle relazioni

internazionali, nei settori della difesa, degli armamenti e della moneta gli europei si comportano come cento anni fa.

6. I loro governi, spesso acciecati dall'egoismo e prigionieri di una concezione del loro prestigio ormai superata, non vogliono riconoscere che nel mondo odierno la sovranità dei paesi di modeste dimensioni è una pura e semplice illusione. Essi rimangono abbarbicati ad un potere di cui non ammettono l'inconsistenza e che si limitano spesso a far valere solo nei confronti di comunità subordinate. Lungi dall'essere un motore per il progresso storico, essi ne costituiscono un freno.

7. La Federazione europea è la sola risposta alla sfida della storia contemporanea. Essa è il solo grande disegno proposto ai popoli europei da venticinque anni a questa parte, ed è nello stesso tempo realistico e sufficientemente ambizioso per consentire loro di ricostruire nella pace la società democratica alla quale aspirano. La Federazione europea creata per libera decisione dei popoli sarà un esempio per gli altri popoli e una tappa verso la Federazione mondiale.

8. Il compito è immenso. Bisogna realizzare:

l'accelerazione dello sviluppo economico e sociale, e una migliore qualità della vita in Europa;

la riduzione progressiva delle disparità esistenti fra le diverse regioni europee;

lo sviluppo della ricerca e della tecnologia europee per sottrarsi al pericolo della dipendenza dai grandi paesi;

la creazione di una moneta europea;

l'organizzazione della sicurezza in Europa su una base comunitaria come contributo alla pace mondiale e a un ordine universale più giusto fra i popoli;

l'instaurazione di rapporti con le grandi potenze su un piede di eguaglianza;

la collaborazione con i paesi in via di sviluppo e l'erogazione di aiuti comunitari più efficaci a loro favore.

9. Una simile azione politica, in Europa e nel mondo, implica una cosa molto diversa dagli accordi fra governi sempre revocabili, o da una confederazione impotente che è soltanto un fantasma. Essa richiede l'attribuzione ad un governo federale europeo di poteri limitati ma reali, senza diritto di veto.

10. I federalisti europei non vogliono uno Stato europeo unitario e centralizzato. Tutto ciò che nella Costituzione federale può essere regolato efficacemente da una istanza inferiore, a partire dal comune più piccolo fino al governo europeo, deve essere attribuito ad essa secondo il principio di sussidiarietà. Soltanto ciò che può essere regolato a livello più alto deve essere attribuito all'istanza superiore.

11. Le nazioni e le regioni storiche dell'Europa con le loro peculiarità, le loro lingue, le loro letterature e i loro tesori culturali costituiscono la bellezza e la ricchezza dell'Europa. Nella Federazione europea esse saranno protette e sviluppate.

12. Tutti i livelli dell'organizzazione federale devono fondarsi sui diritti democratici e sociali e devono prevedere la più ampia partecipazione dei cittadini per regolare i loro problemi sociali, economici e politici a tutti i livelli. Nella federazione non c'è spazio per nessuna dittatura. Una Corte suprema amministrerà il diritto.

13. Indipendentemente dalla forma che assumerà il governo federale, esso dovrà essere designato democraticamente e controllato da un Parlamento europeo federale composto da due Camere, di cui una eletta direttamente e liberamente dai cittadini europei, e l'altra in rappresentanza degli Stati ed eventualmente delle regioni. Questo obiettivo deve essere perseguito senza sosta finché i governi non avranno mantenuto fede all'impegno, assunto con i Trattati di Roma, di indire l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale in tutti gli Stati membri.

14. Solo la Federazione europea consente di coniugare pienamente la democrazia politica con i suoi contenuti sociali:

- condizioni di vita accettabili per i più deboli;
- eguaglianza nell'accesso a tutti i livelli dell'istruzione e della formazione professionale;
- realizzazione di una migliore qualità della vita a partire dalla salute pubblica, dalle città, dalla tutela del territorio, dell'ambiente e della natura.

15. I federalisti europei sanno che la creazione della Federazione europea è un compito difficile e ambizioso. Essi non cesseranno, nella politica quotidiana, di suggerire e reclamare misure appropriate per raggiungere questo scopo. Combatteranno tutti i progetti, spesso nasco-

sti, che vogliono in realtà perpetuare l'esistenza dello Stato nazionale sovrano. Alla resistenza dei governi e alla loro tattica dilatoria opporranno una volontà molto determinata ed esigeranno iniziative audaci.

16. E' questa l'Europa — pacifica, libera, capace di garantire il progresso sociale nell'unità federale — che i federalisti vogliono. Essi fanno appello a tutti i cittadini europei perché si associno ad essi in questa lotta.