

## *Come l'Europa può aiutare gli Stati Uniti*

*Gli Stati Uniti sono stati nel passato un grande laboratorio sociale di sperimentazione di forme di convivenza civile che hanno radicato nel costume americano i valori della libertà e della democrazia con una saldezza che nessun'altra società occidentale ha conosciuto. Nella seconda guerra mondiale e nei primi decenni che l'hanno seguita essi hanno svolto la insostituibile funzione di baluardo di questi stessi valori contro la minaccia proveniente dall'Unione Sovietica. Essi hanno dato, fino ad un recente passato, un contributo storico di valore incalcolabile al processo di emancipazione del genere umano. Ma oggi è diventato impossibile sottrarsi alla constatazione che l'attuale egemonia mondiale degli Stati Uniti sta allontanando la società americana dai modelli di comportamento che ne hanno fatto la grandezza storica.*

*In verità la decadenza della democrazia negli Stati Uniti è un processo in corso da tempo. La contrapposizione all'Unione Sovietica, nel corso della guerra fredda, ha costretto gli USA a gestire uno schieramento di paesi che costituivano quasi la metà del mondo. Questo ruolo ha dato alla politica americana una sua indubbia grandezza, perché l'esercizio della leadership è sempre anche esercizio di responsabilità e, in quanto tale, mobilita energie e attrae consenso. Ma esso ha giocato anche un ruolo assai negativo perché, quando l'esercizio della leadership è troppo oneroso per le forze di un paese e troppo protratto nel tempo, esso ne logora inevitabilmente le risorse materiali e morali. E' così che gli Stati Uniti sono stati spinti — in un modo sempre più palese con il passare dei decenni — sia ad accentrare le leve del potere e ad appesantire la loro struttura burocratica, parallelamente al potenziamento del loro apparato militare, che ad assumere in politica estera atteggiamenti sempre più scopertamente imperialistici, anche sostenendo e*

*finanziando — in nome della difesa della libertà e della democrazia — regimi che della libertà e della democrazia erano la più patente delle negazioni.*

\* \* \*

*Tutto ciò non poteva non indebolire le radici stesse del consenso democratico degli Americani nei confronti della politica del loro governo. Questa tendenza si è peraltro fortemente aggravata con il crollo dell'Unione Sovietica. Il significato di questa svolta deve essere valutato sia dal punto di vista del confronto ideologico che da quello della situazione di potere. Con la fine della guerra fredda è venuto a mancare il nemico che aveva consentito ai successivi governi americani, anche se in modo sempre più debole e contraddittorio, di giustificare la propria politica estera e di mobilitare il consenso dei propri cittadini in nome del perseguimento di una grande missione morale. Agli Stati Uniti è rimasto il compito di guardiani dell'ordine mondiale e di soli responsabili del contenimento delle spinte alla disgregazione che si stanno ovunque manifestando. Si tratta di un compito dalle dimensioni sterminate, per il quale le risorse di un solo paese, per quanto ricco e potente, sono del tutto insufficienti, e al quale quindi gli Stati Uniti sono costretti a rispondere intervenendo caso per caso nei diversi focolai di crisi, senza perseguire un disegno generale capace di indurre i cittadini americani e i governi dei paesi alleati a sentirsi coinvolti in un grande compito storico comune.*

*In queste condizioni, il solo possibile fondamento del consenso dei cittadini americani nei confronti del loro governo rimane il nazionalismo. Non per nulla sono andate facendosi strada negli ultimi anni nella società americana — anche se con una virulenza certamente non ancora tale da mettere concretamente in pericolo le istituzioni democratiche — atteggiamenti aggressivi e arroganti estranei alle tradizioni degli Stati Uniti, che stanno sostituendo quella forma ottimista ed aperta di «patriottismo costituzionale» che va sotto il nome di melting pot e che si identifica con la capacità della società americana di unire uomini e donne delle più diverse culture e provenienze in un unico popolo legato da un comune rispetto per le istituzioni democratiche del paese in cui vivono. E a questa tendenza si affianca quella, altrettanto pericolosa anche se condannata a rimanere minoritaria, alla fuga dalla responsabilità, cioè all'isolazionismo.*

*Si noti che a tutto ciò fa riscontro un progressivo cambiamento nei rapporti degli Stati Uniti con i loro alleati. Il cemento delle alleanze*

*internazionali degli USA, che nella fase precedente era costituito proprio dal forte impegno comune per la difesa dell'Occidente dalla minaccia comunista, si è oggi ridotto ad essere il più fragile dei legami, cioè il rassegnato riconoscimento e la passiva accettazione della schiacciante superiorità militare della potenza egemone.*

\* \* \*

*Se l'evoluzione degli orientamenti dell'opinione pubblica negli Stati Uniti viene messa accanto al progressivo svuotamento delle istituzioni democratiche e alla sempre più accentuata crisi di consenso che si stanno manifestando negli Stati europei, riesce difficile sottrarsi all'impressione che il mondo industrializzato sia oggi coinvolto in un vero e proprio processo di degenerazione della qualità della convivenza civile. E questo in una fase nella quale nel resto del mondo acquistano un'importanza sempre più drammatica i grandi problemi della lotta contro i fondamentalismi religiosi e la disgregazione etnica dello Stato, della difficile democratizzazione della Cina, dell'emancipazione sociale del popolo indiano, della modernizzazione dell'Africa. Si tratta di problemi che dovranno essere affrontati in primo luogo dai popoli interessati, ma per la cui soluzione il mondo industrializzato potrebbe dare un aiuto — materiale e ideale — di enorme efficacia se soltanto i governi dei paesi avanzati potessero presentarsi al resto del mondo come centri di responsabilità, impegnati in un grande progetto per lo sviluppo economico e l'unità tra i popoli.*

*E' doveroso sottolineare che, se oggi ciò non accade, non si devono certo mettere sotto accusa gli Stati Uniti. Il ruolo logorante di gendarme del mondo che è loro toccato in sorte non è certo il frutto di una scelta dei suoi governanti, ma il risultato inevitabile di una situazione internazionale nella quale in un mondo fortemente frammentato esiste una sola grande potenza, che dispone di enormi risorse finanziarie e di un imponente e moderno apparato militare. E' questa la ragione per la quale nei numerosi focolai di crisi che si aprono continuamente in ogni parte del pianeta, l'intervento degli Stati Uniti viene invocato a gran voce, salvo divenire oggetto di aspre critiche non appena viene attuato. Ciò che non si deve dimenticare è che l'egemonia mondiale degli Stati Uniti continua pur sempre ad essere un esercizio di responsabilità; e che, se questo esercizio di responsabilità assume forme brutali, ciò è soltanto la conseguenza della solitudine nella quale gli Stati Uniti vengono lasciati e della insufficienza delle loro pur imponenti risorse a far fronte ad un*

*compito dalle dimensioni sterminate.*

\* \* \*

*Il problema è quindi quello della diffusione della responsabilità. E questo si identifica con quello della diffusione del potere, cioè della creazione di un mondo multipolare, nel quale le risorse disponibili nei paesi industrializzati possano essere usate per affrontare alla radice i problemi che sono la causa dei conflitti e non per arginare i conflitti (assai spesso senza riuscirvi) una volta che questi sono esplosi. Oggi esiste una sola regione del mondo nella quale può nascere una potenza democratica e dotata di un grande potenziale economico che potrebbe alleggerire gli Stati Uniti di una parte considerevole del peso delle loro responsabilità mondiali, e con ciò stesso creare un ordine assai più stabile e pacifico dell'attuale indirizzando — grazie alla regionalizzazione dell'influenza — l'impiego delle proprie risorse più sui problemi a medio termine dello sviluppo e della cooperazione che su quello a breve termine del contenimento dei conflitti regionali attraverso l'impiego della potenza. Questa regione è l'Europa. Essa ha sfruttato finora il quadro di sicurezza e di stabilità garantito dalla leadership americana per arricchirsi senza assumere responsabilità mondiali. Ma questa fase è giunta alla sua conclusione. La coincidenza di interessi a breve termine tra Stati Uniti ed Europa, che è stata il fondamento del processo di unificazione europea, è finita. L'Europa deve creare da sé il quadro politico indipendente al quale, nella fase precedente, suppliva la tutela degli Stati Uniti: cioè unirsi in uno Stato federale che sappia insieme svolgere un ruolo attivo e progressivo sullo scacchiere mondiale e fare da punto di riferimento per tutti gli altri processi — attualmente in corso — di unificazione regionale e di modernizzazione e democratizzazione degli Stati di dimensione continentale già esistenti.*

*Si tratta di un processo difficile e conflittuale. La cessione di sovranità e l'assunzione di responsabilità che esso comporta non possono avvenire senza traumi. Così come non evolveranno senza traumi i rapporti tra Europa e Stati Uniti. La nascita della Federazione europea significherà per gli Stati Uniti la perdita dello status di unica potenza mondiale e quella del privilegio di poter finanziare i costi dell'esercizio della propria egemonia con capitali altrui. Ma quelli che bisogna avere in vista non sono certo gli interessi immediati di qualche gruppo di potere dall'una o dall'altra parte dell'Atlantico, bensì il futuro congiunto dei popoli europeo e americano, e con essi dell'intera umanità. Questo*

*dipende oggi in gran parte dalla capacità e dalla volontà degli Europei di aiutare, unendosi, gli Americani a liberarsi dai pesanti condizionamenti che sono loro imposti dal loro ruolo sulla scena mondiale e a ridare respiro e slancio alla loro democrazia.*

Il Federalista

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

*LUCIO LEVI*

## ***1. E' in discussione la visione comune del futuro.***

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

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

Ciò che non è in discussione è l'impegno comune per la Costituente europea come priorità strategica, che non deve venire meno anche se

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

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

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

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

In considerazione di ciò, il primo problema da affrontare è quello di collocare la discussione sul ruolo del Movimento sullo sfondo di un'interpretazione della storia contemporanea. Deve essere chiaro fin dall'ini-

zio che la scelta tra diverse interpretazioni della storia non può fondarsi sulla possibilità di una verifica empirica. Si tratta di una congettura che solo il futuro potrà confermare o smentire. Tuttavia, l'azione politica è impossibile senza ipotesi sul futuro e il criterio di scelta tra le diverse ipotesi sta nella capacità di dare un'interpretazione della storia, di gettare luce sul flusso caotico degli avvenimenti, di essere compatibile con i fatti che conosciamo e di organizzare questi fatti in modo coerente.

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

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

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

Il fatto è che si tenta di rimettere in discussione la scelta mondialista che il Movimento compì al Congresso di Bari del 1980. Si è affermato che quella scelta aveva avuto carattere «strumentale» (1) rispetto all'obiettivo della Federazione europea. In realtà, il significato della formula «unire l'Europa per unire il mondo», che fu lanciata in quella occasione, è esattamente quello opposto. Essa intendeva affermare che la Federazione europea costituisce un mezzo rispetto allo scopo della Federazione mondiale.

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

impulso al processo di globalizzazione e a determinare il declino del potere delle superpotenze.

Questo fu il giudizio storico formulato in quella occasione: «una nuova epoca ha avuto inizio, un nuovo pensiero deve prendere forma» (2). La tesi di fondo era che la pace mondiale costituiva la priorità politica del nostro tempo: una tesi straordinariamente in sintonia con alcuni aspetti del «nuovo pensiero politico», che avrebbe ispirato alcuni anni dopo la *perestrojka* di Gorbaciov. Si trattava di una sfida per tutti i federalisti europei, che dovevano confrontarsi con la dimensione mondiale assunta dai problemi fondamentali per la sopravvivenza e per il futuro del genere umano. La sopravvivenza del federalismo organizzato dipendeva dalla capacità di far fronte a quella sfida, la quale imponeva che si aprisse un dialogo tra federalisti europei e federalisti mondiali nella prospettiva della loro unificazione.

### **3. *L'unificazione del mondo come progetto.***

La vera forza del federalismo sta nel progetto della pace universale, il solo che consenta di pensare e di realizzare una situazione che «ponga fine a tutte le guerre e per sempre» (3). Questo è il significato ultimo del federalismo, un significato che non emerge pienamente con l'unificazione europea, che deve essere intesa come una tappa del processo (che comincia, ma non si compie in Europa) verso l'unificazione del mondo.

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

L'unificazione del mondo, intesa come *progetto politico*, assume un significato compiuto nell'orizzonte della teoria normativa federalista. Certo, il federalismo non rappresenta l'unico possibile approccio al problema dell'unificazione del mondo. Per fare un esempio, i fautori della prospettiva della *Global Governance* sostengono di non volere un governo mondiale (4). Al contrario, i federalisti sostengono che la *Global Governance* può essere intesa come una fase di un processo che porta al governo mondiale. La nostra ipotesi è che il federalismo rappresenti l'approccio più comprensivo, anche se è una teoria aperta e la sfida dell'unificazione del mondo costituisce un forte incentivo a svilupparne le determinazioni finora rimaste implicite.

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

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

Ora, alcuni giudicano illegittima qualsiasi presa di posizione su questa materia con il pretesto che gli obiettivi in questione non sarebbero attuali. Sulla base di questa argomentazione, tutta la grandiosa costruzione intellettuale di Kant riguardante le relazioni tra pace, diritto e Federazione mondiale, che si colloca nella sfera della teoria normativa del federalismo, dovrebbe essere archiviata nel museo della storia e

bandita dal dibattito federalista. Invece, non solo è legittimo riprendere le tesi di Kant, ma è anche opportuno cercare di renderle attuali in relazione alla svolta impressa alla storia contemporanea dall'emergere dell'Europa come potenziale veicolo del federalismo nel mondo, dal processo di globalizzazione e dai limiti dell'ONU, che consistono nell'incapacità di assicurare la pace e di governare il mondo.

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

Se la formula del Congresso di Bari «Unire l'Europa per unire il mondo» non fosse più attuale che mai dopo la nascita dell'euro, la Federazione europea diventerebbe l'obiettivo ultimo e quindi il federalismo degenererebbe in nazionalismo europeo. Questo è lo sbocco inevitabile della posizione di chi, ispirandosi a un supposto realismo politico, non vuole rendere esplicita la dimensione mondiale del federalismo e anzi la definisce una «fuga in avanti» (5).

Il nazionalismo europeo rappresenta un pericolo reale dal quale dobbiamo non solo prendere le distanze, ma che dobbiamo anche denunciare e combattere energicamente, perché costituisce l'alternativa al federalismo, che nella sua ispirazione fondamentale è mondiale. Esso è già presente tra noi e comincia a prendere forma per esempio attraverso le posizioni di chi dipinge l'Unione economica e monetaria europea come un'isola felice o come un riparo che protegge l'Europa dalle turbolenze monetarie, senza occuparsi di che cosa deve fare l'Europa per costruire un nuovo ordine mondiale. E' la ben nota posizione che promuove l'idea di un'Europa chiusa in sé stessa come una fortezza, che sviluppa rapporti di forza con il resto del mondo. Il nazionalismo europeo va di pari passo con quello degli altri popoli che stanno entrando sulla scena della politica mondiale, per esempio quello indiano, che l'editoriale del *Federalista*, intitolato *Verso un sistema mondiale di Stati*, definisce «una potente arma di liberazione» (6).

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

#### **4. *L'unificazione del mondo come processo.***

A questo punto possiamo prendere in esame l'unificazione del mondo come processo. L'incertezza sull'interpretazione della storia contemporanea è tale che, nel dibattito in corso nel Movimento, c'è chi mette addirittura in discussione l'esistenza di un processo di unificazione del mondo. Per uscire dall'incertezza, dobbiamo ricorrere ai criteri di analisi consolidatisi nel corso del tempo nella cultura federalista: il materialismo storico e la teoria della ragion di Stato.

##### *4.1 Globalizzazione e crisi dello Stato sovrano.*

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

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

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

Se non si usa il materialismo storico come criterio per comprendere il processo di globalizzazione, si può giungere (come è effettivamente avvenuto) ad affermare che il processo di globalizzazione è in corso dall'inizio della storia (7). Un'affermazione di questo genere può essere dotata di senso solo a condizione di estrapolare il concetto di globalizzazione dal contesto storico contemporaneo e in particolare dalla svolta in corso nell'evoluzione del modo di produrre: la rivoluzione scientifica della produzione materiale. Senza criteri per collocare nella storia la globalizzazione, non è possibile attribuire a quest'ultima caratteri specifici. Così, ci si muove entro un orizzonte indistinto, come la notte in cui tutte le vacche sono nere.

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

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

declino degli Stati nazionali e messo all'ordine del giorno della storia l'unificazione europea.

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

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

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

mescolano tendenze potenzialmente progressive, come il movimento eco-pacifista e il volontariato internazionale, con fenomeni pericolosissimi per l'ordine mondiale, come la criminalità e il terrorismo internazionali.

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

#### *4.2 Integrazione europea e globalizzazione.*

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

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

Certo, la consistenza politica delle istituzioni del GATT-WTO non è paragonabile a quella della Comunità europea. Ma ciò dipende dal fatto che una cosa è creare un'unione doganale, e quindi riservare un tratta-

mento speciale a un gruppo di *partners* commerciali nella regione Europa, e un'altra ben diversa è realizzare una riduzione generalizzata delle tariffe fino ad arrivare praticamente alla loro eliminazione a livello mondiale. Se la costruzione di un'unione doganale di dimensioni regionali esige che si creasse l'embrione di un'autorità sovranazionale in grado di governare il processo, l'abbattimento delle barriere tariffarie sul piano mondiale può procedere attraverso semplici accordi multilaterali. L'unico significativo strumento istituzionale della WTO è il meccanismo per regolare i conflitti commerciali, che prenderò in esame più avanti.

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

Poiché la politica costituisce la sfera dell'attività umana che ha l'obiettivo di governare il processo storico, parallelamente alla globalizzazione dei mercati si è affermata la tendenza alla *globalizzazione della politica*. Il sistema mondiale degli Stati è il contesto politico che, a seconda del modo in cui il potere è distribuito tra gli Stati, può assicurare (egemonia di uno Stato o convergenza delle ragioni di Stato tra più Stati) quel minimo di ordine internazionale necessario al funzionamento del mercato mondiale, ma può anche fallire nel perseguimento di questo obiettivo (disordine internazionale). Per questa ragione la formazione del mercato mondiale è un processo che non si sviluppa in modo rettilineo, ma procede a ondate. Questo andamento del processo è il riflesso delle condizioni politiche che lo rendono possibile e possono favorirlo od ostacolarlo.

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

epoca. Si può dunque affermare che *l'unificazione politica del mondo in forma egemonica ha rappresentato il filo conduttore dell'epoca della guerra fredda.*

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

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

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

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

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

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

Con la caduta dei regimi comunisti e la dissoluzione dell'URSS è scomparso il Secondo mondo. Il Primo e il Secondo mondo sono ormai uniti dal consenso verso i principi della democrazia rappresentativa e dell'economia di mercato. Le due Europee marciano speditamente verso l'unità e quelle che erano le due superpotenze prima hanno rinunciato alla competizione politica e ideologica, perché hanno compreso che la loro sicurezza era garantita più dalla cooperazione che dalla politica di potenza, poi una si è dissolta e ora ha bisogno dell'aiuto dell'Occidente per risollevarsi, e l'altra si rivela sempre più incapace a fare fronte alle proprie responsabilità mondiali. Il Terzo mondo, la cui esistenza presupponeva quella degli altri due, non è più il veicolo di un disegno alternativo: il non-allineamento. Inoltre è venuta meno l'identificazione del Terzo mondo con una vastissima area uniformemente sottosviluppata. L'industrializzazione della Cina e dell'India, l'integrazione economica del sub-continente sud-americano sono eventi precursori di una tendenza di lungo periodo che porterà alla convergenza tra i tre mondi e alla formazione di un nuovo ordine i cui lineamenti sono ancora indefiniti, ma che sarà il mondo senza altre qualifiche.

Alla base del nuovo corso della politica mondiale ci sono profondi cambiamenti non solo nel modo di produzione, ma anche nell'organizzazione della sicurezza. Il potenziale delle armi nucleari e delle altre armi di distruzione di massa è tale che, se fosse impiegato, non ci sarebbero né vincitori né vinti. Ciò rende irrazionale (anche se non impossibile) l'i-

potesi di una terza guerra mondiale, mentre la guerra limitata continua a essere un fenomeno diffuso.

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

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

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

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

Naturalmente, quella che ho definito come la tendenza di fondo della

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

La prima e più rilevante manifestazione di questa tendenza è illustrata nel libro di Huntington sullo scontro delle civiltà (8). Secondo questa concezione, le civiltà sarebbero visioni del mondo chiuse, senza possibilità di comunicare tra loro. Il che comporta l'esclusione della prospettiva di una civiltà universale, basata su principi di convivenza comuni a tutta l'umanità e intesa come risposta al processo di globalizzazione. E' una formula alla quale ricorrono per esempio l'attuale governo indiano, che si ispira al nazionalismo indù, o quello cinese, il quale, in conseguenza del discredito che ha colpito il comunismo, cerca un nuovo fondamento di legittimità nell'ideologia neo-confuciana. Ma esiste anche un nazionalismo americano. Paradossalmente, esso è l'effetto della scomparsa del nemico degli Stati Uniti e del conseguente declino della componente universale dell'ideologia democratica, che all'epoca della guerra fredda era così intrisa di anticomunismo da confondersi con quest'ultimo. Così, il nazionalismo americano è diventato la giustificazione della sopravvivenza della politica di potenza, la quale non è però in grado (come ha mostrato il recente bombardamento dell'Irak) di fare evolvere il mondo verso la pace né di migliorare l'ordine internazionale. Tuttavia, essa trova una legittimazione nella mancanza di un'autorità mondiale di polizia, la quale impone agli Stati Uniti di continuare a svolgere il ruolo di gendarme del mondo nei confronti di quei soggetti che mettono in discussione l'ordine internazionale: i cosiddetti Stati fuorilegge e il terrorismo internazionale, spesso alimentato da questi Stati.

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

Di fronte a questi processi, il monopolarismo americano rivela il proprio carattere transitorio. *Dopo la fine dell'ordine bipolare, la politica mondiale tende verso una distribuzione multipolare del potere.* Aver individuato questa tendenza non rappresenta il punto di arrivo, ma il punto di partenza di un'analisi che deve giungere a identificare la di-

namica del sistema mondiale degli Stati. Innanzi tutto bisogna constatare che i soggetti di questo sistema in via di formazione saranno le grandi regioni del mondo, prima fra tutte l'Unione europea. L'affermazione del federalismo in Europa e nel mondo consentirà di offrire all'umanità una formula di convivenza politica capace di conciliare l'indipendenza e l'autogoverno delle nazioni con la loro appartenenza a comunità federali di grandi dimensioni e quindi di addomesticare la politica di potenza e di sconfiggere la tendenza alla frammentazione.

#### 4.4 *Le relazioni tra Europa e America.*

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

Anche se c'è chi (per esempio Martin Feldstein) sostiene che l'europa contiene in sé i germi della terza guerra mondiale, è ragionevole pensare che l'Europa perseguirà una politica di cooperazione con gli Stati Uniti nella prospettiva della cogestione, aperta alla partecipazione di altri raggruppamenti regionali di Stati, dell'ordine mondiale. Ammesso che fosse possibile, una politica dell'Europa orientata alla conquista della supremazia mondiale avrebbe costi altissimi. Ma è legittimo avanzare seri dubbi che l'Europa possa riuscire là dove le due superpotenze hanno registrato un fallimento. Innanzi tutto bisogna considerare che il costo degli armamenti necessari a perseguire questo disegno sarebbe proibitivo. Inoltre il ritorno della politica di potenza comporterebbe l'interruzione del processo di globalizzazione e il riemergere del protezionismo, inteso come veicolo per rafforzare il potere di ciascuno Stato e per indebolire quello delle potenze rivali.

La prospettiva di una *Equal Partnership euro-americana*, che Albertini aveva identificato fin dagli anni Sessanta (9) e confermato nelle Tesi del Congresso di Bari, è la sola che consenta di governare il processo di

unificazione del mondo. Essa può diventare il *pilastrò principale che potrà reggere l'edificio della pace mondiale, come l'asse franco-tedesco fu il primo nucleo attorno al quale si sviluppò la costruzione dell'unità europea*. La *Equal Partnership* presuppone ovviamente una convergenza di interessi, la quale, se non vorrà limitarsi a promuovere solo gl'interessi euro-americani a spese del resto del mondo, dovrà estendersi ad altri soggetti: innanzi tutto il Giappone, ma anche la Russia, quando si sarà risolleata dalla crisi che la affligge, e progressivamente tutti gli altri Stati, secondo il modello dei cerchi concentrici. L'obiettivo da perseguire è un'alleanza o un «centro di gravità» (10) o addirittura un vincolo confederale tra un primo nucleo di Stati democratici a economia di mercato, capace di imprimere un indirizzo centripeto alla politica mondiale, una tappa sulla via della creazione di quello che Einstein chiamò un «governo mondiale parziale» (11).

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

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

C'è un'analogia tra l'evoluzione del sistema europeo degli Stati e quella del sistema mondiale. Per molto tempo la storia di entrambi i sistemi di Stati fu dominata dalla lotta per l'egemonia. Dopo il fallimento del tentativo degli Stati più potenti di prevalere con la forza, è diventato possibile imboccare la via della cooperazione per giungere all'unità attraverso il consenso. E ciò è avvenuto perché *si è affermata la convinzione che le ragioni che spingevano alla collaborazione erano più forti di quelle dell'antagonismo ed è stata riconosciuta l'esistenza di superiori interessi comuni*. La seconda guerra mondiale ha segnato la sconfitta dell'ultimo tentativo di unificare l'Europa sotto l'egemonia della Germania, ma anche il declino della sovranità dei vincitori europei della guerra (Francia e Gran Bretagna) e l'avvio dell'integrazione europea. Così la fine della guerra fredda non ha segnato soltanto il crollo del sistema

sovietico, ma anche il declino della potenza degli Stati Uniti. E questi fatti sono stati accompagnati dall'emergere dell'Europa e dall'affermazione dell'esigenza della *Global Governance*.

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

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

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

La fine del *Gold Exchange Standard* nel 1971, che ha dato inizio a un'epoca di cambi fluttuanti e di grande instabilità monetaria, deve essere collegata all'indebolimento della *leadership* americana sul mondo occidentale e alla crescente competitività dell'economia europea. Da questi cambiamenti è nata l'esigenza di creare un'area di stabilità monetaria in Europa (SME), intesa come tappa sulla via dell'Unione economica e monetaria. Creare una protezione dalla fluttuazione dei cambi era la condizione indispensabile a far funzionare il mercato europeo.

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

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

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

Una nuova Bretton Woods, cioè una riforma delle istituzioni finanziarie internazionali deve ispirarsi in primo luogo al principio dell'ampliamento della rappresentanza nei centri decisionali. In sostanza, al tavolo dove si prendono le decisioni determinanti per l'avvenire dell'economia mondiale devono sedere i rappresentanti delle grandi aree economiche. Si deve formare un organismo politico, che Delors ha definito Consiglio di sicurezza economica (12), ma potrebbe essere semplicemente il G7 allargato (c'è chi parla infatti di un G22).

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

Non si tratta infatti di ricostruire soltanto un ordine monetario internazionale, ma di rispondere a questioni globali, come la disoccupazione, le migrazioni internazionali, i diritti sociali, il lavoro minorile, la salute, l'ambiente e così via. Sono problemi che si riverberano nell'attività delle organizzazioni economiche internazionali, ma che non trovano risposte adeguate, in mancanza dei poteri necessari e a causa della

pluralità delle sedi nelle quali questi problemi sono affrontati. Sarà quindi necessario non solo incrementare i poteri delle nuove istituzioni economiche internazionali, ma anche creare un centro di coordinamento di funzioni, che ora sono disperse in molte istituzioni che operano in modo indipendente le une dalle altre (G7, IMF, WB, WTO, ILO, UNEP ecc.).

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

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

Ciò che si legge nel Libro bianco del governo francese sulla difesa del 1994 — «per la prima volta della sua storia, la Francia non conosce più minacce dirette alle frontiere» (13) — è valido non solo per tutti i paesi dell'Unione europea, ma anche per la maggior parte degli altri Stati, soprattutto i più potenti. Per questa ragione, il modello di difesa europeo deve essere concepito in modo che l'Europa possa dare il proprio contributo a costruire un ordine internazionale stabile e un mercato mondiale aperto. Le forze armate europee dovranno quindi impegnarsi a intervenire, se necessario, contro chi minaccia il perseguimento di questi obiettivi. Il governo francese ha tratto le conseguenze di questa nuova concezione della difesa, abolendo la leva obbligatoria, istituendo un esercito di professionisti di piccole dimensioni e proponendo un servizio civile. Sono queste le linee fondamentali alle quali si dovrà ispirare il futuro modello europeo di difesa. Ma va sottolineato che è un modello che non è realizzabile a livello nazionale. Lo Stato nazionale non ha le risorse sufficienti a fondare l'esercito europeo sugli strumenti tecnologici (sistema informatico e satelliti per esplorare il teatro delle operazioni) per agire in modo indipendente dagli Stati Uniti, né ha la forza e il consenso necessari a stimolare tra i giovani l'impegno per i valori civici, che solo un servizio civile europeo nell'ambito di una Federazione europea potrebbe promuovere.

La formazione di un governo europeo responsabile della politica estera e di sicurezza costituisce la condizione per giungere a una reale revisione della NATO, perché consentirebbe di mutare i rapporti di forza

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

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

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

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

collettiva in Asia, cui gli Americani da soli non riescono a far fronte. Il successo dell'iniziativa esige l'appoggio della Russia e del Giappone, le due potenze asiatiche più legate al mondo occidentale e la progressiva estensione al resto dell'Asia di un Sistema di sicurezza trans-euroasiatico, secondo le linee della proposta contenuta nel libro di Brzezinski *La grande scacchiera* (14). La via più agevole per realizzare quel progetto sembra essere l'estensione all'intero continente asiatico dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e dei principi della sicurezza reciproca e della difesa non offensiva, che hanno consentito di superare il conflitto Est-Ovest e possono avviare il mondo verso il superamento del conflitto Nord-Sud.

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

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

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

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

Si è criticata questa analisi, fondata sui concetti di cooperazione internazionale e di convergenza delle ragioni di Stato, sulla base dell'ar-

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

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

Fin dal 1960 Albertini, nell'articolo su «*La force de dissuasion* francese» (15), aveva corretto la tesi che Spinelli aveva sostenuto nell'articolo del 1957, intitolato *La beffa del Mercato comune* (16), nel quale aveva formulato la previsione del fallimento del Mercato comune a causa della mancanza di istituzioni federali europee. Albertini spiegò che il successo del Mercato comune doveva essere attribuito a due condizioni politiche: l'eclissi della sovranità degli Stati nazionali e l'egemonia americana sull'Europa. Partendo dall'ipotesi, espressa da una componente del pensiero liberale (da Adam Smith a Lionel Robbins), secondo la quale il funzionamento dei meccanismi del mercato presuppone determinate condizioni politiche, Albertini, benché abbia appreso molto da questa corrente di pensiero, se ne allontanò. Non riteneva infatti che lo Stato rappresentasse l'unico presupposto politico del funzionamento del mercato. Secondo Albertini, esistono determinati assetti internazionali di potere che surrogano, sia pure in modo parziale, il ruolo dello Stato e consentono di attivare alcuni meccanismi del mercato sul piano internazionale. In definitiva, la crisi dello Stato nazionale, che è determinata dall'inadeguatezza di questa forma di organizzazione politica di fronte all'internazionalizzazione del processo produttivo, ha attivato l'egemonia americana sull'Europa occidentale e la convergenza delle ragioni di Stato tra gli Stati membri della Comunità europea. Sono questi i fattori politici che spiegano come si sia formato il Mercato comune senza Federazione europea.

In altri termini, è stato possibile progredire sulla via della costruzione dell'unità europea anche senza la Federazione europea sulla base della semplice cooperazione tra gli Stati nell'ambito di istituzioni confederali. Alcuni degli obiettivi che il pensiero costituzionalistico riteneva fosse

possibile raggiungere solo con la Federazione europea (il Mercato comune, la moneta unica ecc.) sono stati conseguiti prima. Certo, la Federazione europea renderà irreversibili quelle acquisizioni, perché permetterà di fondarle sulle solide basi di un governo europeo. Resta tuttavia il fatto che il metodo funzionalistico ha consentito di costruire una parte dell'unità europea senza uno Stato europeo.

Alle stesse conclusioni era giunto Spinelli nel *Rapporto sull'Europa* del 1965, dove si legge: «Oggi... un'iniziale realtà europea esiste... L'Europa non ha ancora una testa politica, ma ha ormai un corpo, che è quello delle Comunità. Sono stati i funzionalisti a vincere la gara della prima creazione europea vitale, e perciò quel tanto di Europa che è nato non è né l'Europa del popolo, né quella degli Stati, ma quella degli uffici sovranazionali. Il tema politico posto dai federalisti e dai confederalisti è tutt'altro che scomparso, ma la realtà eurocratica ha indotto gli uni e gli altri a metter da parte le loro vecchie polemiche contro il metodo funzionale. Entrambi accettano ormai l'Europa degli uffici con la loro tenace costruzione di minuziose regole comuni. Ma entrambi chiedono che questa amministrazione sia subordinata ad un potere politico: ad un governo federale nel primo caso, ad un consesso di capi di governo nell'altro» (17).

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

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

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

europea.

Questo concetto può esprimersi anche come «convergenza delle ragioni di Stato tra più Stati» (18). Lo sviluppo dei processi di cooperazione e di integrazione economica sarebbe impossibile in un clima internazionale caratterizzato da forti tensioni, politica di potenza, continue minacce alla sicurezza degli Stati e un incombente rischio di guerra. Al contrario, la cooperazione internazionale e ancor più i processi di integrazione creano «solidarietà di fatto» (19) (l'espressione è di Monnet) tra gli Stati a seguito della formazione di una solida rete di interessi di carattere sovranazionale, che sarebbero danneggiati o addirittura sacrificati in un mondo che vivesse in un clima di insicurezza e di tensioni continue. La consapevolezza della rilevanza di questa dimensione del processo di unificazione europea aveva indotto Albertini a definire come «federalismo debole» (20) la concezione funzionalistica di Monnet.

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

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

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

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

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

di farle rispettare da tutti.

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

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

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

La Federazione europea, in quanto negazione dello Stato sovrano, sarà lacerata da due spinte contraddittorie. Da una parte, svilupperà la tendenza a definirsi in senso puramente negativo, come superamento dello Stato nazionale e quindi a rimanere un'organizzazione politica *aperta*, senza confini definiti e capace di promuovere l'unificazione di altre regioni del mondo e di tutta l'umanità attraverso la riforma dell'ONU, e *decentrata*, sprovvista cioè di tutti i caratteri istituzionali degli

Stati sovrani finora esistiti, perché composta da comunità federate che pretendono di mantenere un grado di autonomia superiore a ogni precedente costituzione federale. D'altra parte, sarà attiva la tendenza opposta, quella alla chiusura e all'accentramento del potere, cioè alla formazione di un'identità collettiva analoga a quella nazionale, ma che avrà comunque un carattere precario, considerata la difficoltà di radicare un'identità nazionale in una società multinazionale e in un'epoca post-nazionale.

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

Nel nuovo ciclo politico che si è in pratica già aperto con la nascita dell'euro, il punto di riferimento privilegiato del federalismo organizzato sarà la politica estera della Federazione europea, in quanto veicolo dell'espansione del federalismo nel mondo. *L'Europa sarà il paese guida del federalismo, come nel nostro secolo gli Stati Uniti lo sono stati per la democrazia.*

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

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

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

In base a queste considerazioni, non si vede quali possano essere le spinte separatistiche che consigliano un impegno dei federalisti in una

politica di consolidamento della Federazione. D'altra parte, il nazionalismo etnico, che oggi costituisce la tendenza disgregatrice più minacciosa ed è espressione della crisi di legittimità dello Stato nazionale, sarà verosimilmente ridimensionato dalla istituzione della Federazione europea. E ancora più inconsistente appare l'eventualità di un pericolo esterno che minaccerebbe la stabilità delle istituzioni federali.

Resta il fatto che *la scelta dell'impegno politico per consolidare la Federazione europea rappresenta una rottura drammatica con il passato: la rinuncia all'autonomia*. Non ci si può nascondere infatti che questa è la conseguenza necessaria di un impegno orientato verso la gestione, e quindi verso la conservazione, del potere europeo. In tempi ormai lontani Albertini aveva scritto: «Nessuno obbligherà i federalisti, anche se col loro contributo si formerà l'Europa per la quale si battono, a fiancheggiare il governo europeo. Anche a costo di essere scherniti, come si è verificato, i federalisti più coscienti hanno sempre sostenuto che il loro posto, in Europa, sarà all'opposizione». E proseguiva: «Voglio spiegare questo paradosso: la partecipazione alla costruzione di uno Stato che sappiamo già di dover criticare. Non è affatto sconcertante. E' il paradosso del progresso sulla strada della rivoluzione. La rivoluzione è mondiale e universale. Per tale ragione ogni progresso su questa via perde il suo senso, per chi se ne assume la responsabilità, se egli non accetta questo destino: restare all'opposizione dopo aver assolto questo compito» (21).

Sono parole chiare che prefigurano la scelta che oggi ci viene proposta da alcuni (22). Ma dobbiamo essere consapevoli delle conseguenze di questa scelta. Chi vuole gestire il potere europeo deve dichiararsi disponibile a servire la ragion di Stato della Federazione europea, a venire a patti con il nazionalismo europeo e a perdere l'anima federalista.

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

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

accettare questa nuova sfida.

### 5.2 Si ripropone la scelta tra Partito e Movimento.

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

E, in effetti, se l'impegno politico dei federalisti in Europa non si concluderà con l'entrata in vigore della Costituzione federale, ma dovrà continuare per un tempo indeterminato, come alcuni sostengono, *lo strumento del Movimento appare del tutto inadeguato alle esigenze della lotta politica in uno Stato pienamente costituito*. La scelta dei federalisti europei di organizzarsi in Movimento è stata determinata dall'esigenza di sottrarsi ai condizionamenti della lotta politica nazionale e di promuovere lo schieramento delle forze europeistiche contro quelle della resistenza nazionale, rendendo operante la linea di divisione tra nazionalisti e federalisti.

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

In realtà la scelta organizzativa del Movimento si conferma come la più adatta a intervenire in modo efficace in un mondo in cui la Federazione europea sarà un soggetto attivo nella politica mondiale. In definitiva, il Movimento federalista dovrà mantenere la propria autonomia di pensiero e di azione rispetto al potere europeo, il quale obbedirà agli imperativi della propria ragion di Stato, che non sempre coincideranno con lo sviluppo del federalismo nel mondo. Il valore fondamentale da salvaguardare è dunque l'autonomia federalista. L'indicazione di Albertini relativa alla politica di opposizione, che i federalisti dovranno promuo-

vere dopo la formazione della Federazione europea, deve essere valutata in questa prospettiva. *L'autonomia dei federalisti non si tradurrà necessariamente in un'opposizione a tutte le scelte politiche del governo europeo, ma solo a quelle che si orienteranno nel senso della chiusura e del nazionalismo europeo.*

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

## **6. Come pensare la transizione alla Federazione mondiale.**

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

Il contributo più significativo di Hans Kelsen alla definizione del pensiero federalista consiste in una riflessione sulla transizione verso il governo mondiale. Kelsen condivide il punto di vista di Kant, secondo cui il fine fondamentale del diritto è la pace e il solo modo per garantire una pace universale e permanente e per eliminare la guerra è l'estensione del diritto a tutto il pianeta. E poiché la caratteristica essenziale del diritto è quella di istituire un ordine coercitivo, attribuendo il monopolio della forza al governo nell'ambito di uno Stato, per realizzare la pace universale occorre «unire tutti i singoli Stati... in uno Stato mondiale, concentrare tutti i loro strumenti di potere, le loro forze armate, e porli a disposizione di un governo mondiale sottoposto a leggi varate da un parlamento mondiale. Se agli Stati si permette di continuare ad esistere solo come membri di una potente Federazione mondiale, allora la pace tra loro sarà assicurata nella stessa effettiva misura che tra gli Stati membri degli Stati Uniti di America o tra i Cantoni della Confederazione svizzera» (23).

Tuttavia, Kelsen cerca di collocare questo disegno nella storia e in particolare nel contesto dei negoziati tra le grandi potenze, che si sarebbero conclusi, dopo la fine della seconda guerra mondiale, con l'istituzione dell'ONU. Il libro *La pace attraverso il diritto* fu pubblicato nel 1944, un anno prima dell'istituzione dell'ONU, ma già in quel momento Kelsen poteva affermare con sicurezza: «Al momento, comunque, un tale Stato mondiale non è nell'ambito delle possibilità della realtà

politica, poiché è anche incompatibile con ‘il principio dell’eguaglianza sovrana’ sul quale, sulla base della Dichiarazione sottoscritta dai governi degli Stati Uniti, del Regno Unito, dell’Unione Sovietica e della Cina il 1° novembre 1943 a Mosca, sarà basata l’organizzazione internazionale da istituire dopo la guerra» (24).

Di conseguenza, Kelsen sposta la riflessione sul processo di transizione verso lo Stato mondiale: «Da un punto di vista strategico», egli afferma, «non v’è che una domanda seria: qual è il prossimo passo da compiere su questa strada?» (25). Un disegno politico, per quanto nobile e importante sia nell’intenzione di migliorare le condizioni della convivenza politica, resta confinato nel regno dei sogni se non individua i possibili percorsi della sua realizzazione.

Kelsen sottolinea la singolare analogia tra l’anarchia delle comunità primitive e quella della comunità internazionale. Su questa analogia egli fonda l’ipotesi che il processo di transizione dalla società primitiva all’ordinamento giuridico statale offra un criterio di orientamento per quanto riguarda l’evoluzione della comunità internazionale. In altri termini, la transizione verso la Federazione mondiale è un processo di lungo periodo paragonabile alla costituzione delle prime forme di Stato, la cui struttura politica si cristallizzò alla fine di un lungo processo di centralizzazione del potere. «Molto prima che i parlamenti venissero ad esistere come corpi legislativi», egli scrive, «furono istituite le Corti per applicare il diritto a casi concreti. Ed è interessante notare che il significato del termine ‘parlamento’ originariamente fosse quello di ‘Corte’. In una società primitiva le Corti difficilmente erano qualcosa di più che tribunali di arbitrato. Esse dovevano decidere solo se il delitto fosse stato effettivamente commesso o meno, come sostenuto da una parte, e quindi, qualora il conflitto non potesse essere regolato con un accordo pacifico, se una parte fosse autorizzata ad eseguire la sanzione contro l’altra secondo il principio dell’autodifesa. Solo in un momento successivo divenne possibile abolire completamente la procedura dell’autodifesa e rimpiazzarla con l’esecuzione di una decisione di una Corte attraverso un potere esecutivo centralizzato, una forza di polizia dello Stato. La centralizzazione del potere esecutivo è l’ultimo passo in questa evoluzione dalla comunità decentrata prestatuale alla comunità centralizzata che noi chiamiamo Stato». E così conclude: «Abbiamo buone ragioni per ritenere che il diritto internazionale... si sviluppi nella stessa maniera del diritto primitivo delle comunità prestatuali» (26).

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

zione mondiale.

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

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

### *6.1 L'emergere di istituzioni giudiziarie mondiali.*

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

Queste istituzioni sono il riflesso dei cambiamenti strutturali subiti dal sistema mondiale degli Stati in conseguenza del processo di globalizzazione e della formazione della società civile globale. La sovranità statale è condizionata in modo crescente e pervasivo da una

ragnatela sempre più estesa e intricata di trattati, accordi e normative internazionali, che rappresentano veri e propri vincoli all'autonomia dei governi e dei parlamenti degli Stati. E' un segno rilevante che è in corso un processo che tende a superare la tradizionale distinzione tra politica interna e politica estera. Di qui l'esigenza di istituzioni mondiali che assolvano ai compiti cui quelle nazionali non riescono più a far fronte.

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

Più innovativo è il significato del TPI, il quale rispetto ai tribunali *ad hoc* di Norimberga e di Tokio e a quelli istituiti per giudicare i crimini compiuti nell'ex-Jugoslavia e nel Ruanda, avrà una competenza mondiale e permanente. D'altra parte, a differenza della Corte internazionale di giustizia, che è competente a risolvere i conflitti tra gli Stati, *il TPI avrà il potere di incriminare e di punire gli individui*. La novità più significativa rappresentata dal TPI consiste nel fatto che gli individui diventeranno soggetti del diritto internazionale. E' questa la tendenza evolutiva più nuova del diritto internazionale nel mondo contemporaneo: la tendenza a superare la distinzione tra il diritto internazionale, che tradizionalmente si indirizzava agli Stati e regolava le relazioni tra gli Stati, e il diritto interno, che si indirizzava agli individui e regolava le relazioni tra gli individui. In altre parole, con il TPI si compie un primo passo sulla via dell'affermazione di un potere diretto delle Nazioni Unite nei confronti degli individui.

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

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

«Dove non c'è potere comune non c'è legge, dove non c'è legge non c'è ingiustizia» (27). Hobbes scrisse queste frasi lapidarie nel *Leviatano*, quando rifletteva sul problema della formazione dello Stato moderno. Esse si applicano esattamente al problema contemporaneo della costruzione della Federazione mondiale. A chi afferma che «non c'è pace senza giustizia» i federalisti rispondono che non ci sarà giustizia nel mondo senza pace e che non ci sarà pace senza governo democratico mondiale.

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

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

Infine vale la pena di sottolineare un fatto certamente non casuale: sia la WTO, sia il TPI sono istituzioni la cui formazione è stata promossa

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

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

Una delle conseguenze più rilevanti della fine dell'ordine mondiale bipolare è il fatto che l'attuale composizione del Consiglio di Sicurezza è diventata anacronistica. Di qui l'esigenza di allargare e di trasformare quest'ultimo da direttorio delle cinque grandi potenze in un organo più rappresentativo. Questo problema può essere affrontato in due diversi modi. Quello tradizionale consiste nell'aprire le porte del Consiglio di Sicurezza agli Stati più forti, che sono saliti ai primi posti nella gerarchia del potere mondiale. Esistono tre varianti di questa proposta. La prima consiste nell'attribuire un seggio permanente a Germania e Giappone. La seconda prevede l'allargamento del Consiglio di Sicurezza a cinque nuovi membri permanenti (oltre a Germania e Giappone, tre Stati appartenenti rispettivamente all'Africa, all'Asia e all'America latina). Ma ai nuovi membri permanenti non sarebbe conferito il diritto di veto e in più sarebbe ampliato anche il numero dei membri non permanenti. La terza, promossa dall'Italia, propone di aggiungere alle attuali due categorie di membri del Consiglio di Sicurezza, una terza categoria composta da dieci membri semi-permanenti, selezionati in una lista di trenta Stati rappresentativi delle grandi regioni del mondo, che dovrebbero avvicinarsi più frequentemente (un biennio su tre).

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

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

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

Sono tutte soluzioni (compresa quella relativa all'istituzione della categoria dei membri semi-permanenti) che incontrano l'ostilità degli esclusi, soprattutto di quei paesi che vantano maggiori titoli ad appartenere a quel consesso. Esse riflettono i principi di dominazione e di disuguaglianza che hanno modellato l'attuale struttura del Consiglio di Sicurezza, ma che sono ormai inadeguati rispetto agli attuali bisogni del mondo e incompatibili con gli obiettivi di uguaglianza e di giustizia che si stanno affermando nelle relazioni internazionali.

La via maestra per giungere a una riforma equa del Consiglio di Sicurezza è quella indicata dalla formazione di raggruppamenti regionali di Stati. La riorganizzazione dell'ordine mondiale sulla base di questi

raggruppamenti di Stati non rappresenta solo un'alternativa alle gerarchie di potere, determinate dal divario tra Stati di diverse dimensioni, ma anche alla frammentazione del mondo in un pulviscolo di piccoli e piccolissimi Stati, cui si contrappongono Stati di grandi dimensioni.

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

La crescente coesione dell'Unione europea sulla scena delle Nazioni Unite è strettamente collegata al grado di avanzamento del processo di unificazione. Una recente ricerca sul comportamento di voto degli Stati-membri dell'Unione europea in seno all'ONU ha messo in evidenza un tasso di coesione dell'86% (28). Dunque l'Unione si comporta già nella grandissima maggioranza dei casi come un soggetto unico in seno all'ONU. Ciò significa che stanno maturando le condizioni per attribuirle un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza.

In Italia, la Commissione esteri della Camera dei deputati ha concluso nel settembre 1997 un'indagine conoscitiva sulle Nazioni Unite, approvando un documento che auspica l'attribuzione all'Unione europea di un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza. Dal canto suo, il Ministro degli esteri Dini, nel discorso pronunciato il 25 settembre 1997 di fronte all'Assemblea generale, ha fatto riferimento a questa proposta, preparando così il terreno per una soluzione diversa da quella sostenuta finora dal governo italiano. Ma l'obiettivo del seggio europeo nel Consiglio di Sicurezza figura ora nel programma del governo tedesco e in quello che il PPE ha elaborato in vista delle elezioni europee. Il che significa che i più influenti partiti tedeschi condividono ormai questo obiettivo. Il crescente consenso raccolto da questa prospettiva è una conseguenza della nascita dell'euro, il fatto nuovo sul cui significato il mondo si sta interrogando, che potenzierà notevolmente le capacità di intervento dell'Unione europea nell'economia mondiale e avvicinerà il momento in cui l'Europa sarà capace di parlare con una voce sola anche sul piano politico. La debolezza del ruolo internazionale dell'Europa sta nel fatto che le decisioni relative alla politica estera e di sicurezza sono prese all'unanimità. Questo è il vuoto che deve essere colmato per rendere possibile l'ingresso dell'Europa nel Consiglio di Sicurezza. Ciò

consentirebbe di riconoscere a tutti gli Stati membri il diritto di essere rappresentati nel Consiglio di Sicurezza senza discriminazioni tra membri permanenti e non e nello stesso tempo di risolvere il problema posto dalle pretese della Germania. L'ammissione di quest'ultima nel Consiglio di Sicurezza rappresenterebbe infatti un incentivo a sviluppare una politica estera indipendente rispetto all'Unione europea e in definitiva uno stimolo alla rinascita del nazionalismo tedesco.

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

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

### *6.3 Democratizzazione dell'ONU e Parlamento mondiale.*

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

mentre il mondo resta diviso in Stati indipendenti e sovrani che non accettano un governo superiore. La conseguenza di questa situazione è che il governo del mondo appartiene alle grandi potenze (che operano isolatamente o in centri di decisione mondiali, come il Consiglio di Sicurezza dell'ONU, il G7 o il FMI) e alle concentrazioni finanziarie e produttive multinazionali.

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

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

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

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

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

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

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

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

L'architettura dell'ONU, riformata in senso democratico, farà emer-

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

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

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

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

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

Mentre i *partiti* hanno perso la forza di attrazione e la capacità di

mobilitazione di un tempo e non riescono più a motivare l'impegno dei giovani, in tutto il mondo è cresciuto un *movimento non governativo* che si esprime fuori dei canali tradizionali dei partiti e della rappresentanza politica ed è espressione di una nuova dimensione della cittadinanza. Esso opera a tutti i livelli della vita politica (ma con maggiore efficacia nelle comunità locali e a livello internazionale, dove sono più gravi i limiti dei poteri costituiti) nei settori della pace, dei diritti umani, della giustizia internazionale, dell'aiuto allo sviluppo, dell'ambiente, dei beni culturali, dell'istruzione, della sanità ecc.

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

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

quale si affermano e si scontrano gl'interessi particolari, ma che non produce quei meccanismi di mediazione tra interessi dai quali scaturisce l'esigenza di promuovere il bene comune. *I movimenti della società civile rappresentano dunque il futuro senza politica.*

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

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

Le grandi conferenze mondiali, che, a partire da quella sull'ambiente e lo sviluppo di Rio nel 1992, si sono susseguite negli ultimi anni, hanno

mostrato quali sono i due potenziali soggetti che promuoveranno il processo di unificazione del mondo. Da una parte, ci sono i governi che sono espressione della dimensione diplomatica del processo. Essi sono in grado di avviare il processo, ma non di portarlo a conclusione, perché pensano all'unità del mondo in termini di collaborazione tra Stati sovrani. Dall'altra parte, ci sono i movimenti della società civile, che configurano l'aspetto democratico del processo. Quando avranno preso coscienza dei propri obiettivi politici e si saranno unificati si trasformeranno in ciò che si potrà chiamare a pieno titolo il movimento per la pace e per la democrazia internazionale.

Ciò che distingue la posizione dei federalisti rispetto agli altri due soggetti è il fatto che essa mette in discussione la sovranità degli Stati, mentre tanto i governi quanto il movimento per la pace sono prigionieri della cultura del passato e pensano alla soluzione dei problemi mondiali in termini di cooperazione internazionale, cioè di cooperazione tra Stati sovrani. Questa posizione può essere definita come *mondialismo*. Esiste un'evidente analogia tra mondialismo ed europeismo, la forza storica che ha sorretto il movimento di unificazione europea. E come abbiamo distinto tre forme di europeismo (29), è possibile fare altrettanto con il mondialismo: il *mondialismo diffuso* è l'atteggiamento favorevole all'unificazione mondiale disseminato nell'opinione pubblica, il *mondialismo organizzato* è l'insieme delle organizzazioni della società civile di ispirazione mondialista e il *mondialismo organizzabile* è quella parte dell'opinione pubblica e dei movimenti della società civile che può essere influenzata dal movimento mondialista.

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

La lezione che si può trarre da questo fatto è che solo una grande coalizione di forze di ispirazione popolare può spezzare la resistenza dei

governi. Il comune obiettivo sul quale è pensabile si realizzi una convergenza tra il movimento per la pace e il movimento federalista è la democratizzazione dell'ONU, intesa come tappa sulla via della Federazione mondiale.

## NOTE

- (1) F. Rossolillo, «Federazione europea e Federazione mondiale», in *Il Federalista*, XLI (1999), p. 81.
- (2) M. Albertini, «Unire l'Europa per unire il mondo», in *Il Federalista*, XXII (1980), p. 5.
- (3) I. Kant, «Per la pace perpetua», in *Scritti di politica e di filosofia della storia e del diritto*, Torino, UTET, 1965, p. 299.
- (4) *Our Global Neighborhood*, Oxford, New York, Oxford University Press, 1995, p. XVI.
- (5) S. Pistone, «Alcune considerazioni sul rapporto tra unificazione europea e unificazione mondiale», in *Dibattito federalista*, XVI (1998), p. 24.
- (6) «Verso un sistema mondiale di Stati», in *Il Federalista*, XL (1998), p. 19.
- (7) F. Rossolillo, *op. cit.*, p. 91.
- (8) S. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Milano, Garzanti, 1997.
- (9) M. Albertini, «La révision de la politique atlantique», in *Le Fédéraliste*, IX (1967), p. 173.
- (10) Questa espressione è di Lord Lothian: cfr. *Il pacifismo non basta*, Bologna, Il Mulino, 1986, p. 55.
- (11) A. Einstein, «Open Letter to the General Assembly of the United Nations», apparsa sul *New York Times* del 23 settembre 1947. Cfr. O. Nathan, H. Norden (a cura di), *Einstein on Peace*, New York, Simon and Schuster, 1960, p. 443.
- (12) J. Delors, «Notre Europe dans le village planète entre survie et déclin» Europe. Agence Internationale d'information pour la presse, XLI, 3 settembre 1993, p. 3.
- (13) M. Long, «Livre blanc», *La Documentation française*, 1994.
- (14) Z. Brzezinski, *La grande scacchiera*, Milano, Longanesi, 1997.
- (15) M. Albertini, «La force de dissuasion française», in *Il Federalista*, II (1960), pp. 331-37.
- (16) A. Spinelli, «La beffa del Mercato comune», in *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960, pp. 282-87.
- (17) A. Spinelli, *Rapporto sull'Europa*, Milano, Comunità, 1965, p. 31.
- (18) M. Albertini, «Le problème monétaire et le problème politique européen», in *Le Fédéraliste*, XIV (1972), p. 90.
- (19) J. Monnet, *Mémoires*, Parigi, Fayard, 1976, p. 355.
- (20) M. Albertini, «Tesi del XIV Congresso nazionale del MFE», in *Si al referendum per la Costituente europea*. Atti del XIV Congresso, Roma, 2-5 marzo 1989, Pavia, EDIF, 1989, p. 17.
- (21) M. Albertini, «Le radici storiche e culturali del federalismo europeo», in *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI, 1973, pp. 75-6.
- (22) F. Rossolillo, *op. cit.*, p. 100.

- (23) H. Kelsen, *La pace attraverso il diritto*, Torino, Giappichelli, 1990, pp. 42-3.
- (24) *Ibid.*, p. 49.
- (25) *Ibid.*
- (26) *Ibid.*, p. 58.
- (27) T. Hobbes, *Leviathan*, parte prima, cap. XIII.
- (28) L. Boselli, «The New International Subject: The Policy of the European Community in the UN System», in SIOI, *Prospects for Reform of the UN System*, Padova, CEDAM, 1993, p. 78.
- (29) M. Albertini, «L'integrazione europea, elementi per un inquadramento storico», in *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia, Il Federalista, 1965, pp. 88-9.

## Note

---

### **A PROPOSITO DELLA RIFORMA DELLA STRUTTURA DELLE FINANZE DELL'UNIONE EUROPEA**

1. L'attuale struttura delle finanze dell'Unione, e in particolare l'attuale modo di finanziamento della stessa, ledono alcuni dei principi che si possono dedurre dalla teoria economica del federalismo.

*Il principio di congruenza.* Esso postula la generale coincidenza dell'ambito spaziale in cui si manifestano gli effetti di un intervento pubblico e vengono imposti i prelievi per il suo finanziamento con quello sul quale si estende la giurisdizione dell'istituzione o ente che ne è responsabile. Per il finanziamento delle spese dell'Unione europea dovrebbero quindi essere disponibili entrate riscosse su base europea, per le quali anche gli organi dell'Unione devono assumere la relativa responsabilità. Ciò oggi non accade.

*Il principio di corrispondenza.* Questo richiede che esista un equilibrio tra decisore, beneficiario della spesa pubblica e contribuente. Se sono troppo forti i beneficiari, il bilancio viene aumentato in misura eccessiva; se sono troppo forti i contribuenti — e questi non profittano nello stesso tempo in misura corrispondente delle spese che essi hanno finanziato — ne deriva un bilancio troppo ridotto. Soltanto in presenza di un grado elevato di corrispondenza ci si può attendere disciplina finanziaria e un bilancio dalle dimensioni prossime a quelle ottimali. La corrispondenza al livello dell'Unione europea implica che i singoli decisori politici — si tratti degli elettori, dei commissari, dei deputati europei o dei membri del Consiglio dei Ministri — siano dotati dei necessari poteri decisionali sia con riferimento alle spese che con riferimento alle entrate. Questi presupposti non sono realizzati nell'Unione europea in quanto questa non possiede una propria sovranità fiscale, talché le decisioni di spesa possono essere prese senza tener conto del relativo carico fiscale. Questo spiega la prassi ormai consolidata negli anni di lasciare in larga misura in particolare al Consiglio dei Ministri

dell'agricoltura la facoltà di decidere in materia di prezzi agricoli e di spese nel settore agricolo. Il risultato di ciò è stato un bilancio agricolo di dimensioni eccessive che, in una fase precedente, superava i due terzi del bilancio complessivo della Comunità e oggi ne costituisce comunque la metà. Scendere da questo livello eccessivamente elevato, una volta che questo è stato raggiunto, si sta rivelando straordinariamente difficile, come dimostrano i tentativi di riformare la politica agricola comunitaria del 1992 e quelli in corso attualmente.

*I principi dell'attribuzione, differenziazione e esercizio ottimali delle competenze.* Per ottemperare ai requisiti del principio democratico e di quello della divisione dei poteri, il sistema decisionale della Comunità deve disporre di ampi e differenziati poteri. Ed è ciò che in sostanza accade in Europa in rapporto allo stadio attuale dell'integrazione europea. Ma questa notevole — e dispendiosa — capacità di decidere potrebbe essere meglio utilizzata se all'Unione europea fossero affidati più compiti di dimensione europea, se si realizzasse una ripartizione più chiara delle funzioni tra l'Unione e gli Stati membri in accordo con il principio di sussidiarietà e se fosse corrispondentemente ridotto e semplificato l'intreccio di politiche che esiste in molti settori tra Unione e Stati membri. Un'attribuzione ottimale di competenze comporta anche una autonoma competenza fiscale.

*Il principio dell'equa distribuzione degli oneri finanziari.* Attualmente l'Unione europea viene finanziata con i proventi dei dazi doganali e dei prelievi agricoli. I prelievi agricoli, una parte dei dazi doganali e la quota dell'IVA sono tendenzialmente regressivi. Ciò significa che i cittadini e le famiglie più poveri contribuiscono al finanziamento dell'Unione — in proporzione al loro reddito — più dei cittadini e delle famiglie più ricchi. Di conseguenza anche i paesi membri più poveri subiscono un'imposizione relativamente più gravosa. I contributi finanziari degli Stati membri commisurati al prodotto interno lordo sono certo formalmente proporzionali, ma gravano come gli altri in misura più che proporzionale sulle famiglie più povere. Ciò discende dal fatto che essi devono essere reperiti per il tramite dei sistemi fiscali nazionali, dei quali fa parte anche l'IVA. Quest'ultima viene quindi prelevata sia direttamente che indirettamente, e quindi due volte; inoltre, essa costituisce nei paesi poveri una percentuale più elevata delle entrate complessive di quanto non accada nei paesi ricchi. La circostanza che tutti i sistemi fiscali degli Stati membri prevedano anche imposte progressive come le imposte sul reddito, che nel quadro nazionale compensano almeno in parte la regressività delle imposte sui consumi, ha effetti assai attenuati ai fini del

finanziamento dell'Unione. Per realizzare un'equa distribuzione del carico fiscale, l'Unione europea dovrebbe essere dotata di un nuovo strumento di prelievo fiscale di natura progressiva. Già nel rapporto McDougall avevamo avanzato proposte per l'introduzione di uno strumento di prelievo di questo genere. Esse erano state raccolte dalla commissione Spinelli del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo peraltro abbandonò questa linea con il rapporto Lange, contribuendo a introdurre l'IVA come imposta europea. Io stesso, negli anni Ottanta, avevo proposto una soprattassa sulle imposte sul reddito e sulle imposte sulle società. E infine la Spagna, con l'appoggio del Portogallo e della Grecia, aveva suggerito, nel quadro della discussione sull'Agenda 2000, una formula di natura progressiva. Ma nessuna di queste proposte per una soluzione progressiva ha finora ottenuto la necessaria maggioranza.

*Il principio del riequilibrio finanziario.* A questo proposito si deve fare una distinzione tra un riequilibrio finanziario implicito ed un riequilibrio finanziario esplicito. Un riequilibrio finanziario esplicito si basa sul confronto tra capacità contributiva ed esigenze di spesa di un'istituzione. Se le esigenze di spesa superano la capacità contributiva, l'istituzione può avanzare una pretesa ad aiuti finanziari. Questi devono essere dati dalle istituzioni che hanno una maggiore capacità contributiva. Si crea così un diritto a questi aiuti finanziari, e l'istituzione che li riceve può in generale disporre liberamente senza vincoli di impiego. Questo riequilibrio finanziario esplicito presuppone un sistema di valori sociali più omogeneo e di conseguenza un più elevato grado di solidarietà sociale.

Quello che è operante nella Comunità europea è invece un riequilibrio finanziario implicito. Esso consiste nel fatto che, relativamente ad alcune politiche comunitarie, vi è un flusso di risorse finanziarie in direzione delle regioni più povere più intenso di quello che perviene alle regioni più ricche. Queste risorse sono inoltre vincolate fondamentalmente alla realizzazione di specifici investimenti. Già nel rapporto McDougall del 1977 avevamo sottolineato che, nel quadro degli Stati unitari e federali che avevamo esaminato, questo riequilibrio finanziario implicito avviene attraverso i bilanci centrali. Esso consiste nel fatto che le regioni più ricche di uno Stato trasferiscono alle più povere una parte dei proventi che ricavano dal commercio internazionale e interregionale. In questo modo le regioni ricche sono tendenzialmente contributrici nette, mentre le più povere sono tendenzialmente beneficiarie nette.

Il riequilibrio finanziario implicito relativo al bilancio dell'Unione europea peraltro è, da un lato, eccessivo e, dall'altro, improprio. E'

eccessivo in quanto la Germania, con circa il 60% di tutti i trasferimenti netti, è di gran lunga il maggior contributore netto. Tutti i più importanti uomini politici tedeschi hanno in verità sempre riconosciuto che la Germania sarà sempre un contributore netto; ma la loro preoccupazione è quella di ridurre le dimensioni eccessive del contributo netto tedesco. Anche l'Olanda, l'Austria e la Svezia sono contributori netti; la Gran Bretagna sarebbe il maggiore contributore netto dopo la Germania se la situazione non fosse cambiata a seguito dello «sconto» che le è stato concesso al vertice di Fontainebleau. Peraltro, tra gli Stati favoriti non si trovano soltanto quelli finanziariamente deboli, che sono a buon diritto beneficiari netti, ma anche paesi più ricchi, che dovrebbero essere contributori netti.

La posizione di contributore netto o di beneficiario netto di un paese non dipende comunque soltanto dalla ripartizione dei carichi sotto il profilo del finanziamento, ma anche dalla ripartizione delle spese dell'Unione. Uno dei fattori che entrano in gioco a questo proposito è costituito dal fatto che l'Unione europea dispone soltanto di alcune competenze che comportano spese di ammontare elevato. In prima linea viene la politica agricola, con circa il 50%, seguita dalle politiche strutturali con circa il 30% della spesa complessiva. Le spese dipendenti dalle politiche strutturali sono in larga misura in armonia con un equo riequilibrio finanziario implicito, poiché esse giovano prevalentemente agli Stati che hanno al loro interno regioni finanziariamente deboli. Lo stesso non vale però per le spese agricole. Questo fatto è stato messo in evidenza dai calcoli fatti in occasione dell'elaborazione da parte della Commissione finanze del Parlamento europeo della proposta di introdurre un cofinanziamento nazionale dei trasferimenti di reddito dipendenti dalla politica agricola comune. Con un cofinanziamento del 25% le spese della Germania verrebbero fortemente diminuite, mentre, per esempio, Spagna, Francia e Grecia vedrebbero aumentare fortemente il loro carico complessivo. E' per questa ragione che la relativa proposta non è stata accettata in occasione del Vertice di Berlino, mentre le proposte della Commissione di abbassare i prezzi agricoli sono state profondamente emendate: e questo, tra l'altro, per assicurare maggiori ritorni alla Germania.

2. Le considerazioni svolte finora fanno emergere con chiarezza il duplice problema di fondo dell'attuale struttura finanziaria dell'Unione europea: gli oneri del finanziamento da un lato e i benefici delle spese dall'altro non sono distribuiti equamente. Tutti sono d'accordo sul fatto

che non ci deve essere alcun principio del giusto ritorno, in forza del quale ogni Stato membro riceve in restituzione una somma pari a quella che ha pagato. Un principio di questo genere distruggerebbe i fondamenti della Comunità, che si è solennemente impegnata a mantenere una coesione economica e sociale, e quindi in sostanza anche ad una redistribuzione delle risorse attraverso il bilancio dell'Unione europea. La coesione economica e sociale deve però essere valutata sulla base di criteri di giustizia e richiede quindi una riforma della struttura finanziaria dell'Unione europea.

I principi fondamentali di una riforma di questo genere potrebbero essere i seguenti (1):

a) L'Unione europea viene dotata di un proprio potere autonomo di imposizione fiscale, che le darà la possibilità di decidere l'applicazione di addizionali sia sulle imposte indirette, con particolare riferimento all'imposta sul valore aggiunto, sia sulle imposte dirette, con particolare riferimento alle imposte sui redditi e alle imposte sulle società.

b) Il finanziamento di carattere regressivo, che attualmente prevale, e che grava in modo eccessivo sugli strati più poveri della popolazione e sugli Stati membri economicamente più deboli, viene soppresso grazie all'introduzione di un'addizionale di carattere progressivo, in modo da introdurre una distribuzione più equa del carico. Attraverso entrambe le forme di imposte addizionali è possibile realizzare qualunque grado di progressività ritenuto auspicabile. Si tratta di una decisione di natura eminentemente politica, rispetto alla quale gli studiosi possono svolgere un'opera di consulenza, ma che come tale non ha alcun fondamento scientifico. Questo grado di progressività può essere modesto all'inizio del processo ed essere successivamente adattato al grado di integrazione di volta in volta raggiunto.

c) La divisione del bilancio in una parte «obbligatoria» e in una parte «non obbligatoria» viene eliminata; la responsabilità comune e indivisa per il bilancio nella sua interezza viene attribuita al Consiglio e al Parlamento europeo. Ciò presuppone la creazione di una procedura di mediazione nell'ipotesi di dissenso tra Consiglio e Parlamento europeo.

d) La fissazione unilaterale e asimmetrica, nell'art. 203 del Trattato della Comunità europea, di un tetto massimo che vale soltanto per le spese non obbligatorie, viene soppressa. Essa era già fuori luogo prima, poiché era stato proprio l'aumento delle spese agricole obbligatorie a provocare la prima crisi di bilancio del 1987/88. L'autonoma capacità impositiva che discende dal principio di corrispondenza determinerà in generale una maggiore disciplina di bilancio. Peraltro, nella misura in cui le parti

interessate dovessero avere dubbi quanto al fatto che questa misura sarebbe sufficiente a mettere un freno alle loro decisioni di spesa, si imporrebbe la necessità di trovare un'altra soluzione complessiva.

3. La proposta della Commissione europea di introdurre una formula per la ripartizione dei contributi finanziari basata esclusivamente sul prodotto interno senza l'attribuzione di un autonomo potere impositivo non è compatibile con queste concezioni. La proposta della Commissione costituisce a mio parere una soluzione tecnocratica a breve termine, non una soluzione politica a lungo termine, suscettibile di una legittimazione democratica. Questa impostazione sorprende anche perché la stessa Commissione constatata che, a causa della mancanza di autonomia finanziaria, «si verifica una vanificazione della responsabilità democratica perché per il cittadino europeo le imposte destinate al bilancio dell'Unione europea non sono immediatamente riconoscibili come tali» (2).

Anche un ulteriore argomento, secondo il quale la progressività non dovrebbe essere realizzata dal lato delle entrate, ma soltanto dal lato delle spese (3), non è né solido né convincente. Esso dimentica il fatto che un tentativo di introdurre la progressione nelle spese era già fallito nel caso della Gran Bretagna e aveva dovuto essere sostituito dallo sconto concesso a Fontainebleau; ciò significa che è estremamente difficile attribuire una sufficiente progressività a un numero sufficiente di politiche comunitarie. Gli svantaggi di questo metodo sono apparsi evidenti anche in occasione del Vertice di Berlino, nel quale il pacchetto complessivo degli abbattimenti dei prezzi agricoli proposto dalla Commissione non ha potuto essere varato perché si dovevano garantire ritorni di maggiore entità alla Germania.

E' infine vergognoso dover constatare che gli Stati membri dell'Unione europea partecipano al finanziamento delle Nazioni Unite nel quadro di un sistema contributivo che già negli anni Ottanta era leggermente progressivo, e comunque proporzionale, allorché il finanziamento dell'Unione europea era ancora caratterizzato dalla regressività (4). Se ne deve dedurre che nel quadro delle Nazioni Unite, e quindi a livello mondiale, vi è una solidarietà maggiore, o comunque non minore, che nel quadro dell'Unione europea?

Il vantaggio essenziale della soluzione per i contributi finanziari preferita dalla Commissione è che la regressività viene un po' diminuita. Per contro il principio di corrispondenza e quello dell'equa distribuzione degli oneri finanziari vengono pesantemente violati. Considerata nel suo complesso, la soluzione relativa ai contributi finanziari deve essere

considerata, a mio parere, anche alla luce delle numerose dichiarazioni solenni formulate dai diversi Vertici, come un ritorno alla fasi iniziali del processo di integrazione europea.

*Dieter Biehl*

#### NOTE

(1) V. a questo proposito alcuni miei recenti contributi, come per esempio Dieter Biehl, «Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus, Grundelemente und ihre Anwendung auf eine EU-Finanzunion», in H.Schneider und W.Wessels (a cura di), *Föderale Union — Europas Zukunft?*, Monaco 1994, pp. 99-122; Idem, «Wechselspiel zwischen Prozeß und Institutionalisierung im Zuge der europäischen Integration», in Bertram Schefold (a cura di), *Wandlungsprozesse in den Wirtschaftssystemen Westeuropas*, Marburg, 1995, pp. 109-52; Idem, «Braucht die Europäische Union eine eigene Steuerhoheit? Ein Plädoyer für eine Reform der Finanzverfassung der Gemeinschaft», in W.Gick (a cura di), *Die zukünftige Ausgestaltung der Regionalpolitik in der EU*, Monaco 1996, pp. 29-54.

(2) Commissione europea, *Agenda 2000, Il finanziamento dell'Unione europea. Rapporto della Commissione sul funzionamento delle risorse proprie*, Supplemento 2/98 al Bollettino della Commissione europea, Lussemburgo, 1998.

(3) *Ibidem*, p. 23.

(4) Dieter Biehl, «Finanzausgleich IV: Internationaler Finanzausgleich», in *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Vol. 2°, Stoccarda, 1980, pp. 689-713.

## LA GERMANIA E IL «PASSATO CHE NON VUOL PASSARE»

Il dibattito senza fine sul rapporto dei Tedeschi con la loro storia, che non è mai scomparso dalla scena politico-culturale tedesca dalla fine della seconda guerra mondiale, ha conosciuto recentemente una nuova fase «calda», dopo che il Bundestag è stato investito della decisione di costruire a Berlino una grande installazione monumentale in memoria della Shoah.

E' opportuno ricordare quali sono state le fasi salienti di questa lun-

ga — e non conclusa — riflessione. Negli anni immediatamente successivi alla fine della seconda guerra mondiale essa si era incentrata, soprattutto grazie al contributo di Karl Jaspers, sul tema della responsabilità collettiva del popolo tedesco. Essa aveva poi conosciuto un secondo momento di grande intensità alla fine degli anni Ottanta con il cosiddetto *Historikerstreit*, cui aveva dato inizio lo storico Ernst Nolte con un volume nel quale egli si proponeva di «spiegare» il nazismo come reazione al bolscevismo. In quella occasione si era manifestata tra gli storici una corrente «revisionista», che faceva riferimento allo stesso Nolte e che fu accusata all'epoca di banalizzare il nazismo tentando di individuarne le cause e quindi di negarne il carattere mostruosamente singolare — e come tale non riconducibile ad una spiegazione che lo avrebbe messo sullo stesso piano di altre dittature. Per gli storici «antirevisionisti» il solo modo possibile per capire il nazismo era il ricorso all'idea del male radicale. Ciò significava che questa fase tragica della storia tedesca non sarebbe mai stata accessibile alle categorie interpretative della storiografia e delle scienze sociali, ma soltanto a quelle morali della condanna, del pentimento e dell'espiazione.

Nella fase più recente del dibattito, infine, innescata da un discorso dello scrittore Martin Walser tenuto alla Paulskirche di Francoforte l'11 ottobre 1998, il tema-chiave della contrapposizione è stato quello della «normalità», cioè del diritto dei Tedeschi di vivere come gli altri popoli, liberi dal ricordo ossessivo della terribile specificità del proprio passato: un diritto all'oblio che sembra diventare sacrosanto in un'epoca nella quale sta per uscire definitivamente dalla scena politica l'ultima generazione che ha vissuto in età consapevole l'esperienza della dittatura nazista. Per Martin Walser il continuo pubblico rinnovo del ricordo di un «passato che non vuol passare» diventa da un lato puramente rituale, e quindi non vissuto interiormente dai Tedeschi; e dall'altro viene usato strumentalmente per il perseguimento di precisi interessi di potere. Il problema dei conti con il nazismo, secondo Martin Walser, deve ormai essere lasciato alle coscienze individuali.

\* \* \*

La preoccupazione di Walser, a prima vista, sembra assai plausibile. Eppure i suoi argomenti non possono non trasmettere un senso di profondo disagio, che proviene dal fatto che non solo la volontà di ricordare, ma anche quella di dimenticare può avere — ed ha — un uso strumentale. Coloro — ivi compreso il Cancelliere Schröder — che

vorrebbero che i Tedeschi dimenticassero, o quantomeno assumessero con serenità, il proprio passato sono quegli stessi che auspicano che la Germania torni a perseguire senza complessi e senza ipocrisie i propri interessi nazionali, anche quando questi sono inconciliabili con l'approfondimento del processo di unificazione europea.

Che nello Stato più popolato e più economicamente forte d'Europa, collocato al centro del continente, rinasca una politica nazionale senza complessi, all'insegna del perseguimento degli interessi nazionali, non può non suscitare inquietudini. E di fatto queste inquietudini si manifestano, e pesano sui rapporti tra i governi dell'Unione. Per contro, la rivendicazione della «normalità» è del tutto legittima. La grandissima maggioranza dei Tedeschi oggi viventi non ha avuto la minima corresponsabilità — nemmeno di natura omissiva — nei crimini del regime nazista. Non ha quindi alcun senso caricare i figli di colpe commesse dai padri. Così come è insensato prospettare ad un popolo un futuro dominato dall'ossessione di una espiazione senza fine.

\* \* \*

Il problema è quello di individuare la strada attraverso la quale i Tedeschi possano assumere la propria storia senza rimozioni, ma insieme senza complessi di colpa, collocando il proprio passato in un continuo temporale la cui dimensione presente e futura sia costituita da una prospettiva che consenta loro non di espiarlo ma di superarlo.

Il primo passo da fare in questa direzione è una critica rigorosa dell'idea di nazione. Gli uomini di oggi non si sono ancora liberati dalla rappresentazione secondo la quale il principio di legittimazione dello Stato è l'esistenza di entità eterne e indivisibili — le nazioni appunto — che trascendono l'identità dei singoli in una sorta di persona collettiva, dotata di un carattere, di una coscienza, di una memoria e di una volontà. Quando questa persona collettiva pecca, la responsabilità del peccato ricade sui suoi membri: e questi, nella misura in cui si sentono legati da un vincolo che unisce tra di loro non soltanto gli individui, ma le generazioni, vivono le colpe della propria nazione come proprie anche quando esse sono state commesse prima della loro nascita.

Peraltro la critica dell'idea di nazione, per essenziale che sia, non basta. Certo la nazione è un mito, e come tale può e deve essere smascherata. Le nazioni come persone collettive non esistono, e la loro rappresentazione è stata creata esclusivamente per dare legittimità a un tipo di Stato. Ma i miti hanno una loro realtà, nella misura in cui motivano i

comportamenti degli uomini. Quella della nazione è una realtà con la quale non si possono non fare i conti, che è tuttora profondamente radicata nelle credenze e negli atteggiamenti e che ha prodotto nel passato — lontano e recente — catastrofi dalle dimensioni spaventose. Inoltre il suo destino rimane legato indissolubilmente alla realtà dello Stato nazionale, di cui essa fornisce la giustificazione. E indubbio che quella dello Stato nazionale — quantomeno in Europa — è una realtà in crisi. Ma è altrettanto indubbio che, in mancanza di alternative, esso continua a costituire il principale quadro di riferimento delle aspettative e dei comportamenti politici dei cittadini e degli Stati europei. La critica dell'idea di nazione resta quindi inefficace finché essa rimane confinata alla sola sfera della teoria. Essa deve prendere corpo in un progetto politico che si proponga di cambiare il quadro di riferimento delle aspettative e dei comportamenti politici degli Europei, cioè di superare lo Stato nazionale.

\* \* \*

Nell'attuale stadio di maturazione del processo storico l'obiettivo del superamento dello Stato nazionale si identifica con quello dell'unificazione federale dell'Europa. Il coerente perseguimento di questo obiettivo consentirebbe ai Tedeschi — e con i Tedeschi a tutti gli Europei e, a più lungo termine, a tutti i popoli del mondo — non soltanto il superamento attivo dell'idea di nazione, ma anche lo stabilimento di un rapporto nuovo con il passato, e in particolare con l'esperienza tragica del nazismo. Collocato nella prospettiva dell'unificazione dell'Europa, e più in là di quella di tutto il genere umano — il nazismo appare come un episodio decisivo del lungo processo della crisi storica dello Stato nazionale: come il tentativo — folle perché impossibile — di riaffermare la supremazia mondiale dello Stato nazionale tedesco in una situazione nella quale il crescere dell'interdipendenza nei rapporti tra gli uomini rendeva ormai storicamente superata la dimensione nazionale e condannava gli Stati che la conservavano a un ruolo subordinato nell'equilibrio mondiale che si stava disegnando.

Non si toglie nulla all'eccezionalità della barbarie nazista — né la si banalizza — se la si spiega con l'eccezionalità delle circostanze che l'hanno determinata, cioè con la crisi dell'equilibrio europeo degli Stati e la fine del dominio — durato quattro secoli — degli Stati nazionali europei sul resto del mondo. E' stato proprio il carattere del tutto straordinario della svolta storica che si stava compiendo a determinare i

comportamenti patologici di tutti i governi europei e di gran parte dei loro popoli nel periodo tra le due guerre: un periodo nel quale al carattere eccezionale della ferocia nazista ha fatto riscontro il carattere eccezionale della cecità e dell'irresponsabilità dei vincitori della prima guerra mondiale così come esse si sono manifestate nel Trattato di Versailles e nei venti anni successivi.

\* \* \*

E' soltanto grazie a questa presa di coscienza che i Tedeschi potranno essere liberati dal peso della loro storia, cioè dal tragico dilemma tra la ricerca della normalità attraverso l'oblio — o attraverso spiegazioni storiche che di fatto sono soltanto giustificazioni di un passato che non può essere giustificato — e la continua e sterile espiazione di colpe commesse da altri, che preclude ogni visione del futuro, soffoca le speranze e paralizza l'azione. Ma collegare il nazismo con il processo di crisi dello Stato nazionale — cioè di una formazione storica che ha avuto come suo luogo di nascita non certo la sola Germania, ma l'intera Europa — significa riconoscere che i Tedeschi non possono percorrere da soli il cammino di ricostruzione della loro consapevolezza storica e che il loro problema è un problema di tutti gli Europei. Essi lo possono risolvere nella misura in cui assumono questo onere collettivamente, rendendosi conto che la responsabilità del nazismo non è stata dei soli Tedeschi, e che il popolo tedesco ha avuto, nella tragica fase che va dall'avvento al potere di Hitler alla fine della seconda guerra mondiale, il ruolo di vittima tanto quanto quello di carnefice.

Certo non si tratta di riproporre l'idea di colpa collettiva a livello europeo, perché questa interpretazione del nazismo può passare nelle coscienze soltanto se accompagna il progetto politico di unificazione federale dell'Europa: e questo comporta il superamento dell'idea di nazione, e quindi la negazione di una qualunque responsabilità degli Europei di oggi per crimini commessi da altri nel passato. Si tratta però di prendere coscienza del fatto che l'incubo del nazismo non si può scacciare demonizzando un singolo popolo. L'umanità non si può liberare dal male radicale e nessun popolo può arrogarsi il privilegio di essere costituzionalmente virtuoso. La canaglia che ha portato i nazisti al potere esiste ancora in Europa, e non soltanto nell'ex-Jugoslavia, ma anche nei paesi pacifici e democratici dell'Europa occidentale. Oggi le circostanze le impediscono di diventare una forza politica. Ma se le circostanze dovessero mutare — in particolare con la fine del processo di unificazio-

ne europea — i *leaders* pronti a mettersi alla sua testa uscirebbero rapidamente dal sottosuolo e nei cittadini comuni si diffonderebbe l'atteggiamento di colpevole tolleranza che consentì ad Hitler di compiere i suoi misfatti.

Mantenere viva nella coscienza collettiva la memoria dei crimini nazisti è oggi tanto più importante in quanto la scelta tra la conservazione dello Stato nazionale e la fondazione della Federazione europea assume oggi — in Germania come in tutti i paesi dell'Unione europea — la concretezza di una scelta politica attuale. Sarebbe sommamente irresponsabile dimenticare che il processo secolare di crisi dello Stato nazionale non gli impedisce di continuare ad esistere, e ad essere potenzialmente il terreno di coltura della violenza e della sopraffazione. Preservare con vigilante attenzione il ricordo di ciò che è accaduto è quindi oggi il presupposto fondamentale della scelta della libertà contro la barbarie.

*Francesco Rossolillo*

## **GLI USA E LA NUOVA ANARCHIA INTERNAZIONALE**

Con un appello firmato congiuntamente apparso sul *New York Times* (8 ottobre), il Presidente francese Chirac, il Primo Ministro britannico Blair e il Cancelliere tedesco Schröder si sono rivolti al Senato USA per chiedere la ratifica immediata del Trattato per il bando degli esperimenti nucleari, firmato nel 1996 dal Presidente Clinton. I firmatari dell'appello hanno sottolineato come «una bocciatura del Trattato da parte del Senato renderebbe vana ogni pressione sugli Stati che ancora esitano a ratificare. Questo rifiuto incoraggerebbe la proliferazione e susciterebbe profonde divergenze in seno alla NATO». In questo modo i tre Capi di Stato e di governo europei hanno riconosciuto al Senato americano il ruolo di arbitro del destino del mondo, dichiarando che essi, avendo già ratificato il Trattato, hanno fatto tutto quanto era in loro potere.

Ignorando l'appello dei tre *leaders* europei, il Senato ha votato contro la ratifica del Trattato. Come ha sottolineato il *New York Times* è la prima volta, dopo il voto che nel 1920 esclude gli USA dalla Società delle Nazioni, che il Senato sfida il potere del Presidente in materia di sicurezza

e politica estera. La ragione di questo voto l'ha spiegata il Senatore Kyl intervenendo nell'acceso dibattito svoltosi al Senato USA: «La comunità mondiale, che non vuole che gli USA sviluppino un sistema di difesa contro i missili balistici, che non vuole che gli USA facciano qualcosa che richieda un qualche emendamento all'attuale trattato anti-missile, che vedrebbe con favore il disarmo totale nucleare e che ha accolto con favore la partecipazione dei rispettivi paesi al bando degli esperimenti nucleari dopo che i loro *leaders* hanno promesso che questo sarebbe stato un passo avanti verso il disarmo totale — ebbene queste persone, penso, non sono quelle da cui dipende la nostra politica di difesa. Il loro obiettivo non è il nostro. Noi abbiamo un obbligo, come *leaders* del mondo libero: quello di assicurare che il nostro deterrente sia sicuro ed affidabile. Gli altri non hanno questo obbligo. In questo senso possiamo trovarci a dover fare cose che essi non possono neppure sognare di fare, inclusi dei test per essere sicuri dell'affidabilità del nostro arsenale. Essi non devono preoccuparsi di ciò. Ma noi sì. Per questo francamente non mi preoccupo di quelli che nel mondo oggi ci chiedono di non fare questo, quello e quell'altro». Gli ha fatto eco il *leader* dei repubblicani, Senatore Lott, il quale ha invitato il Presidente e il Congresso a non sottovalutare il ruolo di controllo assegnato dai costituenti americani al Senato: «Il Senato non è stato creato per suggellare qualsiasi trattato».

Su di un punto Chirac, Blair e Schröder hanno ragione di preoccuparsi: l'importante dibattito che si è aperto in America sul futuro della sicurezza nel mondo, di cui la discussione del Trattato per il bando degli esperimenti nucleari in Senato è peraltro solo un aspetto, e forse nemmeno il più significativo, prelude forse ad una svolta nella politica estera e militare USA.

\* \* \*

Che significato ha per gli USA il Trattato per il bando degli esperimenti nucleari? Il dibattito in Senato e le testimonianze degli esperti ne hanno messo chiaramente in evidenza sia i vantaggi che i limiti. Ma a ben vedere si tratta di vantaggi e limiti più simbolici che pratici. Tre principi non sono infatti mai stati messi in discussione né dai sostenitori né dagli avversari della ratifica: mantenere intatta l'efficacia e la supremazia dell'attuale arsenale nucleare americano rispetto a quelli degli altri Stati; non escludere lo sviluppo di nuove armi nucleari con simulazioni virtuali; ribadire la sovranità nel decidere se e quando riprendere unilateralmente i test materiali. Il disaccordo si è invece manifestato sull'efficacia o meno

del Trattato nell'impedire la proliferazione di «piccoli» ordigni nucleari. Su questo punto il dibattito ha però portato alla luce una dura realtà: è molto difficile impedire la proliferazione quando USA, Russia, Cina, Francia, Gran Bretagna, India e Pakistan ammettono di disporre annualmente di materiale radioattivo sufficiente per produrre migliaia di ordigni. Ed è altrettanto difficile confidare nel contenimento della proliferazione quando la sola garanzia credibile alle fughe di materiale radioattivo dalla Russia, che fatica a gestire il proprio arsenale, restano gli Stati Uniti, i quali si sono sobbarcati l'onere di acquistare parte della sovrapproduzione nucleare russa, sufficiente per costruire ventimila ordigni, per i prossimi vent'anni. Questo quadro incerto, unito alla preoccupazione di non riuscire ad arrestare la proliferazione missilistica, che nell'arco di qualche anno consentirà ad un numero crescente di paesi di disporre di vettori capaci di raggiungere il territorio degli Stati Uniti (1), fa da sfondo alle decisioni che devono prendere il Congresso e l'Amministrazione americana nei prossimi mesi. Gli USA stanno discutendo oggi di progetti, come i test virtuali e una riedizione delle guerre stellari, che sembravano ormai appartenere ad una logica superata e che rischiano di aprire una nuova corsa al riarmo. Questi progetti sono contraddittori rispetto alla volontà espressa dal Presidente Clinton di rassicurare la comunità internazionale sull'intenzione degli USA di perseguire una politica di disarmo e di messa al bando degli esperimenti nucleari.

Perché gli USA dovrebbero adottare una linea politica così rischiosa per sé e per il mondo? Perché la politica americana oscilla sempre più fra retoriche affermazioni a favore dell'eliminazione su scala globale delle armi di distruzione di massa e una politica che *de facto* cerca di mantenere la superiorità USA?

Questa oscillazione è il risultato di due stati d'animo: il timore di entrare in una nuova era di anarchia nei rapporti internazionali e il desiderio di mantenere ancora a lungo la supremazia sul resto del mondo in campo scientifico, tecnologico e militare.

Il progetto di nuovo ordine mondiale degli anni Novanta auspicato dal Presidente Bush, che avrebbe dovuto basarsi sull'esercizio di una *leadership* mondiale degli USA con la collaborazione dell'URSS sotto l'egida dell'ONU, è svanito. Il crollo dell'URSS, il riaffacciarsi del nazionalismo, il coinvolgimento degli USA sul piano militare e finanziario in tutte le crisi del pianeta, ha mostrato la precarietà di un ordine basato su di un'unica potenza mondiale. Gli USA temono ora di dover fronteggiare una situazione in cui l'anarchia internazionale rischia di aggravarsi nella misura in cui la loro politica di sicurezza ed estera continua a basarsi

su di una strategia superata.

Ma nello stesso tempo gli USA non vogliono rinunciare alla possibilità di conservare ancora per lungo tempo la forza soverchiante di cui dispongono in termini scientifici, tecnologici e militari rispetto al resto del mondo. Non a caso incomincia ad essere impiegato il concetto di deterrenza scientifica e tecnologica, in contrapposizione a quello più tradizionale di deterrenza nucleare. Il prezzo di questo calcolo sarebbe evidentemente costituito dall'abbandono della politica internazionalista americana, che ha contribuito alla nascita dell'ONU, all'avvio del Piano Marshall, alla creazione della NATO e delle principali organizzazioni mondiali, a favore di una politica se non isolazionista, unilateralista.

La nuova politica americana sembra dunque destinata a provocare delle conseguenze problematiche per gli stessi USA e per il mantenimento di un equilibrio mondiale stabile.

La prima conseguenza di una politica di deterrenza scientifica sarebbe per esempio costituita proprio dalla necessità di condividere a livello internazionale proprio quei dati e quelle conoscenze che gli USA vorrebbero non far cadere nelle mani di altri Stati. Come ha messo in evidenza nella sua testimonianza congressuale Stephen M. Younger, il direttore di Los Alamos, uno dei tre laboratori statunitensi che sovrintende il programma di monitoraggio dell'arsenale nucleare (*Stockpile Stewardship Program*), gli USA potrebbero e dovrebbero rimpiazzare le dimostrazioni di forza dell'epoca della guerra fredda, basate su test nucleari e lanci missilistici, con simulazioni al computer che dimostrerebbero ai potenziali avversari e alle *rogues nations* le capacità distruttive attuali e future dell'arsenale americano. Ma una simile politica, per essere efficace, implicherebbe una maggiore circolazione delle conoscenze scientifiche, e quindi un trasferimento automatico di dati scientifici e dei risultati delle sperimentazioni ad altri Stati, anche quelli potenzialmente nemici, che verrebbero messi in condizione di sfruttare il lavoro fatto dai laboratori americani senza doverne sopportare i costi (4,5 miliardi di dollari all'anno) (2).

D'altra parte, l'adozione di un sistema di difesa missilistico avrebbe come conseguenza quella di aprire una corsa al riarmo missilistico. Questo rischio è reale. Il Congresso e la Casa Bianca hanno infatti concordato un piano di sperimentazione di un sistema missilistico di difesa nazionale che dovrebbe incominciare ad essere operativo entro il 2003/2005 (dal costo previsto tra 18 e 28 miliardi di dollari). Ora, dopo trent'anni di rinuncia concordata con l'URSS a dotarsi di un simile sistema di difesa, gli USA sembrano intenzionati a sfidare Russia e Cina

nell'intraprendere una nuova corsa agli armamenti, con l'argomento che oggi dispongono della tecnologia adeguata. Le obiezioni a questa decisione sono le stesse avanzate alla fine degli anni Sessanta, quando un analogo piano venne messo allo studio e poi accantonato. Allora quella rinuncia aprì la strada agli accordi sul contenimento della corsa agli armamenti. Oggi l'adozione di un sistema di difesa missilistico nazionale provocherebbe una reazione dagli sbocchi imprevedibili in quei paesi che hanno già avviato costosi piani di sviluppo di missili intercontinentali. Questi stessi paesi non potrebbero infatti accettare che i propri sforzi vengano vanificati da uno scudo difensivo che li priverebbe della possibilità di reagire se attaccati. Per sfuggire a questo ricatto sarebbero probabilmente indotti ad intensificare la loro produzione di armi e missili da lanciare simultaneamente in caso di conflitto per ingannare il sistema di difesa statunitense.

\* \* \*

Sbaglia chi pensa che quel che sta accadendo negli USA sia il frutto di un preciso disegno politico di qualche gruppo di potere che subdolamente sta prevaricando su coloro i quali vorrebbero che gli USA continuassero ad impegnarsi nell'evoluzione e nel governo delle organizzazioni internazionali rafforzando l'ONU e sostenendo i maggiori trattati internazionali. Il fatto è che in questo momento gli USA non hanno un disegno preciso. Essi stanno cercando di rispondere confusamente alle contraddizioni di un ordine che non è più bipolare, che non può essere monopolare, e che rischia di piombare nell'anarchia internazionale. Le posizioni assunte dai *leaders* repubblicani e democratici riflettono queste contraddizioni e l'incapacità di risolverle.

L'ala più conservatrice del partito repubblicano non ignora quanto il mondo sia cambiato rispetto ai tempi in cui il Senato negò la ratifica dell'adesione degli USA alla Società delle Nazioni. Eppure la tentazione di difendere innanzitutto gli interessi nazionali sta prevalendo. D'altra parte l'ala più progressista fra i democratici non è disposta a subordinare la politica commerciale americana alle decisioni di organismi internazionali. La politica USA sembra dunque guidata da un'irresistibile tendenza ad imboccare una strada che non porta né ad un'America né ad un mondo più sicuri.

Per i federalisti non si tratta di un fenomeno inspiegabile. E' la ragion di Stato che, al manifestarsi dei primi sintomi dell'anarchia internazionale, tende a subordinare ogni scelta politica alla ricerca della sicurezza

esterna fondata sulla massimizzazione della potenza di cui uno Stato già dispone o può disporre. Questa tendenza oggi può essere contrastata solo da un profondo mutamento dell'ordine internazionale che riequilibri il peso, il ruolo e le responsabilità degli USA nel mondo.

Ma un simile mutamento in ultima istanza non dipende più esclusivamente dagli USA. Esso può essere avviato solo consolidando dei poli regionali di stabilità nei vari continenti, come del resto era stato auspicato alla vigilia della creazione dell'ONU da parte degli stessi Americani. Al di fuori di questa prospettiva gli USA stessi rischiano di diventare un fattore di instabilità per il mondo intero (3).

Da questo punto di vista le responsabilità dell'Europa sono enormi. La sua mancata unificazione è la causa principale dell'attuale involuzione della politica americana. Se esistesse già uno Stato europeo capace di assumersi le proprie responsabilità nel campo della politica estera e della sicurezza senza dover implorare il protettore americano di provvedere per loro nei momenti di crisi, gli Europei potrebbero alleggerire il peso della responsabilità degli USA, contribuendo alla nascita di un ordine mondiale multipolare più pacifico e più giusto, nel quale si potrebbe invertire la tendenza della politica americana ad accentuare gli aspetti militari della propria supremazia. Invece gli Europei, persino oggi che l'Unione è arrivata a dotarsi di una moneta unica e quindi dovrebbe assumere un atteggiamento più responsabile a livello internazionale, continuano a ragionare e ad agire come vassalli dell'alleato americano.

Ora che i rischi di un aggravarsi dell'anarchia internazionale, in passato mitigata dal governo russo-americano del mondo, incominciano a delinearsi, non c'è più tempo da perdere. I Capi di Stato e di governo, i parlamenti nazionali ed i parlamentari europei, almeno quelli fra loro cui sta davvero a cuore il destino dell'Europa e del mondo, devono uscire dall'ambiguità e dal velleitarismo nazionalista e rilanciare il dibattito costituente in Europa.

*Franco Spoltore*

#### NOTE

(1) Si veda in proposito il rapporto del *National Intelligence Council* al Congresso, settembre 1999, «Foreign Missile Developments and the Ballistic Missile Threat to the United States through 2015».

(2) Si vedano in proposito due articoli dai titoli molto significativi di Lewis, Postol e Pike «Why National Missile Defense Won't Work», in *Scientific American*, agosto 1999 e di Paine «A Case against Virtual Nuclear Testing», in *Scientific American*, settembre 1999.

(3) Si vedano in proposito la conferenza tenuta a New York City il 21 ottobre 1999 da Samuel Berger, Consigliere del Presidente Clinton per la sicurezza nazionale, su «American Power: Hegemony, Isolationism or Engagement», e l'articolo di Richaard N. Haass apparso su *Foreign Affairs* nell'autunno 1999, «What to Do With American Primacy».