

IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist



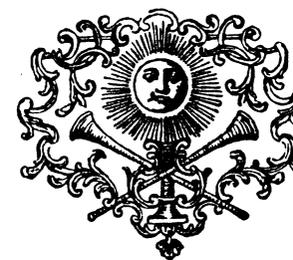
ANNO XXII, FASCICOLO 1-2, MARZO 1980

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

Il Federalista è stato fondato da un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo, sezione italiana dell'Unione europea dei federalisti. Esso è uscito in italiano dal 1959 al 1961 e in francese dal 1962 al 1974. Dopo l'unificazione dei movimenti federalisti nel quadro dell'U.E.F., ha ripreso le sue pubblicazioni in lingua italiana, divenendo l'organo del Centro di studi, informazione e documentazione sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea (CESFER) di Pavia.



Quattro numeri all'anno

Abbonamento per l'Italia lire 10000. — Abbonamento per i paesi europei lire 15000. — Abbonamento per i paesi extra-europei \$ 30.

Direzione, redazione e amministrazione: Via Porta Pertusi, 6 - 27100 Pavia
Casella postale 159 - C.c.p. n. 16829277 - *Redattore capo:* Elio Cannillo

INDICE

<i>Tesi per il X Congresso del MFE</i>	pag. 5
ALBERTO MAJOCCHI, <i>Dallo SME all'Unione economica e monetaria: il ruolo della politica fiscale</i>	» 10
LUCIO LEVI, <i>Nota su Kant e il modello della società futura</i>	» 35
 I FATTI E LE IDEE	
<i>Il significato politico del voto sul bilancio al Parlamento europeo (m. a.)</i>	» 44
<i>Il dibattito sulle istituzioni in Italia (f. r.)</i>	» 45
<i>Il voto del Parlamento europeo sull'intervento militare sovietico in Afghanistan (l. l.)</i>	» 49
 I PROBLEMI DELL'AZIONE	
<i>Critiche della GFE di Milano a un servizio civile europeo obbligatorio</i>	» 53
<i>L'Europa delle regioni. Lettera della sezione MFE di Gorizia</i>	» 62
 I DOCUMENTI	
<i>Il voto del Parlamento europeo contro il bilancio: una vittoria della democrazia e dell'Europa</i>	» 69
<i>Dichiarazione della direzione del MFE sull'aggressione sovietica all'Afghanistan</i>	» 70
Documenti approvati dal X Congresso del MFE (Bari, 23-24 febbraio 1980):	
<i>Pro-memoria del MFE sulla situazione della Comunità e la presidenza italiana</i>	» 72
<i>Proposta del MFE per una agenzia europea del petrolio e una politica energetica comunitaria</i>	» 75
<i>Il Fondo monetario europeo e lo scudo come mezzo di pagamento internazionale. Proposte tecniche</i>	» 78
<i>Il sistema elettorale per la seconda elezione europea. Proposte tecniche</i>	» 85
<i>Mozione dei giovani federalisti per l'abolizione delle frontiere</i>	» 98

<i>Il Mezzogiorno e l'Europa</i>	»	99
<i>La cittadinanza federale europea</i> (Domenico Moro)	»	100
<i>Il ruolo del Parlamento europeo nella costruzione dell'unità politica europea</i> (Francesco Rossolillo)	»	114
<i>La crisi monetaria internazionale e il ruolo dell'Europa</i> (Guido Montani)	»	117
<i>L'unità europea e l'emancipazione del Terzo mondo</i> (Guido Montani)	»	123
<i>Correzione degli squilibri regionali in un ambito europeo</i> (Alfonso Jozzo e Roberto Bianchini) .	»	129

I LIBRI

F. GROS, F. JACOB, P. ROYER, <i>Sciences de la vie et société</i> (m. m.)	»	140
S. NORA, A. MINC, <i>L'informatisation de la société. Commissione delle Comunità europee, La società europea di fronte alle nuove tecnologie dell'informazione. Una risposta comunitaria</i> (g. m.) . . .	»	142
<i>Interfuturs. Face aux futurs</i> (g. m.)	»	146
C. BERNINI CARRI, E. CALCATERRA, J. MARSH, D. VELO, <i>Il mercato comune agricolo</i> (a. p.) . . .	»	149

Unire l'Europa per unire il mondo*

I. La nuova epoca.

1. — *Una nuova epoca ha avuto inizio, un nuovo pensiero deve prendere forma. Il corso della storia generato dalla formazione del mercato mondiale e sostenuto dalle rivoluzioni scientifica, politica, economica e sociale è ormai giunto al suo culmine con la fine dell'egemonia del sistema europeo degli Stati, l'avvento del sistema mondiale degli Stati, il risveglio di tutti i popoli della terra, la crescente partecipazione dello spirito religioso alla vita moderna e lo sviluppo enorme della capacità tecnologica, non ancora controllata, tuttavia, dalla volontà generale. Per questa ragione è ormai necessario — ed anche possibile a patto di rivolgere il pensiero e la volontà a questo compito supremo — pianificare a livello mondiale la soluzione di alcuni problemi fondamentali per la sopravvivenza e il futuro del genere umano.*

2. — *Nessuno disconosce questa necessità. Ma è ora di rendersi conto che non è possibile risolvere i problemi comuni al genere umano — divenuto ormai una comunità di destino interamente responsabile della sua sorte — solo con le istituzioni e i criteri di conoscenza e di azione politica del passato, che sono serviti per conoscere e costruire il mondo che sta ormai alle nostre spalle anche se costituisce, con i primi rudimenti della libertà e della eguaglianza di tutti gli uomini, il terreno sul quale si tratta di avanzare per costruire un mondo nuovo.*

(*) Si tratta delle tesi presentate da M. Albertini al X Congresso del MFE e da questo approvate all'unanimità il 24 febbraio 1980. Gli altri documenti approvati dal Congresso sono riportati più avanti in questo numero della rivista.

3. — La prima barriera che deve cadere è quella che divide ancora la politica interna dalla politica estera. La politica estera non può più essere considerata come il contesto d'azione nel quale si tratta soltanto di conseguire l'indipendenza, sulla base della premessa secondo la quale alla politica interna spetterebbe il compito dell'emancipazione sociale e alla politica estera quello della sicurezza; e sulla base della convinzione errata secondo la quale l'indipendenza delle nazioni coinciderebbe con l'eguaglianza fra le nazioni. L'indipendenza nazionale è una fase necessaria dello sviluppo storico, e realizza lo scopo di affidare gli Stati ai popoli; ma una volta acquisita essa riflette, e non corregge, la diseguaglianza fra le nazioni che può essere superata solo affidando alla democrazia anche i rapporti fra le nazioni. Bisogna dunque tener presente che la diseguaglianza fra le nazioni è molto più grande, e più inumana, della diseguaglianza fra le classi che ancora persistono nell'ambito delle nazioni più industrializzate. E bisogna dunque anche ammettere che ormai il mondo intero è il teatro del conflitto dei valori ed il quadro nel quale si manifestano e possono essere superate — a patto di far coincidere sempre di più la politica internazionale con la mobilitazione diretta delle forze politiche e sociali di carattere progressivo — le contraddizioni fondamentali del nostro tempo.

4. — Il primo fatto da riconoscere è che allo stato attuale del processo storico tutti gli uomini sono ormai liberi e vogliono perciò diventare eguali, come sono ormai liberi e vogliono anch'essi diventare eguali tutti i popoli. È questa volontà di eguaglianza la nuova forza rivoluzionaria da mobilitare per sprigionare a livello mondiale, a livello di ciascun paese, e di ciascuna comunità locale, la volontà generale nella quale soltanto la libertà dei singoli può diventare la libera eguaglianza di tutti. Il traguardo è lontano e siamo solo ai primi passi. Ma solo dirigendosi sin da ora verso questo traguardo si può acquistare la capacità sia di controllare i fattori della crisi che si manifestano ovunque, sia di trasformare progressivamente la libertà di tutti in gradi crescenti di autocontrollo del genere umano.

5. — Il primo criterio strategico che occorre acquisire riguarda il fatto che esiste un governo del mondo, e che si tratta perciò di battersi con le forze che possono già entrare in campo per affidare gradualmente il governo del mondo ad un numero crescente di popoli e di uomini e, al limite, a tutti gli uomini. Il governo del mondo è la bilancia mondiale del potere, alla quale è collegata la possibilità di stabilire le regole — scritte, e soprattutto non scritte — con le quali si esercita il controllo sul mercato mondiale. Per cambiare il governo del mondo si tratta pertanto di cambiare la

bilancia mondiale del potere, in modo tale da diminuire, sino ad eliminare del tutto, la prevalenza delle grandi potenze; e sino ad assicurare, con la federazione mondiale, il governo democratico del mondo e la sostituzione dei rapporti di forza tra le nazioni con la loro eguaglianza sancita e protetta dal diritto.

II. I primi obiettivi politici.

1. — La crisi del bipolarismo è la crisi del governo del mondo che ha caratterizzato la prima fase della vita del sistema mondiale degli Stati. La stessa crisi di governabilità a livello nazionale, che si manifesta in modo grave negli Stati nei quali maggiori sono le difficoltà, non è che una delle conseguenze della crisi generale del governo del mondo che, essendo ancora affidato alle due grandi potenze in declino, non riesce più a controllare in modo evolutivo il mercato mondiale e il sistema monetario internazionale, ed è sempre più costretto a ricorrere alle prove di forza, alla guerra psicologica e all'aumento dei mezzi militari. Va dunque ribadito che l'ossessione militare, e l'idea secondo la quale la bilancia mondiale del potere si riduce praticamente alla bilancia delle forze militari, sono di danno gravissimo e possono portare alla perdizione come al tempo del fascismo.

2. — Il compito di ristabilire un governo evolutivo del mondo è politico. La bilancia del potere si modifica solo sulla base della crescente liberazione sociale e del successo politico: le stesse guerre, nella misura in cui hanno successo, sono i successi di una politica. In pratica si tratta di gestire in modo graduale la transizione, di per sé stessa inevitabile, da un mondo bipolare ad un mondo multipolare, nel quale i protagonisti non devono più essere solo gli Stati, ma anche le nuove entità internazionali come il gruppo dei paesi non allineati, come la Comunità europea in via di costruzione e, naturalmente, la Cina. L'iniziativa spetta dunque a questi nuovi protagonisti del processo politico; e va detto con chiarezza, specialmente per quanto riguarda l'Europa occidentale — che dovrebbe in un leale confronto con gli Stati Uniti studiare tempi e modi del passaggio dalla leadership alla equal partnership —, che la mancanza di iniziativa e il suo corollario, l'allineamento cieco ed imbecille sulle posizioni della potenza-guida, non potrebbe che perpetuare ed aggravare la crisi del governo del mondo sino al rischio di catastrofi.

3. — Il processo della transizione dal mondo bipolare a quello multipolare può svolgersi in modo pacifico e ordinato solo ristabilendo la distensione, in modo tale da garantire in tutti i paesi del mondo la maggiore sicurezza possibile con il minore armamento possibile, per aprire ovunque la strada al successo delle forze poli-

tiche che si propongono gli obiettivi della pace e del progresso civile e sociale dei loro popoli. Ma bisogna tener presente che la distensione è un metodo, non una politica. Una politica si manifesta solo dove si manifestano la volontà e la capacità di modificare i rapporti di forza. Per controllare la transizione verso un mondo multipolare bisogna pertanto cercare di spostare una parte almeno dei rapporti di forza internazionali dalla linea bipolare a quella multipolare.

4. — *A questo riguardo i problemi-chiave, per quanto riguarda la situazione e le possibilità dell'Europa occidentale, sono due. Uno riguarda lo SME. Nel quadro dello SME la Comunità deve creare il Fondo monetario europeo. Se ne farà una cosa seria, potremo pagare il petrolio in scudi. In questo modo potremmo sostituire il rapporto egemonico dollaro-resto del mondo (che impedisce l'avvento di un nuovo ordine economico) con il rapporto multipolare, equilibrato ed evolutivo, dollaro-scudo-altre valute. L'altro problema riguarda i palestinesi, e la necessità sempre più urgente di dar vita ad uno Stato palestinese. È impossibile incanalare il risveglio arabo e musulmano in forme positive, utili tanto agli arabi e ai musulmani quanto a tutto il mondo, senza risolvere il problema palestinese. Fino a che non sarà costituito uno Stato palestinese la democrazia israeliana, invece di valere come modello positivo, funzionerà come modello negativo danneggiando lo stesso modello democratico; d'altra parte, l'estremismo avrà troppo peso nel mondo arabo e musulmano, impedendone lo sviluppo economico e civile e la liberazione dalla tutela diretta o indiretta delle grandi potenze.*

III. Il ruolo del MFE.

1. — *Allo stato dei fatti l'evoluzione storico-sociale riproduce automaticamente gli orientamenti liberale, democratico e socialista (nelle sue diverse espressioni storiche, anche di carattere religioso), cioè la cultura che separa la politica interna da quella internazionale ed impedisce pertanto la mobilitazione democratica diretta delle forze politiche e sociali a livello internazionale. Va tuttavia osservato che questa cultura, pur essendosi piegata per ragioni storiche al concetto di nazione esclusiva tipico dello Stato nazionale tradizionale, contiene tuttavia il germe del federalismo, e quindi la possibilità del superamento di questo limite. In ogni caso, fino a che non sarà la stessa evoluzione sociale a produrre spontaneamente, a fianco dei criteri liberale, democratico e socialista, il criterio federalistico del governo democratico del genere umano e di tutte le sue comunità, il compito di diffondere e di sviluppare il pensiero federalistico riguarderà in primo luogo il MFE;*

e potrà essere svolto — soprattutto nei confronti delle nuove generazioni che dovranno gestire una fase più avanzata del mondo multipolare — solo ridando la priorità ai problemi organizzativi del tesseramento, del reclutamento e della formazione teorica e pratica dei militanti.

2. — *Il passaggio da una situazione nella quale il federalismo organizzato è solo il frutto della pura e semplice buona volontà — e deve pertanto essere creato e ricreato da ciascun militante — ad una situazione nella quale esso avrà il carattere di una idea socialmente riconosciuta, è legato alla completa trasformazione democratica della Comunità europea. Realizzando un governo democratico di una società di nazioni indipendenti ed eguali (nell'ambito di una legge costituzionale), e superando così sul piano istituzionale la divisione tra politica interna e politica internazionale, l'Europa costituirà non solo un modello, ma anche un punto di appoggio e un solido alleato per tutte le forze che vogliono affrontare insieme i problemi della pace, della collaborazione e della giustizia internazionale, anche con la creazione di grandi federazioni regionali come premessa della trasformazione dell'ONU in una federazione mondiale.*

3. — *Il federalismo non è legato alla liberazione di una classe. Per questo non si presenta come una ideologia alternativa rispetto al liberalismo, alla democrazia e al socialismo che, avendo espresso ed organizzato la liberazione della borghesia, della piccola borghesia e del proletariato, hanno assunto storicamente forme antagonistiche e reciprocamente esclusive, limitando così la realizzazione stessa dei loro valori di libertà e di eguaglianza — che in quanto tali sono complementari e non alternativi. Ne segue che il federalismo non ha bisogno, per diffondersi, di diminuire la presenza del liberalismo, della democrazia e del socialismo. Al contrario esso può svilupparsi solo collaborando ad una affermazione sempre più completa dei valori di libertà e di eguaglianza mediante quello della pace, che solo nel federalismo trova la sua sistemazione morale, istituzionale e storica. Sono queste le ragioni di fondo per le quali il federalismo organizzato non usa nessuna arma del potere — il voto, la rappresentanza di interessi settoriali, la violenza — salvo quella indiretta della cultura. Ma proprio per questo i federalisti possono modificare la situazione di potere — e costituire una forza politica di iniziativa anche se non di esecuzione — solo facendo delle loro sezioni, in ogni città e comunità, dei centri di elaborazione culturale, di dialogo e di agitazione di idee, intervenendo così negli ambienti sociali di base nei quali si formano gli orientamenti politici.*

Dallo SME all'unione economica e monetaria: il ruolo della politica fiscale

ALBERTO MAJOCCHI

1. - Il processo di integrazione economica europea si avvia in questo secondo dopoguerra in un contesto internazionale caratterizzato da un sistema di cambi fissi. La moneta che costituisce il mezzo di pagamento riconosciuto internazionalmente è il dollaro, e le singole valute europee mantengono i rapporti di parità stabiliti sia nelle loro relazioni reciproche, sia rispetto alla moneta-chiave del sistema. In questa situazione risulta notevolmente favorita l'espansione degli scambi non solo all'interno della Comunità, ma anche fra la Comunità e il resto del mondo. Particolarmente elevata, anche a seguito dello sviluppo dell'Unione doganale, è la crescita dell'integrazione interna, con un tasso di espansione circa doppio rispetto a quello relativo alle esportazioni extra-comunitarie, che pure crescono in misura rilevante nel periodo 1958-1971. Nello stesso tempo, la stabilità monetaria favorisce l'evoluzione delle politiche comuni, e in particolare lo sviluppo della politica agricola che perviene al livello della fissazione di prezzi comuni per l'intera Comunità.

Queste condizioni si modificano radicalmente all'inizio degli anni '70, ed il punto di svolta definitivo è costituito dalla decisione americana del 15 agosto 1971 di rendere inconvertibile il dollaro. Prive di uno stabile punto di riferimento le monete europee cominciano a fluttuare, provocando il repentino fallimento del primo tentativo, avviato con il vertice dell'Aja del 1969 e che prende successivamente corpo con il rapporto Werner, di giungere, conclusa la costruzione dell'Unione doganale, ad una vera e propria Unione economica e monetaria.

2. - Il fallimento del piano Werner, oltre che a queste mutate condizioni internazionali che si riflettono sulla scena europea, è imputabile anche ad altri due fattori, che è opportuno considerare

per i riflessi che avranno successivamente nell'elaborazione delle regole istitutive dello SME. Essi sono: 1) la mancanza di un grado sufficiente di flessibilità nei tassi di cambio durante il periodo transitorio che porta verso l'obiettivo finale di una vera e propria integrazione monetaria; 2) l'assenza di misure economiche parallele, che sostengano le economie più deboli vincolate dalla riduzione dei margini consentiti di fluttuazione.

Le considerazioni che si possono svolgere relativamente al primo punto sono abbastanza lineari. In una situazione in cui i singoli paesi mantengono una relativa autonomia di condotta di politica fiscale e monetaria, e reagiscono con misure nazionali agli shocks interni ed esterni, l'andamento delle economie europee è evidentemente divergente. Il vincolo imposto al comportamento dei tassi di cambio non è quindi sufficiente, se si tratta di una misura presa isolatamente, ad impedire che si manifestino andamenti diversificati di alcune variabili strategiche che influenzano la bilancia dei pagamenti. Se in conseguenza si manifestano situazioni caratterizzate da deficit consistenti, i paesi in questione sono indotti a variare il tasso di cambio, come misura di riaggiustamento adeguata almeno per il breve periodo. Questo è quanto si è verificato durante la prima esperienza relativa agli accordi di cambio, la cui rigidità ha reso necessaria per alcuni paesi la fuoruscita dal sistema.

Per quanto riguarda il secondo punto, è evidente che soprattutto i paesi « deboli » risentono di difficoltà consistenti durante la fase di transizione verso l'integrazione monetaria. Il processo dovrebbe quindi essere accompagnato da misure economiche di sostegno, per non rendere eccessivamente onerosa la rinuncia alla manovra del tasso di cambio nel breve periodo. Da questo punto di vista il piano Werner risulta assolutamente carente, limitandosi a prevedere un'armonizzazione parziale delle politiche economiche dei diversi paesi.

3. - A causa quindi delle sue debolezze intrinseche, ma soprattutto per le condizioni di disordine monetario internazionale culminate nella crisi del dollaro come moneta di riserva, il tentativo di pervenire all'unificazione monetaria attraverso lo schema gradualistico previsto dal piano Werner fallisce totalmente ancor prima che scoppi la crisi petrolifera, di fronte alla quale i paesi europei si presentano in ordine sparso e affidandosi alla regola aurea dell'« ognun per sé e Dio per tutti ». I paesi che vengono colpiti in misura più rilevante dalla tassa petrolifera, o che non sono in grado di provocare la variazione dell'assorbimento interno necessario per finanziarne il pagamento senza indurre disavanzi

nella bilancia dei pagamenti, sono costretti a ricorrere a svalutazioni ripetute del tasso di cambio; d'altro lato i paesi che riescono a condurre in porto rapidamente le manovre restrittive della domanda interna si ritrovano con un surplus crescente di bilancia dei pagamenti e con una progressiva rivalutazione della propria moneta. Si innestano quindi processi di causazione cumulativa, con un circolo vizioso per i paesi deboli ed un circolo virtuoso per i paesi forti, che porta a quella « Europa a due velocità », la cui esistenza viene denunciata nel rapporto Tindemans.

Ma il protrarsi di questa situazione di disordine monetario all'interno della CEE, dopo aver praticamente sconvolto l'unità del mercato agricolo, rischia anche di distruggere il livello di integrazione già raggiunto nel settore industriale. È per reagire a questa situazione che viene avanzato il progetto di creazione del Sistema monetario europeo.

4. — Non è il caso in questa sede di descrivere analiticamente le regole che governano lo SME. Dal nostro punto di vista è sufficiente ricordare che esse garantiscono una maggiore flessibilità durante la fase di transizione, consentendo margini più ampi di fluttuazione per le monete più deboli; non si limitano ad accordi di cambio, ma includono la creazione di una moneta parallela (l'ECU) e una parziale messa in comune di riserve per finanziare, attraverso meccanismi creditizi *ad hoc*, i paesi con difficoltà di bilancia dei pagamenti; ed infine prevedono trasferimenti di risorse a favore delle economie più deboli, per garantire una graduale convergenza delle prestazioni economiche dei diversi paesi. Nonostante queste innovazioni, che fanno dello SME qualcosa di sostanzialmente diverso rispetto al « serpente », si tratta pur sempre di una risposta parziale rispetto al problema da risolvere e all'obiettivo da conseguire, che è quello di creare in Europa una « zona di stabilità monetaria ». Usando la terminologia di Corden, lo SME è soltanto una « pseudo-unione monetaria » in quanto gli Stati membri, pur essendo vincolati al rispetto di certe condizioni, mantengono ancora la sovranità monetaria e sono quindi in grado di assumere comportamenti che influenzano le variabili economiche interne in modo che esse possono risultare incompatibili con le condizioni di equilibrio della bilancia dei pagamenti, rendendo così inevitabile un riaggiustamento delle parità. Questa eventualità, d'altra parte, non consente di realizzare tutti i vantaggi che si possono derivare da condizioni di stabilità monetaria, influenzando in modo negativo i movimenti internazionali di capitali e il flusso di nuovi investimenti verso le aree deboli del sistema.

5. — L'obiettivo ulteriore che si deve realizzare è quindi la trasformazione dello SME in una vera e propria Unione monetaria, il che implica la creazione di una moneta comune e di una Banca centrale — di cui l'ECU e il Fondo monetario europeo costituiscono soltanto l'embrione —, quest'ultima con il compito di gestire la politica monetaria per l'intera Comunità. Soltanto se la volontà politica è indirizzata verso il raggiungimento di questo obiettivo è possibile guidare in modo coerente l'evoluzione dello SME e superare le difficoltà che inevitabilmente emergeranno durante la fase di transizione.

È in questa prospettiva che va analizzato il ruolo della politica fiscale. Se l'obiettivo finale da conseguire è la moneta comune, che rappresenta una tappa indispensabile nel processo volto a dare un governo all'economia europea, occorre allora considerare se, e in che misura, è possibile un'evoluzione delle politiche comuni capace da un lato di favorire il processo di convergenza delle diverse economie e, dall'altro, di sostenere il processo di integrazione monetaria in modo tale da rendere non onerosa la transizione verso la moneta europea. Questa richiesta di un rafforzamento delle politiche comuni implica d'altro lato una dimensione accresciuta del bilancio della Comunità, altrimenti rischia di trasformarsi in una esercitazione retorica priva di contenuto concreto.

6. — Se quindi si ritiene che lo SME rappresenti soltanto una inversione di tendenza rispetto al passato più recente ed un primo passo verso l'obiettivo finale di una vera e propria Unione monetaria, e che necessariamente il suo sviluppo debba essere accompagnato da un rafforzamento delle politiche comuni che passi attraverso un'espansione del bilancio comunitario, occorre prendere avvio, per orientare la discussione, dalla definizione di un modello di riferimento in base al quale valutare la situazione attuale e guidarne l'evoluzione futura.

Un punto di partenza adeguato può essere rappresentato dalla distinzione introdotta da Musgrave sulle diverse funzioni del settore pubblico e dal modello di finanza federale come struttura « ottimale » di governo dell'economia, elaborato da Oates, al fine di giungere ad una definizione adeguata dei livelli di governo a cui debbono essere assegnate le funzioni economiche dell'operatore pubblico.

Nel quadro della moderna economia del benessere, Musgrave rileva che un sistema economico fondato sul libero gioco delle forze di mercato è inadeguato da tre punti di vista. In primo luogo, anche se il sistema opera in piena occupazione e con una efficiente allocazione dei fattori della produzione, non è detto che

la distribuzione dei redditi, che dipende dalla proprietà dei mezzi di produzione, sia da considerarsi ottimale dal punto di vista sociale. Esiste quindi spazio per un intervento pubblico che miri ad una redistribuzione del reddito. In secondo luogo, un'economia di mercato non è in grado di assicurare con certezza pieno impiego dei fattori con prezzi stabili. È quindi compito dell'operatore pubblico intervenire con gli strumenti della politica fiscale e della politica monetaria per garantire il mantenimento dell'economia ad elevati livelli di produzione e di occupazione, compatibilmente con un livello relativamente stabile dei prezzi. In terzo luogo, l'operatore pubblico deve produrre direttamente i beni e i servizi per cui non vale il principio di esclusione, nel senso che il consumo di questi beni pubblici da parte di un individuo non riduce le possibilità di consumo da parte di altri, ovvero correggere le imperfezioni di un libero mercato laddove l'allocazione delle risorse può essere negativamente influenzata da fenomeni di esternalità, che provocano eccessi di produzione in certi settori e vuoti di produzione in altri.

A partire da questa concettualizzazione introdotta da Musgrave sul tipo di funzioni economiche che l'operatore pubblico deve svolgere, può svilupparsi l'analisi della distribuzione « ottimale » di funzioni fra i diversi livelli di governo, prendendo avvio da una valutazione dei due casi estremi, quello di un sistema completamente centralizzato e, al limite opposto, di un sistema altamente decentrato, per valutarne l'efficacia dal punto di vista dello svolgimento adeguato di queste tre funzioni, e per giungere alla definizione di un sistema federale come struttura « ottimale » di governo.

7. - Per quanto riguarda l'obiettivo della stabilizzazione, un sistema centralizzato presenta innegabili vantaggi. Innanzitutto, è evidente che l'offerta di moneta deve essere controllata da una autorità responsabile per l'intera area. Se i governi regionali disponessero della facoltà di battere moneta, ciascuno di essi sarebbe indotto a cercare di appropriarsi di risorse reali prodotte in altre parti del territorio attraverso creazione di mezzi di pagamento ed, in conseguenza, si genererebbe una spirale inflazionistica inarrestabile. Privi quindi dello strumento monetario, i governi regionali devono fare affidamento sullo strumento fiscale per stabilizzare le rispettive economie. Ma l'efficacia di questa manovra è molto limitata, in quanto l'economia regionale è assai aperta e quindi, essendo alta la propensione media (e marginale) all'importazione, l'effetto espansivo (o restrittivo) sulla domanda interna di un aumento della spesa (o delle imposte) è assai ridotto.

La centralizzazione delle responsabilità di stabilizzazione dell'economia non significa tuttavia che gli strumenti di prelievo e di spesa non possano essere in parte decentrati ai livelli inferiori di governo. La conclusione operativa che scaturisce dalle osservazioni precedenti è che, qualora esista un'autonomia fiscale degli enti regionali, l'operatore pubblico centrale deve disporre di strumenti finanziari di coordinamento in primo luogo per evitare comportamenti « perversi » da parte di questo settore della finanza pubblica, ed inoltre per prevenire il manifestarsi di forme di concorrenza fiscale fra i diversi enti che, attraverso la concessione di incentivi fiscali, cercano di attirare nuove attività produttive o comunque di ampliare la propria base imponibile.

8. - Le considerazioni precedenti portano ad affrontare il problema distributivo. Proprio per la possibilità che gli effetti di concorrenza fra gli enti inferiori annullino l'efficacia di una politica di redistribuzione del reddito, è necessario che anche questa responsabilità venga attribuita in modo primario all'autorità centrale. Se in una comunità viene attuata una politica redistributiva molto incisiva, attraverso l'imposizione di aliquote fortemente progressive al di sopra di un certo livello di reddito e la concessione di sussidi per chi si trova al di sotto di quel livello, e se questa stessa politica non viene seguita dagli enti confinanti, è evidente che l'efficacia di questa politica verrà svuotata attraverso il trasferimento delle residenze, in quanto i più ricchi tendono a trasferirsi in altre zone fiscalmente meno severe e i più poveri a trasferimenti nella comunità dove prevale una politica più egualitaria. In quest'ultima, quindi, il livellamento delle condizioni di vita potrà realizzarsi attraverso una diminuzione del reddito procapite e porterà in definitiva al dissesto dell'ente in quanto, al limite, scompare la base imponibile e tutti i residenti hanno diritto alla concessione del sussidio. Evidentemente, se l'efficacia della politica redistributiva è limitata in particolare dalla mobilità dei residenti, essa varia in misura direttamente proporzionale al variare delle dimensioni dell'ente, ossia sarà tanto più ridotta quanto più limitate sono le dimensioni dell'ente stesso. Dato che, per una molteplicità di fattori, la mobilità internazionale risulta in generale inferiore rispetto alla mobilità interna, ne consegue che l'attribuzione all'ente centrale di governo della responsabilità della politica redistributiva ne assicura il massimo di efficacia.

9. - Se passiamo a considerare l'aspetto allocativo, il problema della ripartizione ottimale fra i diversi livelli di governo della produzione di servizi pubblici appare notevolmente più complesso. In generale, rispetto alla teoria generale dei beni pubblici occorre

introdurre un ulteriore elemento: l'ambito spaziale entro cui si manifestano i benefici dell'attività pubblica. Alcuni dei servizi prodotti dall'operatore pubblico sono tali che di essi beneficiano tutti coloro che vivono nel paese, senza che si manifestino significative differenziazioni a seconda della località di residenza. In questo caso, una produzione decentrata di questo servizio non raggiungerebbe probabilmente una condizione di « ottimo » paritetico. Prendiamo il caso della difesa. Se una regione fosse responsabile per l'acquisto di mezzi offensivi e difensivi, e si comportasse in modo da massimizzare il benessere dei residenti nell'ambito della propria comunità, essa spingerebbe la propria attività fino al punto in cui il costo addizionale di ogni acquisto fosse pari alla somma dei benefici che ne scaturiscono per i propri residenti, trascurando così di prendere in considerazione i benefici che derivano ai residenti delle altre regioni dall'accrescimento della capacità militare del paese. La produzione di questo servizio sarebbe quindi inferiore all'ottimo e questo in misura tanto maggiore quanto più ristretto è lo spazio su cui insiste l'autorità responsabile del servizio.

Al contrario, se il compito è attribuito al governo centrale, questo potrà prendere in considerazione i benefici che derivano all'intera collettività dalla produzione del servizio e si può ritenere che, in questo caso, una forma centralizzata di governo possa garantire un livello di produzione efficiente di questo tipo di beni pubblici.

10. — Una struttura di governo centralizzata risulta quindi più efficace per stabilizzare l'economia, attuare programmi di redistribuzione del reddito e garantire livelli adeguati di produzione dei servizi pubblici che beneficiano l'intera collettività. Vi è tuttavia un limite fondamentale proprio di questa struttura di governo, ossia che essa, garantendo un livello uniforme di prestazioni su tutto il territorio, non tiene conto della diversità del sistema di preferenze che caratterizza ciascuna comunità regionale. Se la produzione dei servizi pubblici, i cui benefici si estendono in un ambito territoriale definito, viene invece affidata all'ente responsabile del governo di quell'area, questo ente potrà fornire il servizio nella quantità e nella qualità richiesta dai cittadini che ne usufruiscono. La massimizzazione del benessere viene garantita in misura più adeguata in quanto ciascun ente sarà indotto a fornire la combinazione di beni pubblici e beni privati che meglio risponde alle preferenze dei suoi cittadini.

Se, ad esempio, la maggioranza è favorevole ad un ampliamento della gamma, o un miglioramento della qualità, dei servizi

pubblici prodotti, l'ente regionale è giustificato ad aumentare la tassazione a carico dei cittadini — riducendone così la capacità di acquisto di beni privati — per finanziare la produzione di beni pubblici. Ma naturalmente questa combinazione, prescelta da un singolo ente, non corrisponde necessariamente a quella ritenuta ottimale dagli altri enti del medesimo livello. Una struttura decentrata di produzione dei servizi corrisponde quindi più adeguatamente alle preferenze individuali rispetto ad una struttura centralizzata, che garantisce invece una produzione uniforme su tutto il territorio.

I vantaggi di una soluzione decentrata risultano rafforzati se consideriamo la mobilità dei fattori della produzione. In realtà, soprattutto per enti territorialmente contigui che presentino tuttavia una diversità rilevante nella combinazione prescelta fra beni pubblici e privati, può manifestarsi un effetto di concorrenza, nel senso che la scelta della localizzazione può essere influenzata anche sulla base di questa combinazione.

Vi sono infine due ulteriori vantaggi che derivano da una soluzione pluralistica del problema allocativo. In primo luogo, la concorrenza fra i diversi produttori stimolerà i processi innovativi, in vista di una riduzione dei costi o di miglioramenti di qualità. In secondo luogo, a livello regionale può risultare più evidente il costo reale di un progetto, in quanto le decisioni di spesa sono collegate più direttamente al prelievo delle risorse necessarie per finanziare il progetto.

In definitiva, si può quindi concludere che, dal punto di vista allocativo, una soluzione decentrata presenta rilevanti vantaggi rispetto all'obiettivo di massimizzazione del benessere della collettività.

11. — Dall'analisi precedente risulta che sia la soluzione unitaria che quella pluralistica presentano vantaggi distinti relativamente al raggiungimento degli obiettivi allocativi, distributivi e di stabilizzazione che l'operatore pubblico si propone. La conclusione operativa che se ne può dedurre è che, dal punto di vista economico, la struttura « ottimale » di governo è di tipo federale, in quanto essa combina i vantaggi di una soluzione accentrata con quelli di una soluzione decentrata, attribuendo all'operatore pubblico centrale la responsabilità redistributiva e di stabilizzazione, nonché di provvedere alla fornitura dei servizi i cui benefici si estendono all'intera collettività, mentre ai livelli di governo inferiori viene attribuito il compito di garantire i beni e servizi i cui benefici si estendono in ambiti territorialmente delimitati dall'area della relativa competenza politica.

12. — Il modello Mosgrave-Oates di distribuzione delle funzioni economiche fra i diversi livelli di governo si riferisce ad una federazione già compiutamente realizzata dal punto di vista politico in cui, secondo la nota definizione di Wheare, « il governo federale garantisce la molteplicità nell'unità. Può realizzare l'unità laddove l'unità è necessaria, ma può assicurare che vi sia varietà e indipendenza in quei settori in cui l'unità e l'uniformità non sono necessarie ».

Non è qui il caso di procedere ad una valutazione del grado di sviluppo costituzionale della Comunità europea. È certo comunque che essa rappresenta una realtà istituzionale in evoluzione, con una struttura di governo del tutto atipica rispetto al modello delle federazioni storicamente già realizzate. È con questa realtà che occorre porre a confronto il modello che abbiamo sommariamente delineato per trarne alcune prime valutazioni di merito.

13. — Il ruolo nella politica di stabilizzazione che deve essere attribuito alla Comunità è importante in quanto, a causa della accresciuta interdipendenza fra i sistemi economici europei, da un lato le politiche nazionali di controllo della congiuntura hanno perso efficacia dato che gran parte delle variazioni di domanda indotte attraverso l'uso della politica monetaria e fiscale tendono a manifestare i loro effetti in aree della Comunità diverse da quella in cui si è inizialmente realizzata la manovra; d'altro lato, si verifica una sempre più accentuata sincronia congiunturale, ossia le fasi di boom o di recessione si trasmettono rapidamente da un paese all'altro attraverso variazioni delle importazioni e delle esportazioni. Se quindi l'andamento congiunturale tende ad armonizzarsi all'interno della Comunità, è a livello dell'insieme che esso può essere più efficacemente sottoposto a controllo.

Nello stesso tempo, la dipendenza dalle importazioni della Comunità nel suo complesso è pari a circa la metà della propensione all'importazione dei singoli paesi membri. In conseguenza, la dispersione di effetti che consegue da manovre di politica fiscale (e quindi il volume di variazioni fiscali necessarie per conseguire un determinato obiettivo) è evidentemente minore rispetto a quanto avviene in ciascun paese preso isolatamente.

Occorre tuttavia sottolineare subito che, nella situazione attuale, la Comunità non dispone di strumenti adeguati per sviluppare una politica di stabilizzazione autonoma. Il controllo della politica monetaria è nelle mani delle singole banche centrali, mentre le dimensioni del bilancio comunitario sono del tutto insufficienti a questo scopo. Da quanto detto si può trarre una prima conclusione. Se la politica di stabilizzazione, in un'area economi-

camente integrata, rimane affidata ai governi subcentrali, essa non solo risulta inefficace rispetto al raggiungimento degli obiettivi che normalmente ad essa vengono affidati, ma provoca inoltre andamenti divergenti nelle diverse economie — a causa delle differenti propensioni nazionali alla piena occupazione e alla stabilità dei prezzi e, più in generale, per la diversa struttura degli equilibri economico-sociali che influenzano le scelte politiche — che rendono più difficile lo sviluppo del processo di integrazione.

14. — In una situazione di generale recessione, con bassi livelli di utilizzo della capacità produttiva e quindi elevata disoccupazione, la risposta adeguata di politica fiscale a livello europeo consisterebbe in una manovra di sostegno della domanda attraverso un'espansione della spesa o una riduzione del prelievo fiscale. In questo modo l'effetto di creazione di domanda tende a diffondersi uniformemente su tutta l'area, rafforzandosi vicendevolmente e accelerando gli effetti moltiplicativi di creazione del reddito. Se questo non avviene, in quanto il bilancio della Comunità non dispone di margini di manovra sufficienti per avere un impatto adeguato sull'andamento dell'economia europea, ogni paese membro utilizza separatamente gli strumenti disponibili per conseguire gli obiettivi di rilancio.

In questo caso, l'aumento del disavanzo pubblico provoca una espansione della domanda che si riflette immediatamente sulle importazioni, riducendo il valore del moltiplicatore del reddito. D'altro lato, se gli altri paesi non adottano simultaneamente lo stesso tipo di politica espansiva, le esportazioni non si sviluppano ad un tasso pari a quello delle importazioni. Le difficoltà di bilancia dei pagamenti si accentuano se la politica espansiva tende a tradursi in un'accelerazione dell'inflazione, che a sua volta deteriora il conto esterno attraverso una riduzione del grado di competitività della produzione nazionale. Se a questo aggiungiamo l'effetto negativo sui movimenti di capitale generato dalle aspettative di svalutazione della moneta, si può facilmente arrivare alla conclusione che l'effetto più probabile della manovra espansiva consiste in un'accelerazione della spirale inflazione-svalutazione, senza un impatto consistente sui livelli di reddito e di occupazione.

15. — Una situazione di questo tipo è del tutto incompatibile con la trasformazione dello SME in una vera e propria Unione monetaria. Da un punto di vista astratto, è evidente che non si può rinunciare a gestire con gli strumenti della politica fiscale una economia moderna: se questo non avviene a livello comunitario, gli Stati membri necessariamente utilizzano gli strumenti nazionali di intervento che hanno a disposizione. Ma, in un'economia carat-

terizzata da un grado elevato di interdipendenza, la politica nazionale di stabilizzazione è largamente inefficace. Da qui il tentativo, avviato negli anni '70 attraverso la fluttuazione monetaria, di « isolare » i singoli mercati manovrando lo strumento dei cambi. Gli effetti protezionistici ed il rischio di una disgregazione del Mercato comune indotti da questa esperienza hanno tuttavia reso evidente la necessità di pervenire in Europa alla creazione di una zona di stabilità monetaria, in quanto economia e moneta costituiscono un blocco e non si può conservare un'economia europea con nove monete nazionali indipendenti. Ma non si può arrivare ad una moneta comune — che costituisce l'obiettivo necessario da conseguire a partire dallo SME — se non si attribuisce alla Comunità la possibilità di gestire in modo efficace una politica di stabilizzazione, utilizzando un bilancio di dimensioni adeguate.

16. — Questa esigenza è ulteriormente rafforzata se si tiene presente che l'esistenza di un bilancio centralizzato costituisce uno strumento di notevole importanza per consentire da un lato di attenuare le fluttuazioni congiunturali di carattere regionale, e nello stesso tempo per aiutare le regioni in crisi a risolvere i loro problemi di bilancia dei pagamenti. Come osserva giustamente Kaldor, « una regione che fa parte di una comunità politica, con un sistema comune di servizi pubblici e una base comune di imposizione, ottiene 'aiuti' automaticamente ogni qualvolta si deteriorano le sue relazioni commerciali con il resto del paese. Vi è un importante stabilizzatore automatico che arresta il funzionamento del moltiplicatore delle esportazioni: dal momento che le imposte pagate al governo centrale variano parallelamente al livello del reddito e della spesa locale, al contrario delle spese pubbliche (anzi queste possono variare in funzione compensativa attraverso opere pubbliche, contributi per la disoccupazione, ecc.), un peggioramento della bilancia commerciale tende ad essere ritardato (ed infine arrestato) dalla variazione del saldo fiscale regionale — nel rapporto tra quanto la regione paga al Tesoro e quanto riceve da esso (...). Questa mi sembra la giustificazione principale dell'assenza di un equivalente al 'problema della bilancia dei pagamenti' a livello regionale ».

In effetti, se nella regione in deficit si manifesta nel corso del processo di aggiustamento una contrazione dell'attività produttiva, diminuisce automaticamente il gettito delle imposte prelevate dal potere centrale. Il fenomeno opposto si verifica nella regione in surplus. D'altra parte la quota di spese (ad esempio, nel settore della sicurezza sociale) che si dirige verso il paese con una bilancia dei pagamenti passiva aumenta. Si tratta di un meccanismo che

non richiede decisioni politiche specifiche e che, al pari dei c.d. stabilizzatori automatici, tende ad attenuare gli effetti di reddito, ma produce al contempo effetti riequilibranti sulla bilancia dei pagamenti. Il pagamento delle imposte è infatti assimilabile alle importazioni, mentre le spese sociali, dal punto di vista regionale, corrispondono ad esportazioni. È evidente che questo meccanismo di aggiustamento può essere rallentato o accentuato attraverso interventi discrezionali da parte dell'operatore pubblico centrale.

In particolare, se l'obiettivo prioritario della Comunità è di stabilizzare il reddito e l'occupazione nelle diverse aree regionali, in particolare in quelle più deboli e maggiormente esposte ai rischi della transizione verso l'Unione monetaria, si deve rilevare come la politica regionale consenta di risolvere simultaneamente anche i problemi di bilancia dei pagamenti di queste aree. Se in una regione si manifesta un eccesso di importazioni rispetto alle esportazioni, i meccanismi automatici di aggiustamento operano attraverso una riduzione del reddito, e quindi delle importazioni. Se la politica della Comunità mira ad evitare che questo effetto si manifesti, attraverso un aumento dei flussi di spesa localizzati nella regione in deficit, il riaggiustamento della bilancia dei pagamenti si realizza ugualmente attraverso un saldo fiscale positivo che compensa l'eccedenza dei pagamenti privati rispetto agli introiti di valuta nella regione in questione. Evidentemente, questo risultato può essere conseguito soltanto se le disponibilità di fondi per la politica regionale sono sufficientemente ampie, il che non avviene nella situazione attuale della Comunità.

17. — Le osservazioni precedenti consentono anche di far giustizia di un argomento che mira a salvare la sovranità assoluta degli Stati in materia fiscale, pur procedendo nel cammino verso l'integrazione monetaria. Si sostiene infatti che non è necessario trasferire risorse alla Comunità per consentire un rafforzamento delle politiche comuni; al contrario, è sufficiente un coordinamento delle politiche fiscali nazionali per ottenere gli stessi effetti. Se tutte le politiche fiscali si muovono in senso espansivo, esse si sostengono vicendevolmente, evitando di creare i problemi di bilancia dei pagamenti che sorgono se un solo paese adotta una politica di rilancio della domanda. Parallelamente, le manovre restrittive devono coinvolgere variazioni di bilancio di minor volume, in quanto le esportazioni sono frenate dalla caduta della domanda negli altri paesi della Comunità.

La fragilità di questa argomentazione appare evidente se si analizza la praticabilità politica della proposta. Appare infatti del tutto oscuro attraverso quali meccanismi sia possibile influenzare

i processi di formazione della volontà politica in nove diversi paesi in modo tale che le decisioni di politica fiscale risultino perfettamente coordinate e orientate nella stessa direzione. Ma anche nell'ipotesi, che alla luce dell'esperienza passata appare del tutto irrealistica, che questo si verifichi, non si manifestano gli effetti di sostegno delle aree deboli e di aggiustamento automatico di bilancia dei pagamenti indispensabili per garantire un regolare funzionamento dell'Unione monetaria.

Nello stesso tempo, occorre ricordare che, anche in presenza di una politica fiscale efficace a livello comunitario, l'esigenza di un coordinamento nella gestione dei bilanci nazionali non viene meno, se si vuole evitare il manifestarsi di quel fenomeno che nella letteratura finanziaria viene definito l'«effetto perverso» — o destabilizzante — della finanza locale. Occorre infatti tener presente che, in ogni caso, almeno nella fase iniziale, i bilanci nazionali manterranno una dimensione prevalente rispetto a quella del bilancio comunitario. Un coordinamento delle politiche dei paesi membri è quindi indispensabile per conseguire gli obiettivi che la Comunità nel suo complesso si propone. A questo fine è però necessario che la Comunità non si affidi alla buona volontà dei governi nazionali, ma possa disporre, come si è già ricordato illustrando il modello Musgrave-Oates, di strumenti finanziari (un sistema di *grants*) capaci di influenzare nel senso voluto le scelte dei diversi paesi.

18. — Nello schema teorico di Musgrave-Oates al governo centrale va anche assegnata una responsabilità prevalente per il perseguimento dell'obiettivo redistributivo. Da questa esigenza nasce anche l'attribuzione al livello superiore di governo della gestione dell'imposta personale progressiva sul reddito, che rappresenta lo strumento principe di prelievo per conseguire la distribuzione « ottimale » del reddito. Non è casuale che questo non avvenga — e non si prevede che avvenga in un futuro ravvicinato — nel caso della Comunità europea. L'obiettivo principale della Comunità in questo settore, durante la fase di transizione verso l'Unione economica e monetaria, non è infatti costituito dalla redistribuzione fra gli individui, bensì fra le aree. Da questo punto di vista non è necessario che la Comunità possa disporre, come mezzo di finanziamento, di un prelievo a struttura fortemente progressiva. D'altra parte, se i paesi membri utilizzano questo tipo di imposta, difficilmente si manifestano gli effetti di concorrenza, e i conseguenti trasferimenti di residenza che tendono a svuotare i contenuti di questa politica, dato che la mobilità della popolazione, nella situa-

zione attuale, è ancora assai limitata fra i diversi paesi della Comunità.

Se la fonte principale di finanziamento del bilancio comunitario è rappresentata dall'imposta sul valore aggiunto, il cui gettito è sostanzialmente in linea con le dimensioni del prodotto interno lordo, è dal lato della spesa che si può realizzare la redistribuzione fra aree, caratterizzando le politiche comuni in modo tale da favorire le regioni più deboli. Anche qui occorre tuttavia osservare che la dimensione attuale del bilancio, al di là della sua composizione qualitativa, non è sufficiente per impostare una politica redistributiva capace di rendere non onerosa la transizione verso l'Unione monetaria. E questa considerazione vale indipendentemente dalla disputa che si è aperta fra alcuni paesi e la Commissione sugli effetti del bilancio, su cui ritorneremo, con alcune brevi osservazioni, nella parte conclusiva di questo scritto.

19. — Il fatto che la politica redistributiva rimanga in questa fase attribuita al livello nazionale di governo può tuttavia essere giustificato, nonostante lo scarto apparente rispetto al modello, sulla base di alcuni importanti considerazioni di efficienza. Negli Stati europei il peso rilevante assegnato all'obiettivo della giustizia sociale in senso lato — accompagnato dal venir meno di ogni vincolo di equilibrio di bilancio dato che il disavanzo viene finanziato attraverso emissioni monetarie — rende difficile la gestione del sistema economico attraverso un'efficace politica di stabilizzazione a livello macro. La soluzione di tutti i conflitti sociali viene infatti a gravare sull'operatore pubblico, che deve sobbarcarsi il compito di provvedere alla difesa di tutti i ceti deboli, o presunti tali. Lo Stato, nelle sue diverse articolazioni, tende ad assumere sempre di più il ruolo di pagatore di ultima istanza, rinunciando a svolgere una mediazione fra i diversi interessi conflittuali che si manifestano nel corpo sociale. Da qui l'espansione continua della spesa pubblica, sollecitata dalla perenne rincorsa fra i diversi gruppi che mirano a ristabilire le condizioni di partenza, alterate dalla concessione di ulteriori privilegi a favore di una determinata categoria; e, d'altro lato, il tentativo, ben più agevole per chi non dispone di soli redditi da lavoro dipendente, di ricostituire una gerarchia nelle retribuzioni nette attraverso il fenomeno dell'evasione fiscale. Lo Stato assiste impotente allo scatenarsi di questa rissa fra le corporazioni, che genera un divario crescente fra entrate e spese. Questo disavanzo, a sua volta, viene coperto con creazione di moneta che alimenta il processo inflazionistico. E con questo prelievo surrettizio si ristabilisce — precariamente — l'equilibrio del sistema, mentre gli obiettivi perseguiti di una mag-

giore giustizia sociale vengono frustrati dagli effetti distributivi perversi di questo tipo di imposta.

Nella definizione del ruolo del bilancio comunitario si è visto, al contrario, come ad esso debba essere affidata la funzione di stabilizzazione e di redistribuzione fra aree, mentre rimane compito dei bilanci nazionali far fronte a quelle spese con più forte incidenza redistributiva fra gli individui. Le pressioni che provengono dalla società tendono, in questo caso, a scaricarsi sugli enti sub-centrali che — nella prospettiva qui suggerita di un'evoluzione dello SME in una vera e propria Unione monetaria — non dispongono più della possibilità di gestire la politica monetaria ed, in conseguenza, di coprire i disavanzi con la tassa inflazionistica. Si prefigura quindi la possibilità di un risanamento della finanza pubblica in quanto il livello di governo che controlla la moneta non opera direttamente nel settore della politica sociale in senso lato, e può quindi indirizzare la propria condotta di politica fiscale sulla base degli obiettivi macroeconomici che intende perseguire; d'altro lato i governi regionali possono adottare politiche sociali più incisive soltanto inasprendo il livello di tassazione — o riducendo il livello di altre spese —, e rendendo quindi palese il costo, in termini politici, delle scelte che necessariamente un sistema di finanza in equilibrio impone.

Nello stesso tempo viene smentita la tesi secondo cui, in una Unione monetaria, vi sarebbe un appiattimento verso il basso dei diversi sistemi nazionali di valori sociali, in quanto i paesi con una minore propensione ad attuare politiche socialmente avanzate si ritroverebbero avvantaggiati nella concorrenza, e viceversa per i paesi più progressisti, che pagherebbero con più alti tassi di inflazione la politica di incisive riforme sociali. In realtà è noto che l'inflazione non ha mai premiato le classi più deboli, e che nessuna profonda trasformazione sociale è possibile in un contesto minato da un simile flagello. Ma, al di là di questo, occorre ricordare che la tesi in questione è priva di fondamento in un'Unione monetaria, in cui gli Stati membri hanno perso il diritto sovrano di battere moneta. In questo caso non si può barare al gioco e le riforme si possono fare soltanto se si dispone della forza politica necessaria per mediare fra interessi contrapposti e se la politica redistributiva significa in concreto — e non soltanto in apparenza — un trasferimento di reddito a favore delle classi più deboli, finanziato con un prelievo di risorse a carico delle classi privilegiate.

Infine, si deve sottolineare che finanza in equilibrio non significa rinuncia da parte degli enti sub-centrali alla possibilità di indebitamento. Essi sono in grado di indebitarsi soltanto se dispongono di un credito adeguato per finanziarsi sul mercato co-

mune dei capitali. Il che implica che il prestito venga utilizzato in modo produttivo, e non per sostenere il consumo presente a scapito del consumo futuro. Come ha mostrato Ingram, fenomeni di questo tipo si sono verificati storicamente nell'ambito della federazione americana e, più recentemente, nel caso di Portorico, che ha potuto approvvigionarsi per parecchi decenni sul mercato dei capitali di New York.

20. — Resta infine da discutere brevemente il problema della funzione allocativa. Si è visto che in un sistema federale la produzione di beni pubblici deve essere suddivisa fra il governo centrale e i livelli inferiori di governo, a seconda dell'area in cui si manifestano in misura prevalente i benefici. Il criterio economico per decidere se un determinato bene deve essere prodotto da parte della Comunità o da parte degli Stati membri è costituito principalmente dall'esistenza di economie di scala e/o di effetti esterni. Su questa base è possibile procedere ad un esame sistematico delle diverse funzioni, per valutare quali siano effettivamente attribuibili al livello di governo costituito dalla Comunità. È d'altra parte evidente che, anche in questo caso, i criteri di valutazione economica sono necessari, ma non sufficienti. L'esempio classico è rappresentato dalla difesa, che costituisce il caso tipico di un bene pubblico federale, ma la cui attribuzione al livello comunitario incontra notevoli difficoltà di ordine politico.

21. — Le considerazioni svolte in precedenza ci hanno consentito di mettere in evidenza il ruolo strategico che deve svolgere il bilancio della Comunità, in particolare durante la fase di transizione dallo SME all'Unione monetaria. Ma per giungere ad una decisione politica in ordine alla dimensione adeguata del bilancio comunitario, è necessaria una informazione quantitativa, in quanto la volontà di procedere in questa direzione rischia di rimanere paralizzata dall'ignoranza delle trasformazioni necessarie per conseguire questo obiettivo.

Un contributo importante alla conoscenza di questi problemi è rappresentato dal rapporto della Commissione Mac Dougall. Studiando l'esperienza di alcuni Stati federali e unitari, esso contribuisce a mettere in luce l'importanza della funzione redistributiva interregionale della finanza pubblica. La Tav. 1 offre una indicazione sulla misura in cui vengono ridotti i differenziali di reddito medio pro-capite all'interno dei paesi presi in considerazione. La percentuale media di livellamento delle diseguaglianze interregionali nei sette paesi è pari a circa il 40%, con l'Australia e la Francia al di sopra e gli Stati Uniti e la Germania al di sotto della media. Pure l'Italia, anche se in misura più ridotta, si

TAVOLA 1.
Percentuale di riduzione delle disparità di reddito interregionale per intervento delle finanze pubbliche centrali o federali.

	Media delle riduzioni registrate nelle singole regioni per le disparità pro-capite dei redditi personali (regioni non ponderate con il numero degli abitanti)	Variazioni conseguenti agli interventi di finanza pubblica nel coefficiente di Gini relativo alle disparità regionali di reddito personale (regioni ponderate con il numero degli abitanti)
<i>Federazioni</i>		
Germania	29	39
Australia	53	53
Canada	32	28
USA	28	23
Media delle Federazioni	35	36
<i>Stati a struttura unitaria</i>		
Francia	54	52
Italia	47	44
Regno Unito	36	31
Media degli Stati a struttura unitaria	46	42
Media delle Federazioni e degli Stati a struttura unitaria	40	39

Fonte: *Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration*, Brussels, 1977, vol. I: *General Report*, p. 30.

colloca al di sopra della media. I flussi della finanza pubblica influenzano gli standards di vita regionali sia direttamente attraverso il prelievo di imposte e i trasferimenti alle famiglie, sia indirettamente attraverso trasferimenti fra i diversi centri di governo, sia attraverso l'offerta differenziata di servizi pubblici. Il confronto viene effettuato fra il reddito medio pro-capite regionale e i livelli che risultano tenendo conto dei prelievi, dei trasferimenti e dell'offerta di servizi pubblici.

Questo effetto redistributivo del bilancio centrale produce effetti economici di rilievo per le aree regionali. I trasferimenti interregionali di reddito attraverso la finanza pubblica riflettono il fatto che nelle regioni più ricche si manifesta una eccedenza del prelievo fiscale rispetto alla spesa, che aiuta a sostenere il surplus di parte corrente nella bilancia regionale dei pagamenti. Nelle regioni deboli, viceversa, l'eccesso delle importazioni rispetto alle esportazioni viene almeno in parte « finanziato » attraverso l'ec-

cedenza della spesa pubblica rispetto al prelievo fiscale. Si manifesta quindi un trasferimento reale di risorse dalle aree forti alle aree povere. I dati della Tav. 2, che riguardano alcune regioni della Francia, della Repubblica Federale Tedesca, dell'Italia e del

TAVOLA 2.
Saldo della finanza pubblica e della bilancia dei pagamenti (in percentuali del prodotto regionale lordo).

	Deflusso (—) o afflusso (+) dei fondi pubblici	Eccedenza (+) o disavanzo (—) delle partite correnti della bilancia dei pagamenti
<i>Regioni o Länder relativamente poveri</i>		
<i>Germania (media 1968-70)</i>		
Bassa Sassonia	+ 3,4	— 6,5
Schleswig-Holstein	+ 6,0	— 9,8
Saar	+ 9,0	—13,6
<i>Francia (1972)</i>		
Bretagna	+11,0	—15,0
<i>Regno Unito (1964)</i>		
Galles	+ 7,8	—12,1
Scozia	+ 6,1	— 7,8
Irlanda del Nord	+16,1	—21,7
<i>Italia (media 1971-73)</i>		
Umbria	+ 7,8	—17,4
Abruzzi	+14,8	—14,8
Basilicata	+28,0	—42,3
Calabria	+23,5	—25,8
<i>Regioni o Länder relativamente ricchi</i>		
<i>Germania (media 1968-70)</i>		
Baden-Württemberg	— 5,9	+ 7,9
Renania del Nord, Vestfalia	— 4,5	+ 5,2
Assia	— 2,9	+ 2,2
<i>Regno Unito (1964)</i>		
South East	— 4,8	+ 2,4
West Midlands	— 2,9	+ 3,2
<i>Italia (media 1971-73)</i>		
Piemonte	— 7,4	+10,9
Lombardia	—11,1	+15,3
Liguria	— 4,4	+12,6

Fonte: *General Report*, cit., p. 33.

Regno Unito, servono a dare un'idea dell'ordine di grandezza di questo fenomeno. Nonostante le incertezze metodologiche di queste valutazioni (ad esempio, per l'Italia il deficit del bilancio pubblico centrale è distribuito fra le regioni sulla base del prodotto regionale), dalla tavola appare la consistenza empirica della tesi formulata da Kaldor relativamente al ruolo della finanza pubblica nella soluzione dei problemi di bilancia regionale dei pagamenti (definita come differenza fra prodotto e spesa regionale).

Inoltre, di notevole rilievo è pure la funzione di stabilizzatore automatico del reddito che ha il sistema fiscale. Se varia una componente interna della domanda, e quindi il reddito, dato che il gettito fiscale tende a seguire direttamente l'andamento dei livelli di attività produttiva, mentre alcune componenti della spesa (in particolare, nel settore della sicurezza sociale) variano in senso inversamente proporzionale, il funzionamento della finanza pubblica tende ad attenuare automaticamente le fluttuazioni nei livelli di reddito e di occupazione. La situazione è diversa nell'ipotesi che vari la domanda esterna. Se, ad esempio, le esportazioni diminuiscono, la stabilizzazione automatica tende a frenare l'operare degli effetti di reddito, che consentirebbero di coprire almeno in parte, attraverso una riduzione delle importazioni, il disavanzo di bilancia commerciale. In una regione all'interno di uno Stato, accanto ai meccanismi interni di stabilizzazione automatica del reddito che agiscono attraverso il bilancio pubblico centralizzato, opera, come si è visto, un meccanismo di stabilizzazione automatica della bilancia dei pagamenti, in quanto si riducono i pagamenti al centro per imposte ed aumentano le entrate per trasferimenti. Valutazioni empiriche intorno a questi effetti sono piuttosto difficili. Nel caso della Francia e del Regno Unito si è stimato che le contrazioni di reddito dovute ad una caduta delle esportazioni regionali sono compensate, in una misura compresa fra il 50% e il 66%, attraverso i meccanismi di natura fiscale.

22. - Dopo aver richiamato sommariamente alcuni risultati dell'indagine condotta dalla Commissione MacDougall, possiamo procedere rapidamente ad un confronto con la situazione attuale della Comunità.

1) Nel 1975, mentre la spesa pubblica (media ponderata) rappresenta negli Stati membri il 45% del prodotto interno lordo, la spesa pubblica comunitaria è pari allo 0,7% del PIL europeo.

2) Le diseguaglianze fra i diversi paesi della Comunità sono almeno altrettanto ampie come sono in media le disparità esistenti fra le regioni all'interno degli Stati membri. Ma mentre a livello statale la finanza pubblica riduce in media le diseguaglianze nei

redditi pro-capite di circa il 40%, il potere redistributivo fra i paesi membri della finanza comunitaria è molto limitato (l'1% secondo il Rapporto MacDougall), in parte per le ridotte dimensioni del bilancio, in parte per la struttura del bilancio stesso.

3) Parallelemente, mentre flussi netti attraverso la finanza pubblica pari al 3-10% del prodotto regionale, con punte fino al 30%, sono comuni all'interno di uno Stato, consentendo così di finanziare deficit consistenti di bilancia regionale dei pagamenti, questo non avviene a livello comunitario, dove pure non si manifestano gli effetti di stabilizzazione automatica delle fluttuazioni cicliche, che a livello infrastatale compensano, in una misura compresa fra il 50% e il 66%, le variazioni di reddito conseguenti ad una caduta delle esportazioni.

Alla luce di queste considerazioni, quali sono le proposte emerse dall'analisi della Commissione MacDougall? Occorre innanzitutto premettere che essa considera tre scenari possibili per lo sviluppo dell'integrazione europea. In primo luogo, una federazione con un largo settore pubblico in cui la spesa pubblica federale rappresenta una quota del PIL pari al 20-25%, come avviene negli USA e nella Repubblica Federale Tedesca. In secondo luogo, una federazione con un settore pubblico limitato, dell'ordine del 5-7% del PIL o del 7,5-10% se è inclusa la difesa. Caratteristica essenziale di questa seconda ipotesi è che il settore della sicurezza sociale in senso lato rimanga prevalentemente affidato agli Stati membri. Questa dimensione di bilancio viene ritenuta adeguata per garantire « un livellamento geografico della produttività e degli standards di vita e una compensazione delle fluttuazioni temporanee del reddito sufficienti per sostenere un'unione monetaria ». Il terzo scenario viene definito come il « periodo dell'integrazione pre-federale », durante il quale viene gradualmente sviluppata la struttura istituzionale della Comunità, grazie anche all'elezione diretta del Parlamento europeo. In questo caso si prevede che la spesa pubblica al livello della Comunità cresca fino al 2-2,5% del PIL europeo.

È su questo terzo scenario che si concentra l'attenzione degli estensori del rapporto. In merito, essi avanzano ipotesi dettagliate, che è opportuno riportare per esteso.

« a) La Comunità è già, e lo diventerà sempre di più sulla base dei piani esistenti, coinvolta nella politica di aiuti allo sviluppo. Vi è spazio per trasferimenti dal livello nazionale a quello comunitario per un ammontare di circa 2-4 miliardi di unità di costo. Si potrebbero così conseguire economie di scala riducendo i costi amministrativi sia per il paese donatore che per quello che riceve gli aiuti ed aumentando la consistenza degli aiuti ricevuti

in quanto viene distribuita l'area di raccolta su uno spazio più vasto.

b) Noi non riteniamo che vi sia una giustificazione in questa fase — ma le circostanze potrebbero cambiare — per un rilevante impegno della Comunità nel settore dei servizi sociali, che rappresentano più del 50% della spesa pubblica totale degli Stati membri, con la possibile eccezione dell'istruzione professionale e dell'assicurazione contro la disoccupazione — vedi sotto e) 2)

3) —. La Comunità è interessata in questioni come gli standards di insegnamento delle lingue europee, il riconoscimento reciproco dei titoli di studio e la reciprocità nei servizi sanitari e della sicurezza sociale, ma questi impegni non implicano larghe disponibilità di denaro pubblico.

c) Si dovrebbe provvedere ad attuare risparmi ovunque possibili, ad esempio in agricoltura e, anche se di importi meno rilevanti, attraverso uno sfruttamento delle economie di scala, ad esempio, nelle tecnologie avanzate, attraverso una rappresentanza politica comune nei paesi terzi di più ridotte dimensioni etc.

d) Nei settori industriali al di fuori dell'agricoltura, per cui l'intervento della Comunità è previsto o prevedibile (per esempio, siderurgia, pesca, energia, certi settori in declino), l'ammontare dei sussidi diretti di bilancio non dovrebbe risultare molto elevato. Ma non devono essere confuse con le spese di bilancio le somme molto più ampie che, prese a prestito sul mercato dei capitali direttamente dalla Comunità o con la garanzia della Comunità, potrebbero in alcuni casi risultare appropriate.

e) È nell'area delle politiche strutturali, cicliche, regionali e dell'occupazione che si manifesta, a nostro avviso, la maggiore necessità di una spesa sostanziale da parte della Comunità. Lo scopo di queste politiche dovrebbe essere prevalentemente quello di aiutare a ridurre le differenze interregionali nella dotazione di capitale e nella produttività. Noi abbiamo considerato sei alternative: 1) una partecipazione, più estesa rispetto alla situazione attuale, della Comunità negli aiuti della politica regionale (incentivi alla occupazione o agli investimenti, infrastrutture pubbliche, sviluppo urbano); 2) una partecipazione, più estesa rispetto alla situazione attuale, della Comunità nelle politiche di mercato del lavoro (includere l'istruzione professionale e altre misure destinate a favorire l'occupazione); 3) un fondo comunitario per la disoccupazione organizzato nel modo suggerito dal rapporto Marjolin, con una parte di contributi relativi ai lavoratori occupati che affluiscono alla Comunità e una parte dei sussidi ai disoccupati che provengono dalla Comunità. Questo non significa che debbano necessariamente aumentare la spesa pubblica totale o i contributi

pagati nella Comunità nel suo insieme. A parte il vantaggio politico di mettere il cittadino in contatto diretto con la Comunità, il fondo potrebbe avere effetti redistributivi significativi e contribuirebbe anche a bilanciare le fasi recessive temporanee in singoli Stati membri, avvicinando parzialmente l'obiettivo della messa in atto dei meccanismi necessari per sostenere un'unione monetaria; 4) una politica limitata di integrazioni di bilancio per gli Stati membri molto deboli per elevare la loro capacità fiscale almeno al 65% della media comunitaria e per assicurare che i loro servizi pubblici e la sicurezza sociale non siano molto inferiori a quelli della maggior parte della Comunità; 5) un sistema di contributi ciclici ai governi regionali o locali che dovrebbero dipendere dalle condizioni economiche regionali; 6) uno 'strumento finanziario per favorire la convergenza congiunturale' che aiuti a prevenire che acuti problemi congiunturali per gli Stati membri deboli provochino accresciute divergenze economiche.

Noi riteniamo che una scelta fra queste sei possibilità, o loro varianti, che implichi una spesa di bilancio dell'ordine di 5-10 miliardi di unità di conto in media per anno, possa incominciare ad essere considerata economicamente significativa. Un 'pacchetto' di 10 miliardi di unità di conto potrebbe ridurre le disegualianze negli standards di vita fra gli Stati membri in una misura pari a circa il 10%, in confronto ad una misura pari a circa il 40% per la media dei paesi presi in considerazione, e potrebbe essere considerato un punto di partenza accettabile.

Laddove, fra le possibilità prese in considerazione (al di fuori del proposto fondo per la disoccupazione), sono previsti dei sussidi, essi dovrebbero risultare nella misura massima possibile 'cost-effective'. Questo potrebbe implicare, per esempio, l'impiego di sussidi specifici incentivanti (provvedendo la Comunità una quota del costo totale), che prevedano l'uso di quote variabili fra l'80% e il 20% per gli Stati o le regioni più poveri e più ricchi, in modo che il denaro affluisca dove è più necessario; e possibilmente l'imposizione di vincoli di carattere macroeconomico (in termini di inflazione, di politica monetaria etc.) per alcuni sussidi, per accrescere la possibilità che ne risulti una maggiore convergenza economica.

Il costo *netto* delle proposte, precedentemente illustrate, tenendo conto dei risparmi, delle economie di scala, e dei puri trasferimenti di spese dal livello nazionale a quello comunitario, come pure degli effetti favorevoli che si prevedono in termini di tasso di sviluppo e di stabilità del prodotto lordo comunitario, non dovrebbe accrescere la spesa pubblica complessiva della Comunità a tutti i livelli come quota del prodotto reale di più di un punto

percentuale. Tenendo conto dei trasferimenti di spesa dal livello nazionale a quello comunitario, il bilancio della Comunità dovrebbe crescere dallo 0,7% del PIL europeo al 2-2,5% ».

Le conclusioni che emergono dal rapporto sono dunque di notevole rilievo: con un aumento di un punto percentuale della spesa pubblica complessiva a livello europeo è possibile rendere efficaci le politiche comuni in modo tale da garantire la convergenza delle diverse economie e non onerosa la transizione dalle monete nazionali alla moneta europea per le economie più deboli.

23. — Possiamo a questo punto trarre alcune conclusioni dall'analisi svolta. La creazione del Sistema monetario europeo rappresenta un contributo importante allo sviluppo del processo di integrazione europea in quanto costituisce una inversione della tendenza generata dalla fluttuazione dei cambi che, dopo aver praticamente distrutto il Mercato comune agricolo, rischiava di portare alla disgregazione del Mercato comune industriale. Occorre comunque ribadire che lo SME non è un punto di arrivo, ma soltanto un punto di partenza.

Il suo limite principale deriva dal fatto che si tratta di una pseudo-unione monetaria, ossia di un accordo che mira a stabilire delle parità fisse mantenendo la sovranità monetaria dei diversi paesi che ad esso aderiscono. Ma un sistema di cambi fissi, con pluralità di istituti di emissione, è destinato a lungo andare al fallimento in quanto la politica monetaria non può garantire sia la stabilità interna che l'equilibrio nei conti con l'estero, e dato che è improbabile che le banche centrali rinunzino a perseguire l'obiettivo della stabilità interna solo per tener fermo il cambio, gli squilibri di bilancia dei pagamenti sono, a cambio fisso, inevitabili e non possono non tradursi, prima o poi, in una modifica delle parità.

Si tratta quindi di passare dalla pseudo-unione all'Unione monetaria vera e propria, in cui esiste una sola politica monetaria e una sola banca centrale, e il problema dell'equilibrio della bilancia dei pagamenti si pone soltanto per gli scambi dell'Europa nel suo complesso con il resto del mondo. Lo SME può avere possibilità di successo soltanto se viene considerato come una fase transitoria in vista della creazione dell'Unione monetaria. Ma è di estrema importanza che questo esito del processo venga definito con chiarezza, il che implica che venga fissata una scadenza per il varo della moneta europea. È questa l'unica via per attuare un radicale rovesciamento delle aspettative, che rappresenta una condizione necessaria per la ripresa di un processo di crescita stabile.

La fissazione dell'obiettivo della moneta europea deve tuttavia essere accompagnata da uno sviluppo effettivo delle politiche comuni, se si vuole garantire un'equa distribuzione dei costi della transizione in modo tale che essa non risulti eccessivamente onerosa per le economie più deboli. È da questo punto di vista che si pone il problema della finanza pubblica comunitaria. Oggi il bilancio della Comunità è di dimensioni insufficienti per garantire una effettiva capacità di governo dell'economia europea. Occorre quindi accrescere la spesa comunitaria, soprattutto nel settore delle politiche strutturali, con un forte orientamento verso il riequilibrio regionale. Soltanto in questo modo è possibile garantire una effettiva convergenza delle diverse economie e il funzionamento dei meccanismi di aggiustamento delle bilance regionali dei pagamenti senza che i paesi deboli debbano ricorrere a politiche restrittive del reddito e dell'occupazione. L'importanza del rapporto MacDougall sta nell'aver indicato, con precisione quantitativa, che un aumento delle dimensioni del bilancio comunitario fino al 2,5% del PIL europeo è sufficiente per conseguire questi risultati. Si tratta inoltre di un obiettivo realistico, in quanto importa un aumento della spesa pubblica complessiva a tutti i livelli dell'1%, tenendo conto dei trasferimenti di funzioni di spesa dal livello nazionale a quello comunitario.

Si deve d'altra parte tener presente che il problema del bilancio comunitario è comunque all'ordine del giorno in quanto, anche sulla base dell'attuale lenta dinamica delle spese, si prevede che le fonti di entrata risulteranno insufficienti a partire dal 1981. In questa situazione già da parte di alcuni paesi è stato dato avvio al tentativo di ricondurre in equilibrio il bilancio attraverso una riduzione delle spese, svuotando così di significato le politiche comuni. Un primo segno concreto di questo orientamento si può cogliere nella decisione del Consiglio dei ministri relativa al progetto di bilancio per il 1980 proposto dalla Commissione, in cui sono state radicalmente tagliate le spese per la politica regionale. È chiaro che questa linea politica è in contrasto con le esigenze di uno sviluppo equilibrato dello SME verso l'obiettivo di una vera e propria Unione economica e monetaria. Questa tendenza deve quindi essere radicalmente rovesciata per imporre un'espansione del bilancio comunitario, affrontando fin d'ora con chiarezza il problema delle nuove fonti di entrata per evitare che il ricorso a contributi nazionali — come è stato suggerito da alcuni governi — possa intaccare il principio, sancito dalla decisione sulle risorse proprie, dell'autonomia finanziaria della Comunità.

La linea seguita dai paesi deboli dello SME (in particolare, dall'Italia e dal Regno Unito) è stata invece quella di puntare ad

ottenere una compensazione finanziaria sulla base di una valutazione contabile dei costi e dei benefici che derivano ai diversi paesi con la struttura attuale di bilancio. Soprattutto nel caso italiano « questa decisione — come osserva Ruffolo — costituisce un altro grave passo falso. Infatti essa imposta il problema della politica comunitaria italiana non in termini di valutazioni economiche delle politiche della CEE, ma in puri termini contabili, di *do ut des* finanziario. Ora la Commissione, nel rapporto preparato per il Consiglio, ha dimostrato che negli ultimi anni l'Italia, a differenza dell'Inghilterra, ha ricevuto dalla CEE più di quanto ha dato. È vero che gli italiani avevano insistito sulla necessità di accertare anche gli effetti economici della strategia comunitaria. Ma, ponendo in primo piano il contenzioso finanziario, si è finito per porre in secondo piano proprio il problema fondamentale ». E questo problema fondamentale consiste nel rafforzamento delle politiche comuni — che è necessario oggi e lo sarà ancora di più domani con l'allargamento della CEE a Grecia, Spagna e Portogallo —, attraverso gli strumenti e secondo le indicazioni che emergono dal Rapporto MacDougall.

È comunque evidente che il conseguimento di questi traguardi è legato al rafforzamento istituzionale della Comunità, ossia allo sviluppo di istituzioni a livello europeo capaci di garantire il governo dell'Unione economica e monetaria. Senza entrare in questa sede nel merito della questione, è sufficiente osservare che questo sviluppo è reso possibile dalla trasformazione democratica della Comunità avviata con l'elezione diretta del Parlamento europeo. Spetta quindi alle forze politiche e sociali battersi, nel corso della prima legislatura del nuovo Parlamento, per questo obiettivo strategico da cui dipende il successo dell'Unione economica e monetaria e la garanzia dell'irreversibilità del processo di unificazione politica dell'Europa.

Nota su Kant e il modello della società futura

LUCIO LEVI

Uno degli aspetti più evidenti della decadenza della cultura politica nel nostro tempo consiste nell'incapacità del pensiero dominante di pensare, in connessione con i problemi posti dalla storia contemporanea, agli obiettivi di emancipazione umana, che hanno ispirato i grandi movimenti rivoluzionari liberale, democratico, socialista e comunista. Le ideologie tradizionali rivelano sempre più i loro limiti nel prevedere e nel controllare i maggiori fatti politici ed economici della nostra epoca, che hanno assunto ormai dimensioni planetarie. Tanto le categorie tradizionali di analisi storico-sociale, quanto i modelli politico-istituzionali ereditati dal passato si dimostrano inadeguati a comprendere e a dominare la realtà di un mondo sempre più interdipendente nelle sue parti e tendente in modo irresistibile verso l'unificazione. Condizionate dalla lotta per il potere nell'ambito dei singoli Stati, le ideologie liberale, democratica, socialista e comunista sono state costrette a sacrificare la loro ispirazione internazionalistica agli egoismi nazionali. D'altra parte, esse sono talmente permeate dalla tradizione di divisione, che ha caratterizzato tutta la storia del genere umano e che è culminata nell'organizzazione dell'Europa in Stati nazionali, che si trovano impreparate ad affrontare i problemi nuovi posti dalla fase supernazionale del corso della storia, dimostrando così di avere esaurito la loro originaria tensione innovatrice. La crisi delle ideologie si esprime soprattutto nell'incapacità di progettare la forma che dovrà assumere la società futura e nella scomparsa dei grandi principi dalla lotta politica. E, nello stesso tempo, si riflette in uno dei caratteri che accomuna le società che hanno maggiormente sviluppato il processo di industrializzazione: la mancanza di finalità.

Eppure, la nascita e lo sviluppo delle ideologie liberale, democratica, socialista e comunista fu accompagnata dalla convinzione che la storia potesse essere oggetto di comprensione razionale e di controllo consapevole. Le più vive correnti ideali del mondo moderno, nel loro periodo creativo si presentavano come concezioni politiche dotate di un punto di vista autonomo sui valori, sulle istituzioni, sulla società e sul corso storico e quindi capaci di indicare non solo la strada che conduce all'emancipazione umana, ma anche le forze sociali e politiche, che, spinte dai loro stessi interessi, avrebbero lottato per quell'obiettivo. In sostanza, ognuna di queste correnti politiche fondava la propria azione sul solido terreno di un modello di società e di Stato da costruire, che includeva l'indicazione non solo dei fini e dei contenuti, ma anche degli strumenti e delle istituzioni.

* * *

In effetti, l'elaborazione di modelli corrisponde a un'esigenza della ragione, di cui Kant ha illustrato in modo rigoroso il significato e la portata. Leggiamo nella *Critica della ragion pura*: « Chi volesse trarre dall'esperienza i concetti della virtù... farebbe della virtù un nome vano ed equivoco, variabile secondo i tempi e le circostanze, e non adoperabile come regola ». Kant prosegue poi, affermando incisivamente: « Il fatto che un uomo non agirà mai in modo adeguato al contenuto dell'idea pura della virtù, non dimostra per nulla un che di chimerico in tale pensiero. Perché sempre egualmente mediante questa idea è possibile ogni giudizio sopra il valore o disvalore morale; e però essa sta necessariamente a fondamento di ogni approssimazione alla perfezione morale, per quanto anche gl'impedimenti, il cui grado non è determinabile, proprii dell'umana natura, possano tenercene discosti »(1).

L'utilizzazione di modelli ideali, non tratti dall'esperienza, ma elaborati autonomamente dalla ragione, che è necessaria per valutare e per orientare la condotta individuale, è altrettanto indispensabile per avere criteri di giudizio sulle forme della convivenza politica e per poterle migliorare. Ecco quanto scrive Kant a proposito della *Repubblica* di Platone: « La *Repubblica* platonica è diventata proverbiale come un preteso esempio, che salti agli occhi, di perfezione fantastica, che non possa avere sua sede se non nel cervello del pensatore sfaccendato; e il Brucker trova ridicola

(1) I. KANT, *Critica della ragion pura* (1781), trad. ital., Bari, 1910, vol. I, p. 292.

l'affermazione del filosofo, che un principe non possa mai ben governare se non è a parte delle idee. Se non che si farebbe meglio a insistere di più sopra questo suo pensiero e (dove il grand'uomo ci lascia senza il suo aiuto) metterlo in luce con nuove cure, anzi che metterlo da parte come inutile sotto l'assai miserabile e vergognoso pretesto della sua inattuabilità. Una costituzione della maggior libertà umana secondo leggi, che facciano che la libertà di ciascuno possa coesistere con quella degli altri (non della maggior felicità, perché questa già ne seguirà da sé), è pure per lo meno un'idea necessaria, che dev'essere a fondamento non solo del primo disegno di una costituzione politica, ma di tutte le leggi, e in cui si deve, da principio, astrarre dagli ostacoli presenti, che probabilmente non derivano inevitabilmente dalla natura umana, quanto piuttosto dall'inosservanza delle idee vere in materia di legislazione. Niente infatti può trovarsi di più dannoso e di più indegno di un filosofo, che quel triviale appello a una presunta esperienza contraria, che per altro non sarebbe punto esistita, se a tempo opportuno si fossero avute quelle istituzioni secondo le idee e se, in luogo di queste, concetti, rozzi appunto perché presi dall'esperienza, non avessero frustrato ogni buona intenzione. Quanto più la legislazione e il governo fossero ordinati in accordo a tale idea, tanto più rare sarebbero le pene; ed è perfettamente ragionevole pensare, che (come Platone asserisce) in un ordinamento perfetto di quelli, le pene non sarebbero più necessarie. Ora, sebbene quest'ultimo caso non possa mai aver luogo, è tuttavia interamente esatta l'idea, che pone questo *maximum* come archetipo, per portare, alla sua stregua, la costituzione legale degli uomini sempre più accosto alla maggiore perfezione possibile. Giacché quale sia per essere il grado supremo, a cui l'umanità debba arrestarsi, e quanto grande, quindi, il distacco che necessariamente rimanga tra l'idea e la sua attuazione, nessuno può o deve determinarlo, appunto perché si tratta di libertà, che può superare ogni limite che le si voglia assegnare » (2).

* * *

I modelli costituiscono dunque indispensabili termini di confronto per formulare un giudizio non solo sulle costituzioni, ma sulla stessa legislazione degli Stati, per valutare cioè non solo il grado di approssimazione delle forme storiche di organizzazione

(2) *Ibid.*, pp. 293-94.

politica rispetto all'idea dell'« ordinamento perfetto », ma anche la funzione di ogni azione politica rispetto a quell'obiettivo. In particolare, consentono di accertare se una determinata azione è compatibile o meno con quel fine e se ha consentito di compiere dei progressi in quella direzione. In effetti, senza un costante riferimento al fine, il progresso non può essere misurato. I modelli sono dunque come la stella polare, che permette di stabilire il senso della navigazione notturna. Fuori di metafora, sono un punto di riferimento che illumina la storia nel suo divenire. Di conseguenza, il loro ruolo assume il massimo rilievo proprio in relazione ai problemi dell'azione politica. In definitiva, costituiscono una dimensione necessaria dell'azione politica, la quale, per sua natura, è proiettata sul futuro e quindi non può fare a meno di un termine di confronto per stabilire il significato e la direzione delle scelte politiche.

Come sosteneva Platone e fu ribadito da Kant, gli stessi uomini politici, che si propongono di migliorare le condizioni della convivenza sociale, devono conoscere la soluzione dei problemi posti dalla storia e quindi gli strumenti per assoggettare i processi sociali alla programmazione umana. E questo non è possibile senza un modello, cioè senza inquadrare le soluzioni proposte nella prospettiva di un progetto di lungo periodo di trasformazione della società. Non c'è dubbio infatti che un'azione non adeguatamente illuminata da uno scopo finale e orientata da una teoria conduce facilmente fuori strada.

D'altra parte, è inevitabile che, senza un modello della società futura, tenda a imporsi come punto di riferimento per valutare la società e lo Stato quello definito dai gruppi di potere dominanti, i quali sono intenti soprattutto a difendere i loro privilegi e a giustificare il loro potere. « Il possesso della forza », ha scritto Kant, « corrompe inevitabilmente il libero giudizio della ragione » (3). Di conseguenza, i grandi ideali politici sono trasformati dagli uomini di governo in strumenti di potere, con la funzione di legittimare l'ordine costituito.

Tuttavia la formulazione del modello della società futura è un compito della massima difficoltà, perché richiede che si determini la fisionomia di un nuovo mondo contro l'inerzia delle forme di coscienza e delle istituzioni del passato, e un'operazione rischiosa, perché i pericoli di errore sono grandissimi. Il modello della so-

(3) I. KANT, *Per la pace perpetua* (1795), trad. ital. in *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, a cura di N. Bobbio, L. Firpo, V. Mathieu, Torino, 2ª ed., 1965, p. 316.

cietà futura è un « criterio regolativo » o un'« idea-limite », cioè la definizione di un punto di arrivo, al quale le formazioni sociali storicamente determinate si possono avvicinare, procedendo per successive approssimazioni, senza mai poterlo raggiungere interamente.

Nel corso del 18° secolo l'analisi della società si è arricchita della consapevolezza del carattere storico dei fatti sociali; la storia è diventata il fondamento della concezione della realtà. Essa conferisce al pensiero utopico un carattere nuovo, che lo differenzia da quello precedente. La filosofia della storia di Kant è una delle espressioni più organiche dell'incontro fra il pensiero utopico e l'idea del progresso storico. In questo contesto, la società si presenta come un mondo incompiuto: il presente è il terreno limitato della realtà esistente e il futuro è il terreno sconfinato delle possibilità.

Per usare una formula hegeliana, riferita alla difficoltà di pensare il « nuovo » nella storia e ai problemi concettuali che emergono in ogni fase di transizione verso una nuova epoca storica, i caratteri del nuovo mondo si manifestano all'inizio attraverso un concetto non ancora sviluppato: « il concetto semplice dell'intero » o « l'intero nell'involucro della sua semplicità » (4). In effetti, il modello è come l'embrione, nel quale sono difficilmente riconoscibili le determinazioni che si manifesteranno nel corso del suo sviluppo. Eppure, tali determinazioni sono presenti *in nuce* fin dall'inizio. A mano a mano che ci si avvicina al fine prefigurato nel modello, i suoi caratteri si precisano progressivamente in connessione con i problemi che emergono nel corso della storia. Ciò che all'inizio si presentava come un'esigenza puramente razionale di una nuova e diversa organizzazione della società tende ad assumere i tratti sempre più definiti di un progetto che identifica anche le condizioni storiche e gli strumenti istituzionali della propria realizzazione.

Per quanto grande sia la distanza che separa l'idea dalla sua attuazione, sarebbe del tutto arbitrario fissare dei limiti, fondandosi sull'esperienza della storia passata, alla lunga marcia di avvicinamento del genere umano verso quel traguardo. La libertà e la ragione costituiscono potenze capaci di trasformare il mondo e di emancipare l'uomo dallo strapotere della natura.

Kant ha giustamente sottolineato che la comprensione del comportamento umano non si può risolvere unicamente nell'orizzonte

(4) G.W.F. HEGEL, *Fenomenologia dello spirito* (1807), trad. ital., Firenze, 1960, vol. I, pp. 9-10.

della scienza, la quale studia le azioni in quanto causalmente determinate. Il contenuto e il senso dell'azione umana non si esauriscono infatti in questo determinismo. La sfera dei bisogni materiali, della sopravvivenza fisica, coincide con il mondo del determinismo, ma esistono sfere autonome di comportamenti che trascendono queste funzioni e sono espressione di un'attività libera e cosciente. Le azioni umane sono eventi condizionati dal punto di vista storico e sociale, ma esse esprimono scelte dei soggetti morali e sono quindi espressione di un altro tipo di determinazione indipendente dalla natura e fondata sull'autonomia della volontà e sulla legge universale della ragione.

Il modello della società futura, così come è stato definito da Kant, non deve essere confuso con l'utopia, nel senso negativo che questo termine ha nel linguaggio comune, cioè con una costruzione arbitraria e astratta, come un espediente per evadere da una realtà politica e sociale giudicata inaccettabile. È un'esigenza della ragione, la quale insegna che cosa manca nella realtà sociale e in quale direzione questa deve mutare. Mette cioè in evidenza la contraddizione tra il mondo della politica e l'ordine della ragione e come deve trasformarsi il primo per essere in accordo con il secondo. Svolge quindi un duplice ruolo: uno negativo, di critica dell'ordine politico esistente, e uno positivo di indicazione di una possibile trasformazione della società. Non è, in altri termini, un semplice mito, ma qualcosa di reale, un fattore essenziale di ogni mutamento storico e quindi un aspetto della realtà storica nel suo divenire. Lo si può osservare operare concretamente nella storia come principio di contraddizione, che sottopone l'ordine costituito a una tensione costante nel senso del cambiamento. Esso ha svolto un ruolo determinante in tutte le trasformazioni rivoluzionarie della storia moderna, soprattutto a partire dalla rivoluzione francese. Si è quindi rivelato come una forza storica, che ha messo in movimento poderose energie trasformatrici, che hanno cambiato la faccia del mondo.

* * *

Ma Kant non si è limitato a indicare l'esigenza teorica e pratica di ricorrere al modello della società futura per orientare il pensiero e l'azione. Egli ha anche dato un contributo fondamentale all'analisi dello stadio finale dell'evoluzione delle forme di organizzazione politica.

Come risulta dal brano sopra riportato della *Critica della ragion pura*, secondo Kant, lo Stato ideale deve garantire la maggiore libertà umana mediante una forma di associazione, nella quale

tutti accettino dei limiti al libero esercizio della loro volontà e della loro azione, che rendano possibile la coesistenza pacifica dei singoli secondo una legge universalmente valida, e nella quale, al limite, le pene non siano più necessarie. Ma il merito di Kant consiste nell'aver iniziato l'esplorazione di una regione sconosciuta, cercando di identificare le caratteristiche della società nella quale si sia affermata la pace, intesa come la condizione che permette di realizzare un ordinamento politico che unisca tutto il genere umano sotto un potere e una legge comuni, in modo da rendere possibile la libertà e l'uguaglianza di tutti gli uomini insieme (5).

Il modello della società futura elaborato da Kant non è una utopia astratta (6), ma ha una relazione con le caratteristiche empiricamente osservabili e descrivibili dei processi politici e sociali e con le leggi che li governano. Indica quindi una possibilità reale di trasformazione della società.

Kant si differenzia dalla maggior parte degli studiosi di politica internazionale, perché individua la fonte della guerra nella sovranità statale. Il suo punto di vista federalistico si distingue da tutte le concezioni utopistiche della politica internazionale, che si attendono la pace dalla collaborazione tra gli Stati, senza mettere in discussione la sovranità, non si rendono conto che tutte le riforme interne dello Stato, che hanno come obiettivo l'umanizzazione della vita politica, sono minacciate dall'anarchia internazionale, e quindi non si pongono il problema della subordinazione degli Stati a una legge comune e a un potere democratico supernazionale. Negli scritti di Kant c'è l'embrione di una teoria empirica delle relazioni internazionali, che finora non è mai stata smentita dalla storia e che permette di spiegare, in primo luogo, perché la trasformazione della struttura degli Stati in senso liberale, democratico o socialista non è stata sufficiente a garantire la pace, e, in secondo luogo, perché la libertà, l'uguaglianza e la giustizia sociale si siano realizzate in modo solo parziale e precario all'interno degli Stati, a differenza di quanto ci si attendeva nell'ambito del pensiero politica dominante nel secolo scorso e nel nostro secolo.

Sulla base di questi presupposti teorici, fondati sull'osservazione empirica di determinate costanti del comportamento politico, che gli hanno permesso di formulare previsioni storiche finora sempre verificate, Kant ha dato un apporto effettivo alla conoscenza della politica internazionale e quindi ha offerto anche un orientamento agli uomini di azione nei loro tentativi spesso falliti, ma

(5) I. KANT, *Per la pace perpetua* cit., pp. 291-301.

(6) Per la distinzione tra « utopia astratta » e « utopia concreta » si veda E. BLOCH, *Das Prinzip Hoffnung*, Frankfurt a.M., 1959.

mai abbandonati, di avvicinarsi all'idea di una comunità internazionale pacifica. Egli ha dato un contributo di grande valore alla definizione dello stadio finale della storia delle forme di convivenza politica con l'elaborazione del modello della federazione mondiale, un modello di organizzazione del sistema politico internazionale, nel quale sono eliminati tutti i rapporti di forza tra gli Stati e sono così riunite le condizioni necessarie a eliminare la violenza dalla storia. Si tratta di un modello che non è abbastanza definito dal punto di vista istituzionale e da quello storico-sociale (quando Kant scriveva, l'età industriale, democratica e nazionale era agli albori) e, per certi aspetti, è incoerente con le sue premesse teoriche (7) e che quindi deve essere sviluppato e completato. Tuttavia, Kant ha definito in modo rigoroso il concetto di pace e ha stabilito un nesso preciso tra questa finalità e l'estensione del diritto a tutte le relazioni sociali, in particolare alla sfera delle relazioni internazionali, in modo che il genere umano possa essere governato da un unico ordinamento costituzionale capace di garantire a tutti gli uomini insieme la libertà e l'uguaglianza.

In definitiva, egli ha identificato nella pace la condizione della piena realizzazione della libertà e dell'uguaglianza e nella federazione mondiale il quadro giuridico e politico nell'ambito del quale è possibile sconfiggere le tendenze bellicose e autoritarie dominanti in un mondo di Stati sovrani. In questo modo egli ha indicato un criterio fondamentale per pensare concretamente l'ordine federale mondiale, la via maestra per realizzare la pace, e ha definito una condizione essenziale dell'emancipazione umana.

* * *

Da ciò emerge quali sono i limiti delle ideologie liberale, democratica, socialista e comunista: esse non controllano tutte le condizioni della loro realizzazione. In effetti, la lotta per la libertà e per l'uguaglianza si è svolta separatamente, nazione per nazione, mentre la divisione del genere umano in Stati sovrani ha impedito che si sviluppasse la lotta per la libertà e per l'uguaglianza di tutti gli uomini. La crisi delle ideologie, che ha dato lo spunto a questa nota, ha la sua radice proprio in questi limiti. Essi impediscono di dominare i problemi di fondo della storia contemporanea.

In effetti, nel nostro secolo la guerra è diventata un fenomeno totale e mondiale e talmente distruttivo per entrambe le potenze (o coalizioni di potenze) in conflitto, che si sta rivelando come uno strumento sempre meno utilizzabile per risolvere i problemi

(7) M. ALBERTINI, *Il federalismo. Antologia e definizione*, Bologna, 1979, pp. 30-31.

internazionali. Nello stesso tempo, il mondo sta diventando sempre più unito. Si è rafforzata, di conseguenza, l'esigenza di un governo e di un piano mondiali, per risolvere i numerosi problemi che hanno assunto dimensioni mondiali. In questa prospettiva, l'organizzazione del mondo in Stati sovrani si presenta come il principale ostacolo alla pace e al progresso. Infine, per quanto riguarda la risposta politica a queste sfide, in Europa, il teatro delle più profonde divisioni che la storia moderna abbia mai conosciuto, si è scelta la via dell'unificazione e, con l'elezione diretta del Parlamento europeo, si è imboccata la strada dell'estensione della democrazia dal piano nazionale al piano internazionale. Si è aperta così una breccia nel bastione della ragion di Stato, contro la quale si sono infrante le ondate dell'internazionalismo liberale, democratico, socialista e comunista. E attraverso questa breccia il popolo europeo potrà entrare in quel settore della vita politica ed economica, che finora è stato il terreno esclusivo dello scontro diplomatico e militare tra gli Stati e della concorrenza anarchica tra le gigantesche concentrazioni capitalistiche multinazionali. L'evoluzione in senso federale della Comunità europea (che non è ancora percepita dal pensiero politico dominante) configura dunque un nuovo modo di organizzare le relazioni tra gli Stati, che rappresenta un modello valido per tutto il mondo e che permetterà all'umanità di affrontare in termini unitari i problemi determinanti per il suo avvenire. L'elezione europea, aprendo la via al superamento degli Stati nazionali, rappresenta dunque la prima grande vittoria del federalismo e segna una tappa nella storia dell'emancipazione umana, una tappa fondamentale nella lotta per espellere la violenza dalla storia e per controllare la sovranità nazionale assoluta, che ha spinto gli Europei a scatenare le guerre mondiali e ha fatto degenerare la democrazia in fascismo e il comunismo in stalinismo.

Così le vicende del nostro secolo sembrano suggerire che si stia avverando la profezia di Kant, secondo la quale solo l'esperienza della negatività della guerra avrebbe indotto gli Stati a rinunciare alla loro « libertà selvaggia » e a piegarsi a una legge comune (8). Di fronte al carattere indivisibile, che ormai ha assunto il destino dell'umanità, allo scopo di favorire il dibattito sulle vie per preparare l'avvenire, di conoscere sempre meglio il futuro possibile della società e di contribuire a costruirlo consapevolmente, è dunque quanto mai opportuno riflettere sul modello kantiano della società futura.

(8) I. KANT, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico* (1784), trad. ital. in *Scritti cit.*, pp. 131-134.

I fatti e le idee

IL SIGNIFICATO POLITICO DEL VOTO SUL BILANCIO AL PARLAMENTO EUROPEO

Nel recente dibattito sul bilancio comunitario si sono confrontati un punto di vista nazionale e un punto di vista europeo. Quello europeo ha vinto. Ciò significa che un embrione di potere politico europeo è già in formazione.

Ricapitoliamo i fatti. Il punto di partenza è il bilancio proposto dal Consiglio, cioè una scelta politica motivata esclusivamente da preoccupazioni di potere di carattere nazionale. È un bilancio simile a quelli che hanno reso impotente e squilibrata la Comunità. Ed ecco i fatti successivi. Primo: il 7 novembre il Parlamento europeo corregge il bilancio con una maggioranza nella quale non figurano né i socialisti francesi né i giscardiani. In quella occasione i primi hanno votato con i gollisti, contro tutti gli altri socialisti; e i secondi con i comunisti francesi, contro gran parte degli altri liberal-democratici (prevalenza del punto di vista nazionale).

Secondo fatto: il Consiglio con l'arroganza di chi ha tutto il potere (o crede di averlo), ribadisce la sua posizione senza tener conto di quella del Parlamento. Terzo fatto: il Parlamento respinge definitivamente il bilancio con la difficile maggioranza necessaria (due terzi). E questa volta i socialisti francesi (salvo la frazione nazionalistica del Ceres) votano come gli altri socialisti, e buona parte dei giscardiani come gli altri liberal-democratici (prevalenza del punto di vista europeo). Il nazionalismo francese in questa votazione resta isolato.

Per una valutazione complessiva bisogna tener presente che per votare contro il bilancio i parlamentari francesi, tedeschi, ecc.

dovevano praticamente votare contro il Consiglio, cioè contro il loro governo nazionale e il ministro che lo rappresentava. E bisogna inoltre tener presente che il Parlamento può non solo respingere il bilancio, ma anche far cadere la Commissione, cioè bloccare l'intero processo dell'esecutivo a due stadi (tre con il Consiglio europeo) della Comunità. Ciò mostra che il potere che si sta formando in seno al Parlamento è quello del controllo democratico del governo della Comunità.

A dispetto delle previsioni di molti « esperti », l'elezione europea comincia dunque a produrre i suoi effetti; e i partiti dovranno tenerne sempre più conto perché la loro fortuna dipende dagli elettori, dal numero dei voti. Su questa base, finalmente, l'Europa diventerà ragionevole. Senza potere europeo bisognava formulare progetti contraddittori (unificazione economica senza quella politica, mercato comune senza moneta europea, politiche comuni senza un bilancio adeguato, e così via) perché passavano solo i progetti accettabili per i governi nazionali.

Ma d'ora in poi — e in prospettiva sempre di più, a mano a mano che il tempo farà il suo lavoro — questi progetti dovranno essere accettabili anche per il Parlamento europeo, cioè per un organismo che ha una base di potere europea. Ne segue che bisogna ormai cominciare a fare del federalismo, perché non siamo più in una situazione in cui c'è un potere esclusivo (quello nazionale): si sta formando infatti, a fianco del vecchio potere nazionale, un nuovo potere, il potere democratico europeo. (dicembre 1979)

m. a.

IL DIBATTITO SULLE ISTITUZIONI IN ITALIA

Il dibattito sulle istituzioni che, anche se è talora temporaneamente soffocato dall'emergere di altri problemi, è comunque costantemente presente sulla scena politica italiana ha le sue origini nella consapevolezza, sempre più diffusa tra le forze politiche, della crescente ingovernabilità del paese, e nella convinzione che per porvi rimedio non siano sufficienti mutamenti della formula di governo, per quanto necessari essi possano essere ritenuti. Di qui i ripetuti appelli alle forze politiche e sociali perché vengano uniti gli sforzi in un grande tentativo di rifondazione che investa, da un lato, la struttura e il funzionamento della pubblica amministrazione e gli orientamenti di fondo della politica economica e che non si fermi, dall'altro, nemmeno di fronte alla prospettiva di riforme costituzionali.

Che questo impegno comune delle forze politiche e sociali sia necessario di fronte alla crisi che investe l'Italia è un dato di fatto. Ma nel dibattito in corso si avverte la mancanza di una seria analisi delle cause dell'ingovernabilità, indispensabile per orientare il dibattito e per impedire che qualunque proposta di riforma si riduca ad uno sterile esercizio di ingegneria — o, peggio, di cosmetica — istituzionale, incapace di risolvere le contraddizioni di fondo che sono all'origine della crisi.

Alcune di queste contraddizioni sono di ordine generale e riguardano tutte le democrazie industrializzate. La loro individuazione presuppone un'analisi delle grandi tendenze storiche che stanno trasformando gli equilibri politici, economici e sociali a livello mondiale: un'analisi che è essenziale, ma che va al di là dell'orizzonte di questo breve documento. Vi è però una contraddizione decisiva che è specifica del nostro paese — o, meglio, dell'area regionale di cui il nostro paese fa parte, e che qui produce effetti più dirompenti che altrove, a causa delle debolezze strutturali del tessuto economico e sociale italiano.

Si tratta della contraddizione che si è venuta acuendo in Europa negli ultimi decenni — in un'epoca cioè nella quale la funzione di governo nei paesi industrializzati tende a coincidere in modo sempre più stretto con la programmazione, seppur nel quadro di un'economia di mercato — tra la dimensione europea del processo economico e dei rapporti di interdipendenza sociale e quella nazionale del processo politico e delle istituzioni alle quali spetta il compito di definire e attuare gli orientamenti generali del programma. Ne consegue che governi e Parlamenti nazionali — e il governo e il Parlamento italiani più degli altri — non sono più in grado di controllare una realtà economico-sociale ormai più grande di loro. È così che, mentre la filosofia della programmazione è diventata patrimonio comune di tutti i partiti europei — indipendentemente dalla loro collocazione nello schieramento politico — il grande sviluppo economico reso possibile dal Mercato comune si è realizzato nella più totale anarchia — quale nessun governo liberistico dell'Ottocento avrebbe tollerato — riducendo a pure petizioni di principio i piani che i governi si sono via via affannati ad elaborare e rendendo inutilizzabili gli strumenti tradizionali della politica economica nazionale.

La realtà parla da sola. Basti ricordare il ruolo giocato nelle economie degli Stati della CEE dalle imprese multinazionali, che possono approfittare della presenza in Europa di politiche e di legislazioni industriali e finanziarie diverse e contrastanti per sottrarsi a qualsiasi controllo da parte del potere politico e per esercitare un'azione fortemente destabilizzante dell'equilibrio econo-

mico europeo; o gli esiti perversi della politica di riequilibrio della bilancia dei pagamenti condotta dai governi italiani, prima della entrata in vigore dello SME, attraverso la manovra sui cambi, che ha avuto come risultato, a causa dell'interdipendenza dei processi produttivi a livello europeo, la forte accelerazione dell'inflazione indotta dovuta all'aumento dei costi dei prodotti intermedi importati; o l'evidente vanità di ogni tentativo di avviare nel quadro nazionale una incisiva politica di ristrutturazione industriale, che è razionalmente progettabile e concretamente realizzabile soltanto nella dimensione europea e sul fondamento di una coerente politica dell'Europa nei confronti del Terzo mondo.

In questa situazione è inevitabile che l'impotenza dei governi generi una profonda crisi dell'autorità dello Stato e scateni la rissa permanente tra gli interessi corporativi, emarginando gli strati più deboli della popolazione e innescando un tragico processo di disgregazione del tessuto sociale.

Il grande sforzo di unità nazionale dunque, sulla cui necessità — quali che siano le divergenze sul modo in cui esso si deve manifestare — tutti sono d'accordo, non potrà esprimersi né avere sbocchi concreti che sulla base della consapevolezza dell'impossibilità di risolvere il problema della governabilità dell'Italia senza avviare insieme a soluzione quello del governo dell'economia europea. Ciò significa, in poche parole, dare alla Commissione di Bruxelles — rafforzata dall'elezione a suffragio universale del Parlamento — gli strumenti indispensabili per controllare efficacemente la congiuntura a livello europeo e quindi per realizzare quelle condizioni generali di equilibrio senza le quali le programmazioni nazionali sono destinate a rimanere puri schermi verbali che nascondono la realtà dell'anarchia economica e della sopraffazione sociale.

Due, in particolare, sono le risposte concrete da dare a questa esigenza sul piano comunitario, sulle quali è ormai urgente che le forze politiche italiane assumano posizioni precise.

La prima è quella della trasformazione dello SME — che nella sua forma attuale sta già denunciando gravi segni di crisi, determinati dal mantenimento della sovranità monetaria nelle mani dei governi nazionali, e quindi dal perdurare di macroscopiche differenze nei tassi di inflazione — in una vera e propria unione economica e monetaria, fondata su di un'unica moneta europea controllata da una banca centrale europea. Ciò significa il trasferimento a livello comunitario della leva fondamentale della politica economica, senza la quale le politiche comuni sono soggette ad essere permanentemente vanificate da politiche nazionali irrespon-

sabili, e la sottrazione agli Stati nazionali — e in particolare ai più deboli come l'Italia — dello strumento che consente ai governi — attraverso l'espansione incontrollata del deficit pubblico — di evitare quelle scelte di politica economica — difficili ma vitali — che, colpendo gli interessi dei ceti parassitari, potrebbero veramente rilanciare gli investimenti, incrementare la produttività e sconfinare le piaghe dell'inflazione e della disoccupazione.

La seconda è quella dell'aumento del bilancio comunitario fino alla soglia minima indispensabile per rendere possibile il funzionamento di un'unione economica e monetaria con politiche strutturali, cicliche, regionali e dell'occupazione sufficientemente incisive da garantire l'equilibrio nell'andamento delle congiunture economiche nei diversi paesi. A questi fini basterebbe un'espansione del bilancio comunitario di dimensione modesta. Si può ricordare, per dare un'idea dell'ampiezza degli effetti riequilibratori di una dilatazione anche piccola della spesa pubblica comunitaria sull'economia europea, che con una stima econometrica di prima approssimazione è stato calcolato che un aumento del bilancio comunitario dall'attuale 0,82% all'1% del prodotto interno lordo della CEE determinerebbe, rebus sic stantibus, un aumento del tasso di sviluppo dell'economia italiana dello 0,77%. Appare quindi realistico l'obiettivo indicato nel rapporto della Commissione McDougall, di un'espansione del bilancio fino al 2-2,5% del PIL della CEE. E si badi bene che un aumento contenuto in questi limiti potrebbe essere finanziato quasi esclusivamente mediante trasferimenti dai bilanci nazionali, e quindi non comporterebbe sacrifici aggiuntivi a carico delle economie più deboli né avrebbe effetti inflazionistici sull'economia europea nel suo complesso.

In seno al Parlamento europeo — in particolare nel corso del recente dibattito sul bilancio comunitario — si è manifestata una chiara consapevolezza dell'importanza vitale di queste scelte per il futuro dell'economia europea. Ma non altrettanto si può dire delle forze politiche nazionali che dimostrano una preoccupante indifferenza per l'attività parlamentare delle loro stesse rappresentanze europee e denunciano la persistente incapacità di cogliere il nesso inscindibile che esiste tra scelte europee e scelte nazionali. Eppure la loro credibilità come forze di governo — presenti o future —, e quindi il destino stesso del nostro paese si giocano proprio sulla loro capacità di rendersi conto del fatto che il problema di governare l'Italia è oggi soltanto un aspetto del problema di costruire l'Europa.
(febbraio 1980)

f. r.

IL VOTO DEL PARLAMENTO EUROPEO SULL' INTERVENTO MILITARE SOVIETICO IN AFGHANISTAN

Al Parlamento europeo, riunitosi il 16 gennaio 1980, una maggioranza, composta da democristiani, conservatori e liberal-democratici, ha approvato una mozione, con la quale si condanna l'intervento militare sovietico in Afghanistan, si chiede il ritiro immediato e incondizionato delle truppe di occupazione e si sottolineano le responsabilità dell'Unione Sovietica nel deterioramento del processo di distensione. Il documento sollecita un impegno della Comunità a sostegno delle sanzioni economiche decise dagli Stati Uniti nei confronti dell'Unione Sovietica, invita la Commissione, il Consiglio e i nove governi nazionali a prendere provvedimenti analoghi, chiede di studiare l'opportunità di non far svolgere a Mosca le Olimpiadi ed enuncia la volontà di continuare la distensione.

La risoluzione del Parlamento europeo rappresenta una presa di posizione più dura di quella assunta dal Consiglio dei ministri, in quanto propone di prendere in esame l'eventualità di boicottare le Olimpiadi e invita la Commissione « a riconsiderare immediatamente tutte le relazioni economiche, commerciali, finanziarie e creditizie tra l'URSS e la CEE (in particolare nei settori di tecnologia avanzata, dei prodotti agricoli e delle pratiche antidumping) ».

A Strasburgo ha dunque prevalso la linea tradizionale di politica estera, seguita dai governi dell'Europa occidentale fin dalla conclusione della seconda guerra mondiale, che impone di schierarsi sulle posizioni del potente alleato di oltre Atlantico tutte le volte che la stabilità politica internazionale è minacciata. D'altra parte, la risoluzione socialista, sulla quale si era realizzata la convergenza dei comunisti italiani (i comunisti francesi e i gollisti non hanno partecipato al voto) accompagnava la condanna dell'aggressione sovietica e la richiesta del ritiro delle truppe al rifiuto della logica delle ritorsioni, la quale potrebbe compromettere in modo irreparabile la distensione. La mozione faceva riferimento, sia pure in modo ancora indeterminato, all'esigenza di un'iniziativa dell'Europa a favore della distensione. Questa esigenza rifletteva le posizioni maturate dal gruppo socialista e dal PCI, la cui convergenza su una posizione politica autonoma dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica costituisce il più importante avvenimento di questa sessione del Parlamento europeo.

L'aspirazione all'indipendenza dell'Europa e a una sua iniziativa autonoma a favore della distensione è largamente diffusa nell'opinione pubblica, nelle forze politiche e sociali ed è certo poten-

zialmente maggioritaria in seno al Parlamento europeo. Tuttavia, l'alternativa europea all'ordine mondiale in crisi può diventare credibile a condizione che la Comunità si muova nella direzione del completamento dell'unificazione politica. E una tappa fondamentale su questa strada è rappresentata dall'unificazione monetaria. Orbene, questo obiettivo non è emerso tra le indicazioni del dibattito di Strasburgo. Di conseguenza, l'allineamento sulle posizioni degli Stati Uniti non poteva che prevalere.

Eppure, il mondo ha assoluto bisogno di una presenza e di un'iniziativa autonome della Comunità europea per rilanciare la distensione. Di fronte all'emergere delle forze nuove, che si fanno strada negli spazi aperti dalla decomposizione del vecchio ordine mondiale bipolare, le superpotenze non dispongono che di un mezzo per tentare di mantenere e di consolidare le proprie posizioni egemoniche: il ricorso all'intervento militare. L'uso della forza è l'espressione della decadenza del potere mondiale russo-americano. In realtà, un potere è solido quando si fonda sul consenso. La corsa agli armamenti e le guerre locali non rappresentano dunque un'alternativa efficace alla forza di attrazione ideale dei modelli democratico e comunista, che gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica hanno incarnato durante la guerra fredda, né alla capacità di garantire la stabilità politica e lo sviluppo economico del mondo.

L'esito della guerra del Vietnam ha dimostrato che esistono nel mondo forze capaci di sconfiggere il tentativo di imporre con la forza un ordine internazionale ingiusto. L'imponente schieramento internazionale che all'ONU ha condannato l'aggressione sovietica all'Afghanistan lascia prevedere che anche l'imperialismo sovietico sarà fermato. Ma deve essere chiaro che la denuncia delle responsabilità dell'Unione Sovietica nel deterioramento della distensione è soltanto un punto di partenza. Per produrre dei risultati politici occorrono iniziative capaci di mettere in moto un processo, che permetta di superare gradualmente l'ordine mondiale ereditato dal dopoguerra. La politica estera sovietica, con gli interventi militari diretti o indiretti in Asia e in Africa con il tentativo di isolare la Cina e con l'opposizione all'unificazione europea, si muove nella direzione opposta. Le ritorsioni degli Stati Uniti, i quali dopo il Vietnam avevano accettato la tendenza del mondo verso il policentrismo, riconoscendo il ruolo della Cina e della Comunità europea nella politica internazionale, rischiano di far ritornare il mondo alla guerra fredda.

La rinuncia dell'Europa all'esercizio del suo ruolo internazionale non può che aggravare la crisi dell'ordine mondiale, che dipende dalla crisi dell'equilibrio bipolare. In effetti, proprio il fatto

che la Comunità abbia indebolito l'egemonia americana, ma non abbia saputo finora assumersi le responsabilità corrispondenti alla sua potenza economica, deve essere considerato il maggiore fattore di crisi dell'ordine mondiale.

Eppure, i paesi della Comunità potrebbero già fin d'ora svolgere un ruolo attivo a favore del rilancio della distensione, se si dimostrassero capaci di agire uniti e di sviluppare una posizione comune. Il Consiglio dei ministri della Comunità, dopo una presa di posizione di sostanziale allineamento sulle posizioni americane, sembra sia riuscito a individuare il terreno per un'iniziativa dell'Europa e i termini di un accordo per avviare a soluzione la crisi afgana. La neutralizzazione dell'Afghanistan, garantita dall'Europa, potrebbe permettere infatti a questo paese di sottrarsi allo scontro tra le due superpotenze e di arrestare il deterioramento della distensione.

La Comunità europea ha effettivamente la possibilità di diventare un punto di riferimento per i paesi non allineati, che lottano contro l'imperialismo delle due superpotenze, e una garanzia per la loro indipendenza. Ma, come è stato recentemente proposto dal Movimento federalista, l'iniziativa della Comunità per l'affermazione di un sistema internazionale multipolare, che permetterebbe il rilancio della distensione, si deve concentrare soprattutto su due questioni cruciali.

Da una parte, nella prospettiva della prossima creazione del Fondo monetario europeo, prevista degli accordi istitutivi del SME, si apre la possibilità di pagare il petrolio in scudi. Il che consentirebbe di affiancare al dollaro un nuovo mezzo di pagamento internazionale e di contribuire così a ridare stabilità al mercato dei cambi. Nello stesso tempo, sarebbe possibile utilizzare le riserve monetarie eccedenti, detenute dai paesi produttori di petrolio, per acquistare in Europa tecnologie da trasferire nei paesi del Quarto mondo.

D'altra parte, la costituzione di uno Stato palestinese permetterebbe di superare nel Medio Oriente la polarizzazione tra il nazionalismo israeliano e l'oltranzismo arabo e di favorire così la coesistenza pacifica e la cooperazione economica tra i paesi arabi e Israele e tra questi ultimi e la Comunità.

Tuttavia, malgrado i limiti che abbiamo sottolineato, la risoluzione sull'invasione dell'Afghanistan segna una nuova vittoria del Parlamento europeo nella lotta per affermare la propria autonomia rispetto ai governi nazionali. In contrasto con quelle forze (che in pratica si sono ridotte ai gollisti e ai comunisti francesi),

che gli contestano il diritto di determinare in modo insindacabile il proprio ordine del giorno, il Parlamento europeo ha affermato perentoriamente il proprio potere di prendere posizione anche sui grandi problemi della politica mondiale.

(febbraio 1980)

1.1.

I problemi dell'azione

CRITICHE DELLA GFE DI MILANO A UN SERVIZIO CIVILE EUROPEO OBBLIGATORIO

La recente pubblicazione dell'opuscolo elaborato dalla Commissione quadri del MFE, avente come tema il progetto di un servizio civile obbligatorio (1), ha suscitato nella maggioranza della GFE milanese una serie di reazioni sfavorevoli alle idee-forza contenute in quel documento.

Le critiche al documento sono sostanzialmente due. La prima è la seguente: se il servizio civile europeo è visto come un mezzo per superare l'attuale stato di disgregazione esistente fra le giovani generazioni, disgregazione dovuta alla crisi irreversibile degli Stati nazionali, com'è che esso viene proposto per quando ci saranno già gli Stati Uniti d'Europa, cioè per quando sarà stata superata, anche se non ancora del tutto, la crisi stessa di questi Stati?

La seconda critica riguarda l'obbligatorietà del servizio civile europeo. Le obiezioni in questo caso sono sostanzialmente tre:

1) Qualsiasi tipo di prestazione obbligatoria da parte dei cittadini al servizio dello Stato, ad esclusione del pagamento delle imposte e, ovviamente, dell'osservanza delle leggi, diventa a nostro avviso unicamente un atto di coercizione esercitato nei confronti dei singoli individui da parte di un potere costituito. Allo stesso modo in cui siamo stati contro un servizio militare obbligatorio negli Stati nazionali, siamo ora contro il servizio civile obbligatorio nella Federazione europea. Si ritiene che lo svolgere

(1) Il documento è stato pubblicato a p. 234 del n. 3-4, 1979, de *Il Federalista*.

il proprio quotidiano lavoro costituisca già per il cittadino un valido servizio reso alla società e alla propria comunità. Inoltre, certe attività di carattere civile (come anche attività di carattere militare) sono molto più « produttive » se prestate volontariamente anziché obbligatoriamente.

2) Respingiamo la tesi secondo la quale il servizio civile obbligatorio può far riacquistare ai giovani uno spirito comunitario e partecipativo. Infatti tale spirito si forma, quando ne esistano i presupposti, col passare degli anni e addirittura delle generazioni, mentre non può essere in alcun modo indotto dall'alto sanzionando l'obbligo di particolari prestazioni. Se la partecipazione alla vita comunitaria è oggi bassa nei nostri paesi, questo è dovuto anche al fatto che gli Enti locali hanno un'autonomia e una capacità d'intervento, nelle cose che li riguardano, limitatissime. Quasi tutto è concentrato (e bloccato) presso lo Stato centralizzato. In uno Stato federale la situazione sarebbe profondamente diversa: i cittadini, scorrendo maggiori possibilità reali di un loro intervento diretto nella gestione della cosa pubblica, parteciperebbero volontariamente, in misura considerevolmente superiore di quanto ora non avvenga. È questa la ragione per cui, ancora oggi, la vita comunitaria negli Stati Uniti d'America è molto più sentita di quanto non lo sia nell'Europa continentale; e questo senza bisogno di alcun servizio civile obbligatorio.

3) Secondo gli autori del documento sopraccitato, in un futuro non molto lontano, in Europa dovrebbero esserci ogni anno milioni di giovani arruolati nel servizio civile e per questo, s'intende, regolarmente pagati. Ma quale dovrà essere la spesa pubblica dello Stato federale europeo per permettersi il mantenimento di una tale « armata » permanente? Come affrontare, da parte degli Stati Uniti d'Europa una spesa che sarebbe onerosa anche per gli Stati Uniti d'America?

Queste sono le ragioni principali del rifiuto, della GFE milanese, di un servizio civile europeo obbligatorio. Che fare, quindi, al riguardo? Battersi, quando sarà il momento, per un esercito volontario europeo al fine di garantire unità e sicurezza all'Europa, creando il quadro entro il quale la stessa società civile potrà realizzarsi diversamente da come non sia oggi.

Milano, 20 dicembre 1979

* * *

Le critiche della GFE di Milano alla proposta d'azione per un servizio civile europeo meritano l'attenzione del Movimento perché sollevano la questione del significato della lotta per l'unità

europea e dei concetti di Stato e di governo — se quest'ultimo viene inteso nella sua accezione più vasta di complesso di istituzioni attraverso le quali i cittadini controllano e dirigono gli affari pubblici.

Delle due obiezioni sollevate, una strategica ed una di principio, vorrei cominciare dalla seconda, la più importante, perché nel momento in cui si fanno proposte tendenti a superare la crisi dello Stato e della solidarietà civile è legittimo cautelarsi contro la strumentalizzazione che di queste idee si è fatta nella recente storia europea.

A questo proposito occorre chiarire che non è possibile discutere del concetto di cittadinanza senza metterlo in relazione a quello di Stato e del processo di formazione della volontà generale. Purtroppo, il dibattito politico contemporaneo, che ha come unico riferimento il quadro nazionale, scambia come reale ciò che in verità è solo il risultato transeunte di un processo di degradazione delle istituzioni nazionali. Per questo non si ha più il coraggio di difendere lo spirito patriottico e il senso del dovere negli affari pubblici. Chi lo facesse, verrebbe nel migliore dei casi considerato un nostalgico del buon tempo antico. E in ciò vi è naturalmente una parte di vero per il fatto che, come noi federalisti non ci stanchiamo di ripetere, gli Stati nazionali — verso i quali si rivolgerebbe questo lealismo e questa devozione — non sono più il quadro istituzionale nel quale è pensabile un futuro di prosperità, libertà, giustizia e pace.

Ma questa contingenza non ci deve precludere una oggettiva discussione sui concetti di Stato e di cittadinanza, che sono nella loro essenza « una idea etica », come sosteneva Hegel, cioè istituzioni che gli uomini si danno per raggiungere degli scopi ideali comuni, il più elevato dei quali è la libertà di ogni singolo cittadino e della comunità nel suo insieme.

Attraverso le istituzioni e le leggi, lo Stato realizza la volontà generale, che è veramente tale — nel nostro secolo, dopo le esperienze totalitarie non vi sono più dubbi possibili — se perseguita con il metodo democratico, della libera discussione e della partecipazione popolare. Quando la volontà generale diventa legge, essa deve essere universalmente accettata e vale nei confronti di tutti. Il punto che ci riguarda, a questo proposito, è sapere quale valore diamo alle leggi e quale rapporto esse hanno con il processo di civilizzazione, cioè con il perfezionamento etico di ciascun individuo e della società.

So che su questo punto le opinioni sono ancora divergenti, ma se consideriamo senza pregiudizi la storia dell'umanità dalle sue lontane origini, credo si debba ammettere, insieme a Rousseau,

Kant e Hegel, che lo Stato, in specie nella sua forma più recente dello Stato di diritto, ha rappresentato un immenso progresso civile rispetto alle società primitive, in cui regnava solo la legge del più forte e dove non si poteva nemmeno parlare di giustizia e di libertà. Non vi è dubbio che è solo con la legge, cioè con regole aventi valore universale, che si può sperare di affermare il diritto di tutti alla vita, alla giustizia e alla libertà. Il cittadino senza lo Stato non esiste. Quando manca lo Stato esistono solo individui isolati in lotta violenta fra di loro. Ma cittadini non si nasce. È lo Stato, e la società che già pratica le regole della convivenza civile, ad educare l'individuo in tutto il corso della sua vita a diventare un buon cittadino. « Ciò che l'uomo deve essere — ha scritto Hegel — egli non lo ha per istinto, ma deve prima acquistarselo. Su ciò, si fonda il diritto del figlio ad essere educato. Parimenti così è dei popoli ». Il rapporto fra lo Stato e i cittadini non viene deciso una volta per tutte astrattamente. Le leggi rappresentano e realizzano le aspirazioni morali di un popolo. Ecco perché lo Stato è l'eticità concreta.

Ma se uno dei compiti dello Stato è quello di educare i membri della società a diventare buoni cittadini, allora bisogna anche ammettere che è necessario individuarne gli strumenti. Il buon cittadino è colui che non persegue solo il proprio interesse, che non pensa solo al proprio lavoro e tornaconto personale, ma cerca di assumersi la responsabilità di fare qualche cosa per gli altri, per la comunità, senza ricavarne benefici, in termini di potere o di danaro. L'impegno verso la comunità è la migliore e più efficace forma di educazione civica. « Il massimo dell'effetto corroborante della libertà sul carattere — non è un hegeliano di sinistra a scrivere così, ma il liberale J.S. Mill — si può ottenere solamente quando un individuo agisce come, o può diventare, un cittadino con altrettanti privilegi degli altri. Più importante ancora degli effetti sui suoi interessi, è la disciplina pratica che si esercita sul carattere con la domanda occasionale fatta ai cittadini di esercitare, a loro volta e per un certo tempo, qualche incarico pubblico. Non si valuta mai sufficientemente quanto poco vi sia nella vita quotidiana degli uomini per migliorare sia le loro cognizioni che i loro sentimenti. Il loro lavoro è routine; non un lavoro che si ama, ma di interesse nella sua forma elementare della soddisfazione dei bisogni quotidiani; né la cosa fatta, né il processo di lavorazione, consentono l'emergere di pensieri o sentimenti di portata sovra-individuale; se vi sono libri istruttivi alla loro portata, non vi è alcuno stimolo a leggerli; e in parecchi casi l'individuo non conosce alcuna persona di cultura superiore alla sua. Dandogli qualcosa da fare per la comunità, si superano, in una certa misura,

tutti questi difetti. Se le circostanze gli consentono di accedere a un grado considerevole di doveri pubblici, esse lo trasformano in un uomo educato... Dove questa scuola di formazione di uno spirito pubblico non esiste, difficilmente si concepisce l'idea che il privato cittadino, se non in situazioni eccezionali, ha doveri verso la società, al di fuori di quelli di ubbidire la legge e di sottomettersi al governo... Da tutte queste considerazioni è evidente che il solo governo che può pienamente soddisfare tutte le esigenze di uno Stato popolare è quello in cui l'intero popolo partecipa; che ogni partecipazione, persino la più modesta funzione pubblica è utile; che la partecipazione dovrebbe ovunque essere altrettanto importante quanto lo consente il grado generale di sviluppo della comunità; e che nulla può essere più desiderabile, in ultima istanza, che l'accesso di tutti a una parte del potere sovrano dello Stato ».

Queste considerazioni di J.S. Mill — che rappresentano *ante litteram* una critica alla società individualistica e consumistica; critica che la scuola sociologica di Francoforte ha reso popolare nel nostro secolo — mi sembrano decisive anche per esprimere un giudizio sulla opportunità di istituire un servizio civile obbligatorio in Europa. Il problema è quello di sapere se, da un lato, giudichiamo giusto, in linea di principio, educare ogni cittadino ad occuparsi della vita comunitaria e, dall'altro, se le condizioni storiche sono mature per questa battaglia politica.

Sul primo punto non vi possono essere dubbi. L'esperienza insegna che il lavoro e le occupazioni quotidiane non spingono gli individui a superare l'orizzonte fisico e culturale del proprio orticello. Se vogliamo una società più aperta, più responsabile, più capace di altruismo e patriottismo — che è la coscienza della identità della volontà individuale con quella generale — non si può fare a meno di obbligare tutti, almeno per un certo periodo della loro vita, ad occuparsi della comunità. Non si vede, d'altro canto, come questa idea si scosti significativamente da quella della istruzione obbligatoria, che si è già affermata nel secolo scorso. Anche in quel caso, lo Stato ha deciso che un individuo non poteva sottrarsi a un minimo di istruzione, perché senza quel minimo non avrebbe nemmeno potuto esercitare i suoi diritti di cittadino. La proposta del servizio civile non fa altro che completare questa fondamentale conquista democratica. L'educazione del cittadino si deve estendere alla pratica dei doveri pubblici. Le istituzioni statali, compresa la scuola, non devono trasmettere solo nozioni utili ai fini del lavoro, della professione e della vita di relazioni interindividuali. Bisogna che i giovani imparino a governare la comunità per far diventare lo Stato veramente la cosa di tutti. Non vi può essere vera democrazia se i cittadini sono chiamati solo

a votare ogni quattro o cinque anni e poi affidano la gestione degli affari pubblici alla « classe politica ». Lo steccato fra chi ha il potere e chi subisce il governo deve cadere. Nel secolo scorso si è affermata l'idea della democrazia e dello Stato rappresentativo, anche se le condizioni storiche hanno consentito la sopravvivenza del privilegio e del governo di pochi sulle masse. Spetta al nostro secolo e alla nostra generazione portare a compimento la lotta per la democrazia sostanziale e per la partecipazione di tutti al governo di tutti.

Si tratta ora di esaminare le basi storico-sociali di questa lotta, perché si potrebbe sempre obiettare che essa è forse giusta, ma che i tempi non sono ancora maturi.

Nel Movimento si è già discusso a lungo del significato della fine storica della lotta di classe e dell'affermazione delle condizioni materiali per la liberazione dell'individuo. Vorrei qui solo richiamare un aspetto empirico che mi sembra di particolare interesse ai nostri fini. Si tratta della conquista del cosiddetto tempo libero, cioè di una sempre maggiore disponibilità di ore extra-lavorative. Questo fatto è dovuto a più circostanze, ma le principali sono: a) un allungamento della vita media, dovuto al progresso dell'igiene, della medicina e delle condizioni materiali di vita. Si è passati da una vita media di 35-40 anni nelle società pre-industriali agli attuali 75 anni; b) un aumento enorme della produttività del lavoro, grazie al progresso tecnico, che ha messo in grado le società avanzate di aumentare i propri standards di benessere dedicando sempre meno ore alla produzione materiale. Di fatto noi oggi assistiamo al dibattito sulla possibilità di arrivare a settimane lavorative di 35 ore e meno. Negli USA si è già giunti, in alcuni settori, alle 30 ore.

Ciò significa che l'umanità si sta progressivamente avvicinando al traguardo della eliminazione del lavoro penoso, o almeno di una sua drastica riduzione. Più tempo libero equivale a più libertà. Ma libertà per che fare? Oggi l'utilizzazione del tempo libero è ancora fortemente condizionata dai modelli di comportamento della società consumistica e massificante. Si passa il sabato a fare code sulle autostrade per arrivare ad un mare inquinato e si trascorre poi la domenica a fare nuove code per rientrare tutti in città. È evidente che i modelli di vita dovranno profondamente mutare se gli individui vorranno mettere davvero a frutto la loro nuova libertà.

Non si tratta qui certamente di suggerire illuministicamente modi alternativi di utilizzazione del proprio tempo. Questa scelta deve essere lasciata a ciascun individuo. Ma lo Stato si dovrebbe preoccupare di aumentare le occasioni di impegno sociale dei cit-

tadini e di mostrare loro la via di una più perfetta educazione civile e morale. Si tratta in sostanza di far rinascere la vita di comunità, a tutti i livelli, che oggi, per infinite ragioni — l'urbanesimo disordinato, il culto degli affari e della vita privata, l'accentramento burocratico, ecc. — non esiste. La vera cultura è solo quella che coincide con la vita e che ha dunque come base essenziale la comunità, nelle sue forme istituzionali concrete. Nella società contemporanea, ad esempio, sono pochissimi gli adulti a praticare, anche solo come dilettanti, un'arte, sebbene quasi tutti, se interrogati, ammettono di aver posseduto in gioventù qualche propensione per questa o quell'attività artistica. È triste constatare come queste virtualità vengano presto spente dalle dure e monotone necessità quotidiane. Ma questo non è ormai più un destino ineluttabile. L'uomo può migliorare. Ma bisogna rifondare interamente le basi della nostra vita sociale. Bisogna educare i giovani al valore della vita comunitaria, perché lo stimolo più genuino alla cultura sono il desiderio e la volontà di « vivere insieme ». La storia, la scienza e l'arte diventeranno allora gli strumenti naturali richiesti da una nuova società in cui ciascuno vorrà migliorare se stesso per godere dell'amicizia e della stima dei suoi concittadini.

Ma se la riduzione del tempo di lavoro aumenta le possibilità di sviluppo della vita comunitaria, vi sono altre ragioni che rendono necessaria una maggior coscienza delle responsabilità che spettano a ciascun cittadino. In effetti, la proposta del servizio civile si accompagna a quella di un giuramento del rispetto dei principi fondamentali della democrazia. Gli sviluppi della scienza e dei mezzi di produzione hanno messo nelle mani dell'uomo enormi possibilità di dominio, ma anche di autodistruzione. Nelle moderne società post-industriali la vita e la sopravvivenza di ciascuno dipende ormai strettamente dal senso di responsabilità e di civismo di tutti. Il dibattito attuale sulla sicurezza delle centrali nucleari tocca, per certi aspetti, anche questo problema. È vero, ad esempio, che una proliferazione di centrali nucleari aumenta le possibilità di sabotaggio da parte di qualche terrorista. Ma senza giungere a questi estremi si pensi al potere di ricatto che oggi possiedono certe categorie produttive come i piloti di aerei, i medici, ecc. È evidente che se si vuole affrontare il problema della programmazione democratica, cioè del controllo popolare del processo produttivo, è indispensabile chiedere ai cittadini più responsabilità, più rispetto per le decisioni prese in comune. Come ha scritto J.S. Mill, ad ogni grado di sviluppo materiale della società deve corrispondere un certo grado di partecipazione popolare al governo. Se è vero che ormai non è più possibile controllare lo

sviluppo della società senza rafforzare gli strumenti della programmazione democratica, allora è anche vero che occorre superare l'egoismo e l'indifferenza all'interesse generale che dominano i comportamenti della quasi totalità delle forze produttive e dei cittadini.

Infine è necessario affrontare il problema della strategia federalista e del posto che occupa, in questo contesto, l'azione per un servizio civile europeo.

A questo proposito è bene ricordare, come ha chiarito Albertini nello stage di Pavia dello scorso settembre, che la Comunità, dopo l'elezione europea, ha cominciato ad esistere come Stato federale. E la recente votazione sul bilancio ha confermato che comincia a scatenarsi la lotta per il potere anche al livello europeo. Resta comunque vero che la Comunità è uno Stato debolissimo perché è ancora privo degli strumenti di governo fondamentali della « borsa e della spada ». Ma su questo non è il caso di dilungarsi. Le nostre battaglie quotidiane nei confronti dei partiti e dei governi nazionali, oltre che dello stesso Parlamento europeo, mostrano che siamo convinti che è necessario battersi senza tregua per completare l'unità europea. Su questo la GFE di Milano ha perfettamente ragione: se non esiste il quadro politico entro il quale può essere garantita l'indipendenza e il governo degli europei, non si pone nemmeno il problema di una loro più piena partecipazione.

Ma il problema del governo, della sua autorità e della partecipazione non costituiscono dei compartimenti stagni. Il processo costituente in Europa è iniziato e la possibilità di avviare a soluzione i giganteschi problemi europei dipenderà in larga misura anche dalla possibilità di realizzare una programmazione democratica efficace. E ciò richiede, come si è detto, molta più coscienza democratica e responsabilità da parte di tutti i cittadini europei.

Per questo mi sembra importante sviluppare, a fianco delle nostre battaglie strategiche per la moneta e la difesa europea, anche quella per un nuovo modo di fare politica. Allo stage di Pavia si è detto che il Movimento deve cominciare a impegnarsi per « una nuova lotta politica e sociale », perché l'avvenire del federalismo e del Movimento dipendono ormai dalla nostra capacità di guardare al di là dell'Europa e di parlare ai giovani. Per un verso si tratta di approfondire l'aspetto di potere dei principali problemi mondiali e di saper indicare nella federazione europea il « modello » per la loro soluzione. Ma dall'altro occorre anche cercare di rinnovare la vita politica, perché oggi sono in crisi i partiti, le istituzioni pubbliche e lo Stato, intesi nella loro forma più immediata ed elementare di solidarietà fra i cittadini.

La proposta di un servizio civile obbligatorio può servire a provocare un salutare ripensamento del modo di fare politica. Tutti i giovani, quando si affacciano alla maggiore età, si pongono la domanda: « perché fare politica? », e a questa domanda noi federalisti dobbiamo e possiamo dare una risposta esauriente. Le vere motivazioni dell'agire politico sono morali. Ma purtroppo i giovani si trovano di fronte una realtà molto meno trasparente dei principi in cui credono. In un mondo ancora in lotta contro lo sfruttamento, l'ambizione e il privilegio non è raro che ci si imbatta in politici che sanno sin troppo bene combinare i propri interessi con il dovere pubblico. A ciò giustamente i giovani reagiscono. Anche per questo è scoppiata la stagione della contestazione e si sono formati partiti nuovi, fortemente critici verso quelli tradizionali. Ma questa non è stata la sola reazione alla corruzione dei politici. Una seconda frazione di giovani, certo la più numerosa, si è persa nel qualunquismo (compresa la sua espressione modernissima della dedizione alla droga). È infatti un luogo comune affermare che « la politica è una cosa sporca » e che è bene, per non sporcarsi le mani, dedicarsi onestamente e semplicemente al proprio lavoro. In questo modo si spengono infinite energie morali e si lascia che gli affari pubblici non sempre siano condotti dai migliori.

Io credo che compito dei federalisti sia quello di reagire vigorosamente a questa riduzione della politica all'affarismo e di mostrare — e lo facciamo già con il nostro impegno nel Movimento — che è possibile fare politica senza aspirare al danaro e al potere. Bisogna dare a tutti i cittadini la possibilità di sperimentare, almeno una volta nella propria vita, che cosa significa occuparsi disinteressatamente della propria comunità. Se venisse veramente istituito un servizio civile obbligatorio (1) non si può non pensare che ne traggano un grande vantaggio sia la vita pubblica in generale che i partiti in particolare, perché molto probabilmente i giovani faranno come prima loro esperienza militante quella del

(1) Il servizio civile dovrebbe in linea di massima essere svolto gratuitamente; cosa del resto possibile almeno nella maggioranza dei casi, perché è presumibile che molti giovani intendano rendersi utili nella propria città. Per questo non si capisce l'obiezione degli amici di Milano quando sostengono che l'istituzione del servizio civile obbligatorio comporterebbe un aggravio intollerabile al pubblico bilancio. Al contrario, il servizio civile consentirebbe di ridurre notevolmente le spese pubbliche perché sostituirebbe al lavoro stipendiato, che si rende già oggi necessario per affrontare nel modo tradizionale la domanda emergente di nuovi servizi pubblici, il lavoro gratuito dei giovani.

servizio civile e deve essere ben difficile continuare poi nel partito un'attività in contrasto con l'etica politica dominante.

A questa funzione di rinnovamento della vita pubblica non mi sembra risponda la proposta di un servizio civile volontario (o addirittura di nessun servizio civile). La società sa già organizzare una quantità di iniziative con finalità altamente etiche (si pensi alle istituzioni di assistenza religiose, alla Croce Rossa, ecc.) fondate sul volontarismo. Ma noi non predichiamo genericamente l'altruismo. Noi proponiamo una fondamentale riforma dello Stato: chiediamo che lo Stato educi il cittadino alla partecipazione e alla democrazia perché non vogliamo lasciare il governo nelle mani di pochi politici professionisti e perché vogliamo che lo Stato diventi veramente la cosa di tutti.

Guido Montani

L'EUROPA DELLE REGIONI. LETTERA DELLA SEZIONE DI GORIZIA

Un gruppo di lavoro della sezione di Gorizia del MFE si è riunito in data 6 novembre 1979 per dibattere i temi proposti dal documento « Per una nuova lotta politica e sociale »(1). Dalla riunione è emerso quanto segue:

1) Si prende atto dei fenomeni della « mondializzazione dei problemi » (sociali, economici, ecologici, politici ecc.) e della crisi delle ideologie e dell'internazionalismo. La risposta federalista può dunque costituire una valida alternativa per tutti coloro che intendono rinnovare, su nuove basi, la vita sociale e politica.

2) Per una città di frontiera come Gorizia, il federalismo costituisce un fatto culturale che può trovare un fertile terreno di propagazione. Tuttavia non ci si nasconde la complessità dei problemi che comporta un simile progetto.

3) È stato chiesto in quale misura il MFE intende appoggiare un progetto dell'« Europa delle regioni » anziché dell'« Europa delle nazioni ». Occorre notare che, nella nostra regione, il senso dell'autonomia (friulana, slovena, triestina, ecc.) è molto sentito dando luogo, da una parte, al rifiuto dell'Italia (come Stato-nazione) e, dall'altra, al pericoloso diffondersi di micro-nazionalismi

(1) Il documento è stato pubblicato a p. 232 del n. 3-4, 1979, de *Il Federalista*.

locali. Che ruolo può svolgere il MFE in questa delicata situazione?

4) È apparso comunque chiaro che occorre approfondire i temi federalisti ed essere molto preparati se si vuol affrontare e coinvolgere le altre associazioni politiche e culturali della città. Un week-end federalista sarà possibile, in base al nostro impegno, nel mese di aprile 1980.

5) Andiamo verso la dissoluzione del miraggio industriale. È possibile sostenere che la tendenza — sostenuta dallo Stato, da qualunque Stato — di voler aumentare a tutti i costi il PNL deve essere invertita?

Pio Baissero, Rodolfo Picciulin, Giuliano Cominardi, Livio Stecchina, Maria G. Williams, Fulvio Della Vedova, Sandro Prandi De Ulmbort.

Gorizia, 6 novembre 1979.

* * *

La presa di posizione della sezione di Gorizia pone, fra gli altri, il problema dell'« Europa delle regioni ». Si tratta di una espressione che ha corso comune nel dibattito politico europeo, ma che è spesso usata senza che ne venga precisato il senso. Per questo mi pare che la lettera degli amici di Gorizia giunga opportuna e meriti un tentativo di messa a punto concettuale.

Richiamiamo innanzitutto un punto che non dovrebbe dar luogo a controversie e dal quale si può utilmente partire. Si tratta dell'effetto emancipatorio che l'unificazione federale dell'Europa avrà nei confronti delle personalità regionali, che lo Stato nazionale in vario modo soffoca e che, in molti casi, attraverso un'opera secolare di livellamento amministrativo e culturale, ha addirittura ridotto allo stato latente. La nascita di vivaci movimenti regionalistici nell'Europa occidentale del secondo dopoguerra è una prova dell'assunto, in quanto è andata di pari passo con l'approfondirsi della crisi dello Stato nazionale e con l'avanzare del processo di integrazione europea — che di quella crisi costituisce il risvolto positivo. Peraltro, il fatto che dell'edificio federale non sia stata posta che la prima pietra — con l'elezione diretta del Parlamento europeo — non ha consentito ai movimenti regionalistici di conseguire risultati che andassero al di là di riforme puramente burocratiche (come nel caso della creazione delle regioni a statuto ordinario in Italia) e, in molti casi, ha prodotto la degenerazione di quelle che in origine erano sacrosante aspirazioni all'autogoverno in micronazionalismi violenti e tinti di raz-

zismo. La sola parziale eccezione è costituita dalla Repubblica Federale Tedesca, nata in contingenze storiche del tutto particolari, e nella quale comunque si va visibilmente accentuando la tendenza alla prevalenza del potere centrale.

Una volta posta questa premessa — che si può considerare pacifica — rimane però del tutto aperto il problema del modo in cui si articoleranno i rapporti tra potere centrale ed entità regionali nel quadro della Federazione europea.

Le esigenze che stanno alla base del regionalismo sono due, intimamente connesse tra di loro. La prima è quella di tutelare l'identità culturale — ed eventualmente linguistica — di quelle che Albertini ha chiamato « nazionalità spontanee », cioè di quelle comunità che hanno acquisito nel corso della loro storia, indipendentemente dall'azione consapevole del potere politico, una distinta personalità, e i cui membri conservano un naturale sentimento di comune appartenenza (1).

La seconda è quella di definire — sia dal punto di vista territoriale che da quello delle delimitazioni delle competenze — le sfere di autogoverno necessarie per attuare una razionale programmazione economica e del territorio. Ciò implica individuare degli ambiti territoriali i quali abbiano — in considerazione della loro dotazione di risorse ambientali e di infrastrutture, della loro struttura insediativa e della complementarietà tra le funzioni produttive, sociali e ambientali che vi si svolgono, il grado di unitarietà necessaria per farne un quadro adeguato di scelte programmatiche razionali (2).

Si tratta evidentemente di due esigenze che non portano necessariamente all'individuazione di ambiti territoriali esattamente coincidenti, in quanto la prima è essenzialmente legata al passato storico, mentre la seconda dipende dai problemi posti dallo stadio attualmente raggiunto in Europa dal processo di industrializzazione. Ciò non toglie che, poiché le caratteristiche del territorio rilevanti ai fini della programmazione sono a loro volta un prodotto dello sviluppo storico, sia perfettamente legittimo proporsi — eventualmente a prezzo di qualche aggiustamento — di suddividere sulla carta l'Europa in « regioni » che abbiano, da un lato, una specifica identità storica e culturale e, siano, dall'altro,

(1) MARIO ALBERTINI, *Il Risorgimento e l'Unità europea*, Napoli, Guida Editori, 1979, pp. 11 ss.

(2) Per una trattazione approfondita di questo tema v. G. FRANCO TESTA, « La difesa della natura a livello di problema urbano », estratto da *Congresso nazionale sulla difesa della natura. Aspetti economici, urbanistici, giuridici*, Pavia, 12-13 settembre 1970.

articolazioni territoriali adeguate per una moderna politica di programmazione.

Ciò che in ogni caso è importante notare è che, sia dall'uno che dall'altro dei due punti di vista dai quali lo si può considerare, il fenomeno « regione » presenta diversi livelli.

L'osservazione vale prima di tutto se si considera il fenomeno dal punto di vista culturale, cioè come quadro di riferimento di un sentimento di identificazione di gruppo. Albertini ha chiaramente dimostrato che, prima dell'affermazione dell'idea nazionale, avvenuta nel corso dell'Ottocento, gli europei non si sentivano appartenenti ad un'unica comunità né legati ad un unico lealismo; al contrario essi si sentivano allo stesso titolo membri di diverse comunità, che andavano dalla città o dal villaggio alla regione, allo Stato, alla *respublica christiana*. Con la nascita dello Stato nazionale si impose invece il dogma che la sola comunità alla quale gli uomini sono legati da un dovere di fedeltà assoluta è la comunità nazionale. Gli altri naturali lealismi furono repressi e si tentò, attraverso gli strumenti della scuola di Stato e dell'esercito a coscrizione obbligatoria, di cancellare le particolarità culturali e i ricordi storici che di quei lealismi erano il fondamento. Questo forzato appiattimento dell'identità sociale dell'uomo europeo non poteva sopravvivere alla crisi dello Stato nazionale, e il diffondersi dei fermenti regionalistici nel secondo dopoguerra ne è la controprova. Ed essi la Federazione europea darà piena espressione. Ma la sua struttura istituzionale dovrà tener conto del fatto che quella che sta rinascendo è una *pluralità* di lealismi che investono — e tanto più investiranno quanto più l'Europa avanzerà verso la sua unità federale — una serie concentrica di comunità, che vanno dal quartiere al *pays*, alla regione, alla nazione, all'Europa.

A conclusioni analoghe si giunge esaminando il fenomeno dall'altro punto di vista. Una moderna programmazione economica e territoriale presuppone una pluralità di livelli decisionali che siano, per usare l'espressione di Wheare, « indipendenti e coordinati ». Senza questa articolazione non sarebbe possibile, da un lato, individuare ed affrontare in concreto i problemi nel quadro in cui si pongono e, dall'altro, garantire le condizioni di equilibrio generale senza le quali l'autonomia dei vari livelli decisionali viene di fatto svuotata di contenuto.

La morale che mi pare si debba trarre dalle osservazioni che precedono è che — se si vuole tentare di costruire un modello costituzionale per la federazione europea — ci si deve allontanare dall'esempio americano, fondato su due soli livelli di governo (*the nation and the states*). La struttura federale europea, per

tenere conto della realtà storica, economica, sociale ed ambientale del continente, dovrà articolarsi in una serie di livelli di governo, che vadano da quello minimo del quartiere a quello massimo della federazione (3).

In questo quadro il senso dell'espressione « Europa delle regioni » risulta decisamente offuscato. Anche ammettendo che, nella scala degli ambiti territoriali nei quali si eserciteranno i diversi livelli di governo, determinate entità conservino il nome di « regioni », non si vede perché questo particolare quadro debba in qualunque modo essere privilegiato rispetto agli altri (siano essi, in ipotesi, il quartiere, o il circondario, o la macro-regione). In particolare, non si vede come, in una prospettiva federale — nella quale quindi il livello nazionale sia stato privato della sovranità — si possa opporre la « regione », come quadro al quale si attribuisce in ipotesi una connotazione positiva, alla « nazione », come quadro al quale si attribuisce una connotazione negativa. La verità è che, in un quadro federale, l'Italia sarà una regione europea allo stesso titolo al quale la Lombardia sarà una regione italiana e la Valtellina una regione lombarda.

È quindi un errore ritenere, come qualcuno fa, che nella federazione europea il livello di governo immediatamente inferiore a quello federale possa essere diverso da quello nazionale, e pensare di conseguenza al futuro senato federale come ad una « camera delle regioni ». Il fatto che lo Stato nazionale abbia condotto l'Europa alla catastrofe del fascismo e delle due guerre mondiali non deve far dimenticare che le nazioni, liberate dalla gabbia della sovranità assoluta dello Stato, perderanno il loro carattere oppressivo e totalitario, ma non disperderanno il patrimonio culturale che hanno accumulato nel corso dei secoli della loro storia. Questo patrimonio sarà anzi potenziato e arricchito dalla nuova consapevolezza che esse acquisteranno di essere, da un lato, individualità storico-culturali pluralistiche e articolate in una serie di sub-individualità regionali e, dall'altro, a loro volta, articolazioni di una più vasta individualità storico-culturale europea a vocazione universale.

Considerazioni analoghe si possono fare assumendo il punto di vista della rilevanza ai fini della programmazione. Anche qui non si vede come una programmazione europea possa prescindere

(3) Per non ripetere cose già dette, rinvio a due miei scritti già comparsi su questa rivista: « Implicazioni istituzionali della problematica del territorio nell'attuale situazione dell'Europa occidentale », 1977 (anno XIX), pp. 147 ss. e « Federalismo europeo e autonomie locali », 1978 (anno XX), pp. 172 ss.

dalla dimensione nazionale — intesa quantomeno come ordine di grandezza di territori come quello britannico, francese, tedesco o italiano. Basti richiamare a questo proposito le accurate osservazioni fatte dal Christaller sulla geografia insediativa del continente europeo (4).

È vero che sia l'identità culturale delle nazioni attuali che l'unitarietà del loro territorio, considerato sotto il profilo delle infrastrutture e della distribuzione insediativa, sono state il prodotto di secoli di divisione tra i popoli europei, di accentramento amministrativo e di sopraffazione culturale. Ma tant'è. La storia non ritorna sui suoi passi, e la cultura francese è un dato definitivamente acquisito — e di valore inestimabile — anche per coloro i cui quadrisavoli parlavano la lingua d'oc. La cieca ostinazione nel negare questo dato di fatto ha spesso spinto i movimenti regionalistici verso il micronazionalismo e verso retrogradi ideali di impoverimento culturale.

Analogamente, il fatto stesso che lo Stato nazionale sovrano sia stata la causa di profonde distorsioni nella struttura produttiva, insediativa, dei trasporti, ecc. e di altrettanto profondi guasti ambientali, rende indispensabile, in un quadro federale, mantenere un livello nazionale di autogoverno proprio per poter ripristinare, con una razionale politica di programmazione attuata in collaborazione sia con il livello di governo superiore che con quelli inferiori, gli equilibri nello stesso quadro nel quale sono stati alterati.

È anche vero che esistono problemi specifici che investono aree geografiche che si estendono su di una parte del territorio di più nazioni, come la valle del Reno. Ma si tratta di problemi che potrebbero essere efficacemente risolti da organismi tecnici *ad hoc* sul tipo della *Tennessee Valley Authority*.

Tutto ciò naturalmente non esclude che in Europa si potranno avere, dopo il completamento dell'unità federale, degli aggiustamenti nei confini tra le nazioni, là dove essi sono chiaramente arbitrari. Così come profonde modificazioni saranno necessarie nella carta degli ambiti territoriali di livello inferiore, poiché le attuali suddivisioni amministrative, in tutti gli Stati europei, sono spesso assolutamente inadeguate. Né vi è, infine, motivo di escludere che particolari soluzioni istituzionali possano essere attuate nel caso di regioni di frontiera che presentino problemi specifici

(4) WALTER CHRISTALLER, « Das grundgenist der räumlichen Ordnung in Europa », *Frankfurter geographischehefte*, Frankfurt A.M., Verlag Dr. Waldemar Kramer, 1950.

derivanti dalla coesistenza sul medesimo territorio di gruppi linguistici diversi, Ma ciò che è importante ritenere, se non si vuole correre il rischio di perdere di vista la realtà dello sviluppo civico della regione del mondo in cui viviamo, è che la dimensione nazionale in quanto tale rimarrà uno dei livelli — non più, ma neppure meno, importanti degli altri — dell'articolazione istituzionale della federazione europea.

Francesco Rossolillo

I documenti

IL VOTO DEL PARLAMENTO EUROPEO CONTRO IL BILANCIO: UNA VITTORIA DELLA DEMOCRAZIA E DELL'EUROPA *

La votazione del Parlamento europeo contro il bilancio è una vittoria della democrazia e dell'Europa, una vittoria che rimette sul tappeto due questioni fondamentali.

La prima riguarda il metodo stesso con il quale si può unire efficacemente l'Europa. Sino ad ora la Comunità è stata governata senza un vero e proprio controllo democratico. È per correggere questa situazione inaccettabile che è stato concesso il diritto di voto europeo ai cittadini. Ma il Consiglio dei ministri, respingendo le deliberazioni del Parlamento europeo del 7 novembre in materia di bilancio, non solo non ha adeguato la sua condotta al fatto nuovo del voto europeo del 10 giugno, ma ha addirittura capovolto i principi stessi della democrazia, che affidano ai parlamenti, e non agli esecutivi, il controllo sulla legittimità democratica delle decisioni pubbliche. Opponendosi a queste pretese ingiustificate del Consiglio, il Parlamento ha difeso la democrazia, ed ha autorevolmente fatto sapere che d'ora in poi non si potrà più governare la Comunità senza rispettare la volontà dei cittadini europei. Si tratta di un fatto decisivo. L'Europa è la terra della libertà. Per questo si può unirla solo con il rispetto della libertà, cioè con il metodo della democrazia.

La seconda questione riguarda la crisi della Comunità. Alcuni temono che la decisione del Parlamento europeo possa provocare

(*) Si tratta di una dichiarazione del presidente del M.F.E., M. Albertini, rilasciata all'indomani del voto del Parlamento europeo contro il bilancio.

una crisi delle istituzioni comunitarie e della stessa unità europea. Ma la verità è che la Comunità è in crisi da tempo, sia sul piano istituzionale sia su quello economico. Sul piano economico, quando sarebbe stata necessaria una maggiore unità per affrontare i problemi interni ed esterni che seguitano ad aggravarsi, la Comunità non è riuscita ad assicurare la convergenza delle politiche economiche degli Stati membri, ed ha dovuto pertanto subire un processo di divisione e di distacco che ha dato luogo alla cosiddetta « Europa a due velocità ». D'altra parte, per quanto riguarda il piano istituzionale, sono gli stessi governi nazionali che hanno più volte riconosciuto che la capacità d'azione della Comunità è insufficiente. Ma, nonostante i tentativi di risolvere il problema con la creazione del Consiglio europeo, con la missione affidata al Presidente Tindemans, e con la prospettiva dell'Unione, essi non hanno conseguito alcun successo. Se si tiene conto di tutto ciò, si deve riconoscere che il Parlamento europeo, cercando di migliorare il bilancio della Comunità, e affermando il suo diritto di far valere la volontà democratica dei cittadini, ha fatto i primi passi sulla via della soluzione della crisi della Comunità.

Nella situazione attuale degli Stati, dell'Europa e del mondo l'unità europea è più che mai necessaria. L'UEF invita pertanto i cittadini, i partiti, le forze sociali e le forze culturali a manifestare la loro solidarietà al Parlamento europeo, e a sostenerlo nella sua lotta per la piena affermazione della democrazia europea.

LA DIREZIONE DEL MFE SULL'AGGRESSIONE MILITARE SOVIETICA ALL'AFGHANISTAN *

La distensione che, dalla fine della guerra fredda, cioè dall'avvio della crisi dell'equilibrio bipolare, è stata essenzialmente un autocontrollo concordato degli USA e dell'URSS, è apertamente in crisi. Sulla scena storica si è affacciata la Cina, i paesi produttori di petrolio hanno tumultuosamente fatto irruzione sul mercato degli approvvigionamenti energetici tenendo in pugno le sorti dei paesi industrializzati, i popoli più diseredati pretendono di partecipare alla spartizione delle risorse che sono state sino ad oggi appannaggio di pochi, l'Europa occidentale, specie dopo la elezione diretta del Parlamento europeo, non può continuare a subire incondizionatamente una *leadership* americana sempre più

(*) Dichiarazione rilasciata il 12 gennaio.

disordinata. Solo scongelando definitivamente la rigidità di un mondo governato dai blocchi e riconoscendo apertamente la multipolarità si costruiscono le premesse per quei cambiamenti, interni e internazionali, di cui il genere umano ha bisogno per porre fine ad una, sempre più insostenibile, iniqua divisione del potere nel mondo.

In questa situazione è fuorviante — quando non sia strumentale — qualificare l'Unione Sovietica come nemica della distensione solo perché ha violato anche in Afghanistan la sovranità nazionale e perché ha fatto ricorso alle armi anziché al negoziato. L'URSS attualmente è nemica della distensione perché cerca, anche al prezzo di aggressioni militari dirette o per interposta persona (Cuba, Vietnam) di congelare lo *statu quo* dell'equilibrio bipolare, difendendo con i denti l'impero riconosciuto a Yalta, estendendolo nei punti nevralgici dello scacchiere asiatico e africano, ostacolando con ogni mezzo, a occidente, l'unificazione europea e, a oriente, l'emergere della Cina. Al contrario gli Stati Uniti, che pur sono, in diverse parti del mondo, arroccati sulle posizioni della conservazione egemonica, hanno ammesso di aver compiuto un grave errore con la guerra del sud-est asiatico, il che comporta una forte autolimitazione per il futuro circa interventi armati, che sarebbe prezioso consolidare e non distruggere con la bellicosità altrui; ma, soprattutto, hanno accettato la tendenza del mondo verso il multipolarismo riconoscendo la Cina e assumendo di nuovo un atteggiamento favorevole all'unità europea, disponendosi così a passare, su di un terreno decisivo, dallo *status* della *leadership* a quello della *equal partnership*.

Agli Europei si offre pertanto una grande occasione per rilanciare la distensione. Essi debbono respingere la facile suggestione di fare quadrato attorno agli Stati Uniti, il che significherebbe assecondare il gioco russo di restaurazione dell'equilibrio bipolare. Essi possono, invece, contribuire ad affermare il multipolarismo anche in quella zona grigia dello scacchiere mondiale — il mondo arabo — che è oggi minacciato dall'aggressività sovietica, ma non vuole darsi agli americani.

È in gioco, con il destino della distensione, la sicurezza degli Europei. Chi considera le vicende afgane come una questione che concerne soltanto l'equilibrio di potere in Asia per un verso dimentica, o finge di dimenticare, che la spinta russa verso il Golfo persico ha profonde radici sin nell'imperialismo zarista, e per l'altro isola questa nuova avventura sovietica dalle non remote vicende del Corno d'Africa e non coglie la minaccia per gli Europei di una mano sovietica sui rubinetti del petrolio.

Anche sotto questo profilo occorre dunque una tempestiva iniziativa europea. Non basta al riguardo auspicare una pronta convocazione del Consiglio europeo senza indicare obiettivi precisi da conseguire ed è vano suggerire un ruolo europeo di mediazione tra le grandi potenze per ripristinare la pratica del negoziato sulla base dello *statu quo*. L'Europa uscirà rinsaldata da questa vicenda, e con essa il multipolarismo e la distensione, solo se saprà assumere iniziative idonee a porre ordine e solidarietà nello spazio medio-orientale, contribuendo a sottrarlo alle ambizioni delle potenze egemoniche e legandolo in misura sempre più stretta a sé. Il governo italiano, utilizzando la presidenza *pro tempore* del Consiglio della CEE dovrebbe proporre alla Comunità di battersi per ottenere:

1 - la costituzione di uno Stato palestinese che è indispensabile per rafforzare ed estendere posizioni aperte come quelle egiziane e per sconfiggere tendenze religiose di carattere oscurantistico che oggi trovano pericoloso alimento in quel nazionalismo arabo che la condotta di Israele ha provocato ed esasperato;

2 - una pronta riduzione degli armamenti convenzionali e il blocco di quelli nucleari, e la devoluzione di somme equivalenti al Terzo mondo che non dispone di risorse petrolifere;

3 - il pagamento in scudi della fattura petrolifera per avviare a stabilità i mercati delle materie prime, garantirne così i produttori, porre le premesse per la creazione di correnti privilegiate di scambi tra due economie profondamente complementari come quella europea, di trasformazione, e quella dei paesi produttori di materie prime;

4 - la redazione di un vero e proprio codice della distensione che metta al primo posto la non ingerenza, soprattutto militare.

L'Europa appare ancora impreparata ad assumere vigorose iniziative di politica estera. E potrà tanto più efficacemente farlo quanto più speditamente intraprenderà la strada verso il compimento costituzionale della sua unificazione, cioè verso la moneta europea e la difesa europea.

DOCUMENTI APPROVATI DAL X CONGRESSO DEL MFE (BARI, 23-24 FEBBRAIO 1980)

PRO-MEMORIA DEL MFE SULLA SITUAZIONE DELLA COMUNITÀ E LA PRESIDENZA ITALIANA

L'Italia assume la presidenza della Comunità in un momento in cui bisogna affrontare questioni decisive per l'avvenire dell'Eu-

ropa e delle sue nazioni: il conflitto tra gli Otto e il Regno Unito, la creazione del Fondo monetario europeo (sulla base del rapporto che la Commissione deve presentare entro marzo, e mentre il presidente della Repubblica francese ribadisce la sua intenzione di proporre nella prossima primavera le linee di una riforma del sistema monetario internazionale), il nuovo bilancio da presentare al Parlamento europeo, l'esame della capacità d'azione della Comunità in relazione al rapporto dei tre saggi e all'allargamento, l'esame della funzione sovranazionale della Comunità dell'energia atomica, e, in profilo, la nomina della nuova Commissione (che non troverà più un Parlamento europeo disposto a subire le decisioni unilaterali dei governi).

Sono questioni decisive per le seguenti ragioni:

— perché non possono essere risolte ad una ad una con orientamenti diversi;

— perché costituiscono di fatto, nel loro insieme, i nodi da sciogliere per dare risposte europee comuni ai maggiori problemi economici e sociali che sul piano nazionale diventano sempre più gravi, e che sul piano europeo non sono ancora stati affrontati in modo adeguato: energia, inflazione, disoccupazione, agricoltura, squilibri regionali, ecologia, riconversione industriale in armonia con lo sviluppo del Terzo mondo e della rivoluzione scientifico-tecnica (nuove forme di occupazione e attività, di assetto della società e del territorio ecc.);

— perché con questi problemi è in gioco la possibilità stessa della ripresa del controllo dei fattori della crisi economico-monetaria. Questo controllo — sfuggito dalle mani dei governi occidentali già da alcuni anni — deve essere ristabilito al più presto per scongiurare il rischio, sempre più grave ed incombente, di catastrofi irreparabili e perfino di conflitti armati.

* * *

Come nel 1950, quando Jean Monnet propose la fondazione della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, il rischio è, in primo luogo, quello di essere travolti dalla gravità, dal numero e dalla complessità dei problemi se non si trova un filo conduttore; se non si riesce — come rammentava allora Monnet — a identificare il « punto limitato ma decisivo » sul quale agire per mettere nella prospettiva giusta l'insieme dei problemi.

È sempre più evidente che questo punto limitato ma decisivo sta nella possibilità di pagare il petrolio in scudi. Solo se si paga il petrolio in scudi si possono affrontare in comune sul piano europeo, e sulla base dei rapporti che l'Europa può sviluppare

con gli altri paesi, i problemi della stabilità monetaria, dell'energia, della ripresa economica e via dicendo. E vale il contrario. È impossibile, a medio e a lungo termine, pagare il petrolio con le monete nazionali, e non subire le divergenze economiche e monetarie imposte tanto dalle diverse situazioni nazionali quanto dai rapporti diversi che ciascun paese europeo si trova a dover impostare, se agisce da solo, con i paesi terzi.

D'altra parte dovrebbe risultare ormai evidente che il solo proposito di pagare il petrolio in scudi — che comporta l'esame delle condizioni da soddisfare per realizzare questo obiettivo — permette di accertare in qual modo si collegano i maggiori problemi economici e monetari degli Stati e della Comunità, e quale sia l'impostazione necessaria per risolverli gradualmente in modo tale da rimettere sotto controllo l'evoluzione della situazione economica. In pratica valgono i seguenti nessi interni ed esterni:

— un nesso interno che riguarda la catena *SME-bilancio della Comunità-politiche comuni*. Si resta sul piano dell'evidenza se si constata che lo SME non può diventare un fattore attivo e permanente della situazione europea senza un bilancio adeguato e senza politiche comuni efficaci nei confronti dei problemi dai quali dipendono gli equilibri politici e sociali dei paesi della Comunità;

— un nesso esterno che riguarda la catena *SME-politica verso il dollaro-riforma del sistema monetario internazionale*. A questo riguardo si resta sul piano dell'evidenza se si constata, *primo*, che solo in questo quadro lo SME può diventare il mezzo adeguato per far valere sul piano monetario, su quello economico e indirettamente su quello politico il peso dell'Europa come potenza commerciale, *secondo*, che in ogni caso la stabilità monetaria internazionale non è possibile se la prima potenza commerciale del mondo — la Comunità — non ha né mezzi monetari propri né una sua politica monetaria, ma lascia sussistere una grande zona di disordine come quella prodotta dalla sproporzione tra i rapporti economici *Europa-Mondo* e la rete dei rapporti monetari dei paesi membri fra di loro e con il resto del mondo.

Resta ancora da osservare che la messa in funzione di questi nessi, e l'accettabilità dello scudo come mezzo di pagamento nelle transazioni internazionali, sono due facce della stessa cosa. Ne segue che il fatto che lo scudo venga accettato oppure no costituirebbe una pietra di paragone preziosa per la costruzione dell'unione economico-monetaria, che non passerà mai dallo stadio delle intenzioni a quello della realtà fino a che viene concepita come un progetto privo di collegamenti con gli aspetti fondamentali dell'evoluzione economica mondiale. In pratica, assumendo

il dato di fatto della situazione dello scudo come criterio di misura, si potrebbe accertare, di volta in volta, pragmaticamente e non apoditticamente, quale grado di unità europea, e quale grado di convergenza delle politiche economiche nazionali, sono necessari per il benessere comune, senza distinzioni dogmatiche tra le nazioni e la Comunità.

* * *

Al di fuori di questa prospettiva non c'è che il protrarsi della crisi della Comunità e dei paesi membri, in primo luogo di quelli che si trovano già in una situazione difficile che comincia ormai a minare, come nel primo dopoguerra, le basi stesse della statualità e della legalità. Va dunque ricordato che questa prospettiva non è affatto una fuga in avanti, o un progetto del tutto avulso dal grado di sviluppo della Comunità, ma la traduzione in pratica della lettera e dello spirito delle decisioni del Consiglio europeo di Brema circa lo SME e la costituzione del Fondo monetario europeo. Va dunque ricordato che bisogna agire. L'Europa si trova ad un punto cruciale della sua storia. La crisi economica e monetaria mondiale sta diventando una crisi politica e militare sempre più grave. Ciò significa che per l'Europa si avvicina sempre di più il momento della scelta definitiva tra la ricaduta nelle divisioni del passato, funeste non solo per l'Europa ma per tutti i paesi, o l'unità sufficiente per la salvaguardia dell'indipendenza delle sue nazioni, e per contribuire in modo efficace alla pace del mondo con la ripresa della distensione.

PROPOSTA DEL MFE PER UNA AGENZIA EUROPEA DEL PETROLIO E UNA POLITICA ENERGETICA COMUNITARIA

La sicurezza degli approvvigionamenti energetici è ormai diventata un problema di importanza vitale per la Comunità. Non è in gioco soltanto il suo futuro economico, ma la sua stessa indipendenza politica. La mancanza di rifornimenti energetici può provocare infatti il collasso delle società industriali avanzate, la cui produzione di beni e servizi diventa materialmente impossibile. E con la crisi della distensione internazionale fra le due superpotenze e l'esplosione di conflitti armati nel Medio Oriente ormai grava sull'Europa la minaccia di una drastica interruzione dei suoi approvvigionamenti petroliferi.

Nonostante questa sfida, occorre purtroppo constatare che la Comunità resta inerme e attende passivamente la soluzione del

problema dalla buona volontà altrui. Si è solo cercato, ma con scarso successo sinora, di coordinare le politiche degli Stati membri in fatto di risparmi energetici. La verità è che ogni paese della Comunità ha impostato una propria politica energetica e che manca una vera iniziativa comune.

Eppure va ricordato che, in situazioni del tutto analoghe di grave tensione internazionale, gli europei hanno saputo dotarsi di adeguati strumenti di intervento. Nel 1951 con la CECA si sono sottoposti a controllo gli allora strategici mercati del carbone e dell'acciaio e nel 1957, con la creazione dell'Euratom, si è tentato di gettare le fondamenta dello sviluppo a lungo termine delle moderne tecnologie nucleari.

Ma ora la situazione si è profondamente modificata. Mentre nel 1955 il carbone costituiva di gran lunga la principale risorsa energetica della Comunità (75% del totale, contro il 19% del petrolio), oggi il 55% dei consumi energetici della Comunità è soddisfatto dal petrolio (di cui l'88% è importato) e solo il 21% dal carbone.

Nella presente situazione, pertanto, le istituzioni comunitarie — e in particolare il Parlamento europeo — non tradirebbero certo lo spirito dei Trattati se prendessero l'iniziativa di sottoporre al controllo comunitario anche il mercato petrolifero. In sostanza, si tratta di estendere le competenze del Trattato Euratom anche ai prodotti petroliferi (ed eventualmente al gas naturale). In particolare, all'attuale Agenzia dell'Euratom, che secondo l'art. 52 « dispone di un diritto d'opzione sui minerali, materie grezze e materie fissili speciali prodotte sui territori degli Stati membri, come anche del diritto esclusivo di concludere contratti relativi alla fornitura di minerali, materie grezze o materie fissili speciali provenienti dall'interno o dall'esterno della Comunità », dovrebbe essere riconosciuto lo stesso diritto sui prodotti petroliferi.

In questo modo si otterrebbe una serie di vantaggi.

1. La Comunità acquisterebbe *ipso facto* una maggior capacità di governo a livello internazionale. È infatti impensabile che possano essere fatti valere gli interessi della Comunità nel suo insieme — la prima potenza commerciale mondiale — se nel fondamentale settore del petrolio prevale la logica della divisione nazionale su quella dell'unità.

2. Attraverso l'Agenzia si potrebbe finalmente sottoporre al controllo delle istituzioni europee — fra cui il Parlamento — il

mercato petrolifero, che non è affatto un mercato di concorrenza, ma è dominato dalle gigantesche imprese multinazionali, spesso in grado di ricattare o condizionare gli stessi governi nazionali. L'alternativa al controllo comunitario è solo lo strapotere degli oligopoli e delle oligarchie finanziarie internazionali.

3. Grazie a questa iniziativa, la Comunità, che è di gran lunga il principale acquirente di petrolio, contribuirebbe in misura decisiva a stabilizzare il mercato mondiale delle materie prime. I paesi produttori di petrolio potrebbero finalmente dialogare direttamente, senza l'intermediazione delle multinazionali con un interlocutore in grado di programmare gli acquisti sul lungo periodo e di garantire loro tutta l'assistenza tecnica e scientifica di cui hanno bisogno per il loro sviluppo.

4. L'Agenzia dovrebbe poi stipulare (e chiedere ai privati e alle imprese la stessa cosa) i contratti internazionali in moneta europea. In questo modo, lo scudo diventerebbe una valuta effettivamente circolante a livello mondiale, con immediati vantaggi sia da parte dei paesi fornitori di petrolio, che avrebbero la possibilità di detenere risorse finanziarie in una moneta più stabile del dollaro, sia da parte dei paesi europei. Infatti, il pagamento della fattura petrolifera in scudi realizzerebbe il consolidamento di una parte consistente della bilancia europea dei pagamenti, rendendo responsabile verso l'esterno l'autorità monetaria europea e riducendo, in ugual misura, le responsabilità internazionali delle banche centrali nazionali, le cui riserve in oro e valuta pregiata già dovrebbero contribuire, secondo gli accordi di Bruxelles sul Sistema monetario europeo, a sostenere le emissioni monetarie europee di scudi.

5. Con l'estensione al petrolio delle sue competenze, l'Euratom diventerebbe il principale strumento della politica energetica comunitaria. Solo in questo modo si potrebbero infatti superare le paralizzanti gelosie nazionali. Le risorse energetiche prodotte all'interno o acquisite all'esterno dall'Agenzia apparterrebbero alla Comunità nel suo insieme, che avrebbe dunque il potere di realizzare gli obiettivi della politica energetica proposti dagli organi comunitari di governo.

In questo modo non solo si realizzerebbe una comune politica petrolifera, ma si rilancerebbe anche il moribondo mercato comune europeo dei materiali nucleari, che alcuni governi nazionali, con incredibile leggerezza, vorrebbero smantellare (proprio eliminando le competenze dell'Agenzia, previste dal Capo VI del Trattato Euratom).

IL FONDO MONETARIO EUROPEO E LO SCUDO COME
MEZZO DI PAGAMENTO INTERNAZIONALE.
PROPOSTE TECNICHE

IL RUOLO DEL FONDO MONETARIO EUROPEO

1. *Obiettivi del FME.*

Il FME deve essere concepito come una istituzione in grado di gestire gli interventi di carattere monetario nella prima fase dell'Unione monetaria europea (« pre-unione » secondo la terminologia di Corden).

Il FME deve però essere dotato di caratteristiche evolutive, che gli consentano di svolgere un ruolo sempre più complesso a mano a mano che procede la costruzione dell'UME.

2. *Funzioni delle banche centrali.*

Le banche centrali assolvono una serie di funzioni: banca delle banche; banca del Tesoro; gestione delle riserve valutarie.

In alcuni casi inoltre la banca centrale ha il privilegio della emissione dei biglietti di banca. L'espletamento di tali attività consente alla banca centrale di garantire il valore della moneta e l'equilibrio del mercato monetario, di quello finanziario e del tasso di cambio: le tre funzioni elencate corrispondono infatti ai diversi canali attraverso i quali si crea la « base monetaria » e quindi la liquidità del sistema.

3. *Il FME come consorzio per l'emissione di una attività di riserva accettata dal mercato internazionale.*

L'istituzione del FME nasce dall'esigenza di disporre di una « banca » che emetta lo « scudo ». Tale compito non può, evidentemente, essere assunto da nessun'altra istituzione finanziaria, (banca centrale nazionale o banca commerciale).

Le diverse emissioni in « scudi » od unità di conto effettuate da banche commerciali, Stati, enti locali, ecc. non hanno potuto avere un grande sviluppo perché il mercato « sente » che manca una istituzione che ne regoli la domanda e l'offerta nel tempo, garantendo così la « liquidità » dello scudo, sia pure ad un certo prezzo (tasso di sconto).

La domanda di « scudi » è potenzialmente enorme, sul mercato internazionale, che non accetta più il dollaro come unico strumento di riserva internazionale, come dimostra la corsa all'oro ed ai beni reali (metalli, derrate, ecc.).

Il FME può quindi essere pensato come il « consorzio » delle banche centrali della Comunità europea per l'emissione sul mercato internazionale di un'attività finanziaria utilizzata come moneta di riserva.

Il FME diviene così la « nona » banca centrale della Comunità, responsabile dello « scudo », così come le altre banche centrali sono responsabili del marco, del franco francese, della lira italiana e così via.

4. *Il mercato degli « scudi ».*

Se il FME garantisce il funzionamento del mercato degli scudi — cioè esiste un « prezzo » al quale è possibile comprare o vendere scudi — gli operatori bisognosi di liquidità internazionale (banche centrali dei vari paesi, imprese multinazionali, ecc.) saranno spinti ad acquistare attività finanziarie espresse in scudi.

L'offerta di scudi può essere attuata con emissioni di titoli da parte di: istituzioni della Comunità europea (CEE, CECA, Euratom, BEI); Stati nazionali; enti locali; imprese.

Tali operazioni possono essere effettuate direttamente o tramite una banca (nei casi in cui sia richiesta la garanzia).

Tali attività finanziarie saranno però considerate valide come strumenti di riserva solo se il FME si porrà come « acquirente di ultima istanza », disposto cioè a scontare tali attività ad un certo tasso, mettendo a disposizione del creditore il netto ricavo in « scudi » del FME, convertibili a richiesta in altre attività di riserva (dollari e DSP).

5. *Le funzioni del FME.*

Le funzioni del FME possono essere così individuate: banca emittente di un'attività di riserva internazionale; banca della Comunità; embrionale banca delle banche centrali europee.

Le ultime due funzioni sono strettamente collegate alla prima, in quanto tendono a far fruire la Comunità e gli Stati membri del « diritto di signoraggio » acquisito sul mercato internazionale attraverso l'emissione degli « scudi ».

6. *Lo « scudo » ed il paniere.*

Un dollaro è un « dollaro »: dopo la dichiarazione di inconvertibilità questa è la sola definizione possibile della moneta americana. Lo « scudo » invece può essere definito come un paniere di monete ed i pesi delle singole valute comunitarie possono essere variati (sia pure secondo una complessa procedura): ne discende che il rapporto scudo/moneta nazionale comunitaria può variare.

Se il tasso di cambio tra la moneta comunitaria e lo scudo viene fissato in modo irrevocabile, lo « scudo » può essere definito solo come uno « scudo »: se lo scudo è definibile in termini di monete del paniere, e queste sono definite in termini di « scudo », esso è definibile in termini di « scudo ».

Se una moneta del paniere perde progressivamente valore — in particolare se viene variata la parità centrale — lo « scudo » si indebolisce, però tale impatto negativo è attutito dalla diminuzione del peso nel paniere che la svalutazione comporta.

L'offerta di « scudi » sul mercato internazionale ha successo solo se lo « scudo » garantisce minori oscillazioni di valore rispetto al dollaro: se questo avviene anche il dollaro è costretto ad avere un andamento più stabile, pena la progressiva perdita del diritto di signoraggio.

In una prima fase, dato il deterioramento subito dal dollaro, il mercato sarà disposto ad accettare anche « scudi » con monete deboli nel paniere, purché il FME garantisca almeno una certa stabilità.

7. *Il FME e la variazione delle parità centrali.*

Solo se il cambiamento delle parità è demandato al FME, che vi ricorre tenendo conto non solo delle spinte nazionali alla svalutazione ma anche dell'interesse dei detentori di « scudi » verso i quali è « garante », è possibile dare allo scudo un ruolo di riserva internazionale.

La contropartita che il FME può offrire agli Stati in cambio della rinuncia a fissare in modo autonomo la parità centrale della propria moneta con lo scudo è il beneficio — in quota parte — del « diritto di signoraggio » internazionale conquistato con lo scudo.

8. *Il FME come « banca » della Comunità.*

Il primo beneficio che i paesi della Comunità possono ottenere dallo « scudo » come attività di riserva internazionale è quello di essere sollevati dalla necessità di coprire i prestiti emessi dalle istituzioni comunitarie, pur beneficiando dell'attività di quest'ultimo: le emissioni BEI, CECA, Euratom, CEE espresse in scudi e smobilizzabili presso il FME troverebbero un collocamento privilegiato.

I prestiti emessi da queste istituzioni trovano la loro garanzia come « solvibilità » nelle fonti di rimborso: oculata politica di prestiti ad imprese ed enti che debbono rimborsare i finanzia-

menti con una quota della produzione così realizzata o con parte delle imposte incassate, avendo fornito infrastrutture e servizi di interesse collettivo (una quota del costo può essere sostenuta dal bilancio comunitario qualora ritenuto di interesse generale, come nel caso del cosiddetto sportello Ortoli, dei prestiti CECA, dei problemi energetici e così via). L'attivazione di nuove Agenzie della Comunità, che affianchino l'Euratom e la CECA nel settore degli approvvigionamenti petroliferi, non troverebbero così ostacoli finanziari.

9. *Il finanziamento dello sviluppo del Terzo mondo.*

Gli interventi a favore dei paesi associati con la Convenzione di Lomé potrebbero essere finanziati senza difficoltà attraverso apposite emissioni ed il Fondo europeo di sviluppo potrebbe diventare uno strumento essenziale per il riciclaggio delle disponibilità dei paesi petroliferi: la Comunità dovrebbe indirizzare gli interventi verso i settori produttivi e gli interventi infrastrutturali capaci di aumentare il reddito dei paesi associati, consentendo così a questi ultimi di ripagare — a suo tempo — i prestiti ricevuti.

Il Fondo europeo di sviluppo, in collaborazione con la BEI, potrebbe ampliare gli interventi anche in paesi non associati ma in rapporto con la Comunità (America Latina, ecc.).

10. *Il FME come banca delle banche centrali europee.*

Il FME può svolgere una funzione embrionale di banca delle banche centrali europee soprattutto consolidando i meccanismi già previsti nel quadro dello SME.

L'emissione di scudi contro il deposito di dollari e DSP non accresce le riserve delle banche centrali comunitarie ma il consolidamento del sostegno a brevissimo ed a breve termine in un secondo conto in « scudi » liberamente utilizzabili rafforzerebbe la capacità di intervento sul mercato dei cambi delle banche centrali.

La possibilità di intervento, dello stesso SME, sulle valute nazionali con le disponibilità derivanti dal previsto deposito di monete nazionali agirebbe pure in tale direzione, con effetti positivi per la stabilità dei mercati valutari.

11. *Lo « scudo » ed i risparmiatori europei.*

I risparmiatori europei dovrebbero poter comprare « scudi » nell'ambito del mercato comunitario e non essere costretti a far investimenti su mercati esterni.

Emissioni in « scudi » sui mercati nazionali, liberamente trasferibili nell'ambito comunitario potrebbero essere attivate, an-

che al fine di dare una esecuzione ed una disciplina alle norme previste dagli articoli 67 e 68 del Trattato di Roma, sui movimenti di capitale. Parimenti dovrebbe essere facilitato e disciplinato il ricorso delle imprese e degli enti locali operanti nella Comunità ad emissioni in « scudi » liberamente trasferibili nella Comunità.

IPOTESI SULLA STRUTTURA DEL FONDO MONETARIO EUROPEO.

Il FME dovrebbe ispirarsi a quei sistemi di governo della moneta che sono maggiormente caratterizzati in senso federale. La struttura del FME dovrebbe ricalcare quella del « Federal reserve system » e della « Bundesbank », attivando però solo i meccanismi sufficienti a garantire la creazione di un mercato dello « scudo ».

In particolare il FME dovrebbe articolarsi — da un punto di vista istituzionale — in modo analogo a quanto previsto per la Bundesbank (che come è noto deriva dalla progressiva concentrazione di funzioni in un primo tempo svolte dalle Landeszentralbanken, che peraltro continuano a svolgere tuttora compiti rilevanti) mentre dal punto di vista operativo dovrebbe richiamarsi al sistema americano.

1. *Status giuridico.*

Il FME dovrebbe essere una istituzione con personalità giuridica propria (come la BEI, la Agenzia dell'Euratom, ecc.) con proprio statuto ed organi autonomi.

2. *Capitale del FME.*

Il FME dovrebbe essere dotato di un proprio fondo capitale, versato dalle Banche centrali della Comunità. Il capitale potrebbe essere versato totalmente o parzialmente in oro. Può essere previsto che non tutte le Banche centrali aderiscano immediatamente, con riserva di ammetterle in tempi successivi.

In sintesi la Comunità dà la « licenza » e le Banche centrali versano il capitale del « consorzio ».

3. *Organi.*

Il FME dovrebbe essere dotato di tre livelli decisionali:

— Assemblea dei « sottoscrittori ». Si riunisce una o più volte l'anno per: approvare i rendiconti, proporre le nomine di sua competenza per il Consiglio di amministrazione, approvare la nomina dei Direttori. È composta di rappresentanti delle Banche centrali.

— Consiglio di amministrazione. Composto di tre categorie di membri: a) Presidente, Vice-presidente, membri (numero limitato, 2 o 3); b) di un certo numero di rappresentanti della Commissione della CEE; c) rappresentante per ogni Banca centrale (confronta Consiglio bancario centrale della Bundesbank).

Il Consiglio sarebbe nominato con atto del Consiglio dei ministri della Comunità su proposta: per i membri sub a) dell'Assemblea dei « sottoscrittori », per i membri sub c) delle singole Banche centrali, per i membri sub b) della Commissione della CEE.

Il Consiglio si riunisce periodicamente (ogni mese), delibera su: sostegno a brevissimo ed a breve termine, cambiamenti delle parità centrali, linea di intervento del FME. Il Consiglio dovrebbe proporre all'Assemblea la nomina dei Direttori.

— Direttori. Sono responsabili della gestione corrente del Fondo ed in particolare degli interventi sul mercato dei cambi; può essere indicato un direttore principale.

4. *Lo Scudo.*

La definizione del « paniere » deve essere effettuata con Regolamento del Consiglio dei ministri della Comunità — secondo le procedure già previste dallo SME — per una fase transitoria.

La variazione delle parità centrali spetta — nel periodo transitorio — al Consiglio di amministrazione ed è resa esecutiva con « atto » del Consiglio dei ministri della Comunità.

Può essere previsto un lungo periodo transitorio (7-10 anni) — il cui termine può essere anticipato con deliberazione unanime del Consiglio dei ministri della Comunità — al termine del quale le parità diventano fisse.

5. *Rapporti con il Parlamento europeo.*

L'atto istitutivo dovrebbe disporre che la Relazione annuale del FME sia trasmessa al Parlamento europeo.

La competente commissione del PE dovrebbe essere autorizzata ad indire audizioni con il Presidente ed i membri del Consiglio di amministrazione del FME.

6. *Comitato per le emissioni in « scudi ».*

Le emissioni in « scudi » delle istituzioni comunitarie e degli Stati nazionali dovrebbero essere sottoposte all'autorizzazione di apposito Comitato. Il Comitato sarebbe composto di rappresentanti del FME e delle Banche centrali. Al Comitato dovrebbero essere sottoposte anche le richieste di emissione avanzate da imprese ed enti locali o istituzioni creditizie che chiedono la libera

circolazione nell'ambito della Comunità dei relativi titoli espressi in scudi. Il Comitato dovrebbe inoltre dare pareri al Consiglio d'Amministrazione sulle operazioni di acquisto e vendita di obbligazioni in « scudi » — emesse dalla Comunità, dalle Agenzie, dagli Stati membri — da parte del FME.

7. *Regime fiscale.*

Le operazioni del FME dovrebbero essere esenti da imposte sia comunitarie che nazionali.

L'utile sarebbe devoluto in misura simbolica alle Banche centrali, il residuo a riserva ordinaria, a riserva straordinaria, alla Comunità secondo le delibere dell'assemblea dei « sottoscrittori ». Le emissioni in « scudi » della Comunità, delle Agenzie, degli Stati membri sono esenti da imposte, le altre emissioni che richiedono il beneficio della libera circolazione potrebbero essere assoggettate ad imposta « comunitaria ».

8. *Rapporti con la Comunità europea.*

La gestione finanziaria della Comunità, data anche la limitatezza della dimensione globale (attualmente le entrate della CEE sono meno dell'1% del prodotto lordo comunitario e dovrebbero salire — secondo il Rapporto Mac Dougall — al 2,5% nella fase prefederale) non pone problemi di finanziamento di deficit di parte corrente.

Il FME potrebbe tuttavia svolgere, nei confronti della Comunità, due funzioni tipiche della Banca centrale: Tesoreria delle istituzioni comunitarie (ovviamente avvalendosi delle Banche centrali nazionali — con le quali stipulerebbe appositi accordi — per l'esecuzione degli incassi e di pagamenti); sottoscrizione, come già accennato, di titoli emessi dalla Comunità e dalle Agenzie.

Tali funzioni potrebbero essere anche svolte, sia pure in forma ancor più limitata, per le altre istituzioni europee (Consiglio d'Europa, UEO, Consiglio Nordico, ecc.).

9. *Rapporti con gli Stati membri.*

Il FME potrebbe assistere gli Stati della Comunità che volessero procedere ad emissioni in « scudi » — ovviamente autorizzate dall'apposito Comitato — sottoscrivendo, in determinati casi, i titoli stessi: tale operazione sarebbe sostitutiva dell'attuale « sostegno a medio termine ».

La possibilità per gli Stati membri di ricorrere ad emissioni in scudi, ed all'eventuale sottoscrizione da parte del FME, renderebbe più autonome le singole Banche centrali nazionali nella deci-

sione di finanziare — in valuta nazionale — i rispettivi Stati, indebolendo così le pressioni inflazionistiche.

10. *Rapporti con le istituzioni finanziarie internazionali e con le Banche centrali.*

Il FME dovrebbe essere abilitato ad operare con le istituzioni finanziarie internazionali, tipo il FMI, qualora queste ultime volessero attuare operazioni espresse in scudi.

Il Fondo potrebbe inoltre attivare operazioni di deposito e stipulare accordi « swaps » anche con Banche centrali non comunitarie, qualora queste volessero assicurarsi disponibilità in scudi; in particolare tali operazioni potrebbero essere attuate con le Banche centrali di paesi in qualche modo « aderenti » allo SME come l'Austria, la Norvegia, ecc., oppure con istituzioni dei paesi petroliferi.

IL SISTEMA ELETTORALE PER LA SECONDA ELEZIONE EUROPEA. PROPOSTE TECNICHE

Premessa.

Tra i problemi che il Parlamento europeo eletto deve risolvere con maggiore urgenza vi è quello di elaborare, a norma dei Trattati, una procedura uniforme per le prossime elezioni europee. Si tratta di un compito che va affrontato senza indugi sia per l'obiettivo difficoltà di trovare in tempi brevi una soluzione che sia in grado di raccogliere una maggioranza sufficientemente ampia all'interno dell'Assemblea, sia perché, una volta elaborata una procedura uniforme da parte del Parlamento, il Consiglio dei ministri dovrà « stabilire, con deliberazione unanime, le relative disposizioni » (Art. 138 del Trattato CEE, Art. 21 del Trattato CECA, Art. 108 del Trattato Euratom), che saranno poi sottoposte alla ratifica dei Parlamenti nazionali. Siamo quindi di fronte a un *iter* molto lungo, che rischia di non concludersi in tempo per la seconda elezione se il Parlamento non inizierà con la massima celerità l'esame della questione.

Se ciò avvenisse, il Parlamento dovrebbe registrare una grave sconfitta. La soluzione di compromesso attuata in occasione della prima elezione è stata adottata sotto la spinta della necessità. Senza di essa gli europei non avrebbero votato il 7-10 giugno 1979. Ma mantenere questo compromesso per la seconda elezione significherebbe per il Parlamento eletto rassegnarsi a subire l'iniziativa altrui, rinunciare a una prerogativa che gli è esplicitamente riconosciuta dai Trattati e quindi, in ultima analisi, dimostrarsi

incapace di assumere le responsabilità che gli competono e di acquisire una sua autonoma personalità per far valere effettivamente il superiore interesse degli elettori europei che rappresenta.

La proposta.

I federalisti intendono contribuire al lavoro del Parlamento con una proposta. Nel formularla essi hanno tenuto presente l'esigenza di combinare — nei limiti del possibile — i vantaggi dello scrutinio di lista e quelli del collegio uninominale, eliminandone nello stesso tempo — sempre nei limiti del possibile — gli svantaggi.

Dello scrutinio di lista si tratta di ritenere i meccanismi che consentono di realizzare una larga proporzionalità attenuando gli svantaggi — connessi con la grande dimensione dei collegi che esso presuppone in un'elezione come quella europea — costituiti dalla difficoltà per i candidati di condurre un'efficace campagna elettorale e per gli eletti di mantenere un contatto sufficientemente stretto con gli elettori nel corso dell'esercizio del mandato.

Del collegio uninominale si tratta inversamente di ritenere la dimensione ristretta dei collegi — con i vantaggi che ne conseguono in termini sia di efficacia della campagna elettorale che di intensità del contatto tra deputati ed elettori — eliminandone il principale svantaggio, costituito dalle distorsioni della proporzionalità cui esso può dar luogo, che diventano via via più marcate con il crescere delle dimensioni delle circoscrizioni. In particolare, nell'elezione europea, le circoscrizioni sarebbero necessariamente molto grandi rispetto ad un'elezione nazionale, e ciò darebbe luogo ad alterazioni della proporzionalità tanto gravi da mettere in discussione i principi stessi della democrazia (per averne un'idea basta confrontare la composizione della rappresentanza britannica al Parlamento europeo, uscita dall'elezione del giugno 1979, con quella della Camera dei Comuni).

Il sistema elettorale che ai federalisti appare avvicinarsi maggiormente alla soluzione del problema è il metodo *Geyerbahn*, attualmente applicato nella Repubblica Federale di Germania (1).

(1) Il metodo prende il nome dallo studioso austriaco che per primo lo formulò in un articolo pubblicato nel 1902 nei *Wiener wissenschaftliche Studien*. La sua possibile adozione per l'elezione alla Camera dei Deputati italiana fu discussa, ma esclusa, dall'Assemblea Costituente. Esso fu poi applicato, per l'elezione del *Bundestag*, dalle leggi elettorali tedesche del 1949 e del 1953. L'eventualità di applicare questo sistema all'elezione dei

Esso prevede che i seggi di cui si compone l'organo da eleggere siano divisi in due metà, delle quali la prima è assegnata con scrutinio maggioritario in collegi uninominali e la seconda con scrutinio di lista in collegi di dimensioni più vaste (nel caso delle elezioni europee si tratterebbe di scegliere tra un collegio unico europeo e collegi nazionali). Tutti i seggi disponibili vengono divisi tra i partiti sulla base del quoziente nazionale, cioè in proporzione al totale dei voti ricevuti. Dal numero dei seggi ottenuti da ciascun partito vengono detratti quelli assegnati allo stesso partito nei collegi uninominali. I seggi residui vengono assegnati ai candidati di lista secondo l'ordine nel quale compaiono nelle rispettive liste.

Analisi della proposta - I criteri seguiti.

La proposta è stata elaborata alla luce di due considerazioni di fondo. La prima è che l'obiettivo da raggiungere con l'elezione del Parlamento europeo non è quello di fare emergere una maggioranza omogenea che serva da garanzia di stabilità ad un governo parlamentare, ma quello di coinvolgere la quantità più ampia possibile di energie nel processo di costruzione dell'Europa e di portare al Parlamento uomini di valore e motivati da una sincera volontà politica europea. La seconda riguarda l'obiettivo di difficoltà di raggiungere, all'interno del Parlamento, un largo consenso su di un unico sistema elettorale tra deputati provenienti da paesi con tradizioni elettorali diverse, e che a sistemi diversi devono la loro prima elezione.

Avendo così in vista la natura dell'obiettivo da raggiungere e quella dell'ostacolo da superare, è possibile enunciare i criteri di fondo ai quali ci si è ispirati nell'elaborazione della proposta, e che devono essere tenuti presenti nel valutare le scelte che essa comporta e le possibili soluzioni alternative. Essi sono: a) la proporzionalità; b) il minor possibile contrasto con il maggior numero possibile di sistemi elettorali normalmente applicati nei paesi della Comunità; c) la semplicità e la trasparenza; d) l'esigenza di conciliare un elevato grado di personalizzazione dell'elezione

deputati tedeschi al Parlamento europeo in occasione della prima consultazione europea del 7-10 giugno 1979 è stata presa in considerazione e scartata da EBERHARD GRABITZ nel suo accurato studio dal titolo *Europa Wahlrecht*, Berlino, 1977. Per altro la critica di Grabitz si fondava essenzialmente sul presupposto che venisse mantenuto il livello del *Land* per la presentazione delle liste, ciò che, dato il numero ristretto dei deputati da eleggere, sarebbe stato manifestamente assurdo. Diversa diviene la valutazione se si prevede la presentazione di liste nazionali o, a maggior ragione, europee.

con il riconoscimento del ruolo e della funzione dei partiti in quanto tali (anche per non allontanarli dall'impegno europeo); e) l'esigenza di rafforzare i legami a livello europeo tra partiti di analogia ispirazione ideologica e di favorire collegamenti organici tra i partiti minori — sia nel quadro delle formazioni europee esistenti che attraverso la creazione di nuove formazioni — in modo da far emergere raggruppamenti responsabili e rappresentativi di fasce consistenti dell'elettorato europeo.

Un'analisi dettagliata della proposta comporta l'esame di una serie di problemi. Essi sono sostanzialmente: a) la conciliazione della rappresentanza dei cittadini con quella degli Stati; b) l'alternativa tra collegio unico europeo e collegi nazionali per il riparto proporzionale dei seggi tra i partiti; c) l'alternativa tra scrutinio uninominale e scrutinio di lista nella fase circoscrizionale; d) l'eventualità di marginali distorsioni della proporzionalità; e) l'eventualità dell'introduzione di una *Sperrklausel* (cioè di una norma che ammetta al riparto proporzionale dei seggi soltanto i partiti che ottengono una percentuale minima di voti).

I PROBLEMI.

a) *La conciliazione della rappresentanza dei cittadini con quella degli Stati.*

Come è noto, nell'attuale composizione del Parlamento europeo, i piccoli Stati sono fortemente sovrarappresentati. Sulla base dell'attribuzione dei seggi agli Stati membri attuata dall'Atto di Bruxelles del 20 settembre 1976, il Lussemburgo ha un deputato eletto ogni 44.800 elettori, mentre per la Repubblica Federale il rapporto è di uno a 565.000. Questa sproporzione è stata il risultato di un compromesso imposto dalla necessità di conciliare, in un sistema monocamerale, l'esigenza della rappresentanza dei cittadini (*one man one vote*) con quella della rappresentanza degli Stati. Si è trattato evidentemente, nella circostanza, di un compromesso necessario, e in quanto tale perfettamente giustificato. Ma ora la situazione è mutata. L'elezione del Parlamento è un fatto acquisito e irreversibile, a meno di imprevedibili catastrofi storiche. D'altra parte, il ruolo del Parlamento nel meccanismo istituzionale comunitario sta divenendo sempre più rilevante, e questa tendenza non potrà che accentuarsi in futuro per la forza intrinseca della legittimazione popolare. Diviene di conseguenza sempre meno accettabile la discriminazione degli europei in cittadini di primo e di second'ordine a seconda della loro appartenenza nazionale (a parte l'ovvia esigenza di garantire un

numero minimo di deputati a Stati come il Lussemburgo che in un sistema rigorosamente proporzionale sarebbero praticamente privati di rappresentanza). Quello stesso compromesso quindi che, applicato in occasione della prima elezione, è stato essenziale per realizzare il primo embrione di democrazia europea, apparirebbe, perpetuandosi, come una violazione di un fondamentale principio democratico e rischierebbe di compromettere la legittimità stessa del Parlamento.

Rimane il fatto che il problema non è di facile soluzione perché, così come è legittima l'esigenza di garantire una uguale rappresentanza a tutti i cittadini, altrettanto lo è quella di garantire la rappresentanza paritetica degli Stati.

Le due esigenze possono essere conciliate soltanto in un sistema bicamerale, nel quale una camera sia eletta su base rigorosamente proporzionale e l'altra — con funzioni essenzialmente di controllo e di riflessione — assicuri la rappresentanza a parità di diritti degli Stati membri. Ora, è il caso di notare che l'attuale struttura istituzionale della Comunità fornisce, in questo senso, interessanti indicazioni. I Trattati infatti attribuiscono già la rappresentanza degli interessi degli Stati membri al Consiglio dei ministri. D'altra parte, l'istituzionalizzazione di fatto del Consiglio europeo ha tolto al Consiglio dei ministri qualsiasi funzione di indirizzo politico generale relegandolo ad un ruolo ambiguo che diminuisce la sua efficacia decisionale. Sembra dunque che il modo stesso in cui sono andati evolvendo nel recente passato, ed evolvono tuttora, i rapporti tra le istituzioni comunitarie — con l'emergenza del Consiglio europeo e l'elezione diretta del Parlamento — tenda ad assegnare in prospettiva al Consiglio dei ministri il ruolo di seconda camera.

È evidente che ciò comporterebbe una modifica dei Trattati. Si tratterebbe infatti di dare una diversa definizione dei compiti del Consiglio, di sancire il principio del voto a maggioranza in tutte le sue deliberazioni, di determinarne la composizione, di prescrivere eventualmente — anche se non necessariamente — l'elezione a suffragio universale dei suoi membri nei rispettivi paesi di appartenenza. È quindi altrettanto evidente che si tratta di un problema di tale difficoltà da rendere rischioso far dipendere dalla sua soluzione quella del problema della procedura elettorale uniforme per il Parlamento. Nello stesso tempo non si può fingere di non vedere che i due problemi sono obiettivamente connessi, nella misura in cui la mancata introduzione della seconda Camera renderebbe inevitabile mantenere il principio della sovrarappresentazione degli elettori dei piccoli Stati, il che altererebbe l'uniformità della procedura in un punto essenziale.

In considerazione di tutto ciò, sembra di poter concludere che l'atteggiamento più realistico da parte del Parlamento sarebbe quello di affrontare separatamente il problema della procedura elettorale uniforme mantenendo eventualmente gli attuali rapporti numerici tra le rappresentanze nazionali (il che potrebbe essere fatto, anche in caso di ripartizione dei seggi sulla base di un quoziente europeo, dividendo il territorio dei piccoli paesi in collegi con una cifra di popolazione più bassa della media comunitaria) e affermando nello stesso tempo in un preambolo o in una risoluzione separata il collegamento del problema della proporzionalità tra le rappresentanze nazionali con quello della trasformazione del Consiglio dei ministri in seconda camera della Comunità, e il proprio impegno a battersi per la soluzione di entrambi nel più breve tempo possibile.

b) *L'alternativa tra collegio unico europeo e collegi nazionali per il riparto dei seggi tra i partiti.*

Il requisito della proporzionalità nella distribuzione dei seggi tra i partiti è realizzato dal metodo *Geyerbahn* — oggetto della proposta — mediante il loro riparto in collegi di grandi dimensioni — e possibilmente in un unico collegio coincidente con l'intera area nella quale si svolgono le elezioni (2). Questi collegi, d'altra parte, possono corrispondere, o non corrispondere (3), con le circoscrizioni in cui vengono presentate dai partiti le liste sulla base delle quali verrà attribuita la metà dei seggi non assegnata nei collegi uninominali.

In un'eventuale applicazione del metodo *Geyerbahn* all'elezione europea, le soluzioni ipotizzabili sotto questo profilo sono tre: 1) presentazione da parte di ciascun partito di un'unica lista europea e riparto dei seggi in un collegio unico europeo; 2) presentazione da parte dei partiti di liste nazionali, riparto dei seggi tra i partiti in un unico collegio europeo e ulteriore riparto dei seggi ottenuti da ciascun partito tra le liste presentate nei collegi nazionali in proporzione ai voti ottenuti in ciascuno di essi (4); 3) presentazione da parte dei partiti di liste nazionali e riparto dei

(2) Risultati uguali o simili in termini di proporzionalità si possono ottenere ricorrendo agli stessi grandi collegi ai soli fini dell'utilizzo dei resti. Ma questa soluzione è incompatibile con l'impiego del collegio uninominale, del quale si esamineranno in seguito i vantaggi.

(3) Vedi *infra* il caso 2), e la nota (4).

(4) È il caso che si presenta nelle elezioni al *Bundestag*. La legge elettorale tedesca prevede che ogni partito presenti liste distinte in ogni *Land*, mentre il riparto dei seggi tra i partiti viene effettuato nel collegio unico

seggi nei collegi nazionali, previa assegnazione di un numero fisso di seggi a ciascuno di essi.

La soluzione 1) è la più europea, perché la necessità di concordare una lista europea solleciterebbe indubbiamente l'approfondimento dei legami al di sopra delle frontiere tra partiti di analoga ispirazione ideologica e programmatica. La soluzione 3) ha il vantaggio di essere la più facile da accettare, in quanto consentirebbe di evitare lo spinoso problema di determinare l'ordine di precedenza dei candidati in sede di composizione delle liste europee e di soddisfare nel modo più semplice l'esigenza, già considerata, di sovrarappresentare i piccoli paesi. La soluzione 2) non presenta alcuno dei vantaggi delle altre due (tranne quello di evitare le difficoltà connesse con la composizione delle liste europee) e appare di conseguenza come la meno opportuna.

c) *L'alternativa tra scrutinio uninominale e scrutinio di lista nella fase circoscrizionale.*

Si tratta ora di esaminare i vantaggi connessi con l'applicazione — nella fase circoscrizionale — del sistema uninominale maggioritario. Sarebbe infatti perfettamente concepibile — una volta accettato il principio della divisione in due metà dei seggi disponibili e dell'attribuzione di una metà in circoscrizioni più o meno piccole e dell'altra metà nel collegio unico europeo o in collegi nazionali (5) — applicare lo scrutinio di lista anche nella fase circoscrizionale (6).

nazionale. Una volta stabilito il numero totale dei seggi spettanti a ciascun partito, questo viene suddiviso tra i diversi *Länder* in proporzione al numero di voti che il partito ha ottenuto in ognuno di essi. Compiuto questo ulteriore passo, dal numero totale di seggi attribuito ad ogni partito in ogni *Land* si detrae il numero dei seggi ottenuti dallo stesso partito nei collegi uninominali in cui il *Land* è suddiviso. I seggi residui vengono attribuiti ai candidati di lista secondo l'ordine di precedenza loro assegnato.

(5) Un risultato analogo può essere ottenuto anche mediante l'attribuzione di *tutti* i seggi alle circoscrizioni, il riparto dei seggi tra i partiti in base al quoziente europeo (o ai quozienti nazionali) ed un ulteriore riparto, nell'ambito di ogni partito, tra le circoscrizioni in proporzione ai voti ottenuti in ciascuna di esse. Questa soluzione è attuabile in due versioni: a) con l'applicazione dello scrutinio di lista nell'ambito delle circoscrizioni oppure, b) con l'adozione di collegi uninominali (metodo usato per l'elezione del Senato in Italia). La prima versione presenta tutti gli svantaggi connessi con lo scrutinio di lista (v. il seguito del paragrafo). La seconda versione è da escludere per la sua mancanza di trasparenza, che dà all'elezione l'incertezza di una lotteria (è infatti normale che il candidato che ha ottenuto più voti nel suo collegio non sia eletto, e che sia eletto invece un suo concorrente che ha ottenuto meno voti di lui).

(6) L'elezione nelle circoscrizioni locali potrebbe tecnicamente essere fatta anche con il metodo del *single transferable vote*, attualmente in vigore

La preferenza per il collegio uninominale trova il suo fondamento in due ordini di considerazioni:

I) Il collegio uninominale personalizza le elezioni, e quindi costringe i partiti a presentare all'elettorato candidati che godono di vasta popolarità e della stima dei concittadini. Esso quindi consentirebbe una migliore selezione della classe politica europea.

Secondo un'opinione diffusa, il collegio uninominale limiterebbe la libertà di scelta degli elettori, che sarebbe invece garantita dal sistema delle preferenze nel voto di lista. Questa opinione si fonda su un equivoco e non tiene conto del comportamento effettivo degli elettori. In realtà la percentuale di votanti che esprime preferenze è molto bassa, e quindi la preferenza, anziché essere una misura dell'effettiva popolarità dei candidati, ha la funzione reale di strumento per l'attivazione delle loro clientele personali, tanto che in Italia il sistema delle preferenze è da considerare una delle cause principali della degenerazione clientelare dei partiti.

È quindi vero il contrario. Nel voto di lista con preferenze, la libertà del singolo elettore estraneo ai giochi di potere dei candidati (cioè dell'elettore che esprime più fedelmente gli stati d'animo dell'opinione pubblica) è totalmente schiacciata dalla macchina dell'organizzazione delle preferenze; mentre è messa in valore al più alto grado, nel collegio uninominale, dalla necessità in cui si trovano i partiti — pena l'insuccesso elettorale — di tener conto degli orientamenti dell'elettore generico nel momento stesso della presentazione del candidato.

Va da sé che, sotto questo punto di vista, l'ulteriore soluzione possibile dell'applicazione in sede circoscrizionale del voto di lista senza preferenze appare decisamente da scartare in quanto,

nella Repubblica d'Irlanda. Si tratta di un sistema elettorale che probabilmente troverà dei sostenitori sia dentro che fuori il Parlamento (uno di essi è per esempio il leader del *Liberal Party* inglese, MICHAEL STEED. Si veda il suo pregevole saggio *Strategy for Moves towards Direct Elections*, edizione ciclostilata del 1970). Si tratta comunque di un sistema che presenta una serie di inconvenienti. In particolare esso: a) richiede collegi almeno tre volte più grandi di quelli richiesti dal sistema uninominale maggioritario, anche se più piccoli di quelli richiesti dallo scrutinio di lista; b) è completamente estraneo alle tradizioni elettorali di tutti i paesi europei, tranne la Repubblica d'Irlanda; c) è complicatissimo, e sarebbe assai difficile da spiegare alla parte meno politicizzata dell'elettorato dei paesi che non lo hanno mai praticato, con il sicuro risultato di dare luogo a malintesi, confusioni ed errori nell'espressione del voto. A questo proposito, come ricorda GIOVANNI SCHEPIS, *I sistemi elettorali*, Empoli 1955, p. 208 si è talora richiamata una frase di Henri Poincaré: « Il ne suffit pas d'être juste, il faut encore le paraître ».

non mettendo in primo piano la personalità dei candidati, presenta all'elettore soltanto l'immagine astratta e ideologica del partito, e quindi lascia la più assoluta ed arbitraria libertà di manovra agli apparati, con il risultato di burocratizzare l'elezione e di convogliare nell'elettore l'impressione — non del tutto ingiustificata — di essere un puro ingranaggio in un meccanismo che sfugge totalmente al suo controllo.

II) Lo scrutinio uninominale richiede circoscrizioni assai più piccole di quelle richieste dallo scrutinio di lista, e quindi consente un contatto assai più stretto tra candidati ed elettori. È chiaro che in un'elezione europea i collegi uninominali in cui il territorio della Comunità sarebbe diviso ai fini dell'assegnazione di una parte (per esempio della metà) dei seggi avrebbero pur sempre una dimensione ragguardevole. Supponendo che i collegi siano 205, il numero medio di elettori per circoscrizione — sulla base dei dati relativi alla prima elezione — sarebbe di circa 900.000 e, tenendo conto di una sproporzione nella distribuzione dei seggi tra gli Stati uguale a quella attuata nella prima elezione, toccherebbe un massimo di 1.100.000 nella Repubblica Federale.

Ciò significa che non potrebbe essere realizzato tra candidati ed elettori quel contatto personale che è nelle tradizioni di paesi come la Gran Bretagna. Ma ciò non toglie che i moderni mezzi di locomozione e di comunicazione di massa rendano comunque possibile — in circoscrizioni di questo ordine di grandezza — una campagna elettorale intensa e capillare, che sarebbe invece impensabile in collegi di dimensione nazionale o comunque molto estesi. Ne dà testimonianza la campagna elettorale dispersa e sfiancante alla quale hanno dovuto sottoporsi i candidati nell'elezione europea del 1979 in Italia, costretti a continui spostamenti tra città distanti tra loro parecchie centinaia di chilometri. Considerazioni analoghe si devono fare per quanto riguarda la possibilità degli eletti di mantenere un contatto reale con il proprio collegio nel corso del mandato. Non si deve dimenticare, del resto, a comprova della funzionalità di collegi uninominali delle dimensioni accennate, che l'elezione alla Camera dei Rappresentanti negli Stati Uniti avviene sulla base di collegi uninominali di dimensioni paragonabili a quelle prevedibili per l'elezione europea.

La dimensione dei collegi d'altra parte influisce a sua volta sui criteri per la scelta dei candidati. In circoscrizioni di dimensioni relativamente piccole infatti i candidati suscettibili di attirare su di sé la maggior quantità di voti sono uomini che godono di notorietà e stima in tutti gli strati della popolazione del collegio, grazie alle loro doti e capacità personali, che tutti, o molti, hanno

direttamente sperimentato o conosciuto; mentre in collegi di vaste dimensioni, dove viene a mancare il fattore della conoscenza del candidato da parte dell'elettore, le candidature più produttive in termini di voti — oltre naturalmente a quelle dei grandi *leaders* nazionali — sono quelle dei rappresentanti dei gruppi di interessi, con la probabile conseguenza di una degenerazione corporativa dell'elezione.

d) *L'eventualità di marginali alterazioni della proporzionalità.*

Oltre a combinare i vantaggi della rappresentanza proporzionale con quelli della personalizzazione legata al collegio uninominale, il metodo *Geyerbahn* appare adeguato allo scopo per una ulteriore serie di ragioni:

a) oltre ad essere già applicato nella Repubblica Federale, esso presenta elementi che, in un modo o nell'altro, compaiono nella maggior parte dei sistemi elettorali normalmente applicati nei paesi europei. Per questo sembra il più accettabile per la grande maggioranza del Parlamento e in particolare per i deputati dei due maggiori partiti britannici, notoriamente legati al collegio uninominale;

b) è semplice e perfettamente trasparente;

c) pur personalizzando marcatamente l'elezione grazie ai collegi uninominali, consente ai partiti di far eleggere, nel collegio europeo (o nei collegi nazionali), uomini che possono svolgere una funzione essenziale nel Parlamento per la loro conoscenza dei *dossiers* o per le loro capacità di negoziatori o di organizzatori — doti che non sempre si accompagnano a quelle necessarie per condurre un'efficace campagna elettorale.

La sola difficoltà di un certo rilievo legata a questo sistema elettorale è quella che si presenta nell'ipotesi in cui un partito ottenga in sede circoscrizionale un numero di seggi superiore a quello che gli spetterebbe sulla base del riparto proporzionale. Si tratta di un'eventualità che è tanto meno probabile quanto più ampio è l'ambito nel quale viene effettuato il raffronto tra i due risultati. Nella Repubblica Federale, per esempio, il caso si verifica con una relativa frequenza perché il raffronto viene fatto in un quadro ristretto e sostanzialmente omogeneo qual è il *Land* (7). Se esso fosse fatto in un quadro nazionale — o a maggior ragione europeo — la probabilità che il caso si presenti sarebbe fortemente diminuita. In ogni caso la sua eventualità dovrà essere

(7) Vedi la nota (4).

tenuta presente. È noto che nella Repubblica Federale la difficoltà è parzialmente risolta con l'istituzione degli *Ueberhangsmandate*, cioè aumentando il numero dei deputati di cui si compone il *Bundestag* di tante unità quanti sono i candidati risultati eletti nei collegi uninominali che eccedono il numero dei seggi spettanti al loro partito nell'ambito del *Land* sulla base del riparto proporzionale. Si tratta di un meccanismo che potrebbe senz'altro essere applicato anche per l'elezione europea, ma soltanto nel caso di adozione di un collegio unico europeo. Esso è infatti manifestamente incompatibile con l'attribuzione di un numero fisso di seggi ad ogni paese. Qualora pertanto si optasse per i collegi nazionali, bisognerebbe scontare il rischio di piccole alterazioni della proporzionalità nel riparto dei seggi tra i partiti.

Questo rischio, che comunque è assai ridotto, potrebbe essere ulteriormente diminuito prevedendo che l'elettore — contrariamente a quanto accade nella Repubblica Federale — possa esprimere un solo voto, che valga sia per il candidato nel collegio uninominale che per la lista relativa. Nelle elezioni per il *Bundestag* infatti l'elettore tedesco esprime due voti, uno per il candidato (*erste Stimme*) e l'altro per la lista (*zweite Stimme*). Il primo viene computato per l'elezione dei candidati nei collegi uninominali, il secondo ai fini del riparto proporzionale dei seggi tra i partiti in sede nazionale. È evidente che la possibilità lasciata all'elettore di dare il suo primo voto al candidato di un partito e il secondo alla lista di un altro aumenta il margine di probabilità che l'elezione in sede circoscrizionale possa dare risultati incompatibili con il riparto dei seggi in proporzione ai secondi voti ricevuti dai partiti.

e) *L'eventualità dell'introduzione di una Sperrklausel.*

L'ultimo punto da considerare riguarda l'opportunità della adozione di una *Sperrklausel*, cioè della determinazione di una percentuale minima di voti che un partito deve ottenere per essere ammesso al riparto proporzionale dei seggi.

Si tratta indubbiamente di un problema che presenta una certa difficoltà, perché in alcuni paesi della Comunità il significato di questo meccanismo non è compreso. In realtà, questa incomprendimento ne sottintende un'altra più grave e più profonda che riguarda la natura stessa della rappresentanza parlamentare.

La rappresentanza è essenzialmente — e non può non essere — mediazione. Il solo fatto aritmetico che interessi, stati d'animo e aspirazioni di alcuni milioni di elettori, nella loro infinita diversità, debbano essere rappresentati e interpretati da poche centi-

naia di deputati implica che i partiti sappiano elaborare programmi e esprimere posizioni capaci di costituire dei minimi denominatori comuni delle opinioni e rivendicazioni di larghe fasce dell'elettorato, facendo astrazione da tutto ciò che in quelle opinioni e rivendicazioni vi è di irriducibilmente individuale e incompatibile con una formulazione largamente accettabile. Ciò non costituisce peraltro soltanto una necessità aritmetica, ma è anche un presupposto indispensabile della possibilità stessa di prendere decisioni, cioè di raggiungere lo scopo che giustifica l'esistenza degli organi rappresentativi. Si può quindi dire, più in generale, che non vi è democrazia senza mediazione. È evidente che senza i partiti, che di questa mediazione sono appunto i canali, i fermenti inarticolati che sono presenti nell'opinione pubblica e le rivendicazioni settoriali e inconciliabili tra di loro che sono avanzate dai gruppi di pressione non si potrebbero mai tradurre in proposte precise e compatibili con l'interesse generale, dal cui confronto possano scaturire responsabili decisioni legislative o di governo.

Uno degli equivoci che oggi hanno più corso in Europa è quello che consiste nel ritenere che un sistema politico sia tanto più democratico quanto più numerosi sono gli interessi settoriali, le specificità culturali, le diversità, le anomalie, i vizi e le idiosincrasie che sono rappresentate direttamente e senza mediazione negli organi elettivi centrali di uno Stato. La conseguenza logica di questa filosofia sarebbe la creazione di enormi parlamenti nei quali si assisterebbe alla rissa permanente e sterile di una miriade di piccoli partiti settari, e che si farebbero carico di tutto tranne che dell'interesse generale. In realtà questa non è la democrazia, ma il suo contrario. La democrazia vera è il confronto tra forze che si propongono di realizzare, nell'ambito di diverse opzioni ideologiche, una mediazione responsabile tra il maggior numero possibile di interessi e di punti di vista particolari alla luce dell'interesse generale. È soltanto in questo modo che si può realizzare una efficace tutela delle minoranze. Se invece il sistema tende a dare espressione immediata a tutte quelle particolarità che fanno di ogni gruppo, di ogni professione, di ogni setta, al limite di ogni individuo, una minoranza, si apre inevitabilmente la via all'intolleranza e allo spirito di fazione.

Il problema quindi non è quello di togliere a chicchessia il diritto di essere rappresentato in Parlamento, ma quello di trovare il metodo più efficace per assicurare la rappresentanza di tutti i gruppi, settori e categorie in cui si articola la società civile in un quadro che consenta di armonizzarne le istanze alla luce delle superiori esigenze dell'interesse generale. Per quanto attiene

in particolare al sistema elettorale, ciò giustifica l'adozione di meccanismi che scoraggino la proliferazione degli *splinter parties*, promuovano l'aggregazione di quelli già esistenti e spingano le formazioni maggiori ad integrare, dando una più ricca articolazione alle loro piattaforme politiche e programmatiche e approfondendo il dialogo con ciascuna delle infinite minoranze della cui somma si compone la società civile, le istanze particolari che, in presenza di schieramenti pietrificati e impermeabili, tendono a dar luogo ad autonome formazioni politiche irresponsabili e settarie.

D'altra parte queste considerazioni non sono sufficienti per decidere in via definitiva circa l'opportunità o meno di inserire una *Sperrklausel* nel sistema elettorale europeo. Il fatto stesso che in alcuni paesi della Comunità l'assenza di qualsiasi limite abbia consentito l'ingresso nei Parlamenti nazionali — e nello stesso Parlamento europeo — di un certo numero di piccole forze, che hanno assunto un ruolo preciso negli equilibri politici nazionali e sono state politicamente riconosciute anche nell'ambito del Parlamento europeo dalle forze politiche maggiori, non può essere ignorato. Come non può essere ignorata la realtà dei pregiudizi diffusi e radicati che si oppongono all'adozione di qualsiasi *Sperrklausel*.

Anche su questo problema comunque l'adozione dell'una o dell'altra soluzione dipende in via preliminare dal fatto che si opti per il collegio unico europeo o per collegi nazionali. Nel primo caso l'adozione di una moderata *Sperrklausel* (per esempio 3,50% o almeno due eletti nei collegi uninominali) potrebbe forse risultare accettabile. Nel secondo caso potrebbe essere considerato anche il ricorso a soluzioni differenziate, per rispettare le diverse tradizioni nazionali, purché la decisione relativa sia presa dal Parlamento europeo nella sua autonomia e non lasciata ai Parlamenti nazionali (8).

(8) Diverso è evidentemente il caso della tutela dell'autonomia delle comunità territoriali esistenti all'interno di comunità più vaste. Esse costituiscono infatti — quantomeno nella misura in cui si autogovernano — ambiti nei quali si manifesta l'interesse generale, e in quanto tali non hanno nulla a che fare con l'espressione di interessi settoriali o corporativi.

La necessità di tutelare gli interessi di queste comunità attraverso la creazione di partiti regionali (come la *Südtiroler Volkspartei* o l'*Union Valdôtaine*) è stata provocata dall'accentramento degli Stati nazionali europei che, negando qualsiasi autonomia alle minoranze etniche e linguistiche, non hanno lasciato loro altra arma di difesa che quella di una rappresentanza al Parlamento nazionale. Il risultato di questa tendenza — pur comprensibile — è comunque quello di generare partiti che, nei Parlamenti nazionali, si dedicano esclusivamente alla difesa degli interessi delle rispettive comunità

MOZIONE DEI GIOVANI FEDERALISTI PER L'ABOLIZIONE DELLE FRONTIERE

Il X Congresso del MFE riunito a Bari il 23 e 24 febbraio 1980: *preso atto* che l'elezione europea del 7-10 giugno 1979 rappresenta una grande vittoria degli ideali internazionalistici e che il riconoscimento ai cittadini europei del diritto sovrano di scegliere i propri rappresentanti costituisce il fondamento della nascita di uno Stato democratico;

fa presente che la sopravvivenza delle frontiere che ancora dividono gli europei non solo è in contraddizione con il diritto di voto europeo, ma costituisce anche una violazione dei principi della libertà e della democrazia che in Europa hanno associato al suffragio diretto universale il riconoscimento della cittadinanza;

fa notare come la sopravvivenza delle frontiere induca ancora a parlare di concessione di « diritti speciali », invece di diritti dei cittadini, per gli europei che viaggiano, lavorano o risiedono in

regionali anziché dare il loro contributo alla soluzione dei problemi generali del paese. Essi quindi sottraggono forze a quello che dovrebbe essere il comune impegno per il perseguimento dell'interesse generale e sono per questo il sintomo di una disfunzione del sistema.

D'altra parte, il fenomeno dei partiti a base regionale, oltre ad essere un effetto dell'accentramento dello Stato, contribuisce a sua volta a rafforzarlo, proprio perché trasferisce al livello centrale problemi che per la loro intrinseca natura dovrebbero essere affrontati e risolti in sede regionale, e quindi aumenta le prerogative e i poteri del centro a scapito di quelli degli enti territoriali minori.

In realtà la soluzione del problema della tutela delle minoranze a base territoriale — considerato sotto un profilo strettamente tecnico-istituzionale, al di là di qualunque opzione ideologica — sta nel federalismo, cioè in un sistema istituzionale che riconosca diversi livelli di governo e che ad ognuno di essi garantisca, da un lato, il massimo di indipendenza compatibile con la necessaria coordinazione di tutti i livelli tra di loro e, dall'altro, il diritto di essere rappresentati pariteticamente al livello superiore, attraverso l'istituzione della seconda camera, e di intervenire in tal modo nei suoi processi decisionali nelle materie che lo riguardano.

Il primo passo di un'evoluzione in questa direzione in seno alla Comunità sarebbe la trasformazione del Consiglio dei ministri in Camera degli Stati, come si è accennato nel testo. Una volta affermato il principio della duplicazione della rappresentanza — dei cittadini e degli Stati — a livello europeo, la strada sarebbe aperta per la sua applicazione anche ai livelli inferiori.

È quindi questo l'obiettivo per il quale ci si deve impegnare. Quella invece di favorire il moltiplicarsi in seno al Parlamento europeo di rappresentanze regionali sarebbe una via falsa e pericolosa, che rischierebbe di snaturare le sue funzioni e di fargli perdere di vista l'interesse generale del popolo europeo.

un paese diverso da quello di origine. Questi europei non essendo loro riconosciuto lo status giuridico di « cittadini europei » restano « stranieri » nella Comunità europea, in flagrante violazione del Titolo III, parte II, dei Trattati di Roma che statuisce la libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali;

rileva come le frontiere misurino esattamente il grado di disunione economica e monetaria dell'Europa e corrispondano alla mancanza di una moneta europea e di una comune politica economica e sociale;

invita i giovani dei partiti democratici, i movimenti pacifistici ed europeistici, le forze sociali ad unirsi ai giovani federalisti, a cominciare dalla manifestazione al confine franco-italiano del 12 aprile, nella lotta per l'abolizione delle frontiere, relitto del nazionalismo, insulto ai principi della libertà, della democrazia e della giustizia sociale.

IL MEZZOGIORNO E L'EUROPA

Il X Congresso del MFE riunito a Bari il 23 e 24 febbraio 1980: *ricorda* come il problema del Mezzogiorno sia destinato ad assumere sempre di più un aspetto centrale per la vita della Comunità europea, soprattutto in previsione dell'allargamento agli altri paesi mediterranei e dell'approfondirsi dei rapporti con i paesi emergenti;

ribadisce la necessità di procedere alla creazione della moneta europea parallelamente ad un rafforzamento della politica economica della Comunità, che implica un aumento del bilancio comunitario;

rileva con soddisfazione che il Parlamento europeo ha già fatto proprio questo orientamento con il rigetto della proposta di bilancio, motivato tra l'altro dall'inadeguatezza degli stanziamenti del Fondo regionale, e con l'approvazione della relazione sulla « convergenza » delle economie europee;

afferma che il Mezzogiorno può realizzare, in un quadro europeo, uno sviluppo che garantisca, nel contempo, la salvaguardia del territorio e delle risorse naturali a patto che le forze politiche e sociali, gli enti regionali e locali sappiano adeguare la loro azione ai nuovi problemi e forniscano garanzie sull'utilizzo dei fondi messi a disposizione dal bilancio comunitario;

ritiene che l'intervento straordinario nel Mezzogiorno debba realizzarsi nel quadro europeo e che a questo principio debba ispirarsi il rinnovo della Cassa per il Mezzogiorno;

richiama in merito le proposte contenute nel documento sulle « correzioni degli squilibri regionali in un ambito europeo »; *impegna* gli organi del MFE a mettere in atto particolari strumenti organizzativi e di studio tendenti a sottolineare la centralità del problema delle aree marginali, nonché i federalisti operanti nel Sud ad attivare un approfondito dibattito con tutte le forze politiche, culturali e sociali sui problemi del Mezzogiorno; *dà mandato* ai delegati al prossimo Congresso europeo di Strasburgo di promuovere contatti con i rappresentanti degli altri movimenti aderenti all'Unione europea dei federalisti perché siano riproposte, anche in tale sede, le questioni concernenti gli squilibri regionali.

LA CITTADINANZA FEDERALE EUROPEA *

Con l'elezione europea del 7-10 giugno, la prima elezione sovranazionale della storia, la democrazia ha compiuto il primo passo verso la sua affermazione anche nelle relazioni tra Stati. Il conseguimento di questo obiettivo dimostrerà che i rapporti tra gli Stati possono essere regolati pacificamente, e la democrazia farà così un grandioso passo avanti verso la sua affermazione universale.

L'elezione europea non esaurisce qui il suo significato: essa farà emergere anche una nuova figura politica, quella del cittadino che, oltre ad esercitare il proprio diritto di voto a livello nazionale, voterà anche a livello europeo. Come dice lucidamente Albertini nell'antologia sul « Federalismo », circa le differenze tra Stato federale e Stato unitario: « Considerata sotto il profilo della cittadinanza, l'indipendenza di tutti i governi di una associazione di Stati comporta che ogni individuo sia cittadino due volte, o per meglio dire cittadino allo stesso titolo tanto dello Stato membro quanto della federazione senza alcuna gerarchia fra queste due posizioni. Questo fatto permette di vedere con precisione quale sia il difetto fondamentale dell'idea di nazione (l'idea di nazione che fa corpo con il fatto storico degli Stati nazionali): l'esclusività. In uno Stato nazionale, ad esempio l'Italia, non si può essere lombardi e/o europei allo stesso modo nel quale si è italiani. In questo caso alla qualità di 'italiano' si associa una esclusività, nel senso che non si può appartenere ad un altro gruppo allo stesso

(*) Si tratta di un saggio di Domenico Moro, pubblicato su *Federalismo militante*, n. 59, settembre-ottobre 1979.

titolo, ma solo in modo subordinato. Orbene, questa esclusività — questo non volere o non potere essere cittadino tanto del proprio Stato quanto di un gruppo di Stati e al limite del mondo — non è altro che lo stato di guerra considerato sotto l'aspetto individuale. Ed è anche una deformazione della realtà profondamente lesiva della ragione. Nonostante la guerra (la politica internazionale come sfera di rapporti di forza), ogni uomo appartiene comunque, in primo luogo, al genere umano perché è come tale — come uomo — e mai come italiano o esclusivamente italiano, che può praticare non solo la scienza e la tecnica, ma anche, a ben vedere, la religione, l'arte e la filosofia (lo stesso linguaggio umano, nonostante la pretesa dello Stato nazionale di far coincidere nazione e lingua non si lascia ridurre alla situazione della Torre di Babele). Ma l'autoeducazione del genere umano non può rispecchiare limpidamente questa verità elementare fino a che l'identità personale di ogni uomo non abbia superato il rozzo esclusivismo dell'attuale forma elementare di coscienza nazionale » (1). Si cercherà qui perciò di dimostrare che il concetto di cittadino, figura politica che è stata un'importante conquista democratica (anche se non sempre abbiamo presente questo fatto visto che siamo abituati ad adoperarlo da alcuni secoli), si arricchirà di un nuovo contenuto e che l'espressione « cittadino europeo » che sempre più spesso si sente usare, è un concetto limitativo, se non addirittura ambiguo.

A questo scopo non si ritiene inutile ricordare tutte quelle tappe storiche essenziali, fino ad arrivare all'elezione europea, che hanno determinato un arricchimento del concetto di cittadino. Si giustifica così il fatto che nel corso dell'esposizione, nel richiamare i fatti storici salienti, dato l'obiettivo che ci si è proposti, si compiranno salti di diversi secoli tra un fatto storico e l'altro. D'altra parte si ritiene che vada sempre tenuto presente l'insegnamento di Galileo, secondo cui per conoscere il presente e scrutare meglio l'orizzonte, bisogna prima salire sulle spalle degli antichi, cioè di coloro che ci hanno preceduto e che hanno accumulato più esperienze di noi e dai quali molto si ha da apprendere.

1. *La città-Stato e il concetto di cittadino.*

La prima affermazione significativa della figura del cittadino la troviamo nell'esperienza greca della città-Stato, cioè nel contesto di una situazione per alcuni aspetti particolarmente fortunata,

(1) M. ALBERTINI, *Il Federalismo (Antologia e definizione)*, pp. 61-62, Bologna 1979.

in cui la gestione della cosa pubblica e la discussione dei principali problemi era affidata, almeno nel caso di Atene, e di altre città « democratiche » della Confederazione di Delo, direttamente ai membri della comunità politica.

La qualifica di cittadino e di membro della società politica in Atene, e perciò il diritto a partecipare alla vita politica della città, come ricorda il Sabine, era un privilegio della nascita: si era cittadini della città cui appartenevano i propri genitori. E il termine cittadino aveva allora un significato diverso da quello che riveste oggi. Mentre l'idea moderna del cittadino è quella di un uomo a cui certi diritti sono giuridicamente garantiti, il greco non pensava tanto alla cittadinanza come ad un possesso di diritti, ma ad un insieme di doveri verso la città cui si apparteneva e tale fatto si configurava, in sostanza, come un sentimento non dissimile da quello di sentirsi membro di una famiglia.

La città, ed è questa una testimonianza che si trova riportata in maniera mirabile nei discorsi di Pericle, raccolti da Tucidide nella « Guerra del Peloponneso », era considerata come il bene supremo e come l'interesse più alto a cui i cittadini potevano votarsi. Quindi la città era di fatto la totalità, la patria, dio, etc. ..., per la quale bisognava essere pronti a sacrificare la propria vita.

La concezione della città, nell'esperienza ateniese, era dunque quella di un « organismo vivente » — teoria rievocata molti secoli più tardi, con conseguenze catastrofiche, per giustificare la coincidenza tra Stato e nazione — di cui il cittadino è la cellula e nel quale trova il senso della propria vita. Questa concezione della città era inoltre agevolata dal fatto che le osservazioni empiriche riguardanti diversi aspetti della vita sociale dei membri della comunità, come quelli linguistici, culturali, il possesso di un territorio, i costumi, erano in gran misura imputabili a quelli della città di appartenenza. Nella città-Stato, che costituiva la forma più compiuta di organizzazione del potere politico del tempo, quindi il concetto di cittadinanza era assimilabile al concetto di nazionalità spontanea così come lo intendono i federalisti.

Tuttavia l'esperienza politica della città-Stato comportava alcuni limiti fondamentali. Il primo limite era dovuto al fatto che la nazionalità spontanea, in questo caso, coincideva con uno Stato che era uno Stato sovrano tra Stati sovrani. La conseguenza ultima di ciò, vale a dire della coincidenza tra Stato e nazione, era che il valore primo da rispettare era il sentimento di fedeltà alla propria città, valore al quale tutti gli altri valori (rispetto per la vita in sé, per tutti i consimili delle altre città-Stato, per la famiglia, etc.) erano subordinati. Tale tendenza, come appare chiaramente dalla storia di Atene, era evidentemente alimentata dalla tensione con

Sparta, l'altra importante città-Stato greca che le contendeva il ruolo di leader del mondo ellenico.

Il secondo limite dell'esperienza ateniese, da mettere in evidenza, era il fatto che la comunità ateniese era divisa in tre classi ben distinte, conseguenza del livello allora raggiunto dall'evoluzione del modo di produrre. In primo luogo vi erano gli schiavi, che non avevano alcuna importanza politica nella città-Stato, nel senso che non godevano di alcun diritto. In secondo luogo vi erano i « meteci », cioè gli uomini che pur essendo uomini liberi e avendo il diritto di residenza, e pur non essendovi discriminazioni sociali a loro carico, non potevano partecipare alla vita politica della città. In terzo luogo vi era la massa dei cittadini, cioè di coloro che costituivano la classe politica della città, ed erano i soli ad occuparsi della città.

È quindi evidente che l'esperienza politica della città-Stato, per tutta questa serie di motivi, coinvolgeva solo una parte della società greca e comportava inaccettabili discriminazioni nei confronti degli uomini di altre città oltre che degli schiavi e dei meteci.

2. *L'avvento dell'ellenismo e la crisi del concetto di cittadino.*

Il fatto politico che comincia a mettere in crisi il concetto greco di cittadinanza e quindi le basi del consenso dell'individuo attorno al valore rappresentato dalla fedeltà assoluta alla propria città, è la proposta di Alessandro, successiva alla creazione dell'impero macedone, della creazione di un'unica comunità persiano-macedone, cioè « un'unione dei cuori » (*homonoia*).

Con Alessandro si scopre l'individuo in quanto tale, che deve cominciare a badare a sé stesso, da solo (e non contare più sull'aiuto paternalistico della propria città) e deve altresì cominciare ad imparare a vivere insieme agli altri uomini nell'ambito di una comunità politica che supera i confini della città-Stato e abbraccia uno spazio geografico ben più vasto.

Questa proposta non poteva non avere impatto sul pensiero politico di allora, che veniva chiamato a dare una risposta ai problemi posti dal nuovo evento.

A livello filosofico, dunque, la crisi morale che coinvolge gli abitanti della città-Stato trova le sue più significative espressioni nell'epicureismo e nello stoicismo.

Queste due correnti di pensiero trovavano d'altro canto fondamento, oltre che nella proposta alessandrina, nel fatto che ormai l'ideale della città-Stato autosufficiente si presentava sempre più impraticabile. Il benessere dei suoi cittadini, infatti, dipendeva non tanto dalla saggezza con cui la città trattava dei suoi pro-

blemi ma soprattutto dai rapporti che essa sapeva instaurare con il resto del mondo. Da questo punto di vista il conflitto tra Atene e Sparta e i loro alleati è esemplare, in quanto mette in luce i condizionamenti sull'assetto politico interno delle due città (l'esperienza della tirannia in Atene, la creazione di uno Stato militarista in Sparta) derivante dalla politica internazionale. Quando poi Alessandro adottò il sistema di fondere insieme i suoi sudditi, greci ed orientali, questo mito, come si è detto, subì il colpo definitivo.

In questo contesto, la filosofia epicurea cominciò a sostenere che il governo della città non era più un'occupazione così importante come allora si riteneva, che la carriera politica e l'impegno attivo per la città era solo fonte di continue apprensioni e così via. La preoccupazione principale degli uomini doveva essere quella di evitare tutte le pene, le noie, le inutili preoccupazioni della vita pubblica.

Con l'epicureismo vennero introdotti così, per la prima volta, nella cultura di quei tempi, gli ideali di carattere personale e di felicità privata, cioè un modo di concepire la propria esistenza in maniera completamente diversa da quella concepita fino ad allora che esaltava il dovere assoluto verso la città.

Di impostazione differente fu lo stoicismo. Con il procedere del tempo, in seguito alla abolizione delle barriere tra Greci e Barbari e in seguito all'uso sempre più diffuso di ottenere la cittadinanza contemporaneamente in più città (una volta ottenuta solo per diritto di nascita), si tentò di spiegare in maniera diversa questo nuovo fenomeno.

Lo stoicismo si assunse questo compito e sviluppò due idee: quella dell'individuo come membro distinto dell'umanità, con la sua vita puramente privata e personale, e quella dell'universalità, cioè di un'umanità ampia come il mondo, in cui tutti sono dotati di una comune natura umana. La nuova concezione sul piano ideale implicava dunque l'uguaglianza di tutti gli uomini, quindi anche dello schiavo, del barbaro e dello straniero di fronte alla legge. Ci doveva essere dunque una legge universale valida per tutto il mondo civile, accanto alla legge vigente nelle singole città.

Lo stoicismo, tuttavia, da aspirazione ideale, diventa fatto, istituzione, solo con il concetto romano di cittadinanza, cioè con l'attribuzione agli individui, in quanto tali, di diritti che debbono venire difesi dallo Stato.

Nell'80 a.C. la cittadinanza viene estesa a tutti gli abitanti della penisola italica e nel 212 d.C., con la *Constitutio Antoniniana* (l'editto di Caracalla), la cittadinanza viene estesa a tutti i membri dell'impero.

La cittadinanza, con l'impero romano, diventa, contrariamente all'esperienza della città-Stato, un attributo estraneo alla personalità dei membri dell'impero, diventa una titolarità di diritti indipendentemente dal luogo di nascita. La conseguenza è però che la cittadinanza non coincide più con la nazionalità spontanea e l'orizzonte spaziale della nuova comunità, che esige il lealismo dei suoi membri, non coincide più con l'orizzonte spaziale in cui è possibile la partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica. Si diventa cioè membri di una comunità che il singolo individuo non è in grado di controllare, in cui cioè la effettiva partecipazione politica dei cittadini non è possibile. L'impero romano si configura dunque come un'entità ideologica. Pur riconoscendo, infatti, parità di diritti tra tutti i popoli dell'impero, superando così alcuni limiti dell'esperienza greca, nella misura in cui la partecipazione politica dei cittadini alla gestione del potere non è praticamente possibile, la sola forma di governo che, di fatto, può funzionare è quella puramente imperiale. Deve, a questo proposito, essere evidentemente messo in luce che l'antichità non conosceva ancora il sistema della democrazia rappresentativa, cosa del resto impossibile a realizzarsi pienamente, dato il grado di sviluppo allora raggiunto dai mezzi di produzione.

Con la frattura dell'impero romano, la scomparsa di quello occidentale e le invasioni barbariche, crolla l'accentramento del potere e quindi scompare l'ordinamento giuridico unitario, realizzato a livello continentale, che garantiva l'unitarietà della cittadinanza. A partire da questo momento la sovranità viene progressivamente diluita in numerose comunità politiche di dimensioni inferiori a quelle dell'impero.

L'idea dell'uguaglianza tra gli uomini, che sul piano istituzionale si traduce nel riconoscimento ad essi della dignità di cittadini, sopravvisse ispirandosi agli ideali religiosi, all'universalismo della *res publica christiana*. Limitandosi, però, a questo livello, escludendo perciò la sfera politica, l'ideale dell'uguaglianza tra gli uomini assumeva un connotato sempre più astratto.

La crisi dei poteri universalistici aprì la strada all'esperienza comunale e con essa al tentativo di ritorno alla città-Stato. Ma il potere politico comunale non traeva origine dalla volontà dei cittadini del comune, ma era bensì l'espressione dell'influenza dei ceti e degli ordini in cui questa comunità politica era suddivisa.

Né questi limiti poterono essere superati e dar luogo ad una esperienza autenticamente democratica, perché il comune evolvse verso le forme autoritarie delle signorie e del principato, le forme politiche degli Stati regionali del '400, che furono la configurazione

degli Stati europei che diedero vita all'equilibrio europeo degli Stati. Questo, pur essendo caratterizzato da permanenti tensioni, non cancellò mai l'idea di una comune appartenenza ad una comunità che andava al di là delle frontiere degli Stati, ma questa idea concerneva le corti (il Congresso di Vienna fu l'ultima ed ormai anacronistica espressione di questa società ormai fatiscante) ed al massimo alcune sparute avanguardie sociali (un esempio classico è costituito dalla *res publica europea literatorum*).

Solo la rivoluzione industriale e la rivoluzione francese introdurranno trasformazioni tali nella società europea, da esigere profondi cambiamenti nell'organizzazione del potere politico in Europa, che si accompagneranno anche a significativi arricchimenti del concetto di cittadino.

3. La rivoluzione francese e il concetto di cittadinanza.

Con l'avvento della rivoluzione francese, alla fine del 1700, viene proclamata l'uguaglianza di tutti gli uomini di fronte alla legge e il cittadino diventa il fondamento della legittimità del potere. La proclamazione della uguaglianza degli individui fa piazza pulita della società divisa in caste, in ordini, in ceti e degli ultimi residui di schiavitù: gli individui non sono più sudditi che debbono obbedienza a baroni, principi e re, ma cittadini che devono obbedienza ad un potere scelto da loro stessi. Le sole differenze tra gli individui che ancora permangono sono quelle determinate dalle diverse professioni, per cui si è operai, dirigenti, avvocati, medici, ingegneri, etc.; queste distinzioni ricordano il fatto che la società è divisa in ruoli, ma solo in quanto il livello raggiunto dalla evoluzione del modo di produrre, se ha consentito il superamento degli ordini feudali non consente ancora il superamento della società industriale, caratterizzata dalla divisione in classi.

La presa di coscienza della casualità della propria posizione nella società e della non naturalità della stessa, da parte della borghesia, costituì il fatto che permise di liberare energie rivoluzionarie ed avviare una battaglia che ponesse fine ai vecchi ordini feudali per instaurare un sistema politico più egualitario. La necessità di coagulare il massimo di consenso attorno ai propri obiettivi politici, impose alla borghesia di condurre la battaglia contro il feudalesimo in nome della realizzazione universale dei valori dell'uguaglianza e della libertà e quindi di estendere in via di principio questi diritti a tutti gli uomini.

In pratica gli ideali della rivoluzione francese, che i suoi fautori pensavano di estendere anche al resto d'Europa, trovarono la loro realizzazione istituzionale in Francia e perciò gli abitanti di questo territorio divennero cittadini sì, ma cittadini *francesi*.

I rivoluzionari francesi ripresero le teorie di Rousseau che nel periodo della sua permanenza a Ginevra recuperò l'esperienza ateniese della città-Stato, ritenendola applicabile alla città svizzera, ma imputarono alla Francia, cioè ad una entità ideologica, il valore della fedeltà dei cittadini alla comunità politica di appartenenza. Rousseau inoltre si differenziava ulteriormente dai fautori della rivoluzione francese per il fatto che pensava ad una federazione di città-Stato come sola forma di organizzazione politica che le superasse.

L'espressione *cittadino francese* che voleva richiamare un'unica origine « nazionale » per tutti gli abitanti di Francia, fu introdotta e si affermò rapidamente per due ragioni. In primo luogo perché la Francia era in quel periodo inserita nell'equilibrio europeo degli Stati e in secondo luogo perché nel XVIII secolo ebbe inizio la rivoluzione industriale.

La posizione della Francia, che ne faceva uno degli Stati su cui poggiava la responsabilità di garantire l'ordine in Europa, richiedeva il massimo di lealismo nei confronti dello Stato, a scapito del lealismo nei confronti di qualunque altra istituzione, allo scopo di permettere, in caso di necessità, la mobilitazione di risorse umane e materiali nel minor tempo possibile per far fronte ad una eventuale guerra. Ma questo lealismo nei confronti dello Stato francese era ottenibile solo nella misura in cui si inculcava nell'animo dei cittadini l'idea di costituire un'unica *nazione*, la nazione francese, alla quale si doveva annettere il massimo di fedeltà fino al sacrificio della propria vita.

Dal canto suo l'avvento della rivoluzione industriale costituì la base materiale dell'affermazione dell'ideologia nazionale, che si radicò inizialmente in maniera virulenta in Francia e che poi si estese rapidamente a tutti gli altri Stati europei. Questa nuova fase della evoluzione del modo di produrre estese a tutto il territorio francese legami di interdipendenza tra gli individui creando un mercato ed una economia di dimensione nazionale. Di conseguenza, i vecchi ordini feudali, che avevano funzionato quando si trattava di gestire una economia di dimensione locale o regionale, si trasformarono in un pesante vincolo allo sviluppo ulteriore delle forze produttive e richiedevano perciò di venire sostituiti da un nuovo ordinamento politico adeguato alle nuove strutture produttive. Questi due fattori assieme costituirono le premesse per il successo dell'opera di omogeneizzazione dei costumi, della lingua, delle tradizioni (e quindi del soffocamento di ogni autonomia locale), da parte del governo francese. Gli strumenti di cui lo Stato francese si servì per inculcare nei cittadini francesi l'ideologia nazionale furono la coscrizione obbligatoria, la scuola di Stato e

la creazione di un apparato burocratico-amministrativo centralizzato.

Il nazionalismo in Europa, nella misura in cui impose l'idea della coincidenza tra Stato e nazione, rappresenta un ritorno alla esperienza ateniese. Ma rispetto all'esperienza della città-Stato la dimensione dello Stato non coincide più con la dimensione della comunità in cui ha luogo l'esperienza politica, culturale, sociale dell'individuo, ed in cui esso avrebbe l'effettivo potere di controllo sulle decisioni che lo riguardano. Il concetto di *cittadino* con l'aggiunta dell'aggettivo *francese* diventa dunque un concetto ideologico, in quanto non esiste una nazione francese e sotto-linea l'esistenza di una comunità politica ideologica esclusiva: la Francia.

Con l'esperienza francese, il concetto di cittadino vale a stabilire una gerarchia (nei limiti in cui l'esclusività del termine « cittadino francese » lasciava spazio ad altre comunità nazionali locali) nell'appartenenza del singolo individuo ad una comunità politica.

L'ideologia nazionale, allora affermata, è diventata storicamente una maledizione in quanto ha giustificato la differenza tra gli uomini di diverse *nazioni*, fino alla aberrante teoria della razza hitleriana ed è stata fonte di tremende guerre civili e di legittimazione dell'uso delle armi contro altri consimili, in Europa, soprattutto nel corso della prima e della seconda guerra mondiale.

Occorrerà infatti passare attraverso l'esperienza del primo e del secondo conflitto mondiale e che emergano nuovi equilibri di potere a livello internazionale, prima che gli europei si rendano conto che la causa delle tragedie da essi conosciute risiedeva nella divisione dell'Europa e nell'asservimento degli uomini al feticcio nazionale.

4. *La seconda guerra mondiale e la crisi dello Stato nazionale.*

La conclusione della seconda guerra mondiale segna la fine definitiva del sistema europeo degli Stati come « governo » del mondo, e nasce il primo sistema mondiale della storia, di cui sono protagonisti gli USA e l'URSS, cioè due potenze continentali, nuovi attori della politica internazionale.

Il mondo e l'Europa vengono ripartiti in due zone di influenza sotto l'egemonia delle due grandi superpotenze. Gli Stati nazionali europei occidentali, cadendo nell'orbita americana, vengono di fatto posseduti del controllo della politica internazionale e la sicurezza dei cittadini europei non viene ormai più a dipendere dagli eserciti nazionali, ma dall'esercito americano.

D'altro lato, sull'onda dell'ininterrotto sviluppo dei mezzi materiali della produzione, che le esperienze totalitarie fra le due

guerre avevano cercato di contenere, i rapporti economici ed i problemi strategici hanno raggiunto dimensioni tali da rendere sempre più inadeguate le dimensioni degli Stati europei. Essi, se erano unità politiche all'altezza dei problemi posti dalle società ottocentesche, non sono assolutamente più all'altezza di quelli posti dalla società del nostro tempo, e sono scaduti dal ruolo di principali protagonisti a poco più di semplici oggetti della politica mondiale. La loro prosperità materiale, conosciuta in questo dopoguerra, ha potuto realizzarsi, infatti, solo al prezzo di sacrificare una larga parte della loro sovranità in materia economica, con la creazione del mercato comune europeo.

Queste sono le ragioni della crisi dello Stato in Europa occidentale, di cui oggi tutti parlano senza che però la natura delle sue origini emerga con chiarezza. Considerata sotto il profilo più generale essa si manifesta come crisi di consenso, come distacco dei cittadini dallo Stato, motivato dal fatto, acutamente, anche se non del tutto coscientemente, sentito dai cittadini stessi, che lo Stato non è più un centro di decisioni capace di garantire con la sua azione la loro sicurezza e il loro benessere, oramai dipendenti da altri centri di decisione: il governo americano e il capitalismo internazionale liberamente operante nel quadro del mercato comune.

Siamo dunque ricaduti in un periodo, se si vuole fare un paragone, simile a quello verificatosi in Grecia dopo il crollo del sistema delle città-Stato e l'avvento dell'impero macedone.

La stessa crisi morale che conobbero i greci, il senso di sfiducia nei confronti della città-Stato, ritenuta ormai incapace di assicurare il benessere dei cittadini greci, pervade oggi i cittadini europei.

Ed anche in questo secondo dopoguerra, come allora, sono sorte filosofie della dimissione rispetto all'impegno civile e che collocano al centro della speculazione la problematica morale e religiosa, cioè il senso dell'esistenza, o si fenomenizzano, comunque, nella rinuncia alla filosofia sistematica, nella frammentazione del sapere, nella infantile riduzione del « vero » al « verificabile », nella riduzione della filosofia della storia a ciarlataneria. Queste ultime e squallide espressioni del decadentismo — l'espressione ideologica dell'agonia storica del sistema europeo degli Stati — che rendevano impossibile una qualsiasi concreta pensabilità dell'avvenire sono state spazzate via dalla ventata della contestazione che alla perdita del senso della patria e del senso di solidarietà tra gli uomini di uno stesso paese ad esso legati, cioè alla perdita del senso del dovere verso gli altri, hanno proposto ideali internazionali, senza tuttavia porsi il problema dei mezzi per realiz-

zarli. L'incapacità dimostrata dalla contestazione di individuare nello Stato di dimensioni nazionali la radice della crisi politica e morale in Europa e quindi del modo del suo superamento con la creazione di uno Stato di dimensioni continentali, ha fatto sì che le energie di molti giovani siano state indirizzate in una sterile protesta contro le istituzioni nazionali, che con il passare degli anni è degenerata, nelle sue espressioni più deleterie, nell'estremismo delinquenziale del terrorismo.

5. *La città-Stato, l'impero romano e la rivoluzione francese: gli aspetti positivi delle tre esperienze.*

A questo punto è necessario cominciare a tirare le prime conclusioni sul concetto di cittadino, che derivano da questa breve analisi delle principali esperienze politiche del passato.

A mio avviso deve essere recuperato quanto di positivo è emerso riguardo al problema della cittadinanza nell'esperienza ateniese, romana e francese con l'avvento dello Stato nazionale, per vedere poi di quali nuovi contenuti si arricchirà il concetto di cittadino, con l'elezione europea.

L'esperienza ateniese ha legato il concetto di cittadino al dovere della partecipazione degli individui alla gestione dei problemi della città-Stato, delle comunità locali, cioè del solo livello al quale era possibile allora la democrazia diretta.

Con l'impero romano il concetto di cittadino ha assunto una dimensione strettamente giuridica ed è diventato l'attribuzione agli individui di diritti che lo Stato deve tutelare e quindi ha sposato la cittadinanza dei suoi attributi personali legati alla nascita in una determinata città. Esso ha avuto il merito di tradurre, per primo, in istituzioni il sentimento cosmopolitico degli Stoici.

La rivoluzione francese e la dottrina di Rousseau hanno fatto piazza pulita delle ultime divisioni della società in ceti, ordini ed hanno esteso a tutti gli individui in quanto uomini, gli attributi giuridici della cittadinanza. Mentre dal canto suo il pensiero di Mazzini in Italia, sulla base dell'esperienza francese, ha dato al concetto di cittadinanza il senso della solidarietà di ognuno verso gli altri membri della comunità « nazionale ».

6. *La federazione europea e il nuovo cittadino.*

Da queste esperienze emerge in maniera netta l'aspetto comunitario e l'aspetto cosmopolitico che il concetto di cittadino ha rivestito, nel passato, nel pensiero politico e quindi il fatto che esso avrà una realizzazione parziale fino a quando non si sarà raggiunta l'unità del genere umano, con la creazione di uno Stato

federale mondiale. L'altro rilievo che è necessario fare è che, fino ad oggi, nessun fatto storico ha tradotto in istituzioni il duplice aspetto del concetto di cittadino. Solamente a partire da quest'anno, con l'elezione europea, anche se in forma non ancora percepita in tutta la sua carica rivoluzionaria, dai cittadini e dai mass-media, è stato compiuto il primo passo verso il consolidamento in istituzioni sovranazionali di un nuovo tipo di cittadino.

La nuova dimensione di cui si arricchirà il concetto di cittadino con la nascita dell'Europa discende dalla struttura costituzionale che avrà lo Stato europeo. Questo, infatti, non potrà essere uno Stato unitario e centralizzato come lo sono gli attuali Stati continentali. Le tradizioni culturali e linguistiche dei singoli Stati sono troppo forti perché essi accettino una eventuale opera di livellamento delle particolarità nazionali a favore di un modello totalizzante europeo, sulla scia del nazionalismo europeo dell'ottocento. Questo vuol dire che l'Europa dovrà darsi una struttura federale; quindi al governo europeo verranno concesse le competenze minime necessarie per il mantenimento dell'unità dell'Europa: la moneta, il bilancio federale, la politica estera, l'esercito e la politica commerciale; mentre i poteri residui saranno di competenza degli Stati nazionali.

La ripartizione della sovranità, che così avrà luogo, tra il livello europeo ed il livello nazionale, porrà fine al mito della *repubblica una ed indivisibile* e quindi darà un grande impulso alle battaglie regionalistiche ed autonomistiche all'interno dei paesi europei. Diverrà dunque pensabile una articolazione del potere in Europa che consenta il recupero del valore dell'autonomia delle comunità locali ed in cui si sarà, allo stesso titolo, cittadini di Torino, del Piemonte, dell'Italia e dell'Europa, senza alcuna gerarchia predeterminata tra questi diversi livelli. In definitiva vi saranno tanti cittadini, riuniti in ciascun individuo, quanti saranno i livelli ai quali si voterà.

Albertini per primo ha prefigurato come potrà essere organizzato dal punto di vista istituzionale un simile sistema politico. Egli, infatti, avanzando la proposta del sistema elettorale a cascata ha sostenuto l'opportunità di far adottare dal futuro Stato europeo una norma che regoli l'ordine di successione ed i tempi (che devono essere brevi per garantire l'unitarietà dell'elezione) delle elezioni ai vari livelli, stabilendo che l'elezione del livello inferiore deve precedere quella del livello superiore.

Questo processo è tuttavia ai suoi inizi e sono ancora molti gli ostacoli da superare. Infatti, se è vero che agli europei è stato riconosciuto il diritto di voto europeo, non esiste ancora la figura giuridica del cittadino europeo al quale siano riconosciuti e tute-

lati da una Corte di giustizia europea i fondamentali diritti dell'uomo. D'altra parte è anche vero che la cittadinanza europea si trasformerà in partecipazione dei cittadini dei paesi europei alla gestione della società europea, solo se all'Europa si darà un governo, una moneta ed un bilancio. Ma non potranno essere compiuti passi decisivi in questa direzione se prima non verranno abbattute le frontiere, che ancora dividono l'Europa. È assurdo infatti che i governi europei abbiano prima deciso di creare un mercato comune europeo, in cui le persone, le merci ed i capitali potessero circolare liberamente, e poi concesso il diritto di voto agli europei, ma che continuino a mantenere in vita le dogane tra gli Stati della Comunità. È questo un fatto che va denunciato, perché il voto europeo con le frontiere che dividono gli europei rappresenta una contraddizione rispetto all'obiettivo che molti partiti politici e governi vogliono raggiungere: l'unità politica dell'Europa.

Sulla base di quello che si è fin qui detto e per cominciare a tirare alcune conclusioni sul concetto di cittadino si possono avanzare importanti osservazioni.

Il nuovo aspetto del concetto di cittadino che la realizzazione dell'Europa metterà in evidenza è l'*aspetto pluralistico*. E il modo più corretto per definire il nuovo tipo di cittadino è quello di *cittadino federale europeo*. Il concetto di *cittadino europeo* è infatti un concetto grossolano, giacobino perché sottolinea la cittadinanza esclusiva europea, mentre l'Europa non è una comunità esclusiva (questo fatto risulta ancora più evidente se si pensa che potranno entrare a far parte dell'Europa anche Stati non appartenenti geograficamente al continente europeo). Infatti l'Europa non è la patria, è un insieme di diritti, il diritto di voto, l'indipendenza, il diritto di risolvere il problema della disoccupazione, etc.

In questo nuovo contesto politico, in cui il concetto di cittadino avrà una dimensione pluralistica, plurinazionale e perciò virtualmente cosmopolitica, le comunità locali si caratterizzeranno come comunità autonome e disarmate e rinascerà, pertanto, l'interesse e l'amore per il territorio.

Il problema della rivoluzione federalista sarà quello di estendere a tutto il genere umano le virtualità cosmopolitiche e comunitarie che nasceranno con lo Stato federale europeo. Il compito dei cittadini in Europa sarà quello dunque di anticipare quello che sarà il modello della società di domani con la federazione mondiale iniziando la lotta nelle regioni, nelle città e nei quartieri, per la tutela del patrimonio artistico, urbano e culturale.

Secondo i federalisti, occorre cominciare a recuperare il senso del dovere verso la propria città e la propria regione, tipico dell'esperienza ateniese. L'industrialismo incontrollato ha

provocato profonde devastazioni nelle città e nell'ambiente circostante, devastazioni a cui bisogna porre fine rimediando ai disastri fatti: solo chi meglio saprà organizzarsi saprà porre fine alla distruzione dell'ambiente.

Occorre dunque sviluppare questa prospettiva e studiare soluzioni che diano alla cittadinanza tutta la dignità di cui le esperienze del passato l'hanno arricchita.

Una possibile soluzione sarebbe quella di concedere il diritto di voto e quindi la qualifica di cittadino solo a quei giovani che abbiano prestato il loro servizio alla collettività e abbiano in quella circostanza, come del resto prevedeva Rousseau, assunto con un giuramento il solenne impegno di rispettare le leggi e di battersi per cambiarle solo con i mezzi previsti dalla democrazia. Chi non accettasse di adempiere a questi due doveri rimarrà un « tollerato » dal resto della comunità politica e sarà privato dei diritti politici come i meteci dell'antica Grecia.

I giovani federalisti hanno già condotto in passato la battaglia per il servizio civile in alternativa al servizio militare denunciandone gli aspetti ideologici e la inutilità.

Oggi come sostiene Albertini, le cause della vita e della morte di una comunità non concernono più solo la politica internazionale, ma dipendono anche dall'attuazione della programmazione democratica. Va subito aggiunto che con il nome di « programmazione democratica » si intende non solo il controllo pianificato degli elementi materiali (nel senso marxista) del processo storico-sociale, ma occorre comprendere anche quelli territoriali e quindi anche quelli ecologici.

Tuttavia fino ad oggi non si è ancora fatta una politica del territorio, nella misura in cui si precisi (come deve essere precisato) che questa politica « dovrebbe essere nello stesso tempo il risultato della convergenza degli obiettivi di una programmazione globale e del processo di formazione della volontà pubblica ». Vale a dire, e qui si deve tenere presente quanto detto a proposito del sistema elettorale a cascata, che la programmazione dovrebbe essere la sintesi finale di un dibattito generale sugli obiettivi che si pongono a tutti i livelli a cui si svolge l'elezione. È da rilevare, però, che non ci può essere « formazione di volontà pubblica dove mancano persino gli strumenti conoscitivi attraverso i quali procedere al censimento locale e comprensoriale delle risorse per la localizzazione delle attività produttive » (2).

(2) MARIO ALBERTINI, « Discorso ai giovani federalisti », *Il Federalista*, n. 2-3, agosto 1978.

L'azione per il servizio civile, che la GFE dovrebbe riprendere, costituisce un ottimo punto di partenza anche per organizzare il censimento delle risorse e cominciare dunque a lavorare nella direzione dell'elaborazione di un progetto globale di riforma della società e della definizione di una nuova filosofia del lavoro.

IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO NELLA COSTRUZIONE DELL'UNITÀ POLITICA EUROPEA *

L'assetto istituzionale della Comunità dopo l'elezione a suffragio universale del Parlamento europeo è entrato in una nuova fase. Mentre prima del 10 giugno la CEE aveva inequivocabilmente un carattere confederale — era cioè una struttura di coordinamento tra Stati che mantenevano intatta la loro sovranità — l'elezione del Parlamento, come non hanno mancato di notare con allarme i nemici di qualsiasi evoluzione della Comunità in senso sovranazionale, ha introdotto nel suo meccanismo un elemento federale, costituito appunto dalla rappresentanza parlamentare del popolo europeo.

Nella Comunità coesistono quindi due principi contrastanti, che ne rendono l'assetto intrinsecamente instabile. Mentre da un lato il Consiglio europeo e il Consiglio dei ministri pretendono di continuare a gestire gli affari europei con i metodi tradizionali della diplomazia, dall'altro l'esistenza di un organo che è l'espressione a livello europeo di quella sovranità popolare dalla quale gli stessi governi nazionali traggono la loro legittimità pone in termini inequivocabili l'esigenza del controllo dell'operato dell'esecutivo da parte del popolo europeo attraverso la sua rappresentanza parlamentare.

Con ciò è posto il problema di chi deve governare la Comunità, e in che modo, cioè della forma che assumeranno i rapporti del Parlamento europeo con il Consiglio europeo da un lato e con la Commissione dall'altro.

Il Consiglio europeo ha giocato, nell'ultima difficile fase del processo di integrazione europea, un ruolo essenziale. Senza di esso non si sarebbe giunti alla stessa elezione del Parlamento, né al varo dello SME. Né è da ritenere che anche nei prossimi anni esso non debba continuare ad avere una funzione importante. Ma,

(*) Si tratta del rapporto introduttivo presentato da Francesco Rossolillo al convegno su questo tema, svoltosi a Torino il 12-13 gennaio 1980.

dopo l'elezione del 10 giugno, la sua totale mancanza di collegamenti istituzionali e di responsabilità nei confronti della rappresentanza popolare appare come un'intollerabile sfida ai principi fondamentali della democrazia. Spetta al Parlamento rivendicare l'inalienabile diritto del popolo europeo di non essere governato con metodi autocratici da un organo che pretende di collocarsi nella posizione di *princeps legibus solutus*.

La Commissione, da parte sua, è stata confinata dall'estensione dello spazio occupato dal Consiglio europeo ad una funzione subalterna di mediazione e di esecuzione tecnica, ed ha parzialmente abdicato al ruolo politico di iniziativa che pure le è attribuito dai Trattati. Anche questa situazione sembra destinata a mutare. La Commissione, che non è espressione dei governi nazionali, è, nel quadro istituzionale della Comunità, il naturale alleato del Parlamento, di fronte al quale del resto è direttamente responsabile attraverso il meccanismo del voto di censura. Il rafforzamento dei suoi legami con il Parlamento eletto ed il suo collegamento — attraverso di esso — con l'opinione pubblica europea possono progressivamente trasformarla in un vero e proprio governo, dotato della forza necessaria per far prevalere i suoi orientamenti su quelli del Consiglio europeo e del Consiglio dei ministri. Sotto questo profilo il Parlamento giocherà un'importante partita in occasione del prossimo rinnovo della Commissione. Esso possiede, attraverso la minaccia del voto di censura, i mezzi giuridici per influire in modo determinante sulla sua composizione e per farne quindi la propria espressione democratica. Si tratta di vedere se esso sarà in grado di esprimere la maggioranza necessaria per farne un uso efficace.

Ma il problema di dare un governo democratico alla Comunità presenta un secondo, decisivo aspetto. L'esecutivo comunitario infatti non potrà essere considerato un vero e proprio governo fino a che esso non disporrà delle leve fondamentali per il controllo della congiuntura economica. Queste leve sono una moneta unica e un bilancio adeguato.

Fino a che la sovranità monetaria consentirà agli Stati membri — e soprattutto ai più deboli — di assecondare mediante l'aumento incontrollato del deficit pubblico le spinte corporative cui sono sottoposti, sarà velleitario parlare di politiche strutturali, regionali, industriali e sociali a livello comunitario. D'altra parte lo SME, nella sua configurazione attuale — che pure ha costituito un importantissimo punto di partenza — non potrà reggere a lungo alle tensioni cui viene sottoposto dall'accentuarsi delle divergenze tra i tassi di inflazione delle economie dei paesi membri, e già ora denuncia preoccupanti sintomi di crisi, dimostrando la

debolezza intrinseca di qualsiasi meccanismo di controllo della stabilità dei cambi fondato soltanto sulla collaborazione intergovernativa.

Uguale discorso vale per l'aumento del bilancio e delle risorse proprie della Comunità. Si tratta di un punto cruciale, sul quale il Parlamento si sta coraggiosamente battendo, ma sul quale ha incontrato una accanita resistenza da parte del Consiglio dei ministri, la cui politica è quella non solo di non rafforzare le capacità di intervento della Comunità nell'economia europea attraverso adeguate politiche strutturali, ma addirittura di toglierle le poche che già possiede, lasciando lievitare le spese agricole obbligatorie fino ad assorbire l'intero esiguo bilancio di cui la Comunità attualmente dispone. Eppure è proprio soltanto dalla possibilità di usufruire di mezzi finanziari adeguati che dipende qualunque possibilità di realizzare politiche regionali, industriali, sociali, energetiche e territoriali efficaci a livello comunitario, senza le quali le sempre più forti spinte centrifughe presenti nella CEE la condurranno inevitabilmente alla disgregazione.

Le battaglie che opporranno nel prossimo futuro il Parlamento al Consiglio europeo saranno quindi sicuramente lunghe e difficili. In esse il vantaggio del Parlamento sarà di avere dalla sua la forza, alla lunga irresistibile, della legittimazione popolare. Ma si tratta di una legittimazione che deve essere rafforzata intensificando i legami tra Parlamento e opinione pubblica e colmando il distacco che ancora esiste tra le forze politiche nazionali e le loro rappresentanze europee. Sotto questo profilo riveste un'importanza preminente il problema dell'adozione di un sistema elettorale uniforme per le future elezioni del Parlamento. È un problema che presenta tre aspetti di rilievo decisivo. In primo luogo l'approvazione di un sistema elettorale uniforme equivarrebbe all'affermazione definitiva della piena autonomia statutaria della assemblea, che sarebbe gravemente compromessa dal mantenimento, per la prossima tornata elettorale, di nove sistemi nazionali diversi. In secondo luogo essa costringerebbe le forze politiche a rafforzare i loro legami europei per consolidare le loro chances elettorali e porrebbe in termini concreti il problema della creazione, al posto delle attuali internazionali di partiti, di veri e propri partiti europei, nei quali la selezione dei dirigenti avvenga attraverso congressi democratici a livello europeo. Infine, ponendo il problema del sistema elettorale uniforme, si pone inevitabilmente quello di stabilire un rapporto proporzionale tra numero di deputati eletti e numero di elettori in ogni regione europea. Nelle elezioni del 7-10 giugno un deputato lussemburghese è stato eletto da circa 30.000 cittadini, mentre per eleggere un deputato tedesco

sono stati necessari circa 450.000 voti. Questa assurda sproporzione è stata il risultato di un compromesso imposto dalla necessità di conciliare l'esigenza della rappresentanza dei cittadini con quella della rappresentanza degli Stati in un sistema monocamerale. Ma con il crescere dell'importanza del Parlamento è impensabile che si perpetui un meccanismo che, violando i principi fondamentali della democrazia, rischia di compromettere la sua stessa legittimità. In realtà il problema di conciliare le due esigenze non può essere risolto che con la duplicazione della rappresentanza in un sistema bicamerale. E ciò pone in prospettiva l'esigenza di trasformare il Consiglio dei ministri in un vero e proprio Senato federale.

Si delinea in questo modo il ruolo proprio del Parlamento di motore dell'evoluzione dell'assetto istituzionale della Comunità. Si tratta — lo abbiamo visto — di un assetto instabile e percorso da forti contraddizioni. Queste contraddizioni non possono certo essere risolte — al di sopra della testa degli elettori — da comitati di esperti nominati dai capi di governo — e l'inconsistenza delle proposte dei tre saggi nominati per iniziativa del Presidente della repubblica francese dà la misura della sterilità di iniziative di questo genere — ma soltanto dall'organo che è l'espressione della sovranità popolare. È dal Parlamento — e soltanto da esso — che i cittadini europei attendono l'indicazione del modello istituzionale verso il quale la Comunità deve progredire e della strada da percorrere per realizzarlo.

LA CRISI MONETARIA INTERNAZIONALE E IL RUOLO DELL'EUROPA *

Nell'analisi di un fenomeno così complesso come la crisi monetaria internazionale, credo che si possa individuare almeno un punto fermo, ormai riconosciuto da tutti gli osservatori economici: il dollaro non è più l'asse portante del sistema monetario internazionale; esso non è più, cioè, la moneta che riscuote le fiducia e che viene accettata ovunque. Questo fatto, in verità, non rappresenta nient'altro che l'aspetto monetario del declino della leadership statunitense sul mondo occidentale, ma ha implicazioni gravissime per l'insieme dell'economia internazionale. Il mondo

(*) Intervento di Guido Montani al convegno « La crisi monetaria internazionale », organizzato a Roma il 17-18 dicembre 1979 dai centri studi di politica economica del PCI, del PSI e degli indipendenti di sinistra.

sta avviandosi ciecamente verso una situazione di crescente disordine monetario, perché sino ad ora non è ancora emersa la volontà di cercare altre alternative al dollaro e alla sua essenziale funzione di moneta internazionale. Così continua l'assurda rincorsa al rialzo dei prezzi internazionali delle materie prime, dei prodotti agricoli e dei manufatti industriali.

All'ordine egemonico americano si è oggi sostituita la legge della giungla. Occorre denunciare questa situazione e occorre perciò anche smascherare qualsiasi copertura pseudoscientifica all'anarchia monetaria internazionale, come il cosiddetto sistema dei cambi flessibili, che ha trovato numerosi sostenitori fino a poco tempo fa. Questo non è affatto un « sistema », perché non corrisponde ad alcun ordine monetario, ma è soltanto la pretesa di privilegiare la politica nazionale rispetto alla disciplina internazionale. Le fluttuazioni, proprio per questo, non sono mai pulite, ma manovrate astutamente dalle banche centrali. Di fatto, si assiste alla utilizzazione, da parte dei paesi più forti, di manovre monetarie e protezionistiche per scaricare sui paesi più deboli gli acuti problemi della disoccupazione e dell'inflazione. Le fluttuazioni hanno significato solo instabilità monetaria e costituiscono semplicemente il riflesso della incapacità crescente degli USA di rispettare e di far rispettare le « regole del gioco » di Bretton Woods o di qualsiasi altro sistema in grado di funzionare.

È inoltre ovvio, e anche questo fatto credo che sia largamente riconosciuto dalle forze progressiste, che con un sistema mondiale che scivola sempre più velocemente verso il disordine monetario e il neoprotezionismo i grandi problemi del nostro secolo non possono trovare soluzione. La cooperazione su nuove basi con il Terzo mondo, l'avvio di una divisione internazionale del lavoro più favorevole allo sviluppo e la costruzione di un nuovo ordine economico mondiale sono obiettivi impossibili senza la stabilità monetaria. Programmi di aiuti a lungo periodo sono impensabili in una situazione di guerra economica fra paesi esportatori di manufatti e paesi esportatori di materie prime. Ma, nei paesi avanzati, non sarà nemmeno possibile procedere unilateralmente verso le grandi trasformazioni industriali e sociali che ormai sono a portata di mano grazie allo sviluppo delle moderne tecnologie (come l'informatica, la biologia, l'automazione, ecc.). Il mondo è interdependente. Nessun problema può più essere affrontato, come nel secolo scorso, all'interno di una regione privilegiata. E ciò è particolarmente vero per l'Europa che è l'area più aperta e più indifesa agli urti della crisi mondiale. In breve, la stabilità monetaria internazionale, cioè il ritorno ad un sistema di cambi fissi, è uno dei presupposti della ripresa economica mondiale e deve costituire

l'obiettivo di tutte quelle forze che vogliono veramente battersi per il progresso.

La base di partenza di questa lotta è costituita dall'individuazione del punto di bloccaggio o di inversione dell'attuale tendenza all'anarchia monetaria ed economica. A questo proposito le responsabilità degli europei sono enormi. L'unità europea può rappresentare questa leva, questo punto di appoggio, grazie al quale avviare la ricostruzione di un nuovo ordine mondiale più pacifico, più giusto e più aperto ai bisogni dei popoli diseredati del Terzo mondo.

L'Europa attuale, per quanto sia solo debolmente unita, ha già suscitato aspettative di cambiamento e di capacità di resistenza al disordine internazionale. Il Terzo mondo, Cina inclusa, guarda con speranza al processo di unità europea. La creazione del Sistema monetario europeo ha avviato un processo di stabilizzazione dei cambi, certo ancora estremamente precario, ma che va nella direzione opposta alla fluttuazione selvaggia. Inoltre, la decisione di creare lo scudo ha fatto balenare sull'orizzonte internazionale la possibilità di giungere ad una vera moneta europea. Forse anche per questo, nel corso della recente crisi medio-orientale, mentre si sono manifestati segni di insofferenza e di sfiducia da parte dei paesi esportatori di petrolio nei confronti del dollaro, si è anche prospettata l'eventualità di utilizzare per i contratti petroliferi una base monetaria più salda, includente le valute europee.

Una Europa unita sul fronte monetario non rappresenterebbe solo un fattore di primaria importanza per l'ordine internazionale. In effetti, l'unione monetaria è decisiva anche per arrestare la disgregazione del Mercato comune e avviare la ripresa europea. La creazione del Sistema monetario europeo ha già determinato alcuni primi effetti positivi sul mercato comune agricolo, rimarginando parzialmente la piaga cancerosa dei montanti compensativi. Ma una unione monetaria sarebbe indispensabile soprattutto per consentire un efficace potere di intervento anticongiunturale agli organi comunitari che oggi, per loro stessa ammissione, non hanno altri mezzi di intervento che « consigli » ai governi nazionali di coordinare le loro politiche economiche. Fino a che non si affronterà seriamente il problema degli strumenti comunitari di intervento non si potrà certo impedire il processo di divergenza, in atto, fra le politiche economiche degli Stati membri. Senza strumenti di intervento non vi può essere una politica economica comunitaria e senza una politica comunitaria non vi può essere la convergenza delle economie europee.

Infine, va detto che il completamento dell'unione monetaria comporta implicazioni che andrebbero molto al di là del semplice

fattore economico. È oggi all'ordine del giorno il problema della sicurezza europea. Ma la sicurezza dell'Europa, data la sua vulnerabilità economica, dipende molto di più dalla sua capacità di governarsi e di sviluppare una vera politica estera unitaria, piuttosto che dalla quantità di armamenti che le due superpotenze stanno ammassando nei nostri paesi.

Bisogna dunque battersi per l'unità europea se vogliamo raddrizzare le sorti della nostra economia e di quella internazionale. Ma l'unità europea non deve essere concepita come un fatto statico, come un obiettivo che si debba raggiungere ad un certo istante e una volta per tutte. Certo non ci si sbaglia se si afferma che già oggi, con il voto europeo, l'unità politica dell'Europa è iniziata, perché il popolo europeo ha conquistato il fondamentale diritto delle costituzioni democratiche cioè il voto. Ma è anche vero che l'Europa è ancora divisa nei settori fondamentali della moneta e della difesa. È certo auspicabile che un giorno si possa finalmente affermare che l'unità è acquisita e che i pericoli della divisione sono definitivamente scomparsi. Ma per ora l'unità europea è una lotta politica, che come qualsiasi altra lotta politica può riuscire a patto che venga sostenuta dagli schieramenti e dalle forze che possono portarla a compimento.

A questo proposito è necessario dire che con l'elezione del Parlamento europeo è ormai stato fatto il primo fondamentale passo sul terreno dello schieramento europeo dei cittadini e dei partiti. Fino ad ora l'Europa è avanzata solo sul terreno antidemocratico, con accordi di vertice fra i capi di governo e le burocrazie nazionali. Ma con il Parlamento eletto le cose sono destinate necessariamente a cambiare. Come ha scritto Albertini: « Dopo il voto europeo bisogna cominciare a distinguere l'Europa del compromesso dall'Europa dell'unità (non c'è unità senza governo) ». E oggi « si può lavorare per l'Europa dell'unità. Essendo abituati alla prima Europa, noi giudichiamo ancora i fatti europei con il suo metro, ma ciò non basta più. Con il metodo dell'Europa del compromesso, che è in sostanza il metodo autocratico (i governi nazionali fanno quello che vogliono senza il controllo del Parlamento europeo), le decisioni si prendono o non si prendono; e se non si prendono è il fallimento. Di qui la sopravvalutazione dei vertici, l'attesa miracolistica per sapere se l'Europa funziona o no ecc. Con il metodo democratico, invece, le cose vanno più lentamente ma meglio. Il momento nel quale si pone un problema non è quello nel quale lo si risolve. Si tratta infatti sempre di giungere ad un consenso maggioritario attraverso una serie di episodi che coinvolgono gradualmente le forze politiche, sociali, cul-

turali e l'opinione pubblica. In ogni caso ciò che conta è seguire il processo e vedere come si sviluppa ».

Queste osservazioni di Albertini mi sembrano molto importanti per comprendere l'attuale situazione europea e i compiti del Parlamento e dei partiti europei. La coraggiosa e vittoriosa battaglia che il Parlamento europeo ha intrapreso sul problema del bilancio comunitario mostra che oggi è in gioco il potere del controllo — popolare od autocratico — del processo economico su scala europea. I governi si sono comportati ottusamente, manipolando in senso conservatore il bilancio proposto dal Parlamento europeo e dichiarando di non essere disposti ad aumentare le risorse proprie della Comunità. In questo modo impediscono l'attivazione delle politiche comuni indispensabile per realizzare la convergenza fra le economie europee. Questo atteggiamento irresponsabile e folle dei governi risulta ormai evidente per tutti, perché di fronte agli urti della crisi economica e politica internazionale l'Europa o si unisce o si sgretola. Più poteri e risorse in materia di bilancio al Parlamento europeo sono indispensabili per realizzare efficaci politiche per la convergenza e lo sviluppo delle economie europee. I poteri di bilancio sono inoltre indispensabili se si vuole avviare un embrione di programmazione democratica europea, perché il bilancio è lo strumento fondamentale della programmazione economica.

Ma la convergenza economica, da realizzarsi con politiche comuni, è solo un aspetto del più generale processo di convergenza. Ad essa si deve necessariamente accompagnare la convergenza monetaria. Ben difficilmente un rafforzamento delle politiche regionali, strutturali e dell'occupazione potrà avere successo se continuano ad ampliarsi i differenziali nazionali dei tassi di inflazione. Attualmente, il Sistema monetario europeo sta scricchiolando a causa delle tensioni fra le valute europee e fra queste e il dollaro. D'altro canto, tutte le forze politiche hanno accettato il SME solo come un punto di partenza verso l'obiettivo dell'unione monetaria e nessuno si è fatto, e si fa, l'illusione sulla capacità di sopravvivenza del SME inteso come un semplice accordo sulle parità monetarie. L'infelice conclusione del Piano Werner dovrebbe essere un insegnamento sufficientemente istruttivo.

Che il SME debba essere rafforzato lo ha del resto riconosciuto anche l'ultimo Consiglio europeo, che ha auspicato la realizzazione a breve scadenza del Fondo europeo di riserva. Ma vi sono segni di possibili ulteriori iniziative. Il Presidente francese Giscard d'Estaing ha annunciato per la prossima primavera una sua iniziativa per la riforma del sistema monetario internazionale, che secondo alcune indiscrezioni dovrebbe fondarsi su quattro

grandi aree monetarie, quella del dollaro, quella dello scudo, quella dello yen e quella del rublo. E anche negli ambienti della burocrazia comunitaria circolano progetti miranti a rafforzare il ruolo dello scudo e consolidare il SME.

Tutti questi progetti, tuttavia, risulteranno molto probabilmente inadeguati, perché dipendendo ancora esclusivamente dai governi, non possono mantenere come quadro di riferimento che la vecchia Europa del compromesso, in cui i poteri finali di controllo sul processo economico restano nelle mani dei governi nazionali. È evidente che in questo caso nessuna vera convergenza sarà possibile. Se si mantengono più centri di decisione della politica monetaria, non è solo probabile, ma certo che continueranno a sopravvivere più tassi di inflazione nella Comunità. Cooperazione intergovernativa e divergenza monetaria sono due aspetti del medesimo fenomeno: la divisione monetaria dell'Europa.

Per questo i partiti europei, e le forze sociali e progressiste in particolare, se non vogliono ancora una volta subire passivamente la volontà dei vertici europei, devono assumersi tempestivamente la responsabilità di elaborare progetti di unificazione monetaria alternativi a quelli dei governi e dei funzionari. Bisogna assolutamente evitare che si ripeta una situazione simile a quella del varo del SME, in cui un progetto debolmente europeo è stato da più parti avversato senza che si proponesse alcuna alternativa ai problemi della convergenza monetaria e dell'indipendenza dell'Europa nei confronti del dollaro. È oggi chiaro che il SME non assicura né una completa convergenza, né una vera indipendenza verso il dollaro. Ma il problema di fondo resta intatto ed è quello di giungere ad una unione monetaria che sappia rispondere a queste esigenze. E l'opinione dei federalisti è che solo nei partiti democratici e nel Parlamento europeo si può sviluppare sia la volontà di indipendenza, sia il necessario spirito di solidarietà comunitaria. L'Europa dell'unità è l'Europa della democrazia e del popolo.

Per concludere, vorrei sottolineare l'esigenza di un fondamentale requisito di democraticità che dovrebbero possedere gli eventuali progetti di unione monetaria, di cui i partiti si dovrebbero far carico. Se posti di fronte al problema, i cittadini europei non capiscono perché la politica monetaria, che pure ha implicazioni così importanti per tutti, in primo luogo per le forze produttive, i lavoratori e i risparmiatori, debba restare avvolta nel mistero e venir affidata ai governatori delle banche centrali, agli Gnomi di Zurigo o persino a qualche grande multinazionale del capitale. I principi della democrazia esigono che la politica monetaria della Comunità sia sottoposta al costante controllo del Parlamento eu-

ropeo. Non si tratta di un dettaglio tecnico. Bisogna che la democrazia europea che ha cominciato ad aprire una breccia nel campo trincerato dei vertici intergovernativi in cui veniva decisa la politica europea, penetri anche nella cittadella del potere finanziario ed economico multinazionale per eliminare gli ultimi assurdi privilegi dell'aristocrazia finanziaria e per mettere davvero in condizione il popolo e i lavoratori di partecipare alla gestione dell'economia.

L'UNITÀ EUROPEA E L'EMANCIPAZIONE DEL TERZO MONDO *

Vorrei proporre, come militante federalista, una riflessione sulla connessione fra la lotta per l'unità europea e quella per la creazione di un nuovo ordine economico mondiale, che costituisce oggi il quadro più generale nel quale vengono collocate le prospettive di emancipazione del Terzo mondo.

La prima constatazione che vorrei fare, a questo proposito, è che ormai il problema dello sviluppo ha una dimensione mondiale. Si parla, giustamente, della necessità di creare un nuovo ordine economico internazionale. Ebbene, se questo è l'obiettivo, occorre anche ammettere che è necessaria una organizzazione politica al di sopra degli Stati nazionali, se vogliamo veramente sottoporre al controllo di un governo democratico quei problemi mondiali che ormai superano largamente il quadro nazionale. L'umanità sta prendendo coscienza che il mondo è uno solo, che il destino di ogni uomo dipende sempre più strettamente da quello che gli altri uomini fanno.

Consideriamo il problema dell'energia. Esiste un drammatico problema energetico non tanto perché manca energia nei paesi avanzati. Questo è un problema che ancora può essere risolto con le attuali risorse. Vi è un problema energetico molto serio perché si deve consentire al Terzo mondo di industrializzarsi e in questa prospettiva è evidente che le attuali risorse energetiche dell'umanità sono assolutamente insufficienti. Bisogna dunque prendere atto che qualsiasi problema della vita sociale e civile coinvolge tanto le società industriali avanzate quanto il Terzo mondo. Ecco perché si pone il problema di una nuova organizzazione politica per l'umanità.

(*) Intervento di Guido Montani al convegno «L'Europa e il nuovo ordine internazionale» organizzato dal CIFE a Roma il 5-7 ottobre 1979.

Vi sono segni evidenti che testimoniano l'attualità di questa prospettiva mondialistica. Un giornale importante come *Le Monde*, insieme ad una ventina di altri quotidiani, ha iniziato una serie di pagine mensili intitolate « Un seul monde », in cui intervengono giornalisti africani, asiatici, dell'America latina, oltre che ovviamente dell'Europa, per discutere il problema della mondializzazione dello sviluppo economico e della costruzione di un nuovo ordine internazionale. La questione è matura per passare dal terreno culturale a quello politico.

È necessario pertanto avviare il dibattito sulle istituzioni politiche che possono consentire il governo democratico dell'economia mondiale, perché un conto è escogitare soluzioni a livello tecnico, un conto è indicare le istituzioni politiche necessarie per la realizzazione delle politiche proposte. Sul terreno delle semplici soluzioni tecniche ormai si sono fatti notevoli passi avanti. In sede ONU, nel seno del Club di Roma, dell'OCDE e di altre agenzie internazionali si sono spesso indicate prospettive serie e che potrebbero divenire già operative. Ma mancano le istituzioni politiche — il mezzo — per realizzare questi progetti. Così il dibattito mondiale si conclude in un nulla di fatto. È su questa lacuna del pensiero politico ed economico che occorre dunque riflettere.

In secondo luogo, vorrei far notare che una volta che si pone come obiettivo politico, per ragioni di giustizia internazionale, la creazione di un nuovo ordine economico mondiale, implicitamente si riconosce il fallimento delle strategie nazionali dello sviluppo. Le cosiddette « vie nazionali » che sono state tentate in Africa, in America latina, ecc. sono ormai tutte fallite: ciò è stato già riconosciuto negli anni '60 nelle prime conferenze UNCTAD quando si è posto il problema di programmare lo sviluppo al di sopra del quadro nazionale, regolamentando il mercato delle materie prime, controllando le multinazionali, ecc.

Da queste considerazioni, si può trarre come corollario che tutto un vecchio modo di pensare, molto di moda nel passato, che fa coincidere la lotta per l'indipendenza nazionale con quella anti-imperialistica è falso. La via nazionale allo sviluppo non porta alla effettiva emancipazione economica e politica. Tutte queste teorie accettano di fatto il quadro mondiale di potere così come si è venuto a configurare con la fine della seconda guerra mondiale. Insieme al quadro nazionale dello sviluppo si accetta la divisione del mondo in due blocchi egemonici. Ma è proprio questo l'ordine mondiale che viene oggi contestato dal Terzo mondo. La costruzione di un nuovo ordine economico mondiale è impossibile senza l'avvio di un equilibrio multipolare. Il mondo sta ormai prendendo coscienza del fatto che la Cina e l'Europa sono due

poli alternativi che stanno affacciandosi sulla scena mondiale e che solo in questo modo si può superare il quadro immobilistico e conservatore del vecchio ordine. Per questo vi è molta simpatia nei paesi sottosviluppati sia nei confronti della Cina, sia nei confronti dell'Europa. Essi rappresentano i poli emergenti di un nuovo ordine economico e politico multipolare, destinato a soppiantare il vecchio sistema bipolare che ha favorito l'emarginazione dei paesi più poveri. In effetti, con la guerra fredda si sono concentrate tutte le risorse umane ed economiche nel folle confronto politico, ideologico e militare fra le due superpotenze. Il Terzo mondo oggi vuole più indipendenza e quindi guarda con attenzione alla nuova situazione di potere che sta profilandosi sulla scena internazionale.

In questa prospettiva, l'Europa — gli stessi dirigenti cinesi lo affermano — può svolgere un ruolo decisivo. L'Europa ormai ha compiuto la sua industrializzazione, a differenza della Cina che è solo ai suoi primi passi, e ha un potenziale enorme di risorse culturali e tecnologiche. L'Europa può divenire (lo è già sotto certi aspetti) un centro propulsivo importante dell'economia mondiale e deve, per sopravvivere, cooperare con il Terzo mondo, perché è povera di materie prime. Essa è uno spazio aperto ed ha una vocazione universalistica. Per questo può contribuire a far assumere dagli USA e dall'URSS un atteggiamento più favorevole verso il Terzo mondo. Si può dunque affermare che Europa e Cina sono due fattori positivi in evoluzione che possono modificare la situazione internazionale. Esse possono divenire i centri propulsori di una nuova politica internazionale che favorisca l'insediamento del Terzo mondo e dei paesi non allineati nel quadro mondiale, a pari dignità con i paesi avanzati.

Ma al di là di queste considerazioni sugli equilibri mondiali che in ogni caso sono una realtà di cui bisogna prendere atto, vorrei ricordare che vi è un legame molto più profondo tra strategia della lotta per l'Europa ed emancipazione del Terzo mondo: questo legame è il federalismo.

È stata una scoperta recente, anche per noi federalisti, il fatto che al di fuori dell'Europa, nel Terzo mondo, esiste un federalismo e sono esistiti dei Partiti e dei Movimenti federalistici, in particolare nel quadro dei movimenti di liberazione dell'Africa, ma anche in America Latina. Per ragioni di tempo, mi limito ad attirare la vostra attenzione sull'Africa. Le lotte africane di emancipazione dal colonialismo sono state anche lotte per la realizzazione del federalismo, nel senso che gli ideali unitari erano ben presenti ai leaders africani che hanno guidato i movimenti per l'indipendenza. E vi sono — lo ricordo perché ho provato una

certa emozione nello scoprire questi documenti — testimonianze molto lucide ed appassionate sulla necessità di unificare l'Africa. I tentativi fatti da Senghor per creare la Federazione del Mali sono già noti. Meno noto è invece l'impegno di Nkrumah che ha scritto anche un libro, il cui titolo « L'Africa deve unirsi » riassume sinteticamente il suo fondamentale impegno politico successivo alla decolonizzazione del Ghana; impegno a cui è rimasto esemplarmente fedele per tutta la sua vita. Vi sono inoltre saggi eccellenti di Nyerere, l'attuale presidente della Tanzania, per richiamare l'attenzione dei suoi compatrioti africani sul fatto che non vi può essere indipendenza e sviluppo economico dell'Africa senza unità africana. Occorre cominciare — sostiene Nyerere — a battersi per costruire la federazione africana, perché l'Africa, se resta divisa in tanti staterelli, come lo è attualmente, sarà dominata dalle superpotenze, vi sarà una « seconda spartizione dell'Africa ». La responsabilità del neoimperialismo è anche degli africani. Non vi è alcuna possibilità di sviluppo, sostiene saggiamente Nyerere, per i piccoli Stati africani perché ormai, nel XX secolo, lo sviluppo economico deve essere concepito su scala continentale.

Ma vi è di più. Questi leaders africani rimproverano indirettamente gli europei che, per insipienza o follia, dopo la seconda guerra mondiale non hanno saputo darsi l'unità. Nel momento in cui i popoli africani conquistavano l'indipendenza, prendevano anche coscienza del cattivo esempio dell'Europa, che restava divisa e subiva l'imperialismo delle superpotenze. In effetti, i leaders anticolonialisti africani indicano sempre, nei loro scritti, come modello esemplare, la fondazione degli Stati Uniti d'America. Essi additano ai giovani africani la via che hanno percorso gli Stati Uniti d'America, o comunque quei popoli che hanno saputo trovare la via dell'unità e dell'indipendenza, superando i mali della divisione. L'Europa del Mercato comune, invece, non ha saputo far altro che praticare politiche mercantilistiche verso le sue ex-colonie, fomentandone così la discordia e perpetuandone la povertà.

L'unità è la chiave dell'emancipazione africana. Ki-Zerbo, il primo storico africano le cui opere sono state di recente tradotte, quando discute del problema dello sviluppo economico dell'Africa conclude con queste parole: « Diamoci l'unità e faremo decollare l'Africa ». Per questo propone di iniziare con federazioni regionali là dove è possibile, per arrivare nel futuro all'unità africana. Solo in questo modo l'Africa parlerà da pari a pari con gli altri continenti, così come oggi fanno la Cina, l'Unione Sovietica e gli Stati Uniti. Senza l'unità, l'Africa non sarà indipendente e continuerà a subire il neo-colonialismo.

Queste considerazioni di Ki-Zerbo mi sembrano importanti. Esiste una tradizione federalistica non soltanto in Europa: esiste un federalismo africano. Fino ad ora il federalismo africano non ha avuto successo. Ci sono stati molti tentativi per giungere a federazioni regionali, ma poi ha vinto sempre la soluzione nazionale. È tragico constatare come questi capi di Stato illuminati alla fine siano costretti ad accettare le rivalità tribali, le risse corporative e le divisioni nazionali come inevitabili. Ma il fatto decisivo è che il federalismo africano non è affatto morto. Il ricordo delle lotte per l'unità è quanto mai vivo nella cultura africana. Vi è dunque un legame obiettivo fra la lotta che noi europei conduciamo per unificare il nostro continente su una base federale e le lotte per l'emancipazione del Terzo mondo. Ciò che ci accomuna è il superamento del nazionalismo, come cultura della divisione politica del genere umano.

Vediamo ora di fare il punto sulla realizzazione del federalismo in Europa e sulle prospettive di cooperazione fra Europa e Terzo mondo. Noi europei siamo giunti ad una svolta decisiva. Ormai abbiamo un parlamento europeo eletto. Dobbiamo solo consolidare l'unione politica fra i paesi della Comunità. Dopo il voto popolare l'unità europea poggia su basi solidissime. È difficile, se non impossibile, revocare il diritto di voto agli europei. Il processo iniziato sembra dunque irreversibile. La lotta politica iniziata a livello europeo non può che rafforzare l'unità. Ecco perché abbiamo molte possibilità di avanzare verso la federazione europea.

In Europa si affermerà dunque una nuova cultura: quella dell'organizzazione democratica del potere al di sopra delle nazioni. I paesi africani allora potranno non guardare più soltanto all'esempio degli Stati Uniti d'America, che rappresentano comunque un modello imperfetto perché non sono sorti come risposta alla crisi dello Stato nazionale. Grazie all'esempio europeo, si può avere la ragionevole speranza che i movimenti federalistici nel Terzo mondo riacquistino nuove energie vitali e con essi, nella nuova prospettiva di unità e di emancipazione, potranno prendere il sopravvento tutte le forze genuinamente progressiste, perché non vi è più lotta politica progressista nel nostro secolo se non viene concepita in un quadro continentale e in una prospettiva mondiale. È in questo senso, penso, che si debba interpretare l'affermazione di Sacharov, secondo il quale l'unità europea dovrà « diventare passaggio obbligato e modello per un processo evolutivo che si estenderà a tutto il mondo ».

Ma l'unità europea non rappresenterà soltanto un modello culturale. Se gli europei si uniranno effettivamente, dandosi una

unione monetaria ed un governo efficace, si potrà fare molto di più per emancipare il Terzo mondo. Si parla oggi, e noi federalisti concordiamo con queste proposte, di un Piano Marshall europeo verso il Terzo mondo. È giusto porre il problema in questi termini. Bisogna pensare ad una svolta importante nella politica degli aiuti verso il Terzo mondo. Non possiamo continuare con le elemosine del passato. Bisogna realizzare veri e propri progetti di sviluppo a lunghissimo periodo, che rendano complementare lo sviluppo dell'economia europea con quello dei paesi del Terzo mondo. Questa complementarità non è solo possibile, ma necessaria. Vi è una domanda potenziale enorme nei paesi sottosviluppati che può essere attivata con aiuti finanziari, con interessi reciproci sui due fronti. È evidente che con la domanda proveniente dal Terzo mondo possiamo mettere in moto le nostre industrie, in particolare quelle per la fornitura di beni strumentali, ora sottoutilizzate. Ma in questo modo consentiamo al Terzo mondo di saltare, almeno parzialmente, la fase della industrializzazione pesante che finora, con la strategia delle vie nazionali allo sviluppo, ha costituito sempre una via obbligata, anche se ha comportato enormi sacrifici a causa dell'accumulazione forzata. Gli africani, ad esempio, possono benissimo sfruttare, per le loro esigenze di sviluppo, parte delle industrie pesanti europee che oggi sono in crisi perché tutti i paesi avanzati sono ormai avviati verso un nuovo modello di sviluppo, fondato sulle tecnologie d'avanguardia.

Bisogna realizzare quindi un Piano Marshall europeo per lo sviluppo del Terzo mondo. Ma in questa prospettiva si devono anche rivedere gli accordi di Lomé. È evidente che gli accordi di Lomé sono insufficienti non soltanto sotto l'aspetto quantitativo: il Fondo europeo per lo sviluppo è assolutamente inadeguato per finanziare un piano di vaste proporzioni. Bisogna rivedere gli accordi di Lomé anche perché l'Europa deve favorire la formazione di federazioni regionali, proprio sull'esempio di ciò che l'America ha fatto con il Piano Marshall. Gli Stati Uniti non hanno solo aiutato gli europei finanziariamente a ricostruire le loro economie; essi hanno incoraggiato anche la loro unità politica ed economica. Bisogna dunque che l'Europa favorisca la formazione di federazioni regionali nel Terzo mondo, perché soltanto così si potrà programmare lo sviluppo su una base continentale. Gli aiuti a pioggia su centinaia di paesi finiscono inevitabilmente per non produrre frutti. In un quadro continentale, al contrario, è a portata di mano una completa indipendenza non soltanto economica ma anche politica. La conquista formale della sovranità nazionale ha in verità coperto la dipendenza di fatto da qualche grande potenza, con conseguenze nefaste anche per la sopravvivenza della democrazia

e della libertà in questi fragili e giovanissimi Stati. Il Terzo mondo diventerà veramente indipendente se saprà mettersi sulla via dei raggruppamenti federali regionali.

Se si tengono presenti queste indicazioni, possiamo anche constatare quanto siano meschine le proposte che oggi vengono quasi universalmente accettate come unica politica per aiutare il Terzo mondo. Il recente dibattito al Parlamento italiano sulla fame nel mondo ha rappresentato un buon esempio di questo modo superficiale ed inadeguato di affrontare il problema. L'Italia non è quel polo che negli equilibri mondiali attuali può mutare gli insoddisfacenti rapporti fra paesi avanzati e sottosviluppati. Sarebbe stato molto più onesto, per l'Italia, riconoscere questa verità ed eventualmente dare un maggior contributo al Fondo europeo di sviluppo, invitando gli altri paesi europei a fare altrettanto, nel tentativo di rafforzare la politica europea di cooperazione. L'Italia per conto suo non ha la capacità di far giungere a buon fine questi pur miseri aiuti. Si può fin da ora fare la facile profezia che essi finiranno per essere sperperati.

Bisogna dunque che i paesi europei concentrino i loro sforzi e realizzino effettivamente un grande piano mondiale di sviluppo che può, a partire dalla complementarità che esiste fra Europa ed Africa, cominciare a cambiare il destino del mondo e mettere l'umanità sulla via della federazione mondiale. Noi federalisti non dimentichiamo che questo è l'obiettivo finale della nostra lotta. Per questo è importante prendere coscienza che vi è un legame tra la lotta per l'unità europea e quella per l'emancipazione del Terzo mondo. L'avvio di nuclei federali costituisce un passo importante verso la stabilità internazionale, la distensione e la pace. Non ci facciamo illusioni sulle difficoltà e sui tempi di questo impegno politico. Ma sappiamo che, giorno dopo giorno, battendoci per l'unità europea e per sconfiggere le divisioni nazionali fra gli uomini, stiamo anche aprendo la via all'emancipazione dei popoli più poveri e diseredati.

CORREZIONE DEGLI SQUILIBRI REGIONALI IN UN AMBITO EUROPEO *

L'integrazione europea, fattore di sviluppo.

A vent'anni dalla sua costituzione la Comunità economica europea ha compiuto molta strada. Alcune integrazioni economico-

(*) Si tratta del documento di lavoro predisposto da Alfonso Jozzo e Roberto Bianchini per il convegno organizzato dal MFE il 7 marzo 1980 a Napoli sul tema: « Riequilibrio del Mezzogiorno, intervento della CEE, ruolo della Cassa per il Mezzogiorno ».

finanziarie che vent'anni fa sembravano utopia oggi sono realizzate. L'aumento degli scambi che ne è derivato, di gran lunga superiore a quello verificatosi in altre aree, ha favorito il benessere di tutti e con esso la democrazia.

Sul piano politico ed internazionale, la singola fragilità degli Stati nazionali sta progressivamente lasciando il posto ad un più determinato discorso corale, indispensabile a far sentire la propria voce nel momento in cui la politica internazionale si sta trasformando da rapporti tra Stati a rapporti tra « aree ».

Sotto l'aspetto sociale, anche se permangono notevoli differenze, i cittadini dei nove paesi che formano la Comunità si somigliano di più, sono un po' più europei e un po' meno tedeschi francesi o italiani.

Oggi però, con il prossimo ingresso nella Comunità di tre paesi arretrati, se misurati con il metro CEE, ulteriori sviluppi nel processo di integrazione, e quindi di progresso generalizzato, potranno essere realizzati solo se verrà colmato il divario che esiste tra zone ricche e zone povere della Comunità.

I cittadini poveri, elettori al pari di quelli ricchi, ben difficilmente accetteranno di essere tenuti ai margini del benessere e reagiranno, o in modo politico, provocando lo scollamento della Comunità, o in modo sociale, innescando processi destabilizzanti.

Poiché l'integrazione fin qui realizzata si è risolta in favore di tutti i paesi della Comunità, l'eliminazione delle cause che all'interno dei singoli Stati possono distruggerla, non è più un solo problema nazionale ma un problema di interesse comunitario.

Origini del dualismo Nord-Sud.

Per quanto riguarda l'Italia in particolare, le origini del dualismo economico tra Nord e Sud vanno poste ben oltre il 1861 quando, con l'unificazione, veniva tolta all'economia meridionale la protezione offerta dalle barriere doganali. All'atto dell'unificazione il valore per ha. della produzione agricola a prezzi 1961, era di 75.000 lire in Lombardia, 53.000 in Toscana, 26.000 in Sicilia e 7.000 in Sardegna. È opinione diffusa che il mancato adeguamento economico del Sud al Nord sia dipeso essenzialmente dalle caratteristiche fisiche del terreno e dalla sua posizione eccentrica rispetto alle aree economiche « centrali », localizzate al di là delle Alpi, in cui si andava innescando un rapido processo di sviluppo industriale che si sarebbe diffuso poi nelle vicine regioni dell'Italia settentrionale, Piemonte, Liguria e Lombardia.

Probabilmente, più che il crollo delle barriere doganali, fu determinante per l'approfondimento del divario il 1887 quando il protezionismo di cui godevano le industrie settentrionali fu esteso

al settore agricolo con il dazio sul grano. La brusca rottura delle relazioni commerciali con la Francia che ne derivò, se da un lato favorì la produzione nazionale di frumento, dall'altro determinò il crollo nelle esportazioni dei prodotti agricoli specializzati di tutte le piccole aziende agricole meridionali ed il loro tracollo.

È in quegli anni che ha inizio il forte fenomeno migratorio verso l'estero che raggiunse il suo acme nel primo decennio del secolo.

Successivamente, la necessità di rafforzare e difendere quella che era ormai l'industria nazionale localizzata al Nord, le risorse impiegate prevalentemente in guerre e spedizioni coloniali e le distruzioni che ne seguirono, l'alleanza di fatto sotto il regime fascista tra industria del nord e latifondo nel Sud, una assurda politica di espansione demografica, congiunta a provvedimenti di restrizione sulle migrazioni interne, e la crisi economica del '29/'34, hanno approfondito nei primi 50 anni del nostro secolo il divario sociale, oltre che economico, tra Nord e Sud.

Agli inizi degli anni '50, appena terminata la ricostruzione, si apriva per l'economia italiana un periodo di espansione e trasformazione senza precedenti. Ma le due aree in cui ormai era storicamente diviso il paese, il Centro Nord ed il Mezzogiorno, avevano esigenze diverse. Il Nord doveva sfruttare le potenzialità di espansione offerte dalla precedente accumulazione e dalla favorevole congiuntura, il Sud, al contrario, doveva procedere ad un'accumulazione che era incompiuta e insufficiente.

Il Mezzogiorno si basava su di un'economia prevalentemente rurale e per di più povera, gli occupati in agricoltura rappresentavano il 57% dell'occupazione totale, ed i tassi d'attività della popolazione, 42,2%, erano già allora più bassi di quelli del Centro-Nord, 50,1%. Le industrie, scarse e localizzate prevalentemente nei centri urbani, risentivano del generale clima « rurale » della compagine sociale, e non erano in grado di procedere ad un autonomo processo di sviluppo che avrebbe quindi dovuto basarsi su apporti provenienti dall'esterno dell'area.

L'intervento straordinario dello Stato.

In quegli anni fu affrontato in modo corretto e nuovo il problema del meridione, per la prima volta il Sud fu visto non più come una realtà da assistere in modo generico, ma come una zona complementare al Centro-Nord, in cui avrebbe dovuto essere localizzata una parte consistente della prevedibile crescita industriale, se si voleva evitare il consolidarsi del divario tra le due zone del paese, e forse la impossibilità, successivamente, di eliminarlo.

Si decise pertanto di affrontare il problema con un intervento pubblico straordinario, addizionale a quello svolto dall'amministrazione ordinaria, la cui azione si sarebbe dovuta svolgere coordinatamente in più campi, e dotato di propri strumenti finanziari che, se razionalmente distribuiti, sarebbero stati capaci di attrarre l'iniziativa privata.

Il braccio operativo di questa politica fu l'istituzione nel 1950 della Cassa per il Mezzogiorno che introduceva, almeno nelle intenzioni, nell'ordinamento amministrativo italiano un rilevante fattore di dinamismo.

È importante sottolineare come la Cassa avrebbe dovuto essere, tra l'altro, uno strumento per l'ottenimento dei prestiti internazionali; la costituzione infatti di un elemento autonomo, modellato sulla Tennessee Valley Authority, avrebbe facilitato il finanziamento da parte della BIRS di un programma di investimenti pubblici nel Mezzogiorno, coprendo il fabbisogno addizionale d'importazioni determinato dall'esecuzione dei programmi.

Luci ed ombre.

A trenta anni di distanza, con il 31 dicembre 1980, scade la legge per l'intervento straordinario dello Stato nel Meridione e, con essa, la Cassa per il Mezzogiorno.

In questo periodo il Mezzogiorno ha realizzato indubbi progressi, passando da un'economia agricola ad una in fase di decollo. Il divario con la restante parte del Paese non si è colmato, ma non si è nemmeno ampliato, anzi si è ridotto.

Il tasso medio di accumulazione registrato nel Mezzogiorno nel periodo 1970-1977 è il più elevato tra quelli riscontrabili in Europa e nella stessa Germania, 26,9% contro 23,0%. La produzione agricola è cresciuta nel periodo 1951-1978 ad un saggio medio del 2,25%, che è considerato nel lungo periodo tra i più alti che può raggiungere l'agricoltura.

L'industria, anche se nel complesso contribuisce poco nella formazione del reddito meridionale, « tira » e si sviluppa ad un tasso piuttosto sostenuto, 3%, doppio di quello medio nazionale. Il consumo di energia elettrica ad uso industriale, indice indiretto di produttività estremamente significativo data la carenza delle rilevazioni dirette, è cresciuto nel periodo 1970-1977, al netto dei consumi della industria chimica e siderurgica, ad un ritmo molto più elevato che nel resto del paese, 9,6% contro il 4% dell'Italia ed il 2,5% del Nord. Nel 1970 il Sud pesava in termini di consumi elettrici industriali il 13,5%, oggi è al 19,4%.

Nel periodo 1951-1963 gli investimenti nel Sud in beni reali hanno superato l'ammontare del risparmio interno maggiorato dei

trasferimenti netti in conto capitale. Si è quindi verificato un disavanzo finanziario netto pari all'1,6% del reddito disponibile. Al contrario, negli anni dal 1961-1972 il settore privato è stato in grado di conseguire una formazione netta di risparmio finanziario pari a 3.633 miliardi. Ciò significa che, mentre nel primo periodo la notevole domanda di investimenti e lo stato d'arretratezza del Sud rendevano necessarie massicce iniezioni di finanziamenti dall'esterno, nel secondo periodo l'innalzamento degli standard medi di vita ha reso disponibile una notevole eccedenza finanziaria.

Malgrado gli innegabili progressi che si sono realizzati, anche se parziali e non sufficienti, non va dimenticato che in 25 anni sono emigrate 4,5 milioni di persone, che il Sud ha pagato in termini di sviluppo, e per la seconda volta in cento anni, le conseguenze di una scelta obbligata per l'Italia; l'inserimento in un mercato internazionale e la liberalizzazione degli scambi derivanti dall'adesione alla Comunità economica europea, anche questa all'origine frutto dell'intesa tra industria tedesca e agricoltura francese.

L'adesione ad un sistema internazionale ed il conseguente incremento degli scambi che ne è derivato, se da un lato si è rilevata positiva per il « sistema Italia », consentendole di rafforzare ed integrare il suo apparato produttivo con le aree più progredite europee, dall'altra, in assenza di un potere politico centrale sovranazionale in grado di operare trasferimenti per correggere gli squilibri zonal generati da quel processo di sviluppo accelerato, è stata pagata dal Sud.

Infatti, malgrado un tutto sommato forte impegno meridionalista dello Stato, che ha effettuato massicci trasferimenti di risorse al fine di promuovere una serie di interventi di politica economica e sociale volti al riequilibrio dell'area meridionale, i risultati non sono stati proporzionali all'impegno profuso e lo squilibrio, anche se mitigato, non è stato colmato stante l'inadeguatezza dello sforzo profuso, spesso al limite della compatibilità del sistema nazionale, rispetto all'obiettivo la cui dimensione richiede una concentrazione di risorse più ingenti di quelle attivabili da un singolo Stato nazionale.

La Cassa per il Mezzogiorno.

Gli interventi per il sostegno ed il rilancio dell'economia meridionale si sono articolati sostanzialmente in tre momenti: 1) un momento infrastrutturale, con cui si sono realizzate quelle opere pubbliche e sociali indispensabili per rimuovere le cause strutturali del sottosviluppo; 2) un momento industriale, realizzato soprattutto attraverso la concessione di crediti agevolati, che avrebbe

dovuto determinare l'autosostentamento del Sud attraverso il riassorbimento della forza lavoro occupata nella costruzione delle infrastrutture e nei settori eccedentari, agricolo soprattutto; 3) i due momenti, infrastrutturale ed industriale, sono stati saldati assieme da un terzo momento, « assistenziale », con cui lo Stato, attraverso la redistribuzione geografica dei redditi, ha assicurato un certo potere d'acquisto alla popolazione meridionale, in attesa che gli apporti congiunti dei primi due momenti assicurassero una autonoma formazione di reddito.

Per quanto riguarda in particolare la Cassa per il Mezzogiorno, essa ha gestito prevalentemente la fase infrastrutturale anche se, a partire dal 1957, le sono state assegnate competenze nel settore industriale, limitate però principalmente alla costituzione e promozione delle aree d'industrializzazione. Sostanzialmente terminata la fase infrastrutturale, la Cassa ha avuto qualche difficoltà a trovare nuovi campi d'intervento, visto che il momento industriale era prevalentemente gestito o dagli Istituti di credito speciale, alcuni creati appositamente, tramite il meccanismo del credito agevolato, o con l'intervento diretto dello Stato attraverso le imprese a capitale pubblico. Si è ritrovata pertanto a gestire prevalentemente una parte del momento assistenziale con il finanziamento di lavori infrastrutturali, non sempre necessari, ma che comunque contribuivano a mantenere un certo grado di occupazione.

Un tentativo di ricercare nuovi campi d'attività, effettuato con i « progetti speciali » nei primi anni '70, si è praticamente bloccato sia per il rallentato ritmo di crescita dell'economia internazionale e nazionale, che ha ridotto le risorse disponibili rispetto a quelle degli anni '60, e sia per un progressivo irrigidimento delle capacità operative della Cassa sempre più oberata da compiti amministrativi e di gestione. L'80% dell'attività della Cassa è tuttora volto alla gestione di circa 50 mila opere già completate e di altre 38 mila in via di completamento, la cui competenza spetterebbe alle regioni, che non sono in grado di assumerla.

I limiti dello sviluppo.

La fase industriale, pur contribuendo in modo determinante allo sviluppo del Mezzogiorno, così da avvicinare i ritmi di crescita di quest'area a quelli nazionali, ha rivelato pur tuttavia dei limiti nell'esplicare tutti i suoi effetti in termini di occupazione e di reddito, non consentendo l'affrancamento dell'economia meridionale dal momento assistenziale. I limiti sono da riscontrarsi essenzialmente, anche se con la recente legge 183 si è avviato ad alcuni di questi: 1) nell'assenza di una strategia globale di sviluppo

a livello nazionale e regionale; 2) nella mancanza di coordinamento degli interventi straordinari nel Mezzogiorno, tra loro stessi e con i programmi ordinari delle Amministrazioni centrali; 3) nell'inefficienza degli incentivi all'industrializzazione, limitati al finanziamento dei soli costi d'impianto, ed alla concessione di analoghe agevolazioni alle imprese ubicate nelle regioni più sviluppate; 4) nell'impiego tutto sommato limitato di risorse, anche se spesso al limite della sopportabilità: 20 miliardi di dollari in 20 anni, pari all'1% del reddito nazionale prodotto nel periodo; 5) nella scelta dei settori produttivi, ad alta intensità di capitale e basso grado di occupazione e di indotto, determinata dall'esigenza, a partire dalla seconda metà degli anni '60, di reagire all'aumento del costo del lavoro per unità di prodotto sostituendo capitale a lavoro. Il fenomeno è stato accentuato dalle forme di incentivazione previste per il Sud, esclusivamente finanziarie e proporzionali all'entità dell'investimento, che hanno generato forme di intervento ad alta intensità di capitale su cui era possibile lucrare le più alte incentivazioni.

Un ulteriore limite, non inferiore ai precedenti, e che non sempre viene valutato nel giusto peso, sta soprattutto nell'inquadramento dello sviluppo in un'ottica prettamente nazionale senza molta considerazione per il quadro internazionale, ed europeo in particolare, in cui ormai l'economia nazionale era inserita, e ciò malgrado che tali industrie manifestamente puntassero ad un mercato internazionale per il collocamento dei loro prodotti.

Ne sono derivate difficoltà nella ricerca dei mercati di sbocco, che hanno provocato, con la ridotta utilizzazione degli impianti, l'antieconomicità degli stessi e la conseguente necessità di continuare il momento assistenziale per il mantenimento dell'occupazione e dei livelli di reddito e, fenomeno più grave, una battuta d'arresto in quel processo di avvicinamento dell'autosostentamento del meridione la cui premessa era costituita dal momento infrastrutturale.

Il Meridione problema europeo.

Il momento assistenziale protrattosi nel tempo, e la politica di welfare state che lo sottintendeva, è stato reso possibile dalla crescita opulenta registrata dalle economie occidentali ed italiana negli anni '60, e dal convincimento che bastasse agire dal lato della domanda per provocare uno sviluppo più sostenuto e diversamente strutturato della produzione. Negli anni '70 le condizioni sono mutate e questo tipo di politica non è più possibile, sia perché il diminuito ritmo di crescita rende più conflittuale il problema della redistribuzione dei redditi, e sia perché il processo

evolutive verificatosi nella società ha fatto sorgere istanze di autonomia e partecipazione che non consentono più di ridurre gli interventi al solo campo economico. Si tratta quindi per il nostro Mezzogiorno di innescare un processo di sviluppo basato su postulati diversi.

Prima di tutto una visione sovranazionale: il Mezzogiorno ormai non può più essere considerato un problema italiano, ma un problema europeo. In questo senso non va sottovalutato il fatto che il potere d'acquisto artificialmente mantenuto con il momento assistenziale viene utilizzato anche a favore dei prodotti europei. A ciò si aggiunga che, nel frattempo, una nuova sensibilità comunitaria sta ponendo come centrale il problema di una vera politica regionale che si prefigga come obiettivo il riallineamento delle regioni che compongono la Comunità attraverso la distribuzione delle risorse e la trasformazione delle strutture.

L'ingresso nella Comunità di tre nuovi Paesi « sottosviluppati », se misurati con il metro dell'Europa occidentale, trasforma la Comunità da una regione sviluppata, con qualche sacca di sottosviluppo, in una regione in cui il 35% della popolazione risiede in zone arretrate. In tale contesto il rapporto tra Europa e Mezzogiorno cambia, il Meridione non si presenta più come un problema a se stante, ma quale parte di un problema più generale che richiede la formulazione di una politica generale da parte della Comunità, con l'accentramento in un unico centro coordinatore di tutti i fondi comunitari che possano essere utilizzati al fine del riequilibrio zonale, il loro potenziamento, e la creazione di strumenti nuovi quali ad esempio un fondo per la disoccupazione ed un fondo per la fiscalizzazione degli oneri sociali.

L'europeizzazione del problema meridionale è resa più impellente dall'entrata in vigore del Sistema monetario europeo che ripropone il problema di una convergenza « reale » delle economie, accanto a quella monetaria, se non si vuole provocare il progressivo « sfasciamento » della Comunità. Infatti, un processo automatico di aggiustamento degli squilibri nei pagamenti esterni, in presenza di un progressivo irrigidimento del cambio, trasforma i problemi di bilancia dei pagamenti in problemi « regionali », acuendo le difficoltà di sviluppo delle aree deficitarie e provoca, a lungo andare, la tendenza di queste aree a proteggersi, isolandosi dal contesto economico in cui sono inserite, se non intervengono trasferimenti netti di risorse dalle aree più favorite. In questo contesto il Mezzogiorno rappresenta un test fondamentale per verificare le capacità dell'Europa di procedere ad una vera integrazione economica e politica, avviando a soluzione i problemi

che si apriranno con l'ingresso nella Comunità di Grecia, Spagna e Portogallo.

C'è da tener presente che, in base alle risultanze del rapporto Mac Dougall, un'effettiva convergenza delle economie ed un riequilibrio zonale della Comunità sarebbe possibile con uno sforzo finanziario tutto sommato modesto consistente nell'aumento dallo 0,79% al 2,5% dell'incidenza del bilancio comunitario sul PNL dei Paesi comunitari.

Una seconda condizione per il riequilibrio del Mezzogiorno è l'inserimento del processo di sviluppo nel quadro della specializzazione internazionale del lavoro, il che significa il riconoscimento del Sud quale parte integrante dell'Europa, ed il conseguente rifiuto di una logica tendente a trasferire nel Sud le attività produttive « mature » più tradizionali, conformemente al processo in corso a livello internazionale, poiché, date le condizioni del mercato ed il costo del lavoro, il Mezzogiorno sarebbe saltato a favore di altre aree senza che sia possibile innescare il processo di autosostentamento.

Le potenzialità per innescare uno sviluppo accelerato ci sono, ed in una prospettiva europea il Mezzogiorno può rivelarsi una opportunità ed una risorsa anche nell'ottica dei gruppi industriali che si muovono in ambito internazionale. Infatti, anche questi gruppi non possono fare a meno di ricercare complementarietà tra le situazioni delle aree forti e quelle delle aree deboli.

Oggi la ricerca di tale complementarietà avviene spesso al di fuori dei confini europei, esponendosi spesso a rischi politici, economici e sociali molto elevati, mentre potrebbe essere ricercata nel Mezzogiorno d'Italia che offre condizioni particolarmente favorevoli: una vasta rete di infrastrutture e servizi per la produzione di livello elevato; un mercato di sbocco per la produzione composto da 20 milioni di persone con un buon livello di spesa e di qualificazione della domanda; una forza di lavoro potenziale composta da 8 milioni di attivi; le leggi, i regolamenti, i collegamenti, i comportamenti della Comunità, offre cioè una serie di garanzie difficilmente riscontrabili a migliaia di chilometri dall'Europa.

Europeizzazione degli strumenti di intervento.

In un quadro europeo di sviluppo del Mezzogiorno, problema che era stato posto al centro dell'impegno comunitario già dal trattato di Roma, gli strumenti d'intervento devono essere europei, in quanto solo una comunità sovranazionale può assicurare una mobilitazione di risorse e capacità tecnico-amministrative in grado di risolvere i problemi di riequilibrio per zone così vaste.

D'altra parte però è difficilmente ipotizzabile un massiccio impegno aggiuntivo della Comunità europea oltre a quello attuale (nel biennio 1979-80 l'Italia dovrebbe avere un saldo attivo nei confronti della Comunità di 1840 miliardi di lire), senza che questa richieda di controllare in una certa misura la destinazione e la corretta utilizzazione dei fondi, e quindi dei sacrifici, che gli Stati più prosperi dovranno richiedere, non senza difficoltà, ai loro cittadini.

Sarebbe pertanto auspicabile la creazione di un vasto organismo finanziario europeo, volto al riequilibrio dell'intera Comunità, in cui far convergere, oltre alle risorse comunitarie e nazionali, anche le esperienze delle maggiori imprese ed organismi pubblici nazionali, tutti alle prese con gli stessi problemi di sviluppo regionale.

In tale ambito la Cassa per il Mezzogiorno, alleggerita dei pesanti compiti gestionali attuali, può ritrovare una funzione fondamentale, e configurarsi come l'agenzia tecnica nazionale per la elaborazione di progetti globali volti al riequilibrio del territorio, e quale organo di attivazione degli strumenti di intervento sia comunitari che nazionali, assicurandone così il coordinamento e la coerenza.

Sotto questo aspetto la Cassa potrebbe fornire un contributo di primaria importanza, tenuto conto che si tratta forse del più specializzato organismo di pianificazione territoriale a livello comunitario, e della somma di esperienze e capacità professionali che in esso si accentrano.

L'adeguato utilizzo delle capacità tecniche della Cassa, e delle sue capacità progettuali, è una condizione cruciale per risolvere i problemi di sviluppo del Mezzogiorno, soprattutto occupazionali, in quanto gli stessi sono strettamente connessi alla risoluzione della « questione urbana » che tende ad essere il nodo centrale del rilancio meridionale e dello stesso processo di industrializzazione.

Il problema dello sviluppo del Sud non risiede soltanto nell'entità delle risorse che vi vengono destinate, quanto piuttosto nell'identificazione delle politiche d'intervento. Nel '78 le importazioni nette del Mezzogiorno hanno quasi raggiunto il 20% del prodotto del Mezzogiorno ed il 6% del prodotto del Centro-Nord. Si tratta di quote molto più alte di quelle comunemente indicate come cruciali, che i paesi più ricchi dovrebbero assicurare ai più poveri per sostenerne lo sviluppo.

Ora è indubbio che l'unico settore in grado di assicurare l'autonomo sviluppo di una zona con 20 milioni di abitanti è quello industriale. D'altra parte però, nei paesi industriali avanzati e

nelle nuove condizioni di tecnologia, il settore industriale non è più in grado di assicurare la piena occupazione. Tentativi di restaurarla, iniettando nel sistema risorse per indurre le imprese ad investire di più, provocano inflazione senza evitare la disoccupazione.

Nelle regioni industriali forti, la piena occupazione e l'aumento della produttività viene ormai assicurata dal terziario in continuo sviluppo sia dalla parte del consumo che da quella della produzione. Nelle zone industriali deboli tale politica di terziarizzazione non è però possibile, e se si forza la situazione aumentando il terziario del settore consumo si devono aumentare i trasferimenti, ovvero l'assistenza.

D'altra parte nel Sud l'unificazione sociale con il resto del paese è stata molto più rapida dell'adeguamento della base produttiva. Ne è derivato un elevato livello medio di scolarizzazione, e di conseguenti aspettative, che ha generato l'abbandono delle campagne e l'urbanizzazione della popolazione in città che non sono in grado di offrire tutti i posti di lavoro terziari richiesti.

Pertanto, la risoluzione del problema occupazionale sta nell'avvio di un processo di sviluppo che sia in grado di creare un adeguato assorbimento di occupazione in un terziario non assistito. A tale scopo un contributo fondamentale potrebbe venire appunto dalla riqualificazione urbana e funzionale delle aree urbane, sia in relazione alle esigenze di vita civile della popolazione, e sia, in una prospettiva più ampia, per rilanciare un processo di industrializzazione basato sulla media e piccola tecnologia che trova il suo habitat naturale nel contesto urbano. Si raggiungerebbe in tal modo una dimensione critica di domanda per attività terziarie e servizi specializzati, difficilmente ipotizzabili in un ambiente degradato, la cui disponibilità è a sua volta essenziale per innescare un'ulteriore fase di sviluppo industriale.

I libri

FRANÇOIS GROS, FRANÇOIS JACOB, PIERRE ROYER, *Sciences de la vie et société*, La Documentation française, Paris, 1979, pp. 288.

Si tratta di un rapporto commissionato dal presidente Giscard d'Estaing a tre dei maggiori biologi francesi: François Gros, direttore dell'Istituto Pasteur di Parigi, François Jacob, premio Nobel per la medicina e Pierre Royer, consigliere per la ricerca biologica e medica del governo francese. Nell'elaborazione del rapporto, essi si sono avvalsi del contributo di numerosi specialisti, che hanno redatto relazioni preparatorie su argomenti specifici.

Il volume fa il punto sul rapidissimo — e per molti aspetti spettacolare — sviluppo avuto dalle discipline biologiche negli ultimi decenni e ne indica la possibile evoluzione e le applicazioni pratiche nei prossimi venti anni. Sono trattati sistematicamente, nell'ordine: la ricerca biologica di base, le applicazioni della biologia alla medicina, all'agricoltura e all'oceanografia, le tecnologie rivolte agli esseri viventi, « l'ingegneria biologica » (tecnologie che sfruttano le proprietà degli esseri viventi) e infine i reciproci influssi tra biologia e società. Ciascuna di queste cinque parti si chiude con un paragrafo dedicato alle conclusioni e alle proposte di intervento politico.

I pregi e i motivi di interesse di questo volume sono numerosi. Va anzitutto dato atto agli Autori del rigore metodologico con il quale hanno affrontato una operazione così rischiosa come quella che è stata loro commissionata. Essi sottolineano ripetutamente da un lato l'intrinseca imprevedibilità dei risultati della ricerca di base e dall'altro le strette reciproche influenze tra diverse branche della scienza anche in campi assai lontani e perciò tendono ad enucleare soprattutto delle linee di tendenza, limitando

precise previsioni fattuali solo ai casi in cui l'effettiva applicabilità delle scoperte è già in corso di studio. Data la vastità del campo e la diversità dei problemi affrontati, molti dei risultati ottenuti dalla ricerca biologica sono inevitabilmente indicati solo in modo allusivo, richiedendo nel lettore un minimo di conoscenza dei temi in esame. Tuttavia, nonostante questo limite e la necessaria cautela sopraccennata, il quadro generale che si ricava dalla lettura di questo rapporto è estremamente stimolante: emerge chiaramente il fatto che esistono le basi affinché le nuove acquisizioni della biologia ed i suoi sviluppi possano non solo avere una profonda influenza in campi ovviamente ad essa legati, come la medicina, la farmacologia, l'agricoltura o lo sfruttamento degli oceani, ma anche ripercuotersi in terreni a prima vista assai distanti, che spaziano dalla chimica alla produzione di energia, dall'industria estrattiva allo smaltimento dei rifiuti.

Ma il maggior interesse del volume non sta tanto nel suo aspetto strettamente descrittivo e « futurologico », quanto piuttosto nelle implicazioni politiche che esso mette in luce o che scaturiscono dalla sua lettura. Gli Autori dimostrano infatti come l'applicazione delle potenzialità aperte dalle scoperte biologiche ed il mantenimento di un ritmo sufficiente di ricerche di base siano anzitutto un problema di pianificazione globale e a lungo termine, che per molti aspetti trascende i confini dello Stato francese e acquista caratteristiche mondiali (agricoltura, disinquinamento delle acque, utilizzazione di tecnologie che richiedono massicci investimenti, ecc.). La necessità di una pianificazione super-nazionale nell'affrontare questi ultimi problemi è in alcuni punti evidenziata con insufficiente vigore. E sta qui, forse, il principale limite — peraltro prevedibile — del rapporto.

Nella parte conclusiva il discorso si allarga alle interazioni tra biologia (e scienza in generale) e società. Accanto alla critica della visione dell'uomo emersa nella civiltà industriale, è interessante ricordare la giustificazione « biologica » della necessità del pluralismo: « ... Il successo della specie umana è dovuto in particolare la sua diversità biologica. E in ciò sta anche la sua potenzialità. Questa diversità bisogna perciò conservarla con ogni cura. Ciò equivale a sottolineare l'importanza del rispetto degli altri e delle differenze della vita sociale. Tanto più che la diversità culturale, che ha avuto nello sviluppo dell'umanità un ruolo ancor più importante della diversità genetica, è oggi gravemente minacciata dal modello ormai imposto dalla civiltà industriale ». E in quest'ottica il rapporto conclude affermando la priorità delle scelte politiche nei confronti della scienza: « Contrariamente a quanto ci si vorrebbe talvolta far credere, non è a partire dalla

biologia che può formarsi una certa idea dell'uomo. È invece a partire da una certa idea dell'uomo che si può utilizzare la biologia al suo servizio. Da sola, la biologia non può far nulla. Da sola, non risolverà alcuno dei problemi con i quali si confronta la nostra società. Se può avere un ruolo, se può portare un contributo alla ricerca di certe soluzioni, è in funzione di una volontà politica. Ed è anche in funzione di un consenso sociale. »

m. m.

S. NORA, A. MINC, *L'informatisation de la société*, Ed. du Seuil, 1978 (trad. it. *Convivere con il calcolatore*, Bompiani, 1979); Commissione delle Comunità europee, *La società europea di fronte alle nuove tecnologie dell'informazione. Una risposta comunitaria*, Bruxelles, 1979.

Il primo di questi due rapporti è stato redatto su invito del presidente della repubblica francese e costituisce il primo studio sistematico sul problema dell'informatica e delle sue conseguenze economiche e sociali.

I progressi spettacolari dell'informatica in questi ultimi anni sono stati resi possibili da una eccezionale riduzione dei costi. « Se il prezzo delle automobili avesse conosciuto una simile evoluzione, la più lussuosa delle Rolls-Royce costerebbe oggi un franco. Le conseguenze di questo cambiamento sono dello stesso ordine di grandezza. È stata resa possibile la produzione di calcolatori di piccole dimensioni, potenti e poco costosi, che sono ormai alla portata anche dell'operatore economico medio piccolo. D'altra parte tale evoluzione dei componenti ha portato a una riduzione del costo delle unità centrali degli elaboratori tradizionali tale che la loro produzione costa oggi mille volte meno di dieci anni fa » (p. 34).

Grazie a questi risultati, diventa ora possibile l'impiego di processi automatizzati praticamente in ogni settore e in ogni attività umana. L'intero settore dei servizi può venire rivoluzionato dai nuovi processi. Le banche, le assicurazioni, i servizi postali, i telefoni e il lavoro d'ufficio in generale sono tutti interessati alle nuove tecnologie dell'informazione. Ad esempio, « lo sviluppo sempre più rapido della telecopiatura e della stampa a distanza, prevedibile ormai a breve scadenza, e l'avvento a più lungo termine dell'edizione dei giornali a domicilio rappresentano altrettante cause di diminuzione dell'attività postale. In un primo periodo le poste vedranno contrarsi il traffico interno delle amministrazioni e delle aziende che rappresenta oggi il 60% della cor-

rispondenza. Solo in un secondo tempo invece verrà toccata la corrispondenza tra privati... La sostituzione dei servizi postali con i servizi di telecomunicazione e i suoi effetti sull'occupazione appaiono ineluttabili » (p. 51).

Altrettanto impressionanti sono le modificazioni nel mondo del lavoro industriale. Ci troviamo ormai di fronte alla possibilità di produrre beni senza il lavoro operaio, con fabbriche completamente automatizzate. Le conseguenze di questo fenomeno sono profonde. In primo luogo, si può intravedere la fine dell'epoca del gigantismo industriale, con grandi vantaggi per una programmazione più razionale del territorio. « L'officina avrà la meglio sul grande stabilimento, la consociata sul gruppo. Progressivamente l'industria occuperà dunque un posto sempre minore e molti suoi impianti si frazioneranno. Inoltre l'andamento generale della società richiederà una quantità di lavoro produttivo sempre minore. In termini quantitativi globali questa evoluzione è ineluttabile » (p. 134). Vi sono dunque riflessi di natura ancora più generale sui rapporti sociali. « La scena sociale tradizionale tenderà a disgregarsi col passaggio progressivo da una società industriale, di tipo organico, a una società dell'informazione, di tipo polimorfo. I rapporti di produzione non rimarranno l'unica matrice della vita sociale. Le rivalità non opporranno più due classi individuate dalla loro collocazione nel processo produttivo ma un'infinità di gruppi mobili, condizionati dalla diversità della loro appartenenza e dei loro progetti... il 'valore-lavoro' andrà incontro a una dissoluzione; il lavoro come valore regredirà » (p. 134).

Lo sviluppo dell'informatica consentirà ad ogni cittadino di diventare un polo attivo della rete di comunicazioni. In ogni casa sarà, ad esempio, possibile avere un « terminale » attivo collegato con una banca dei dati. Sono sviluppi che mettono potenzialmente in grado tutti di accedere alle notizie oggi più segrete e che privano i poteri centrali di ogni pretesto per nascondere o ritardare la diffusione delle informazioni di cui dispongono.

Ma queste reti « telematiche » diventeranno realtà solo con la messa in funzione di satelliti artificiali. In questo caso « la rete informatica diverrà simile alla rete elettrica ». È questo l'aspetto tecnico-politico più interessante del rapporto. Oggi il mercato mondiale dell'informatica è dominato dall'impresa americana IBM. « La sua posizione sul mercato mondiale degli elaboratori, di cui detiene fra il 60 e il 70%, esprime le sue capacità tecniche e commerciali, e spiega la sua solidità finanziaria. Quest'ultima a sua volta fornisce i mezzi a una politica che riunisce in una stessa mano tutte le carte che condizionano, a monte e a valle, l'espansione dell'informatica: nessun'altra azienda, e neanche alcuno

Stato, ha in pari misura il controllo della catena che va dal componente al satellite di telecomunicazione... L'IBM annette un'importanza eccezionale alle telecomunicazioni. Di questo interesse è segno l'accanimento messo nell'ottenere dall'amministrazione federale americana il permesso di lanciare un satellite... Come padrona di reti la società assumerà una dimensione che trascende la sfera propriamente industriale: essa parteciperà, che lo si voglia o no, al dominio del pianeta. Essa ha in effetti tutto per diventare uno dei grandi sistemi mondiali di regolazione » (pp. 81-2).

Nora e Minc denunciano con lucidità questo strapotere della IBM e avvertono la necessità che il controllo delle reti informatiche non resti in mano a imprese private. « Il controllo delle reti è un obiettivo irrinunciabile. Esso impone che la struttura delle reti venga definita in un'ottica di servizio pubblico. Ma occorre anche che sia lo Stato a stabilire le norme d'accesso, senza di che sarebbero i costruttori a imporle, permettendo l'utilizzo dei canali disponibili ma sottomettendo tale utilizzo ai loro propri protocolli. Per mantenere il vantaggio che avrà loro guadagnato questa politica i pubblici poteri devono fin da ora preparare l'avvento dei satelliti. In questa doppia prospettiva essi dovrebbero trovare dei potenziali alleati nella 'internazionale delle telecomunicazioni' » (p. 84).

È veramente sorprendente come, dopo queste osservazioni che dovrebbero portare alla logica conclusione che nell'epoca della telematica e dei satelliti le dimensioni nazionali degli Stati non consentono più di controllare i processi produttivi d'avanguardia, gli autori del rapporto difendano a spada tratta la sovranità nazionale e non vedono altra dimensione della nuova società informatizzata che quella nazionale. « Gli scambi informatizzati — sostengono Nora e Minc — con i loro codici, devono ricreare un' 'agorà informazionale' portata alle dimensioni della nazione moderna » (p. 146).

Questo paraocchi nazionalistico, che permea tutto il rapporto al presidente francese, per fortuna viene lasciato cadere nello studio della Commissione delle Comunità europee. L'Europa offre almeno un quadro continentale sufficiente a concepire uno sviluppo dell'industria informatica che possa rivaleggiare con quella statunitense o giapponese. Ma la situazione attuale è sconcertante. « L'industria europea... copre soltanto e in modo ineguale una parte del suo mercato. Nel settore della grande informatica essa copre praticamente il suo fabbisogno, ma la prima ditta di origine europea occupa l'ottavo posto e la sua dimensione è poco più di un ventunesimo dell'IBM. E l'Europa regredisce nel settore dei grandissimi calcolatori » (p. 6). Il mercato mondiale della grande

informatica è per il 76% in mano alle ditte americane. Le imprese europee non possono competere con i giganti americani che possono contare su un vasto mercato interno ed internazionale. « Le strategie esclusivamente nazionali — sostiene la Commissione — sono state utili ma insufficienti per inserire le nostre imprese nei mercati mondiali. Le risorse e i mercati degli Stati europei sono inadeguati a questa rivoluzione tecnologica. Le politiche nazionali seguite sinora, specifiche e non coordinate, hanno perseguito obiettivi diversi e parziali; i mercati nazionali, di dimensione limitata, hanno determinato il mantenimento in vita di imprese troppo piccole per fare concorrenza alle imprese americane e giapponesi, un graduale ritardo degli sviluppi tecnologici che condizionano il futuro e un mercato occupato dalle ditte americane e giapponesi » (p. 9). La Commissione cita poi, a proposito dei danni provocati dalla divisione politica ed economica, un dato impressionante: « le commesse pubbliche nel 1978, per il solo materiale elettronico avevano raggiunto in tutta la Comunità un importo equivalente agli acquisti dell'amministrazione americana » (p. 12). Così gli americani con un certo ammontare di risorse investite riescono ad alimentare un mercato efficiente, mentre gli europei, spendendo in egual misura, o non ottengono risultati o finanziano addirittura le imprese americane.

È urgente pertanto organizzare a livello continentale il mercato dell'informatica. « Lo sforzo principale deve rivolgersi allo sfruttamento delle dimensioni del mercato continentale attraverso l'unificazione normativa degli standard d'emissione dei satelliti... Per evitare il crescente ingombro nell'orbita geostazionaria a favore dei paesi industriali — a cui si oppongono sempre più accanitamente i paesi in via di sviluppo — l'Europa sarà costretta a limitare il numero di satelliti a 'uso interno' di cui dispone ed aumentare quindi il loro carico utile. Questa pressione politica dei paesi in via di sviluppo condanna, a più o meno lungo termine, i satelliti nazionali a copertura limitata a favore di piattaforme pesanti destinate a servire contemporaneamente numerosi paesi » (p. 33).

Le conclusioni di questo rapporto suggeriscono la messa in atto di una politica economica comunitaria anche nel campo dell'informatica. Secondo la Commissione « il contributo della Comunità allo sviluppo della telematica deve essere essenzialmente di natura politica e non finanziaria. Spetta anzitutto al settore privato investire nello sviluppo e nella commercializzazione dei prodotti, mentre i grandi investimenti per l'infrastruttura necessaria al settore delle telecomunicazioni e dell'istruzione saranno ovviamente di competenza dei singoli Stati. Gli unici casi che potrebbero eventualmente richiedere azioni specifiche per le quali si

dovrebbe attingere, d'altronde in misura limitata, al bilancio comunitario, sono quelli di una tecnologia a lungo termine, per esempio la microelettronica, o delle esigenze interistituzionali della Comunità stessa. Non è quindi necessario creare nuovi strumenti finanziari dato che esiste tutta una gamma di possibilità per applicare gli attuali strumenti comunitari » (p. 40).

g. m.

Interfuturs, *Face aux futurs*, OCDE, Paris, 1979.

Si tratta di un rapporto redatto per l'OCDE dal gruppo di studio « Interfuturs » diretto dall'economista francese J. Lesourne, con la collaborazione di un comitato consultivo presieduto da G. Ruffolo e comprendente, fra gli altri, R. Aron e D. Bell.

Questo rapporto è di grande interesse per i federalisti perché si colloca nella prospettiva della ricerca di un nuovo ordine internazionale, facendo, forse per la prima volta in modo così sistematico, un inventario dei principali problemi economici e sociali di dimensione mondiale.

È vero che su questo terreno il gruppo di studio « Interfuturs » è stato preceduto dal Club di Roma. Ma il Club di Roma ha richiamato di volta in volta l'attenzione, con lavori spesso pregevoli, su alcuni specifici problemi mondiali, come i limiti fisici allo sviluppo, il Terzo mondo, ecc. Il vantaggio di questo studio dell'OCDE è quello di fare uno sforzo per prendere in considerazione l'insieme dei problemi e di studiarne l'interdipendenza. Il risultato, anche se come vedremo occorrerà fare alcune riserve, è quello di fornire una visione sufficientemente esauriente delle prospettive economiche per l'umanità in questa fine di secolo, con un forte richiamo alla necessità di rafforzare gli strumenti della cooperazione internazionale, se non si vuole lasciar sgretolare la fragile economia mondiale sotto gli urti del crescente protezionismo.

Il secondo merito di questo studio è quello di richiamare l'attenzione degli scienziati sociali e dei governi sulla necessità di « programmare il futuro », nel senso che non vi è più nessun problema che non abbia una portata almeno ventennale. Se ci si rivolge alla questione demografica, a quella alimentare, all'energia o alla gestione delle riserve di materie prime si deve prendere atto che le nostre decisioni, ciò che facciamo o non facciamo oggi, avranno un effetto certamente prevedibile sulla società del 2000. I governi non possono più pensare di procrastinare ulteriormente la messa in atto di efficaci strumenti per la programmazione al livello continentale e mondiale. E per conto loro, gli scienziati

sociali devono rivedere certe concezioni obsolete. Basti pensare, a questo proposito, all'inadeguatezza del tradizionale bagaglio teorico degli economisti. Dai tempi di Keynes gli economisti si sono assuefatti al breve periodo, alla gestione e al controllo della congiuntura, perché, come sosteneva Keynes, « nel lungo periodo siamo tutti morti ». Ma le cose non stanno più così. Programmare il futuro è una necessità per la stessa sopravvivenza del mondo contemporaneo. Consideriamo ad esempio il problema dell'energia. Nessuna soluzione che non sappia conciliare le esigenze di sviluppo del Terzo mondo con quelle dei paesi avanzati è accettabile. Una proposta che privilegi ingiustamente la crescita del Nord o del Sud può accentuare le tensioni e condurre alla catastrofe. La programmazione del nostro futuro è imposta dai fatti, più che dalla volontà di qualche governo illuminato. Si tratta dunque di prenderne atto e di saper individuare gli strumenti più adatti al controllo e alla gestione dell'economia mondiale.

Sui risultati dell'indagine del gruppo di studio « Interfuturs » è impossibile riferire nei dettagli. Ci limiteremo pertanto a segnalare, oltre al metodo utilizzato, due problemi di grande interesse.

Per non estrapolare nel futuro delle semplici tendenze operanti nel passato e per collocare la previsione economica e sociale in un definito contesto istituzionale, il gruppo di studio ricorre al metodo degli « scenari », cioè alla specificazione di alcune ipotesi cruciali sugli assetti mondiali di potere. Le due polarità prese in considerazione riguardano una crescita sostenuta delle economie avanzate in accordo a « una partecipazione sempre più intensa del Terzo mondo agli scambi economici mondiali » (scenario A) e uno scenario (D) caratterizzato da un crescente protezionismo sia fra paesi industrializzati che fra questi e il Terzo mondo.

In questo contesto, vengono discussi due problemi cruciali per il nostro secolo. Il primo riguarda le modificazioni del modello di sviluppo delle società industriali avanzate. In sostanza, esso coincide con l'emergere di nuovi settori trainanti dell'economia, in primo luogo l'informatica, che ha la funzione determinante di consentire l'introduzione di processi automatizzati in tutti gli altri settori; e la biologia che, grazie ai più recenti sviluppi dovuti alle « manipolazioni genetiche », sembra avviarsi ad assumere un ruolo altrettanto importante della chimica nel secolo scorso. I riflessi sulla società e sulle istituzioni di questi mutamenti sono profondi e duraturi. L'offerta e la domanda di lavoro hanno assunto caratteristiche del tutto nuove. Non solo vengono richieste capacità altamente qualificate, ma si diffonde sempre più il lavoro part-time, cioè un tipo di impegno più flessibile e più consono agli stili moderni di vita. Cambiano poi i modelli di consumo. La società sembra

sempre più orientata verso consumi non-materiali, come una protezione accresciuta dell'ambiente naturale o la domanda di istruzione e cultura. Lo Stato assistenziale è in crisi e non sembra che il problema della dilatazione eccessiva della spesa pubblica possa attenuarsi spontaneamente verso la fine del secolo a causa del continuo invecchiamento della popolazione (e del conseguente aggravio di spese per oneri sociali).

A questi mutamenti strutturali nelle società post-industriali si sovrappongono mutamenti dovuti allo sviluppo della industrializzazione del Terzo mondo. Il rapporto esamina dettagliatamente gli effetti di questo processo in settori chiave, come quelli della meccanica pesante, delle automobili, della chimica, dell'agricoltura, delle materie prime, ecc.

La lettura di questo rapporto, come del resto si è detto inizialmente, è molto istruttiva sia perché vi è uno sforzo costante nel quantificare le analisi dei problemi, sia per la capacità di fornire una esauriente visione d'insieme dell'economia mondiale. Non si può, tuttavia, fare a meno di metterne in luce alcuni limiti. In primo luogo, l'Europa viene per un canto considerata come una entità a fianco dei paesi industriali avanzati come gli USA, l'URSS e il Giappone, ma poi non si mette mai in discussione la sua forma di unità. Vale a dire non si prende in considerazione il fatto che l'integrazione europea non è un fenomeno irreversibile, ma che una grave crisi internazionale — come quella prevista nello scenario D — potrebbe far retrocedere i paesi europei della Comunità verso forme reciproche di protezionismo. D'altro canto, non si prende nemmeno in considerazione la possibilità che l'unità europea si rafforzi con la creazione di una moneta unica e un sistema autonomo di difesa. È evidente che questa eventualità, non più così remota dopo l'elezione europea, cambierebbe insieme alle capacità d'azione dell'Europa anche lo « scenario » mondiale.

Restano infine indeterminate le forme in cui dovrebbe concretizzarsi una sempre più stretta cooperazione internazionale. Si ammette, nel rapporto, che le dimensioni dello Stato nazionale non sono più adatte a gestire i problemi mondiali contemporanei. Ma poi non si sa indicare alcun modello politico alternativo. Anche in questo caso sarebbe stato necessario spingersi fino al riconoscimento della necessità di orientare il pensiero politico e l'azione verso soluzioni di tipo federale. Il modello europeo può ben servire da esempio agli altri popoli della Terra che si trovano di fronte al dilemma di subire l'egemonia delle superpotenze o di federarsi liberamente con altri popoli, per cercare le vie di una autonoma emancipazione, non solo economica, ma politica.

g. m.

C. BERNINI CARRI, E. CALCATERRA, J. MARSH, D. VELO, *Il mercato comune agricolo*, La Nuova Italia Editrice, Firenze, 1979.

Questo volume, la cui pubblicazione è stata curata dall'Ufficio economico del MFE, descrive i problemi principali della politica agricola comunitaria (PAC) e le alternative oggi possibili.

Nel primo saggio, di Dario Velo, la PAC è analizzata nel quadro del processo di integrazione ed è delineata nei suoi aspetti fondamentali: meriti, limiti, problemi, possibilità di sviluppo.

Il secondo saggio, di Ercole Calcaterra, affronta le relazioni fra l'agricoltura italiana e la PAC, per smascherare i miti e ricercare gli elementi di verità presenti nelle polemiche con cui nel nostro paese sono in genere stati accolti gli accordi agricoli europei.

Il terzo saggio, di Carlo Bernini Carri, approfondisce le nuove esigenze cui la PAC sarà chiamata a rispondere in conseguenza dell'apertura della CEE ai paesi mediterranei. Ciò è essenziale per capire i problemi e le necessità dell'agricoltura del Sud Italia, che più direttamente è esposta alla concorrenza dei nuovi *partners*.

Questi primi tre saggi sono accomunati dalla convinzione di fondo che, per soddisfare le esigenze nuove e quelle rimaste finora irrisolte, la PAC debba rafforzarsi e svilupparsi nel quadro dell'avanzamento del processo di integrazione. Il quarto saggio, di John Marsh, illustra una concezione in parte diversa, che si colloca all'interno degli orientamenti prevalenti in Gran Bretagna, favorevole a restituire agli Stati molte delle competenze che sono oggi della Comunità.

Nel loro insieme, i contributi qui raccolti permettono di fare un bilancio del mercato comune agricolo; spetta al lettore confrontare le conclusioni che possono essere raggiunte giudicando la PAC dal punto di vista della Comunità nel suo insieme, degli Stati membri singolarmente presi, delle regioni meno sviluppate, delle regioni mediterranee e di quelle nordiche. Tutti i punti di vista sono legittimi. Il limite più grave del mercato comune agricolo — così come di ogni altra politica di settore comunitaria — va forse ricercato nel fatto che finora essi non hanno potuto confrontarsi in modo democratico, e ciò ha fatto sì che delle giuste esigenze divenissero fattori di crisi invece che di progresso. Questo confronto democratico con le elezioni europee diviene possibile, e con esse sono destinate a giungere a maturazione le scelte fondamentali di cui l'agricoltura europea ha bisogno.

a. p.

