

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 XXVI, NUMERO 1, LUGLIO 1984

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Mario Albertini

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



Sotto gli auspici del CESFER, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Comunità europea lire 20.000; altri paesi lire 30.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 16829277.

INDICE

<i>Verso un governo mondiale</i>	pag. 3
MARIO ALBERTINI, <i>Cultura della pace e cultura della guerra</i>	» 10
JOHN PINDER, <i>Le relazioni Nord-Sud e la svolta europea</i>	» 33
NOTE	
<i>Sull'inglese come lingua universale</i> (Francesco Rossolillo)	» 44
<i>Riunificazione tedesca e unificazione europea</i> (Sergio Pistone)	» 48
<i>La riforma del Consiglio: il modello del Bundesrat</i> (Richard Corbett)	» 55
<i>Thurow e il problema dell'equità</i> (Alberto Majocchi)	» 66
L'AZIONE FEDERALISTA	
<i>I rapporti fra politica e cultura nell'esperienza del MFE italiano</i> (Francesco Rossolillo)	» 73
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO	
<i>Albert Einstein</i>	» 80

Verso un governo mondiale

La nostra rivista, che si pubblica ormai da più di venticinque anni, esce ora anche in inglese per non restare confinata nel solo ambito italiano (o francese, lingua nella quale è uscita dal 1962 al 1974). Nell'era nucleare, che è quella del potere del genere umano di autodistruggersi, le ricerche e le discussioni politiche limitate a singoli ambiti nazionali non hanno più senso. E non è affatto vero che sarebbe possibile superare questo ostacolo con traduzioni da ogni lingua in tutte le altre. Il numero delle lingue nazionali è ormai così alto da rendere impensabile questa prospettiva. Ma c'è un fatto ancora più grave. Con le traduzioni non si può in alcun modo garantire né la precisione verbale indispensabile per una ricerca teorica unificata anche nei campi politico, storico e sociale, né la diffusione universale dei risultati della ricerca necessaria per fondare le decisioni politiche su una base sempre più oggettiva e sempre meno immaginaria.

È per questo limite delle traduzioni che le scienze più avanzate — le scienze della natura, dalla fisica alla biologia — hanno quasi universalmente adottato non solo un lessico minimo comune di termini cruciali, ma addirittura una lingua comune, l'inglese. E va da sé — ma deve essere sottolineato per mettere in evidenza il nesso tra lingua comune e impiego ottimale del lavoro mentale — che senza l'uso comune dell'inglese queste scienze non avrebbero certamente ottenuto né sul piano teorico, né su quello pratico (diffusione ampia e rapida delle nuove teorie e delle nuove tecnologie) i risultati che hanno effettivamente conseguito.

Nonostante ciò, persino in Europa — dove la cultura ha tra i suoi fondamenti il latino come lingua comune (e come orizzonte

internazionale della formazione delle stesse lingue nazionali) — l'esigenza di una lingua mondiale non si è ancora manifestata in modo efficace nella sfera della conoscenza politica (in senso lato, comprensivo di tutte le scienze storiche e sociali, anche e soprattutto nella loro relazione con i problemi dell'azione). In questa sfera, che è anche quella del comune sentire, vale ancora il pregiudizio nazionalistico del rifiuto della lingua universale — generalmente umana — come se la partecipazione diretta di tutti al pensiero mondiale con una lingua mondiale fosse un danno, e non un vantaggio, anche per le stesse comunità nazionali e per le loro lingue, che non potrebbero certo prosperare nel mondo a paratie stagne del nazionalismo linguistico. Eppure una lingua universale è ancora più necessaria nella sfera della politica che in quella delle scienze della natura.

Mai come ora gli uomini hanno avuto bisogno di intendersi. La specie umana costituisce ormai una sola comunità di destino, e può salvarsi solo con un mutamento politico (una rivoluzione) pari al cambiamento intervenuto nei termini stessi della sua sopravvivenza. Il fatto, noto a tutti, è questo: la catastrofe nucleare e/o ecologica è possibile, e diventerà certamente inevitabile se non si perverrà ad istituire un controllo politico mondiale efficace. Solo in questo modo la scienza potrà essere usata esclusivamente come uno strumento di vita, di libertà e di uguaglianza e non come uno strumento di morte. Ma se il fatto è questo, e se c'è solo questa risposta, allora bisogna tener presente che questo obiettivo — un controllo politico mondiale efficace — non potrà essere raggiunto senza azioni in comune, decise in comune sulla base di una informazione comune. E ciò non è praticamente possibile senza una lingua comune. A questo riguardo vale una analogia con il passato. Come con l'estensione a tutta la società delle lingue nazionali di cultura si è creato il presupposto linguistico indispensabile per le prime forme democratiche di controllo degli stati (unità dell'informazione e della comunicazione a livello nazionale), così con l'estensione graduale dell'uso dell'inglese ad un numero sempre maggiore di persone — nel quadro di un bilinguismo generalizzato anche come differenziazione tra l'inglese comune e l'inglese parlato nel Regno Unito, negli USA, ecc. — si potrà creare il presupposto linguistico (unità mondiale dell'informazione e della comunicazione) indispensabile per il controllo mondiale.

* * *

Il traguardo è lontano, ma noi pensiamo che un esame ragionevole permetta di affermare che la direzione di marcia può essere

stabilita, e presa, sin da ora. Secondo il nostro parere — che coincide con quello di tutti coloro che si sono occupati davvero della pace, e non soltanto, col pretesto della pace, del successo della propria parte — l'obiettivo finale è il governo mondiale. Bisogna rifiutare la concezione esclusiva della nazione e senza adottare i principi del federalismo. La nazione esclusiva (fusione di nazione e stato, svuotamento dell'idea di umanità) conduce inevitabilmente allo stato nazionale come livello supremo del controllo politico (monopolio dell'uso legittimo della forza fisica), e quindi all'impiego della forza nei rapporti fra le nazioni, all'anarchia internazionale e al mondo come mondo della guerra (mondo delle nazioni armate). D'altra parte, solo con il federalismo come nuovo mezzo di governo — cioè con l'allargamento della sfera d'azione del governo democratico dal territorio di uno stato a quello di una pluralità di stati indipendenti e coordinati — si può disporre del mezzo istituzionale indispensabile per trasferire a livello mondiale il monopolio dell'uso legittimo della forza fisica, stabilire un controllo politico mondiale, disarmare gli stati e proibire la guerra nel quadro di una effettiva eguaglianza politica e giuridica — e in prospettiva economica e sociale — di tutte le nazioni, piccole o grandi che siano (mondo della pace, cioè delle nazioni disarmate).

Precisata la natura dell'obiettivo finale, si tratta di vedere se esistono obiettivi intermedi, e quali sono. Per fare questo esame bisogna partire, a nostro parere, da questo dato di fatto: nella realtà storica ha già preso forma da tempo il processo di superamento degli stati nazionali esclusivi. Questa tendenza si manifesta sia a livello regionale, sia a livello mondiale. A livello regionale il processo ha già raggiunto uno stadio molto avanzato in Europa occidentale, dove il diritto di voto ha già oltrepassato i confini nazionali (Comunità europea), e si è già esteso alle altre aree regionali frammentate in molti stati, come mostrano le iniziative e le organizzazioni unitarie in Africa, America latina, Vicino oriente ecc. A livello mondiale, invece, la tendenza è meno netta anche perché le grandi potenze — gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica — così come la Cina e l'India, presentano già, sia pure in modo imperfetto, il carattere di formazioni multistatali e/o multinazionali. Bisogna però tener presente che, nonostante il fallimento clamoroso della Società delle Nazioni, il mondo ha ripreso, con l'ONU, la stessa strada, quella dell'unità. Ciò mostra che la tendenza è attiva anche a livello mondiale, dove può prendere la sua forma definitiva come unità delle grandi regioni del mondo sulla

base della sempre maggiore unità del mercato mondiale e della crescente interdipendenza di tutti gli uomini e di tutti i paesi.

La presa in considerazione di questo processo (che in questa luce comincia a rivelare il suo carattere di annuncio di una nuova era storica) è decisiva ai fini del nostro esame per questa ragione: il processo di superamento degli stati nazionali esclusivi è, ipso facto, il processo di superamento della divisione, cioè di avvicinamento al governo mondiale. Ne segue, ovviamente, che le tappe di questo processo costituiscono gli obiettivi intermedi della marcia verso il governo mondiale. Ne segue anche che, avendo identificato questi obiettivi, possiamo ora chiederci in che modo possono essere perseguiti, e con quali risultati. La prima cosa da constatare è che questi obiettivi rientrano già nell'ambito delle scelte politiche che tutti fanno e non possono non fare. In ogni paese ogni uomo si trova sempre, in effetti, di fronte alle scelte pro o contro i progressi dell'unificazione regionale alla quale partecipa il proprio paese, e/o pro o contro il rafforzamento dell'ONU, ed è vero che può, se lo vuole, sostenere non solo la propria unificazione regionale (dove ciò è possibile), ma anche, in termini di politica estera, le unificazioni regionali delle altre aree e il rafforzamento dell'ONU. Ciò significa che tutti gli uomini hanno già la possibilità di attribuire alle proprie scelte politiche il carattere di passi avanti lungo la via che può portare l'umanità sino al governo mondiale.

La seconda cosa da constatare è che queste scelte non si sovrappongono a quelle nazionali ma le orientano, e consentono di realizzare la migliore politica nazionale possibile, quella della collaborazione con tutti i paesi per lo sviluppo equilibrato del mercato mondiale e la soluzione dei problemi internazionali con il metodo del negoziato. La terza cosa da constatare è che questa ricerca comune del progresso politico, economico e sociale è concepibile solo se con l'inizio della marcia verso il governo mondiale, e la formazione di questo nuovo punto di riferimento per la pubblica opinione e la cultura, acquisterà peso, nella bilancia mondiale delle aspettative, che è gran parte della bilancia mondiale del potere, la prospettiva di un mondo unito, in sostituzione di quella attuale di un mondo che non sa superare le sue divisioni e quindi condanna tutti all'egoismo nazionale.

* * *

Sino ad ora nessuno si è proposto questo programma d'azione. L'umanità conosce il rischio nucleare, ma non sa ancora che esiste la possibilità di eliminarlo, e perciò non riesce a tradurre questa

possibilità in un principio direttivo dell'azione. E potrà riuscirci solo se cesserà di subire passivamente la situazione creata dalle armi nucleari (che resta oscura anche perché viene ancora analizzata, a torto, con i principi nazionali del passato) e cercherà di trasformarla in una situazione riconosciuta dal pensiero e quindi affrontabile con l'azione. Il primo passo deve farlo la volontà. Bisogna agire per il mondo, e non solo per il proprio paese. Bisogna cioè assumere come priorità di azione la marcia dell'umanità verso il governo mondiale, e non la fortuna esclusiva del proprio paese, che in un mondo diviso non potrebbe comunque sfuggire, nonostante ogni contraria intenzione, a un destino di morte.

Il secondo passo deve farlo la ragione. Sino ad ora il pensiero politico effettivo, quello che guida l'azione, non è ancora riuscito ad assumere il controllo della realtà internazionale, e quindi del corso della storia. Dopo il liberalismo e la democrazia, anche il socialismo (in Europa con il fallimento della II Internazionale di fronte alla prima guerra mondiale, in Russia con il prevalere del principio della costruzione del socialismo in un paese solo) è rimasto prigioniero della concezione esclusiva della sovranità nazionale e della ragion di stato, ed è divenuto così un ulteriore elemento costitutivo dell'anarchia internazionale come perpetua prova di forza tra gli stati, cioè come situazione nella quale non esiste la possibilità di preconstituire, con un indirizzo ragionevole della volontà, il corso dei fatti.

Non si giunge sino al cuore della crisi delle ideologie, cioè della crisi del pensiero del futuro, senza tener presente questo limite del pensiero politico tradizionale. Le grandi ideologie hanno sviluppato la capacità di concentrare l'attenzione e l'azione degli uomini sui problemi del miglioramento del proprio stato, ed hanno avuto il merito di condurre i paesi più fortunati sino al livello dello stato di diritto, e delle prime forme rudimentali di libertà e di eguaglianza. Ma non hanno ancora la capacità — e non possono svilupparla senza aggiungere ai loro principi quelli del federalismo — di concentrare l'attenzione e l'azione degli uomini sui problemi del superamento del mondo della guerra, che sono, nella loro connessione, quelli della organizzazione politica del genere umano, dell'affermazione della democrazia a livello internazionale e della trasformazione del sistema degli stati — basato sui rapporti di forza e sulla ineguale distribuzione del potere — in un sistema federale fondato sul diritto e sulla volontà generale dell'umanità. Solo con il federalismo, le cui prime forme esplicite stanno nella filosofia della storia di Kant e nel pensiero

costituzionale di Hamilton, il pensiero umano ha cominciato ad analizzare questi problemi, dalla soluzione dei quali dipende ormai la sorte dell'umanità.

* * *

Con l'orientamento teorico e pratico descritto in queste pagine, la nostra rivista si propone il compito di lavorare per l'unità mondiale dei federalisti e di costituire a questo scopo un punto di riferimento e di scambio di informazioni. Molte persone si rendono conto della necessità del federalismo. Con il rischio nucleare, e l'incapacità del pensiero tradizionale di scongiurarlo, il numero di queste persone è destinato a crescere. Ma senza unità organizzativa, cioè senza la possibilità di sapere che ciò che si sta facendo nella propria regione del mondo, nel proprio paese o nella propria città, si sta facendo anche in altre parti, paesi o città del mondo, non si può acquistare fiducia nella propria azione, e restare sul campo contribuendo così a fare del federalismo una forza.

Le difficoltà sono molte. Il federalismo come scelta politica prioritaria è un fatto storico nuovo e quindi non è ancora, come il liberalismo, la democrazia e il socialismo, una istituzione del pensiero, cioè un orientamento che si produce e si riproduce spontaneamente. Il federalismo ha come teatro il mondo, e non solo la propria nazione. Il federalismo non ha, come traguardo politico, la conquista del potere nazionale con il mezzo del voto, della violenza o della rappresentanza di interessi corporativi. Ne segue che il federalismo si può affermare solo se può riuscire il tentativo di fare della forza morale, sostenuta dalla ragione e dalla conoscenza, una forza politica. Ma questa debolezza del federalismo è, nel contempo, la sua forza. Proprio perché dipende esclusivamente dalla morale e dalla scienza (ivi compreso il senso comune nei limiti del suo accordo con la scienza) il federalismo è alla portata di tutti, e può sviluppare la sua unità sulla sola base dell'unità che si manifesta spontaneamente nella morale e nella scienza, senza doverla fondare, come le forze politiche tradizionali, sulla spartizione del potere nazionale. E c'è di più. Proprio perché non ha come punto di riferimento un qualsiasi governo nazionale, il federalismo consente di estendere l'unità dell'azione politica sino al mondo intero, e pertanto di costruire, con un massimo di spontaneità, e con il minimo di organizzazione indispensabile per far sì che il lavoro di ciascuno si sommi con quello

di tutti gli altri, una avanguardia politica mondiale per il grande compito mondiale della costruzione della pace.

Si può assumere come proprio orientamento politico la marcia dell'umanità verso il governo mondiale. Si può sottoscrivere un accordo con tutti coloro che fanno la stessa scelta politica. Dunque le condizioni per tentare esistono. Dunque bisogna tentare.

Il Federalista

Cultura della pace e cultura della guerra

MARIO ALBERTINI

1. *Una premessa sulla questione del metodo. Scienza della politica e realismo politico. La ricerca di un filo conduttore per connettere tra loro i fatti della guerra e quelli della pace.*

Il mio proposito non è quello di esaminare il problema della pace su un piano strettamente scientifico. Quando si considerano i grandi problemi politici, se si pretende di dare una forma rigorosamente scientifica all'esame, si incontrano delle difficoltà insuperabili. Dato lo stato ancora incerto della scienza politica e della sociologia, per conseguire questo scopo bisognerebbe giustificare quasi ogni termine che si usa; ed è evidente che in questo modo non si potrebbe mai tener fermo l'esame su un singolo argomento (come quello della pace o qualunque altro) (1). Mi limiterò dunque per un verso a dire che credo che il problema della pace debba essere esaminato da quattro punti di vista — la mancanza di una cultura della pace, la situazione della pace, l'esistenza o meno di un processo verso questa situazione, il modo con il quale viene pensata la pace nell'azione politica — e per l'altro ad affrontare, in questa sede, il primo aspetto, che mi sembra cruciale per studiare la pace come un aspetto del processo culturale, cercando solo, per quanto riguarda il modo di affrontarlo, di non discostarmi dalla tradizione del realismo politico (2).

Per quanto riguarda il mio orientamento, devo precisare che è del tutto eguale a quello di coloro che ritengono che si debba fare della pace l'obiettivo supremo della lotta politica perché la guerra coincide ormai con la possibilità dell'autodistruzione del genere umano (3). E per quanto riguarda invece il carattere del testo, devo chiarire che esso dipende dalle difficoltà che ho incontrato. La prima difficoltà sta nel fatto che in questo caso bisogna

mostrare che il *noto* — la guerra e la pace — non è affatto un *conosciuto* (si crede di sapere che cosa siano la guerra e la pace, ma al di là dell'evidenza empirica di alcuni fatti isolati non c'è alcuna teoria accettabile, dunque nessuna tecnica efficace per evitare le guerre ecc.). La seconda difficoltà sta nel fatto che la guerra e la pace sono comportamenti collettivi, cioè eventi e situazioni che non riguardano solo le teorie, ma anche le credenze, le abitudini ecc. Ne segue che bisogna prendere in esame dei modi di pensare collettivi, cioè, in ultima istanza, dei fatti culturali. E la difficoltà si manifesta proprio a questo punto perché la cultura della guerra non esiste come visione del mondo, ma come un certo collegamento tra istituzioni, fatti, credenze, abitudini, frammenti di idee ecc. che non vengono sempre, in quanto tali, riferiti consapevolmente alla guerra. Il problema sta pertanto nella ricerca di un filo conduttore per collegare tra loro tutti i fatti della sfera della guerra, indipendentemente da come appaiono; e, nella misura del possibile, per collegare tra loro anche tutti i fatti della sfera della pace. Ciò comporta, ovviamente, un certo grado di astrazione. E c'è una complicazione ulteriore. A mano a mano che questo filo conduttore si profila, molti problemi di carattere storico e politico appaiono in una luce nuova, ma vanno esaminati a parte perché altrimenti spezzerebbero l'esposizione dei dati da collegare per stabilire il filo conduttore. Mi sono perciò servito del testo per esporre la trama del filo conduttore, e delle note (estese a chiarimenti) per esporre i problemi che vengono in luce.

2. *La mancanza di una cultura della pace. La filosofia della storia di Kant come quadro storico del mancato sviluppo di una cultura della pace.*

Io credo che non ci si sbaglia se si afferma che non esiste ancora una cultura della pace (4). Non appartiene certo al mondo della pace la concezione dominante dello stato come società nazionale chiusa, esclusiva ed armata. Non si dovrebbe d'altra parte dimenticare che il liberalismo la democrazia e il socialismo (marxismo incluso), che costituiscono gran parte del pensiero politico moderno, sono stati, specialmente nei loro momenti creativi, apertamente polemici contro la pace come obiettivo prioritario. La negazione di questa priorità si trova spesso persino nel pensiero degli utopisti (per certi aspetti in Tomaso Moro, per altri in Proudhon ecc.). In effetti si può ragionevolmente sostenere che al di là di questa negazione c'è ben poco: non c'è, a ben considerare, che il pacifismo tradizionale, con il suo carattere di utopia senza nerbo metafisico o senso storico, e con il suo facile trapas-

sare nella negazione puramente individuale della guerra (obiezione di coscienza) o nella determinazione manichea di fare la guerra alla guerra, che trova sempre un alibi nell'idea della propria guerra come ultima guerra (5).

La realtà che sta alla base di questa situazione del pensiero politico è stata analizzata con grande chiarezza da Kant, che viene spesso incluso a torto nella schiera dei pacifisti ingenui. La pace è certamente uno dei temi centrali della sua filosofia politica, ma va tenuto presente che egli pensava che il presupposto della pace fosse una trasformazione radicale della forma del processo storico, e concepiva questa trasformazione come il passaggio dallo stato (tuttora perdurante) di processo guidato esclusivamente dalle caratteristiche naturali della specie a quello di un processo sottoposto al controllo della volontà dell'intero genere umano (sulla base della « eguaglianza di tutti gli esseri ragionevoli ») (6).

Le affermazioni e le congetture di Kant sulla pace e sulla guerra sono molto nette. Egli situava la pace in un contesto futuro nel quale « la nostra civiltà (chissà quando?) avrà raggiunto il punto di perfezione, il solo di cui questa pace [la pace perpetua] potrebbe essere la conseguenza ». Egli riteneva, d'altra parte, che « al grado di civiltà cui il genere umano è pervenuto la guerra è un mezzo indispensabile per elevarsi ». Senza la guerra non ci sarebbero né il passaggio « dalla barbarie alla cultura, che consiste propriamente nel valore sociale dell'uomo », né il costante sviluppo della società umana (« Il pericolo della guerra è l'unica cosa che serve a temperare il dispotismo »). Egli affermava infine che sarà la guerra — per la sua tendenza inevitabile a diventare sempre più distruttiva — a porre fine a se stessa, provocando, « dopo tentativi dapprima imperfetti », il superamento della « libertà selvaggia » degli Stati con una « federazione di popoli » (7).

3. *La cultura della quale siamo eredi è una cultura della guerra. Clausewitz e l'incapacità di pensare l'unità di politica e di guerra. Logica e forme della cultura della guerra.*

Ho ricordato questo aspetto poco studiato del pensiero di Kant per la chiarezza con la quale delinea il quadro storico del mancato sviluppo di una cultura della pace (8). Tuttavia qui interessa il fatto. Se è vero che non c'è una cultura della pace, è anche vero che la cultura della quale siamo eredi, e nel cui orizzonte agiscono e pensano le forze politiche e sociali, è una cultura della guerra e del mascheramento della guerra, cioè una cultura incapace non solo di pensare la pace, ma anche di far entrare nell'ambito della conoscenza, con il loro vero carattere, tutti i fatti

che, pur non avendo ancora la forma esterna di fatti bellici, si trovano tuttavia in una relazione non puramente casuale con gli stessi.

Tra questi fatti il primo da considerare è che la guerra, sotto alcuni aspetti, è sempre presente. Non è sempre presente, ovviamente, come guerra in corso. Ogni guerra in corso è un evento unico localizzato nello spazio e nel tempo, un episodio. Ma è sempre presente come mondo della guerra, cioè come situazione che rende questa serie di eventi — le singole guerre in atto — possibile ed inevitabile. Questo dato di fatto non ha mai subito alcuna interruzione. Ed è molto netto, molto in vista. La guerra è sempre presente come preparazione militare, come spesa per la difesa, come obbligo costituzionale ecc., cioè, in breve, come uno degli aspetti permanenti e importanti della vita di tutti gli uomini (9). Va ancora detto che questa constatazione banale acquista tutto il suo significato, e pone problemi tutt'altro che risolti, se la si formula meglio, cioè se si osserva che la guerra è sempre presente in potenza, e spesso in atto, perché il mondo degli Stati — e quindi anche quello della politica, in un modo da precisare — si fonda sulla guerra: è *il mondo della guerra*. La guerra è davvero, ed è sempre stata sinora, il mezzo per le decisioni supreme che riguardano la sorte delle nazioni e della stessa umanità.

La compresenza di politica e guerra è certamente una delle cause (forse la maggiore) della difficoltà di una piena comprensione di entrambe. A me pare che questa difficoltà si manifesti in un modo molto preciso, anche a livello verbale, nel tentativo più alto di pensare la guerra: quello di Clausewitz. Che cosa significa che *la guerra è la continuazione della politica* con altri mezzi? che la politica non usa più i suoi mezzi, e quindi, in sostanza, non è più politica ma solo guerra? No, secondo Clausewitz, perché egli ribadisce sempre che la guerra è il mezzo e la politica il fine, e non trascura di ricordare che non si può pensare il mezzo senza pensare il fine. Ma perché, allora, « altri mezzi » e non, semplicemente, un mezzo (o un certo insieme di mezzi)?

In sostanza le formulazioni di Clausewitz ci mettono di fronte alla posizione nella quale la cultura della guerra entra in crisi: il riconoscimento dell'unità di guerra e politica nei fatti e l'incapacità di riprodurla con chiarezza nel pensiero (10). Il primo dato (unità di politica e guerra) mostra che è il comportamento politico normale di tutti gli uomini che pone in essere, e mantiene attivo, il mondo della guerra. Il secondo dato (imprecisa traduzione nel pensiero dell'unità di politica e di guerra) mostra che il limite della cultura della guerra sta nell'incapacità di precisare quale sia l'aspetto del comportamento politico che collega la poli-

tica con la guerra, e perfino di porre il problema in questi termini. L'oscurità che ne segue impedisce non solo di agire efficacemente per la pace, ma anche di decidere se la pace è possibile o impossibile. Non si ha infatti alcuna possibilità reale di stabilire se il mondo della guerra grava sugli uomini e sui loro comportamenti come una fatalità inesorabile — o se invece dipende, almeno a certe condizioni, dalla loro volontà — fino a che non si sa quale sia l'aspetto del comportamento politico che sta alla base del mondo della guerra.

La logica e le forme della cultura della guerra derivano da questa oscurità nella quale il pensiero perde in parte il contatto con i fatti. Se tiene fermo il fatto della guerra, può concepirlo solo come una necessità — naturale o metafisica — perché non sa imputarlo ad una forma definita di azione (al limite: se nel pensiero c'è la guerra non c'è l'azione); se tiene fermo, invece, il fatto dell'azione, deve mascherare il mondo della guerra perché non può attribuirlo esclusivamente ai principi dell'azione senza snaturarli (al limite: se nel pensiero c'è l'azione non c'è la guerra). Nelle loro concrete manifestazioni queste forme del pensiero comportano dunque un certo grado di sdoppiamento della coscienza, di oscillazione tra i due poli (o per natura, o per colpa di altri, le guerre sono sempre sotto il segno della necessità) e di automiustificazione; ma ciò non deve far dimenticare che, a patto di usarle in modo critico e realistico, esse consentono tuttavia di riconoscere e di esaminare degli aspetti reali del processo storico e della vita politica che sono di grande rilievo anche per il problema della pace.

Di fatto, con l'idea dell'azione, cioè con il patrimonio culturale delle grandi ideologie tradizionali, il liberalismo, la democrazia e il socialismo, si vede la storia come una incessante trasformazione del comportamento politico e della sua base sociale, e si può constatare la crescita della capacità collettiva di orientare l'azione individuale con i valori della libertà, della giustizia o dell'eguaglianza. Ciò che va qui in particolare sottolineato è però il rapporto di questi valori con la guerra e la pace. Per un verso questi valori appartengono alla sfera della guerra, senza la quale non possono affermarsi storicamente contro il dispotismo e la subordinazione del potere politico al privilegio di classe; per l'altro verso, invece, essi appartengono alla sfera della pace sia perché ne costituiscono la premessa (la pace non può essere costruita, né, di fatto, viene perseguita, finché ci sono poteri dispotici e privilegi di classe eliminabili solo con la guerra), sia perché senza la certezza della pace universale essi subiscono inevitabilmente

un processo di degenerazione nazionalistica che può arrivare sino agli eccessi del fascismo e dello stalinismo (11).

D'altra parte con l'idea della ragion di Stato, che costituisce la massima espressione teorica del realismo politico, si vede davvero il mondo del potere com'è realmente. Si constata che al di sopra degli Stati non c'è nulla, e quindi che la ragione del mondo è la ragion di Stato, e che il mondo si governa con la guerra e la forza. Si constata anche che lo stesso negoziato rientra nella sfera che ha come culmine la guerra perché si basa esclusivamente sui rapporti di forza armata tra gli Stati, consente solo decisioni compatibili con la scala dei rapporti di forza e riduce pertanto l'indipendenza degli Stati medi e piccoli, se non proprio ad una semplice finzione, certo a ben poca cosa. E si è infine in grado di riconoscere nel processo politico mondiale la vera forza, ancora cieca, dalla quale dipendono tutti gli eventi politici e la stessa costituzione interna degli Stati (12).

4. *Il fondamento pratico della cultura della guerra. La coincidenza di comportamento politico normale e di comportamento nazionale come collegamento tra politica e guerra.*

L'accertamento dei limiti teorici della cultura della guerra consente di stabilire quale sia il fondamento pratico di questa cultura, e di tracciare così una netta linea di confine tra cultura della guerra e cultura alla pace. Per identificare questo fondamento bisogna tornare al punto nel quale la capacità di conoscenza di questa cultura si arresta, e cercare di proseguire. Come ho già osservato, la cultura della guerra non si chiede mai quale sia l'aspetto del comportamento politico che collega la politica con la guerra. Basta tuttavia porsi questa domanda per rispondere che l'aspetto in questione è l'aspetto nazionale (in effetti è su questo piano che non si riscontra alcuna soluzione di continuità fra politica e guerra). E giunti a questo punto basta provare che l'aspetto nazionale è sempre presente nel comportamento politico di tutti gli uomini per risolvere il problema posto da Clausewitz, cioè per stabilire che c'è continuità tra politica e guerra (come evento singolo) perché c'è coincidenza tra i comportamenti politici abituali e il mondo della guerra (mondo degli Stati come società nazionali chiuse, esclusive ed armate).

Ma prima di fornire questa prova bisogna togliere di mezzo una complicazione verbale che impaccia il discorso. Era giusto, all'inizio dell'esame, chiedersi quale sia l'aspetto del comportamento politico normale che collega la politica con la guerra perché non si può ragionevolmente pensare che la politica sia per

natura, in tutti i suoi aspetti, collegata con la guerra. Tuttavia se è vero che l'aspetto nazionale è presente in tutti i comportamenti politici, allora è anche vero che l'espressione "aspetto nazionale del comportamento politico" (del tutto legittima in una visione teorica che ipotizzi la possibilità di comportamenti politici senza aspetto nazionale) può trarre in inganno, nel senso che può far pensare che questo aspetto possa già essere tanto presente quanto assente. Diventa perciò necessario usare l'idea di *comportamento politico nazionale* come schema generale di riferimento per la descrizione dell'azione politica realmente osservabile. In effetti con questo schema si resta sempre in rapporto con la realtà, e si è sempre in grado di precisare chi e come agisce, mentre ciò non è possibile con schema del tipo "comportamento politico liberale, o democratico, o socialista ecc." perché nella realtà non ci sono mai veri e propri comportamenti di questo genere, ma sempre e soltanto aspetti liberale, democratico o socialista ecc. dei comportamenti nazionali.

Ciò premesso, circa la prova osservo quanto segue. Se si scompone nei suoi elementi il comportamento politico normale si trova: a) che la formazione della volontà politica si manifesta sempre, in concreto, solo come formazione della volontà nazionale (cioè come volontà di risolvere in questo o quel modo i problemi nazionali del governo, del regime o della struttura sociale), b) che la elaborazione della linea politica generale si sviluppa sempre, in concreto, solo come analisi della bilancia nazionale del potere e come progettazione di azioni nazionali, c) che la mobilitazione effettiva, e non solo apparente, delle forze riguarda sempre, in concreto, solo le forze nazionali, e si arresta sempre ai confini degli Stati senza mai oltrepassarli. È evidente, d'altra parte, che la politica estera non scalfisce in alcun modo questo limite nazionale. In questo contesto d'azione non ci sono vere sedi internazionali di decisione, né mezzi internazionali per la formazione di una volontà comune. La politica estera si decide nelle sedi nazionali, ha come scopo la salvaguardia dei poteri nazionali (indipendenza) e provoca cambiamenti della situazione internazionale solo con il mutamento delle politiche nazionali degli Stati.

Risulta così provato, se non mi sbaglio, che il comportamento politico normale coincide con il comportamento politico nazionale, e pertanto con il mondo della guerra. L'utilità di questa precisazione sta nel fatto che permette di identificare il punto nel quale si deve provocare una inversione di tendenza nel processo politico se si vuole davvero tentare di eliminare la guerra e costruire la pace. Un esempio chiarirà la questione. Molti scrittori, e in Italia con particolare chiarezza Luigi Einaudi, hanno spesso ripe-

tuto che la distinzione effettiva tra gli amici e i nemici della pace corrisponde alla distinzione tra coloro che sono disposti, e coloro che non sono disposti, a sacrificare una parte della sovranità del proprio Stato (ivi compresa quella militare). In ultima istanza ciò è vero. Ma non è sufficiente. Questa verità non è diventata popolare. I pacifisti — e nello stesso modo, anche se con animo diverso, tutti coloro che credono di agire "realisticamente" per la pace — non ne tengono alcun conto, e continuano a coltivare il sogno di eliminare la guerra senza distruggere il mondo della guerra, o credono di cambiarlo solo perché si propongono di introdurre un po' più di liberalismo, di democrazia o di socialismo nel proprio Stato nazionale. Il fatto è che se il comportamento politico normale (nazionale) coincide con il mondo della guerra la vera distinzione tra gli amici e i nemici della pace passa tra coloro che cercano di mutare il comportamento politico normale allo scopo di privarlo dell'aspetto che lo collega con la guerra, e coloro che non vogliono mutarlo per motivi nazionalistici, o solo perché non si rendono conto della necessità di questo cambiamento, e quindi sostengono di fatto con il loro modo di agire il mondo della guerra anche se desiderano sinceramente la pace.

5. *Il pensiero nazionale come causa dell'assolutizzazione o del mascheramento della guerra. La transizione dalla politica della guerra alla politica della pace come strategia per affrontare la sfida del nostro tempo.*

Con queste considerazioni si è compiuto tuttavia solo il primo passo per delineare il quadro della transizione dalla politica della guerra alla politica della pace. Sappiamo che cosa è il mondo della guerra e che cosa dobbiamo non fare per non perpetuarlo, ma non sappiamo ancora che cosa è il mondo della pace, né se esiste qualche segno che consenta di dire se siamo in presenza di un processo che può essere guidato verso il mondo della pace. Senza affrontare per ora queste questioni, vorrei solo osservare che l'essere giunti — per quanto riguarda la guerra — sul terreno dei principi d'azione che ne costituiscono il fondamento consente comunque di allargare la sfera della nostra conoscenza. In particolare noi possiamo ora affermare che la cultura della guerra è la cultura del comportamento nazionale, e ciò per sottolineare il fatto che il limite teorico di questa cultura (incapacità di pensare l'unità di politica e di guerra e conseguente assolutizzazione o mascheramento di questa dimensione della realtà) dipende dal limite pratico di questo comportamento (riduzione della politica mondiale alla somma delle politiche nazionali, cioè a qualcosa che tutti

subiscono e che nessuno determina). Ma ciò che conta di più è che abbandonando il punto di vista del comportamento politico nazionale, e cercando di assumere quello della lotta per la pace, si possono intravedere gli aspetti politici essenziali della situazione del nostro tempo che la cultura della guerra lascia in ombra.

L'umanità non si è mai trovata in una situazione simile alla nostra. Lo sviluppo tecnologico ha già condotto il genere umano sulla soglia della possibilità fisica della sua autodistruzione con la guerra o con la catastrofe ecologica; ma tutto ciò non ha ancora provocato alcun cambiamento nel modo di fare, di pensare e di studiare la politica. Ci sono scienziati che progettano armi sempre più distruttive, e scienziati che cercano di far sapere a tutti gli uomini quali spaventevoli pericoli corrono. Ma al di là di questi studi e informazioni sulle caratteristiche tecniche delle armi — e non sul fatto politico della decisione di costruirle e di servirse-ne — non c'è nulla. Il fatto è che la cultura della guerra, ancorando il pensiero a idee ormai prive di senso, di carattere evolutivo, o persino di realtà (lo Stato nazionale e la sua difesa armata), lo nutre di fantasmi, e gli impedisce di constatare che il cambiamento radicale intervenuto nella tecnologia militare è, *ipso facto*, un cambiamento altrettanto drastico della situazione morale, politica e istituzionale dell'intera umanità.

Ma, nonostante ciò, si pensa ancora lo Stato con le concezioni del tempo (tutto il tempo sinora trascorso) nel quale era impensabile e imprevedibile che l'umanità sarebbe diventata — anche se solo in senso negativo e solo per il male — del tutto padrona di se stessa, cioè capace di autodistruggersi. Così non si riconosce la spaventosa degenerazione degli Stati, che si stanno trasformando da organizzazioni per la difesa della vita in organizzazioni che creano deliberatamente (Stati egemoni) o subiscono passivamente (Stati satelliti e neutrali), il rischio della estinzione del genere umano. Se si accettasse come un dato permanente del mondo politico questa forma degenerata di Stato (nessun partito sinora l'ha rifiutata) la caduta nella barbarie sarebbe, in ogni caso, inevitabile. Non avrebbero infatti più senso, né credibilità alcuna, l'educazione, il sentimento della solidarietà sociale e ogni valore morale e culturale (13).

Considerazioni analoghe valgono per l'altro aspetto globale dello sviluppo tecnologico, quello positivo. È sempre più evidente che lo sviluppo produttivo, con l'incessante innovazione tecnologica, sta conducendo il genere umano verso la soglia della eliminazione del lavoro puramente fisico o ripetitivo, e della possibilità della sua sostituzione con forme di lavoro e di attività intel-

ligenti e creative. Ma la classe politica, ancora chiusa nell'orizzonte nazionale della cultura della guerra, sa progettare solo politiche nazionali (o politiche « internazionali » con i poteri nazionali, il che è lo stesso) di fronte ad un compito che richiede la costruzione progressiva di un potere mondiale e di politiche mondiali di sviluppo del Terzo mondo coordinate con la trasformazione non solo economica, ma anche e soprattutto politica e sociale, dei paesi già industrializzati. Così una fortuna — la possibilità di ottenere sempre più cose con sempre meno lavoro, e di creare gradualmente una situazione nella quale tutti gli uomini abbiano le possibilità materiali della libertà spirituale — si trasforma nella disgrazia del corporativismo, del protezionismo, della disoccupazione e dell'incerto destino del Terzo mondo.

Ma ciò che non è possibile con la cultura della guerra può diventare possibile nel contesto politico e morale della costruzione di una cultura della pace. Con questo punto di vista si può già constatare che non siamo di fronte a due compiti diversi, ma ad un solo compito. Non si può abolire la guerra, né eliminare il rischio della catastrofe ecologica, senza un controllo mondiale degli aspetti militare ed ecologico del processo produttivo (il solo disarmo che vale è quello controllato). E se si giunge a questa forma di controllo politico — cioè di potere — si acquista evidentemente anche la capacità di governare il mercato mondiale, e di organizzare la società non solo in funzione del mercato e della produzione, cioè del semplice fatto economico, ma anche in funzione dei bisogni di qualità della vita, di solidarietà e di libertà di una umanità emancipata, come è ormai necessario sia per fondare sulla sola base possibile la piena occupazione, sia per impiegare il lavoro umano anche sul fronte della difesa e dello sviluppo dei beni ecologici e culturali.

La cultura della pace è una nuova cultura, e una nuova cultura è un nuovo mondo, che gli uomini impareranno a conoscere a mano a mano che lo faranno (se lo faranno). A questo riguardo vorrei tuttavia osservare che la filosofia della storia di Kant consente già di stabilire la pensabilità di questo trapasso di epoche. Kant riteneva, come ho già ricordato, che sarebbe stata la guerra stessa, diventando sempre più distruttiva, a porre il problema della sua eliminazione. E noi possiamo effettivamente constatare che gli uomini sono giunti a questo punto. Kant pensava, d'altra parte, che solo una civiltà giunta al punto di perfezione avrebbe potuto abolire la guerra. E noi — tenendo presente che in questi luoghi kantiani la civiltà è la cultura come valore sociale dell'uomo — possiamo effettivamente constatare che l'umanità sta en-

trando nell'epoca storica nella quale la politica può proporsi il compito di sviluppare compiutamente il valore sociale di ogni uomo e di realizzare la pace perpetua. Se ciò accadrà non possiamo saperlo, perché il pensabile non è il reale. Ma sappiamo già che la volontà può e deve fare questa scelta perché l'alternativa è la catastrofe.

NOTE E CHIARIMENTI

(1)

Il problema della scienza politica.

Il primo problema della scienza della politica è se esiste già o no una scienza della politica (non si spiegherebbe altrimenti lo spazio che la letteratura di questa disciplina dedica all'epistemologia invece che a se stessa). Sembra ragionevole pensare che il nostro tempo sia ancora quello del tentativo della sua fondazione piuttosto che quello della sua normalizzazione (sviluppo cumulativo, applicazioni pratiche ecc.). Non è facile sostenere il contrario con buone ragioni. Ad esempio Sartori, cioè uno studioso che si pone con chiarezza il quesito e dà una risposta affermativa, riconosce tuttavia che « nessun sapere scientifico è mai nato senza aver ordinato e precisato il proprio linguaggio: ché la terminologia fornisce le gambe sulle quali una scienza poi cammina »; e constata che « nelle scienze sociali imperversa la babele delle lingue, a tal punto che a mala pena ci intendiamo ».

Questa babele delle lingue — che a mio parere dovrebbe consigliare una risposta negativa al quesito circa l'esistenza della scienza della politica — è comunque il fatto che obbliga a ristabilire il senso di ogni termine importante che si usa, se si vuole tentare di farlo uscire davvero dal linguaggio comune e di farlo entrare nel linguaggio scientifico. E, di fatto, è proprio questa la proposta di Giulio Preti, che suggeriva di usare a questo riguardo il metodo della *definizione esplicitiva* teorizzato da Carnap e da Hempel (una specie di *definizione reale* di termini già in uso, ottenuta restringendone il significato vago o ambiguo, in modo da renderli « adatti ad un discorso scientifico inequivoco e rigoroso »). Ma Preti precisa anche che la *definizione esplicitiva* dovrebbe permettere di « formulare un sistema teorico saldo », e con ciò ripropone interamente il problema della fondazione della scienza della politica, perché il sistema teorico non può essere costruito con una somma casuale di definizioni esplicative (che restano tuttavia molto utili, e necessarie per esplorare il terreno quando gli argomenti sono ben circoscritti). Cfr. GIOVANNI SARTORI, *La politica*, Sugarco, Milano, 1979, pp. I e 45, e GIULIO PRETI, Prefazione a F.E. OPPENHEIM, *Dimensioni della libertà*, trad. it., Feltrinelli, Milano, 1969, pp. XII-XIII.

(2)

Il realismo politico.

Il realismo politico è un dato culturale che ha una fisionomia netta solo nel campo della storia delle idee (in quello della storia delle dottrine politiche la sua identità è già più incerta). In questo orizzonte non si pos-

sono avere dubbi sul fatto che con Machiavelli comincia un modo nuovo, autonomo di considerare la specificità della politica, e che questo modo di pensare ha avuto un certo sviluppo storico, sia pure con molte incertezze, con l'idea della *ragion di stato* (e con i criteri della *Realpolitik* e della *balance of power*). Ma in ogni altro contesto culturale la questione del realismo politico è ancora del tutto aperta. Un estremo della questione sta nel fatto che il realismo politico (che coincideva con la scienza politica sino a parte del secolo scorso, e che costituisce ancora oggi uno degli indirizzi più importanti della scienza accademica della politica nel settore della politica internazionale) non ha né le caratteristiche di una scienza (in senso largo, comprensivo anche, ad esempio, della scienza economica), né quello di un insieme ordinato di concetti ben elaborati. L'altro estremo della questione sta nel fatto che, nonostante ciò, adottandolo come punto di vista (cioè valendosi dell'orientamento dei suoi maggiori autori, in primo luogo Machiavelli), si possono descrivere, spiegare e talvolta prevedere degli aspetti importanti del processo politico che restano altrimenti celati od oscuri.

Questa constatazione acquista un rilievo ancora maggiore se si tiene presente, come afferma Waltz in un manuale molto apprezzato di scienza della politica, che « da Machiavelli a Meinecke e Morgenthau gli elementi dell'approccio e il modo di ragionare restano costanti » (KENNETH N. WALTZ, *Theory of International Relations*, in *Handbook of Political Science*, vol. VIII, *International Politics*, ed. by FRED J. GREENSTEIN e NELSON W. POLSBY, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1975, p. 35. Questo saggio di Waltz è molto utile anche per il quesito circa l'esistenza della scienza della politica).

Forse la cosa più sensata che si può dire (e che costituisce nel contempo un criterio per farne buon uso) è che il realismo politico si identifica col secolare sforzo del pensiero per giungere ad una conoscenza positiva, praticamente efficace, della politica; e che esso non presenta ancora una sistemazione teorica adeguata (come, d'altra parte, la scienza accademica della politica che cerca di usare una terminologia rigorosa non presenta ancora un potere di descrizione e spiegazione soddisfacente) proprio perché questo processo del pensiero non ha ancora ottenuto risultati almeno pari a quelli conseguiti da Adamo Smith per la conoscenza dei fatti economici.

Per quanto riguarda la terminologia del mio saggio vorrei osservare che se ci si ispira al realismo politico si deve usare il linguaggio con una libertà maggiore di quella consentita dal pensiero metodologico contemporaneo.

(3)

La guerra e il rischio dello sterminio dell'umanità.

Per quanto si cerchi di attenuarlo, il dato fondamentale è questo. Non esiste alcun meccanismo per impedire le guerre, né per costringere i beligeranti a non usare le armi nucleari. Ne segue che o si aboliscono le guerre, o si vive col rischio della guerra nucleare, che comporta a sua volta il rischio della distruzione del genere umano. Ogni altra considerazione è secondaria o non pertinente. Le scappatoie, sostanzialmente, sono due: o si afferma che con una guerra nucleare non morirebbero tutti gli uomini, o che, essendo efficace la dissuasione, le armi nucleari non saranno mai impiegate.

La prima scappatoia, oltre che errata, è rivoltante. È rivoltante perché gli esperti che sostengono questa tesi avanzano cifre di morti da incubo, e nel presentarle si comportano come se l'ipotesi della morte violenta di decine o centinaia di milioni di uomini fosse una prospettiva bellica normale, accettabile. Ed è errata perché, mentre tutti (o quasi) ammettono che lo *stock*

di armi nucleari è sufficiente per distruggere il genere umano, nessuno è poi in grado di prevedere il modo con il quale si svolgerebbe una guerra nucleare, il numero di armi che sarebbero impiegate ecc. (la situazione umana meno controllabile è la guerra, e la guerra nucleare lo è in ipotesi ancora meno perché vanifica l'idea stessa della vittoria e quindi il supremo criterio operativo). D'altra parte, questi esperti non tengono conto né del fatto che bisogna prendere in considerazione non solo questo o quello *stock* di armi ma anche la capacità di produrle, né del fatto che la potenza distruttiva di queste armi (come di quelle biochimiche o di qualunque altro genere) è in costante aumento perché la politica internazionale obbliga tutti gli stati a massimizzare la potenza, e li obbligherà sempre a comportarsi in questo modo fino a che non si potrà ottenere con mezzi pacifici ciò che ora si può ottenere solo con le armi (indipendenza ecc.).

Resta la seconda scappatoia, quella della dissuasione. In questo caso si sostiene che le armi nucleari non verranno mai usate perché lo scopo che ci si prefigge non è quello di usarle, ma quello di far temere che verranno usate. In questa argomentazione c'è una evidente mancanza di logica: se fosse davvero certo che queste armi non verranno mai usate, anche il timore del loro uso per scoraggiare un attacco nucleare — la dissuasione — svanirebbe. La verità è un'altra. Il vero fattore di dissuasione è indipendente da ogni strategia, e riguarda tanto il primo quanto il secondo colpo, quanto ogni altra ipotesi fatta a tavolino, perché sta unicamente nella cruda immediatezza del fatto, cioè nella natura diabolica della decisione di sferrare il colpo nucleare (in qualunque situazione di cosiddetto attacco o cosiddetta difesa). E quando ciò sia chiaro, è facile concludere che questa garanzia (la supposta impossibilità di una decisione diabolica) non è sufficiente; e che sarebbe comunque folle accettare una situazione di questo genere senza proporsi di cambiarla, cioè di eliminare per sempre il pericolo di guerre. Solo con questo proposito si può rendere ragionevole la prospettiva della dissuasione, sia per il suo carattere transitorio (il rischio durerebbe solo per un certo tempo), sia perché la decisione che ho chiamato *diabolica* diventerebbe molto più difficile (e forse del tutto impossibile) in un mondo avviato davvero, in modo credibile, verso la costruzione della pace perpetua e della giustizia internazionale.

Ancora una osservazione. Il problema della guerra nucleare non dovrebbe mai far dimenticare né la barbarie della guerra totale (giunta nel nostro secolo ad un livello disumano, senza del quale il fascismo non avrebbe avuto alcuna possibilità di svilupparsi e di prendere il potere in Italia e in Germania), né il rapporto di continuità politica e culturale tra guerra totale e guerra nucleare. Anche ciò conferma che il vero problema è quello della abolizione della guerra.

(4)

A proposito del termine "cultura".

Il termine "cultura" viene ormai usato anche a sproposito. Ma quando si tratta degli orientamenti più importanti delle società umane mi sembra lecito usarlo, perché in questi casi ciò che è in gioco è proprio l'insieme delle credenze, delle conoscenze, dei costumi ecc. Naturalmente l'accezione precisa del termine dipende a volta a volta dal contesto dei fatti studiati, perché l'unità della cultura (o della società ecc.) è un concetto-limite, un criterio regolativo, ma non una situazione teorica acquisita. Nel caso di questo saggio, trattandosi della pace e della guerra, il termine "cultura" si riferisce alle credenze ecc. per ciò che hanno di efficace nell'orientare gli uomini verso la guerra o la pace (influenza effettiva sui processi sociali), e

non implica affatto che dove si riscontra un orientamento verso la guerra ci sia solo una cultura della guerra.

(5)

Il caso di Teodoro Moneta.

Il caso dell'italiano Teodoro Moneta, premio Nobel per la pace nel 1907, è esemplare. Nato nel 1833, assistette da ragazzo alle cinque giornate di Milano e partecipò attivamente a tutte le vicende dell'unificazione italiana (aveva aderito alla Società nazionale italiana di Mazzini e Pallavicino). Come tanti italiani di allora, associava al sentimento nazionale italiano l'idea dell'unità europea e l'ideale della pace. In effetti egli si oppose alle prime spedizioni italiane in Africa, e in particolare alla continuazione della guerra dopo la battaglia di Adua del 1896; e non esitava a ricordare in pubblico, anche fuori d'Italia, che l'opposizione pacifista alla guerra era giunta sino al sabotaggio delle ferrovie per impedire la partenza dei rinforzi per l'Africa (cfr. *L'Italia e la conferenza dell'Aja*, discorso di E.T. MONETA a Vienna il 5 maggio 1907, edito dalla Società internazionale per la pace, Unione Lombarda, Milano, 1911, p. 8).

Il suo pacifismo, va ricordato, non era occasionale, cioè frutto di emozioni momentanee. Egli rivendicava il carattere cosmopolitico della cultura italiana, era stato influenzato dal federalismo di Carlo Cattaneo e identificava la causa della pace con la lotta per « la federazione europea come avviamento a quella mondiale ». Ma nel 1911 egli non solo non si oppose alla guerra dell'Italia contro la Turchia per la conquista della Libia, ma addirittura la sostenne. Criticato da alcuni amici, egli si difese sostenendo che « dopo la specie di protettorato acquistato dalla Francia nel Marocco, s'imponesse all'Italia di salvaguardare il proprio avvenire per non essere chiusa, come tante volte fu detto, nel Mediterraneo » e ricordando che « siccome il mondo giudica dei popoli dalla loro fortuna in guerra, così l'Italia fu per lungo tempo giudicata come nazione poco più che imbelli. E più di una volta, oltre che dalla stampa estera, vennero da Bismarck parole di dispregio al nostro paese. Se a lungo mi sono indugiato su questi fatti è perché il dolore immenso che essi mi cagionano fu quello che determinò d'allora in poi tutta la mia condotta politica » (cfr. E.T. MONETA, *Patria e umanità*, Ufficio della Società Internazionale per la Pace, Unione Lombarda, Milano, 1912, pp. 13 e 23).

Il caso di Moneta si è ripetuto infinite volte tanto a livello individuale quanto a livello collettivo. Esso mostra che il pacifismo (come si è sviluppato sinora, senza una teoria positiva della pace) quando viene alle strette finisce col preferire la guerra alla pace ogni volta che si tratta dell'affermazione della propria nazione; e ciò mette in evidenza la contraddizione latente tra la volontà di pace e la limitazione della propria condotta politica effettiva al quadro nazionale, cioè alle scelte circa il futuro della propria nazione. E ci si sbaglierebbe se si pensasse che ciò riguarda solo il passato. Ad esempio la Heller, con Ferenc Fehér, scrive a proposito della guerra delle Falkland-Malvinas: « È un fatto che proprio la Gran Bretagna, che era stata fino a un attimo prima il campo di battaglia più rumoroso (insieme alla Germania occidentale) di due movimenti pacifisti e anti-nucleari apparentemente identici, è stata travolta da una furia patriottica quasi unanime. Tolta la piccola minoranza massimalista di Tony Benn, il movimento anti-nucleare inglese non ha offerto alcuna resistenza alla politica di guerra della signora Thatcher » (A. HELLER, F. FEHÉR, « Gli autoinganni del pacifismo », in *Mondo Operaio*, 1/2, 1983). Per i limiti del pacifismo vedi LORD LOTHIAN, *Pacifism is not enough*, Oxford University Press, Londra, 1935.

(6)

Governo mondiale e controllo del processo storico.

Ovviamente non ci può essere qualche forma di controllo del processo storico senza un governo mondiale. Questa osservazione, di per sé banale, è tuttavia utile perché consente di precisare alcuni aspetti della nozione di processo storico. Quando si considera il processo storico così come si è manifestato sinora, si constata che esso non è mai stato voluto, né progettato, né pensato in quanto tale. Sinora la sua direzione è stata solo la risultante del tentativo di ogni nazione (o degli altri tipi storici di comunità politica) di volgere a suo profitto la situazione internazionale, cioè la risultante del cozzo internazionale delle volontà nazionali e delle forze nazionali dominanti. In termini decisionali, nulla di più della somma disorganica di decisioni politiche nazionali non coordinate.

Fino a qui, con queste osservazioni si constata un dato di fatto. Ma se manca l'idea del governo mondiale — cioè se non è pensabile l'idea del controllo del processo storico — in questa constatazione si infila una pseudoteoria (una teoria non provata e non provabile) perché non ci si limita più a constatare un fatto, ma si è nel contempo indotti a pensare che esso sia eterno. Il processo storico si configura allora come la cieca ruota del tempo, come una necessità che il pensiero può solo riconoscere e alla quale ogni volontà deve piegarsi (questa è in effetti la visione storica del realismo politico, e per questo nel linguaggio di Machiavelli *necessità e fortuna* — oltre che *virtù* — sono termini cruciali). E se in qualche modo il pensiero cerca di spiegare questo oscuro destino, è costretto a concepire la storia come un processo dovuto a cause metafisiche o naturali (entrambe queste spiegazioni sono presenti nel pensiero di Meinecke: si veda soprattutto l'introduzione a *L'idea della ragion di stato nella storia moderna*).

La sola alternativa è non pensare, cioè la rimozione di questa realtà dalla coscienza, e la sua sostituzione con una illusione (che si produce facilmente perché non si può pensare la politica, e in particolare la politica estera, senza fissare degli obiettivi, né fissare degli obiettivi senza illudersi di controllare, con qualche possibilità di autonomia, la situazione mondiale). Invece tutto muta se, con l'idea del governo mondiale, noi acquisiamo la possibilità di pensare distintamente il processo storico non controllato e quello controllato. In questo caso il processo storico si presenta come un insieme di decisioni politiche coordinate, in seno al quale la volontà generale, che si forma ormai anche a livello mondiale, non deve più sottostare alla necessità (come cozzo internazionale delle volontà nazionali). La volontà politica passa pertanto dalla sfera dell'eteronomia a quella dell'autonomia. È ciò comporta, nel contempo, il passaggio da una storia di carattere deterministico ad una storia guidata dalla libertà. Questa trasformazione è stata studiata nel suo significato filosofico da Kant, la cui filosofia della storia ha in comune con quella di Marx il determinismo storico (per il segmento di storia che va sino al governo mondiale), mentre se ne differenzia per l'esame razionale, severo e tutt'altro che fideistico del mondo della libertà.

Dopo aver messo in evidenza il fatto che non si può pensare il governo mondiale, cioè la pace, senza pensare nel contempo il controllo del processo storico, vorrei analizzare brevemente l'importanza di queste osservazioni per la teoria della storiografia. Se ci chiediamo, ad esempio, quali fatti del processo storico sarebbero controllati in modo diretto da un governo mondiale, possiamo rispondere che sarebbero, grosso modo, quelli che i governi nazionali si illudono di controllare. E se, dopo aver dato questa risposta, si tiene presente che tra questi fatti ci sono quelli che presentano, o possono acqui-

sire, l'aspetto della regolarità, della ripetizione costante ecc., si è anche in grado di constatare che si configurano in modo nuovo i rapporti tra i fatti di questo tipo e le decisioni politiche.

Noi possiamo considerare questi fatti, ad esempio, con il punto di vista di Braudel. In questo caso noi ci troviamo di fronte alla "lunga durata", e possiamo a volta a volta cercare di stabilire se, e fino a che punto, la "lunga durata" può dipendere dalle decisioni politiche. Oppure possiamo considerarli con i punti di vista del materialismo storico e della ragion di stato. In questo caso ci troviamo di fronte ai fatti costituiti dalla concatenazione necessaria dei rapporti di produzione e dell'andamento della bilancia mondiale del potere, e possiamo facilmente constatare che i fatti della sfera della ragion di stato sarebbero sostituiti dalle decisioni del governo mondiale, e che i fatti della sfera della produzione materiale potrebbero lasciare uno spazio crescente alle libere decisioni di un governo mondiale e degli altri governi coordinati a mano a mano che la produzione scientifico-tecnica soppianderà la produzione industriale classica.

Si dovrebbe anche, in ultima istanza, tener presente che con il governo mondiale finirebbe la storia come storia delle guerre. E ciò pone il problema delle storie che finiscono e, più in generale, quello dell'unità della storia come concetto-limite di tutte le storie da studiare con criteri diversi perché dipendenti da leggi di sviluppo diverse.

(7)

Kant e la contraddizione tra natura umana e civiltà.

Cfr. IMMANUEL KANT, *Scritti politici e di filosofia della storia e del diritto*, UTET, Torino, 1956, pp. 201, 209, 127, 207, 231. Vorrei anche ricordare almeno che Kant, riferendosi a Rousseau, afferma che «egli mostra assai bene la contraddizione della civiltà con la natura del genere umano», e spiega: «In effetto, da questa contraddizione nascono i seri mali che travagliano la vita umana e i vizi che la disonorano, dal momento che la civiltà basata sui veri principii dell'educazione dell'uomo e del cittadino non è forse ancora iniziata e, quindi, tanto meno è compiuta. Le inclinazioni che ci portano ai vizi, e che perciò sono oggetto di condanna, sono però buone in se stesse e, in quanto tali, sono conformi allo scopo della natura, ma non riferendosi che allo stato della natura sono ostacolate dal progresso della civiltà, che esse contrastano a loro volta, fino al punto in cui l'arte, pervenuta alla perfezione, si converta essa stessa in natura, il che è il fine ultimo della destinazione della specie umana» (*op. cit.*, pp. 203-5).

(8)

Ragione del mancato sviluppo di una cultura della pace.

Nel pensiero di Kant la guerra non appartiene alla sfera della metafisica o della biologia, ma a quella della storia. Sta con un certo insieme di fatti, quindi, almeno in ipotesi, può scomparire con la scomparsa di questi fatti. Siamo, come si constata, nel campo delle congetture, ma delle congetture ragionevoli, che Kant distingue da quelle vane (cfr. KANT, *op. cit.*, pp. 195-6; 132-3, 136-7 e in generale tutti gli scritti di filosofia della storia). Orbene, io credo che solo con questa concezione storica della guerra si possa spiegare il mancato sviluppo di una cultura della pace. Il dato di fatto cruciale è questo: sino ai giorni nostri la pace non è mai stata un obiettivo prioritario perché la guerra è sempre stata un mezzo necessario per risolvere i problemi posti dallo sviluppo storico, cioè per affermare i valori a volta

a volta possibili. La conseguenza sul piano teorico è evidente. Non essendosi mai posto, come problema reale, quello dell'eliminazione della guerra, il pensiero è sempre stato fondato sulla guerra come su uno degli aspetti della realtà, o sul suo mascheramento. In questo contesto la pace, quando appare nella coscienza come aspirazione pratica (lotta per la pace) o come problema teorico, resta isolata da ogni altro fatto o teoria, e non assume mai il carattere di un aspetto del processo storico, condannandosi all'astrazione o alla impotenza. A causa di ciò non solo non c'è una cultura della pace, ma non c'è nemmeno la coscienza di questa mancanza. Si parla comunemente della pace come se la pace fosse una situazione nota, conosciuta da tutti, senza nemmeno sentire il bisogno di nutrire il proprio pensiero con quello dei grandi pensatori che se ne sono occupati.

(9)

Il rifiuto di occuparsi della guerra.

Cyril Falls, dopo aver affermato che « la guerra è un aspetto del modo di comportarsi dell'uomo » osserva che « l'avversione alla brutalità e alla irrazionalità della guerra » può tradursi nel « tentativo puerile di minimizzarne l'importanza e nel rifiuto di occuparsene ». (CYRIL FALLS, *L'arte della guerra*, trad. it., Cappelli, Bologna, 1965, p. 19. Il bersaglio di Falls sono gli storici inglesi della fine dell'Ottocento e dell'inizio del Novecento, ma la validità dell'osservazione è generale). Così resta in ombra non solo la influenza delle guerre già combattute sul costume dei popoli, ma anche il fatto che qualche forma di guerra è sempre in stato di progetto in tutti i paesi, compresi quelli neutrali, anche quando nessuna guerra è in corso. In concreto la difesa non è altro che un progetto di guerra difensiva costantemente aggiornato con le direttive del governo, il lavoro dei militari e il consenso, attivo o passivo, dei cittadini, nessuno escluso (per questo l'esempio del valore militare e delle capacità guerriere ha gran parte nel rituale degli stati, nei programmi scolastici, con il pervertimento nazionalistico della storia ecc.).

Dell'esistenza di questo consenso non si può dubitare, anche se è vero che spesso si manifesta in modo più passivo che attivo, e più inconsapevole che consapevole. Il fatto è che in genere gli uomini (salvo i fascisti), pur essendo orgogliosi delle virtù militari del popolo di cui fanno parte, preferiscono pensare a se stessi anche in altri termini, e ciò comporta o la rimozione dalla coscienza di ciascuno delle sue personali responsabilità militari, cioè belliche, oppure, quando la politica internazionale mette crudamente questi fatti sotto lo sguardo di tutti, l'imputazione delle responsabilità delle tensioni, delle minacce dell'uso della forza, del suo uso ecc. agli stranieri del campo avverso che, come nemici, in qualche modo cessano di essere uomini (per questo la loro uccisione in battaglia può essere accolta con soddisfazione e persino con gioia, e non provoca alcun sentimento, se non di orgoglio, nei lettori delle rievocazioni apologetiche o pseudo-storiche delle guerre nazionali).

(10)

Unità e distinzione di politica e guerra.

La necessità di ammettere e la difficoltà di pensare l'unità di politica e guerra dipende da fattori obiettivi. Per alcuni aspetti la politica e la guerra non sono separabili: le guerre sono il frutto di decisioni politiche, e la pos-

sibilità di farle (armamenti, obblighi militari dei cittadini ecc.) è a sua volta il risultato di una prassi politica sempre presente. Ma per altri aspetti, invece, si escludono a vicenda. Il senso comune mette in evidenza questo fatto ogni volta che afferma che le guerre sopravvivono quando non c'è più la possibilità di *soluzioni politiche*. Qui la politica coincide con la pace; è l'opposto della guerra e il mezzo per tentare di evitarla. E ciò che va notato è che questa interpretazione, pur essendo smentita dai fatti (la decisione di fare la guerra è comunque una decisione politica), non è affatto arbitraria, almeno come proiezione su tutta la sfera della politica di alcune caratteristiche della politica che possono essere sentite, non senza ragione, come essenziali.

In effetti è vero che gli stati sono una creazione della politica, ed è vero che all'interno di ogni stato la politica è proprio l'attività con la quale si risolvono pacificamente i conflitti (come è vero, d'altra parte, che la storia presenta, nonostante alcuni arretramenti, una tendenza costante verso l'allargamento della dimensione degli stati, cioè verso la trasformazione di precedenti aree di guerra in aree di pace interna). Orbene, spingendo al limite questa interpretazione, si può intendere la politica come il processo di eliminazione graduale delle guerre; e quindi la guerra come l'espressione dell'imperfezione della politica e la pace come l'espressione della perfezione della politica. In questo modo si può pensare l'unità storica e attuale di politica e guerra senza ipotizzare arbitrariamente l'unità eterna di politica e guerra (che non consente di pensare tutti i fatti nei quali la politica e la guerra si differenziano). A sostegno di questa interpretazione sta il fatto che la politica come opera di pace coincide con la parte più sviluppata del pensiero politico e con le forme più consapevoli di partecipazione dei cittadini alla vita politica.

(11)

Sviluppo e crisi delle ideologie.

Nella discussione sulla crisi delle ideologie (che investe ormai anche il marxismo) non è mai stata presa in considerazione una esatta osservazione di Lionel Robbins. Circa il liberalismo, egli afferma che « il liberalismo internazionale non è un piano che sia stato messo alla prova e che sia fallito. È un piano che non è mai stato eseguito completamente — una rivoluzione schiacciata dalla reazione prima che ci fosse stato il tempo di sperimentarla sino in fondo »; ed estende (virtualmente) questa osservazione anche al socialismo. La correzione del quadro del dibattito che ne risulta è evidente: se le cose stanno così, i mali più gravi del nostro secolo nella politica internazionale, nazionale e sociale devono ovviamente essere imputati a ciò che non è ancora liberale e/o socialista, e non al liberalismo e al socialismo in quanto tali che, non essendo ancora pienamente sviluppati, non avrebbero ancora potuto dare intieramente la prova della loro validità (e che tornerebbero in questione solo se si potesse dimostrare che il loro sviluppo completo è impossibile).

Il ragionamento di Robbins è inoppugnabile. Riducendolo all'osso, e riformulandolo, si può esporlo così. Egli osserva che con l'attuale sistema internazionale, fondato sulla sovranità assoluta ed esclusiva degli stati nazionali, ogni piano economico (nel senso che egli dà al termine, cioè anche il piano liberale) non può essere che nazionale; e poi dimostra facilmente che questi piani non possono non contenere forti elementi di protezionismo e di corporativismo, perché i governi nazionali (cioè i centri di decisione che li formulano e li gestiscono) si reggono su una bilancia di potere che include tutti gli interessi protezionistici e corporativi, ed esclude gran parte degli

interessi liberali e socialisti (quelli che hanno sede nazionale ma che potrebbero farsi valere solo sul piano internazionale perché è internazionale la loro scala di realizzazione). La ragione ultima di ciò sta nel fatto che mentre la sorte degli interessi protezionistici e corporativi dipende esclusivamente dai rispettivi governi nazionali, quella degli interessi liberali e socialisti in questione dipende invece dalla condotta di molti governi (al limite tutti) e non solo da quella del proprio, cioè da una situazione di potere non sottoposta al controllo elettorale diretto dei cittadini. Per questo il voto nazionale è efficace nel primo caso, inefficace nel secondo. Di fatto solo nel primo caso le decisioni favorevoli o sfavorevoli dei governi si traducono compiutamente in guadagni o perdite di voti e consenso per il partito (o i partiti) al governo. Ne segue che il liberalismo e il socialismo si possono sviluppare completamente solo con un piano internazionale (mondiale), e che un piano internazionale si può realizzare solo con un governo mondiale (cfr. LIONEL ROBBINS, *Economic Planning and International Order*, MacMillan, Londra 1937, p. 238 per la citazione testuale. Cfr. anche, di Robbins, *The Economic Causes of War*, J. Cape, Londra, 1939, e, per il fallimento internazionale del socialismo, BARBARA WOOTTON, «Socialism and Federation», in *Studies in Federal Planning*, ed. by P. RANSOME, MacMillan, Londra, 1943, pp. 269-298. A margine osservo che la mancata ricezione di questa analisi dipende anche dal perdurare degli errori in cui erano già incorsi, secondo Robbins, gli "early liberals": la tendenza a descrivere il mercato liberale in termini di spontaneità, senza mettere in eguale evidenza il piano liberale come il sistema di vincoli politici, legali, amministrativi ed economici che lo rende possibile, e l'ingenua fiducia nella possibilità di un funzionamento liberale del mercato internazionale senza un potere mondiale).

L'analisi di Robbins è importante anche perché permette di ottenere dei risultati che nel suo lavoro sono rimasti allo stato virtuale. Un risultato sta nella possibilità di distinguere — per ciascuna delle ideologie in questione — la sua *affermazione storica* (già ottenuta) dalla sua *realizzazione completa* (non ancora iniziata), e nella conseguente possibilità di chiedersi se l'intero sviluppo di queste ideologie passa attraverso fasi identificabili. Il secondo risultato consente di rispondere in modo affermativo a questa domanda. Esso deriva dalla relazione (già stabilita) tra piano internazionale liberale e/o socialista (*realizzazione completa*) e governo mondiale (pace), cioè tra la pace e l'ultima fase di sviluppo di queste ideologie; e sta nella possibilità di stabilire relazioni analoghe per le altre fasi. In effetti, come bisogna ipotizzare la pace per pensare l'ultima fase di sviluppo, così bisogna tener presente la guerra per pensare la prima fase, quella dell'*affermazione storica*, come lotta contro le situazioni di potere fondate sulla esclusione forzata e legale della libertà individuale e della liberazione delle classi (assolutismo e/o subordinazione del potere politico al privilegio di classe). E a questo punto si delinea chiaramente una fase intermedia tra la prima e l'ultima, quella dello sviluppo (parziale) in un quadro legale. In questa fase lo sviluppo non può essere ancora completo, né esente da rischi di ricaduta nella precedente illegalità, ma è tuttavia — come mostrano i fatti — sufficiente per consolidare l'affermazione storica delle ideologie in questione sino a rendere indistruttibili, almeno sul piano delle idee, i loro valori (per questo una vera rivoluzione, una volta fatta, è fatta per sempre). Anche questa fase presenta una netta relazione con una situazione tipica di guerra e/o pace: quella della transizione dal mondo della guerra alla pace. Lo prova il fatto che la guerra ridiventa un obiettivo prioritario ogni volta che i valori di libertà, giustizia ed eguaglianza vengono calpestati. In questo senso — negativo piuttosto che positivo, ma in ogni caso reale — si può dire che

il liberalismo, la democrazia e il socialismo sono le premesse necessarie alla pace.

Questa conclusione deve tuttavia essere brevemente commentata. In effetti, il fatto che il liberalismo, la democrazia e il socialismo sono davvero le concrete premesse politiche della pace (altro dovrebbe dirsi per le premesse religiose e morali), ha condotto alla erronea conclusione che siano anche il mezzo per costruirla. Ma è piuttosto vero il contrario. In realtà, mentre l'*affermazione storica* di ciascuna di queste ideologie costituisce una delle premesse alla pace, la pace, a sua volta (come governo mondiale), costituisce la premessa necessaria della loro *realizzazione completa*, e ciò mostra immediatamente che non si può costruire la pace con il semplice rafforzamento di queste ideologie. Ma questo fatto è rimasto oscuro; e questa oscurità ha provocato sia delle pseudoteorie unilaterali della pace (identificata col proprio successo: teorie economiche della pace, di segno contrario, dei liberali e dei marxisti, teorie nazionaldemocratiche della pace dei democratici), sia, sul piano specifico dell'azione, un riflesso ideologico: il mascheramento della guerra (inevitabile: in teoria nulla smentisce il liberalismo, la democrazia e il socialismo più della guerra).

Queste conseguenze — come, per un altro verso, tanto la concatenazione interna di queste ideologie quanto la loro situazione attuale — si spiegano facilmente se si tiene presente che il passaggio dalla fase dell'*affermazione storica* a quella dello *sviluppo legale* coincide con il passaggio dall'offensiva alla difensiva. Le ragioni di questo passaggio sono evidenti. I liberali non potevano non difendere la libertà individuale, dopo averla ottenuta lottando contro l'assolutismo e il monopolio aristocratico del potere, e la stessa considerazione vale per i democratici a proposito della libertà politica e per i socialisti a proposito della libertà economico-sociale. Ma ciò che conta, nel filo del nostro discorso, è anche il fatto che queste vittorie sono state tutte ottenute con la lotta di una classe (a volta a volta la classe che non poteva liberarsi senza affermare uno di questi valori di libertà ed era nel contempo in grado di sostenerlo istituzionalmente) e una specifica forma di stato (lo stato compatibile con la libertà individuale e la liberazione delle classi, cioè lo stato nazionale). Da ciò risulta che, passando dalla offensiva alla difensiva, liberali, democratici e socialisti non hanno, rispettivamente, difeso solo la libertà individuale, politica e sociale, ma anche una classe e una forma di stato.

Questo limite di classe, reso statico dalla posizione difensiva, spiega il fatto (spesso osservato) che è stata necessaria l'azione democratica per ampliare la sfera della libertà liberale, e l'azione socialista per ampliare la sfera della libertà democratica. D'altra parte questo limite di stato, anche esso reso statico dalla stessa ragione, spiega l'accettazione del mondo della guerra da parte dei liberali, dei democratici e dei socialisti (anche se più attraverso il mascheramento della guerra che attraverso il riconoscimento della sua normalità, come si è visto).

Si profila dunque questa situazione: ottenuta la liberazione delle classi si può avanzare solo sul terreno della liberazione dei singoli individui, e solo con una nuova ideologia: l'ideologia della pace. Bisogna tener presente che la liberazione delle classi ha comportato l'estensione, ma non lo sviluppo completo, della libertà individuale, politica e sociale, tuttora subordinata non solo ai limiti corporativi (nel quadro della disgregazione delle classi) ma anche alla suprema illibertà del dovere di uccidere e di morire per lo Stato (nazione). Il terreno della lotta per la pace è dunque quello dell'ampliamento della sfera della libertà individuale, politica e sociale per mezzo della piena libertà dell'uomo in quanto tale. Ciò richiede da parte dei liberali, dei democratici e dei socialisti il superamento dei loro limiti

ideologici; e, da parte di tutti, lo sviluppo di una teoria positiva della pace e di una strategia che faccia della pace, e non solo della fortuna della propria nazione, l'obiettivo supremo della lotta politica.

(12)

Ragion di stato e sistema politico.

La costituzione è comunemente intesa come la manifestazione più alta dell'autonomia di un popolo, come l'espressione fondamentale del suo carattere ecc. Ma è vero anche il contrario. Non si può negare che Ranke abbia ragione quando scrive: « Il grado di indipendenza dà a uno Stato il suo posto nel mondo; ed esso gli impone la necessità di modellare i suoi rapporti interni in vista dell'obiettivo della sua affermazione. Questa è la sua legge fondamentale » (sottolineatura mia). Ma questa verità di senso comune non è facile da ammettere (nonostante la sua evidenza: si può ricordare ad esempio la costituzione di quasi tutti gli stati europei dopo la seconda guerra mondiale) perché non si può ammettere, a causa del suo parziale disaccordo con i fatti, il principio con il quale si tenta di spiegarla: il principio del primato della politica estera sulla politica interna.

Bisogna dunque innanzitutto ricordare che Ranke, pur avendo messo in evidenza la dipendenza della costituzione degli stati dalla bilancia internazionale del potere, non aveva affatto rinunciato a pensare lo Stato in termini di autonomia. Nello stesso saggio egli dice: « La nostra patria non è là dove siamo riusciti a vivere bene. La nostra patria è invece in noi, con noi... Questo elemento ineffabile e segreto, che riempie le cose più umili come le cose più alte — quest'aura spirituale che noi aspiriamo e respiriamo — precede ogni costituzione, vivifica e riempie tutte le sue forme » (sottolineatura mia: cfr. LEOPOLD VON RANKE, *Dialogo politico*, qui citato da una antologia di SERGIO PISTONE, *Politica di potenza e imperialismo*, Angeli, Milano, 1973, pp. 132 e 129 e, per il passo successivo, p. 130. Va notato, a scanso di equivoci, che secondo Ranke non è la fusione di nazione e Stato a conferire questa spiritualità agli Stati. Egli pensava che Stato e nazione non possono coincidere — la stessa Francia, osservava, non comprende tutti i francesi — e riteneva che lo Stato costituisse « una modificazione dell'esistenza umana, come di quella nazionale »).

Ranke avrebbe dunque sostenuto sia una cosa (l'autonomia dello Stato) sia il contrario (l'eteronomia dello Stato). Il fatto è che nel quadro nel quale lo si pensa ancora, il problema è mal posto. In primo luogo, bisogna osservare che non si può distinguere la politica estera da quella interna senza aver prima teorizzato la politica nella sua unità, cioè prima di aver visto come l'una e l'altra si collegano. In secondo luogo bisogna osservare che, se non si precisa il senso e il contesto del discorso sull'autonomia e sulla eteronomia degli Stati in riferimento alla bilancia mondiale del potere, si può attribuire alla volontà ciò che, con un altro punto di vista, si deve attribuire alla necessità. Si può dire, ad esempio, che uno Stato *sa* reagire alla pressione delle condizioni esterne con il suo valore ecc. (autonomia della volontà) oppure che *deve* adattarsi a queste condizioni (necessità, cioè eteronomia della volontà).

Per uscire da questa ambiguità bisogna tener presente che il principio del primato della politica estera non è che la cattiva formulazione del fatto che gli Stati non sono sistemi politici ma sottosistemi, e che c'è un solo sistema politico, il sistema degli Stati (che si è ormai pienamente realizzato come sistema mondiale degli Stati). Con il punto di vista determinato da questo criterio, si constata subito che tutti i fatti politici (tanto di politica estera quanto di politica interna) modificano la bilancia mondiale del potere,

e che tutti gli Stati si devono adattare a queste variazioni dell'insieme (come applicazione di questo punto di vista sono esemplari le lucide intuizioni di Hamilton, come i lavori storici di Dehio e Hintze). Bisogna anche tener presente, d'altra parte, che si deve limitare l'analisi politica ai fatti politici. Intendo questo: se osserviamo il sistema politico, possiamo accertare delle relazioni tra le variazioni del sistema e il mutamento della condotta e/o delle istituzioni degli Stati, e null'altro. I discorsi sul genio dei popoli, sul loro carattere, sul loro valore, se hanno qualche senso (e spesso non l'hanno: stupisce che uno statista come Schmidt abbia potuto dire che nella seconda guerra mondiale un soldato tedesco valeva tre soldati russi e cinque americani. Cfr. ROBERTO DUCCHI, « Colloquio con Schmidt », in *Corriere della sera*, 30 dicembre 1982), lo hanno solo a patto di fondarsi su serie analisi antropologiche, sociologiche, economiche ecc. Ma in questi casi sono queste discipline a illuminare la politica e non viceversa.

(13)

Il pericolo nucleare e la condizione umana.

Non esiste ancora una sufficiente consapevolezza del fatto che, per un verso, le armi nucleari hanno dimostrato i limiti della forma attuale di stato — che si è rivelato incapace di contenere il pericolo nucleare — e, per l'altro, ne stanno provocando la degradazione estrema (sino al capovolgimento della sua funzione di difesa della vita). In sostanza c'è una accettazione passiva, che fa considerare come una fatalità ciò che è invece una scelta fatta da alcuni uomini e subita da tutti gli altri. Si parla delle armi nucleari, ma non del fatto che il potere politico ha assunto la caratteristica di potere di fabbricare, installare e impiegare armi di questo genere. Le conseguenze di una guerra nucleare sono ampiamente studiate e divulgate da biologi, fisici, medici ecc., ma non vengono invece prese in esame le conseguenze dell'accettazione di un mondo politico che ha creato, e ricrea ogni giorno, il pericolo dello sterminio dell'umanità. In genere gli studiosi di politica tacciono.

Il problema ha due aspetti. Uno riguarda il modo di vivere che si profila per l'umanità. Questo aspetto del problema è stato seriamente esaminato da Jonathan Schell. Egli ha osservato che gli uomini si trovano ormai di fronte alla scelta tra l'accettazione del pericolo della distruzione del genere umano e il tentativo di superarlo con la distruzione delle armi nucleari e con un assetto politico del mondo che impedisca di costruirle di nuovo; e ha constatato che si tratta della scelta tra due diversi, e globali, modi di vivere. Ha poi stabilito con rigore il criterio per valutare il significato della prima alternativa, da lui ampiamente illustrata. Egli ha scritto: « Minacciando di cancellare le future generazioni, il pericolo nucleare non solo getta nel disordine tutte le nostre attività che fanno assegnamento sulla loro esistenza, ma perturba anche la nostra relazione con le generazioni passate ». E ha precisato: « Il presente è il fulcro sul quale si bilanciano futuro e passato; e se il futuro si perde, cade anche il passato » (cfr. JONATHAN SCHELL, *Il destino della terra*, trad. it., Mondadori, Milano, 1982, pp. 201 e 223, e in genere tutto il capitolo *La seconda morte*).

Il secondo aspetto del problema è politico, perché la scelta tra questi due modi di vivere è una scelta politica. Si tratta di scegliere tra due opposte concezioni del potere e dello Stato: da una parte lo stato di oggi, che attribuisce ad alcuni uomini il potere di fabbricare, installare ed impiegare

qualunque tipo di arma, dall'altra una nuova forma di Stato, articolata e universale, che attribuisca all'intera umanità il monopolio del controllo legale della forza fisica (in mancanza di che ogni tentativo di disarmo sarebbe destinato al fallimento). Questa scelta riguarda i potenti della Terra sotto il profilo delle decisioni, ma tutti gli uomini sotto il profilo del consenso e del dissenso. E va rilevato che le campagne per scongiurare questo o quel rischio immediato di conflitto, o per ridurre il numero dei missili ecc. non bastano. Con queste azioni si resta ancora nell'ambito del mondo che ha creato, e ricrea ogni giorno, il pericolo della catastrofe nucleare; e non ci si propone né di distruggerlo, né di affrontare il problema delle nuove forme di potere e di stato necessarie per ridare alla vita umana il senso del futuro e del passato.

Le relazioni Nord-Sud e la svolta europea

JOHN PINDER

La recessione nel Sud e nel Nord e il nuovo euro-pessimismo.

La storia sfrutta anche le coincidenze per impartire delle lezioni agli uomini. Fu nel 1974, nel corso della sesta Sessione speciale dell'Assemblea generale delle Nazioni unite, che le richieste del Terzo mondo per un nuovo ordine economico internazionale raggiunsero il culmine. Le proposte formulate dal Terzo mondo contenevano un certo numero di spunti interessanti. Ma esse erano viziate da una fatale debolezza. L'economia del Nord veniva considerata come una torta, dalla quale si sarebbe dovuto tagliare una fetta per darla al Sud. Fu solo nel corso del medesimo anno che la lunga stagnazione del Nord incominciò a insegnare che occorreva imboccare un altro difficile percorso: non si tratta di prendere una fetta da una data torta; sono invece la prosperità e la crescita dell'economia del Nord che consentono di trasmettere al Sud alcuni impulsi allo sviluppo.

Sebbene non fosse assolutamente necessario che gli europei apprendessero la stessa dura lezione, il Mezzogiorno d'Europa ha subito il medesimo triste destino. Un caso tipico è rappresentato, sfortunatamente, dal Sud dell'Italia in cui, grazie in parte alle politiche italiane di sviluppo, « il progresso è evidente sino agli inizi degli anni '70; ma da allora, nella misura in cui l'economia nazionale incominciò ad essere tormentata da seri problemi, lo sviluppo del Sud si arrestò » (1).

(1) ARISTIDE SAVIGNANO, « Credit Institutions and the Development of Southern Italy », *Mezzogiorno d'Europa*, Aprile/giugno 1983, p. 150.

Una debole domanda del Nord ostacola le esportazioni dal Sud; e le industrie in crisi del Nord cercano protezione contro la concorrenza dei nuovi paesi in via di industrializzazione (NIC - Newly Industrializing Countries). In linea di principio, parecchi governi europei respingono il protezionismo. In pratica, con più di dodici milioni di disoccupati nella Comunità europea, c'è bisogno di una forte dose di buona volontà per riuscirci; e la buona volontà è minata dalla dominante atmosfera di pessimismo europeo.

Questo nuovo euro-pessimismo è stato ben formulato nel Rapporto del Parlamento europeo del 1982 sulla competitività dell'industria comunitaria, elaborato dopo che la Commissione sottopose al Parlamento un Rapporto sul medesimo problema (2). Nel Rapporto si sosteneva « che è molto probabile che in pochi anni ci si trovi in difficoltà, per non dire in una posizione di inferiorità, non tanto rispetto agli USA e al Giappone, ma anche in rapporto al crescente numero di nuovi paesi in via di industrializzazione » e si riteneva che la Comunità fosse diventata « una società rinchiusa su se stessa, che ha adottato un atteggiamento difensivo nei confronti di un mondo in trasformazione » (3).

La percezione di inferiorità nei confronti dell'America sembra fondata su fattori piuttosto soggettivi. La tabella seguente, che il Parlamento europeo usa per indicare le posizioni relative delle industrie ad alta tecnologia (utilizzando indici di specializzazione per valutare i vantaggi comparati), mostra di per sé non un declino relativo dell'Europa, ma un rapporto fra Comunità europea e USA che è praticamente immutato dal 1970 al 1980. È vero che l'Europa non può competere con Silicon Valley e con la IBM (sebbene molte delle produzioni IBM avvengano in Europa). Ma ammessa questa superiorità americana nell'area cruciale delle tecnologie dell'informazione, sembra piuttosto che gli europei abbiano raggiunto gli americani in altri campi, mantenendo così il divario medio più o meno costante; e ciò conferma l'impressione che in molti settori industriali gli europei hanno raggiunto gli USA sin dalla metà degli anni '60, quando Servan-Schreiber punse nel vivo gli europei con il suo libro sulla superiorità tecnologica

(2) Il Rapporto del Parlamento europeo è stato riportato in: SILVIO LEONARDI, « The Competitiveness of Community Industry », in G. LEODARI e S. MOSCONI (a cura di), *Strategies and Policies of the European Community to Improve the Competitiveness of European Industry*, Venezia, CESIV - Centro europeo di studi e informazioni, 1984, pp. 17-44.

(3) *Ibidem*, pp. 27, 30.

americana (4). Che Servan-Schreiber abbia fatto, nel 1967, una osservazione accurata, ma una cattiva previsione, è confermato dai dati statistici riportati nella tabella seguente, che mostrano una crescente superiorità americana per il periodo 1963-70, stabilizzatasi nel decennio successivo.

Variazioni dei vantaggi comparati nelle esportazioni di prodotti ad alta tecnologia (indici relativi al totale delle esportazioni manifatturiere mondiali)

	1963	1970	1980
CEE ^a	1,02	0,94	0,88
USA	1,29	1,27	1,20
Giappone	0,56	0,87	1,41

^a Si comprende il commercio intra-comunitario.

Fonte: *Technological Innovation in European Industry*, EC Commission DG II, January 1982, citato in Leonardi, *op. cit.*, p. 22.

La superiorità americana nelle tecnologie dell'informazione è certamente preoccupante, ma sembra anche legittimo ricordare che la produttività industriale ha avuto un dinamismo crescente in Europa nel corso dell'ultimo decennio, mentre è rimasta stagnante in America, e che la rivoluzione microelettronica avrà i suoi principali effetti sulla produzione industriale, e in certa misura sui prodotti, praticamente in tutta la gamma dei settori industriali in cui gli europei sono stati, sin dalla fine degli anni '60, più dinamici degli americani. Una prova ulteriore che gli americani sono diventati più e non meno simili agli europei si può dedurre dalla analoga risposta di entrambi alla sorprendente crescita del Giappone, come mostra la tabella e come testimoniano la penetrazione di mercato giapponese e la risposta protezionistica euro-americana. La superiorità giapponese in un numero crescente di settori manifatturieri dovrebbe evidentemente spronare gli europei alla azione: ma se essa ci debba far sentire « una società chiusa in sé stessa », che si aspetta genericamente di cadere in « una posizione di inferiorità », dipenderà non soltanto dal fatto che la nostra reazione al Giappone sia sufficientemente efficace, ma anche dal fatto che ci sia un solo Giappone o che ci siano altri importanti paesi capaci di prestazioni simili.

(4) J.J. SERVAN-SCHREIBER, *Le Défi Américain*, Paris, Denoël, 1967.

Questa considerazione ci riporta ai « Nuovi paesi in via di industrializzazione », nei confronti dei quali il pessimismo è un atteggiamento per gli europei meno appropriato del riconoscimento del fatto che noi dobbiamo fronteggiare la concorrenza esistente. Il Parlamento europeo si è mostrato preoccupato dal fatto che « le esportazioni di alcuni paesi membri si stiano specializzando in aree di produzione in cui sono — o potrebbero essere — in competizione con i nuovi paesi industrializzati » (5). Ma proprio come il Nord America, l'Europa occidentale e il Giappone hanno sviluppato tutte le industrie che sorsero originariamente in Gran Bretagna, così ci si deve aspettare che il Sud sviluppi tutte le industrie che ora esistono nel Nord. Il problema perciò non è se gli europei dovranno fare concorrenza ai NIC su tutti i fronti, ma se l'Europa avrà più successo della Gran Bretagna nel conservare il suo dinamismo industriale, mentre gli altri tentano di raggiungerla. In un'epoca in cui la rivoluzione microelettronica sta sostituendo il concetto di settori maturi, — caratterizzati da tecnologie statiche, che possono essere trasferiti per l'utilizzazione nei NIC con lavoro semispecializzato a buon mercato — con quello di tecnologie dinamiche in fabbriche in cui il lavoro, inteso nel senso tradizionale, è scomparso, prevedere che gli europei siano incapaci di mantenere un sufficiente dinamismo nei confronti dei NIC è disfattismo.

Mentre è ragionevole aspettarsi che i giapponesi possano, ancora per molti anni, trarre vantaggi industriali dalla loro particolare società e cultura, le ragioni per attendersi una inferiorità europea nei confronti degli americani e dei NIC sembrano più di ordine psicologico che fondate su dati obiettivi. Non vi è un buon motivo per sostenere che gli europei non possano raggiungere un adeguato progresso economico nel lungo periodo, ammesso che il pessimismo non inibisca le loro potenziali capacità di azione. L'euro-pessimismo alla moda sembra, tuttavia, scaturire da un senso di incapacità all'azione, che ha origini intellettuali e politiche, piuttosto che economiche, e che interagisce con il pessimismo in un circolo vizioso che potrebbe condurre ad un declino economico che può essere evitato. Senza una analisi adeguata e la capacità di trarre le necessarie conclusioni per un nuovo orientamento politico e per adeguate istituzioni politiche, gli europei rischiano di cadere nello schematismo o di provocare delle reazioni obsolete, che potrebbero rinforzare il circolo vizioso piuttosto che spezzarlo.

(5) LEONARDI, *op. cit.*, p. 27.

Reazioni obsolete o approccio pragmatico.

Dopo aver accettato, nel dopoguerra, l'economia mista ed aperta, che costituì la base per uno sviluppo ed una prosperità straordinari, gli europei sembrano, a causa del loro atteggiamento pessimista ed incerto, inclini ad abbandonarla a favore di una delle due direzioni: protezionismo o liberismo.

La dottrina protezionistica è caduta in discredito dopo la catastrofe degli anni '30 e '40, e in seguito ai successi degli anni '50 e '60. Quando, oltre a ciò, si consideri che ci stiamo avviando verso una nuova rivoluzione industriale, che aumenterà le necessità di specializzazione e, in alcuni settori, la loro scala, il ricorso al protezionismo è una scelta difficilmente credibile. Ma per resistere all'introduzione di misure protezionistiche *ad hoc* che potrebbero alla fine avere i medesimi effetti, è necessario far ricorso ad argomenti convincenti sia intellettualmente che politicamente. La versione « liberistica » di Chicago della dottrina liberale ha ormai convinto molti intellettuali e politici. Ma né la teoria, né la pratica dovrebbero portare alla conclusione che una simile dottrina abbia serie capacità di influenzare l'economia moderna.

Il monetarismo dottrinario ed il liberismo contemporaneo hanno la loro base teorica in una versione dell'economia neoclassica, che risulta di grande efficacia analitica nella sua formulazione statica, ma è del tutto inadeguata come teoria della crescita e dello sviluppo economico. Mentre, perciò, si può avere fiducia nella efficacia di politiche fondate su questo insieme di dottrine per eliminare alcune attività non economiche (sebbene anche in questo caso, una certa riluttanza a riconoscere l'importanza delle imperfezioni di mercato rende quelle politiche meno efficaci di quanto si creda), non vi sono sufficienti ragioni per credere che venga generato un numero sufficiente di attività economiche, tale da garantire il progresso tecnologico e la crescita economica. Al contrario, se nuovi concorrenti si inseriscono in mercati in cui elevati costi di ricerca, di sviluppo e di investimento sono finanziati attraverso politiche oligopolistiche dei prezzi, così come lo sono stati con successo nel periodo dell'espansione occidentale post-bellica, potrebbe accadere che i profitti diventino troppo bassi per stimolare gli investimenti delle imprese nel progresso tecnologico e nella creazione di un numero sufficiente di posti di lavoro; ed il circolo vizioso di bassi profitti, bassi investimenti, lenti adattamenti e profitti sempre stagnanti descrive purtroppo molto da vicino l'esperienza europea dell'ultimo decennio.

In pratica, il solo esempio di una economia raggiunta dai suoi inseguitori nel lungo periodo è quello della Gran Bretagna. A

coloro a cui le polemiche politiche contemporanee appaiono più importanti delle lezioni della storia, questo fatto può apparire come una debolezza inglese causata dal protezionismo e dal *Welfare State*. In pratica, il declino relativo, nei confronti prima dell'America e della Germania, e poi del Giappone, della Francia e di altri paesi europei, iniziò più di un secolo fa. e durante i primi cinquanta anni di declino relativo, la Gran Bretagna fu il solo paese ad adottare una politica di totale liberismo, mentre tutti gli altri si svilupparono al riparo della protezione doganale. Anche dopo la prima guerra mondiale, l'economia inglese non fu protetta più della media; e dalla seconda guerra mondiale, il *Welfare State* non si è esteso più che in altri paesi, in cui crebbe a ritmi doppi (6). L'economia inglese è ancora la più aperta fra quelle dei paesi industrializzati di medie proporzioni, sulla base della valutazione empirica costituita dal peso delle importazioni di beni e servizi, che sono circa un terzo del PIL.

Nessuna di queste considerazioni comporta un sostegno alla dottrina protezionistica, non intesa tuttavia nel senso del ricorso a singole misure protettive per facilitare processi di aggiustamento oppure per guadagnare tempo in vista di una maggior competitività internazionale. Sia la teoria che la pratica suggeriscono che la fiducia in dottrine onnicomprensive, fondata su quella che, allo stadio attuale delle conoscenze, può essere solo una inadeguata comprensione di come opera l'economia moderna, è una guida peggiore per l'azione di un approccio più pragmatico, che consideri i probabili effetti di politiche particolari di progresso tecnologico e di crescita economica, che presti maggior attenzione alla esperienza positiva di paesi come il Giappone, l'Austria, la Germania e la Francia, che non a preconcetti dottrinari. È questo approccio che ci consente di sconfiggere l'euro-pessimismo, e dunque le reazioni autolesionistiche in favore di un completo *laissez-faire* o del protezionismo, e di presentare una prospettiva convincente per una ripresa della prosperità economica europea.

Integrazione europea ed economia mista.

Una politica di sviluppo industriale non dovrebbe essere vista solamente, o principalmente, come una politica relativa a particolari settori. Strumenti macroeconomici come i tassi di interesse e di cambio sono più importanti. Tuttavia, la Comunità europea

(6) Per esempio, la spesa pubblica è ora del 45 per cento circa del PIL in Gran Bretagna, rispetto al 69 per cento dell'Olanda.

non ha una efficace politica nei confronti dei tassi americani di interesse o dei tassi di cambio giapponesi, sebbene questi risultino cruciali per la competitività e lo sviluppo europei.

Gli alti tassi di interesse, causati dagli effetti sul mercato europeo dei capitali dei prestiti necessari a finanziare il bilancio e il deficit dei pagamenti americani, sono uno dei principali ostacoli agli investimenti industriali europei. Questa distorsione può venir eliminata in diversi modi: con ampi abbuoni di interesse comunitari sui prestiti per investimenti industriali, restringendo, come fanno i giapponesi, l'accesso al mercato dei capitali; e, ancora meglio di entrambi questi espedienti, istituendo il Fondo monetario europeo (FME) e una unità monetaria europea, per assegnare alla Comunità europea un reale potere contrattuale per influenzare la politica americana monetaria e dei tassi di cambio. Il FME, potendo disporre di una quota importante delle riserve degli Stati membri, sarebbe verosimilmente in grado di influenzare i tassi di cambio del Giappone, per esempio acquistando yen, facilitando così un miglior equilibrio fra il Giappone e l'economia internazionale, e in particolare di eliminare i fattori di distorsione nella pressione delle esportazioni giapponesi sui mercati europei.

Proposte di questo tipo potrebbero apparire al lettore prive di credibilità. Ma questi interventi sarebbero certamente presi in seria considerazione se la Comunità europea disponesse di strumenti monetari comuni adeguati. È l'assenza della Comunità sulla scena monetaria internazionale — uno degli aspetti della mancanza di un effettivo governo dell'economia comunitaria — che ci impedisce di pensare adeguatamente a ciò che è necessario fare. Può venir considerata come una alternativa non credibile riconoscere la necessità di tali strumenti e di questo governo se vogliamo davvero divenire capaci di condurre la nostra comune economia sul sentiero dello sviluppo economico?

Non dovrebbero poi venire ignorati né gli aspetti micro-economici di una politica industriale, né una azione comune della Comunità nei loro confronti. Il ruolo della finanza pubblica nella ricerca e nello sviluppo è giustificato dai vantaggi sociali delle tecnologie derivanti dalla loro diffusione al di fuori dell'impresa originaria (7) e dalla grande scala di alcuni progetti cruciali. Le politiche per promuovere la diffusione delle tecnologie e i progetti

(7) Alcuni di questi aspetti sono stati discussi in: ANDREW SCHONFIELD, « Innovation: Does Government have a Role? », in CHARLES CARTER (a cura di), *Industrial Policy and Innovation*, London, Heinemann for NIESR, PSI e RIIA, 1981.

su piccola scala sono alla portata dei governi membri della Comunità europea; ma alcuni degli sviluppi di cui sono capaci americani e giapponesi possono difficilmente venir finanziati dai singoli governi europei. Il programma Esprit di ricerca in comune fra industrie d'avanguardia europee nel campo delle tecnologie dell'informazione è una risposta modesta allo sforzo giapponese di sviluppare una quinta generazione di elaboratori e a quello che gli americani possono finanziare in relazione al loro impegno per la difesa e all'interno delle loro imprese maggiori. Ma è saggio iniziare con cautela in un settore tanto impegnativo quanto l'aiuto comunitario alla ricerca e allo sviluppo multinazionali, ammesso che tutto ciò sia visto come un trampolino di lancio per sforzi più ambiziosi.

La Comunità europea ha iniziato ad aprire il settore pubblico del mercato degli Stati membri alle offerte concorrenziali degli altri paesi membri; ma nel settore vitale delle telecomunicazioni il processo è appena agli inizi. Progressi in questa politica sono una condizione dello sviluppo europeo nelle tecnologie dell'informazione.

La diminuzione di capacità produttiva nelle industrie europee in crisi è stata ritardata dalla debolezza delle istituzioni comunitarie. Per ragioni sia economiche che politiche, le imprese possono prolungare la sopravvivenza della loro capacità produttiva, indebolendo così ulteriormente il settore. Persino nell'industria dell'acciaio, dove il Trattato della CEE concedeva alla Comunità più mezzi di intervento di quanto avvenga in altri settori, i suoi strumenti finanziari e normativi sono risultati inadeguati ad assicurare una riduzione della capacità, come sarebbe certamente stata effettuata in un settore in crisi in Giappone. Nei confronti delle fibre artificiali, la Commissione ha rifiutato di riconoscere la legittimità dei piani dei produttori per una riduzione concertata della capacità, perdendo così l'occasione di stabilire un precedente per una applicazione combinata di politiche della concorrenza e politiche industriali che avrebbero potuto accelerare il ritorno di un certo numero di altri settori ad una salutare concorrenza.

Poiché gli strumenti della politica commerciale esterna appartengono alla Comunità, essa può utilizzarli anche per provocare aggiustamenti nei settori in crisi, condizionando le misure protettive ad adeguati processi di aggiustamento. La Comunità europea dovrebbe inoltre adottare misure temporanee di protezione per le nuove industrie, in particolare nel campo delle tecnologie dell'informazione, in modo da mettere le imprese in condizioni di raggiungere livelli internazionali di competitività. Se

si dubita della capacità politica della Comunità di fare scelte importanti su questi fronti, si dovrebbero tentare le medesime politiche in modo sperimentale, come è stato fatto per il programma Esprit, applicandole soltanto in pochi casi finché una esperienza positiva sia stata acquisita.

Lo slogan più popolare fra gli oppositori della politica industriale è che i governi non possono stabilire chi è il migliore; ed è vero che le considerazioni politiche spesso distorcono le scelte del governo. Ma questo slogan non tiene in considerazione il fatto che in alcuni paesi, come la Gran Bretagna, le istituzioni finanziarie stesse sono poco attrezzate per scegliere gli investimenti industriali in una prospettiva di lungo periodo, ed è un legittimo obiettivo politico promuovere lo sviluppo di istituzioni adatte a questo scopo. Uno dei modi più efficaci per fare ciò potrebbe essere quello di favorire l'integrazione fra le istituzioni finanziarie dei paesi membri della Comunità europea; le conoscenze relative agli investimenti industriali possedute, ad esempio, delle grandi banche tedesche sarebbero così più facilmente trasferite a paesi come la Gran Bretagna, meno dotati in questo campo. Di nuovo, la Comunità europea è stata straordinariamente lenta nel prendere atto dei benefici derivanti da un vero mercato comune.

Lo scopo di questo breve elenco di scelte possibili per una politica industriale comunitaria è stato di mostrare che una analisi costruttiva, non ostacolata da considerazioni ideologiche o dalla accettazione di un ruolo passivo della Comunità, può consentire differenti approcci al rilancio di uno sviluppo industriale europeo, in modo che si possa sostituire un atteggiamento dottrinario o letargico con una realistica propensione all'azione.

Nord e Sud in Europa e nel mondo.

Sebbene il maggior contributo alla prosperità del Mezzogiorno d'Europa derivi dalla crescita economica della Comunità nel suo insieme, la politica regionale della Comunità può svolgere un ruolo significativo. Maggiori risorse per il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) dovrebbero essere disponibili una volta che la dimensione del bilancio comunitario sia ampliata; e la politica della Comunità consiste « nel valutare gli effetti regionali delle politiche comunitarie e di trarne le logiche conclusioni » (8). Ma la Comunità è ancora lontana da « una convergenza di opinioni

(8) *Programma della Commissione per il 1984*, Bruxelles, 1984, p. 29.

sulla necessità di intraprendere ogni intervento pubblico nell'economia necessario allo sviluppo del Mezzogiorno » così come veniva fatto in Italia « agli inizi degli anni '70 » (9). Ciò potrà accadere solo con lo sviluppo della Comunità in una vera e propria comunità politica, la cui condizione è che vi sia una riforma delle istituzioni comunitarie in una direzione federale.

La prosperità complessiva della Comunità costituisce anche il miglior contributo allo sviluppo del Sud del mondo. Ma, di nuovo, politiche specifiche per il Sud possono essere importanti. Il Fondo europeo di sviluppo svolge una funzione simile a quello del FESR all'interno della Comunità; la Convenzione di Lomé e il Sistema generalizzato di preferenze aprono in una certa misura il mercato comunitario alle esportazioni provenienti dal Sud. Ma la protezione comunitaria è rivolta particolarmente nei confronti dei NIC; e mentre i paesi del Sud ostacolano il trasferimento di tecnologie, nella misura in cui non fanno ciò che ragionevolmente potrebbero per trovare un *modus vivendi* con le multinazionali, la Comunità dovrebbe assumersi essa stessa il compito di fare il possibile affinché tale *modus vivendi* venga assicurato. Se la Comunità intende continuare ad avere un rapido progresso tecnologico nel futuro, è necessario che si assicuri un mercato in espansione, così come l'ampliamento dei mercati nazionali dell'Europa occidentale, grazie alla istituzione del mercato comunitario, costituì il quadro in cui si sviluppò l'industria negli anni '50 e '60. Ciò comporta la prospettiva futura di un processo di liberalizzazione reciproca fra la Comunità e non solo gli USA e il Giappone, ma anche i più progrediti dei NIC; e questo processo sarà certamente difficoltoso, perché comporta una politica estera comune della Comunità europea, capace di collocare le scelte economiche più delicate in un contesto sufficientemente ampio, così come il processo post-bellico di liberalizzazione ben si accordò con le politiche estere dell'America e dell'Europa di quel periodo.

La riforma europea.

Sia la prosperità europea che le relazioni Nord-Sud richiedono dunque delle attive politiche monetarie, industriali ed estere per la Comunità, che possono difficilmente diventare effettive senza una riforma delle istituzioni comunitarie, sulla base dei principi stabiliti dal Progetto di Trattato per l'Unione europea del Parlamento europeo (10); e relazioni progressive Nord-Sud, dalle quali

in ultima istanza dipende la prosperità europea, richiedono a loro volta che l'Unione europea sia vista nella prospettiva di un processo di lungo periodo di integrazione nell'economia mondiale.

Queste condizioni richiedono difficili scelte politiche, per non dire scoraggianti. Ma vi è un *trend* di fondo che può giustificare un certo ottimismo. I disordini prolungati degli anni '70 indussero molti economisti a ricordare Kondratieff, con il suo concetto di ciclo lungo di fasi alterne di progresso tecnologico e di stagnazione. Dietro l'apparente ristagno degli anni '70 si intravedono i primi segni della incipiente rivoluzione microelettronica; ed ora questa tecnologia fa parte del nostro mondo, insieme ad altre come le bio-tecnologie, i lasers e i nuovi materiali ad alta resistenza. Questa svolta alla Kondratieff apre la prospettiva di un ritorno del dinamismo industriale; e se l'esperienza della svolta precedente serve a qualcosa, essa dovrebbe essere seguita, nonostante alcuni timori luddistici di segno opposto, da una nuova espansione dell'occupazione. La svolta del ciclo che sta per finire ha rappresentato l'occasione per l'inserimento della Comunità nell'ordine commerciale post-bellico. Non dovrebbe forse la prossima svolta dare a tutti la fiducia necessaria per trasformare l'attuale Comunità in una Unione europea e l'attuale disordine economico internazionale in un nuovo ordine, in cui prevalgano relazioni economiche liberali?

(9) ARISTIDE SAVIGNANO, *op. cit.*, p. 149.

(10) Parlamento europeo, febbraio 1984.

Note

SULL'INGLESE COME LINGUA UNIVERSALE

La decisione del Comitato di redazione de Il Federalista di dare il via all'edizione inglese della rivista è stata il frutto di una lunga riflessione.

Il federalismo ha ormai in Italia una storia culturale che risale al 1941, data del Manifesto di Ventotene. Non siamo certo noi, che abbiamo tenuto viva questa tradizione per gli ultimi venticinque anni, a poter pretendere di stabilirne il valore. Ma una cosa è certa: che le riflessioni portate avanti fino ad oggi dal federalismo italiano, e che tuttora si trovano in fase di elaborazione, fino a quando rimarranno confinate nei limiti angusti dell'area linguistica italiana, quale che sia il loro valore, non potranno nemmeno tentare di trovare una collocazione nell'ambito della cultura mondiale né sperare di provocare un dibattito che non sia provinciale: e quindi non potranno trarre arricchimento dalle innumerevoli occasioni di confronto e di critica offerte dal mercato mondiale delle idee.

Il federalismo è un messaggio rivolto al mondo: esso si deve quindi dotare di uno strumento linguistico che sia in grado di trasmetterlo ai suoi destinatari. E uno strumento del genere non può essere che l'inglese.

Sappiamo di aver fatto una scommessa difficile. Il predominio dell'inglese nella comunicazione a livello mondiale è uno dei molti aspetti dell'interdipendenza crescente dell'azione, del pensiero e dei modi di vivere degli uomini prodotta dalla rivoluzione scientifica e tecnologica. Un mondo che avanza verso la sua unificazione ha bisogno di una lingua franca. E se, fino alla seconda guerra mondiale, quando prese forma l'equilibrio mondiale degli

stati — o quantomeno fino al 1954, quando fallì il progetto della Comunità europea di difesa — era legittimo chiedersi quale delle lingue esistenti avrebbe potuto assumere questa funzione (perché fino ad allora il francese avrebbe avuto le carte in regola per farlo), oggi nessun dubbio del genere è più possibile, perché la marcia dell'inglese verso lo status di lingua universale ha raggiunto ormai il point of no return.

Quelle che comunque devono essere sottolineate sono le conseguenze del fatto che questo processo non è ancora giunto a compimento. Fatta eccezione per il caso degli scienziati della natura e, in parte, degli economisti (anche se, in questo particolare settore, la tendenza non è ancora così avanzata come molti credono), il dominio dell'inglese a livello mondiale ha accresciuto immensamente la ricettività del mondo non anglosassone ai messaggi che provengono dall'area anglosassone, ma non ha aumentato in misura uguale la capacità di quello di indirizzare messaggi a questo. Il risultato che consegue da questa tendenza è l'imperialismo culturale anglosassone, che è di forte pregiudizio per la vita culturale sia delle regioni del mondo di lingua inglese che di quelle di lingua non inglese.

In un suo contributo ad un simposio sulla traduzione pubblicato dal Times Literary Supplement del 14 ottobre 1983, George Steiner osserva che « scrivere una commedia o un romanzo in una qualunque delle forme dell'anglo-americano significa disporre di un pubblico potenziale di dimensione quasi universale. Gli scrittori che si esprimono in una lingua "minore" (anche se, ontologicamente, non esistono lingue grandi o piccole) cercano sempre più insistentemente di ottenere che le loro opere siano tradotte in inglese. Dove il pubblico colto non legge ancora l'inglese, o lo legge in genere solo stentatamente, la produzione letteraria anglo-americana è ampiamente tradotta. Da Stoccolma a Valparaiso e a Tokyo, ma anche da Parigi al Cairo e, censura permettendo, a Budapest, le vetrine delle librerie traboccano di traduzioni nella lingua locale di ciò che si è pubblicato a New York e a Londra.

Questo gioco di potere a livello della lingua ha influenzato tutti gli aspetti dell'economia, della sociologia e della tecnica della traduzione letteraria. Molti dei modelli correnti della narrativa, del teatro e della poesia "importanti" sono il risultato non già di un ragionato giudizio di valore intrinseco, ma del predominio anglo-americano. Scrittori di primissimo piano, se non tradotti, o mal tradotti, o disponibili in inglese in modo soltanto frammentario — e sto pensando a esempi reali di scrittori di lingua

tedesca, italiana, portoghese, ungherese, ma anche francese — sono condannati a rimanere nella zona d'ombra di un riconoscimento puramente nazionale, o accademico-esoterico. Ne consegue una distorsione di valori che appare ancora più ironica in quanto né la narrativa inglese, né quella americana, per riferirsi al genere più generalmente seguito, si trovano attualmente in una fase particolarmente felice ».

Ciò significa che la causa reale dell'imperialismo culturale anglosassone sta nel fatto che il processo di acquisizione da parte dell'inglese dello status di lingua universale è giunto soltanto a metà strada. La sua conoscenza passiva è ormai sufficientemente diffusa da rendere il resto del mondo altamente ricettivo nei confronti di qualunque manifestazione della cultura (e pseudo-cultura) anglosassone; ma la sua conoscenza attiva è di gran lunga insufficiente a consentire alla cultura non anglosassone di penetrare il mondo anglosassone. Entrambe le aree culturali non possono che soffrirne. La ragione di ciò è evidente per quanto riguarda il resto del mondo, perché qualunque produzione culturale in una lingua diversa dall'inglese si trova ormai privata della possibilità di raggiungere un pubblico internazionale e viene così esclusa dal circuito mondiale — e ciò in un'epoca nella quale il quadro nazionale, ivi compreso quello francese, è di gran lunga troppo angusto per sostenere una vita culturale che non sia provinciale. Ma lo stesso vale anche per la cultura anglosassone, poiché essa, nella situazione attuale, è condannata a giocare un ruolo mondiale che non è preparata ad assumere ed è privata della possibilità di arricchirsi grazie al confronto con un largo ventaglio di contributi esterni ad essa. L'imperialismo culturale, come ogni altra relazione umana fondata sulla disuguaglianza, impoverisce sia il padrone che lo schiavo.

La risposta adeguata a questo fenomeno paradossale non sta nel chiudere gli occhi di fronte alla realtà di un processo che comunque va avanti, quale che sia l'atteggiamento che si adotti nei suoi confronti: sia che si rimanga ostinatamente attaccati alle lingue nazionali, sia che ci si impegni nell'impresa reazionaria (e culturalmente suicida) di far rivivere idiomi regionali da molto tempo decaduti al rango di dialetti, buoni soltanto a trasmettere messaggi poveri di contenuto ad un pubblico culturalmente povero esso stesso. La sola risposta progressiva sta nel raccogliere la sfida e nel fare uso dell'inglese come veicolo non soltanto per ricevere, ma anche per trasmettere idee. Ciò comporta la rinuncia allo sciocco tentativo di fermare una tendenza inarrestabile e che, per di più, costituisce il segno che il genere umano sta diventando, per la prima volta nella storia, una unica comunità di cultura.

Certo l'inglese non mancherà di subire tensioni e alterazioni nel corso di questo processo. La lingua franca che sta prendendo forma a livello mondiale tenderà a differenziarsi in modo sempre più marcato dagli idiomi parlati in ognuno dei paesi di lingua inglese: e ciò tanto più quanto più il processo si approfondirà e quanto più numerosi saranno coloro che, al di fuori del mondo anglosassone, faranno uso dell'inglese per esprimere contenuti provenienti da altre sorgenti culturali. Si può così prevedere che, col tempo, di mano in mano che questa lingua universale in formazione riceverà da ogni direzione le suggestioni più diverse, gli idiomi parlati negli Stati Uniti, in Gran Bretagna, etc. si differenzieranno dall'inglese internazionale altrettanto nettamente quanto oggi se ne differenziano il francese o il tedesco.

Ciò detto, si deve ricordare che l'inglese ha una particolare predisposizione ad assumere il ruolo del latino del nostro tempo (anche se le ragioni della posizione dominante che esso ha acquisito non sono intrinseche alla lingua in quanto tale ma sono di natura politica ed economica). La doppia origine (anglosassone e latina) dei suoi radicali gli conferisce una sorta di polimorfismo che gli consente di adattarsi alle più diverse nicchie culturali. Grazie alla elasticità della sua struttura grammaticale e sintattica, esso può essere manipolato e sollecitato ben al di là di quella che per qualunque altra lingua sarebbe considerata la soglia dell'accettabilità. Non a caso nelle aree di lingua inglese il grado di tolleranza linguistica è molto più elevato che in qualunque altra area.

Non è certo il caso di temere che la tendenza al predominio mondiale della lingua franca inglese possa mettere in pericolo le culture nazionali e regionali. La cultura si esprime a molti livelli — mondiale, nazionale e locale — ognuno dei quali richiede un proprio veicolo. Ed è possibile prevedere che, in un futuro non troppo lontano, l'intera umanità sarà bi- o trilingue, realizzando così una sorta di federalismo linguistico mondiale. Né bisogna dimenticare, inoltre, che una situazione del genere ha già avuto un inizio di realizzazione nel passato, quando il latino come lingua universale dei dotti forniva il terreno culturale comune dal quale le lingue nazionali poterono trarre il nutrimento che consentì loro di assurgere al livello di grandi veicoli di comunicazione culturale.

Una volta raggiunto questo stadio, tutti gli uomini saranno culturalmente uguali. Ma il contributo essenziale per raggiungerlo sarà dato da coloro che saranno capaci di superare lo stupido nazionalismo che si sforza di rendere impermeabili le culture e di perpetuare la disastrosa babele linguistica attuale.

Francesco Rossolillo

RIUNIFICAZIONE TEDESCA E UNIFICAZIONE EUROPEA

Nel dibattito ininterrotto che si svolge nella Repubblica Federale di Germania sul problema della riunificazione nazionale è riemersa negli ultimi tempi con una certa insistenza l'opzione neutralista, non mancando di suscitare allarmi nei partners europei e occidentali del governo di Bonn e in particolare, come di consueto, nella Francia. La tesi che l'uscita dei due Stati tedeschi dai rispettivi blocchi contribuirebbe in modo decisivo a una duratura distensione e nello stesso tempo aprirebbe la strada al superamento della divisione nazionale ha avuto in effetti importanti e qualificati sostenitori all'interno del movimento tedesco per la pace. Basta per tutti ricordare l'« appello di Krefeld », una lettera aperta inviata a Breschnew in occasione della sua visita a Bonn nel novembre 1981 e sottoscritta dal noto dissidente tedesco-orientale Havemann e da numerosi intellettuali tedesco-occidentali, tra i quali Böll, oltre che da alcuni deputati della SPD, da sindacalisti e da ecologisti (1). Una espressione molto importante di questo orientamento, che è stato denominato « nuovo patriottismo tedesco », è inoltre costituita dal libro, a cui la stampa estera ha dato un discreto rilievo, Die deutsche Einheit kommt bestimmt, pubblicato nell'aprile 1982 dall'editore Lubbe di Bergisch Gladbach e contenente scritti di Wolfgang Venhor (che ne è il curatore) e di altri autori appartenenti ai diversi settori dello spettro politico tedesco, che vanno dal democristiano Harald Rüdtenklau a Peter Brandt, figlio dell'attuale presidente della SPD e schierato nettamente a sinistra di questo partito.

La linea di ragionamento comune agli autori di questo libro, nonostante le differenze che pur esistono fra le loro posizioni, si riassume efficacemente nell'affermazione del curatore secondo cui non è l'unificazione europea che crea le premesse dell'unità tedesca, ma è al contrario l'unificazione tedesca che costituisce la condizione imprescindibile per l'unità dell'Europa. Alla base di questa tesi c'è la convinzione che l'opzione a favore dell'integrazione

(1) A proposito della presenza — ritenuta nel complesso marginale da questo autore — del tema della riunificazione nazionale nel movimento tedesco per la pace e delle reazioni — giudicate sproporzionate — da ciò suscitate al di fuori della Germania si veda WILFRIED VON BREDOW, « Zusammensetzung und Ziele der Friedensbewegung in der Bundesrepublik Deutschland », in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, inserto della rivista *Das Parlament*, 19 giugno 1982.

atlantica ed europeo-occidentale compiuta da Adenauer e che la SPD finì poi per fare propria a cavallo fra gli anni '50 e '60 ha contribuito in modo decisivo a irrigidire il sistema dei blocchi contrapposti in Europa ed ha quindi operato in senso del tutto contrastante rispetto all'obiettivo della riunificazione nazionale oltre che alle esigenze della distensione e della pace. Nell'attuale fase, in cui il sistema dei blocchi sta producendo una acuitizzazione della corsa agli armamenti che, se non bloccata, finirà inevitabilmente per sboccare in uno scontro nucleare avente l'Europa e la Germania in particolare come fondamentale campo di battaglia, è diventato d'altra parte sempre più improcrastinabile un mutamento radicale della politica estera tedesco-occidentale. In sostanza, per fare della Germania una reale zona di distensione che avvii un'inversione di tendenza nell'attuale crisi internazionale e nello stesso tempo metta concretamente in moto il processo di riunificazione tedesca, occorre impegnarsi a fondo a favore dell'obiettivo transitorio di una confederazione fra le due Germanie, la quale (secondo il Venhor, ma non viene affatto chiarito come) sarebbe compatibile con la loro permanenza rispettivamente nella NATO e nella CEE e nel Patto di Varsavia e nel Comecon, e non porrebbe quindi nell'immediato problemi troppo complessi. Da qui prenderebbe avvio uno sviluppo in direzione di un progressivo superamento dei blocchi e quindi della unità di tutta l'Europa, intesa però chiaramente come cooperazione fra Stati che resterebbero sovrani, fra i quali avrebbe il suo posto una Germania pienamente riunificata.

Di fronte all'emergere di posizioni così devianti deve essere registrata con grande soddisfazione la pubblicazione, pure essa avvenuta nell'aprile del 1982 ad opera dell'Europa-Union Verlag di Bonn, del libro di Eberhard Schulz (vicedirettore del Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik), Die deutsche Nation in Europa. Quest'opera costituisce in effetti uno strumento di eccezionale valore per riportare chiarezza nel dibattito sulla questione tedesca (ma la stampa estera non ne ha ancora parlato, poiché come sempre le voci irrazionali hanno almeno all'inizio sempre più spazio di quelle razionali). Ciò perché non solo dimostra con estremo rigore l'inconsistenza delle tesi del « nuovo patriottismo tedesco », ma mette altresì in luce i limiti della stessa linea ufficiale sul tema della riunificazione nazionale delle fondamentali forze politiche di Bonn e quindi del governo, i quali limiti hanno anche una parte di responsabilità rispetto al periodico riaffiorare di posizioni irrazionali e pericolose rispetto a tale questione cruciale della politica tedesca.

Per quanto riguarda la critica all'opzione neutralista, l'autore si sofferma in particolare a chiarire che l'URSS mai potrà rinunciare — a meno che un radicale mutamento dell'equilibrio di potere la costringa a ciò — al controllo su uno Stato di importanza così vitale, come la RDT, per la preservazione delle sue posizioni imperiali in Europa e quindi nel mondo. e precisa che, al limite, essa non potrebbe neppure vedere di buon occhio una Germania unificata comunista, poiché una simile entità politica, data la sua forza, le creerebbe problemi ancor più gravi di quelli derivanti dalla rottura con la Cina. Se talvolta il governo sovietico sembra lasciare intravedere prospettive di avvicinamento alla riunificazione tedesca a prezzo di una scelta più o meno marcatamente neutralista, ciò non può essere interpretato altrimenti che come un espediente tattico volto a cercare di indebolire il legame di Bonn con la NATO e la CEE. Al di là dell'argomento relativo alla totale mancanza di realismo dell'opzione neutralista, la critica decisiva di Schulz si rivolge all'arretrato orientamento nazionalistico che sta alla base delle tesi del « nuovo patriottismo tedesco » e che impedisce ai suoi esponenti di comprendere che lo Stato nazionale è ormai da lungo tempo una forma politica storicamente superata e che pertanto l'obiettivo prioritario della politica tedesca deve essere il completamento dell'unificazione europea e non la ricostituzione dello Stato nazionale tedesco distrutto in seguito all'esito della seconda guerra mondiale.

Se nel criticare l'opzione neutralista l'autore difende la validità di fondo della politica estera seguita dalla RFdG nel dopoguerra, egli non manca d'altro canto, come si è accennato prima, di sottolineare molto nettamente — ed è questa la parte più nuova e interessante di questo lavoro — anche i limiti che a suo avviso caratterizzano nell'attuale fase la linea ufficiale del governo tedesco-occidentale sul problema della riunificazione nazionale. L'aspetto centrale di questa linea è, come è noto, la tesi, condivisa ufficialmente da tutte le forze politiche fondamentali di Bonn, nonostante le loro divergenze a proposito della Ostpolitik, secondo cui la questione tedesca resterà aperta fino a quando non verrà riconosciuta al popolo tedesco nel suo complesso la possibilità di realizzare la propria riunificazione statale attraverso l'esercizio del diritto di autodeterminazione e quindi attraverso la stipulazione di un trattato di pace che definisca in modo accettabile per tutte le parti i confini del ricostituito Stato nazionale tedesco. Questa tesi, occorre precisare, ha per gli organi costituzionali della RFdG il suo fondamento giuridico nella Costituzione

del 1949, la quale indica nel suo preambolo quali finalità fondamentali del nuovo Stato sul piano internazionale la preservazione dell'unità nazionale e statale del popolo tedesco, oltre che la partecipazione ad un'Europa unita. Per quanto riguarda la Ostpolitik del governo Brandt-Scheel, ciò significa concretamente che il governo di Bonn considera provvisori, in quanto vincolano la RFdG, ma non lo Stato che dovrà nascere dall'esercizio del diritto di autodeterminazione del popolo tedesco, sia il trattato con la Polonia del 1970, contenente il riconoscimento della linea Oder-Neisse fra Polonia e RDT, sia il trattato del 1972 fra le due Germanie, relativo al loro reciproco riconoscimento. Ed è significativo, a questo proposito, che la Corte costituzionale con una sentenza del 1973 ha affermato il carattere costituzionalmente legittimo del trattato del 1972 (contestato dal governo bavarese), ma ha nello stesso tempo ribadito che la Costituzione vincola gli organi costituzionali della RFdG a perseguire la riunificazione statale della nazione tedesca.

Orbene, secondo lo Schulz, se appare storicamente comprensibile la proclamazione di questa tesi all'epoca della nascita della RFdG, data l'incertezza circa le linee di sviluppo del quadro europeo e mondiale, essa appare nella situazione attuale del tutto superata e produttrice di conseguenze fortemente negative.

Il suo limite più grave riguarda i rapporti con i partners dell'Europa occidentale. In questo contesto è chiaro che finché Bonn continuerà a proclamare ufficialmente come suo obiettivo la riunificazione delle due Germanie, rimarrà in piedi un ostacolo di grandissima rilevanza all'avanzamento del processo di integrazione europea, poiché le tendenze nazionalistiche presenti nei partners di Bonn nella CEE, e in particolare in Francia e in Gran Bretagna, potranno sempre utilizzare a loro vantaggio la preoccupazione per il ruolo egemonico che la Germania unificata avrebbe oggettivamente nella Comunità, date le sue dimensioni economiche e demografiche. Ciò, oltre a indebolire la credibilità della politica europeistica di Bonn verso l'esterno, apre all'interno degli spazi alle tendenze favorevoli a indebolire i legami europei e occidentali di Bonn per perseguire l'obiettivo della riunificazione nazionale.

Il fatto di considerare ancora aperta la questione tedesca ha delle implicazioni negative anche nei rapporti con l'Est europeo. Se la prospettiva, sia pure estremamente teorica, che un domani possa essere rimessa in discussione la linea Oder-Neisse contribuisce a rafforzare in Polonia le tendenze più filosovietiche e anti-liberalizzatrici, che possono sempre evocare il fantasma del revan-

scismo tedesco, ancor più negativamente influenza lo sviluppo dei rapporti con la RDT il continuare a proclamare ufficialmente l'obiettivo della riunificazione nazionale, che significa oggettivamente che si è pronti ad assorbire, non appena vi sarà una occasione favorevole, questo Stato, e a fare di Berlino la capitale del nuovo Stato nazionale tedesco. Anche se si tratta di una prospettiva assai irrealistica, il mantenimento di questa posizione ha non solo l'effetto di rafforzare le tendenze più filosovietiche di Berlino Est, ma fornisce anche un importante alibi al rifiuto sia di alleggerire le barriere ai rapporti umani fra le popolazioni delle due Germanie, sia di favorire un miglioramento della situazione sempre precaria di Berlino Ovest. In tal modo viene bloccato ogni sviluppo degli aspetti più positivi della Ostpolitik.

La linea ufficiale del governo della RFdG sulla riunificazione nazionale produce infine degli effetti negativi non trascurabili anche nei confronti della propria opinione pubblica. Il fatto di persistere da decenni nel proclamare come compito fondamentale della politica estera di Bonn un obiettivo di fatto politicamente irrealizzabile, a meno di sconvolgimenti imprevedibili e comunque estremamente pericolosi per il mantenimento della pace, non può che contribuire a creare sfiducia nella classe politica democratica tedesco-occidentale e quindi a indebolire la coscienza democratica della popolazione. Il che apre indubbiamente spazi allo emergere, soprattutto fra le giovani generazioni, di tendenze politiche irrazionali anche in riferimento al problema della divisione nazionale.

Sulla base di queste considerazioni lo Schulz propone apertamente la revisione dell'attuale linea ufficiale tedesco-occidentale sulla questione tedesca e suggerisce pure, implicitamente, di non trascurare l'eventualità di una modifica delle prescrizioni della Costituzione a questo riguardo, se esse dovessero rivelarsi un ostacolo insormontabile su tale strada. In termini concreti, le forze politiche fondamentali della RFdG e quindi il governo, partendo da una più coerente affermazione che l'obiettivo prioritario della politica estera di Bonn è l'unificazione europea, dovrebbero, in riferimento alla questione tedesca, giungere a proclamare ufficialmente che il perseguimento del sacrosanto compito di eliminare le barriere oggi esistenti ai contatti fra le popolazioni delle due Germanie non si propone quale sbocco ultimo la ricostituzione dello Stato nazionale tedesco, bensì la possibilità per i tedeschi dell'Est di esercitare l'autodeterminazione democratica, cioè di darsi un regime democratico, che aprirebbe loro la prospettiva

di aderire alla Comunità europea, conservando però la personalità statale della RDT (2).

Una simile posizione — verso cui le più importanti personalità politiche tedesche, da Strauss a Scheel a Brandt, hanno fatto chiaramente intendere di propendere in varie prese di posizione, senza però avere avuto ancora il coraggio, anche a causa dell'orientamento della Corte costituzionale, di giungere a una precisa proposta di revisione formale della linea ufficiale del governo —, oltre a togliere di mezzo uno dei più importanti ostacoli all'avanzamento del processo di integrazione europea, aprirebbe anche rilevanti spazi alle tendenze distensive e liberalizzatrici nella RDT e più in generale nell'Europa orientale e, mentre contribuirebbe a breve termine al raggiungimento di una maggiore permeabilità delle frontiere fra i blocchi, contribuirebbe a più lungo termine, in connessione con il rafforzamento dell'integrazione europea, a far emergere prospettive di cambiamenti decisivi all'interno del blocco sovietico.

L'analisi svolta nel libro di Schulz e le sue conclusioni non possono che trovarci pienamente consenzienti, non fosse altro per il semplice fatto che esse convergono con tesi che da molto tempo appartengono al patrimonio politico dei federalisti europei. Basta qui ricordare la risoluzione del MFE sulla questione tedesca del 1963, la dichiarazione dell'Europa-Union Deutschlands approvata a Baden-Baden nel 1966 e le dieci tesi approvate nel 1980 dall'Hauptausschuss di Europa-Union, una delle quali contiene la

(2) Una tesi del genere era già contenuta implicitamente nel libro di KARL KAISER, *German Foreign Policy in Transition. Bonn between East and West*, Oxford University Press, London, 1982, ma mai finora, almeno a nostra conoscenza, era stata formulata in modo così esplicito e argomentato (a parte le prese di posizione delle organizzazioni federaliste europee che verranno viste più avanti) come nel libro di Schulz. La contestazione da parte di quest'autore dell'obiettivo della ricostituzione dello Stato nazionale tedesco, è utile ricordare, costituisce un orientamento diametralmente opposto a quello di Rosario Romeo, il quale nel suo libro *Italia mille anni*, Firenze, Le Monnier, 1981, considera un grave errore politico e morale la rinuncia aperta o mascherata, sia da parte della maggioranza dei tedeschi occidentali, che dei loro alleati, alla riunificazione nazionale. Una assai lucida critica di questo aspetto del libro di Romeo è svolta da DINO COFRANCESCO, « Riflessioni sul nazionalismo, la Germania e l'Europa », in *Storia contemporanea*, 1982, n. 3.

formula: « Due Stati in Germania - sotto un tetto europeo » (3). Al di là della legittima soddisfazione per il fatto che uno studioso di prestigio confermi, sulla base di una indagine assai completa e approfondita, la validità di una delle posizioni più significative della linea politica dei federalisti, occorre d'altra parte sottolineare l'estrema attualità politica del discorso svolto da Schulz, date le scelte cruciali di fronte a cui si trova in questo periodo la Comunità europea. Ci riferiamo evidentemente al problema della rifondazione istituzionale della Comunità posto all'ordine del giorno dal Parlamento europeo, e che affronterà la sua prova cruciale — la ratifica da parte degli Stati membri — nel periodo delle prossime elezioni europee nella primavera del 1984. Per inciso si deve osservare che proprio per carenza di informazioni aggiornate sull'azione del Parlamento europeo le considerazioni di Schulz sulle prospettive concrete di sviluppo del processo di integrazione europea costituiscono l'unico punto debole del suo lavoro, poiché si limitano a registrare l'attuale fase di profonda crisi della Comunità, senza inserire adeguatamente nel quadro le tendenze evolutive messe in moto dall'elezione diretta del Parlamento europeo. Ciò precisato, si deve osservare che nel quadro della battaglia per la rifondazione istituzionale della Comunità potrà avere un peso molto importante ai fini di un suo esito positivo in Francia — il paese in cui si giocheranno le sorti dell'intera impresa e dove, non va dimenticato, all'epoca della battaglia perduta per la CED il fantasma del pericolo egemonico tedesco fu il principale cavallo di battaglia dei nemici della costruzione europea — l'emergere a Bonn di chiare indicazioni di distacco dalla attuale linea ufficiale sulla questione tedesca. Nella misura in cui le proposte di Schulz saranno in grado di suscitare un ampio e produttivo dibattito in Germania sui limiti di tale linea — e qui sarà decisivo l'impegno politico e culturale dei federalisti tedeschi — ciò potrà contribuire in maniera non irrilevante a produrre sviluppi positivi a questo riguardo.

Sergio Pistone

(3) I primi due documenti sono pubblicati in S. PISTONE, *La Germania e l'unità europea*, Napoli, Guida 1978; il terzo (a cui fa riferimento positivamente lo Schulz) è pubblicato nel numero di settembre del 1980 dell'organo ufficiale dell'Europa-Union Deutschlands, *Europäische Zeitung*.

LA RIFORMA DEL CONSIGLIO: IL MODELLO DEL BUNDESRAT *

Introduzione.

In ogni discussione sulla riforma istituzionale della Comunità, uno degli aspetti più importanti e più delicati è il futuro del Consiglio. È infatti attraverso il Consiglio che i governi degli Stati membri partecipano al processo decisionale della Comunità ed è dalla composizione, dalle procedure e dai poteri del Consiglio che dipendono il grado di autonomia delle politiche comunitarie rispetto ai governi nazionali, la capacità della Comunità di fare qualcosa di più che raggiungere in ritardo compromessi basati sul minimo comune denominatore degli interessi nazionali. In breve, qui è messo in questione l'intero concetto di sovranità nazionale, e dal modo in cui questo problema viene affrontato dipenderà l'efficacia di qualunque riforma della Comunità.

La Commissione istituzionale del Parlamento europeo, nel corso dell'elaborazione del progetto di Trattato per l'Unione europea ha preso in esame diverse opzioni, che andavano dalla proposta di una « Camera degli Stati » eletta dai Parlamenti nazionali fino a soluzioni che rinforzano semplicemente la struttura ed i poteri del Consiglio così come sono attualmente. Alla fine ha optato per una soluzione che si limita ad introdurre alcune modifiche all'attuale sistema, nella speranza che siano sufficientemente modeste da essere politicamente realistiche, ma abbastanza importanti da rappresentare un miglioramento significativo. Così facendo ha adottato un modello istituzionale che non si discosta molto da quello del Bundesrat della Repubblica Federale di Germania, modello che molti membri della Commissione dovevano avere in mente quando affrontarono il problema.

Il Bundesrat presenta una notevole somiglianza, sia per quanto riguarda la sua composizione, sia per quanto riguarda il suo metodo di lavoro e le sue procedure, con il Consiglio, anche così com'è attualmente. L'obiettivo di questa nota è di esaminare queste somiglianze (1), di identificare le differenze che consentono

(*) Questo articolo presuppone da parte del lettore un minimo di conoscenza delle istituzioni della Comunità.

(1) L'autore ringrazia i funzionari del Bundesrat incontrati in occasione di una visita di studio di funzionari del Parlamento europeo nel 1981, per le utili informazioni e spiegazioni fornite. In particolare vorrebbe ringraziare il dr. Ziller, Direttore del Bundesrat, il sig. Radershall, capo dell'ufficio di collegamento del Bundesrat con il Parlamento europeo, e il dr. Dietlein, cancelliere del Comitato di conciliazione.

alla RFG di funzionare come un vero sistema federale, mentre la Comunità è invischiata in alcuni dei peggiori aspetti del metodo intergovernativo, e di stabilire se le modifiche proposte dalla Commissione istituzionale sarebbero sufficienti ad ottenere un miglioramento duraturo.

Il Bundesrat: strutture e procedure.

Secondo la costituzione della RFG, i governi dei Länder (Stati) non sono solo responsabili nelle proprie aree di competenza (educazione, polizia, ecc.), ma anche per l'attuazione e per l'esecuzione delle leggi federali. Per questa ragione, e anche perché i padri della costituzione speravano di evitare l'emergere di un forte governo centrale (2), il Bundesrat è stato creato come organo attraverso cui i Governi dei Länder « partecipano all'attività legislativa e all'amministrazione federali » (art. 50 della Costituzione). Non è una vera e propria seconda camera, e non fa parte di un « Parlamento » diviso in due camere come nella maggior parte dei sistemi parlamentari bicamerali. Tuttavia è un organo federale, i cui membri sono Ministri di un Land, e non un organo dei Länder. Perciò non è utilizzato per il coordinamento delle politiche dei Länder che è invece realizzato attraverso conferenze permanenti di ministri dei Länder stessi (ad esempio la conferenza dei ministri della cultura, che ha un segretariato permanente di dimensioni paragonabili a quello del Bundesrat). Anche nella Comunità europea, il Consiglio dovrebbe essere una istituzione comunitaria, che agisce entro un quadro legale prefissato. Tuttavia le due funzioni di prendere decisioni sulle politiche comuni in alcuni settori e di coordinare politiche indipendenti in altri non sono separate: il Consiglio le svolge entrambe. L'unica « conferenza permanente » di coordinamento delle politiche nazionali, formalmente distinta, è la Conferenza dei Ministri degli esteri che si occupa della cooperazione politica europea, e la separazione è dovuta a ragioni completamente diverse (3).

(2) K. VON BEYME in *The political system of the FRG*, Farborough, Gower, 1982, p. 159 osserva che quando fu redatta la costituzione, « non esisteva potere centrale in Germania » e « entrambi i poteri esistenti nel paese, le Potenze alleate ed i governi dei Länder », miravano ad istituire un sistema decentrato « non intralciato da un governo centrale ».

(3) La separazione sta comunque diventando incerta: per esempio la Dichiarazione solenne adottata al Vertice di Stoccarda il 19 giugno 1983 fa riferimento al « Consiglio e ai suoi membri » per tutte le questioni.

Proprio come il Consiglio il Bundesrat è composto da ministri che rappresentano il proprio governo. Analogamente, il voto è ponderato: cinque voti per i Länder più grandi, quattro per quelli di medie dimensioni e tre per i piccoli. Tali voti devono essere espressi in blocco. In teoria, essi corrispondono al numero di seggi attribuiti a ciascun Land in seno al Bundesrat, ma in pratica possono essere espressi da un singolo ministro. Spesso, così, ne è presente uno solo (quello interessato all'oggetto in discussione). Qualsiasi ministro del governo di un Land può rappresentarlo in seno al Bundesrat, sebbene di volta in volta non possano essere presenti come membri più rappresentanti di quanti siano i voti disponibili per il Land: quelli in eccesso sono considerati come osservatori.

Il Bundesrat si riunisce circa 15 volte all'anno — ogni tre settimane — di solito per una giornata (venerdì). Ordini del giorno anche molto pesanti vengono esauriti rapidamente. Essi sono preparati, il mercoledì precedente ogni seduta, da una riunione di funzionari, che individuano i punti sui quali esiste un accordo generale e quelli che richiedono ulteriore discussione. Solo questi ultimi sono affrontati durante la seduta (ciò è molto simile al sistema del COREPER con i suoi punti A e B). In seduta plenaria, prende la parola un solo rappresentante per ciascun Land (il ministro interessato), e, di solito, unicamente per i Länder coinvolti in un problema (per esempio, è improbabile che Berlino prenda la parola sul problema dell'acciaio). I dibattiti sono perciò brevi e puntuali. Essi sono pubblici (sebbene siano possibili anche sedute segrete: ve ne sono state solo due dal 1949), ma raramente trasmessi dalla televisione. Esiste in teoria la possibilità di sedute dedicate a interrogazioni al governo federale, ma è stata utilizzata solo sei volte dal 1949. Le decisioni al Bundesrat non sono prese a maggioranza semplice dei voti espressi ma a maggioranza assoluta. La maggior parte delle sue procedure risalgono a quelle praticate dal vecchio Bundesrat istituito nel 1871.

In seno al Bundesrat non esistono gruppi politici. I suoi membri presenziano e agiscono in rappresentanza del loro Land, esattamente come in seno al Consiglio della CEE presenziano e agiscono in rappresentanza dei rispettivi interessi nazionali. Länder con governi di diverso colore politico spesso votano insieme. Il Saarland (CDU, FDP) e il Mondrhein-Westphalen (SPD), per esempio, spesso votano insieme in difesa dell'industria dell'acciaio, così come Brema (SPD) e la Bassa Sassonia (CDU) sulla cantieristica. Atteggiamenti partitici emergono solo su questioni politi-

che molto importanti (4), ulteriormente complicate e dal fatto che in diversi Länder esistono diverse coalizioni, e che, in ogni caso, i partiti a livello del Land non sono sempre in accordo con i rispettivi partiti federali. In tal modo, il Bundesrat rappresenta genuinamente interessi regionali e non partitici, a differenza delle Camere degli Stati in molti altri sistemi federali. Ciò di nuovo rende il Bundesrat paragonabile al Consiglio, nel quale raramente emergono divisioni di partito o ideologiche: gli interessi nazionali costituiscono le principali linee di aggregazione e di scontro (5).

Il Bundesrat ha quattordici Comitati specializzati, ciascuno dei quali ha undici membri — uno per Land —, il che può portare alla conseguenza che la maggioranza politica sia diversa da quella dell'assemblea plenaria. Sebbene Ministri o Primi ministri possano farne parte, essi hanno la possibilità di mandare funzionari a sostituirli, con il risultato che i Comitati sono utilizzati per una analisi dettagliata dei problemi, da parte dei funzionari dei Ministeri dei Länder proprio come i gruppi di lavoro del Consiglio e il COREPER esaminano le proposte della Commissione. Le burocrazie dei Länder, attraverso questo ed altri meccanismi, sono state sempre più coinvolte nella preparazione e nell'esecuzione delle leggi federali (6).

Il personale proprio del Bundesrat è molto limitato (120 nel 1981 in confronto a 100 nel 1949!), in quanto il lavoro di ricerca e la preparazione sono effettuati dal personale dei ministeri interessati di ciascun Land. Il personale del Bundesrat svolge un ruolo istruttorio preminente soltanto nel settore della politica estera, dal momento che i Länder non hanno i ministeri corrispondenti.

Un altro parallelismo con il Consiglio sta nel fatto che i membri del Bundesrat possono partecipare e prendere la parola nelle sessioni plenarie e nelle riunioni delle Commissioni del Bundestag

(4) Si veda anche l'analisi di GERHARD LEIBHOLZ e DIETER HESSELBERGER, « Bundesrat und Parteiensystem » in *Der Bundesrat als Verfassungsorgan und politische Kraft*, Neue Darmstädter Verlag, 1974.

(5) Tuttavia esse in qualche occasione si manifestano (per esempio nel caso della direttiva Vredeling). Prima del Vertice di Atene del dicembre 1983, inoltre si erano svolti incontri dei capi di governo sia socialisti che democristiani.

(6) Ciò si è verificato a tal punto che alcuni osservatori considerano le votazioni del Bundesrat come la mera sanzione data a compromessi elaborati altrove. Si veda a questo proposito: J. FROWEIN, *Bemerkungen zu den Beziehungen des Bundesrates zu Bundestag, Bundesregierung und Bundespräsident*, Neue Darmstädter Verlag.

ed i membri del Bundestag possono rivolger loro delle interrogazioni.

Da quanto detto sopra, si può rilevare che nella sua forma il Bundesrat presenta notevoli somiglianze con il Consiglio. Passiamo ora ad esaminare i suoi poteri e le sue responsabilità.

Il Bundesrat: poteri e responsabilità.

Il Bundesrat ha due compiti principali: la partecipazione al processo legislativo federale (comprese le questioni di bilancio e la ratifica dei Trattati) e il controllo dell'esecutivo. Per il primo aspetto si trova in una situazione completamente diversa rispetto al Consiglio dei ministri della CEE, in quanto condivide il potere con il Bundestag, che di solito ha l'ultima parola, mentre il Consiglio condivide effettivamente il potere con il Parlamento solo sui problemi di bilancio. Per il secondo aspetto, si possono rilevare alcune evidenti somiglianze. Esaminiamo ciascun compito in dettaglio.

Potere legislativo.

Il processo legislativo della Germania Federale è il seguente: tutte le leggi vanno al Bundesrat prima di essere presentate al Bundestag. A questo stadio, il Bundesrat può definire la sua posizione sotto forma di una risoluzione che è trasmessa al Bundestag. Dopo che questo ha adottato la propria posizione, la legge ritorna al Bundesrat per una seconda lettura. Qui i suoi poteri sono diversi a seconda del tipo di legge: 1. Per le leggi riguardanti tasse o trattati internazionali o riguardanti direttamente i Länder è richiesto l'assenso del Bundesrat, cioè esso ha un diritto di veto ed una legge cade se non è accettata da entrambe le Camere. 2. Per tutte le altre leggi, il Bundesrat può solo fare obiezioni che possono essere superate dal Bundestag a maggioranza. Se l'obiezione nel Bundesrat è sostenuta da una maggioranza di due terzi, una analogia maggioranza è necessaria in seno al Bundestag.

La costituzione, interpretata nella circostanza dalla Corte costituzionale (7) definisce in quale delle due categorie rientri ciascuna legge. Dal 1969, circa il 55% di tutte le leggi hanno richiesto l'approvazione del Bundesrat (8).

(7) Si veda in particolare la sentenza della Corte del 1974, B Verf GE37, 383.

(8) K. VON BEYME, cit., p. 163.

Quando le posizioni del Bundestag e del Bundesrat sono diverse, ciascuna delle parti può richiedere una riunione del Comitato di conciliazione (Vermittlungsausschuss). Esso è composto di 22 membri: uno per ciascun Land da parte del Bundesrat ed un ugual numero da parte del Bundestag, esattamente come nell'attuale procedura europea. La presidenza ruota ogni tre mesi tra Bundestag e Bundesrat. Indipendentemente dalle maggioranze particolari, qualora debba essere adottata una legge che rientri nella prima delle due categorie sopra menzionate, il Comitato di conciliazione deve elaborare compromessi accettabili sia per il Bundestag che per il Bundesrat.

Le riunioni del Comitato di conciliazione sono strettamente riservate e non viene pubblicata alcuna relazione dei suoi lavori. Si pensa che in questo stia la chiave del successo del Comitato, che, in una schiacciante maggioranza dei casi (9), riesce a raggiungere un compromesso accettabile per entrambe le Camere. È anche importante il fatto che i suoi membri sono di solito politici di grande esperienza. Ciononostante, spesso occorre che una legge sia rinviata al Comitato di conciliazione due o tre volte prima che risulti accettabile ad entrambe le camere e non vi sono limiti di tempo ai lavori del Comitato.

Controllo.

Il ruolo del Bundesrat nel controllo dell'esecutivo deriva dal fatto che la legislazione federale viene di solito applicata dai Länder, proprio come la legge della Comunità è applicata dagli Stati membri. L'articolo 80 della Costituzione specifica che per la maggior parte delle leggi, il governo federale può agire solo con il consenso del Bundesrat. Inoltre, il governo tende spesso a basarsi sul parere dei comitati del Bundesrat, in quanto non ha esperienza nell'amministrazione di alcuni settori. Sebbene si possano avere esitazioni a spingere troppo oltre l'analogia, esiste qui un chiaro parallelismo con i numerosi articoli dei Trattati comunitari che richiedono l'approvazione del Consiglio per misure di natura sostanzialmente esecutiva, con quelli che consentono alla Commissione di agire solo con l'approvazione del Consiglio o addirittura con la procedura che consente al Consiglio di intervenire quando si trova in disaccordo. Il fatto che governi, nella loro veste esecutiva, possano agire solo sotto lo stretto controllo di una o l'al-

(9) In meno del 10% di tutti i casi non è stato raggiunto un accordo finale (*ibid.*, p. 164).

tra branca del legislativo non è senza precedenti. Questo non trasforma tale branca in un esecutivo aggiunto, ma ha importanti conseguenze sull'equilibrio di potere tra i differenti elementi — e quindi tra i diversi interessi — del sistema. Il sistema comunitario permette un fortissimo controllo sulle questioni esecutive da parte del Consiglio — e quindi da parte dei governi nazionali — ma si tratta sostanzialmente di una differenza di grado (anche se comunque importante).

Lezioni per la Comunità.

Il confronto, sia di forma che di contenuto, fra il ruolo del Bundesrat nel sistema di governo della RFG e quello del Consiglio della CEE, fatto nelle pagine precedenti, permette di eliminare diversi fattori spesso indicati come causa di paralisi nelle prese di decisioni della Comunità e suggerisce che sarebbero sufficienti due o tre modifiche nel sistema istituzionale della Comunità per trasformarlo in qualcosa di molto simile al modello tedesco, e quindi in un efficace sistema decisionale.

Tra i fattori spesso citati come causa di paralisi sono compresi il fatto che il Consiglio è composto da ministri che rappresentano il governo del loro Stato; l'ampio coinvolgimento di funzionari nazionali; l'obbligo di votare in blocco; ed il fatto che i ministri presenti cambiano continuamente a seconda della materia in discussione. L'esempio del Bundesrat dimostra che nessuno di essi costituisce un ostacolo alla presa di decisioni.

I due o tre cambiamenti che sarebbero sufficienti sono: 1) il voto a maggioranza in seno al Consiglio su tutte le materie con limiti di tempo prefissati; 2) la partecipazione al potere legislativo (comprese le ratifiche e il bilancio) assieme al Parlamento (la «codecisione»); e, sebbene forse in misura minore, 3) il rafforzamento dell'autonomia esecutiva della Commissione.

Naturalmente queste modifiche puramente istituzionali, di per sé stesse, non sarebbero sufficienti a trasformare la Comunità in uno Stato federale classico. Per questo sarebbe necessario un ampio aumento delle sue competenze, del suo bilancio e dell'ampiezza dell'ambito delle sue attività. Ed infatti, le proposte del Parlamento per il nuovo Trattato si concentrano tanto su questi aspetti quanto su quelli puramente istituzionali. Tuttavia la nostra preoccupazione riguarda qui unicamente le procedure di decisione (la cui efficacia è certamente un prerequisito per un allargamento delle competenze).

Il voto a maggioranza in seno al Consiglio su tutti i problemi sarebbe forse il passo più importante per consentire alla Comunità di lavorare più efficacemente. L'effetto soffocante della pratica dell'unanimità è stato descritto in innumerevoli articoli. Il voto a maggioranza può non richiedere una maggioranza semplice, come dimostra la norma che richiede una maggioranza assoluta in seno al Bundesrat. Nel caso della Comunità, sarebbe opportuno il ricorso a livelli di maggioranza diversi a seconda del problema in esame.

Per quanto riguarda il processo legislativo della Comunità, sarebbe sufficiente che fosse richiesto l'assenso del Parlamento europeo per l'adozione della legislazione comunitaria, perché la Comunità venisse a trovarsi nella stessa posizione costituzionale che si verifica nella RFG per la prima delle due categorie di leggi (quelle per le quali è necessario l'assenso sia del Bundesrat che del Bundestag). Verrebbe così ad acquistare rilievo l'attuale procedura di conciliazione (mentre oggi è carente in quanto è diritto di una delle due parti — il Consiglio — dichiararla chiusa e adottare la posizione finale) e potrebbe essere applicata in tutti i campi.

La procedura usata nella RFG per la seconda delle categorie di leggi summenzionate (quelle in cui il Bundesrat può solamente obbligare il Bundestag a prendere una seconda decisione con una maggioranza più elevata), sebbene non priva di equivalente nella procedura comunitaria riguardante la parte non-obbligatoria del bilancio, rappresenterebbe un cambiamento troppo profondo nella procedura legislativa della Comunità, che difficilmente sarebbe accettata.

Il rafforzamento dell'autonomia esecutiva della Commissione sarebbe il terzo cambiamento che contribuirebbe a mettere la Comunità in una situazione analoga a quella della RFG. Come il Governo federale tedesco, la Commissione è responsabile davanti alla camera « bassa », sebbene possa essere obbligata a dimettersi solo con una maggioranza di due terzi. La sua nomina, però, non è soggetta all'approvazione del Parlamento europeo. È nominata dagli Stati membri, collettivamente, ed in pratica da ciascuno di essi individualmente per quanto riguarda i propri membri. Chiamamente, una procedura che richieda la designazione di una équipe veramente collettiva e soggetta all'approvazione da parte del Parlamento rafforzerebbe sia l'indipendenza della Commissione, sia la sua responsabilità politica. Ciò, tuttavia, potrebbe essere di secondaria importanza rispetto all'effetto sulla Commissione del voto a maggioranza e della codecisione: essa avrebbe una libertà molto maggiore di muoversi e di appoggiarsi a maggioranze senza più

bisogno di formulare sue proposte sulla base del minimo comun denominatore accettabile per i governi nazionali. Similmente, una maggior autonomia nel decidere o nel mettere in esecuzione i regolamenti senza dover costantemente e dettagliatamente rendere conto al Consiglio — cosa che caratterizza le attuali procedure — rappresenterebbe certamente un passo avanti, ma non deve necessariamente essere troppo estesa, come è dimostrato dalle disposizioni tedesche sopracitate (10) che subordinano l'azione del Governo federale in tali ambiti all'approvazione del Bundesrat.

La tesi che queste tre misure — voto a maggioranza, codecisione e, in misura minore, rafforzamento dell'esecutivo — siano sufficienti a trasformare le procedure decisionali della Comunità può essere illustrata considerando quale sarebbe la situazione tedesca se venissero applicate in tali campi le procedure comunitarie. Immaginiamo che la decisione finale su tutte le leggi della RFG fosse presa dal Bundesrat, mentre il Bundestag potesse solo esprimere il suo « parere »; che non ci fosse limite di tempo alle discussioni e che i governi dei Länder agissero in base al gentlemen's agreement di prendere le decisioni in seno al Bundesrat solo all'unanimità. In una simile situazione, il governo federale diverrebbe immediatamente prigioniero dei governi dei Länder — tanto più se fosse nominato da loro — e sarebbe in grado di agire solo alla velocità del più reticente dei Länder. Il potere tornerebbe, de facto, ai governi dei Länder anche nelle questioni soggette alla competenza federale. Le elezioni per il Bundestag offrirebbero agli elettori ben poche possibilità di influenzare la politica.

Le proposte del Parlamento europeo.

Si può dire che il progetto di nuovo Trattato del Parlamento europeo, elaborato dalla sua Commissione istituzionale, preveda cambiamenti della struttura della Comunità nella direzione che la analisi del modello del Bundesrat indica come necessarie?

Sulla base delle due o tre modificazioni presentate nelle pagine precedenti come sufficienti a trasformare la Comunità in una struttura di efficienza paragonabile a quella della RFG, si può rilevare che tutte e tre sono incluse nelle proposte del Parlamento. Anzi, esse sono l'essenza di tali proposte, in quanto le altre modifiche istituzionali sono di minor rilevanza.

In primo luogo il voto a maggioranza è stabilito entro limiti di tempo fissati. Sebbene gli Stati membri siano autorizzati, per un periodo transitorio, a posporre il voto invocando un interesse

(10) Art. 80.2 della costituzione.

nazionale vitale, ciò cesserebbe dopo dieci anni, ad eccezione di quanto riguarda gli aspetti politici e diplomatici della politica estera. La clausola riguardante i limiti di tempo può di fatto precludere agli Stati membri la possibilità di raggiungere di nuovo il gentlemen's agreement di non mettere una questione ai voti quando uno Stato membro ha delle riserve.

In secondo luogo per l'approvazione delle leggi è richiesta la codecisione. I dettagli della procedura sono un po' diversi da quelli della procedura Bundesrat-Bundestag per le leggi che richiedono l'assenso del Bundesrat, ma le caratteristiche essenziali sono le stesse: l'assenso, o almeno, la non-opposizione di entrambe le camere e la previsione di un Comitato di conciliazione che elabori i necessari compromessi. In caso di fallimento della conciliazione, però, le due procedure differiscono in modo sostanziale: nel sistema tedesco il processo di conciliazione continua finché non viene raggiunto un compromesso accettabile per entrambe le parti. Nel progetto di Trattato del Parlamento, è prevista una seconda lettura nella quale il Parlamento può approvare il testo nella versione adottata dal Consiglio oppure approvare, a maggioranza assoluta, gli emendamenti proposti dalla Commissione. Il testo può essere allora respinto dal Consiglio a maggioranza qualificata. Questo complesso insieme di disposizioni implica che o il Consiglio e il Parlamento giungono alla fine ad un accordo (nel qual caso abbiamo ancora codecisione) oppure può essere approvato un testo sul quale concordano il Parlamento e la Commissione, purché sostenuto in Consiglio da una minoranza abbastanza forte da impedirne la bocciatura a maggioranza qualificata. In quest'ultimo caso non abbiamo più vera codecisione, ma esistono sufficienti salvaguardie. Inoltre, questo caso si verifica alla fine di una procedura abbastanza lunga da essere ritenuta eccezionale.

In terzo luogo, l'autonomia della Commissione come organo esecutivo è rafforzata. È infatti specificato che l'esecuzione dei regolamenti e delle decisioni sia compito della Commissione e sia semplicemente notificata al Consiglio e al Parlamento. Abbiamo visto sopra che ciò non è strettamente necessario, come dimostrato dal funzionamento dell'articolo 80.2 della costituzione della RFG, sebbene sia certamente auspicabile l'eliminazione di alcuni degli attuali eccessi della procedura comunitaria sotto questo aspetto. Più importanti sono le proposte per la nomina di una nuova Commissione. La durata normale del suo mandato sarebbe di cinque anni e una nuova Commissione dovrebbe essere nominata dopo ogni elezione europea attraverso una procedura che implica la designazione del suo Presidente da parte del Consiglio europeo, la scelta da parte del Presidente dei membri e del programma ed

un voto di fiducia da parte del Parlamento che le consente di insediarsi. Tale procedura stabilirebbe un legame fra le elezioni europee e la formazione di una nuova commissione e richiederebbe che quest'ultima si assicurasse una maggioranza parlamentare per insediarsi. Il ruolo di « Capo dello Stato », nel designare il Presidente della commissione, è svolto qui dal Consiglio europeo. Il Presidente della commissione ha una notevole libertà nella scelta dei suoi collaboratori e nell'assegnare i portafogli. La procedura è diversa da quella della RFG perché il voto riguarda la Commissione nel suo complesso e il suo programma, mentre nella RFG esso riguarda solo il Cancelliere. Ciò non costituirebbe una differenza sostanziale perché il Cancelliere tedesco deve comunque aver stabilito qualche tacito accordo sulla composizione del ministero e sul programma se vuole assicurarsi il voto di fiducia. Una differenza più sostanziale sta nel fatto che, a differenza del Bundestag, il Parlamento non ha la possibilità di votare per un proprio candidato, qualora rifiutasse quello proposto dal « Capo dello Stato » (11). Ciò riflette il desiderio di garantire, attraverso il Consiglio europeo, un ruolo diretto agli Stati membri e rappresenta una differenza importante, seppur non cruciale, rispetto al sistema della RFG.

Nel complesso, quindi, le proposte del Parlamento per un nuovo Trattato sembrano includere le tre modifiche essenziali, necessarie per permettere all'Unione europea di agire come sistema decisionale efficace, democratico e quasi-federale. Le altre modifiche istituzionali proposte dal Parlamento (designazione di un ministro permanente per guidare ciascuna delegazione nazionale nel Consiglio, designazione dei membri della Corte di giustizia per metà da parte del Parlamento e per metà da parte del Consiglio, specificazione dei compiti del Consiglio europeo, ecc.), sebbene non prive di significato, sono di secondaria importanza. Naturalmente, le proposte del Parlamento vertono altrettanto, se non maggiormente, sull'aumento delle competenze, delle finanze e delle attività della Comunità di quanto non facciano sul miglioramento della sua capacità decisionale. Tuttavia, possiamo affermare, per quanto riguarda quest'ultima, che, basando le sue proposte sul modello del Bundesrat, il Parlamento è sulla strada giusta.

Richard Corbett

(11) Nella RFG questo è possibile in ultima istanza, se il candidato proposto non ha ottenuto la maggioranza assoluta. Tuttavia se nemmeno il candidato del Bundestag ottiene la maggioranza assoluta, il capo dello Stato non è obbligato ad accettarlo, ma può indire nuove elezioni (Art. 63 della Costituzione).

THUROW E IL PROBLEMA DELL'EQUITÀ

In un libro recente L. Thurow sottolinea come « la nostra società ha raggiunto lo stadio in cui deve cominciare a prendere decisioni esplicitamente eque se vuole progredire » (1). In altre parole, non solo non vi è contrasto fra equità ed efficienza, ma proprio lo sviluppo economico presuppone un'accresciuta uguaglianza nella distribuzione del reddito (2). Se gli obiettivi equitativi che la maggioranza della popolazione ritiene accettabili non sono realizzati, si rafforza la degenerazione corporativa della società. La situazione di potere che ne consegue rende impossibile un efficace controllo del processo economico. I contrasti di interesse, che non vengono risolti attraverso decisioni politiche, sono alla fine mediati tramite l'inflazione (3).

Si deve — e si può — trovare un'alternativa. Negli Stati Uniti i guadagni del 20% con redditi più elevati della popolazione maschile bianca occupata sono cinque volte più elevati di quelli del 20% con i redditi più bassi, ma per il resto della popolazione il rapporto è di 27 a 1. Nello stesso tempo non si manifesta alcun disincentivo al lavoro per i maschi bianchi; al contrario, essi sono fortemente motivati a promuovere lo sviluppo economico, cercando di elevare il loro status grazie al rafforzamento della posizione sul mercato dell'organizzazione sociale in cui operano. Ma le disuguaglianze esistenti provocano una continua rincorsa retributiva da parte degli altri settori meno avvantaggiati

(1) THUROW L.C., *The Zero-Sum Society. Distribution and Possibilities for Economic Change*, New York, Penguin Books, 1981; trad. it., *La società a somma zero*, Il Mulino, Bologna, 1981, p. 268.

(2) Su questo punto si veda anche, dello stesso A.: *Equity, Efficiency, Social Justice and Redistribution*, in OECD, *The Welfare State in Crisis*, Paris, 1981, pp. 137 segg.

(3) A nostro avviso l'analisi di Thurow si basa su questa struttura logica: 1) efficienza = economicità, 2) il grado alto o basso di economicità si manifesta come un fatto economico, ma ha causa politica, 3) controllo del processo economico = politica che rende ottimale l'uso delle risorse, cioè che consente l'espressione di tutto il potenziale economico, 4) non basta distinguere le politiche, bisogna anche distinguere le situazioni politiche, nel senso che ci sono situazioni politiche che consentono, o non, politiche economiche adeguate, che provocano necessariamente, o non, un uso parassitario (non economico) delle risorse, 5) le situazioni di potere si diversificano perché possono avvicinarsi a, o distaccarsi da, il polo della volontà generale o il polo della prevalenza della volontà particolare, 6) la mancanza di equità (del livello di equità sentito come giusto nell'ambito di una cultura vivente) è uno dei fattori che spostano la bilancia del potere dal polo della volontà generale a quello della volontà particolare.

della forza lavoro. Ne seguono effetti di slittamento salariale, che alimentano l'inflazione. La prima conclusione raggiunta da Thurow è quindi che « le nostre finalità generali di equità dovrebbero consentire la creazione di una distribuzione dei guadagni per tutti tale da non risultare più iniqua di quella che esiste ora per i maschi bianchi a pieno impiego » (p. 277), ossia con uno scarto massimo di cinque a uno.

Un secondo punto segue da questa analisi, con riferimento alla tassazione e in particolare all'imposta progressiva sul reddito. « Il grado appropriato di equità verticale dipende da quanto ci si avvicina ad un'equa distribuzione delle retribuzioni di mercato. Se raggiungessimo una distribuzione conforme a quella sopra proposta, un sistema fiscale proporzionale sarebbe adeguato. Finché non abbiamo raggiunto una distribuzione dei guadagni operata dal mercato, ma equa, il sistema fiscale dovrebbe avere un'impostazione tale da spostare la struttura delle retribuzioni di mercato verso la distribuzione dei redditi, al netto dell'imposta, che viene ritenuta equa » (p. 286). Così l'imposta progressiva sul reddito trova la sua giustificazione nella divergenza fra la distribuzione effettiva del reddito e quella ottimale e può essere utilizzata per avvicinarsi alla seconda in quanto il mercato non riesce a raggiungere l'obiettivo senza interventi correttivi. Ma se una politica dei redditi ex-ante riesce a correggere le disuguaglianze nelle retribuzioni originate dal mercato, può essere introdotta un'imposta proporzionale sul reddito con aliquota costante o un'imposta con una progressività molto debole, dato che gli obiettivi equitativi — quali sono accettati dalla maggioranza della popolazione nella fase attuale dello sviluppo sociale — vengono ora realizzati attraverso un altro strumento. In questo caso la tassazione diretta deve garantire una discriminazione ottimale del reddito a seconda della fonte — in primo luogo se da lavoro o da capitale, dato il diverso grado di sacrificio necessario per guadagnare un salario o un reddito da capitale — ovvero a seconda dell'impiego (per esempio, concedendo un trattamento preferenziale al reddito risparmiato e investito in determinati settori definiti di alta priorità dalla politica economica).

Un altro punto, che emerge dall'analisi di Thurow della crisi che colpisce le moderne società industriali, si riferisce al problema della disoccupazione. L'economia, così come è strutturata dopo l'affermarsi della rivoluzione post-industriale, non è in grado attraverso il libero gioco delle forze di mercato di provvedere un lavoro a tutti coloro che lo richiedono, né può risolvere il problema attraverso un aumento della domanda effettiva diretta verso i prodotti industriali o altri servizi. Per realizzare

un piano volto a garantire la piena occupazione è necessaria una decisione politica. Questa deve essere in primo luogo una responsabilità del governo. « L'unica soluzione consiste nel creare un settore socializzato dell'economia che abbia lo scopo di fornire occasioni di lavoro a tutti quelli che lo cercano, ma che non riescono a trovarlo altrove » (pp. 284-285). Un programma di lavoro garantito deve possedere molteplici caratteristiche per conseguire gli obiettivi che gli sono assegnati. In primo luogo, non può essere un programma di occupazione ai tassi di salario minimo. L'obiettivo è di garantire a tutti una gamma di opportunità di lavoro equivalente a quelle disponibili per i maschi bianchi. In secondo luogo, il programma non deve essere limitato, ma deve fornire lavoro a chiunque voglia lavorare, senza ulteriori condizioni. In terzo luogo, il programma non deve essere visto come una misura temporanea di lotta alla recessione, ma come una caratteristica permanente di una società industriale moderna.

Le indicazioni politiche che emergono da questo libro possono forse essere considerate irrealistiche da chi si ritiene legato a un solido pragmatismo, specialmente nella fase congiunturale attuale, caratterizzata dall'avvio dell'espansione dopo un periodo di tre anni di inflazione accompagnata da una profonda recessione produttiva. Ma proprio la stagflazione è in larga misura determinata dall'incapacità delle moderne società industriali di affrontare efficacemente i problemi dell'equità. Gruppi sociali, dotati di un forte potere monopolistico sul mercato, combattono aspramente per la distribuzione del reddito nazionale e in conseguenza il governo sta perdendo il controllo del processo economico. Parallelamente, nelle condizioni di anarchia che prevalgono a livello internazionale, alcune regioni e paesi diventano sempre più forti, mentre altri sono duramente colpiti dalla stagnazione. I problemi di equità — sia a livello nazionale che internazionale — risultano così di grande attualità e la ripresa economica non si può consolidare se essi non vengono risolti, conseguendo non solo un'equa distribuzione del prodotto nazionale fra gli individui, ma anche un livello meno sperequato di reddito pro-capite fra regioni e paesi diversi.

* * *

Lo stesso obiettivo che Thurow indica per la distribuzione del reddito fra gli individui — un rapporto di cinque a uno fra il venti per cento di popolazione rispettivamente con redditi più bassi e più elevati — deve essere perseguito a livello internazionale fra i diversi paesi. Dato il divario di reddito esistente fra i

paesi poveri e i paesi industrializzati (4), è del tutto evidente che questo obiettivo può essere realizzato soltanto nel lungo periodo. Ma una politica adeguata deve essere avviata subito, con un « Piano Marshall » europeo per il Terzo mondo (5), capace di rendere effettiva la domanda potenziale che esiste in questi paesi. In effetti a livello internazionale i postulati della politica keynesiana sono ancora ben fondati. Se l'obiettivo perequativo a livello internazionale non è realizzato, viene alimentata una situazione di potere che rende impossibile il controllo dell'economia mondiale e quindi il conseguimento della profonda riconversione produttiva che la rivoluzione post-industriale rende improcrastinabile. L'anarchia internazionale travolge così le possibilità di uno sviluppo equilibrato dell'economia mondiale.

Anche in Europa deve essere attivata una politica economica volta a realizzare al contempo uno sviluppo stabile e una più perequata distribuzione delle risorse all'interno della Comunità. Da questo punto di vista risulta prioritario un aumento delle dimensioni del bilancio CEE, in modo tale che possano essere rafforzate le politiche più redistributive — ad esempio, la politica regionale e la politica sociale — e nuove politiche possano essere attivate. Ma la necessità di finanziare un più ampio bilancio deve rappresentare l'occasione per introdurre fonti di entrata di carattere più progressivo. A questo fine può essere adottata l'imposta sul reddito, con un semplice espediente. In primo luogo, l'ammontare complessivo che deve essere coperto con questa fonte di entrata dovrebbe essere distribuito fra i diversi paesi membri sulla base della quota del reddito nazionale di ciascun paese sul reddito totale europeo; quindi l'ammontare di risorse dovute da ciascuno Stato membro al bilancio comunitario verrebbe modificato applicando un coefficiente di progressività, dato dal rapporto fra il reddito pro-capite di quel paese e il reddito medio pro-capite europeo. In questo modo i paesi ricchi pagherebbero di più e i più poveri di meno. Quanto ogni paese deve pagare al bilancio CEE verrebbe infine distribuito sui suoi cittadini sulla base della scala di progressività che regola il suo sistema di imposizione sul reddito.

(4) Fra il reddito pro-capite degli Stati Uniti e il reddito medio dei paesi africani più poveri il rapporto attuale è di venti a uno. Pur essendo modesto rispetto ad un puro standard ideale, il conseguimento dell'obiettivo indicato è in realtà tutt'altro che facilmente conseguibile. Va pure detto che esso produrrebbe anche un effetto molto positivo sull'intera economia mondiale.

(5) Su questo punto si veda: MONTANI G., « L'unità europea e l'emancipazione del Terzo mondo », *Il Federalista*, 1980, p. 128.

Un forte incentivo per la redistribuzione verrebbe introdotto nel sistema fiscale della Comunità con questo schema, dal momento che il contributo dei paesi più ricchi al bilancio europeo diminuirebbe al ridursi delle divergenze nei redditi pro-capite. Al limite, se venisse raggiunta una completa perequazione, il bilancio sarebbe finanziato — insieme alle altre risorse — da una imposta sul reddito con aliquota proporzionale. È facile vedere qui un altro punto di contatto con l'analisi di Thurow. Anche all'interno di ogni paese l'imposta progressiva sul reddito è giustificata soltanto dall'esistenza di ampie disegualianze nella distribuzione del reddito. Se un'efficace politica dei redditi è gestita correttamente, questa necessità viene meno e un'imposizione proporzionale o con un'aliquota moderatamente progressiva può essere adottata.

Il compito da perseguire a livello europeo è quindi costituito dalla gestione di una politica economica globale, capace di realizzare uno sviluppo stabile, e dai trasferimenti di risorse necessari per livellare i punti di partenza per le regioni meno prospere, ancor di più nella prospettiva dell'allargamento (6). È invece a livello nazionale che deve essere promossa un'efficace politica del benessere. Se un'equa distribuzione regionale delle risorse — ponendo come obiettivo provvisorio un rapporto 5/1 fra le regioni più ricche e più povere — garantisce una base di consenso adeguata per una efficace politica economica comune di stabilizzazione e di sviluppo del reddito, la redistribuzione delle risorse fra gli individui e le altre misure proprie del welfare state possono essere sostenute soltanto ai livelli inferiori di governo, caratterizzati da un grado maggiore di solidarietà sociale. Ogni paese membro della Comunità deve quindi scegliere il grado di progressività per l'imposizione sul reddito che meglio si adatta alla struttura della funzione del benessere sociale che lo caratterizza. E, parallelamente, per conseguire la distribuzione dei redditi individuali prefissata, deve avviare un'efficace politica dei redditi, assistita dalle misure necessarie di controllo dei pezzi (7). Così,

(6) Oggi il rapporto fra il reddito pro-capite della regione più ricca e della regione più povera all'interno dell'Europa è maggiore di dieci a uno. La regione più povera ha un reddito pro-capite pari solo a un quarto del reddito medio della Comunità.

(7) Il controllo dei prezzi non deve essere concepito in termini burocratici, ma come intervento conforme per far funzionare efficacemente il mercato, superando così gli ostacoli e le rigidità determinate dal consistente grado di monopolio di cui beneficiano le imprese industriali. Un controllo effettivo del processo economico presuppone quindi non soltanto una reale politica dei redditi, ma anche un freno al potere delle imprese di manipolare i prezzi.

fissando un obiettivo adeguato per la distribuzione dei redditi — ad esempio, mirando a conseguire un rapporto di cinque a uno —, si restituisce alla collettività un controllo effettivo del processo economico, in un mondo caratterizzato in larga misura da contrasti fra gruppi sociali dotati di potere.

In definitiva, per realizzare gli obiettivi perequativi indicati da Thurow, da cui dipende in ultima istanza la ripresa di una fase di sviluppo equilibrato, è necessario favorire un'evoluzione del sistema politico a livello mondiale verso un tipo di organizzazione federale che consenta, secondo la classica definizione di Wheare, l'unità nei settori dove è necessaria e al contempo l'indipendenza delle parti che lo compongono. Così, a livello mondiale, dove il grado di unità possibile è ancora molto limitato, occorre attivare una politica di sostegno allo sviluppo dei paesi del Terzo mondo; e l'Europa potrebbe contribuire a questo risultato avviando subito, nel quadro della convenzione di Lomé, una politica keynesiana per rendere effettiva la domanda potenziale dei paesi associati. Ma soprattutto, l'Europa può favorire l'evoluzione verso l'unità a livello mondiale portando all'esito federale il processo di unificazione politica, che nel vecchio continente è già più avanzato che nel resto del mondo.

In questo modo si potrebbe realizzare un'efficace divisione dei compiti nella gestione della politica economica, attribuendo al livello europeo la definizione delle linee generali della politica economica e dei trasferimenti di risorse indispensabili per garantire la perequazione del livello del reddito fra i paesi della Comunità e quindi per assicurare la coesione dell'unione; mentre al livello nazionale — e ai livelli ancora inferiori di governo — verrebbe attribuito il compito di realizzare, con le politiche redistributive e con la politica sociale, gli obiettivi propri del welfare state. Nella federazione si avrebbero così due livelli statali, e quello europeo sarebbe sottratto alle pressioni corporative. In questo modo sarebbe possibile da un lato evitare che la degenerazione corporativa dello stato assistenziale — inevitabile dove è possibile rafforzare il consenso con un aumento della spesa pubblica, anche finanziata in disavanzo — precluda un controllo efficace del processo economico e, d'altro lato, che le conquiste del welfare state vengano vanificate nel tentativo — privo di speranze — di riacquistare a livello nazionale il controllo del processo stesso.

Utili indicazioni si possono trarre dall'analisi di Thurow anche per quanto riguarda le politiche che mirano a ridurre il livello di disoccupazione. Un'Agenzia europea del lavoro, con una struttura caratterizzata da una pluralità di livelli, dalla comunità locale

al livello europeo (8), deve essere attivata con lo scopo principale di fornire un lavoro a tutti coloro che vogliono lavorare e non trovano opportunità di occupazione sul mercato. In questo modo la mobilità del lavoro può essere organizzata efficientemente al livello comunitario, tenendo conto delle necessità complessive dell'economia europea e, al contempo, delle condizioni regionali del mercato del lavoro. Naturalmente, il funzionamento di questa Agenzia europea del lavoro deve essere strettamente collegato con la realizzazione di una adeguata politica dei redditi e con una redistribuzione di risorse fra le regioni, dato che tutti sono strumenti della stessa politica volta a realizzare simultaneamente equità ed efficienza.

Se l'Europa sarà capace di affrontare in modo efficace questi problemi, potrà fornire la prova che la giustizia sociale può essere organizzata a livello internazionale con un legame federale che, mentre garantisce l'unità laddove è necessaria, rispetta al contempo l'indipendenza degli stati membri che conservano la possibilità di sviluppare le politiche più consone rispetto alle preferenze dei propri cittadini, senza interferire con il perseguimento degli obiettivi di stabilità e di sviluppo per l'economia nel suo complesso.

Alberto Majocchi

(8) Cfr. LEVI L., « Politica dell'occupazione e Agenzia europea del lavoro », *Il Federalista*, 1980, pp. 260 segg.

L'azione federalista

I RAPPORTI FRA POLITICA E CULTURA NELL'ESPERIENZA DEL MFE ITALIANO *

I

I movimenti che compongono l'UEF hanno concezioni non coincidenti per quanto riguarda i rapporti tra politica e cultura rispetto all'impegno federalista, e da queste diverse concezioni essi hanno tratto conseguenze diverse per quanto riguarda la loro organizzazione e il loro modo di essere in generale. Non possiamo quindi negare che ci troviamo di fronte, all'interno dell'UEF, a differenze marcate, che sono ormai radicate nella storia delle sue diverse componenti. Sarebbe perciò del tutto irrealistico pretendere di imporre dappertutto un modello unico. Un proposito del genere non produrrebbe altre conseguenze che quella — catastrofica — di disgregare la nostra organizzazione. In realtà bisogna che ognuno di noi rispetti l'esperienza degli altri, soprattutto perché in ciascuno dei nostri movimenti si sono prodotti miracoli di abnegazione e di devozione alla causa dell'unificazione europea che sarebbe sciocco e colpevole ignorare. E perché ciascuno dei nostri movimenti, al di là delle differenze che ci distinguono, rappresenta pur sempre, nel proprio paese, la pattuglia più avanzata nella lotta per l'unificazione europea. Ciò non toglie che sia utile confrontare i nostri punti di vista e chiarire le divergenze che esistono tra di noi perché ciascuna delle nostre organizzazioni,

* Si tratta del rapporto tenuto al Convegno di Landshut dell'11-12 novembre 1983.

pur avendo una identità definita che le viene da una storia ormai pluridecennale, è una realtà viva e aperta, e può trarre importanti stimoli dall'esperienza delle altre per evolvere e per migliorare la sua capacità di azione e di mobilitazione. Per questo bisogna discutere e migliorare la reciproca conoscenza. E vorrei a questo proposito esprimere il mio apprezzamento agli amici Krause, Wessels e Schwartz per aver preso l'iniziativa di questo incontro. Per quanto mi riguarda, il compito che mi propongo è quello di chiarire, nei limiti consentitimi dalla brevità del tempo di cui posso disporre, la concezione dei rapporti tra politica e cultura che fonda l'identità storica del MFE italiano.

II

L'idea che ha fondato l'identità storica del MFE in Italia è che quello dell'unificazione federale dell'Europa non è un problema di carattere esclusivamente politico-istituzionale e di rilievo soltanto regionale, ma è il problema politico-culturale decisivo della storia mondiale della seconda metà del XX secolo. In questo modo il progetto federalista assume lo stesso carattere globale dei progetti che hanno dato il loro senso alle grandi trasformazioni storiche dell'Europa del XIX secolo. I movimenti liberali, democratici e socialisti sono stati, nel secolo scorso, i promotori nello stesso tempo di grandi trasformazioni istituzionali e di grandi rivoluzioni culturali. Essi hanno affermato nuovi valori, hanno cambiato il linguaggio del dibattito politico, introdotto nuovi canoni di interpretazione della storia, fornito agli uomini gli strumenti culturali per pensare il futuro in un modo nuovo. Le grandi rivoluzioni della storia moderna sono avvenute allorché la cultura elaborata dall'ordine esistente non era più in grado di offrire agli uomini una visione dell'avvenire come marcia verso l'emancipazione dell'umanità, la liberazione dall'oppressione, l'affermazione della ragione. E l'effervescenza delle fasi storiche rivoluzionarie è spiegata dal fatto che la nuova cultura di cui gli agenti del cambiamento sono i portatori restituisce agli uomini, e ai giovani in particolare, la pensabilità dell'avvenire, cioè quella prospettiva senza la quale la politica degenera in un puro gioco di potere e allontana da sé le forze migliori della società.

III

Noi siamo convinti che la svolta federalista della storia mondiale abbia la stessa portata culturale. Il federalismo è diventato un movimento politico nel corso della 2ª guerra mondiale. Alcuni

uomini, traendo la loro ispirazione dall'opera politica di Kant e da quella dei federalisti inglesi e di Einaudi, compresero che la potenza distruttiva della guerra era ormai divenuta tale da dare al progetto filosofico di Kant l'attualità di un progetto politico concreto. Il federalismo nacque quindi in Italia — e da allora è sempre rimasto fedele alla sua ispirazione iniziale — come riflessione sulla pace e lotta per la realizzazione della pace. Esso si pone quindi, rispetto alla pace, nello stesso rapporto in cui il liberalismo, la democrazia e il socialismo si erano posti rispetto alla libertà, all'uguaglianza e alla giustizia sociale. In questa prospettiva la lotta per l'unificazione europea assume il significato di un episodio di un progetto storico ben più vasto: quello della realizzazione della pace perpetua attraverso la fondazione della federazione mondiale. La fondazione della federazione europea appare così come il primo passo del corso federalistico della storia mondiale. E questo suo significato è già espresso, anche se in modo embrionale, dal fatto che il segmento già trascorso del processo di integrazione europea, pur non avendo ancora realizzato l'unità federale dell'Europa, ha già avviato, grazie alla sola presenza di questo obiettivo, un'opera di pacificazione senza precedenti, facendo cessare definitivamente l'inimicizia storica tra la Francia e la Germania, che aveva insanguinato l'Europa per tutto il corso della storia moderna dopo l'unificazione tedesca.

IV

È questa la consapevolezza che ha costituito l'identità storica del MFE in Italia. Si trattava e si tratta di condurre una battaglia di trasformazione istituzionale che era ed è, nello stesso tempo, una battaglia per elaborare e affermare una cultura nuova: la cultura della pace, che deve far propria la parte non caduca del contenuto delle culture della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia sociale e superarle in una prospettiva più vasta. È così che si precisa il carattere di progetto culturale globale del federalismo che comporta, da un lato, la presa di coscienza del fatto che la pace non si può realizzare che attraverso il superamento della sovranità dello Stato e che, dall'altro, ci propone una sfida intellettuale ardua e affascinante: la revisione della concezione marxista della storia come storia della lotta di classe e il suo superamento nel quadro di una nuova concezione della storia come storia dell'avvento della pace (si tenga presente a titolo di esempio l'evidente *impasse* della storiografia tradizionale di fronte al problema dell'interpretazione del fascismo europeo); e l'elaborazione di nuovi modelli di società, la cui realizzazione verrebbe resa possibile dal superamento della

sovranità dello Stato: il che significa restituire agli uomini, e ai giovani in particolare, la capacità di pensare l'avvenire, di concepire la storia futura come storia della realizzazione di ciò che vi è nell'uomo di specificamente umano. È proprio questo che le ideologie liberale, democratica e socialista non sanno fare. Perciò, dopo essere state i grandi fattori spirituali di propulsione della storia europea del XIX secolo, esse sono oggi dei gusci vuoti, senza più potere di attrazione, né capacità di mobilitazione.

V

Che il problema della pace sia il problema cruciale del nostro tempo è dimostrato con grande evidenza dall'enorme risonanza che hanno in Europa le iniziative del movimento per la pace. Non si tratta qui di prendere posizione per o contro il movimento per la pace: fino a che una soluzione istituzionale al problema della pace non viene posta sul tappeto, tutti, nel dibattito che si sta svolgendo in Europa, hanno ragione e tutti hanno torto. Si tratta soltanto di constatare che, dalla fine della guerra, nessun problema ha avuto la capacità di provocare una mobilitazione popolare così vasta e impegnata. E non è un caso, perché è su di esso che si gioca il destino dell'Europa. Ma, se le cose stanno in questi termini, la scommessa decisiva è quella di riuscire a far prendere coscienza al movimento per la pace (e a tutti coloro che, pur non partecipando alle manifestazioni di piazza, sono consapevoli del pericolo mortale al quale l'Europa è esposta) che non vi è soluzione al problema della pace se non nel federalismo. Si tratta ancora una volta di un compito certamente politico, ma insieme anche culturale: portare il movimento per la pace e tutti coloro che vogliono la pace a far propria la cultura della pace.

VI

Ma la cultura della pace siamo noi che abbiamo la responsabilità di elaborarla. Non la si trova già fatta nei libri. La cultura ufficiale non mette in discussione la sovranità dello Stato. Essa è, obiettivamente, la cultura della guerra. Certo, la cultura della pace ha dei precursori: a cominciare da Kant fino ai federalisti inglesi e a Einaudi. Ma l'opera federalista di questi grandi pensatori è stata dimenticata, quasi rimossa dalla cultura della guerra. È nostro compito rimettere in valore il loro pensiero, continuarlo e approfondirlo.

VII

Tutte le grandi trasformazioni istituzionali e culturali si possono verificare in quanto obiettive modificazioni dei comportamenti degli uomini — di tutti gli uomini — le rendono possibili. E così, nelle fasi che precedono i grandi rivolgimenti storici, le contraddizioni si accumulano e il potere incontra difficoltà sempre maggiori nel suo tentativo di controllare una realtà che cambia e che gli sfugge. Ma quando la natura del mutamento che si prepara è così radicale da mettere in questione l'assetto di potere esistente, essa non è capita dal potere, il cui sforzo costante è quello di dominare una realtà nuova con gli strumenti, materiali e culturali, del passato. In realtà le grandi trasformazioni storiche non vengono mai dal potere. Perché esse abbiano luogo, bisogna che nasca una forza capace di assumersi in prima persona la responsabilità del mutamento e ne faccia la ragione della sua esistenza politica. È il nostro caso, e qui sta la grande difficoltà del nostro compito. C'è un passo del *Principe* di Machiavelli che ha un posto cruciale nel patrimonio culturale del MFE italiano. Vi si dice che « e non è cosa più difficile a trattare, né più dubbia a riuscire né più pericolosa a maneggiare, che farsi capo a introdurre nuovi ordini. Perché lo introduttore ha per nimici tutti quelli che delli ordini vecchi fanno bene e ha tepidi difensori tutti quelli che delli ordini nuovi farebbono bene. La quale tepidezza nasce, parte per paura dell'avversarii che hanno le leggi dal canto loro, parte dalla incredulità delli uomini: li quali non credono in verità le cose nuove se non ne veggano nata una ferma esperienza ».

VIII

È il nostro caso. Noi dobbiamo sapere che non ci possiamo attendere nulla dall'ordine esistente, cioè dall'ordine nazionale: né dal potere politico, né dal potere economico, né dai mezzi di informazione, né dalla cultura ufficiale. Il che significa che la condizione essenziale della nostra sopravvivenza in quanto federalisti (poiché potremmo sempre sopravvivere come agenzia di pubblicità della politica europea dei governi) sta nella nostra capacità di costituire noi stessi le basi della nostra influenza, di creare i nostri canali di informazione, di finanziare da soli la nostra organizzazione e soprattutto di elaborare noi stessi la nostra cultura. È, in una parola, l'esigenza primaria dell'autonomia politica, organizzativa, finanziaria e culturale. Qui sta il criterio fondamentale che ha guidato le scelte di base alle quali si deve far risalire la specificità della natura e della struttura del MFE.

È opportuno accennare brevemente, dapprima, al modo in cui la scelta dell'autonomia si è concretata per quanto riguarda i rapporti con i partiti, i criteri per la selezione e la formazione dei militanti e il finanziamento.

a) L'autonomia politica si manifesta attraverso il rifiuto da parte del nucleo di militanti che assicurano la direzione e la gestione del MFE di identificarsi con un qualsiasi partito nazionale. Noi non siamo che noi stessi: né di destra né di sinistra, né democristiani né socialisti, perché queste distinzioni appartengono all'ordine che vogliamo superare. Si deve comunque notare che è proprio questa posizione di indipendenza (compatibile del resto con eventuali alleanze tattiche) che ci ha permesso di instaurare e mantenere eccellenti rapporti di collaborazione con tutti i partiti democratici.

b) La selezione e la formazione dei militanti sono guidate dall'esigenza di evitare i condizionamenti che sarebbero imposti al Movimento da un apparato amministrativo pesante e costoso, che dipenderebbe inevitabilmente, per la sua sopravvivenza, da finanziamenti esterni. Per questo i nostri sono tutti militanti a mezzo tempo, con un lavoro che garantisce loro l'indipendenza economica, pur consentendo loro di disporre di abbastanza tempo libero per dedicarsi all'attività federalista. In questo modo la nostra organizzazione costa assai poco e noi siamo totalmente al riparo da qualunque tentativo di pressione o di ricatto da parte di qualunque forza politica o economica.

c) L'autonomia finanziaria ha comunque la sua istituzione specifica nell'autofinanziamento. Ogni giovane reclutato nel movimento sa che il lavoro federalista non gli procurerà mai danaro, ma che gliene costerà. Qui sta la base finanziaria della nostra indipendenza. Tutto ciò non ci impedisce, beninteso, di ricevere talvolta finanziamenti esterni, ma essi vengono utilizzati soprattutto per finanziare azioni specifiche, mentre la struttura permanente dell'organizzazione funziona grazie alle nostre « risorse proprie », il che ci consente, una volta di più, di essere al riparo da qualunque influenza.

IX

Ma, al di là di tutto questo, è l'autonomia culturale che fonda l'autonomia politica, organizzativa e finanziaria del Movimento. La sola motivazione, in assenza di quelle del potere e del danaro, che può spingere un militante a perseverare, talvolta per decenni, in un impegno spesso faticoso e difficile, è la consapevolezza del nostro insostituibile ruolo storico, di essere coloro che stanno

tracciando una via nuova, che hanno un punto di vista che consente loro di cogliere per primi nel loro vero significato le aspirazioni e i fermenti inarticolati della società civile del nostro tempo che gli altri non vedono, o vedono con un'ottica distorta. Si tratta di una consapevolezza eminentemente culturale. Per questo pensiamo che, anche per quanto riguarda il modo di vivere l'impegno federalista di ogni singolo militante, la politica e la cultura siano due aspetti inseparabili del nostro lavoro. Ciò significa — è bene ribadirlo ancora una volta — che sono i federalisti che devono fare loro stessi la loro cultura. Ed è per questo che ogni sezione del MFE in Italia si sforza di essere insieme un centro di agitazione politica e un centro di elaborazione culturale, nel quale conferenze, corsi di formazione, ecc. sono tenuti dagli stessi militanti. Né potrebbe essere altrimenti, poiché la cultura federalista è in formazione, e chi potrebbe farla se non i federalisti? Certo non gli accademici e gli altri esponenti della cultura ufficiale, che rappresentano la cultura del vecchio ordine e che, in quanto tali, non possono avere altra funzione che quella di fare da puntello al potere che esiste.

X

Questa figura di militante, insieme uomo d'azione e uomo di cultura, è l'ideale al quale si è ispirato il Movimento federalista in Italia per tutta la sua storia. Beninteso, come sempre accade, la realtà è rimasta, per molti aspetti, al di qua dell'ideale. Ma i modelli sono importanti nella vita di un movimento che si vuole rivoluzionario (anche se questa parola, nel caso del MFE, deve essere accuratamente depurata di ogni connotazione violenta). Io resto convinto che l'influenza che il MFE esercita in Italia si fonda sull'importanza che esso ha sempre attribuito alla selezione e alla formazione degli uomini. Mi si consenta di concludere con un'altra citazione di Machiavelli. Nei *Discorsi* egli si chiede se sia vero che il danaro è il « nervo della guerra ». E risponde che « non l'oro, come grida la comune opinione, (è) il nervo della guerra, ma i buoni soldati, perché l'oro non è sufficiente a trovare i buoni soldati, ma i buoni soldati sono sufficienti a trovare l'oro ». E i buoni soldati, nella lotta di oggi per la pace, si trovano soltanto se si è capaci di fare una cultura che apra una prospettiva nuova sull'avvenire dell'umanità.

Francesco Rossolillo

Il federalismo nella storia del pensiero

ALBERT EINSTEIN

Il federalismo ha ormai una lunga storia e una ricca tradizione culturale. Ma questa tradizione è largamente ignorata perché non si inquadra perfettamente negli schemi concettuali della cultura dominante, basata sulla accettazione inconsapevole della sovranità nazionale, e di conseguenza della guerra, come caratteristica inevitabile della realtà storica. Questo è il motivo per cui alcuni autori federalisti sono ora completamente dimenticati, mentre altri sono ricordati unicamente per la parte delle loro opere che non ha nulla a che fare col federalismo.

Questa sezione de Il Federalista si propone di riaffermare il valore di questa tradizione, sottoponendo all'attenzione dei lettori brevi scelte di passi tratti dalle opere di autori federalisti dimenticati o dalle opere federaliste dimenticate di note figure del mondo della cultura del passato.

Cominciamo con una di queste ultime, e non certo delle minori: Albert Einstein.

Einstein fu un infaticabile combattente per la pace. Egli fu sempre profondamente consapevole che pace e sovranità nazionale sono due termini incompatibili e che una lotta per la pace non può aver successo senza un radicale mutamento culturale. In un telegramma inviato il 23 maggio 1946 a parecchie centinaia di personalità americane per chiedere contributi a nome del Comitato d'Emergenza degli Scienziati Atomici, egli scriveva: « La liberazione della potenza dell'atomo ha cambiato ogni cosa fuorché il nostro modo di pensare, e così noi siamo trascinati verso una catastrofe senza precedenti ».

Il mondo non ha raccolto l'ammonimento di Einstein; le sue parole sono rimaste inascoltate sia dai politici, sia dagli intellettuali, sia dalla maggior parte degli uomini.

A O. Nathan ed a H. Norden va attribuito il merito di aver pazientemente raccolto e presentato gli scritti di Einstein testimoniando la sua attività a favore della pace (1). Nella introduzione, dopo aver ricordato il costante impegno pacifista del grande scienziato, Otto Nathan così prosegue: « Einstein era internazionalista di natura. Fino all'ultimo fu avversario tenace del nazionalismo e dello sciovinismo, ai cui eccessi attribuiva la responsabilità di molti mali del mondo. Condannava le frontiere politiche per la pericolosa divisione che operano tra gli uomini. In quanto scienziato, era impegnato in un campo che, più di ogni altro, è di necessità internazionale, anche se negli ultimi due decenni si è tentato più volte di imporre il segreto scientifico. Questa tendenza fu vivamente criticata da Einstein, che sempre auspicò, al contrario, una intensificazione delle relazioni culturali e scientifiche tra i paesi del mondo fin da quando, nel 1914, si batté per una Europa unita o quando, nel 1919, salutò con favore la fondazione della Lega delle nazioni e successivamente, nel 1945, quella delle Nazioni unite. Fu tuttavia un'altra considerazione a condurlo a sostenere la necessità della creazione di una organizzazione mondiale. Da tempo egli aveva compreso che il mantenimento della pace internazionale richiedeva una parziale cessione di sovranità da parte degli Stati nazionali a favore di una organizzazione internazionale. Questa doveva essere dotata delle istituzioni amministrative e giudiziarie indispensabili per riuscire a risolvere pacificamente i conflitti internazionali e doveva essere la sola cui fosse riconosciuto il diritto di conservare una forza militare: Einstein sperava che una tale organizzazione, in grado di mantenere la pace nel mondo, potesse nascere da una modificazione nel tempo prima del Patto della Lega delle nazioni, poi della Carta delle Nazioni unite. L'aumento del potere distruttivo delle armi moderne convinse Einstein a insistere con maggior forza sulla necessità di una adeguata organizzazione mondiale. La produzione della bomba atomica e il suo impiego sulle città giapponesi nel 1945 accrebbero l'intolleranza di Einstein nei confronti di azioni puramente simboliche per ottenere la pace. Mai egli aveva creduto che il disarmo graduale potesse essere una politica efficace contro la guerra, una politica che avrebbe portato

(1) O. NATHAN, H. NORDEN, *Einstein on peace*, Avenel Books, New York, 1981.

al disarmo generale e alla pace: uno Stato non può, nello stesso tempo, armarsi e rinunciare alle armi. Ma dopo il 1945, quando la possibilità di una guerra nucleare fece temere l'annientamento del genere umano, egli si rafforzò in questa convinzione e sempre più attivamente, negli anni del dopoguerra, si impegnò nei movimenti per un governo mondiale. Non pensava affatto al governo mondiale come a una istituzione che soppiantasse le funzioni primarie dei governi nazionali esistenti; esso doveva, invece, avere competenze ben definite limitatamente al problema del mantenimento della pace. Le interferenze nei confronti del potere sovrano degli Stati membri dovevano essere limitate a quelle strettamente necessarie per il mantenimento della sicurezza internazionale.

Certamente Einstein non avrebbe mai sostenuto la creazione di un organismo con potere illimitato al di là di quanto fosse specificamente e immediatamente necessario: fu fautore di una struttura centralizzata sovranazionale al solo fine di garantire la sicurezza internazionale. Per ogni altro verso egli fu uno strenuo assertore del decentramento » (2).

Nell'intento di offrire ai lettori un approccio al pensiero di Einstein, abbiamo scelto alcune pagine particolarmente significative, che illustrano i seguenti temi: le cause della guerra, la pace come organizzazione, la via verso la pace.

* * *

Le cause della guerra.

Egregio Dottor Freud

la Lega delle nazioni e l'Istituto internazionale di cooperazione intellettuale di Parigi mi hanno proposto di invitare chi io volessi a un franco scambio di vedute su un problema da me indicato: mi si offre così l'assai gradita occasione di sollecitare la Sua opinione su quello che, al momento attuale, mi pare essere il problema principale cui l'umanità si trova a far fronte. Il problema è questo: esiste un modo di liberare il genere umano dalla minaccia della guerra? Tutti sanno che, con il progresso della scienza, si tratta ormai di una questione di vita o di morte per la civiltà, così come noi la conosciamo; ma si sa anche che, malgrado lo zelo profuso, ogni tentativo di soluzione si è concluso con un miserevole fallimento.

(2) *Op. cit.*, pp. IX-X.

Inoltre, coloro cui spetta affrontare il problema per professione e in concreto sono sempre più consapevoli della loro impotenza a trattarlo e sono quindi ansiosi di conoscere il punto di vista di chi, assorbito nella ricerca scientifica, può guardare ai problemi del mondo in distanza prospettica. Quanto a me, l'oggetto consueto della mia indagine non mi offre alcun sussidio per una comprensione profonda dei meandri oscuri dell'umano volere e sentire. Così, a proposito del quesito postoLe, io posso solo tentare di render chiara la questione sul tappeto e, sgombrando il terreno dalle soluzioni più ovvie, cercare di offrire a Lei la possibilità di riversare sul problema la luce della Sua approfondita conoscenza della vita istintiva dell'uomo. Vi sono resistenze psicologiche, delle quali un profano può solo indistintamente congetturare l'esistenza, ma è assolutamente incompetente a comprenderne le interrelazioni o le manifestazioni inconsuete; ebbene, io credo che Lei saprà suggerire metodi educativi, più o meno al di fuori della prospettiva della politica, in grado di eliminare queste resistenze.

Essendo immune dal pregiudizio nazionalista, io, personalmente, vedo un solo, semplice modo di affrontare l'aspetto di superficie (ossia amministrativo) del problema: fondare, col consenso internazionale, un organismo legislativo e giudiziario per risolvere ogni conflitto che sorga tra Stati. E ogni Stato dovrebbe sottoscrivere l'impegno a conformarsi alle disposizioni impartite da questo organismo legislativo, ad appellarsi alle sue decisioni in ogni controversia, ad accettare incondizionatamente i suoi verdetti e a dar seguito a ogni provvedimento che il tribunale reputi necessario per l'esecuzione delle sue sentenze. A questo punto mi scontro con una difficoltà: un tribunale è una istituzione umana che è tanto più incline a tollerare che le sue sentenze siano snaturate da pressioni extragiuridiche, quanto più il potere di cui dispone è inadeguato a far rispettare i suoi verdetti. Questo è un fatto col quale dobbiamo fare i conti: diritto e potere vanno di pari passo; le decisioni di un tribunale si avvicinano alla giustizia ideale pretesa dalla comunità (nel cui nome e per il cui interesse i verdetti sono pronunciati) nella misura in cui la comunità stessa ha effettivo potere di esigere rispetto del proprio ideale di giustizia. Al momento, tuttavia, siamo ben lontani dall'aver un'organizzazione sovranazionale competente a emettere verdetti di incontestabile autorità e in grado di imporre un assoluto rispetto alla esecuzione degli stessi.

Dalle considerazioni precedenti discende questa affermazione assiomatica: la ricerca della sicurezza internazionale comporta, da parte di ogni Stato, la cessione incondizionata di una certa por-

zione della propria libertà d'azione — ossia della propria sovranità — ed è evidente che non vi è altra via possibile per conseguire questa sicurezza.

Scarso successo, tuttavia, ha coronato i tentativi, per quanto sinceri, messi in atto negli ultimi dieci anni per raggiungere questo obiettivo: il che ci fa presumere che forti fattori psicologici intervengano a paralizzare questi sforzi. Alcuni di questi fattori sono facilmente individuabili. Innanzitutto a ogni limitazione della sovranità nazionale si oppone il desiderio di potere della classe governante di ciascun paese. Ma a questo ostacolo spesso si aggiungono le pressioni di un altro gruppo, i cui interessi sono puramente venali, economici: penso a quel piccolo, ma ben determinato, gruppo di individui, attivo in ogni paese, i quali, indifferenti a ogni considerazione e vincolo sociale, guardano allo stato di guerra, alla costruzione e alla vendita delle armi, solo come a un'occasione per incrementare i loro profitti ed estendere la loro influenza. Ma questa constatazione è solo il primo passo sulla via della comprensione della intera questione. Infatti, da quanto detto nasce immediatamente un altro interrogativo: in qual modo questo piccolo gruppo riesce a piegare al servizio delle proprie ambizioni la volontà della maggioranza, che accetta di subire perdite e sofferenze a causa di uno stato di guerra? (Nella maggioranza includo anche i militari di ogni grado, che hanno scelto la guerra come professione, persuasi di battersi per la difesa dei più alti interessi del loro popolo e convinti che l'attacco è spesso il miglior metodo di difesa). Una risposta ovvia parrebbe essere che la minoranza, ossia la classe dirigente del momento, tiene sotto la propria influenza la scuola, la stampa e di solito anche la Chiesa e questo le permette di organizzare e influenzare i sentimenti delle masse e di servirsene. Tuttavia, anche questa risposta non fornisce un chiarimento soddisfacente. Ne emerge infatti una nuova domanda: come riescono questi mezzi a suscitare negli uomini tanto sfrenato entusiasmo da spingerli ad accettare perfino il sacrificio della vita? Una risposta sola è possibile: l'uomo ha dentro di sé un istinto di odio e di distruzione. In tempi normali questo istinto esiste allo stato latente, mentre diventa manifesto in circostanze eccezionali; ma è compito relativamente facile chiamarlo in gioco e scatenarlo fino a trasformarlo in una psicosi collettiva.

Qui sta forse il nodo dei complessi fattori che stiamo considerando, un enigma che solamente chi è esperto nella scienza degli istinti umani può sciogliere.

E così siamo all'ultimo quesito: è possibile controllare l'evoluzione mentale dell'uomo in modo da renderlo capace di resi-

stere alla psicosi di odio e distruttività? Io non penso affatto soltanto alle masse incolte: l'esperienza mostra che è piuttosto la cosiddetta « *intelligentsia* » che è più proclive a cedere a queste sinistre suggestioni collettive, giacché l'intellettuale non ha diretto contatto con la vita nella sua forma più naturale, ma la incontra — per la via più facile — in una forma già elaborata: sulla pagina stampata.

In conclusione: sin qui ho parlato soltanto della guerra fra Stati, ossia dei conflitti internazionali; ma sono ben conscio che l'istinto aggressivo opera anche sotto altre forme e in altre circostanze (penso, ad esempio, alle guerre civili, in altri tempi originate da zelo religioso, oggi da fattori sociali; oppure, ancora, alla persecuzione di minoranze razziali). Ma ho deliberatamente insistito su quella che è la più tipica, crudele e irragionevole forma di conflitto fra uomo e uomo perché è l'analisi di questa che ci offre la migliore opportunità di scoprire vie e mezzi per rendere impossibile ogni conflitto armato.

So che nei Suoi scritti possiamo trovare risposte, esplicite o implicite, a tutti i quesiti sollevati da questo urgente e coinvolgente problema: ma sarebbe di grandissima utilità per tutti noi se Ella volesse chiarire il problema della pace nel mondo alla luce delle Sue più recenti scoperte, di modo che da tale chiarimento si possano trarre indicazioni per nuove, feconde linee di azione.

Sinceramente Suo

A. Einstein (3)

La pace come organizzazione.

La prima bomba atomica ha distrutto ben più che la sola città di Hiroshima: essa ha pure demolito le nostre convinzioni politiche, ereditate dal passato e ormai superate.

Pochi giorni prima che la forza della natura fosse sperimentata per la prima volta nella storia, a Washington veniva ratificata la Carta di San Francisco: dopo trentasei anni, il sogno di una Lega delle nazioni era accolto dal Senato. Ma quanta vita

(3) *Op. cit.*, pp. 188-191: lettera aperta di Einstein a Freud (30 luglio 1932). Nella sua lunga risposta (in data settembre 1932) Freud è piuttosto ambiguo: in alcuni passi le cause della guerra sono fatte risalire ai conflitti di interessi fra gruppi, costantemente risolti attraverso la violenza per mancanza di una Corte suprema di giustizia con adeguati poteri esecutivi, mentre altrove egli le fa risalire all'emergere e all'affermarsi dell'istinto di morte, che diviene impulso alla distruzione quando dirige la sua azione all'esterno, contro oggetti esterni.

avrà la Carta delle nazioni unite? Se è accompagnata dalla fortuna, una generazione? Un secolo? Non vi è chi non si auguri — per la Carta, per se stesso, per il proprio lavoro e per i figli dei propri figli — per lo meno quel tanto di fortuna. Ma è sufficiente avere la pace solo grazie alla buona sorte? La pace attraverso il diritto è ciò che i popoli del mondo, a cominciare da noi stessi, possono avere, purché lo vogliano. E ora è il momento di ottenerla.

La Carta è solo un primo passo: essa non garantisce affatto la pace. Ma c'è di più. Le parole piene di speranza e di entusiasmo di Dumbarton Oaks e San Francisco hanno generato un pericolo reale: che milioni di americani si sentano rassicurati e credano che, in virtù di questa ratifica, sia stato attivato un meccanismo in grado di prevenire un'altra guerra. È nostro dovere mettere in guardia il popolo americano: le cose non stanno così. La Carta è una tragica illusione, a meno che non ci apprestiamo a compiere i successivi passi necessari per organizzare la pace.

Andando all'Est da San Francisco, a Kansas City, il Presidente Truman disse: « Per gli Stati trovare l'armonia di una repubblica mondiale sarà altrettanto facile quanto lo è per voi nella repubblica degli Stati Uniti. Quando il Kansas e il Colorado hanno una controversia per l'acqua del fiume Arkansas, non fanno ricorso alla Guardia nazionale del proprio Stato e non scendono in guerra, ma portano la controversia di fronte alla Corte suprema degli Stati Uniti e si conformano alle sue decisioni. Non vi è motivo per cui non si possa fare lo stesso a livello internazionale ». Furono parole di portata storica, che ci indicano il cammino da prendere per un futuro ben al di là di San Francisco.

Da migliaia di anni gli uomini hanno imparato che ovunque vi sia un governo fondato sulla legge, là può esservi pace, mentre dove non vi sia né legge né governo i conflitti tra gli uomini sono stati inevitabili. La Carta di San Francisco, dal momento che mantiene intatta la sovranità assoluta degli Stati nazionali rivali, impedendo in tal modo l'instaurazione di una legge superiore per regolare le relazioni mondiali, è paragonabile agli *Articles of Confederation* delle tredici originarie repubbliche americane. E noi sappiamo che questa Confederazione non ha funzionato. Nessuno dei sistemi confederali tentati nella storia sarebbe in grado di impedire un conflitto tra gli Stati membri. Dobbiamo pertanto puntare a una costituzione federale del mondo, a un ordine legale mondiale efficace, se vogliamo sperare di impedire una guerra atomica.

Proprio in questi angosciosi momenti della nostra storia è stato pubblicato un piccolo libro, un libro assai importante, che esprime in modo chiaro e semplice quanto molti di noi vanno pen-

sando. Questo libro è « Anatomia della pace » di Emery Reves. Noi sollecitiamo uomini e donne americane a leggere questo libro, a riflettere sulle sue conclusioni, a discuterlo con vicini e amici in privato e in pubblico. Alcune settimane fa queste idee potevano sembrare importanti, ma forse realizzabili solo nel futuro. Nella nuova realtà della guerra atomica esse sono di immediata, urgente necessità, a meno che la civiltà non voglia votarsi al suicidio.

Nell'ultimo discorso, che non visse abbastanza per pronunciare, Franklin Roosevelt scrisse queste parole, che potrebbero essere il suo testamento politico: « Questa è la realtà più importante alla quale siamo di fronte: se si vuole che la civiltà sopravviva, si deve coltivare la scienza delle relazioni umane, ossia la capacità di tutti i popoli di vivere e lavorare insieme nel medesimo mondo, in pace ». Abbiamo imparato, e pagato un terribile prezzo per impararlo, che vivere e lavorare insieme è possibile in un solo modo: sotto l'impero del diritto. Al mondo, oggi, non v'è idea più vera e più semplice. Se questa idea non si afferma, se non siamo capaci, con uno sforzo comune, di trovare nuovi modi di pensare, l'umanità è condannata a perire (4).

* * *

Non v'è dubbio che un ordine legale mondiale deve essere creato subito, o con mezzi coercitivi o per accordo pacifico: non esiste altra difesa efficace contro i moderni metodi di distruzione di massa. Se l'uomo dovesse far cattivo uso della scienza e della tecnica ponendole al servizio di ambizioni egoistiche, la nostra civiltà sarebbe condannata a perire. Lo Stato nazionale non è più in grado di difendere adeguatamente i propri cittadini; aumentare la forza militare di uno Stato non ne garantisce più la sicurezza.

L'attuale stato di anarchia internazionale, che costringe l'umanità a vivere sotto la costante minaccia di un improvviso annientamento, ha condotto a una pericolosa corsa agli armamenti atomici. Il Comitato d'emergenza degli scienziati atomici è conscio della sua grave responsabilità di rendere consapevoli i cittadini di questo paese, e di ogni altro paese, che gli Stati non possono più pensare in termini di potenza militare o di superiorità tecnica. Ciò che un gruppo di uomini ha scoperto, un altro gruppo

(4) *Op. cit.*, pp. 340-341: lettera all'editore in *The New York Times* (10 ottobre 1945).

di uomini, che si impegnano con intelligenza e pazienza nella ricerca, arriverà pure a scoprire. Non vi sono segreti scientifici. E neppure vi può essere a livello puramente nazionale una difesa efficace contro una aggressione.

La liberazione dell'energia atomica ha creato un nuovo mondo, nel quale i vecchi modi di pensare, che comprendono le vecchie convenzioni diplomatiche e la politica dell'equilibrio, sono divenuti completamente privi di senso. L'umanità, nell'era atomica, deve eliminare la guerra. Ciò che è in gioco è la vita o la morte dell'umanità.

La sola forza militare che può portare sicurezza al mondo è una forza di polizia sovranazionale, fondata su una legge mondiale. A questo obiettivo dobbiamo indirizzare le nostre energie (5).

La via verso la pace.

Noi siamo prigionieri di una situazione nella quale ogni cittadino di ogni paese, i suoi figli ed il lavoro di tutta la sua vita sono minacciati dalla terribile insicurezza che regna oggi nel mondo. Il progresso tecnologico non ha aumentato la sicurezza e il benessere dell'umanità. A causa della nostra incapacità di risolvere il problema dell'organizzazione internazionale, esso ha di fatto contribuito ad aumentare i pericoli che minacciano la pace e l'esistenza stessa dell'umanità.

I delegati dei cinquantacinque governi, riunitisi nella seconda Assemblea generale delle Nazioni unite, senza dubbio saranno consapevoli del fatto che durante gli ultimi due anni, dopo la vittoria sulle potenze dell'Asse, non è stato fatto alcun progresso significativo verso la prevenzione della guerra o un accordo in settori specifici quali il controllo dell'energia atomica e la cooperazione economica per la ricostruzione delle aree devastate dalla guerra.

Le Nazioni unite non possono essere ritenute responsabili di questi fallimenti. Nessuna organizzazione internazionale può essere più forte dei poteri costituzionalmente concessi, o di quanto i suoi membri la vogliano. Di fatto le Nazioni unite sono un'istituzione estremamente importante e utile *purché* i popoli e i governi del mondo si rendano conto che si tratta semplicemente

(5) *Op. cit.*, p. 407: messaggio per un convegno di un gruppo non identificato (maggio 1947).

di un sistema provvisorio in vista dell'obiettivo finale, che è l'instaurazione di un'autorità sopranazionale investita di poteri legislativi ed esecutivi sufficienti a mantenere la pace. Il vicolo cieco in cui ci troviamo è rappresentato dal fatto che non esiste alcuna autorità internazionale che serva allo scopo e su cui si possa fare affidamento. In tal modo i responsabili di tutti i governi sono obbligati ad agire sull'ipotesi della possibilità di una guerra. Ogni mossa motivata da questa ipotesi contribuisce alla paura e alla sfiducia generali e accelera la catastrofe finale. Per quanto potenti possano essere gli armamenti nazionali, essi non rappresentano una sicurezza militare per nessun paese né garantiscono il mantenimento della pace.

Non vi potrà mai essere un accordo completo su una forma di controllo internazionale e sull'utilizzazione dell'energia atomica o su un disarmo generale, fino a quando non verrà modificato il concetto tradizionale di sovranità nazionale. Infatti, finché l'energia e gli armamenti atomici sono considerati come parte vitale della sicurezza nazionale nessuna nazione presterà più che un rispetto superficiale ai trattati internazionali. La sicurezza è indivisibile. Essa può venir raggiunta soltanto quando sussistano ovunque le necessarie garanzie legali e le leggi vengano applicate, così che la sicurezza militare non sia più il problema di un singolo stato. Non vi è alcun compromesso possibile fra la preparazione alla guerra, da un lato, e la preparazione di una società mondiale basata sul diritto e sull'ordine dall'altro.

Ogni cittadino deve prendere una decisione. Se egli accetta la premessa della guerra, deve accettare il mantenimento di truppe in aree strategiche quali l'Austria e la Corea; l'invio di truppe in Grecia e in Bulgaria; l'accumulo di riserve di uranio a qualunque costo; il servizio militare esteso a tutti, la progressiva limitazione delle libertà civili. Soprattutto, egli deve subire le conseguenze della segretezza militare, che è uno dei peggiori flagelli del nostro tempo e uno dei maggiori ostacoli al progresso culturale.

D'altra parte ogni cittadino che si renda conto che l'unica garanzia di sicurezza e di pace nell'era atomica è la formazione e il costante consolidamento di un governo sopranazionale, farà tutto ciò che è in suo potere per rafforzare le Nazioni unite. Mi sembra che ogni cittadino dotato di ragione e senso di responsabilità debba sapere dove cade la sua scelta.

Eppure tutto il mondo si trova in un circolo vizioso dato che gli organi delle Nazioni unite sembrano essere incapaci di prendere una decisione a questo proposito. I blocchi occidentale ed orientale cercano freneticamente di consolidare le rispettive posizioni di forza. Il servizio militare universale, le truppe russe nel-

l'Europa orientale, il controllo degli Stati Uniti sulle isole del Pacifico, la stessa politica di consolidamento coloniale dell'Olanda, della Gran Bretagna e della Francia, il segreto atomico e militare, tutto ciò fa parte dell'antico e ben noto giuoco strategico.

È giunto il momento che le Nazioni unite rafforzino la propria autorità morale prendendo delle decisioni coraggiose. In primo luogo, l'autorità dell'Assemblea generale deve essere rafforzata, il Consiglio di sicurezza come pure tutti gli altri organi delle Nazioni unite debbono esserle subordinati. Finché esiste un conflitto di autorità fra l'Assemblea e il Consiglio di sicurezza, l'efficacia dell'intera organizzazione resterà necessariamente ridotta.

In secondo luogo, il criterio di rappresentanza presso le Nazioni unite deve essere notevolmente modificato. Quello attuale di nomina per delega governativa non lascia alcuna reale libertà al delegato. Inoltre, la delega governativa non può dare ai popoli del mondo la sensazione di essere adeguatamente e proporzionalmente rappresentati. L'autorità morale delle Nazioni unite verrebbe notevolmente accresciuta se i delegati venissero eletti direttamente dal popolo. Se fossero responsabili di fronte a un elettorato, essi avrebbero una libertà molto maggiore di seguire la propria coscienza. In questo modo potremmo sperare di avere più statisti e meno diplomatici.

In terzo luogo, l'Assemblea generale dovrebbe restare in seduta permanente per tutto il periodo critico di transizione. Restando costantemente al lavoro, l'Assemblea potrebbe assolvere a due importanti compiti: primo, potrebbe prendere l'iniziativa per stabilire un ordine sopranazionale; secondo, potrebbe compiere dei passi pronti ed efficaci in quelle aree pericolose, quali quelle attualmente esistenti ai confini della Grecia, in cui la pace fosse minacciata.

L'Assemblea, in vista di questi alti compiti, non dovrebbe delegare i suoi poteri al Consiglio di sicurezza, specialmente ora che questo organismo è paralizzato dagli inconvenienti derivanti dal diritto di veto. In quanto unico organismo competente a prendere coraggiosamente e risolutamente delle decisioni, le Nazioni unite debbono agire con la massima prontezza e creare, gettando le basi per un vero governo mondiale, le condizioni necessarie per la sicurezza internazionale.

S'intende che vi saranno opposizioni. Pure, non è affatto certo che l'Unione Sovietica, che viene spesso presentata come la principale avversaria dell'idea di un governo mondiale, si man-

terrebbe all'opposizione anche nel caso in cui le venisse fatta una giusta offerta di garanzie di sicurezza. Anche supponendo che la Russia si opponga per ora all'idea di un governo mondiale, una volta che essa si renda conto che un governo mondiale si sta formando ugualmente, il suo atteggiamento può cambiare. Essa può allora insistere unicamente sulle necessarie garanzie di eguaglianza legale che le evitino di trovarsi in perenne minoranza come nell'attuale Consiglio di sicurezza.

Noi dobbiamo prevedere anche il caso, tuttavia, che nonostante tutti i nostri sforzi la Russia e i suoi alleati possano ancora trovare opportuno restare fuori di un tale governo mondiale. In tal caso, e soltanto dopo aver compiuto con la massima sincerità tutti gli sforzi per ottenere la collaborazione della Russia e dei suoi alleati, gli altri paesi dovrebbero procedere da soli. È della massima importanza che questo governo mondiale parziale sia molto forte, comprendendo almeno due terzi delle aree mondiali industriali ed economiche più importanti. Una tale forza renderebbe di per sé stessa possibile al governo mondiale parziale di abolire la segretezza militare e tutte le altre misure tradizionali provocate dall'insicurezza.

Un tale governo mondiale parziale dovrebbe dichiarare fin dall'inizio in modo inequivocabile che le sue porte restano aperte a qualsiasi paese non membro, particolarmente alla Russia, per una partecipazione sulla base di una completa parità. Secondo me, il governo mondiale parziale dovrebbe accettare la presenza di osservatori dei governi non membri in tutte le sue riunioni e assemblee costituenti.

Per raggiungere l'obiettivo finale di un mondo unico e non di due mondi ostili, un tale governo mondiale parziale non deve mai agire come un'alleanza contro il resto del mondo. L'unico passo reale verso un governo mondiale è il governo mondiale stesso.

In un governo mondiale le differenze ideologiche fra le varie nazioni partecipanti non hanno grandi conseguenze. Sono convinto che le attuali difficoltà fra gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica non sono dovute sostanzialmente a differenze ideologiche. Naturalmente queste differenze ideologiche hanno un loro peso in uno stato di tensione già serio. Sono convinto, tuttavia, che anche se gli Stati Uniti e la Russia fossero entrambi due paesi capitalisti (o comunisti, o monarchici), le loro rivalità, i loro interessi contrastanti, e le loro gelosie produrrebbero stati di tensione simili a quelli esistenti fra i due paesi oggi.

Le Nazioni unite oggi e un governo mondiale domani debbono servire a un solo scopo: la garanzia di sicurezza, pace e benessere per tutta l'umanità (6).

* * *

Noi ci incontriamo oggi, intellettuali e studiosi di diverse nazionalità, con la sensazione di una profonda e storica responsabilità gravante su di noi. Abbiamo ogni motivo per essere grati ai nostri colleghi francesi e polacchi la cui iniziativa ci ha riuniti qui per uno scopo molto importante: adoperare l'influenza di uomini saggi nel promuovere la pace e la sicurezza in tutto il mondo. Questo è l'antico problema con il quale Platone, fra i primi, lottò così duramente: applicare ragione e saggezza nella soluzione dei problemi dell'uomo anziché cedere agli istinti e alle passioni ataviche.

Per dolorosa esperienza abbiamo imparato che il pensiero razionale non è sufficiente a risolvere i problemi della nostra vita sociale. La sottile ricerca e l'attento lavoro scientifico hanno spesso avuto delle tragiche conseguenze per l'umanità, poiché hanno, sì, prodotto, da un lato, invenzioni che hanno liberato l'uomo dalla fatica fisica estenuante, rendendone la vita più facile e più ricca; ma, d'altra parte, hanno introdotto una grave inquietudine nella sua vita, lo hanno reso schiavo del suo mondo tecnologico e, cosa più catastrofica ancora, hanno creato i mezzi per la sua stessa distruzione in massa. In verità, una tragedia spaventosa!

Per quanto spaventosa sia questa tragedia, forse è ancora più tragico il fatto che, mentre l'umanità ha prodotto molti studiosi che hanno ottenuto risultati così brillanti nel campo della scienza e della tecnologia, noi non siamo riusciti per lungo tempo a trovare delle soluzioni adeguate ai molti conflitti politici e alle tensioni economiche che ci circondano. Senza dubbio, l'antagonismo degli interessi economici all'interno e fra le nazioni è in gran misura responsabile della pericolosa e allarmante situazione del mondo di oggi. L'uomo non è riuscito a sviluppare delle forme politiche ed economiche di organizzazione che potessero garantire la coesistenza pacifica delle nazioni nel mondo. Non è riuscito a costruire un tipo di struttura che eliminasse la possibilità di guerra e bandisse per sempre gli strumenti micidiali della distruzione in massa.

(6) *Op. cit.*, pp. 440-443: lettera aperta all'Assemblea generale delle Nazioni unite (ottobre 1947).

Noi scienziati, il cui tragico destino è stato quello di aiutare a costruire i mezzi di distruzione più raccapriccianti e più efficienti, dobbiamo considerare come nostro dovere solenne e supremo fare tutto ciò che è in nostro potere per impedire che queste armi siano usate per gli scopi brutali per i quali sono state inventate. Quale compito potrebbe mai essere più importante per noi? Quale meta sociale potrebbe essere più vicina al nostro cuore? Questo è il motivo per cui questo Congresso ha una tale missione vitale. Siamo qui per consigliarci. Dobbiamo costruire dei ponti scientifici e spirituali che colleghino le nazioni del mondo. Dobbiamo superare il terribile ostacolo delle frontiere nazionali.

In settori più limitati della vita della comunità, l'uomo ha compiuto qualche progresso verso l'eliminazione delle sovranità anti-sociali. Questo è vero, per esempio, nella vita all'interno delle città e, in certa misura, anche nella società all'interno dei singoli stati. In tali comunità la tradizione e l'educazione hanno esercitato un'influenza moderatrice e prodotto delle relazioni tollerabili fra le persone che vivono entro quei confini. Ma nelle relazioni fra i diversi stati regna ancora una completa anarchia. Io non credo che abbiamo compiuto un qualche reale progresso in questo campo durante l'ultimo millennio. Troppo frequentemente i conflitti fra le nazioni vengono ancora decisi dalla forza bruta, dalla guerra. Il desiderio sfrenato di sempre maggior potenza tende a diventare attivo e aggressivo ovunque e ogni volta che se ne offre la possibilità materiale.

Attraverso i tempi, questo stato di anarchia negli affari internazionali ha causato indescrivibili sofferenze e distruzioni all'umanità; a parecchie riprese esso ha corrotto lo sviluppo dell'uomo, la sua anima e il suo benessere. In certi periodi ha quasi distrutto intere zone della terra.

Ciò nonostante, il desiderio delle nazioni di essere costantemente pronte alla guerra ha, peraltro, altre ripercussioni ancora sulla vita dell'uomo. Il potere di ogni stato sui suoi cittadini è costantemente cresciuto, durante gli ultimi secoli, nei paesi in cui tale potere è stato esercitato saggiamente non meno che in quelli in cui è stato usato per una tirannide brutale. La funzione che lo stato ha, di mantenere relazioni pacifiche e ordinate fra i cittadini, è diventata sempre più complicata ed estesa a causa della concentrazione e della centralizzazione del moderno apparato industriale. Per proteggere i suoi cittadini dagli attacchi esterni uno stato moderno ha bisogno di un formidabile assetto militare in continua espansione. Inoltre, lo stato considera necessario educare i suoi cittadini alla possibilità di una guerra, "educazione" questa che non solo corrompe l'anima e lo spirito dei giovani,

ma che influisce negativamente anche sulla mentalità degli adulti. Nessun paese può evitare questa corruzione. Essa pervade la cittadinanza anche in paesi che non nutrono esplicite tendenze aggressive. Lo stato è così diventato un moderno idolo al cui potere di suggestione pochi uomini sanno sfuggire.

L'educazione alla guerra, tuttavia, è un'illusione. Gli sviluppi tecnologici degli ultimi anni hanno creato una situazione militare completamente nuova. Sono state inventate armi orribili, capaci di distruggere in pochi secondi un numero enorme di esseri umani e aree vastissime. Dato che la scienza non ha ancora trovato una forma di difesa da queste armi, lo stato moderno non è più in grado di provvedere a un'adeguata difesa dei suoi cittadini.

Come faremo, quindi, a salvarci?

L'umanità può trovare protezione contro il pericolo di una inimmaginabile distruzione e di un folle annientamento solo in una organizzazione sopranazionale che possieda, essa sola, l'autorità di produrre o possedere queste armi. È impensabile, tuttavia, che le nazioni, nelle attuali circostanze, conferiscano una tale autorità a un'organizzazione sopranazionale, a meno che una tale organizzazione non abbia il diritto e dovere legale di risolvere tutti i contrasti che in passato hanno condotto alla guerra. La funzione dei singoli stati sarebbe più o meno quella di concentrarsi sugli affari interni; nelle loro relazioni con gli altri stati essi dovrebbero trattare solo di temi e di problemi che non possano in alcun modo condurre a compromettere la sicurezza internazionale.

Sfortunatamente, non vi è ancora alcun sintomo che i governi si rendano conto che la situazione in cui l'umanità si trova rende necessaria l'adozione di misure rivoluzionarie. La nostra situazione non è paragonabile a nessun'altra del passato. È impossibile, perciò, applicare metodi e misure che in epoche lontane avrebbero potuto essere efficaci. Dobbiamo rivoluzionare il nostro modo di pensare, rivoluzionare il nostro modo di agire, e dobbiamo avere il coraggio di rivoluzionare le relazioni fra le nazioni del mondo. Gli schemi di ieri non funzionano più oggi, e saranno senza dubbio superati in futuro. Aprire gli occhi agli uomini di tutto il mondo è la missione sociale più importante e più decisiva che gli intellettuali abbiano mai avuto. Avranno essi il coraggio di superare i loro legami nazionali nella misura necessaria a indurre i popoli del mondo a cambiare in maniera radicale le loro profonde tradizioni?

È indispensabile uno sforzo immane. Se esso fallisce ora, l'organizzazione sopranazionale sarà costruita in seguito, ma in tal caso essa dovrà essere costruita sulle rovine di una gran parte del

mondo oggi esistente. Speriamo che l'abolizione dell'attuale anarchia internazionale non debba necessariamente essere prodotta da una catastrofe mondiale procurataci con le nostre stesse mani, le cui dimensioni nessuno può anche solo immaginare. Il tempo a disposizione è terribilmente breve. Dobbiamo agire ora se vogliamo agire (7).

* * *

Le sono molto grato, signora Roosevelt, di avermi offerto l'occasione di esprimere il mio pensiero su questo importante problema politico. La convinzione che è possibile conquistare la sicurezza attraverso un armamento nazionale non è che una tragica illusione, se si tiene conto del livello attuale della tecnologia militare. Negli Stati Uniti questa illusione è stata particolarmente rafforzata dal fatto che questo è stato il primo paese capace di produrre una bomba atomica. Perciò si è stati tratti a credere che questo stesso paese sarebbe stato in grado di conquistare una definitiva superiorità militare che, almeno così si è sperato, potesse dissuadere ogni potenziale nemico, procurando in tal modo quella sicurezza che è così intensamente ricercata da noi come da tutto il resto del mondo. La massima che abbiamo seguito in questi ultimi cinque anni si può così riassumere: sicurezza attraverso la superiorità delle forze, qualunque ne sia il prezzo.

Questo orientamento, sia tecnologico sia psicologico, nella politica militare ha avuto conseguenze inevitabili. Ogni azione di politica estera è guidata da questa sola considerazione: « Come agire affinché, in caso di guerra, noi possiamo conseguire il massimo successo sul nemico? » E la risposta è stata: « Al di fuori degli Stati Uniti, dobbiamo stabilire basi militari in ogni possibile punto del globo strategicamente importante, così come dobbiamo armare e rafforzare economicamente i nostri potenziali alleati ». E così, all'interno degli Stati Uniti, si sta concentrando una gigantesca potenza finanziaria nelle mani dei militari; si sta militarizzando la gioventù; lo spirito di lealtà dei cittadini, e particolarmente quello dei funzionari, è attentamente sorvegliato da una polizia di giorno in giorno più potente. Chi esprime opinioni politiche indipendenti viene intimidito. La popolazione è subdo-

(7) *Op. cit.*, pp. 493-496: messaggio per il Congresso mondiale degli intellettuali di Wroclaw, pubblicato su *The New York Times* il 29 agosto 1948.

lamente indottrinata da radio, stampa, scuola. Sotto la pressione della segretezza militare, lo spazio della pubblica informazione è progressivamente ristretto.

La corsa agli armamenti tra Stati Uniti e Unione Sovietica, all'inizio pensata come misura preventiva, presenta ora aspetti isterici. Nei due campi si procede con rapidità febbrile e nel più stretto segreto all'allestimento di mezzi di distruzione di massa. Ora si è data notizia che la produzione della bomba H è il nuovo obiettivo che, con tutta verosimiglianza, sarà raggiunto. Il Presidente ha annunciato con solennità importanti progressi in questa direzione. Se questi sforzi avranno successo, la contaminazione radioattiva dell'atmosfera e, di conseguenza, l'annullamento di ogni forma di vita sulla terra toccheranno quei limiti che la tecnica renderà possibile raggiungere. L'aspetto terrificante di questa impresa sta nella sua apparente ineluttabilità. Ogni passo sembra la conseguenza inevitabile del passo precedente. E alla fine appare sempre più chiaro che vi sarà l'annientamento totale.

Esiste qualche via d'uscita da questa situazione che l'uomo stesso ha creato? Tutti, e in particolare coloro che sono responsabili della politica degli Stati Uniti e dell'Unione Sovietica, devono comprendere che, anche se abbiamo sconfitto un nemico esterno, non ci siamo saputi liberare della mentalità di guerra. Non si può conquistare una vera pace se ogni decisione è presa pensando alla possibilità di un futuro conflitto, specialmente da che appare sempre più chiaro che tale conflitto significherebbe annientamento dell'umanità. Ogni scelta politica dovrebbe essere guidata da questa riflessione: « Che cosa possiamo fare nella situazione presente per instaurare una coesistenza pacifica tra gli Stati? » Innanzitutto occorre eliminare la reciproca paura e sospetto. Si impone assolutamente una solenne rinuncia alla politica di violenza, e non soltanto all'uso dei mezzi di distruzione di massa. Tale rinuncia, tuttavia, avrà efficacia solo se contemporaneamente si creerà un'autorità sovranazionale giudiziaria ed esecutiva, col potere di dirimere le questioni concernenti direttamente la sicurezza degli Stati. La dichiarazione da parte di un certo numero di Stati di voler collaborare lealmente alla creazione di questo « governo mondiale parziale » già varrebbe a ridurre considerevolmente il rischio di guerra (8).

(8) *Op. cit.*, pp. 520-522: osservazioni presentate in un programma televisivo diretto da Eleanor Roosevelt il 13 febbraio 1950.