

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



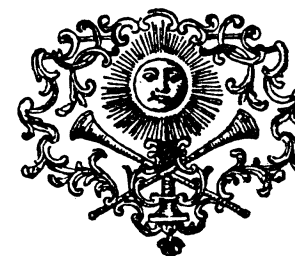
ANNO XXVII, NUMERO 2, OTTOBRE 1985

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 e dal 1984 viene pubblicato in inglese, francese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era 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 10725273.

INDICE

<i>A proposito del sequestro dell'« Achille Lauro »</i>	pag. 83
FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Per un nuovo modello di democrazia federale</i>	» 88
NOTE	
<i>Disoccupazione, moneta e politica fiscale nell'ambito CEE</i> (Franco Praussello)	» 110
<i>Spaak II o Schuman II? Le implicazioni dell'articolo 82 del progetto di Trattato per l'Unione europea</i> (Richard Corbett)	» 115
<i>I processi di integrazione in America latina</i> (Armando Toledano Laredo)	» 121
PROBLEMI DELLA PACE	
<i>Jonathan Schell e il problema dell'abolizione delle armi nucleari</i> (Antonio Longo)	» 127
L'AZIONE FEDERALISTA	
<i>Appello per l'Unione europea</i>	» 139
LE DISCUSSIONI	
<i>Keynes e il federalismo</i> (Michel Herland)	» 143

A proposito del sequestro dell'« Achille Lauro »

I rapporti tra il governo americano e il governo italiano che hanno caratterizzato le vicende del sequestro dell'« Achille Lauro » sollecitano una riflessione sul modo in cui è andato trasformandosi, dalla fine della Seconda guerra mondiale ad oggi, il carattere dell'egemonia degli Stati Uniti sull'Europa.

Per quasi due decenni dalla fine delle ostilità il dominio dell'alleato nordamericano sull'Europa ha avuto una funzione progressiva ed ha svolto un ruolo obiettivamente anticolonialista e antimperialista. E simbolico sotto questo profilo il confronto tra il recente dramma del piroscafo italiano ed un episodio che si è svolto quasi trent'anni prima nello stesso teatro: la crisi di Suez. In quella circostanza l'azione del governo americano ebbe l'effetto di spegnere le ultime velleità imperialistiche delle declinanti potenze coloniali europee, e di promuovere conseguentemente l'indipendenza dei paesi arabi del Medio Oriente e del Maghreb. Oggi invece sono gli Stati Uniti ad assumere il ruolo svolto a quell'epoca nella regione dalla Francia e dalla Gran Bretagna, ed essi lo giocano con altrettanta brutalità (e con altrettanta scarsa efficacia).

Il fatto è che nei dieci anni che seguirono la fine della Seconda guerra mondiale, il fondamento della leadership nordamericana sull'Europa occidentale era costituito da una profonda comunanza di interessi tra la potenza egemone e i suoi alleati. Come gli Stati europei avevano bisogno, per sopravvivere, dell'aiuto militare ed economico americano, così gli USA avevano un interesse vitale a poter contare su partners europei prosperi, forti ed uniti. Il piano Marshall, il Patto atlantico e l'inizio del processo di unificazione europea furono l'espressione politica di quella coincidenza di interessi. Grazie ad essa, il potere della potenza egemone era allora

ben altrimenti saldo rispetto ad oggi, perché era fondato sul consenso degli Stati europei. E questo a sua volta era giustificato dal fatto che gli Stati Uniti garantivano la sicurezza degli alleati e mantenevano la pace in Europa grazie alla deterrenza esercitata nei confronti dell'Unione Sovietica attraverso il monopolio delle armi nucleari; e ne garantivano la ripresa economica, fondamento della loro successiva prosperità, non solo con gli aiuti concessi in una prima fase nel quadro del piano Marshall, ma anche grazie alla stabilità del dollaro convertibile in oro, sostenuta da eccedenze strutturali nella bilancia commerciale americana.

Il carattere progressivo della leadership americana in quella fase è testimoniato anche, e soprattutto, dal fatto che essa favorì attivamente l'inizio del processo di unificazione europea, alla quale gli USA avevano un obiettivo interesse. Questo fu un fattore decisivo di rafforzamento del consenso degli alleati europei nei confronti della potenza dominante, perché faceva apparire la egemonia americana sull'Europa come un fenomeno transitorio, destinato a cessare non appena l'Europa avesse raggiunto il traguardo dell'unità, verso il quale era avviata.

Di fatto l'Europa non seppe in quella fase, come non ha saputo in quella successiva, conseguire l'obiettivo dell'unità. Con la caduta della CED, la grande prospettiva che aveva consentito agli Europei di accettare senza sentimenti di frustrazione la propria condizione di satelliti veniva a mancare. Ma, con lo scorrere degli anni veniva meno, a poco a poco, anche quella coincidenza di interessi che garantiva la solidità della leadership americana sull'Europa.

L'Unione Sovietica divenne una potenza nucleare e andò colmando progressivamente il distacco che in questo campo la separava dagli Stati Uniti, fino a superarli in molti settori. Cessava così di funzionare la deterrenza fondata sul monopolio nucleare, senza del quale nessuna dottrina strategica poteva più trasmettere agli Europei la sicurezza di essere difesi dall'alleato d'oltre Atlantico. Le dottrine strategiche che da allora si succedettero, a iniziare da quella della flexible response, incominciarono ad ammettere in modo sempre più esplicito l'eventualità di una guerra in Europa — che la precedente dottrina della massive retaliation si proponeva di impedire — e a delineare strategie per vincerla. In questo quadro all'Europa veniva inevitabilmente attribuito il ruolo di teatro delle operazioni.

Contemporaneamente andava degradandosi la posizione di assoluta preminenza degli Stati Uniti nei rapporti commerciali mondiali. Il peso finanziario crescente dell'esercizio della leadership sul mondo occidentale e la progressiva emergenza di temi-

bili concorrenti sul mercato mondiale — primo tra tutti allora la Comunità economica europea — avevano minato il sostegno sul quale si reggevano la convertibilità del dollaro in oro dopo Bretton Woods e la sua conseguente stabilità. Alla fase caratterizzata da una eccedenza strutturale della bilancia commerciale americana succedette una fase di deficit strutturale, finanziato con dollari sempre più deprezzati, fino a che non si giunse alla sospensione della convertibilità in oro della moneta americana, decretata da Nixon nell'agosto del 1971. Questo evento peraltro non segnò la fine del ruolo del dollaro come moneta internazionale. Ma fu la manifestazione evidente di una tendenza ormai in corso da molti anni: quella del passaggio da una fase nella quale la leadership economica e monetaria degli Stati Uniti sull'Europa aveva costituito un fattore di crescita nella stabilità per entrambe le aree ad un'altra nella quale essa andava assumendo un carattere sempre più marcatamente imperialistico ed esercitava sulle economie europee un effetto divaricante. Iniziò l'epoca del caos monetario e della cosiddetta « stagflazione ». La costruzione europea, che nella prima fase del Mercato comune sembrava procedere con un andamento lineare verso il traguardo dell'unità prima economica e poi politica, cominciò a mostrare i primi segni di crisi.

Questa tendenza è andata accentuandosi fino ad oggi. La politica economica e monetaria degli Stati Uniti — fondata in questa fase su un dollaro forte — ha attualmente come effetto quello di drenare capitali europei per finanziare il deficit del bilancio americano, e quindi la corsa agli armamenti. Quest'ultima subisce un ulteriore salto di qualità con il lancio della SDI che, rendendo più difficile un'aggressione nucleare diretta agli Stati Uniti, accentua ulteriormente la differenza tra la posizione strategica degli USA e quella dell'Europa, e rende più concreta la possibilità di una guerra nucleare limitata al teatro europeo. Parallelamente è andato evolvendo lo stile con il quale il governo americano esercita la sua leadership. Il moralismo e lo spirito di crociata in difesa della democrazia sono stati ormai soppiantati dall'aperta e brutale esibizione della potenza. L'episodio di Sigonella illustra con grande efficacia dimostrativa questa evoluzione.

Questi fenomeni sono conseguenze dell'evoluzione incompleta del mondo verso il multipolarismo. Che un'evoluzione verso il multipolarismo sia in corso oggi nel mondo è fuori di dubbio. Essa è testimoniata, oltre che dall'emergenza dell'Europa e del Giappone come temibili concorrenti degli Stati Uniti sul mercato mondiale, dal fatto che USA e URSS si dimostrano sempre più incapaci di controllare i focolai di crisi che si aprono nel mondo.

Ma è altrettanto indubbio che questa evoluzione è rimasta a mezza strada, perché i nuovi poli virtuali che si sono creati all'ombra degli Stati Uniti (e dell'Unione Sovietica) non hanno saputo assumere — sia per quanto riguarda la gestione del Sistema monetario internazionale che per quanto riguarda la garanzia dell'ordine mondiale — una parte consistente delle responsabilità che gravano sulle spalle delle superpotenze. Ne è derivato un vuoto di potere sempre più evidente, che nessuna politica fondata sul consenso può colmare. Il solo modo nel quale le grandi potenze possono tentare di conservare la loro leadership rimane quello del rafforzamento della potenza militare.

La responsabilità principale di questo stato di cose ricade sul più progredito e più ricco dei nuovi poli virtuali, cioè sull'Europa. Nei rapporti tra gli Stati l'esercizio dell'egemonia corrisponde necessariamente ad un'assunzione di responsabilità nel governo del mondo. Certo è che quello che assicura oggi il bipolarismo russo-americano, fondato esclusivamente sulla supremazia militare, è tra i peggiori governi possibili. Ma va pure detto che qualunque tipo di governo garantisce comunque un ordine — che in quanto tale è più progressivo dell'anarchia — e che esso comporta gravosi costi economici, politici e morali, che il paese egemone sopporta per conto dei suoi satelliti. E in un contesto di questo genere che l'Europa postbellica ha potuto prosperare nell'irresponsabilità, grazie alla quale, con l'ipocrita buona coscienza degli ignavi, si permette oggi di mugugnare contro le violazioni delle proprie molteplici e impotenti sovranità da parte del governo americano. Ma la verità è che la causa profonda della degenerazione imperialistica della politica estera americana va ricercata proprio nell'incapacità dell'Europa — impotente perché divisa — di assumersi le responsabilità che le competono nella gestione dell'ordine mondiale.

L'unità politica dell'Europa sarebbe il primo passo verso la trasformazione del multipolarismo da virtuale in reale. Essa, oltre a liberare l'Europa dall'egemonia americana, comporterebbe l'avvio di una tendenza verso la regionalizzazione delle sfere di influenza e verso la creazione di un equilibrio internazionale più pacifico e flessibile, basato non più sulla corsa ininterrotta alla potenza militare, ma su di un sistema di alleanze che scoraggi le tentazioni egemoniche. Solo in questo modo potrebbe tornare al potere l'anima migliore dell'America, quella che si rifà alle tradizioni democratiche delle origini: un'anima che oggi è ancora viva e forte, ma che è spinta ai margini della vita politica a causa dei vincoli che l'equilibrio internazionale attuale impone alla politica sia estera che interna degli Stati Uniti.

È evidente che i rapporti di un'Europa politicamente unita con un'America che avesse ritrovato il suo volto democratico non sarebbero più quelli di un insieme di satelliti riottosi nei confronti della potenza egemone. I legami tra le due aree, fondati su di una forte interdipendenza economica e culturale e sulla comune ispirazione al valore della democrazia, diverrebbero incomparabilmente più saldi perché fondati su di un consenso liberamente prestato da popoli indipendenti e di uguale dignità. Diventerebbe pensabile uno scenario nel quale, parallelamente all'avanzamento dei processi di formazione di grandi unità federali in Asia, Africa ed America latina e di quello del superamento del fossato Nord-Sud, acquistasse concretezza il progetto di unire Europa e Stati Uniti in una federazione, dapprima soltanto economica, poi politica. In questo modo l'idea di un governo mondiale — nel senso istituzionale del termine — incomincerebbe ad uscire dalla nebbia dell'utopia e ad acquistare i contorni visibili di un processo reale.

Tutto ciò può sembrare, come dicono i Tedeschi *Zukunfts-musik*, musica del futuro. Ma non si deve dimenticare che, nel mondo di oggi, i processi storici vanno accelerandosi con una progressione esponenziale. Del resto, la sola alternativa pensabile al governo mondiale è l'equilibrio fondato sulla deterrenza e quindi, come ciascuno può vedere da quanto sta accadendo con la SDI, su di una corsa sempre più forsennata agli armamenti e su di una crescente militarizzazione della società. Si tratta di una strada al termine della quale non si vede che l'olocausto nucleare. E di fronte a questa prospettiva si accorciano i tempi della maturazione delle coscienze e diventa progetto politico l'utopia di ieri.

Il Federalista

Per un nuovo modello di democrazia federale

FRANCESCO ROSSOLILLO

La democrazia e il suo futuro.

La problematica istituzionale del federalismo presenta molte interessanti connessioni con un aspetto centrale di quella più generale della democrazia.

Quest'ultima grande esperienza storica, a partire dalla seconda metà del XVIII secolo, è stata caratterizzata da una tensione di fondo. Da un lato ciò che ha dato al complesso di idee, di comportamenti e di istituzioni che va sotto il nome di democrazia la capacità di affermarsi in Europa e nel mondo anglosassone extra-europeo come una forza storica irresistibile è stata la sua connessione originaria con l'ideale della sovranità popolare, cioè della realizzazione della volontà generale, dell'identificazione tra governanti e governati.

Dall'altro lato, da allora ad oggi, quegli ideali non sono mai andati al di là di alcuni sporadici inizi di realizzazione. Del resto agli stessi teorici classici della democrazia (come Rousseau, o Jefferson) non era mai sfuggito che un adeguamento, per quanto approssimato, della realtà all'ideale che informa l'ideologia democratica può essere concepito soltanto nel quadro del piccolo Stato, cioè in un ambito autenticamente comunitario, nel quale l'identificazione tra governanti e governati si possa effettivamente realizzare attraverso la partecipazione quotidiana ed intensa dei cittadini alla gestione della cosa pubblica.

Ma il piccolo Stato era già condannato dalla storia all'epoca di Rousseau. Nella maggior parte dei casi l'emergere degli Stati nazionali e dei conflitti di potenza tra di essi portò, nel corso del secolo successivo, alla sua scomparsa. Solo in alcune parti-

colari circostanze storiche, in cui la scarsa rilevanza strategica di alcuni *Zwergstaaten* tenne lontani gli appetiti degli Stati più grandi, ciò non avvenne. Ma non era certo in quegli angoli dimenticati dalla storia che l'ideale di Rousseau si poteva realizzare. Tributari dei loro vicini maggiori in materia di politica estera e di sicurezza, di politica economica e monetaria, di politica delle comunicazioni, privi della benché minima possibilità di decidere del proprio destino, essi non erano più il quadro nel quale si poteva manifestare quel largo consenso attivo che si forma soltanto nel confronto con le scelte decisive, quelle che fanno da cornice a tutte le altre e che, se sono prese autonomamente, fondano la loro autonomia. La democrazia dei piccoli Stati si ridusse così — e non poteva essere altrimenti — alla pratica di forme puramente cerimoniali.

D'altro lato, l'ampliamento dell'orbita territoriale dello Stato rendeva impossibile l'impiego degli istituti della democrazia diretta in spazi di dimensione nazionale. Con questo non si deve naturalmente dimenticare che l'esperienza democratica che si è storicamente svolta nel quadro dello Stato nazionale ha costituito una grande fase progressiva nel cammino dell'emancipazione umana. La rivoluzione democratica ha prodotto come conseguenza un ampliamento senza precedenti dell'orizzonte sociale nell'ambito del quale avveniva il reclutamento delle *élites* politiche e ha radicato negli ordinamenti giuridici e nel costume le istituzioni e i comportamenti che ne garantiscono tuttora il ricambio. Essa è stata quindi un grande fattore di progresso sociale e di garanzia di pluralismo.

Rimane il fatto che l'istituto della rappresentanza, nel quadro dello Stato nazionale, non colma certo il fossato che divide governanti e governati, in quanto comporta per lo più la limitazione della partecipazione dei cittadini alla politica al solo rito del voto, e quindi dà all'idea della sovranità popolare un carattere apparentemente mistificatorio. È stato così che, paradossalmente, nella Rivoluzione francese, la concezione di Rousseau ha fatto parte dell'arsenale retorico del giacobinismo accentratore. Ed è stato così che, nel corso della storia delle nazioni europee, in nome dello slogan della volontà generale sono stati perpetrati i più svariati abusi della maggioranza ai danni della minoranza.

Questo processo è andato tanto avanti che oggi la teoria « classica » della democrazia non è più considerata « scientifica » e tende ad essere sostituita da un approccio più « realistico »

che, sulla scia di Schumpeter, vede nella democrazia soltanto un insieme di regole che disciplinano la lotta per il potere (1).

Ma la verità è che, se la democrazia è oggi certamente anche questo, essa è, in una prospettiva che non rimanga appiattita sul presente, molto più di questo. L'ideale democratico non avrebbe scosso l'Europa dell'800 e non rimarrebbe una delle motivazioni più profonde dell'azione politica delle frazioni attive dei popoli della Terra che ancora lottano per liberarsi dall'oppressione se l'essenza del suo messaggio non fosse quella della promessa della scomparsa del potere attraverso la realizzazione della sovranità popolare.

Se è vero che gli uomini fanno essi stessi la loro storia, per largo che sia lo spazio che si voglia assegnare, nel gioco delle loro motivazioni, all'automistificazione, non sembra legittimo ritenere che le parole-chiave che sono servite e servono a dare espressione alle loro aspirazioni più profonde nelle grandi fasi di avanzamento del processo di emancipazione umana siano state soltanto delle formule insensate, senza alcun genere di riscontro nella realtà, quantomeno in quella realtà potenziale che Kant individuava nelle *disposizioni* degli uomini, destinate a realizzarsi nel procedere del corso della storia.

Ciò significa che la storia della democrazia non è finita, che l'idea di democrazia non ha ancora estrinsecato la totalità delle proprie determinazioni, e che il *programma* di questo sviluppo futuro è contenuto *in nuce* nella teoria della sovranità popolare di Rousseau.

Il fatto quindi che il problema di conciliare l'idea della sovranità popolare con l'esigenza di applicare le istituzioni democratiche al governo di vasti spazi non sia stato finora risolto non significa che esso non possa essere avviato a soluzione in futuro, come accadrebbe se si trattasse di un falso problema, mal posto perché posto a partire da una definizione errata della democrazia.

Lo stesso Rousseau aveva intravisto la strada da seguire. Egli scriveva nel « Contratto sociale » che la « confederazione » costituisce lo strumento per « riunire la potenza esterna di un grande popolo con il governo semplice e il buon ordine di un piccolo Stato » (2). Ma per Rousseau, che esprimeva questa

(1) Cfr. JOSEPH A. SCHUMPETER, *Capitalism, Socialism and Democracy*, London, Allen & Unwin, 5ª ed. 1976, pp. 250 segg. Per una recente, interessante serie di raffronti tra la teoria « classica » e la teoria « competitiva » della democrazia, v. GRAEME DUNCAN, Ed., *Democracy. Theory and Practice*, Cambridge University Press, 1983.

(2) *Du Contrat Social in Oeuvres Complètes*, Paris, Gallimard, vol. III, p. 431 e nota alla stessa pagina.

intuizione nel 1762, una « confederazione » non poteva essere che un'associazione tra Stati sovrani a fini puramente difensivi, e quindi per lui il problema del governo democratico dell'associazione in quanto tale non si poneva neppure. Egli stesso, del resto, notava che si trattava di « una materia del tutto nuova e i cui principi devono essere ancora stabiliti ». In ogni caso l'esperienza storica si è incaricata di dimostrare che le confederazioni, ossia le unioni difensive di Stati sovrani, hanno vita breve e sono destinate a sciogliersi o a consolidarsi in federazioni o in Stati unitari (3).

Il problema si pone per la prima volta in termini concreti con l'inizio dell'esperienza federale americana, con la quale ci troviamo in presenza non più di un solo ordine di governi uniti in un'associazione per la difesa comune, ma di due ordini di governi, secondo la definizione di Wheare, coordinati e indipendenti ciascuno nella propria sfera (4).

Mi pare che siano proprio i due elementi congiunti dell'indipendenza e della coordinazione a porre in termini nuovi il problema del governo democratico di vasti spazi. Essi infatti rendono pensabile un'articolazione istituzionale nella quale il governo locale, in quanto indipendente, possa sperimentare forme avanzate di autogoverno senza subire interferenze da parte del governo centrale; ma nella quale, in pari tempo, grazie alla coordinazione esistente tra i due livelli di governo, sia il modo di formazione della volontà politica al livello regionale, sia il contenuto delle decisioni prese allo stesso livello si possa in un certo qual modo *trasferire* al livello generale.

In realtà, nelle esperienze federali storicamente svoltesi fino ad oggi ciò non è accaduto se non in minima parte, perché, da un lato, in un sistema fondato su due soli ordini di governo (*the Nation and the States*), il livello regionale, che in ipotesi gode dell'indipendenza, è già troppo esteso per essere la sede di genuine esperienze di autogoverno democratico e, dall'altro, il coordinamento tra i due livelli avviene soltanto attraverso gli strumenti del bicameralismo a livello centrale e del regolamento dei conflitti di competenza da parte del sistema giudiziario, il che è largamente insufficiente per assicurare una autentica continuità tra livello regionale e livello generale nel meccanismo di formazione della volontà politica.

(3) Cfr. a questo proposito MURRAY FORSYTH, *Unions of States. The Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, 1981.

(4) K.C. WHEARE, *On Federal Government*, Oxford University Press, 4ª ed. 1973, p. 10.

La direzione quindi — finora peraltro non seguita da alcuna costituzione storica — lungo la quale bisogna tentare di avanzare per trasformare la sovranità popolare da ideale in realtà in ambiti territoriali sempre più vasti è quella di articolare il principio federale in modo da far discendere l'elemento dell'indipendenza fino a sfere di autogoverno sufficientemente ristrette da fare da quadro adeguato ad esperienze autenticamente partecipative e comunitarie, e da rafforzare contemporaneamente quello della coordinazione mediante l'introduzione di congegni istituzionali che consentano di collegare efficacemente la formazione della volontà politica a tutti i livelli in un unico processo ascendente in forza del quale i contenuti della volontà generale emersi ai livelli nei quali essa si esprime spontaneamente si trasferiscano ai livelli territoriali superiori.

In questa prospettiva mi pare che alcune suggestioni per concreti avanzamenti teorici sulla strada che si sta tentando di percorrere si possano trarre dall'esame del modello di federalismo post-industriale che da qualche tempo si sta dibattendo all'interno della cultura federalista e le cui grandi linee sono state tracciate in un articolo apparso in un recente numero di questa rivista (5). L'esigenza di fondo, imposta dalle tendenze emergenti nella società post-industriale, alla quale questo modello tenta di offrire una risposta, è quella della *programmazione articolata* (cioè di una programmazione che, da un lato, non sia limitata alla sola sfera economica, ma sia insieme economica e territoriale e, dall'altro, non sia elaborata e attuata burocraticamente dal governo centrale ma si realizzi democraticamente attraverso la collaborazione di diversi centri territoriali di iniziativa e di decisione, a seconda della dimensione dei problemi che devono essere di volta in volta affrontati). Questa, a sua volta, richiede una struttura istituzionale di natura federale, che però si distingua nettamente dal modello classico per una serie di caratteristiche, la cui funzione specifica sia appunto quella, da un lato, di estendere l'elemento dell'indipendenza, facendone un attributo anche di ambiti territoriali di dimensioni autenticamente comunitarie e, dall'altro, di rafforzare quello della coordinazione in modo da rendere il sistema istituzionale nel suo complesso capace di produrre decisioni che, senza sacrificare l'indipendenza di ognuno dei livelli che lo compongono, siano l'espressione di quell'unica volontà generale che si manifesta più genuinamente nel quadro delle comunità di base.

(5) FRANCESCO ROSSOLILLO, « Il federalismo nella società post-industriale », in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 122 segg.

Lo status epistemologico del modello

È opportuno, prima di procedere oltre, fare qualche precisazione sullo *status* epistemologico del 'modello', nel senso in cui impiego questo termine.

Si tratta di un concetto che evidentemente non descrive uno stato di fatto, ma che piuttosto si propone di rappresentare uno stato ideale, una situazione non come essa è, ma come dovrebbe essere.

È evidente che la rappresentazione di un ideale, inteso in questo senso, è del tutto priva di qualsiasi interesse teorico se si limita a riflettere le preferenze soggettive di qualcuno. Per questo l'utilità teorica dei modelli nelle scienze storico-sociali dipende dalla filosofia della storia che ne costituisce il fondamento e, in particolare, dal rapporto nel quale l'individuo che pensa la storia si colloca rispetto al proprio oggetto. A questo proposito può essere utile mettere a confronto il concetto di modello, così come io lo impiego, con il *tipo ideale* di Weber. Si tratta di due concetti che presentano un'importante caratteristica comune, in quanto anche il *tipo ideale* non ha la funzione di riprodurre la realtà così com'è, ma la deforma deliberatamente assumendo uno o più particolari punti di vista, selezionando quegli aspetti della realtà che sono compatibili con essi e mettendoli in relazione gli uni con gli altri al fine di ottenere una rappresentazione coerente del processo, istituzione o situazione oggetto dell'esame.

Per Max Weber, la decisione di privilegiare l'uno o l'altro punto di vista dipende esclusivamente dai valori dello storico o del cultore di scienze sociali. E questi valori, a loro volta, sono in larga misura arbitrari e non si trovano in nessun rapporto con quelli che, consapevolmente o inconsapevolmente, avevano determinato la condotta di coloro che agivano nella situazione alla quale il *tipo ideale* si riferisce. Perciò lo scopo del *tipo ideale* è soltanto quello di fornire allo storico o al cultore di scienze sociali una griglia concettuale che gli consenta di interpretare l'inestricabile groviglio degli eventi della storia facendoli entrare quasi a forza in uno schema interpretativo che, pur essendo arbitrario, costituisce pur sempre il solo strumento possibile per dare un certo ordine a processi che altrimenti non ne presenterebbero alcuno (6).

(6) Cfr. MAX WEBER, « Die Objektivität sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis » in *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 3. Auflage 1968, p. 191.

Al contrario, l'uso che io faccio del modello come strumento concettuale presuppone, come accennavo prima, un diverso atteggiamento filosofico-storico. In questo caso, i valori che fanno da guida per la definizione dei concetti da usare come strumenti per l'interpretazione della storia non sono, in ipotesi, il risultato di una scelta arbitraria dell'interprete: ma l'interprete li trova in una realtà storica alla quale egli stesso appartiene e che è legata da un filo continuo alla situazione alla quale il concetto si riferisce.

Ciò significa che la selezione delle caratteristiche che l'interprete astrae dalla realtà, od aggiunge ad essa, per comporre un quadro coerente è guidata da valori che erano già, consciamente o inconsciamente, propri degli agenti del processo o della situazione da interpretare. È così che l'interpretazione della storia deve essere vista come un *dialogo* tra gli agenti del processo o della situazione da analizzare e l'interprete. E questo dialogo, a sua volta, è reso possibile dall'esistenza di un codice comune ad entrambi, cioè da una *continuità di senso*.

Orbene, poiché la storia è un processo che si sviluppa nel tempo, l'idea di continuità di senso implica quella di progresso, di avanzamento. Il senso è dialettico: il contesto riceve il suo significato dalle sue parti, ma il significato delle parti non è completo fino a che il contesto, a sua volta, non è esplicitato. Ciò significa che ciascuna delle parti di un discorso è tanto più determinata quanto più il discorso è avanzato. Ma, d'altra parte, ogni parte del discorso contribuisce a dare al contesto il suo senso, in quanto possiede la capacità di *anticipare* il significato dell'insieme.

Le stesse considerazioni possono essere applicate alla storia. Se ammettiamo che la storia abbia un senso — cioè che sia come un discorso — dobbiamo trarne la conseguenza che coloro che vengono dopo, disponendo di un contesto più ampio, si trovano in condizione di comprendere qualsiasi evento del passato meglio di quanto non potessero farlo gli stessi protagonisti. Ma l'evento è un anello in una catena significativa, non è fatto bruto, al quale un significato debba soltanto essere *dato* dall'interprete: è un messaggio, con un senso proprio, lanciato dagli agenti verso l'interprete.

Ritorniamo al concetto di modello. Se la storia è come un discorso, il significato di qualunque processo, evento o situazione storica è destinato a crescere in ricchezza e precisione con il passare del tempo, per raggiungere la sua completa pregnanza nel momento ideale della fine della storia. Ma, contemporaneamente, ciò che accade realmente nella storia contiene *in nuce*, e quindi

anticipa, l'intero sviluppo futuro. L'evento quindi possiede già, più o meno implicitamente, il senso che il processo futuro espliciterà nella totalità delle sue determinazioni. È per questo che è legittimo per il filosofo della politica analizzare le idee, i processi e le istituzioni che compaiono nel corso della storia con l'intendimento di scoprire le loro implicazioni nascoste e le determinazioni che devono ricevere per rivelare il loro pieno significato. Non si tratta di un puro gioco intellettuale. Se vi è progresso nella storia, le determinazioni contenute implicitamente in quelle idee, processi e istituzioni sono destinate a divenire reali in un tempo successivo. Per questo definire dei modelli significa tentare di prevedere il comportamento futuro degli uomini, e insieme di elaborare strumenti concettuali utili per valutare le insufficienze della nostra situazione presente e per accelerare il cammino degli uomini verso un mondo più razionale.

Il mio proposito in questo scritto è quello di dare un contributo — in vista di questo scopo — alla chiarificazione di alcune implicazioni del concetto di democrazia e di tentare di vedere le conseguenze istituzionali del pieno dispiegamento della idea rousseauiana di sovranità popolare in un mondo che la rivoluzione scientifica e tecnologica tende a rendere sempre più libero dai condizionamenti dell'antagonismo di classe e della ragion di Stato.

Le caratteristiche essenziali che distinguono il modello del federalismo post-industriale, che sta prendendo forma nel nostro dibattito, da quello classico sono essenzialmente:

a) la pluralità dei livelli in cui si articola il governo federale, dal quartiere al livello mondiale, passando per tutta una serie di ambiti intermedi;

b) l'istituzione del bicameralismo federale a tutti i livelli, con la sola ovvia eccezione del più basso;

c) l'introduzione del sistema elettorale detto « a cascata », la cui caratteristica essenziale è costituita dalla rigorosa regolamentazione — ancorata nella costituzione — della successione temporale delle elezioni dei corpi legislativi dei vari livelli, a cominciare dal più basso, per garantire la trasmissione più fedele possibile della volontà generale dagli ambiti comunitari nei quali naturalmente si forma a quelli che, per le loro crescenti dimensioni, sono via via più lontani dalla sua fonte originaria; e per assicurare una razionale coordinazione tra i livelli nei quali si articola la programmazione federale (7).

(7) Si tratta di una proposta avanzata per la prima volta da MARIO ALBERTINI nel suo « Discorso ai giovani federalisti », in *Il Federalista*, XX

Partendo da questa premessa è possibile formulare una serie di indicazioni più precise, che presentano qualche elemento di novità. È opportuno ripetere a questo proposito che si tratta di elaborazioni di un modello proiettato in uno stadio ideale dello sviluppo storico. In esso, grazie al pieno dispiegamento delle potenzialità della Rivoluzione scientifica e tecnologica a livello mondiale, si pongono come date le condizioni politiche, economiche e sociali della *realizzazione completa* (8) del valore della democrazia, della quale quindi si tratta soltanto di individuare alcune articolazioni istituzionali. Va da sé che molte delle indicazioni che sono contenute in questo scritto presuppongono una minore rigidità dei *ruoli* assegnati agli uomini dal sistema economico-produttivo, e quindi una minore rilevanza politica degli interessi organizzati in quanto tali e una maggior libertà nel comportamento del cittadino elettore, che si tratta di valorizzare mediante istituzioni adeguate. Ne consegue che molte di quelle stesse indicazioni non sarebbero applicabili alla situazione di transizione nella quale ci troviamo attualmente (i metodi elettorali suggeriti, per esempio, non hanno nulla a che fare con il metodo *Geyerhahn*, che in diversa sede i federalisti hanno individuato come il più adatto per le elezioni del Parlamento europeo) (9).

(1978) pp. 51 segg. La *ratio* della proposta è quella di creare un meccanismo che, grazie appunto alla rigida e ravvicinata successione delle elezioni ai diversi livelli, costringa partiti e candidati a impostare la campagna elettorale e la definizione dei programmi in funzione delle indicazioni emerse dal dibattito elettorale ai livelli inferiori. L'adozione di un metodo di questo genere avrebbe la naturale conseguenza di dare un carattere di particolare continuità anche alla selezione della classe politica, perché questa sarebbe comunque costretta a definire i propri orientamenti in funzione delle esigenze della programmazione articolata e a sforzarsi di indicare le sintesi più efficaci tra le soluzioni sulle quali si è espresso il consenso popolare ai livelli inferiori, anziché affidare le proprie fortune, come oggi in genere accade, al sostegno di gruppi di interesse settoriali.

(8) V. MARIO ALBERTINI, nota 11 al saggio «Cultura della pace e cultura della guerra», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 27 segg.

(9) Cfr. «Il sistema elettorale per la seconda elezione europea. Proposte tecniche», in *Il Federalista*, XXII (1980), pp. 85 segg. Per illustrare con un esempio la differenza tra la prospettiva della transizione e quella del modello sotto il suo profilo più generale, ci si può riferire alle due grandi tipologie individuate da AREND LIJPHARD (*Democracies. Democratic Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, 1984): quelle di democrazia maggioritaria e di democrazia consensuale. La democrazia maggioritaria di tipo britannico, nella quale il governo è sorretto dal consenso di una ristretta maggioranza relativamente omogenea appare più adeguata alle esigenze della *transizione*, anche se il sistema di governo britannico sta dando, nell'attuale fase storica, evidenti segni di crisi; mentre al punto d'arrivo del processo (nel *modello*)

Si noti inoltre che quelle contenute in questo scritto sono indicazioni soltanto parziali, e quindi largamente inadeguate al carattere generale delle premesse dalle quali muove l'analisi. Malgrado ciò, mi è parso importante tentare di dimostrare che, in un'epoca come la nostra, nella quale la consapevolezza della natura delle fonti dell'ispirazione originaria dell'idea di democrazia sembra si affievolisca sempre più nelle coscienze sotto l'effetto, da un lato, del culto del decisionismo e dell'aspetto carismatico del potere, e, dall'altro, del diffondersi delle interpretazioni riduzionistiche di certe scuole politologiche e sociologiche (10), una ricerca in questa direzione ha un senso, e merita di essere continuata.

I punti sui quali il modello di federalismo post-industriale consente di fare alcune osservazioni di carattere istituzionale che mi sembrano rilevanti rispetto al tema riguardano: a) la composizione degli organi legislativi dei vari livelli, b) i collegi per le elezioni delle Camere Basse, c) il sistema elettorale per l'elezione delle Camere Basse, d) la rappresentanza nelle Camere Alte, e) i tempi e i modi della loro elezione, f) la funzione presidenziale e il potere di scioglimento delle Camere.

La composizione degli organi legislativi.

Le Camere Basse degli Stati nazionali (Camera dei Comuni, Assemblea nazionale, *Bundestag*, Camera dei deputati) sono tradizionalmente composte da un numero assai elevato di deputati (alcune centinaia).

Ciò accade sostanzialmente per tre ragioni: a) negli Stati nazionali la quasi totalità (o quantomeno la maggior parte) del lavoro legislativo viene svolto dal Parlamento nazionale, il che comporta che lo stesso si articoli in molte commissioni, per la cui composizione è necessario un numero elevato di parlamentari; b) l'assenza di livelli intermedi di governo dotati di reale autonomia fa nascere l'esigenza di rappresentare gli interessi delle

il governo non può che ispirarsi alla tipologia della democrazia consensuale (in cui il processo di presa delle decisioni si attua attraverso la formazione di una base di consenso assai più ampia della semplice maggioranza e che, al limite, tende all'unanimità).

(10) Esempi di riduzionismo — anche se a livello di indiscussa serietà scientifica — si possono ravvisare per esempio nella tendenziale identificazione operata da ROBERT A. DAHL (p. es. in *Dilemmas of Pluralist Democracy*, Yale University Press, 1982) tra democrazia e «poliarchia» (ossia pluralismo di centri di potere) o nella concezione della democrazia come procedura di legittimazione del potere esposta da NIKLAS LUHMANN, in *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt a.M., Suhrkamp, 1983.

singole località direttamente al livello nazionale, il che può essere realizzato tanto meglio quanto più numerosi sono i deputati; c) la politica si fa prevalentemente al livello nazionale. Il Parlamento è quindi per eccellenza il luogo nel quale si forma e si esprime la classe politica. Ridurre drasticamente il numero dei deputati significherebbe, *ipso facto*, mutilare quest'ultima in modo inaccettabile.

D'altra parte, l'elevato numero di deputati che compongono le Camere è la fonte di alcuni inconvenienti altamente dannosi per uno svolgimento corretto della vita democratica. Il Parlamento viene sommerso in particolare da un'enorme quantità di rivendicazioni di natura locale e settoriale, che si possono agevolmente esprimere proprio perché il basso *quorum* necessario per l'elezione di un deputato lascia ampio spazio all'azione degli interessi organizzati in ogni singolo collegio. È qui da ricercare una delle più importanti radici della degenerazione corporativa della democrazia.

In una struttura federale a più livelli, le ragioni che impongono le attuali dimensioni dei Parlamenti nazionali cesserebbero di sussistere. Da un lato, la pluralità dei livelli in cui la struttura federale si articola comporta una ripartizione del lavoro legislativo tra i rispettivi organi rappresentativi, e quindi una notevole riduzione dei compiti che ogni livello deve affrontare; dall'altro la classe politica non dispone più di una sola istituzione (o quantomeno di una istituzione nettamente privilegiata rispetto a tutte le altre) attraverso la quale esprimersi, bensì di un'intera scala di organi collegiali dotati, ciascuno nella propria sfera, di piena indipendenza, attraverso cui programmare e percorrere il suo *cursus honorum*. Infine la programmazione articolata fa scomparire la necessità di rappresentare direttamente gli interessi locali al livello più elevato. Al contrario la sintesi dei problemi che si pongono e delle soluzioni che si individuano ai livelli più bassi si realizza progressivamente di mano in mano che l'esigenza della coordinazione si pone in ambiti territoriali via via più estesi.

Da tutto ciò si può trarre la conclusione che gli organi legislativi dei diversi livelli del nostro modello di Stato federale (e in particolare dei livelli più elevati) dovranno essere composti di un numero di deputati assai più ristretto dell'attuale. Ai livelli nazionale, continentale e mondiale questo numero non dovrebbe superare il centinaio.

Vale la pena, per concludere questo punto, di ricordare brevemente i vantaggi che la snellezza degli organi legislativi comporta: a) l'aumento del prestigio del ruolo del parlamentare; b) la maggiore severità nella selezione della classe politica quan-

tomeno ai livelli più alti, presupposto indispensabile per il corretto svolgimento di una funzione che, in un quadro complesso come quello federale, è destinata a diventare sempre più complessa e delicata; c) la maggior concretezza e razionalità dei dibattiti e del lavoro legislativo (nel quale comunque i parlamentari dovrebbero essere coadiuvati da servizi tecnici efficienti); d) il ruolo proporzionalmente meno importante giocato dai condizionamenti locali e settoriali.

I collegi per le elezioni delle Prime Camere.

Come si è già osservato nel paragrafo precedente, lo Stato nazionale unitario si trova nella necessità di tentare di conciliare tra loro due elementi inconciliabili: l'imperativo dell'accentramento, legato al dogma della nazione una e indivisibile, e l'incoercibile persistenza delle realtà locali, infinitamente diversificate. L'espedito istituzionale utilizzato a questo scopo consiste nel rappresentare direttamente le realtà locali nel Parlamento nazionale. Questo risultato si realizza — oltre che determinando in una cifra molto elevata il numero dei deputati che compongono le assemblee legislative — attraverso la creazione di collegi elettorali di piccole dimensioni (anche se variabili a seconda del sistema elettorale adottato). Ne consegue che il deputato è fortemente legato al collegio, nel quale si gioca il suo destino politico, e spesso fa prevalere, nella sua condotta politica, gli interessi del collegio su quelli del paese.

Non si può dimenticare del resto che, fino a non molto tempo fa, sarebbe stato impossibile organizzare le elezioni in altro modo, poiché il grado di sviluppo dei trasporti e delle comunicazioni rendeva difficile o impossibile condurre una campagna elettorale su territori molto estesi.

Nel modello dello Stato federale post-industriale entrambi questi condizionamenti vengono a cadere. L'esigenza di rappresentare direttamente al centro gli interessi delle località non ha più alcuna ragione d'essere perché, da un lato, i problemi delle comunità locali vengono direttamente affrontati, nella dimensione territoriale in cui si pongono, da livelli autonomi di autogoverno; e, dall'altro, nella misura in cui essi devono essere coordinati tra di loro in ambiti territoriali più vasti, il sistema elettorale « a cascata » è sufficiente a garantire la continuità, tra i diversi livelli, del dibattito sulla definizione degli orientamenti della programmazione articolata. Inoltre il bicameralismo federale assegna — ad ogni livello — alla Seconda Camera la funzione istituzionale di rappresentare gli interessi dei distinti ambiti territoriali in cui

ogni livello si articola. Alle Prime Camere di ogni livello spetta quindi il compito specifico di identificare e di tradurre in decisioni di carattere legislativo l'interesse generale dell'intero ambito territoriale su cui hanno giurisdizione.

È per questo che si può affermare il principio che, in un sistema federale post-industriale, i deputati delle Camere Basse di ogni livello dovrebbero essere eletti in collegi unici (regionale, nazionale, continentale, mondiale) in modo che essi non siano costretti dalla logica stessa dell'elezione ad anteporre l'interesse di una porzione del territorio a quello della sua totalità.

D'altro canto, i motivi logistici che rendevano impraticabile fino a qualche decennio fa la generalizzazione dell'istituto del collegio unico in ambiti territoriali di grandi dimensioni sono venuti a cadere: il progresso dei mezzi di trasporto e l'evoluzione dei *mass-media* (e soprattutto la diffusione dell'uso del mezzo televisivo) stanno già di fatto cambiando la natura delle campagne elettorali. Non si deve dimenticare inoltre che la necessità, imposta ai candidati dall'istituzione del collegio unico e dal numero ristretto di deputati da eleggere ad ogni livello, di confrontarsi attraverso i *mass-media* con grandi masse di elettori per ottenerne il consenso, costituisce un ostacolo che può essere superato soltanto da personalità di notevole statura politica. Ciò costituirebbe una solida garanzia contro l'elezione dei troppi maneggioni, rappresentanti di *lobbies*, burocrati di partito ecc. che oggi affollano i Parlamenti nazionali.

L'argomento del valore democratico del dialogo diretto tra candidati ed elettori — già debole per la sola legge dei numeri in un'elezione per un livello di governo di grandi dimensioni territoriali — perde ancor più di valore se si cerca di farlo valere nel contesto del nostro modello di Stato federale, nel quale l'articolazione specifica degli interessi locali si realizza al livello del quartiere, del comprensorio, della regione, ecc., cioè là dove il contatto diretto tra candidati ed elettori è ancora possibile, mentre ai livelli superiori si definiscono soltanto i grandi orientamenti che forniscono il quadro di coordinamento delle scelte fatte ai livelli inferiori. Rispetto a questi grandi orientamenti la volontà generale si esprime correttamente non già attraverso un contatto personale tra candidato ed elettore (che in ogni caso si realizza sempre a prezzo del frazionamento della volontà generale in una contrapposizione di volontà particolari), ma attraverso un meccanismo elettorale che indirizzi l'attenzione dei candidati verso i problemi dell'insieme e non verso quelli di una singola parte (senza peraltro dimenticare che la funzione specifica delle elezioni « a cascata » è quella di evitare una contrapposizione

astratta tra l'interesse del tutto e l'interesse delle parti, dando una forma concreta — attraverso il meccanismo di formazione della volontà politica — all'interesse generale inteso come sintesi degli interessi delle parti che compongono il sistema politico nel suo insieme).

È da collocare a questo punto un'ultima considerazione. Si è messa precedentemente in evidenza l'esigenza di mantenere costantemente attivo il legame tra la parte della classe politica che agisce ai livelli più elevati e quella che agisce al livello minimo, quello al quale sono percepiti i bisogni, e nel quale quindi la volontà generale affonda le sue radici. Si potrebbe quindi pensare che i piccoli collegi rafforzino questo collegamento e che il collegio unico, al contrario, lo indebolisca. È invece vero l'opposto. L'allargamento dell'orbita dello Stato nel corso della storia, dalla città-Stato greca ai grandi Stati continentali del nostro tempo è la chiara testimonianza della crescente interdipendenza dei problemi che è compito della politica risolvere, senza che per questo essi cessino di manifestarsi nella forma di bisogni che si esprimono nella quotidianità della convivenza organizzata nell'ambito delle comunità locali. Ciò comporta che il compito dei livelli superiori di autogoverno è quello di creare le condizioni di compatibilità senza le quali i problemi che si manifestano ai livelli inferiori non potrebbero essere risolti. E questo obiettivo non può essere raggiunto che se la classe politica ai livelli più elevati si sente responsabile nei confronti dell'elettorato dell'intero quadro territoriale nel quale la sintesi deve essere operata. Nel caso opposto, qualora cioè i rappresentanti agiscano in quanto interpreti degli interessi di una sola frazione di quell'ambito territoriale, alla sintesi si sostituisce il compromesso, si attiva la logica dei rapporti di forza e il problema del perseguimento dell'interesse generale passa in secondo piano.

Scrutinio di lista e preferenze.

L'introduzione del collegio unico a tutti i livelli rende inevitabile l'impiego dello scrutinio di lista, e pone il problema delle preferenze.

Il primo punto non richiede ulteriori approfondimenti perché le obiezioni che si possono rivolgere allo scrutinio di lista sono le stesse che si possono rivolgere al collegio unico e ad esse si è risposto nel paragrafo precedente.

Rimane da discutere il problema delle preferenze. È noto a tutti che il sistema delle preferenze è una grave fonte di corruzione e di corporativizzazione del sistema politico. D'altro lato, l'aboli-

zione delle preferenze — rimanendo fermo lo scrutinio di lista — comporta l'imposizione da parte dei partiti agli elettori dei candidati scelti dagli apparati, il che viene giustamente sentito come una violazione dello spirito del gioco democratico.

In realtà, l'elemento che fa delle preferenze un fattore di degenerazione della vita politica, favorendo la formazione di clientele e camarille e la prevaricazione degli interessi corporativi sulla volontà generale, è il loro carattere facoltativo. È infatti noto che la maggior parte degli elettori non esprime alcuna preferenza favorendo in tal modo la strategia dei gruppi di interesse organizzati che, concentrando i voti di un numero relativamente ristretto di elettori, riescono ad imporre l'elezione dei loro candidati.

La soluzione del problema sta quindi nel rendere le preferenze obbligatorie, introducendo la regola che un voto è validamente espresso per una lista soltanto quando è dato ad un numero minimo di candidati che figurino nella stessa.

Questo meccanismo, unito alla logica del collegio unico — che comunque costringe i partiti a presentare candidati di spicco, potenzialmente in grado di attirare su di sé un largo numero di consensi in tutti i settori geografici e sociologici dell'elettorato del collegio — consentirebbe di contribuire efficacemente a sanare la piaga del clientelismo.

La rappresentanza nelle Seconde Camere.

La funzione delle Seconde Camere negli Stati federali tradizionali, come è noto, è quella di rappresentare, in seno al Parlamento della federazione, gli interessi degli Stati membri. Le circostanze storiche in cui nacquero gli Stati Uniti d'America (nelle quali si trattava di vincere la reticenza degli Stati minori, che temevano di perdere, con la rinuncia alla sovranità, qualunque possibilità di far valere i loro punti di vista qualora il principio della rappresentanza proporzionale, applicato in entrambe le Camere federali, li avesse messi nella situazione di trascurabili minoranze rispetto agli Stati più grandi) portarono all'applicazione, in seno al Senato americano, del principio della pariteticità della rappresentanza, in virtù del quale gli Stati minori si trovarono a disporre di un potere proporzionalmente assai più consistente di quello che sarebbe loro spettato in forza della loro cifra di popolazione.

Nel modello di federalismo post-industriale, la soluzione paritetica (anche se, come si vedrà, con alcune attenuazioni e con la sua ovvia estensione a tutti i livelli) deve essere sostanzialmente confermata. È opportuno ricordare ancora una volta a questo proposito che l'esigenza primordiale alla quale risponde il modello

federalistico post-industriale è quella della programmazione articolata e che il fine principale di quest'ultima è il raggiungimento e il mantenimento di un assetto territoriale equilibrato.

Perché l'una e l'altro possano essere realizzati è necessario che le zone del territorio della federazione che al momento della sua fondazione hanno lo *status* di periferia, cioè sono minacciate dallo spopolamento, dal sottosviluppo e dalla desertificazione, possano far sentire la loro voce con forza uguale a quella delle zone di estensione territoriale comparabile, che invece sono ricche, densamente popolate e sovraequipaggiate in servizi. È chiaro infatti che la proporzionalità della rappresentanza in seno ad entrambe le Camere, attribuendo maggior forza numerica, e quindi politica, alle aree privilegiate, tenderebbe ad accentuare la spinta alla polarizzazione, e quindi ad agire in senso contrario all'obiettivo di fondo della programmazione articolata.

Più in generale, si può affermare che la proporzionalità della rappresentanza in seno alla Seconda Camera negherebbe la specificità stessa del federalismo in quanto tale, perché ciò che distingue la programmazione federale da quella centralizzata è proprio la capacità della prima di far affluire verso le regioni sfavorite risorse che spontaneamente non vi affluirebbero, grazie al maggior potere politico di cui dispongono nel quadro della struttura istituzionale federale. Al contrario, la logica della tutela degli interessi delle regioni economicamente egemoni è la stessa che si manifesterebbe spontaneamente in una struttura statuale di tipo unitario. Per questo, conferire alle diverse ripartizioni territoriali cui corrispondono livelli di autogoverno un peso politico proporzionale alla loro cifra di popolazione significherebbe riprodurre in seno allo Stato federale lo stesso tipo di squilibrio per superare il quale, in ipotesi, si rende necessaria la soluzione federale.

Tutto ciò non significa — si badi bene — che solo le regioni periferiche e sottosviluppate trarrebbero vantaggio da questo meccanismo istituzionale. Gli squilibri territoriali infatti nuocciono tanto alle regioni povere quanto a quelle ricche, che devono sopportare le conseguenze della congestione, dell'inquinamento, della lievitazione dei valori immobiliari, del costo spaventosamente elevato dei servizi, ecc. Significa soltanto che, poiché la logica spontanea della polarizzazione territoriale è quella di crescere su sé stessa, anche contro gli interessi a medio termine delle regioni più ricche, essa può essere contrastata soltanto attribuendo un maggior peso politico ai poli più deboli.

Sembra quindi di dover confermare che nel modello del federalismo post-industriale il principio della pariteticità della rappresentanza vada sostanzialmente ribadito. Questa affermazione è

però subordinata ad una condizione. È necessario cioè che gli ambiti territoriali degli organi di governo dello stesso livello siano di estensione territoriale comparabile. Qualora, per ragioni storiche, ciò non accada, e ci si trovi in presenza di regioni poco estese e insieme molto ricche e densamente popolate (si faccia il caso di Belgio, Olanda e Lussemburgo in Europa), la pariteticità della rappresentanza comporterebbe conseguenze opposte a quelle perseguite, in quanto rafforzerebbe ulteriormente regioni già forti. In questi casi il principio della pariteticità dovrebbe essere attenuato attraverso l'adozione di meccanismi di rappresentanza ponderata, come quelli attualmente applicati in seno al Parlamento europeo. È però da ritenere che, in casi di questo genere, continuino a valere le considerazioni che erano state tenute presenti dai padri della Costituzione americana, e che quindi una certa sovrarappresentazione vada comunque concessa ai piccoli Stati a titolo di garanzia della loro indipendenza e di compensazione per la rinuncia alla sovranità.

Non si può chiudere il capitolo della pariteticità della rappresentanza in seno alle Seconde Camere federali senza esaminare il problema costituito dalla sua apparente contraddizione con il principio *one man one vote*, che costituisce uno dei caratteri essenziali della democraticità di un ordinamento.

Bisogna ricordare a questo proposito che le istituzioni della democrazia rappresentativa svolgono due funzioni essenziali, nettamente distinte tra di loro: una funzione di *governo* — intesa in senso lato — e una funzione di *garanzia*. La seconda di queste funzioni era preponderante nella prima fase della storia delle istituzioni democratiche, quando il compito del Parlamento tendeva ad identificarsi con quello della difesa dei diritti dei sudditi contro il potere arbitrario della monarchia.

Il progressivo rafforzamento dell'istituto parlamentare ha mutato profondamente la situazione, facendo dell'esecutivo un'espressione del Parlamento. Ciò ha fatto del Parlamento un'istituzione eminentemente di governo ed ha tendenzialmente obliterato la funzione di garanzia della rappresentanza parlamentare, sì da porre il problema — che fu al centro del dibattito tra liberali e democratici nel XIX secolo — della tutela dei diritti dei cittadini contro l'arbitrio della maggioranza.

Il bicameralismo federale consente di ripristinare la funzione garantista della rappresentanza parlamentare, che si esercita come tutela dei diritti e degli interessi dei livelli inferiori di autogoverno contro i possibili arbitri della maggioranza ai livelli più elevati (affiancandosi in questo al ruolo della magistratura, alla quale è inoltre attribuito il compito di tutelare i diritti dei singoli contro

qualsiasi arbitrio del potere politico). E questa funzione è l'appannaggio delle Seconde Camere.

Ciò implica evidentemente che si realizzi, tra le due Camere, una divisione dei compiti che rifletta la diversità degli interessi che ciascuna di esse rappresenta. Alle Prime Camere deve cioè essere attribuito il compito di esercitare l'iniziativa legislativa e quello di esprimere e di controllare democraticamente l'esecutivo, mentre alle Seconde Camere deve essere attribuito un compito di riflessione e di controllo in funzione degli interessi specifici dei livelli inferiori di autogoverno, e di tutela dei loro diritti, ancorati nella costituzione.

È opportuno ricordare, a conferma di queste considerazioni, che il modello non prevede l'istituzione del bicameralismo al livello semplice del quartiere, nel quale, in ipotesi, senza che ciò comporti l'abolizione della rappresentanza politica, gli orientamenti dell'autogoverno emergono spontaneamente dal dibattito quotidiano tra i cittadini, cioè tra coloro stessi che subiscono direttamente le conseguenze delle decisioni che contribuiscono a prendere. A questo livello — quello che maggiormente si avvicina alla realizzazione dell'ideale rousseauiano dell'identificazione tra governanti e governati, si annulla, proprio a causa di questa tendenziale unificazione, la distinzione tra funzione di governo (che diventa autogoverno nel senso più pregnante del termine) e funzione di garanzia. Ma la distinzione si ripropone già al livello immediatamente superiore (quello del comune, o del comprensorio) e si riflette nello sdoppiamento della rappresentanza.

Tutto ciò rende evidenti le ragioni che stanno alla base dei diversi meccanismi attraverso i quali la rappresentanza si deve realizzare in ciascuna delle due Camere: mentre il principio *one man one vote* deve essere scrupolosamente applicato nelle istituzioni rappresentative investite della funzione di governo (in quanto essa si identifica con il principio del governo della maggioranza, che costituisce l'essenza stessa della democrazia nell'esplicazione di questa funzione), in quelle che sono invece investite della funzione di garanzia (che devono cioè costituire il presidio del rispetto dei limiti invalicabili dell'azione del governo) il principio della uguaglianza deve essere applicato con riferimento ai livelli di autogoverno i cui diritti devono essere tutelati, e soltanto all'interno di ciascuno di essi riprende valore — limitatamente alla funzione di governo — il principio *one man one vote*.

Tempi e modi dell'elezione delle Seconde Camere.

Nell'esperienza degli Stati Uniti d'America, l'evoluzione della struttura e della funzione del Senato è stata tale da obliterare la

specificità del ruolo della Seconda Camera come luogo in cui la politica federale viene ridiscussa alla luce degli interessi degli Stati membri. Il Senato è diventato in tal modo una sorta di doppione della Camera dei Rappresentanti. Il bicameralismo americano ha sostanzialmente perso in tal modo il suo carattere federale, e ciò perché l'identità del modo di elezione dei Senatori e dei Rappresentanti attenua da un lato il legame dei primi con il proprio Stato e, dall'altro, conserva quello dei secondi con il proprio collegio.

Nel nostro modello la differenza sostanziale tra le due Camere è già garantita dall'adozione del collegio unico per l'elezione della Prima Camera ad ogni livello. Ma una seconda garanzia dovrebbe essere fornita dalla *time-table* delle elezioni, il cui fine specifico, come si è visto, è quello di far emergere di volta in volta, nella campagna elettorale, la natura specifica dei problemi che si pongono ad ogni livello ed il carattere della loro connessione con quelli messi in vista nelle campagne elettorali dei livelli inferiori. In questa prospettiva sembra che il modo migliore per sensibilizzare i membri delle Seconde Camere alla problematica specifica del livello territoriale che rappresentano sia quello di rendere contemporanea la loro elezione con quella dei membri della Prima Camera del livello immediatamente inferiore, in modo che la campagna delle due elezioni si svolga sugli stessi temi.

Rimangono da fare alcune considerazioni per quanto riguarda il sistema elettorale. Gli stessi argomenti addotti per giustificare la necessità del collegio unico nell'elezione delle Prime Camere valgono, *mutatis mutandis*, per l'elezione delle Camere Alte. La differenza, peraltro scontata, consiste nel fatto che quest'ultima si dovrà svolgere in tanti collegi unici quanti sono gli ambiti territoriali che dovranno essere rappresentati al livello superiore (per esempio, l'elezione della Seconda Camera al livello continentale si svolgerà in collegi unici nazionali, quella delle Seconde Camere a livello nazionale in collegi unici regionali, ecc.).

Per quanto riguarda infine il sistema elettorale in senso stretto, sembrerebbe da raccomandare — in considerazione sia del numero ristretto di rappresentanti che ogni livello deve inviare al livello superiore, sia della presumibile maggior flessibilità che andranno assumendo gli schieramenti partitici nell'era post-industriale, nel quadro di una struttura federale articolata — l'adozione del voto singolo trasferibile.

La funzione presidenziale e il potere di scioglimento delle Camere.

Un'ultima serie di considerazioni rimane da fare per quanto

riguarda la funzione presidenziale dei diversi livelli e il potere di scioglimento delle Camere.

A titolo di premessa è bene richiamare una conclusione alla quale si era pervenuti in altra sede (11) e che è stata data per presupposta nel paragrafo precedente: cioè che, se ci si colloca in una prospettiva storica nella quale, superata la divisione della società in classi antagonistiche e dell'umanità in nazioni esclusive, la programmazione articolata diviene sostanzialmente la sola funzione di governo, i rapporti tra il legislativo e l'esecutivo non possono che essere ispirati ad un modello di tipo parlamentare, nel quale cioè il governo necessita della fiducia del Parlamento, o di uno dei suoi rami, per entrare in carica e il Parlamento, o uno dei suoi rami, disponga del potere di far decadere in qualunque momento il governo esprimendo un voto di sfiducia.

Un sistema di tipo parlamentare comporta come corollario, nella tradizione costituzionale delle democrazie occidentali, l'esistenza di un'istituzione che eserciti la funzione presidenziale (Capo dello Stato) e che abbia tra gli altri il potere di decidere la dissoluzione delle Camere qualora queste si dimostrino incapaci di esprimere una maggioranza di governo.

Si pone quindi il problema di vedere in quale forma un organo con funzioni presidenziali sia compatibile con il nostro modello, e se a questo organo possa essere attribuito il potere di decretare la dissoluzione del Parlamento, o di uno dei suoi rami.

Esaminiamo dapprima il problema della forma dell'organo con funzioni presidenziali.

La prima considerazione che si impone è quella che, in un sistema federale articolato in più livelli di governo, il problema non si pone soltanto al livello generale, ma anche a tutti i livelli regionali. Questa conclusione è imposta dal requisito dell'indipendenza dei diversi livelli di governo, che costituisce una caratteristica essenziale di ogni struttura federale.

Per quanto riguarda la composizione dell'organo cui spetta la funzione presidenziale, si possono trarre interessanti indicazioni dall'esame del progetto di Trattato del Parlamento europeo (che su questo punto, come in altri, ha recepito una precisa proposta avanzata dall'UEF) (12). Nel caso dell'Unione europea, la natura fortemente differenziata della società europea in tutti i suoi aspetti e il persistere di lealismi nazionali (che non sono per nulla incom-

(11) FRANCESCO ROSSOLILLO, *op. cit.*

(12) U.E.F., *Proposte per la soluzione della crisi istituzionale della Comunità*, febbraio 1982.

patibili con il forte grado di consenso per l'idea dell'unificazione politica dell'Europa esistente nell'opinione pubblica europea) hanno imposto, per la Presidenza della Comunità, l'adozione di una soluzione collegiale. La relativa funzione è stata così attribuita, nel progetto di Trattato, al Consiglio europeo. In una prospettiva planetaria, nella quale la caduta di ogni tipo di vincolo esterno di natura non giuridica tenderà ad indebolire le spinte spontanee all'accentramento, sembra lecito affermare che la soluzione indicata per l'Unione europea possa essere estesa a tutti i livelli (tranne naturalmente il più basso, per il quale possono essere pensate soluzioni di diversa natura). La funzione presidenziale verrebbe così affidata, per ogni livello di governo, ad un organo collegiale composto dai capi degli esecutivi del livello immediatamente inferiore.

Si tratta ora di vedere se all'organo presidenziale collegiale di ciascuno dei livelli di governo debba venire attribuito il potere di decretare la dissoluzione della Camera Bassa qualora questa si dimostri incapace di esprimere una maggioranza a sostegno di un governo (il problema non si pone per la Camera Alta, alla quale, come si è visto, non spetta in ipotesi alcun controllo sull'esecutivo).

Orbene, è facile constatare che il potere della Presidenza collegiale di sciogliere la Camera Bassa è incompatibile con la funzione essenziale delle elezioni « a cascata », che implica che la successione temporale delle elezioni ai vari livelli sia rigidamente determinata e non possa essere alterata, come avverrebbe nella ipotesi di scioglimento della Camera Bassa di un singolo livello di governo.

È evidente quindi che i rapporti tra legislativo (Camera Bassa in particolare) ed esecutivo devono essere congegnati nel modello in modo da consentire al sistema di funzionare senza il rimedio estremo dello scioglimento delle Camere.

Prima di fare alcuni cenni a quelli che potrebbero essere gli strumenti istituzionali da impiegare per risolvere il problema, è opportuno ricordare che, in un sistema federale di dimensione mondiale e articolato in più livelli, la gravità di una *impasse* istituzionale temporanea che riguardi un solo livello è assai minore di quanto non sarebbe il caso in un quadro Stato-nazionale. In quest'ultimo infatti una crisi di governo comporta una paralisi globale, o quasi, del processo decisionale nella sfera pubblica, ivi compreso il settore cruciale della politica estera. Nella prima ipotesi invece la crisi investirebbe soltanto uno tra i molteplici livelli di governo, e quindi un settore limitato della sfera pubblica e, anche se dovesse interessare il livello planetario, non per

questo sarebbe di maggiore gravità, in quanto l'ambito generale, una volta privato della competenza della gestione della politica estera (e del monopolio del governo della moneta) avrebbe, per la vita dei cittadini, un rilievo non superiore (o addirittura inferiore, in quanto non competente a prendere decisioni aventi una incidenza immediata sui loro interessi concreti) a quello degli ambiti di dimensione minore.

Ciò non ci esime naturalmente dalla necessità di tentare di individuare i meccanismi istituzionali indicati a ridurre al minimo la probabilità che, ad ogni livello, si possa verificare una crisi di governo e, qualora essa non possa essere evitata, ad assicurare che essa possa essere gestita nel modo più efficace e meno traumatico possibile.

Per quanto riguarda il primo problema, l'istituto che si presenta come il più naturalmente adatto a risolverlo è quello del voto di sfiducia costruttivo, introdotto nel dopoguerra nella Legge fondamentale della Repubblica Federale di Germania. Esso però non è in grado di evitare l'*impasse* che si determina quando una Camera appena eletta non è in grado di esprimere una maggioranza a sostegno di un governo o quando è lo stesso governo a presentare le proprie dimissioni.

In questi ultimi casi pare di poter giungere alla conclusione che la responsabilità dell'esercizio del potere esecutivo, fino a quando la Camera non sarà riuscita a formare una maggioranza, debba incombere all'organo collegiale cui spetta la funzione presidenziale, integrato con altri rappresentanti dei governi del livello inferiore che coadiuvino i rispettivi Capi di governo. Esso appare infatti come la sola istanza che riunisce in sé i requisiti della legittimazione democratica (anche se espressa ad un altro livello) e del legame strutturale con gli orientamenti formulati dai livelli di governo di ordine inferiore.

Note

DISOCCUPAZIONE, MONETA E POLITICA FISCALE NELL'AMBITO CEE

Il crescente successo dell'ECU negli impieghi privati ha dato vita ad un profluvio di proposte tendenti ad estendere l'uso della moneta europea parallela e a rafforzarne l'accettabilità, grazie a una serie di miglioramenti tecnici nei modi di emissione e di circolazione.

Alcune di queste proposte sono già state accolte e prontamente realizzate dal mercato, o hanno formato oggetto di decisioni comuni da parte dei paesi membri, come le disposizioni approvate a metà aprile a Palermo dai ministri finanziari della CEE circa l'utilizzo dell'ECU negli interventi inframarginali all'interno del meccanismo di cambio comunitario, l'autorizzazione alle banche centrali dei paesi terzi di detenere ECU ufficiali a titolo di riserve, la determinazione delle remunerazioni dei depositi in ECU ufficiali in funzione dei tassi d'interesse di mercato, abbandonando il legame con i tassi ufficiali di sconto, meno appetibili dei primi.

Altri suggerimenti non hanno avuto seguito immediato e costituiscono un prezioso materiale di riflessione, dal quale potranno scaturire nuovi progressi sulla via dell'unificazione monetaria europea. Fra questi, particolarmente interessanti risultano i progetti tendenti a favorire l'estensione dell'impiego degli ECU di emissione pubblica, come premessa di un ravvicinamento nei due usi della moneta europea parallela.

È infatti evidente che, superata con successo la fase dell'accettazione della nuova moneta da parte dei privati, fra i molti nodi che occorrerà sciogliere per giungere alla creazione di una

moneta europea a pieno titolo, due sono cruciali e riguarderanno gli aspetti appena messi in luce. Da una parte occorrerà non solo regolare meglio e rendere meno erratica la creazione degli ECU di fonte ufficiale, ma soprattutto collegare tale creazione con la politica di bilancio comunitaria. Dall'altra sarà necessario superare l'attuale dicotomia tra ECU ufficiali ed ECU privati, perché una moneta a pieno titolo non può dar vita a due circuiti paralleli, fra loro non collegati. Con l'avvertenza che uno strumento di sutura fra i due circuiti può essere rappresentato dal bilancio CEE, attraverso il quale i flussi monetari si diramano verso il complesso degli operatori comunitari.

Oggi il bilancio comunitario esprime fittiziamente in ECU flussi di risorse in valute nazionali che provengono dai vari paesi a titolo di finanziamento e che ad essi riaffluiscono nella stessa forma in seguito ai pagamenti. Quando il bilancio comprendesse stanziamenti non tanto espressi in semplici unità di conto, quanto costituiti e redistribuiti ai diversi percettori in ECU, ovvero in valuta estera denominata in ECU, la dicotomia fra i due circuiti verrebbe meno.

Lungo queste linee, J.P. Planchou, deputato socialista di Parigi e direttore del Club République moderne, in un articolo apparso sul supplemento economico di « Le Monde » del 15 gennaio avanza una proposta interessante (1).

Allo scopo di dar vita ad uno « scudo monetario » in grado di conferire una più grande autonomia allo spazio europeo, Planchou suggerisce, oltre a numerose misure intese ad ampliare l'uso ufficiale e privato dell'ECU, il lancio da parte dei governi di prestiti comuni, sottoscritti e quotati simultaneamente sui diversi mercati, ed anche l'emissione di Buoni del Tesoro denominati in ECU, il cui ricavato dovrebbe essere ripartito fra i paesi membri. Quest'ultima indicazione, se opportunamente interpretata, è suscettibile di dar luogo a importanti sviluppi sulla via dell'integrazione monetaria.

La proposta in questione è appena abbozzata e richiederebbe numerose qualificazioni per essere valutata appieno. Ad esempio, nonostante l'ambiguo riferimento ai prestiti emessi simultaneamente dai diversi governi, è implicito che l'emissione dei Buoni del Tesoro in ECU debba far capo ad una autorità comunitaria, che in una seconda fase dovrebbe procedere alla ripartizione fra i paesi membri delle risorse mobilitate, in base ad un qualche

(1) J.P. PLANCHOU, « Renforcer le SME en le rendant plus souple pour mieux résister au dollar », *Le Monde*, 15 Janvier 1985.

criterio non specificato. Del pari, è presumibile che gli ECU così raccolti abbiano la natura di valuta estera denominata in moneta europea, altrimenti non si vedrebbe la necessità della riproposizione di una formula già utilizzata in Italia, dove da qualche tempo il Tesoro emette dei Certificati di Credito in moneta di conto europea, né avrebbe senso la ripartizione delle somme ricavate fra i paesi membri.

Tuttavia, se l'interpretazione che ne abbiamo data corrisponde alle intenzioni dell'autore, questa proposta, una volta realizzata, avrebbe il merito di aprire la strada alla nascita di una forma intermedia di politica di bilancio europea, dotata di consistenti margini di autonomia rispetto alle politiche nazionali.

In attesa che maturino le condizioni per dar vita ad una politica di bilancio europea nel senso pieno del termine e quindi in grado, tra l'altro, di essere finanziata in disavanzo mediante la emissione di moneta europea a pieno titolo, la creazione di Buoni del Tesoro europei, da utilizzarsi per scopi comunemente definiti a livello CEE, costituirebbe indubbiamente un passo in avanti non trascurabile rispetto alla situazione attuale, in cui al più si può parlare di embrione di politica fiscale europea.

Ancora più interessante è il suggerimento avanzato negli ultimi tempi dall'economista italiano Ezio Tarantelli in vista della emissione di uno « scudo dei disoccupati », per combattere la disoccupazione e rilanciare la crescita in ambito CEE mediante un'azione concertata fra i paesi membri (2). Tarantelli è stato ucciso di recente in un agguato terroristico rivendicato dalle Brigate Rosse ed era noto in Italia e in Europa per le sue riflessioni in merito alla possibilità di pervenire ad una politica europea dei redditi (PER), come premessa per il rilancio dell'unificazione monetaria e l'approfondimento del processo di integrazione in sede CEE.

Secondo Tarantelli i sindacati dei paesi membri, attraverso una confederazione europea dei sindacati rinnovata, dovrebbero armonizzare annualmente le politiche salariali e del lavoro in modo da uniformare i tassi d'inflazione e da stabilizzare i tassi di cambio fra le monete europee.

Si realizzerebbe in tal modo una delle condizioni necessarie per l'esistenza di una moneta comunitaria, anche se evidentemente, prima che questa possa effettivamente circolare all'interno della Comunità, altre condizioni andrebbero soddisfatte, a comin-

(2) E. TARANTELLI, « Lo scudo dei disoccupati », *Politica ed Economia*, n. 2, 1985; Id., « Come fabbricare lo scudo », *Politica ed Economia*, n. 3, 1985.

ciare dal controllo comune dell'espansione della spesa pubblica nei paesi membri, altro importante fattore che spiega il divario delle propensioni all'inflazione nei diversi paesi.

Contro questo sfondo teorico solido e stimolante, poco tempo prima della sua tragica scomparsa l'economista italiano ha suggerito che la Comunità provveda a stampare ECU e a distribuirli attraverso il Fondo sociale ai paesi membri, in proporzione al numero dei disoccupati in essi presenti.

L'emissione andrebbe affidata al FECOM e le somme rese disponibili nei diversi paesi andrebbero utilizzate per favorire gli investimenti produttivi o a sostegno diretto dell'occupazione, attraverso varie misure.

In una serie di articoli ripresi anche da altri autori, la proposta viene esplicitata in termini che in questa sede non è possibile riesporre e commentare in dettaglio. Basti aggiungere, per averne un quadro meno impreciso, che l'ECU dei disoccupati verrebbe emesso in contropartita delle valute nazionali con cui i paesi membri finanziano il bilancio comunitario e che pertanto, oltre a non avere alcun impatto inflazionistico, consentirebbe di allentare il vincolo della bilancia dei pagamenti nei rapporti intracomunitari, e che la sua emissione dovrebbe consentire una reflazione comune a livello CEE in modo da poter gradualmente ridurre lo zoccolo duro della disoccupazione entro un orizzonte temporale ragionevole.

La creazione dell'ECU dei disoccupati, come l'emissione dei Buoni del Tesoro europei proposta da Planchou, rispondono a due esigenze e sollevano un problema.

In primo luogo entrambi i suggerimenti mirano a creare un collegamento fra la politica monetaria e la politica fiscale della Comunità, superando lo stadio embrionale in cui si trovano entrambe. In questo senso rispondono al bisogno di forgiare strumenti efficienti a livello comunitario, in grado di governare l'economia europea e di contrastare le tendenze alla disgregazione, sempre presenti. Quanto occorre oggi per superare la situazione di stallo in cui versa da tempo l'integrazione comunitaria è il rilancio dell'unificazione monetaria, unitamente a un consistente aumento del bilancio comunitario. Il primo è necessario per garantire la permanenza del mercato integrato e per aumentare il grado di integrazione raggiunto, mettendo a frutto le immense potenzialità dell'integrazione non ancora sfruttate. Il secondo è indispensabile per assicurare la convergenza fra le economie dei paesi membri, riducendo gli squilibri fra aree centrali e aree periferiche della Comunità. Come ha messo abbondantemente in

luce il Rapporto MacDougall (3), un bilancio comunitario pari al 2-2,5% del PIL della Comunità consentirebbe di ridurre in maniera consistente i differenziali di reddito fra le regioni europee e di garantire l'attenuazione delle fluttuazioni congiunturali nell'ambito CEE. In base ai dati pubblicati dal Rapporto, a fronte di un effetto di redistribuzione del bilancio comunitario che ancor oggi può essere stimato molto debole (1-1,5%), l'aumento delle spese comunitarie o il trasferimento delle spese dal livello nazionale a quello europeo in una misura pari allo 0,7% del PIL globale della Comunità potrebbe ridurre le disuguaglianze nel livello di vita tra i paesi membri di circa il 10%. Rispetto a questi obiettivi resta ancora molto da fare, se si considera che, anche con il prossimo aumento dell'aliquota IVA devoluta al bilancio CEE, il peso di quest'ultimo sul PIL comunitario rimarrebbe inferiore all'1,5%. Un programma di sostegno alla occupazione, simile a quello proposto da Tarantelli, porterebbe invece tale incidenza al di sopra del 2%, superando la soglia critica indicata dal Rapporto MacDougall.

Il secondo bisogno cui rispondono le proposte esaminate in questa nota è quello di procedere in tempi brevi ad un rilancio della domanda nei paesi membri per ridurre entro limiti meno traumatici i livelli attuali di disoccupazione in Europa. Un'intera generazione rischia di rimanere permanentemente esclusa dal mercato del lavoro se i paesi comunitari non decideranno di rimettere al primo posto nelle loro funzioni di preferenza collettiva la salvaguardia dell'occupazione. Certo, una politica keynesiana dell'occupazione, dopo la crisi manifesta del Welfare State, non è sufficiente, e sarà necessario anche ricorrere a strumenti di politica attiva in questo settore, quali la trasformazione del Fondo sociale in un'Agenzia del lavoro europea collegata ad una rete di agenzie regionali, che fungano da fornitori d'occupazione di ultima istanza. Ma intanto, senza una ripresa dei tassi di sviluppo a ritmi superiori agli attuali livelli del 2-2,5%, è difficile pensare ad un riassorbimento della disoccupazione in tempi ragionevoli. Con l'avvertenza che dopo le esperienze del passato di reflazioni solitarie bloccate dopo pochi mesi dal vincolo della bilancia dei pagamenti, il rilancio di cui l'Europa ha bisogno potrà avvenire solo in forma concertata, se è vero, come mette in evidenza il Rapporto Albert-Ball (4), che il moltiplicatore di efficacia comuni-

(3) COMMISSION DES C.E., *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne* (Rapporto MacDougall), Bruxelles, 1977.

(4) M. ALBERT, *Un pari pour l'Europe*, Seuil, Paris, 1983.

taria consente di ottenere risultati migliori dell'ordine da 2 a 4 volte rispetto all'alternativa dell'azione individuale per quanto concerne la crescita e da 1,2 a 3 volte per quanto riguarda la bilancia commerciale e il saldo di bilancio.

Dicevamo, infine, che le due proposte sollevano un problema. Quali sono i prerequisiti di carattere istituzionale che consentono i necessari progressi in fatto di politica monetaria e di politica fiscale europea, che conseguirebbero dalla loro realizzazione?

Si ripete che l'esperienza storica insegna che la nascita delle monete ha spesso preceduto quella della Banca centrale incaricata di regolarne l'emissione e la circolazione. È questa ad esempio la tesi di Triffin.

Dubito che questa fiducia nei meccanismi spontanei di mercato sia oggi giustificata. In ogni caso, occorrerebbe chiarire a partire da quale punto si realizza l'abbinamento fra efficienza dello strumento e autonomia del centro di politica economica incaricato di gestirlo.

In un mondo complesso e articolato come il nostro e in presenza di un assetto istituzionale fortemente squilibrato a favore dei paesi membri, il rilancio della integrazione monetaria e il potenziamento del bilancio CEE richiedono adeguate riforme delle istituzioni comunitarie. In un caso il passaggio alla seconda tappa dello SME, con la creazione del Fondo monetario europeo; nell'altro il passaggio dalla CEE all'Unione europea con il correlativo rafforzamento dell'autorità di bilancio, il Parlamento, e dell'organo incaricato di condurre la politica fiscale dell'Unione, la Commissione, trasformata in un vero e proprio governo europeo.

Franco Praussello

SPAAK II O SCHUMAN II? LE IMPLICAZIONI DELL'ARTICOLO 82 DEL PROGETTO DI TRATTATO PER L'UNIONE EUROPEA

Con insistenza crescente, si sentono voci che sostengono che si possono fare progressi verso l'Unione europea solo a condizione che i paesi disposti a progredire verso tale Unione vadano avanti per proprio conto, senza essere continuamente bloccati da una minoranza. Questa idea — a favore della quale ci sono

state aperture da parte di diversi governi (1) e Parlamenti nazionali (2) e che è forse implicita nel fatto che il Comitato Dooe (« Spaak II ») ha deliberatamente adottato il suo rapporto a maggioranza — era stata inizialmente avanzata dal Parlamento europeo. Nel progetto di Trattato sull'Unione europea del Parlamento (3), infatti, l'articolo 82 — uno degli articoli più controversi, ma che costituisce tuttavia una possibile chiave per il successo — prevede la possibilità che l'Unione venga stabilita, se necessario, senza la partecipazione di tutti gli Stati membri della Comunità europea. Che cosa spinse il Parlamento europeo a scegliere questa opzione? Come si sostiene in termini legali? Quali sono le sue prospettive?

Il Parlamento ha scelto l'opzione di adottare il Trattato anche senza l'adesione di tutti gli Stati membri, perché era giunto alla convinzione che, se questa possibilità non fosse stata sul tappeto, il suo progetto avrebbe avuto poche probabilità di successo. Nel corso degli anni, il Parlamento europeo aveva visto molte proposte di riforma istituzionale, che pure godevano di ampio consenso, venir bloccate solo da uno o due Stati. Durante l'elaborazione del progetto di Trattato, il Parlamento aveva assistito alle discussioni in seno al Consiglio sulle proposte Genscher-Colombo, durante le quali singoli Stati membri regolarmente bloccavano intere serie di proposte costruttive, per quanto moderate esse fossero (4). Esso era cosciente delle scarse probabilità che certi Stati accettassero il progetto di Trattato, salvo, forse, se messi davanti alla possibilità di esser lasciati indietro dalla maggioranza degli Stati che andavano avanti senza di loro. Alcuni parlamentari avevano in mente il precedente della Dichiarazione Schuman del 1950 che proponeva di andare avanti con quegli Stati membri del Consiglio d'Europa che accettavano di procedere lungo il cammino dell'integrazione: sei degli allora dodici Stati membri decisero di fare così — alcuni altri li seguirono più tardi. La Comunità europea, così come la conosciamo, non sarebbe mai venuta alla luce se i Sei avessero atteso che gli altri fossero d'accordo. Questa volta, il Parlamento europeo ha definito una « massa critica », il numero minimo di Stati necessario per andare avanti:

(1) Si veda ad esempio il discorso del Presidente Mitterrand al Parlamento europeo, il 24 maggio 1984.

(2) Si veda ad esempio la risoluzione del Senato italiano del 10 maggio 1984, verbale della 110ª seduta pubblica, pp. 11-40.

(3) Gazzetta Ufficiale (1984) C 77, p. 33.

(4) Per un resoconto di questo processo, si veda JOSEPH WEILER in *Journal of European Integration*, n. 2-3 (1983), p. 129.

l'articolo 82 fa riferimento ad una maggioranza di Stati membri la cui popolazione rappresenti due terzi della popolazione totale della Comunità.

Queste argomentazioni possono essere politicamente suggestive, ma le implicazioni giuridiche del passaggio dalla Comunità all'Unione sono alquanto diverse da quelle della creazione del Trattato della CEEA trent'anni fa. La differenza consiste nel fatto che l'Unione assorbirebbe le competenze comunitarie e le amministrerebbe attraverso le proprie istituzioni. Una simile situazione sarebbe possibile?

Il primo potenziale ostacolo sta nel fatto che le Comunità hanno proprie procedure di revisione fissate dall'articolo 236 del Trattato CEE (e dai suoi equivalenti dei Trattati CEEA ed Euratom (5)) che prevede per il Parlamento europeo solo un ruolo marginale (consultivo e non certo di iniziativa), una decisione unanime da parte del Consiglio e la ratifica da parte di tutti gli Stati membri. Chiaramente, una tale procedura sarebbe contraria alla strategia del Parlamento europeo. Ma una considerevole corrente di opinioni giuridiche sostiene che i Trattati non possono essere modificati altrimenti che attraverso queste procedure. Kapteyn e VerLoren van Themaat affermano: « È molto discutibile se una regola del diritto internazionale universalmente accettata, secondo la quale un trattato può esser sempre modificato da un trattato successivo, quali che siano le prescritte procedure di modifica, possa essere applicata a trattati che hanno dato vita ad un nuovo ordine giuridico che limita le sovranità degli Stati membri ed è vincolante per essi così come per i loro cittadini » (6). Facendo riferimento alla giurisprudenza della Corte di Giustizia europea nel caso Costa contro ENEL (7) — nel quale la Corte stabilì che gli Stati membri hanno limitato parte della loro sovranità e trasferito il potere alla Comunità, creando un corpo di leggi vincolanti sia per i loro cittadini che per loro stessi — essi argomentano che una revisione dei Trattati non può aver luogo senza rispettare la procedura in essi stabilita, procedura che coinvolge le istituzioni alle quali gli Stati membri hanno ceduto alcuni dei loro poteri. Questo modo di vedere è diffuso (8),

(5) Articolo 96 del Trattato CEEA e articolo 204 del Trattato Euratom.

(6) KAPTEYN e VERLOREN VAN THEMAAT, *Introduction to the Law of European Communities*, 1973, pp. 37-38.

(7) Caso 6/64, Costa v. ENEL (1964) E.C.R. 585.

(8) Si veda, ad esempio, SCHWARZE, « Das allgemeine Völkerrecht in den innergemeinschaftlichen Rechtsbeziehungen », in *Europarecht*, 1, 1983, p. 1; SCHERMERS in *International Institutional Law*, 2ª ed., 1982, cap. 8 e

ma non condiviso da tutti: Davidson, Freestone e Lodge sostengono (9) che nella realtà politica e giuridica gli Stati membri restano padroni del destino della Comunità e sono perciò liberi di accordarsi su nuovi trattati senza seguire le procedure comunitarie. Tuttavia, in pratica, sebbene in passato (10) siano state apportate modifiche ai Trattati senza seguire queste procedure, le controversie suscitate da questo fatto hanno costituito una delle ragioni per cui ci si è assicurati che le modifiche successive (11) fossero apportate conformemente a quanto prescritto. Inoltre il Parlamento stesso ha sostenuto l'uso delle procedure di revisione per preservare l'acquis communautaire dall'erosione da parte degli Stati e coinvolgere le istituzioni comunitarie nel processo.

Come ha giustificato, allora, il Parlamento la proposta di un nuovo Trattato che non segue queste procedure di revisione? La sua argomentazione è semplice e chiara: il progetto di Trattato, pur contenendo un articolo (l'articolo 7) nel quale prende in carico l'acquis communautaire e perciò implicitamente dà per scontato che l'Unione debba succedere alla Comunità, non è una revisione, ma un nuovo Trattato, il cui obiettivo è ben più ampio e che non può in alcun modo essere paragonato a semplici emendamenti dei Trattati esistenti. Il professor Jacqué, uno dei quattro giuristi che hanno assistito il Parlamento nella stesura del progetto, ha scritto: « La procedura di revisione dev'essere applicata quando si agisce entro il quadro del vecchio sistema che si vuole riformare. Questa procedura non entra più in gioco quando l'obiettivo è creare istituzioni con nuovi poteri e dotate di un differente stato giuridico » (12). Anzi, il Trattato CEE è stato creato senza riferimento all'articolo di revisione del Trattato CECA, e quando l'Assemblea ad hoc si impegnò nella preparazione della Comunità politica e, successivamente, gli Stati membri misero allo studio il Piano Fouchet, non fu fatto alcun cenno alle procedure di revisione dei Trattati esistenti. Il Parlamento ha ragione nel non invocare queste procedure.

LESIGUILLONS in *L'application d'un traité-fondation: le traité instituant la CEE*, 1968.

(9) LODGE, FREESTONE e DAVIDSON, in *European Law Review*, vol. 9, n. 6, dicembre 1984, pp. 387-400.

(10) Per esempio, l'emendamento del Trattato CECA per tener conto del Trattato della Saar (1956).

(11) Per esempio i Trattati del 1970 e del 1975 che emendavano alcune prescrizioni di bilancio e finanziarie dei Trattati.

(12) JACQUÉ, « The European Union Treaty and the Community Treaties », in *Crocodile*, n. 11, 1983, p. 7.

L'evitare l'articolo 236 e il redigere una chiara proposta politica aveva anche il vantaggio, dal punto di vista del Parlamento, di evitare che un nuovo trattato fosse redatto in prima istanza da funzionari dei ministeri degli esteri, che considerava come i custodi della sovranità nazionale e i più interessati al mantenimento dello status quo (13).

Il fatto di non ricorrere alle procedure di revisione dei Trattati esistenti non è quindi un ostacolo per la strategia del Parlamento (14). Un nuovo Trattato può essere sottoscritto e ratificato senza seguire le procedure di revisione dei Trattati vigenti. Ma questo significa anche che tale Trattato può essere sottoscritto da un certo numero, ma non da tutti gli Stati membri della Comunità?

Le argomentazioni qui sono più complesse. Molto dipende dall'atteggiamento assunto dagli Stati che non vogliono far parte dell'Unione. Lo scenario più semplice dal punto di vista giuridico sarebbe quello in cui gli Stati non aderenti accettano la creazione dell'Unione (15), forse salvaguardando i loro interessi attraverso qualche forma di associazione o di accordo con essa. In tal caso, non ci sarebbero ostacoli sulla strada dell'abrogazione dei Trattati della Comunità sulla base dell'accordo unanime di tutti i loro firmatari, secondo il diritto internazionale (16), e l'Unione potrebbe allora succedere alle Comunità.

Se uno o più degli Stati non aderenti non sono disposti a sciogliere le Comunità, allora la situazione è più complessa. Potrebbero sostenere che gli Stati dell'Unione sono venuti meno ai doveri verso di loro, assunti con i Trattati della Comunità e che il Trattato dell'Unione è illegale e non valido. Haraszti (17) ha sostenuto che un trattato « inconciliabile con la sostanza » di un precedente trattato « equivarrebbe ad una violazione del diritto internazionale » e sarebbe perciò nullo in base all'articolo 53 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati. Come sottolineato da Davidson, Freestone e Lodge (18), le opinioni a so-

(13) Parlamento europeo, doc. 1-575/83/B.

(14) Né nuoce alla posizione del Parlamento europeo il fatto che queste procedure dovrebbero essere seguite nel caso di emendamenti ai Trattati esistenti piuttosto che nel caso dell'adozione di un nuovo Trattato.

(15) Così come nel 1960 tutti i paesi dell'OECE accettarono la sua sostituzione con l'OCDE, anche se non tutti i membri dell'OECE sarebbero entrati nell'OCDE.

(16) Articolo 54 della Convenzione di Vienna sul Diritto dei Trattati.

(17) HARASZTI, *Some Fundamental Problems of the Law of Treaties* (1973), citato in LODGE, FREESTONE e DAVIDSON, *op. cit.*, p. 347.

(18) *Op. cit.*, p. 397.

stegno di questa tesi sono poco numerose. Anzi, sia Schwarze (19) che l'ex-Avvocato generale della Corte europea, Catalano, hanno sostenuto che le cose stanno in realtà all'opposto. Poiché il preambolo del Trattato CEE afferma che le parti contraenti sono « determinate a porre le basi di una ancor più stretta unione tra i popoli d'Europa » e che simili affermazioni esistono nel preambolo del Trattato CECA, senza che tali Trattati forniscano strumenti sufficienti alla realizzazione di questo fine dichiarato, « sono perfettamente legittime iniziative da parte degli Stati che li hanno creati, miranti all'adempimento dell'impegno principale firmato ed adottato. Potrebbero quindi sorgere dubbi circa il corretto perseguimento degli obblighi di cui sopra da parte degli Stati che non accettano il nuovo Trattato dell'Unione, poiché il loro comportamento tende ad impedire il raggiungimento dell'obiettivo che si erano impegnati a perseguire » (20).

Una simile argomentazione piace evidentemente ai sostenitori del Trattato e analoghe argomentazioni furono usate quando gli Stati Uniti d'America furono costituiti senza seguire le procedure degli Articles of Confederation e prima che fosse chiaro che tutti gli Stati vi avrebbero partecipato. Lo stesso si verificò nella stesura della costituzione svizzera dopo la guerra del Sonderbund. In entrambi i casi furono create con successo nuove entità giuridiche, che furono riconosciute come sostituenti le entità preesistenti, le quali non furono mai formalmente disciolte. Ciononostante, come è commentato nell'Annuario della Legislazione europea (21), « una simile argomentazione sembra appartenere più al regno della politica che a quello del diritto ». Ciò che è certo, tuttavia, è che vi è ampio spazio per discussioni giuridiche, ma che è improbabile che esse costituiscano un ostacolo se vi è un numero sufficiente di Stati determinati a costituire una Unione. Il massimo che gli Stati che non vi partecipano potrebbero chiedere è il mantenimento della Comunità a fianco dell'Unione, tentando di limitare le responsabilità dell'Unione ai campi non coperti dalla Comunità o a quelli che la Comunità accettasse di trasferire all'Unione. Tale situazione comporterebbe una serie di difficoltà politiche, pratiche e legali. Vi sarebbe una costosa duplicazione con il Parlamento, il Consiglio, la Commissione e la Corte di Giustizia della Comunità coesistenti accanto

(19) SCHWARZE, in *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1985.

(20) CATALANO, « The European Union Treaty: Legal and Institutional Legitimacy », in *Crocodile*, n. 11, 1983, p. 4.

(21) D. NICKEL e R. CORBETT, « The Draft Treaty establishing European Union », in *Yearbook of European Law*, 1984, in corso di stampa.

alle analoghe istituzioni dell'Unione. Vi sarebbero continue dispute sulle responsabilità di ciascuno dei due ambiti, dal momento che molti problemi verrebbero trattati sia dalla Comunità sia dall'Unione. Gli Stati dell'Unione si comporterebbero presumibilmente come un gruppo compatto in seno alla Comunità. Potrebbero anche agire per ridurre al minimo l'importanza della Comunità, facendo scendere il bilancio al livello minimo possibile e rifiutando di sviluppare nuove politiche. Potrebbero perfino uscire dalla Comunità, quale che sia la legalità di una simile mossa. In ogni caso, è difficile vedere quali vantaggi a lungo termine avrebbero gli Stati che non accettassero l'Unione nell'insistere sul mantenimento della Comunità a fianco della Unione. Le difficoltà insite in tale situazione sarebbero proibitive per tutti, ma soprattutto per loro. È di gran lunga più probabile che essi preferirebbero negoziare un accordo di associazione accettato all'unanimità nel quale ad esempio l'Unione preservi l'acquis communautaire come la libera circolazione o la partecipazione a progetti di ricerca. In alternativa, potrebbero passar sopra alle loro riserve e finire per aderire all'Unione: ciò è appunto quanto il Parlamento spera che finisca per accadere (22). La strategia di permettere che l'Unione venga creata senza la partecipazione di tutti gli Stati della Comunità non mira ad escludere alcuno, ma ad impedire ad una minoranza di vanificare il desiderio della maggioranza di istituire l'Unione europea. Il successo di questa strategia non dipenderà, come succede normalmente nelle faccende comunitarie, dal raggiungere un compromesso con il più recalcitrante, ma dalla determinazione della maggioranza. Il precedente storico appropriato non è quello di Spaak nel 1956, ma quello di Schuman nel 1950.

Richard Corbett

I PROCESSI DI INTEGRAZIONE IN AMERICA LATINA

Anche nell'America latina, quando si sono formati gli Stati nazionali, si è manifestata, come nell'Europa della Rivoluzione francese, una idea della loro unità, che, pur non avendo alcuna

(22) Vedasi la Risoluzione sulle decisioni del Consiglio europeo circa l'Unione europea approvata il 17 aprile 1985 (Rapporto Croux), Doc. A 2-17/85.

possibilità immediata di realizzazione, anticipava tuttavia, sul piano simbolico, l'avvenire. Nel 1815 Simón Bolívar aveva scritto: « È un'idea grandiosa quella intesa a fare di tutto il Nuovo Mondo una sola nazione, con un vincolo che leghi le sue parti tra di loro e con l'insieme. Avendo già un'unica origine, una sola lingua, gli stessi usi e costumi e la medesima religione, il Nuovo Mondo dovrebbe in conseguenza dotarsi di un unico governo che confederasse i vari Stati che via via si costituiranno » (1); e anche se siamo evidentemente ancora molto lontani da questo obiettivo, possiamo ormai ravvisare i primi segni di un processo iniziale di unificazione.

Alla base di ciò ci sono lo sviluppo crescente, a livello planetario, dell'integrazione sovranazionale dei comportamenti umani nei campi dell'economia, dell'informazione, ecc.; e, sul piano strettamente politico, la nascita del sistema mondiale degli Stati con la sua caratteristica (transeunte) del bipolarismo USA-URSS. In questo quadro, il prevalere degli USA e dell'URSS, e le conseguenze di questo fatto su tutti i paesi della Terra, hanno spinto i paesi latino-americani a cercare di emanciparsi dalla tutela degli Stati Uniti e ad avvicinarsi al cosiddetto Terzo mondo, nonché all'Europa.

Si riscoprono valori comuni, interessi comuni, si percepisce con il Libertador un destino comune e si osserva l'Europa per generare un movimento verso l'integrazione prima regionale e poi subregionale, che rende il dialogo tra le repubbliche più sostenuto, più fitto e che permette non solo di misurare le difficoltà dell'impresa, la notevole volontà politica richiesta, la necessità imperiosa di liberarsi da vecchie forme mentali e di affrontare i problemi con occhi nuovi, ma anche di capire che — per ogni paese o gruppo di paesi — è giunto il momento di assumere le proprie responsabilità anche a livello regionale e di esprimersi con una certa armonia.

La guerra delle Malvine, nonché la crisi imperante nell'America centrale fungono, sotto questo profilo, da rivelatrici di una netta evoluzione. L'evoluzione è manifesta ma non determinante nel caso delle Malvine. Il conflitto scoppia per l'azione dei militari argentini spinti con grande probabilità da una situazione interna che le repubbliche democratiche latino-americane non accettano né approvano. In questa fase la spinta di solidarietà verso l'Argentina è limitata, ma cresce successivamente in funzione del-

(1) SIMÓN BOLÍVAR, Lettera dalla Giamaica, 6 settembre 1815.

l'intervento inglese; una fibra latino-americana che sembrava assopita comincia a vibrare.

Circa l'America centrale, il fenomeno è diverso. I cinque paesi di quella regione (2) sopportano difficilmente l'aumento dei prezzi del petrolio, che mette in crisi le loro economie e compromette il loro sviluppo. Il Messico e il Venezuela, produttori di grezzo confinanti, decidono di ridurre la fattura petrolifera accantonando fondi che serviranno a finanziare progetti di sviluppo elaborati dagli stessi paesi beneficiari (3). Successivamente, gli stessi Messico e Venezuela si uniscono al Canada e agli Stati Uniti per attuare un programma integrato di aiuti ai paesi dei Caraibi, al quale aderirà la Colombia il 15 marzo 1982, al momento della firma del documento a New York.

Uno slancio di solidarietà è stato avvertito nei confronti della rivoluzione sandinista in lotta contro la dittatura dei Somoza e l'attività diplomatica dei paesi del Gruppo Andino (4) e di altri paesi del continente ha certamente contribuito ad agevolare la transizione verso la libertà. In un secondo tempo Messico e Venezuela consentono le oil facilities di cui sopra e quindi con la Colombia prendono, assieme al Canada e agli Stati Uniti, un'iniziativa di natura panamericana. Ma la situazione nell'America centrale, ove una varietà di regimi politici convive difficilmente, si degrada di giorno in giorno e i paesi limitrofi prendono coscienza delle loro responsabilità regionali e decidono di agire non più nel contesto panamericano ma inquadrando la loro azione in una cornice puramente latino-americana. Nasce così tra la Colombia, il Messico, il Panama ed il Venezuela il Gruppo di Contadora (5) che, con alti e bassi ma con un'ammirevole perseveranza, cerca di superare le divisioni esistenti tra i paesi centro-americani per ottenere la riduzione degli armamenti e della presenza di « consiglieri » estranei alla regione, la ripresa degli scambi commerciali e, a più lungo termine, il ripristino degli sforzi volti a potenziare la cooperazione nei vari settori economici e industriali.

Il Gruppo di Contadora costituisce senz'altro il primo tentativo concertato, organizzato e sostenuto di aiutare i paesi vicini a ritrovare la via della pace nel subcontinente americano. Esso ha avuto, sin dalla sua creazione, l'appoggio della Comunità

(2) Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua e Salvador.

(3) In base all'accordo firmato a San José, Costa Rica, il 3 agosto 1980.

(4) Bolivia, Colombia, Ecuador, Perù e Venezuela.

(5) Dal nome di una piccola isola messicana ove i rappresentanti dei quattro paesi si riuniscono per la prima volta.

europaea. Allargando l'orizzonte geografico a sud dell'istmo di Panama, assistiamo ad altri movimenti di solidarietà. All'interno del Gruppo Andino, Colombia e Venezuela uniscono gli sforzi per favorire il ritorno della democrazia in Ecuador, in Perù e in Bolivia, che organizzano elezioni libere nel 1979, nel 1980 e nel 1982. E in quella stessa America dove la presenza di alcune dittature aveva portato o comunque agevolato la proliferazione di altre dittature, l'avvento della democrazia nei tre paesi andini ha come effetto un soffio di libertà che riaccende il culto dei valori democratici, che infiamma i popoli e consente il ritorno della libertà in Argentina, in Uruguay e la restituzione del potere ai civili in Brasile. Cile e Paraguay rimangono i soli feudi dei militari nel 1985 e i dittatori si accorgono oramai che il loro tempo è contato.

Nello stesso modo in cui l'alba dell' '800 annunciava la nascita delle repubbliche latino-americane, il tramonto del '900 equivale per loro alla riscoperta della libertà dopo lunghe parentesi di oscurantismo dittatoriale. Purtroppo gli effetti coniugati della gestione dei militari e della congiuntura internazionale fanno sì che le economie di tutti questi paesi si trovino in condizioni critiche e che i colossi del subcontinente americano, Argentina, Brasile e Messico, accompagnati dal Venezuela, abbiano un debito pubblico di svariate decine di miliardi di dollari, malgrado le loro eccezionali risorse naturali. Ed ecco che nella città colombiana di Cartagena un apposito gruppo dei paesi debitori dell'America latina viene creato per ricercare un dialogo con i paesi creditori.

Il dialogo trova anche nuove strutture tra America latina e Comunità europea: un accordo di cooperazione regionale viene firmato tra la Comunità e il Gruppo Andino, mentre ne esistono altri con il Brasile e con il Messico e un altro ancora è in preparazione tra la Comunità e l'America centrale a seguito della riunione ministeriale tenuta a San José di Costa Rica il 28 e il 29 settembre 1984 (6).

In questo scorcio di secolo e di millennio, l'America latina riscopre la libertà, torna verso la democrazia che avevano voluto i suoi padri fondatori e più che mai capisce che i suoi combattenti per la libertà andavano da un paese all'altro per mettere le loro spade al servizio di quell'ideale. Il bicentenario della nascita di Bolívar è stato solennemente celebrato il 22 luglio 1983, in

(6) Hanno partecipato a questa riunione — indetta e richiesta dai paesi latino-americani — i cinque paesi dell'America centrale, i quattro paesi del Gruppo di Contadora, la Comunità europea e i due paesi candidati all'adesione, Portogallo e Spagna.

una commovente seduta del Parlamento andino nell'emiciclo del Senato venezuelano. Il pensiero e l'opera del Libertador sono di perfetta attualità e devono servire di stimolo al necessario movimento orientato verso un'organizzazione più coerente e più efficiente del continente latino-americano. Ma come superare le spinte nazionalistiche, come cancellare gli strascichi di conflitti passati, come prevenire i pericoli ricorrenti di rivendicazioni territoriali lungo le frontiere? Lo abbiamo ricordato, l'America latina ha guardato verso l'Europa e ha seguito con entusiasmo la creazione e gli sviluppi delle tre Comunità europee, la fusione dei loro esecutivi, l'elezione del Parlamento europeo a suffragio universale diretto, il consolidamento della cooperazione politica tra gli Stati membri al di fuori dei settori coperti dai Trattati, i successivi allargamenti e gli sforzi miranti ad una unione politica.

I paesi medi e piccoli dell'America latina hanno scelto la stessa strada dell'integrazione subregionale, specie dopo un tentativo poco felice perché troppo ambizioso al livello regionale del continente. Nei primi cinque anni di attività del Mercato comune centro-americano alcuni risultati sono stati ottenuti nel campo economico ma, da allora, i Comitati ad alto livello per il rilancio, il risanamento, la ristrutturazione del Trattato generale d'integrazione si succedono senza esito positivo, e ciò non sorprende, data la situazione politica nella regione. In terra andina, i risultati raggiunti sono stati maggiori in campo politico, specie dopo l'uscita del Cile (7), l'adesione del Venezuela ed il rilancio deciso nel 1979. Ma i cinque paesi, confrontati ai fenomeni ben noti della recessione economica, dell'inflazione, della disoccupazione, non sono riusciti a superare i riflessi puramente nazionali e a impostare un'azione comune volta a creare un'area che permetta a nuove industrie, razionali e redditizie, di impiantarsi e di svilupparsi usufruendo di un mercato unificato.

Eppure non sfugge a questi paesi andini, come non sfugge ai centro-americani e neanche all'Argentina, al Messico e al piccolo Uruguay, che ogni sforzo isolato è vano e che il mantenimento di focolai di tensione ha per unico e poco edificante risultato quello di consacrare somme ingenti all'acquisto di armi ogni giorno più sofisticate e micidiali, dopo aver distolto quei fondi dal loro naturale obiettivo, creare lavoro e prosperità. Solo il Brasile, quasi un continente per se stesso, potrebbe permettersi

(7) Il Cile, paese fondatore del Gruppo andino istituito dall'Accordo di Cartagena nel 1969, ne è uscito il 30 ottobre 1976, dopo tre anni di dissensi con gli altri paesi membri a seguito del colpo di Stato militare.

di ritardare le scadenze, laddove per gli altri, forse con intensità modulata, la sabbia scivola veloce nella clessidra.

L'America latina ha un suo posto da occupare nel mondo del 2000, che molto verosimilmente non conoscerà Stati isolati bensì gruppi regionali di Stati, organizzati secondo svariate formule volute dagli interessati stessi ma in grado di esprimersi e di negoziare con una sola voce, o per lo meno in perfetta armonia. I primi passi sono stati già compiuti, almeno sulla carta, e sul mosaico del continente si delinea, accanto ai tre grandi paesi, un'area centrale occupata dai cinque Stati centro-americani e forse dal Panama e un'area andina allargata al Cile, quando questo ritroverà la sua libertà.

Il Nuovo Mondo ha probabilmente capito che la Repubblica delle Repubbliche voluta da Bolivar non può essere costruita con un'associazione di Stati così dissimili tra di loro come quelli che la carta geopolitica ci mostra oggi. Senza perdere di vista l'obiettivo bolivariano, alcune tappe intermedie sono necessarie per fare sì che gli equilibri raggiunti con la nascita delle nuove repubbliche siano progressivamente sostituiti da altri equilibri più stabili e più duraturi. In questa prospettiva, tutto quanto è stato fatto fino ad oggi appare coerente ed opportuno. Si tratta di non fermarsi in mezzo al guado e di proseguire risolutamente sulla strada intrapresa pensando al terzo millennio, nella consapevolezza della nuova struttura che la società internazionale va assumendo.

Il ritorno generalizzato alla democrazia e i rinnovati tentativi d'integrazione che abbiamo ricordato vanno annoverati tra i fatti altamente positivi del '900 e richiedono da parte della Comunità europea ogni possibile aiuto e cooperazione, a cominciare dall'esempio concreto di realizzazioni sulla stessa via di una maggiore integrazione che essa deve compiere. Ma, al di là di ciò, richiedono anche una revisione profonda della condotta dei partiti democratici. Nonostante il loro internazionalismo, essi continuano a pensare e ad agire secondo il paradigma del potere nazionale, talvolta scambiando la crisi storica dello Stato nazionale con la crisi delle sue forme contingenti, senza tener conto del fatto che i grandi processi di integrazione regionale, e, in embrione, mondiale, costituiscono il solo terreno sul quale è possibile sia modificare la bilancia mondiale del potere (a vantaggio della libertà di tutti i popoli), sia sviluppare la democrazia con l'affermazione della democrazia internazionale.

Armando Toledano Laredo

Problemi della pace

JONATHAN SCHELL E IL PROBLEMA DELL'ABOLIZIONE DELLE ARMI NUCLEARI

Secondo un cliché comune, gli intellettuali europei sarebbero fondamentalmente degli ideologi, inclini a ragionare per categorie interpretative assai generali, che possono anche raggiungere vette di astrazione del pensiero assai elevate, ma che risultano, poi, inadeguate a tradurre tutto ciò in proposte concrete, in obiettivi immediati di azione politica. Gli intellettuali americani — sempre secondo quel cliché — sarebbero, invece, fondamentalmente dei pragmatici, più inclini a circoscrivere il problema, a isolarlo dal contesto generale per trovare subito una soluzione soddisfacente, anche se non ottimale: piuttosto che una generale ma astratta soluzione ne preferirebbero una provvisoria ma concreta.

Jonathan Schell è un intellettuale la cui linea di pensiero oscilla perennemente tra questi due modelli. Sa essere un 'europeo' quando traccia il quadro generale dei problemi ed imposta la questione; sa essere un 'americano' quando indica quella che a lui sembra l'unica strada percorribile già oggi, nell'immediato. Naturalmente non è detto che in lui questi due modelli riescano sempre a fondersi: forse non è così o non lo è ancora, ma è indubbio, tuttavia, che la presenza, alternativa e discontinua, di questi due 'stili' diversi è già un grosso merito, se non altro perché può facilitare un dialogo costruttivo con quegli intellettuali europei (i federalisti in particolare) che hanno sempre cercato di saldare il rigore teorico nell'analisi con l'indicazione delle condizioni politiche che rendono possibile una soluzione.

L'ultima opera di Schell è *The Abolition* (New York, Alfred A. Knopf, 1984), ma i concetti basilari della sua filosofia politica, relativamente al problema nucleare, sono contenuti nel suo libro precedente, *The Fate of the Earth* (trad. it. *Il Destino della Terra*, Milano, Mondadori, 1982). Per una maggiore comprensione di quanto seguirà sintetizziamone, qui di seguito, i punti principali.

1. Il pericolo che l'umanità si estingua non sta in questa o quella circostanza politica, ma nell'aver raggiunto ormai un certo livello di conoscenze riguardanti l'universo fisico. Da quando l'uomo è riuscito ad attuare la conversione della massa in energia, secondo la nota formula einsteiniana $E=mc^2$, si è ritrovato tra le mani una forza immensa, mai conosciuta prima, «la forza dalla quale il sole trae la sua energia». Da quel momento i piccoli esseri umani che liberarono «la forza fondamentale dell'universo» vivono e vivranno per sempre un pericolo mortale: l'auto-estinzione della propria specie.

Il pericolo nucleare — sostiene Schell — non consiste nel fatto che certe nazioni dispongono di armi nucleari, ma nel fatto che l'umanità nel suo complesso possiede, ormai una volta per tutte, la conoscenza necessaria per produrle. Non tornerà più un momento in cui l'auto-estinzione sia al di fuori della portata della nostra specie.

2. L'invenzione delle armi nucleari ha tolto significato alla guerra quale mezzo per regolare i conflitti tra gli Stati. Da quando l'uomo si è fatto più forte della natura, la violenza non può più assumere la forma della guerra perché quest'ultima non può più conseguire ciò che conseguiva in passato (l'esaurimento di uno dei due contendenti e la vittoria dell'altro). La violenza non può più portare alla vittoria o alla sconfitta, non può più conseguire dei fini, non può più essere guerra. Pertanto, la guerra non ha più senso alcuno, non c'è alcun bisogno di 'abolire la guerra' tra le superpotenze: la guerra è già morta perché non è più una scelta possibile. Infatti si può scegliere solo tra pace e annientamento.

3. Viviamo in un mondo dominato dal sistema delle sovranità che sta alla terra come una fabbrica inquinante sta all'ambiente. Non è vero che le superpotenze posseggano le armi nucleari al solo scopo di prevenirne l'impiego e di preservare così la pace. Le armi nucleari servono essenzialmente a difendere gli interessi nazionali, cioè a conservare e perpetuare il sistema delle sovranità nazionali. Nel mondo pre-nucleare le nazioni garantivano la propria sovranità minacciando (o ricorrendo a) la guerra. Oggi ricorrono alla minaccia dell'estinzione.

4. Utilizzando Clausewitz («Non è mai possibile separare la guerra dai rapporti politici; e se ciò in via del tutto ipotetica potesse in qualche modo avvenire, tutti i fili dei vari rapporti risulterebbero in qualche modo interrotti, e allora avremmo davanti a noi una cosa senza senso e senza oggetto»), Schell sostiene che, con l'avvento delle armi nucleari, la violenza della guerra (che è il mezzo) è separata dai suoi obiettivi politici (che ne sono il fine): l'olocausto nucleare sarebbe un fine politico privo di senso alcuno.

Ne deriva che oggi siamo in presenza di una scissione tra violenza e politica. Questo divorzio, fondato sul progresso irreversibile della conoscenza scientifica, non solo è definitivo, ma deve applicarsi a tutto il campo della politica. Il nuovo compito politico è edificare un mondo non basato sulla violenza. Questo compito si articola in due obiettivi fondamentali: da una parte salvare il mondo dall'estinzione eliminando le armi nucleari; dall'altra creare uno strumento politico mediante il quale si possano prendere quelle decisioni che gli Stati sovrani prendevano un tempo ricorrendo alla guerra.

5. Nel nostro mondo le armi nucleari (in quanto non usate) hanno già rinunciato per metà al loro tradizionale ruolo militare. Sono armi psicologiche, il loro vero bersaglio è la mente degli avversari. Il loro destino — se il sistema della deterrenza funziona — è di arrugginire nei silos. Ma dobbiamo procedere oltre, dobbiamo rendere le armi completamente astratte: trasformarle da oggetti in un pensiero nella nostra mente. Dobbiamo distruggerle e passare così al sistema della 'deterrenza perfetta', cioè un sistema in cui il deterrente è dato dalla consapevolezza che, in un mondo disarmato, riarmarsi significherebbe l'estinzione. Pertanto, il nuovo principio strategico sarebbe: il deterrente è la conoscenza. Il pericolo nucleare è nato nella conoscenza e nella conoscenza deve rimanere.

Le conclusioni di *The Fate of the Earth* sono assai esplicite: rinunciare alle armi, sia nucleari che convenzionali, abbandonare la sovranità nazionale e trovare un sistema politico che, sostituendo gli attuali meccanismi di decisione politica, sia in grado di risolvere pacificamente le dispute internazionali. Si tratta indubbiamente di un libro ricco di analisi e di riflessioni assai interessanti, con un 'pathos' che traspira da ogni pagina e che si chiude con un grosso interrogativo: qual è lo strumento politico che, oggi, occorre 'inventare' per impedire che le tensioni internazionali possano sfociare nell'olocausto nucleare?

Nel suo ultimo libro, *The Abolition*, Jonathan Schell costruisce quella che a lui pare una possibile risposta concreta.

Ciò che colpisce maggiormente in questo suo ultimo lavoro è il taglio netto che dà ad alcune posizioni ideologiche precedentemente assunte (ad esempio, sul tema dell'abbandono delle sovranità nazionali), come pure la rinuncia ad uno stile più analitico, più problematico, a tutto vantaggio di un argomentare assai 'concreto', tutto preso dall'ansia di trovare una soluzione praticabile da offrire, oggi, ai potenti della Terra.

È opportuno, ancora una volta, riassumere i tratti salienti di quest'ultimo libro per poter tracciare, alla fine, un bilancio complessivo dell'opera di Schell.

1. Il punto di svolta radicale nel suo pensiero avviene proprio sul tema della sovranità nazionale — a dimostrazione del fatto, se ce ne fosse ancora bisogno, che il punto-chiave è proprio questo — con l'accettazione delle tesi ufficiali del 'realismo' politico corrente, secondo il quale deve ritenersi assurdo l'abbandono della sovranità.

Schell individua in Albert Einstein il capofila della corrente culturale e politica che sostiene la necessità storica dell'abbandono delle sovranità nazionali a favore di un governo mondiale, unica garanzia di una pace universale. La proposta di Einstein sarebbe però una formula astratta, quasi una formula scientifica: con la sua scienza egli ha cambiato il mondo ed ora vuole cambiarlo ulteriormente attraverso una proposta politica. Ma — aggiunge Schell — la politica è diversa dalla scienza, ha tempi diversi, l'abbandono delle sovranità nazionali non è per l'oggi e, soprattutto, le sovranità non sono in crisi. Bisogna, pertanto, accettarle, almeno per un tempo indefinito.

Il dato attuale, dal quale occorre partire, è il seguente: l'esistenza delle sovranità nazionali (= possibilità teorica di usare le armi) unita all'esistenza delle armi nucleari (impossibilità di usarle ai fini della guerra, ma solo per l'olocausto) hanno posto le basi di un nuovo sistema: quello della deterrenza nucleare. Egli utilizza, così, l'impostazione di Bernard Brodie, considerato uno dei fondatori della strategia nucleare americana, basata appunto sulla deterrenza.

2. Con il sistema della deterrenza nucleare il mondo è cambiato. Oggi l'alternativa non è più tra conflittualità degli Stati e governo mondiale, perché con la deterrenza il conflitto è prevenuto, quindi è evitato, mentre i contrasti vengono congelati (the freeze), sospesi o differiti oppure ancora passano al campo economico, culturale o delle sommosse interne, rivoluzioni locali comprese. Dunque il compito della deterrenza non è quello di regolamentare i conflitti o di sanzionarne gli esiti, bensì di prevenirli.

Da questo punto di vista, allora, mentre le ipotesi della guerra e del governo mondiale (la 'libertà selvaggia' e lo 'stato civile', per dirla con Kant) sono dei mezzi per regolamentare i conflitti, quindi sono strumenti di mutamento, la deterrenza nucleare, al contrario, favorisce lo stallo (stalemat), favorisce lo status quo, la conservazione dell'esistente. Però il merito della deterrenza nucleare — secondo Schell — è che, grazie ad essa, si dà già il passaggio ad un mondo in cui l'uso della forza per regolare i conflitti internazionali è perduto. Non siamo ancora allo 'stato civile', ma la 'libertà selvaggia' non c'è più, definitivamente: siamo in un deterred state, cioè in una situazione in cui i contrasti tra Stati sovrani non sfociano più, grazie alla deterrenza nucleare, in conflitti armati, ma vengono differiti, sviati verso altre forme di confronto, ecc. Le armi nucleari hanno tolto la spada della guerra dalle nostre mani: non possiamo abolire la guerra perché le armi nucleari lo hanno già fatto per noi. La questione si sposta da come abolire la guerra a come andare avanti in un mondo in cui la guerra è già abolita. La deterrenza, pertanto, non è una continuazione dell'anarchia internazionale (la 'libertà selvaggia') in cui la guerra è ancora possibile, ma un nuovo sistema per tirare avanti in un mondo senza guerra.

Occorre ancora aggiungere che Schell riconosce in tutta franchezza che la scelta della deterrenza mostra che l'obiettivo principale è il mantenimento della sovranità. Ma su questo ritorneremo più avanti.

3. Schell, però, a differenza di Brodie, si rende conto che, con la deterrenza, c'è una disparità obiettiva ed enorme tra i fini e i mezzi. Se il fine è la stabilità, la difesa dello status quo, ed il mezzo è, ogni volta, la minaccia dell'olocausto, si rischia di arrivare ad una situazione insostenibile: ogni minimo attentato alla stabilità internazionale richiede la minaccia dell'olocausto nucleare! Ed allora si domanda se non esiste un altro mezzo per preservare la stabilità con meno rischi.

Rivelando un 'realismo' spinto fino agli estremi dell'irrealtà, Schell sostiene che, innanzitutto, bisogna accettare il mondo così com'è, senza la pretesa di cambiarlo. Si rende conto di fare una professione di fede conservatrice, ma, dice, è il prezzo che dobbiamo pagare di fronte al pericolo nucleare. Ciò non significa che i popoli sottomessi ad una grande potenza non debbano lottare per la propria libertà in omaggio al principio dello status quo: significa solo che non possono contare su un aiuto militare esterno.

In secondo luogo, e qui si arriva finalmente al nocciolo della sua proposta, occorre passare dall'ipotesi di armi offensive a

quella di armi difensive. La chiave di volta di tutta l'operazione consisterebbe nell'entrare in un accordo che abolisca le armi nucleari e le sostituisca con scudi difensivi: sottolineare la somiglianza di questa ipotesi con la politica dell'attuale amministrazione americana ci sembra d'obbligo, anche perché è lo stesso Schell che ci ricorda che la proposta di Reagan dello scudo spaziale andrebbe anche bene purché i tempi dell'operazione fossero invertiti: prima occorrerebbe abolire le armi nucleari (offensive) e poi costruire quelle difensive.

Schell si spinge, addirittura, a sostenere che questo sistema di armi puramente difensive non avrebbe bisogno di un controllo internazionale: la garanzia che il sistema funzioni sarebbe data dalla consapevolezza che una rottura dell'accordo non andrebbe a vantaggio di qualcuno, ma spingerebbe tutte le nazioni nel baratro. Infatti in questo nuovo mondo della deterrenza senza armi (perfect deterrence) la sicurezza e la deterrenza sarebbero date dalla capacità di tutte le nazioni di riarmarsi entro brevissimo tempo. Se, ad esempio, l'accordo fosse violato, l'aggressore avrebbe un vantaggio immediato, ma saprebbe che la rappresaglia scatterebbe comunque, anche dopo parecchie settimane, perché la conoscenza dell'arma nucleare è data una volta per sempre. Si domanda Schell: se il Giappone avesse conosciuto l'arma nucleare nel '45, avrebbero gli USA rischiato New York e Chicago per Hiroshima e Nagasaki? Con l'abolizione delle sole armi nucleari si otterrebbe così sia l'allontanamento a tempo indefinito dell'olocausto sia la salvaguardia delle sovranità nazionali garantite dalle sole armi convenzionali.

4. La parte finale del discorso di Schell è tutta dedicata alla procedura da seguire per arrivare ad un mondo privo di armi nucleari. Il negoziato va impostato prima sull'obiettivo, quale esso sia: la stabilità degli attuali arsenali, le armi spaziali (evidentemente Schell le ritiene esclusivamente armi difensive), la riduzione degli armamenti, ecc. Una volta determinato l'obiettivo il negoziato va portato sulla diverse tappe, tenendo presente che, nelle varie tappe: a) la deterrenza funziona sempre; b) occorre introdurre il principio di non usare per primi l'arma nucleare (no first-use). Quest'ultimo principio, unito a quello di ottenere una deterrenza non basata sulle armi, può creare le basi per un disarmo nucleare completo. La soluzione della questione nucleare avviene, pertanto, in due fasi: a) accordi tra le potenze per fissare lo status quo e abolire le armi nucleari. In questa fase le controversie tra le nazioni non verrebbero affrontate e risolte, ma solo sopresse o differite; b) al riparo dal rischio nucleare, tutte le principali questioni del mondo verrebbero affrontate con

mezzi nuovi e non violenti, nuovi sistemi decisionali verrebbero scoperti e collaudati di conseguenza. In conclusione, il mondo della deterrenza senza armi non è un mondo senza frontiere, anzi queste, lungi dallo sparire, diverrebbero sacrosante. Il mondo sarebbe così bloccato in unità immutabili entro le quali i popoli sarebbero isolati, nell'impossibilità di conquistare gli altri, ma al riparo dalle conquiste altrui.

Ci siamo dilungati in una dettagliata esposizione delle tesi di Schell per tre motivi di fondo. Il primo sta nel fatto che il lavoro di Schell rappresenta un serio tentativo di superare l'attuale sistema di deterrenza basato sulle armi nucleari con uno non basato sulle armi nucleari e questo tentativo viene condotto all'insegna del 'realismo politico' (almeno, questo è l'intento). Il secondo sta nel fatto che questo contributo è tutto interno alla cultura di importanti ambienti intellettuali e dell'establishment americano: e ciò non è di poco conto, soprattutto per gli Europei. Il terzo sta nel fatto che alcune delle argomentazioni di Schell sono presenti anche nel dibattito europeo: ad esempio, considerare l'arma nucleare come arma psicologica, che non verrà mai usata, oppure l'accettazione — scontata — delle sovranità nazionali o, ancora, il voler risolvere tutto con negoziati tra le potenze. È utile, pertanto, mostrare a quali conclusioni si arriva necessariamente partendo da certe premesse.

Sottolineata, perciò, l'importanza in sé del lavoro di Schell, va detto, però, che il suo tentativo di elaborare un sistema di deterrenza non basato sulle armi nucleari non ci sembra riuscito, sia per errori nell'impostazione del problema, sia per contraddizioni interne al sistema di pensiero che lo sorregge, sia per le conclusioni veramente 'fideistiche', così poco in sintonia con il 'realismo' delle premesse.

Francamente occorre dire che *The Abolition* rappresenta un passo indietro rispetto alle posizioni assunte in *The Fate of the Earth* ed è difficile capire i motivi del capovolgimento di alcune valutazioni. Un bilancio critico della sua opera ci sembra che possa così articolarsi.

a) Secondo Schell tutto ha inizio con l'invenzione dell'arma nucleare. A partire da quel momento, tutto cambia: la guerra non ha più senso, c'è solo la possibilità dell'olocausto, bisogna allora eliminare le armi nucleari. Certo, l'arma nucleare non è solo un'arma un po' più micidiale delle precedenti: è indubbiamente un qualcosa di diverso che rende irrazionale e contraddittoria l'idea stessa del suo uso. Ma irrazionale non significa, in questo caso, irreali. E non bisogna dimenticare che cosa è già stata la guerra nel passato, con l'estinzione di intere popolazioni

del pianeta, come gli Indiani e gli Indios d'America (in causa è il passaggio dalla spada all'arma da fuoco), o con i grandi massacri degli inermi a causa della indistinzione tra teatro di guerra e parte restante del territorio (Prima e specialmente Seconda guerra mondiale, e guerre 'locali' successive). E che dire se, un giorno, la diabolica mente umana giungesse a superare anche l'arma nucleare, escogitando nuove armi capaci di annientare solo l'avversario, senza correre il rischio di annientare l'intera specie umana?

Qui sta, a nostro avviso, l'errore di impostazione di Schell. Infatti, il problema non è l'arma nucleare (o domani un'altra superiore ad essa), il problema è: c'è la possibilità della guerra (o dell'olocausto) non perché ci sono le armi, ma ci sono le armi perché c'è ancora la possibilità della guerra, cioè c'è ancora nel nostro mondo la possibilità che gli Stati facciano ricorso ad essa come extrema ratio. E a nulla vale dire, come sostiene Schell, che con l'avvento dell'arma nucleare la guerra non ha più senso, perché la perdita di senso non equivale, da sola, alla sua scomparsa. Infinite volte, e in fondo sempre, gli uomini agiscono irrazionalmente, senza istituzioni razionali. Il problema-chiave è, dunque, la possibilità della guerra, non l'esistenza delle armi, che è una chiara conseguenza di questa possibilità.

Ora, la possibilità della guerra (o dell'olocausto) è, a sua volta, la conseguenza della sovranità esclusiva degli Stati e ciò costituisce il vero nocciolo del problema della pace e della guerra. Non è un caso, infatti, che, proprio su questo punto, Schell fa la vera scelta politica che determina, poi, tutto il resto. Accettando la sovranità degli Stati come un dato immutabile, è costretto, in conseguenza, a tentare la quadratura del cerchio del disarmo generale senza controllo internazionale, per rifugiarsi nella speranza — questa sì veramente irrealistica — che il vero deterrente sia la semplice conoscenza del nucleare.

b) Le armi nucleari aboliscono la guerra, come dice Schell? Certo, siamo d'accordo nel dire che con le armi nucleari si combattrebbe una guerra diversa da quelle che per millenni hanno combattuto gli uomini, una guerra in cui alla fine non ci sarebbe più un vincitore ed un vinto, ma tutti sarebbero perdenti, anzi sterminati. Ma che senso ha dire che non c'è più guerra, ma solo olocausto? Muta forse il problema? Cambia forse qualcosa sapere che non moriremo più a causa di una guerra, ma a causa di un olocausto nucleare?

A nostro avviso questa distinzione tra guerra ed olocausto (anche se, per alcuni aspetti, concettualmente corretta), utilizzata in questo modo rischia di creare confusione, anzi di alimentare

una illusione assai diffusa e cioè che, grazie alle armi nucleari ed alla deterrenza, non ci saranno più conflitti armati tra le potenze. Anche qui siamo in presenza di un errore di impostazione, un errore che deriva dalla credenza che il problema della guerra stia nell'esistenza delle armi. Infatti, se è vero che non sono le armi a creare la possibilità della guerra, il logico corollario è che non può essere l'invenzione di un'arma particolare (quella nucleare) ad eliminare quella possibilità. Certo, l'arma nucleare, nella misura in cui pone il problema dell'estinzione del genere umano, pone anche il problema dell'abolizione della guerra. Ma — attenzione — lo pone soltanto, non lo risolve di per sé.

Circa due secoli fa Immanuel Kant aveva impostato il problema in maniera corretta. Aveva detto che sarebbe stata la guerra, per la sua tendenza 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 ». Quindi, l'arma nucleare pone il problema del superamento della guerra, ma la soluzione non sta, ancora una volta, nell'arma, nella sua abolizione (Schell), bensì nel superamento delle sovranità nazionali esclusive, nel potere di proibire la guerra, nella creazione della federazione mondiale (Kant), perché è solo abolendo le sovranità nazionali esclusive che è possibile abolire la guerra (e quindi le armi).

c) Schell sembra essere ben cosciente del fatto che il problema-chiave sia proprio la sovranità. In modo assai lucido, in *The Fate of the Earth* dice che l'umanità è sempre vissuta in un sistema di sovranità, « la cui caratteristica principale è data dal legame strettissimo e indissolubile tra sovranità e guerra... Senza sovranità i popoli sarebbero incapaci di organizzarsi in modo da poter preparare e portare la guerra ad altri popoli ». Ed aggiunge ancora « che il legame tra sovranità e guerra è implicito addirittura nella definizione di sovranità: uno Stato è sovrano in quanto ha il diritto e il potere di entrare in guerra per difendere o perseguire i propri interessi » (pag. 248). Ma in *The Abolition* si dimentica di tutto ciò. In diverse pagine traspira quasi un certo fastidio nei confronti di chi sostiene che occorre superare il sistema delle sovranità se si vuol bandire per sempre la guerra. Dice che il mondo, nel suo insieme, intende preservare la sovranità degli Stati, anche a rischio della propria sopravvivenza, come se ci si potesse aspettare che un bel giorno, d'improvviso, gli Stati decidessero d'abbandonare spontaneamente la propria sovranità! Il passaggio da un sistema di Stati indipendenti e sovrani ad un sistema federale di Stati non è mai spontaneo né indolore, ma è il frutto di una dura lotta politica che

può avere successo solo se questo passaggio è dettato da profonde ed impellenti ragioni storiche e politiche (la pace e la salvezza del genere umano forse non lo sono?), e se esiste un movimento politico che si fa portatore di queste aspirazioni.

È veramente singolare dover ricordare queste cose ad un intellettuale degli Stati Uniti d'America, uno Stato che oggi non ci sarebbe se, due secoli fa, la parte più lungimirante del popolo americano non avesse optato, con la Convenzione di Filadelfia del 1788, per l'abbandono della sovranità da parte dei tredici Stati a favore della loro unità federale. Schell conosce queste cose certamente meglio di noi, come pure mostra di conoscere Alexander Hamilton, tant'è che ne cita un passo assai famoso, proprio quello che questa stessa rivista riporta in copertina da venticinque anni (« 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 »); ma poi se ne dimentica, peccato.

Certo, il problema del passaggio da un sistema di Stati sovrani alla loro unità federale non si può porre in modo uniforme e contemporaneamente per tutti i paesi del mondo. È un problema enorme ed in questa sede non può essere trattato: ci limitiamo, pertanto, a fare le seguenti osservazioni conclusive.

Innanzitutto l'abbandono della sovranità nazionale esclusiva presuppone la crisi storica e politica degli Stati, senza di che è improponibile. E questo è un fatto che, in questa seconda metà del XX secolo, riguarda in primo luogo gli Stati europei, là cui crisi storico-politica si accompagna ad una interdipendenza economico-sociale sempre più profonda (nascita della CEE). L'unificazione federale dell'umanità può cominciare solo in Europa, la zona del mondo che ha visto la nascita, l'apogeo ed il crollo dello Stato-nazione e che, proprio per questo, unificandosi, può lanciare al mondo intero un messaggio di portata storica enorme, indicando la strada per la sua unità. Pertanto, per gli Europei questo è un obiettivo che si pone già in termini di lotta politica.

Per altre aree del mondo il problema si pone invece in termini diversi, perché l'interdipendenza economico-sociale non è ancora sufficientemente sviluppata, gli Stati nazionali sono ancora un'acquisizione troppo recente e rappresentano ancora la conquista dell'indipendenza (paesi del Terzo mondo). Per altre ancora, addirittura, il problema non si pone affatto, perché gli Stati non sono ancora storicamente in crisi (USA e URSS): e questo spiega perché in queste aree del mondo il problema non è sentito né a livello di opinione pubblica né a livello dei ceti dirigenti o intellettuali. Ciò non toglie, però, che non si possa

già sin da ora pensare ed agire: a) in termini di unificazione regionale — sia pure ai primi stadi di sviluppo — in tutti i paesi che non posseggano già (come USA, URSS, Cina e India) una dimensione multinazionale e/o multistatale; b) in termini di politica estera in tutti i paesi, ivi compresi gli USA. È un fatto che un Americano, come ogni altro uomo, può sostenere o contrastare il rafforzamento dell'ONU in questioni concrete, come ad esempio la creazione di una Autorità internazionale dei fondi marini (« Convenzione sul diritto del mare », Giamaica, 10-12-1982, sottoscritta finora da circa 140 Stati, per lo più del Terzo mondo, ma apertamente osteggiata dagli USA) che dovrebbe gestire nell'interesse dell'umanità intera tutte le ricchezze dei fondi marini ed i loro sottosuoli al di là delle giurisdizioni nazionali. Così come un Americano, come ogni altro uomo, può sostenere o contrastare l'unificazione europea e le altre unificazioni regionali.

Per un Americano si tratta della scelta, già effettiva, tra una politica imperialistica (divide et impera) e una politica di sostegno di tutti i germi di unificazione mondiale già attivi. Ed è ragionevole pensare che solo un mondo che cominci a prendere coscienza di essere avviato verso l'unità politica (un governo mondiale basato su grandi governi regionali) potrebbe trovare l'orientamento morale e la capacità politica indispensabile per risolvere i problemi maggiori del nostro tempo, che non consentono di dividere le questioni della sicurezza da quelle dello sviluppo economico e civile di tutti i paesi. È questa l'ipotesi che noi vorremmo discutere con gli intellettuali americani.

L'America del Nord non vive certamente una crisi della sovranità, è un paese dalla potenza politica, economica e militare enorme, che domina, in modo diretto o indiretto, la metà del mondo (se non di più). Mancano, pertanto, le basi per una politica di rinuncia a parte della sovranità nazionale. E questo spiega perché intellettuali come Schell, inizialmente forse favorevoli alla idea del world government, finiscano poi per ripiegare sull'accettazione del mondo delle sovranità, visto che non si presentano ai loro occhi strade praticabili. Ma è anche vero che gli intellettuali americani possono già fare scelte concrete contro la politica imperialistica del divide et impera che la debolezza dell'Europa divisa scatena fatalmente negli USA.

L'orientamento culturale verso il cosmopolitismo ed il governo mondiale, un tempo consistente (fino al 1945) negli USA — non a caso proprio nello Stato nato dal superamento delle sovranità — sopravvive oggi come tendenza sicuramente minoritaria. Ciononostante è ancora presente e può essere rafforzata.

La debolezza del federalismo nella cultura americana contemporanea è un fatto grave per tutto il mondo: deve dunque essere posta all'attenzione degli intellettuali americani. L'intellettuale è uno studioso che filtra ed elabora gli stimoli, le suggestioni e le idee che provengono dalla società. L'intellettuale medio si limita, generalmente, a rielaborare le idee dominanti della sua epoca ed ha ragione Marx a dire che « le idee dominanti sono le idee della classe dominante ».

Ma il vero compito dell'intellettuale è la ricerca della verità, anche e soprattutto quando questa verità va contro le idee dominanti ed i potenti della Terra. E la verità è che, per quanto si possa dibattere la questione, non è possibile parlare di pace duratura, di disarmo generale definitivo, se non si parte dalla rinuncia alle sovranità nazionali esclusive a favore di una unità federale dei popoli, oggi in Europa, domani in altre aree regionali e infine nel mondo.

Antonio Longo

L'azione federalista

APPELLO PER L'UNIONE EUROPEA

Il 29 giugno 1985, in coincidenza con la riunione del Consiglio europeo, si è svolta a Milano una grande manifestazione popolare a sostegno dell'Unione europea. Mentre i capi di Stato e di governo discutevano al Castello Sforzesco circa l'opportunità di convocare una Conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto redigere, insieme al Parlamento europeo, il testo definitivo del nuovo Trattato, in piazza del Duomo centomila manifestanti chiedevano l'Unione europea.

Per la prima volta nella storia della Comunità è stato possibile mobilitare una grande massa di cittadini su un obiettivo di interesse generale e non di parte. Per iniziativa dell'Unione europea dei federalisti, a questa mobilitazione si è associato un gruppo di eminenti intellettuali europei che, alla vigilia del Vertice, ha rivolto ai capi di Stato e di governo della Comunità un solenne « Appello per l'Unione europea » che qui riproduciamo.

* * *

Da troppi anni l'Europa sembra avviata al declino. Il continente che nell'arte, nel pensiero, nella civiltà ha sviluppato i fondamenti sui quali si regge il mondo di oggi non è più presente nelle scelte cruciali dalle quali dipende il mondo di domani. Che si tratti dell'occupazione o della moneta, dell'informatica o dell'atomo, della conquista dello spazio o del controllo degli armamenti, l'Europa osserva, spera, auspica, ma non decide: è oggetto, non soggetto di storia. Eppure l'Europa non è mai stata così prospera; eppure una parte eminente della cultura

e della ricerca scientifica, in tutti i settori, si svolge ancora in Europa; eppure è chiaro che alla sorte dell'Europa è legata quella del mondo.

La crisi dell'Europa è la crisi delle sue istituzioni politiche. Gli Stati nazionali divisi non sono più in grado di affrontare le sfide di un mondo che si trasforma sotto i nostri occhi e che esige strutture politiche unificate a livello continentale. Le istituzioni della Comunità non sono più adeguate: bisogna modificarle. L'Europa non ha un proprio governo né una propria moneta, non ha una difesa comune: bisogna provvedervi. Diverse, anche opposte, possono essere le idee-guida, le ideologie, le strategie proponibili per l'Europa di domani; ma è certo che le varie alternative potranno confrontarsi efficacemente solo se esisterà una base comune, una cornice istituzionale che ne renda possibile la realizzazione effettiva. Costruire questa cornice è perciò interesse di tutti e di ciascuno.

Di Unione europea si parla da oltre quarant'anni; vi è da tempo una larga maggioranza di cittadini favorevoli agli Stati Uniti d'Europa. Ma c'è sempre qualcuno tra i politici cosiddetti realisti che giudica prematura l'Unione. Invece l'Unione è matura, e se si attende ancora rischia di diventare impossibile: anche la Grecia classica, anche l'Italia del Rinascimento, passata l'ora propizia, dovettero rinunciare all'unione da cui pure dipendeva la loro salvezza.

L'Unione europea non è soltanto la risposta giusta alla crisi dell'Europa. Essa è molto di più: è la risposta giusta ad un'esigenza di fondo dell'età contemporanea. A livello continentale, l'Europa unita può costituire un modello per l'Africa e per l'America latina, due continenti che, adottata in ritardo la struttura europea di tipo statale-nazionale, hanno invece evidente necessità di un'unione di tipo federale. Nei rapporti internazionali, l'esistenza di un nuovo soggetto « Europa » può contribuire a superare le tensioni del bipolarismo attuale (reso tanto più pericoloso proprio per la debolezza di un'Europa divisa), può offrire una speranza e una prospettiva per i paesi dell'Europa dell'Est, e costituire un punto di riferimento economico e politico per i paesi del Terzo mondo, che non a caso chiedono insistentemente un interlocutore europeo.

A livello mondiale, la meta è ancora più alta. Mai come oggi tutte le regioni del nostro pianeta sono state interdipendenti nella cultura, nella tecnologia, nell'economia, nell'informazione. Ogni uomo si sente ormai in qualche misura corresponsabile della sorte di ogni altro uomo. Mai come oggi — quando le più alte testimonianze della civiltà di alcuni millenni e quando la sopravvi-

venza stessa di gran parte dell'umanità possono venire spente nello spazio di alcuni minuti, in seguito alla decisione atroce di pochissimi uomini — si avverte che una stessa comunanza di destino comprende, nel rischio e nella speranza, tutti i popoli del mondo. La via del futuro, lucidamente indicata da alcuni grandi spiriti, da Kant ad Einstein, è quella dell'unificazione politica del genere umano: un ideale che si ritrova al fondo di ideologie politiche molto diverse e che lo stesso cristianesimo, su un altro piano, prefigura. Soltanto la federazione mondiale renderà impossibile la guerra, quella guerra che per loro fortuna i giovani europei d'oggi non conoscono e che pure istintivamente aborriscono. L'Europa unita è una tappa fondamentale nel cammino che può condurre all'unificazione pacifica dell'intero pianeta. È la meta di oggi, che preannuncia la meta di domani: unire l'Europa per unire il mondo.

Utopia? Ma senza una prospettiva, senza un ideale adeguato alle necessità del proprio tempo, la storia rischia di degenerare in un disordinato e fatale accavallarsi di eventi. Non si può essere certi della riuscita dell'impresa, ma tentarla è un imperativo morale.

Per la prima volta dopo trent'anni, oggi esiste un progetto concreto per l'Unione europea. È il progetto approvato il 14 febbraio 1984 dal Parlamento europeo, che è l'unico organismo legittimato dal suffragio universale a rappresentare gli interessi fondamentali comuni a tutti gli Europei. Le grandi famiglie politiche, dai socialisti ai democristiani, dai liberaldemocratici ai comunisti, hanno collaborato al progetto. I governi si accingono ad esaminarlo e potranno concertare alcune modifiche: ma il progetto non dovrà assolutamente essere snaturato. Senza un effettivo potere di governo affidato alla Commissione anziché al Consiglio dei ministri, senza l'associazione del Parlamento europeo al potere legislativo, la crisi della Comunità non verrà superata. Ogni proposta dei governi che non accolga questi due punti fondamentali sarà contraria al principio stesso dell'Unione europea e dovrà fermamente venir denunciata come tale all'opinione pubblica.

L'Unione europea è il naturale sviluppo della Comunità. Al progetto potranno aderire tutti gli Stati della Comunità ovvero una maggioranza di essi (mentre gli altri potranno naturalmente proseguire con i primi l'attuale collaborazione comunitaria). Nessun governo però — guai se ciò accadesse — tenti di impedire l'unione agli Stati e ai popoli che la vorranno.

In questo momento eccezionale, che potrebbe non ripresentarsi in futuro, è indispensabile che il Parlamento europeo vigili

sulla sorte del suo progetto, collegandosi con un'opinione pubblica apertamente favorevole all'Europa. Le forze politiche, i governi siano all'altezza del loro ruolo traducendo finalmente nei fatti, in modo irreversibile, la volontà d'unione dei cittadini europei.

Nicola Abbagnano, Francesco Alberoni, Hans Albert, Rafael Alberti, Edoardo Amaldi, Giulio Carlo Argan, Maurice Aymard, Carlo Bo, Norberto Bobbio, Karl-Dietrich Bracher, Fernand Braudel, Anthony Burgess, Italo Calvino, Guido Carli, Alberto Cavallari, Luigi Cavalli Sforza, Henri Cartan, Marie-Dominique Chenu, Carlo M. Cipolla, Maria Corti, Sergio Cotta, Mario Dal Pra, Renzo De Felice, Jean Delumeau, Jean Ellenstein, Norbert Elias, Luigi Firpo, Hans Georg Gadamer, Alessandro Galante Garrone, Natalia Ginzburg, Renato Guttuso, Peter Härtling, Albert Hirschman, Karl Krolow, Jacques Le Goff, Emmanuel Le Roy Ladurie, Primo Levi, André Lichnerowicz, Niklas Luhmann, Danilo Mainardi, José Antonio Maravall, Alberto Monticone, Alberto Moravia, Severo Ochoa, Fulvio Papi, John Pinder, Romano Prodi, Rosario Romeo, Jacques Ruffié, Giovanni Sartori, Leonardo Sciascia, Cesare Segre, Paolo Sylos Labini, Jan Tinbergen, Robert Triffin, Peter Ustinov, Leo Valiani, Vercors, Jan Witteveen, Federico Zeri, Antonino Zichichi.

Le discussioni

KEYNES E IL FEDERALISMO *

Il celebre economista Keynes era veramente un difensore della sovranità assoluta degli Stati nazionali, pronto a scegliere il protezionismo e l'autarchia se il libero scambio si fosse rivelato incompatibile con il perseguimento dell'equilibrio? Questa

* Il tentativo di M. Herland di difendere l'immagine di un Keynes federalista non è convincente. In tutti i casi discussi — quello dell'Unione doganale, dell'ordine monetario internazionale e delle autonomie locali — le proposte di Keynes o vanno in una direzione puramente confederale, per quanto riguarda il livello sovranazionale, oppure di decentramento amministrativo, ma non certo nel senso della costruzione di uno Stato federale. Keynes si è sempre ben guardato dal mettere in discussione la sovranità degli Stati e in particolare la sovranità della Gran Bretagna. È vero che a Bretton Woods Keynes ha difeso delle posizioni liberoscambiste, ma poteva realisticamente assumere un atteggiamento differente di fronte alla manifesta volontà degli USA di realizzare un vasto mercato mondiale aperto? Una difesa ad oltranza dell'Impero britannico, con tutti i suoi privilegi, non era più possibile a causa del declino irreversibile come potenza mondiale della Gran Bretagna. In effetti, Keynes ha sempre agito ed elaborato proposte in funzione della ricostruzione del ruolo egemonico inglese — dunque, ha operato nel contesto internazionale contro il corso della storia, come dovrebbe oggi essere evidente.

Per dirla in breve, un internazionalista intelligente e realista difende l'autarchia od il liberoscambio a seconda che l'ordine internazionale sia sospinto verso l'anarchia o verso la stabilità dalle vicende della bilancia mondiale del potere, ma non sa contrapporre un ordine sovranazionale alternativo. Keynes non ha mai saputo o voluto indicare le istituzioni indispensabili per un governo razionale e democratico del mercato mondiale (perché, ad esempio, non ha mai appoggiato apertamente la proposta degli Stati Uniti d'Europa?). E gli economisti keynesiani contemporanei non riescono in verità a liberarsi degli stessi paraocchi nazionalistici (il mercato

è la tesi sostenuta in un articolo recente de *Il Federalista* che tenta di contrapporre un Keynes impastoiato in pregiudizi arcaici a un Robbins presentato come un partigiano coerente del libero scambio internazionale; vale a dire di un liberalismo organizzato grazie ad una serie di istituzioni sovranazionali di tipo federale (1).

Il giudizio su Robbins si fonda su alcuni testi che provano inconfutabilmente il suo impegno federalista. Per contro, la critica a Maynard Keynes si basa solamente su qualche frase tolta da un articolo occasionale. Orbene, un esame un po' più approfondito dei suoi scritti porta a sfumare considerevolmente il punto di vista presentato da *Il Federalista*. Ci si può domandare se è opportuno ritornare su questo argomento. Il direttore di questa rivista risponderà pubblicando o meno questo commento. Per quanto ci riguarda, pensiamo che sia utile correggere l'impressione che i lettori de *Il Federalista* si sono potuti formare a proposito di Keynes, per la seguente ragione: è certamente interessante comprendere come un liberale come Robbins sia stato condotto dalla sola forza della sua ragione a preconizzare una organizzazione federale del mondo. Ma il caso di Keynes è ancora più interessante. In effetti, se l'opera di Robbins non ha lasciato una traccia incancellabile (2), Keynes resta a tutt'oggi il più grande economista del nostro secolo, colui che ha più influenzato e che continua ad influenzare sia i teorici che i governanti. Non è importante, del resto, sapere se colui che tutti riconoscono unanimemente come un uomo geniale — e i cui interessi erano inoltre indissolubilmente economici e politici — fosse stato realmente un difensore dello Stato nazionale? Infatti, se si è federalisti, non si può concepire che un individuo geniale, specialista

nazionale chiuso, o il mercato mondiale come semplice somma aritmetica di mercati nazionali) entro i quali è stata concepita la *Teoria generale*. Per questo oggi, in un mondo profondamente interdipendente, si assiste ad una crisi crescente dell'economia keynesiana, che rischia di diventare un polveroso pezzo da museo se non saprà rinnovarsi radicalmente. Per la medesima ragione, *Il Federalista* ha ritenuto opportuno richiamare l'attenzione del mondo della cultura e della politica sull'importanza del pensiero di un economista federalista come L. Robbins, che ha saputo spingere il suo sguardo ben al di là del ristretto orizzonte keynesiano.

(1) « Il federalismo nella storia del pensiero: Lionel Robbins », *Il Federalista*, ottobre 1984.

(2) È soprattutto conosciuto dagli economisti per la sua definizione della scienza economica, diventata classica, ma non per questo meno criticabile e criticata. Cfr. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*, Macmillan, London, 1932; e per la critica, ad esempio, M. GODELIER, *Rationalité et irrationalité en économie*, Paris, Maspero, 1968.

del settore, possa essere su posizioni radicalmente opposte. Salvo pensare che non sia un genio, oppure che i federalisti si sbagliano grossolanamente.

1. È certo inutile cercare nell'opera del maestro di Cambridge una professione di fede federalista. La parola stessa di federazione non gli piace, non la impiega per così dire quasi mai e in quel caso solo come un tipo di soluzione estrema e poco credibile fra gli Stati esistenti (3). È vero, d'altronde, che egli ha sostenuto il protezionismo, ma come un male minore, non come una panacea. Tutto ciò avveniva nel corso della grande crisi, in particolare nel 1931, quando la Gran Bretagna incontrava difficoltà a causa della sopravvalutazione della sua moneta. Keynes ha immediatamente criticato, in quegli anni, il ritorno della lira sterlina alla parità-oro prebellica (4), ma invano. Orbene, Keynes non era solo un grande teorico, ma anche un grande pragmatico, desideroso di proporre delle soluzioni immediatamente applicabili tenendo in considerazione tutti i vincoli esistenti. Nel 1931, con una lira sterlina sopravvalutata ed una crisi dilagante, non era evidentemente possibile rilanciare l'economia britannica al di fuori della protezione di una « seria tariffa doganale » (5). Due anni più tardi, quando Keynes scrisse l'articolo citato nel precedente numero de *Il Federalista*, il suo paese aveva ricondotto il valore della sua moneta ad un livello più ragionevole, ma l'economia mondiale era divenuta talmente instabile che la libertà degli scambi non poteva più avere altro risultato che quello di aumentare le divergenze. Nella tempesta, è preferibile stare al sicuro in casa propria.

2. Keynes non è mai stato, neanche lontanamente, un militante federalista, tuttavia faceva del federalismo senza saperlo. In nessun luogo vi è qualche riferimento alla dottrina federalista e nonostante ciò, in un certo senso, tutta la sua opera tende verso la realizzazione di questa dottrina. Si sa, tuttavia, che egli ha fatto parte della delegazione britannica alla Conferenza di Parigi alla fine della prima guerra mondiale. In disaccordo totale con le condizioni imposte ai vinti, poiché prevede che avrebbero

(3) Cfr. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Macmillan, London, vol. XXVI, p. 249. Come d'uso, citeremo ormai le opere di questa collana facendo seguire alle iniziali di Keynes, in maiuscolo, il numero in romano del volume (qui: JMK XXVI).

(4) Si veda *Le conseguenze economiche di Winston Churchill*, 1925; ripubblicato in *Essays in Persuasion* (1931); trad. it. *Esortazioni e profezie*, Il Saggiatore, Milano, 1968.

(5) « Proposte per l'applicazione di un dazio », 1931, in *Esortazioni e profezie*, cit., p. 208.

portato in se stesse il germe di una futura guerra, diede le sue dimissioni prima della firma del Trattato di pace ed espresse le sue opinioni in un libro che ebbe un enorme successo, intitolato *Le conseguenze economiche della pace*. Ecco come, alla fine dell'opera, egli critica il patto istitutivo della Società delle nazioni: « Ma, purtroppo, l'articolo V dispone che 'salvo che non sia altrimenti disposto in modo esplicito in questo Statuto o nelle clausole del presente Trattato, le decisioni dell'Assemblea o del Consiglio richiedono l'approvazione di tutti i membri della Lega rappresentati nell'adunanza'. Questa disposizione non riduce la Lega, per quanto si riferisce alla revisione del Trattato di pace, ad un consesso creato solamente per perdere tempo? » (6). Non ci si potrebbe esprimere meglio di così ed è almeno curioso constatare che, su questo punto, la situazione in Europa non è migliorata dal 1919!

Qualche pagina oltre, egli protesta contro la « balcanizzazione » provocata dai Trattati del 1919 e del 1920 in termini che non hanno nulla a che vedere con quelli di un inno nazionale. È in questa occasione che egli propone la creazione di una zona europea di libero scambio alla quale si fa allusione nell'articolo paragonando Robbins a Keynes. « Con la proposta Unione commerciale potrebbe essere evitata, *in una certa misura*, la perdita di organizzazione e di efficienza economica che altrimenti risulterebbe dalle innumerevoli frontiere politiche ora create fra nuovi Stati nazionali ingordi, gelosi, immaturi ed economicamente incompleti » (7).

3. La prima importante opera economica di Keynes è il *Trattato della moneta* del 1930. È molto più di un trattato nel senso tradizionale del termine (una trattazione esauriente della questione) perché contiene alcuni importanti avanzamenti teorici, in particolare sulla domanda di moneta. Esso include inoltre — cosa che ci interessa maggiormente — un progetto di riforma del Sistema monetario internazionale che merita qualche attenta considerazione.

Nel 1930, le principali potenze economiche (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Italia, ecc.) erano ancora in regime di *gold-standard*, ma Keynes, da parte sua, considerava la moneta-oro come un « barbaro retaggio ». In effetti, il valore della moneta metallica dipendeva dalla quantità di metallo prezioso disponibile in rapporto agli altri beni; la scoperta di nuovi giacimenti

(6) *Economic Consequences of the Peace*, 1919; trad. it. *Le conseguenze economiche della pace*, Rosenberg & Sellier, Torino, 1983, p. 179.

(7) *Ibid.*, p. 183. Il corsivo è nostro.

creava inflazione e, inversamente, una crescita economica rapida senza aumenti paralleli dello *stock* di metallo causavano deflazione. Keynes considerava come maggiormente probabile la seconda eventualità; ma la deflazione non è auspicabile a causa dei trasferimenti di ricchezza che opera a vantaggio dei creditori. Di fronte a questa situazione, il *Trattato* ha due tipi di risposta. Secondo la prima — che si può definire « confederale » — le banche centrali devono accordarsi per modificare i coefficienti di riserva fra le monete non-metalliche e l'oro, affinché la massa monetaria possa accrescersi ad un ritmo sufficiente. La seconda risposta va molto più lontano; essa mira a niente di meno che alla creazione di una « Moneta bancaria sovranazionale » emessa particolarmente in occasione dei prestiti delle banche centrali nazionali presso una « banca sovranazionale ». « L'accordo ideale consisterebbe senza dubbio alcuno in una banca sovranazionale verso la quale le banche centrali si troverebbero nella medesima situazione, in ogni paese, delle banche periferiche nei confronti della banca centrale » (8).

4. Una simile soluzione, che in pratica consiste nell'aggiungere un livello sovranazionale senza sopprimere il livello nazionale, è di natura federalista. Essa sarà ripresa, nelle sue grandi linee, nel piano del 1943, che propone un modello di organizzazione monetaria internazionale per il dopoguerra (9). Una banca sovranazionale, battezzata *Clearing Union*, aveva in questo schema la responsabilità di emettere una moneta di credito, denominata allora *bancor*, da usarsi fra banche centrali. Esiste tuttavia una differenza essenziale fra i due progetti: nel 1930, con la lira sterlina nel *gold standard*, le idee di Keynes in materia non potevano avere nessuna influenza pratica; per contro, nel 1943, quando Keynes aveva ripreso servizio presso il Tesoro britannico, il suo piano costituì la proposta ufficiale del suo paese, che fu discussa in particolare con gli Americani.

Così, le negoziazioni che precedettero la conferenza di Bretton Woods misero a confronto i due principali interlocutori: Keynes da una parte e, dall'altra, Harry White, per gli Stati Uniti. Il piano White inizialmente celava una certa dose di sovranazionalità, ma non accadde la medesima cosa per il progetto ufficiale degli Stati Uniti, che era solamente internazionalista. Tenuto conto dei rapporti di forza esistenti alla fine della guerra, il progetto americano non poteva non imporsi. Ne uscì

(8) *A Treatise on Money*, 1930; JMK VI, p. 358.

(9) *Proposals for an International Clearing Union*, 1943; JMK XXV, pp. 168 segg., pp. 453 segg.

il Fondo monetario internazionale, così giustamente denominato perché è veramente internazionale, vale a dire governato dalla legge del più forte. Da questo punto di vista, le relazioni monetarie dal 1945 si sono evolute in una direzione perfettamente prevedibile e, più esattamente, il passaggio dal *gold-standard* al *dollar-standard* è conforme alla logica profonda dell'organizzazione creata a Bretton Woods.

Per concludere, si sottolineerà solamente il ruolo considerevole svolto da Keynes in questa occasione: quello di un federalista in azione, che non si accontenta di *concepire* un sistema istituzionale, per quanto perfetto sia, che si pone in condizione non solo di far conoscere a tutti le sue idee, ma anche di *tradurle in fatti*. Certamente ha fallito, almeno a breve termine, ma non è una colpa essere sconfitti, e d'altro canto la creazione dei Diritti speciali di prelievo nel 1970, ed in seguito l'ampliamento progressivo del loro ruolo, dimostrano che la riforma del Sistema monetario internazionale si inoltra nella direzione indicata dal piano di Keynes (10).

5. Il federalismo non si limita obbligatoriamente al superamento dello Stato nazionale verso l'alto. Può essere anche un movimento verso il basso allo scopo di ottenere la massima autonomia possibile delle collettività pubbliche infra-statali. Keynes si è pronunciato molto presto in favore di questa evoluzione, e sosteneva che essa era divenuta necessaria a causa della prevedibile crescita delle funzioni assicurate dal potere pubblico (11). Poco tempo dopo, completerà il suo pensiero su questo punto in un passo in cui traspare chiaramente l'idea dell'autogestione, nel senso che degli individui, o delle imprese, che hanno degli interessi comuni si incaricano di difenderli collettivamente. « Penso che, in molti casi, la più opportuna unità di controllo e di organizzazione si situi ad eguale distanza fra l'individuo e lo Stato moderno. Inoltre, io penso che il progresso consista nello sviluppo e nel riconoscimento di organismi semiautonimi all'interno dello Stato. Questi organismi avrebbero come orientamento della loro attività l'interesse pubblico, così come sono in grado di concepirlo, le loro decisioni sarebbero esenti da ogni conside-

(10) Si troverà una più ampia discussione nel nostro lavoro *Keynes*, UGE 10/18, Paris, 1981, cap. 6.

(11) « Credo che in futuro il governo dovrà assumersi molte responsabilità che in passato ha evitato. E per assolverle non serviranno né i ministri né il Parlamento. Nostri compiti devono essere il decentramento e la devoluzione di responsabilità ovunque possibile... », in *Sono un liberale?*, 1926; trad. it. in *Esortazioni e profezie*, cit., pp. 253-4.

razione di carattere privato, sebbene occorra ancora per un certo tempo — prima che l'altruismo degli uomini abbia raggiunto un livello un po' più elevato — lasciar posto ai differenti interessi di alcuni gruppi, di certe classi o di certe associazioni; infine, sarebbero degli organismi che, nei limiti loro assegnati, godrebbero di un'ampia autonomia per condurre i loro affari, ma si troverebbero in ultima istanza sottomessi alla sovranità della democrazia, personificata dal Parlamento » (12).

Nella continuazione del paragrafo citato, Keynes fa riferimento alle corporazioni del Medioevo. Press'a poco nella medesima epoca, in Francia, un movimento apertamente federalista come *Ordre Nouveau* valorizzerà allo stesso modo la parola « corporazione » (13). Nei due casi, si tratta di evocare una forma di organizzazione economica più cooperativa, meno individualista dell'impresa capitalistica.

In conclusione, il profilo di Keynes presentato ne *Il Federalista* rischia di dare di questo autore una immagine per lo meno ingannevole. È vero che non è mai stato dichiaratamente federalista, è inoltre vero che in circostanze ben precise egli ha cercato delle soluzioni puramente nazionali alle difficoltà del suo paese. Ma resta il fatto che quando si è posto il problema dell'organizzazione economica del mondo — particolarmente in materia monetaria — ha proposto delle istituzioni di tipo federale; resta, infine, che i suoi tentativi di definire un decentramento dei rapporti economici adeguato alla società del suo tempo lo pongono su posizioni molto vicine a quelle dei suoi contemporanei federalisti.

Michel Herland

(12) *La fine del « Laissez-faire »*, 1926; *ibid.*, p. 241.

(13) Si veda in particolare il manifesto del Movimento nel numero 9 di *L'Ordre Nouveau* (marzo 1934).

Direttore responsabile Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Popolare - Pavia -
Spedizione in abb. postale - Gruppo IV (70%).