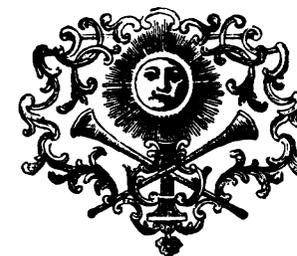


# IL FEDERALISTA

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



---

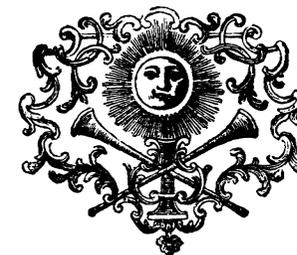
ANNO XXX, 1988, NUMERO 1

# 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 25.000; altri paesi lire 35.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

---

ANNO XXX, 1988, NUMERO 1

## INDICE

<i>Il problema della sicurezza nell'era nucleare</i>	pag.	3
ALFONSO JOZZO, <i>Ecu e rublo: verso un nuovo ordine monetario internazionale</i>	»	6
NOTE		
<i>La critica del Movimento federalista europeo ai Trattati di Roma</i> (Sergio Pistone)	»	19
<i>Diritto europeo e diritto costituzionale nazionale</i> (Francesco Rossolillo)	»	26
<i>Federalismo e pensiero politico di ispirazione cristiana</i> (Gianfranco Martini)	»	30
<i>Proposte per un Movimento ecologista europeo</i> (Ludo Dierickx)	»	36
« <i>L'uomo planetario</i> » (Carlo Ernesto Meriano)	»	40
<i>Crescita squilibrata e completamento del mercato interno: il caso della politica regionale europea</i> (Franco Praussello)	»	46
INTERVENTI		
<i>Il sistema internazionale e la dinamica dell'accen- tramento nello Stato federale attuale</i> (Edmond Orban)	»	52
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>Giuseppe Antonio Borgese</i> (a cura di Joseph Preston Baratta)	»	67

## *Il problema della sicurezza nell'era nucleare*

1. Per affrontare i maggiori problemi politici del nostro tempo, e in particolare quello della sicurezza, bisogna saper davvero pensare in termini nuovi. Il genere umano non si è mai trovato in una situazione come quella attuale, che comporta la possibilità della sua estinzione sia per il pericolo ecologico, sia per il pericolo di una guerra nucleare. Quando si parla di «sicurezza» bisognerebbe dunque tener conto del fatto che non si tratta più soltanto, come nel passato, di difendere con le armi l'indipendenza del proprio paese, ma anche, e soprattutto, di salvaguardare la sopravvivenza del genere umano e le condizioni indispensabili per una fase più avanzata di civiltà.

2. In estrema istanza ciò richiede che l'attuale sistema di Stati — nel quale la sicurezza si ottiene solo con la potenza, anche nel caso dei paesi neutrali (che sono molto armati) — venga sostituito da un sistema federale mondiale «nel quale — come scrisse Kant — ogni Stato, anche il più piccolo, possa sperare la propria sicurezza e la tutela dei propri diritti non dalla propria forza e dalle proprie valutazioni giuridiche, ma solo da questa grande federazione di popoli, da una forza collettiva e dalle deliberazioni secondo leggi della volontà comune». Fissato con chiarezza l'obiettivo, resta fissata anche con eguale chiarezza la difficoltà maggiore da superare per tentare di conseguirlo. Essa sta nel fatto che bisogna utilizzare i poteri creati dal bisogno della potenza (gli Stati con sovranità assoluta) per conseguire un risultato del tutto opposto: la sicurezza senza la potenza, la sicurezza con il solo diritto.

3. I recenti accordi di Washington sugli euromissili, e il tipo di sviluppo della politica internazionale nel quale li colloca Gorbaciov, mostrano comunque che il cammino verso la pace può essere intrapreso

*fin da ora. In effetti, sono proprio le armi nucleari — cioè il mezzo con il quale si giunge al vertice della potenza — a generare la possibilità di una via del tutto nuova. Queste armi hanno provocato subito la necessità di una comunicazione diretta, istantanea e permanente tra le due grandi potenze rivali, e stanno gradualmente imponendo a tutti gli Stati — a mano a mano che entrano direttamente o indirettamente nella sfera nucleare — la necessità di pensare alla sicurezza altrui quando si provvede alla propria. Niente di simile era mai accaduto nel passato. Sino ad ora, la politica di tutti gli Stati si era basata, senza che fosse possibile una alternativa, sul principio diametralmente opposto, quello di perseguire sempre l'aumento della propria forza e la diminuzione di quella altrui.*

*4. Grosso modo, la nuova politica internazionale, secondo la formulazione più completa, quella di Gorbaciov, dovrebbe avere come principio fondamentale quello, già ricordato, della sicurezza reciproca e, come contenuto: a) la «difesa difensiva» (capacità di difendersi ma non di aggredire), b) l'attribuzione, parziale o totale, all'ONU, adeguatamente rafforzata, di compiti come quello del controllo del disarmo, del regolamento delle crisi regionali, della formazione di un equo ordine economico e monetario mondiale, dello sviluppo di una politica ecologica universale, ecc.*

*5. Il carattere positivo di questo progetto politico non esige commenti. E' necessario invece mettere chiaramente in evidenza il suo limite. Esso sta nel fatto che in questo modo non si eliminano le difese militari nazionali, cioè non si realizza una delle condizioni indispensabili per: a) raggiungere il punto di non ritorno per quanto riguarda la pace, evitando il rischio, sempre possibile in mancanza di solide istituzioni mondiali, di ricadute nelle divisioni nazionali e nei mali del passato, b) ottenere la sicurezza con il solo diritto (tutela degli Stati nell'ordinamento mondiale, corrispondente alla tutela degli individui nell'ambito del proprio Stato).*

*6. Rinunciando agli eserciti nazionali, e impegnandosi solennemente a rinunciare anche alla difesa europea nel contesto della formazione effettiva di un primo governo mondiale (anche parziale, secondo la felice formula di Einstein), cioè nel contesto di una graduale unificazione del genere umano anche sul piano politico, una Europa veramente unita potrebbe non solo rafforzare la politica della mutua sicurezza, ma anche favorire la caduta del limite che gli USA e l'URSS non sono per*

*ora in grado di superare: quello costituito dal mantenimento di una difesa nazionale come presidio supremo della loro sovranità assoluta ed esclusiva.*

*7. Questo programma europeo non è una politica utopistica. E', sempre che si tenga davvero conto della situazione reale in cui si trova l'umanità, la sola politica realistica. Ed è praticabile sin da ora. Tutti gli Europei possono battersi per trasformare la Comunità in una vera Unione politica, secondo le linee tracciate da Altiero Spinelli e dal Parlamento europeo. Tutti gli uomini possono: a) adottare il principio della sicurezza reciproca e del suo correlato, la «difesa difensiva», b) sostenere, nel campo della politica estera, il rafforzamento dell'ONU e il progresso di tutte le integrazioni e unificazioni regionali. La via è dunque aperta, e potrà essere percorsa sino alla vittoria se un numero crescente di persone, accostandosi al federalismo, sapranno andare, con il loro pensiero e la loro azione, al di là della pura e semplice politica nazionale, e occuparsi della creazione e dello sviluppo della democrazia internazionale.*

Il Federalista

## Ecu e rublo: verso un nuovo ordine monetario internazionale

ALFONSO JOZZO

*Verso un sistema monetario internazionale multipolare.*

L'esperienza degli anni successivi all'abbandono del sistema monetario istituito a Bretton Woods ha chiaramente dimostrato che l'adozione di cambi flessibili non ha concesso ai singoli Stati quella maggiore autonomia nella conduzione della politica interna che sembrava ricercata con l'abbandono dei cambi fissi.

L'attività economica si è anzi caratterizzata per una maggiore interdipendenza, mentre l'instabilità nei tassi di cambio e l'incompatibilità delle politiche economiche hanno provocato estrema incertezza sui mercati finanziari e nelle scelte di investimento degli operatori, inefficace allocazione delle risorse, crescita lenta e disoccupazione elevata. Lo stesso dominio dell'inflazione, che un tempo poteva essere considerato una condizione sufficiente per la stabilizzazione dei tassi di cambio, non ha condotto a quell'auspicato riequilibrio delle relazioni economiche e finanziarie dei diversi paesi.

La ricerca, negli ultimi tempi, di accordi di stabilizzazione dei cambi in ambito internazionale, se va vista con favore in quanto indice di un comune desiderio di maggiore stabilità, non è tuttavia da considerarsi sostitutiva della necessità di ristabilire un nuovo ordine monetario internazionale, un sistema cioè dotato di regole ed istituzioni unanimemente riconosciute in grado di impedire o ridurre al minimo il formarsi di squilibri.

Non si tratta di ripensare ad un sistema del tipo di quello istituito a Bretton Woods, poiché nel frattempo trasformazioni economiche e politiche a livello mondiale hanno profondamente mutato il quadro complessivo. In particolare il *paper dollar standard* che vedeva istituzionalizzata la funzione del dollaro come moneta cardine del sistema monetario internazionale, e che così bene si è adattato alle necessità dell'eco-

nomia mondiale del primo dopoguerra, non sembra più in nessun modo poter garantire la stabilità dei livelli di cambio, così come non potrebbe garantire oggi tale stabilità qualsiasi sistema fondato su una moneta nazionale egemone. Inoltre, se si guarda all'evoluzione delle relazioni commerciali e finanziarie mondiali, non si può non notare quanto marcata sia stata negli ultimi anni la tendenza al policentrismo: l'economia americana ha visto ridursi la sua importanza, quella giapponese l'ha vista accrescersi, mentre nuove aree monetarie e commerciali stanno emergendo e si stanno sviluppando ad un ritmo fino a qualche tempo fa impensato.

Un nuovo sistema monetario internazionale che non tenesse conto di questa mutata realtà avrebbe ben scarse possibilità di realizzare l'obiettivo di garantire una maggiore stabilità ed un maggiore sviluppo a livello mondiale. Per questo esso dovrà necessariamente abbracciare diverse aree commerciali e monetarie ed essere dotato di meccanismi ed istituzioni capaci di assicurare la partecipazione di ciascuna area anche in relazione al peso economico che essa riveste nel quadro mondiale. In questo contesto l'unica via praticabile nel medio e lungo termine potrebbe essere la creazione di un nuovo punto di riferimento monetario, quale ad esempio il «Diritto speciale di prelievo», opportunamente ripensato in modo da tenere conto delle diverse realtà monetarie regionali che vanno prendendo forma.

L'esempio del Sistema monetario europeo, adottato per ristabilire condizioni di stabilità monetaria in Europa, evidenzia che esistono soluzioni praticabili e che la loro applicazione sul piano mondiale, pur con gli aggiustamenti del caso, potrebbe costituire un valido punto di partenza per la riorganizzazione dell'intero sistema. Si tratterebbe di mettere in atto un accordo che prevedesse la partecipazione non delle singole monete, ma di diverse aree monetarie e che contemplasse inizialmente una «strumentazione» analoga a quella del Sistema monetario europeo, e cioè: a) accordi di cambio tra le monete delle aree con la fissazione di parità nei confronti del Diritto speciale di prelievo; b) obbligo di intervento da parte delle banche centrali partecipanti; c) previsioni di facilitazioni tra le banche centrali.

Un sistema di questo tipo potrebbe in una prima fase contemplare un numero ristretto di aree monetarie (ad esempio dollaro, Ecu e yen) e via via estendersi, man mano che le condizioni economiche e finanziarie lo rendessero possibile, ad altre aree (si pensi al COMECON, all'America latina, al continente africano). Queste aree, in attesa di raggiungere una loro ben definita identità monetaria, potrebbero trovare nella valuta europea una valida alternativa all'uso generalizzato del dollaro in

campo commerciale e finanziario ed un punto di riferimento nella creazione di un sistema monetario autonomo.

*L'area del COMECON.*

Da questo punto di vista assume particolare interesse il COMECON, sia per il piano di riforma che lo coinvolge, sia per gli stretti rapporti economici che ha sempre intrattenuto con l'Europa e che in alcuni periodi sono apparsi tra i più dinamici del mercato mondiale.

Il dibattito politico ed economico che è andato sviluppandosi in questi anni sulla riforma ha portato a due conclusioni: a) che i paesi socialisti difficilmente potranno tollerare nel medio lungo periodo una situazione di esclusione da un sistema monetario al quale in definitiva partecipano, e ciò anche in rapporto all'intensificarsi delle relazioni economiche, scientifiche e tecnologiche con i paesi occidentali; b) la consapevolezza che il legame del sistema delle economie socialiste a quello occidentale richiederà riforme strutturali, fatte di modificazioni piccole e grandi del sistema e di miglioramenti che non potranno che essere graduali.

Sotto il primo aspetto non si può negare che il dollaro abbia rappresentato — e tuttora rappresenti, seppure in misura minore rispetto al passato — un punto di riferimento monetario importante anche per le economie socialiste. La recente tendenza ad un ricorso all'Ecu nella fatturazione dell'interscambio est-ovest indica comunque una volontà di diversificazione verso una moneta che presenti i caratteri di una maggiore stabilità. Finora questo aspetto ha riguardato in principal modo le esportazioni di manufatti dei paesi europei, e dell'Italia in particolare, verso l'Unione Sovietica. Non vi è dubbio tuttavia che per un paese esportatore di materie prime come l'Unione Sovietica vi sia la necessità, a fronte delle ampie oscillazioni che già caratterizzano il mercato dei beni primari, a non vedere queste escursioni esacerbate dai movimenti nei cambi. E' quindi ipotizzabile che anche dal lato delle esportazioni venga attuata nel prossimo futuro una maggiore diversificazione valutaria. Inoltre, per quanto riguarda in particolare l'Unione Sovietica, l'interesse alla stabilità in quanto paese esportatore è rafforzato dall'interesse alla stabilità in quanto creditore, dato l'ampio ammontare di crediti da esso detenuto nei confronti dei paesi in via di sviluppo.

Con riferimento invece al secondo aspetto — quello legato alla necessità di riforme strutturali nei paesi dell'Est — un problema fondamentale concerne la convertibilità sia delle singole monete nazionali, sia della moneta comune dell'area: il rublo trasferibile. Quello della

convertibilità, aspetto su cui ci soffermeremo in seguito, è un problema molto complesso su cui da diverso tempo si è sviluppato un vivace dibattito e del quale si sono a più riprese occupati i singoli paesi e le stesse istituzioni del COMECON.

*La ricerca dell'integrazione monetaria dell'area COMECON: il rublo trasferibile.*

Per comprendere appieno gli attuali problemi e gli orientamenti dell'area COMECON può essere utile ripercorrere brevemente le tappe che ne hanno caratterizzato l'evoluzione monetaria.

Il primo passo decisivo verso la ricerca di una maggiore integrazione economica e monetaria all'interno del COMECON fu compiuto nel 1964, con la creazione di una moneta collettiva — il rublo trasferibile — e l'istituzione di un organismo centrale — la Banca internazionale per la cooperazione economica (BICE) — le cui funzioni principali dovevano essere quelle di presiedere al sistema di regolamenti multilaterali all'interno dell'area e di concedere prestiti anche a medio lungo termine ai paesi membri.

Il rublo trasferibile e la BICE vengono creati per la precisa necessità di rimpiazzare il sistema di *clearing* bilaterale e l'unità di conto che ad esso si riferiva — il cosiddetto rublo *clearing* — che, in uso dal 1945, aveva presentato non pochi problemi, in particolare per la limitatezza delle sue funzioni. Con l'innovazione del 1964 si volevano in effetti eliminare gli svantaggi derivanti dal regolamento bilaterale, creando nel contempo condizioni favorevoli alle operazioni di credito e alla formazione delle riserve.

Purtroppo il processo di multilateralizzazione è proceduto molto lentamente e soprattutto con difficoltà. Nondimeno il ruolo del rublo trasferibile è gradualmente cresciuto e si può dire che oggi esso venga impiegato in ogni sfera di relazioni economiche fra i paesi membri — negli scambi commerciali, nel regolamento dei servizi, nelle operazioni di credito. Pur con ancora molte imperfezioni, esso adempie a tutte le funzioni tipiche della moneta: misura di valore, strumento di formazione di riserve e mezzo di pagamento.

Sotto il primo aspetto è da ricordare che una unità monetaria serve come misura di valore se esprime il prezzo delle merci e dei servizi. I prezzi in rubli trasferibili sono ricavati dai prezzi del mercato mondiale espressi nelle diverse valute. Dal momento però che questi ultimi sono spesso sottomessi a fluttuazioni anche molto ampie — cosa che contrasterebbe con la necessità, in un'economia pianificata, di rendere

stabili i prezzi — si è stabilito un sistema di calcolo dei prezzi in rubli trasferibili sulla base dei prezzi mondiali medi di ciascuna merce nel corso dei cinque anni precedenti. La media riduce così l'influenza delle fluttuazioni congiunturali (verso l'alto o verso il basso) lasciando intatte le tendenze a lungo termine dei prezzi mondiali. In questo senso si può dire che il sistema di formazione dei prezzi all'interno dell'area COMECON fa del rublo una misura di valore relativamente indipendente, sebbene legata ad un gruppo di monete che misurano il valore delle merci sui mercati mondiali.

Il ruolo del rublo trasferibile come moneta di riserva presenta anch'esso caratteri particolari. Esso deriva dai crediti bilaterali accordati nella moneta comune da un paese ad un altro nell'ambito del COMECON e realizzati attraverso il trasferimento dai conti di questi paesi presso la BICE. La concessione di tali crediti è subordinata al possesso — da parte del paese prestatore — di riserve in rubli trasferibili derivanti dall'eccedenza dei ricavi all'esportazione sui costi per importazione. Sempre sulla base di riserve in rubli trasferibili accumulate da tutti i paesi secondo un sistema di pianificazione, vengono concessi su base multilaterale crediti da parte della Banca internazionale per la cooperazione economica e della Banca internazionale per gli investimenti.

#### *Il problema della convertibilità.*

Per quanto riguarda infine il ruolo del rublo trasferibile come mezzo di pagamento, occorre rilevare che esso risulta ancora estremamente imperfetto, pur essendo ampiamente utilizzato nelle operazioni di pagamento all'interno dell'area. Una moneta infatti dovrebbe rappresentare un generalizzato potere d'acquisto; il suo potere, cioè, dovrebbe essere strettamente connesso al grado di libertà con cui essa si può spendere. L'assenza di una «convertibilità sostanziale» del rublo trasferibile — della possibilità cioè per il suo possessore di utilizzare liberamente un certo *surplus* finanziario con la BICE per l'acquisto di beni e servizi in uno dei paesi dell'area — è forse l'ostacolo principale che le economie socialiste dovranno affrontare sulla via dell'internazionalizzazione del rublo e di un suo più efficace impiego all'interno del COMECON. Il problema di fondo risiede nel fatto che il potere d'acquisto del rublo trasferibile risulta limitato da una certa rigidità del mercato e dalla scarsità relativa di alcuni prodotti e non già da un'imperfezione nelle caratteristiche dell'unità monetaria in questione. In questo senso in effetti sarebbe più corretto affermare che un paese soffre di «inconvertibilità sostanziale» piuttosto che la inconvertibilità è caratteristica di una certa mo-

neta, dal momento che essa è applicabile non solo alle transazioni in rubli trasferibili ma anche alle transazioni in valute convertibili, nella misura in cui le aziende occidentali non riescono — neppure utilizzando valute convertibili — a negoziare direttamente con i *partners* del COMECON e ad ottenere da essi le merci desiderate.

Si tratta cioè di una inconvertibilità legata essenzialmente al sistema di pianificazione — che impedisce acquisti e vendite non regolamentate dal piano e che rende così difficile non solo la diffusione del rublo trasferibile nei rapporti con i paesi terzi, ma che impedisce anche un corretto funzionamento dei meccanismi messi in atto con la creazione del sistema (1). Il raggiungimento di una «convertibilità sostanziale» del rublo trasferibile — così come delle singole monete nazionali dell'area — richiede riforme economiche radicali in grado di superare la rigidità dell'attuale sistema di pianificazione e i problemi derivanti da una struttura dei prezzi distorta e slegata dal mercato mondiale.

Di più facile ed immediata realizzazione sarebbe la «convertibilità monetaria», intendendosi con essa la capacità di una moneta come il rublo trasferibile o una delle singole valute nazionali di essere scambiata in un'altra moneta dell'area o esterna all'area. In passato si è molto parlato di una convertibilità «esterna» del rublo, applicabile cioè esclusivamente nel regolamento dell'interscambio est-ovest e non all'interno del COMECON. Oggi questa posizione appare definitivamente abbandonata per due ordini di motivi: il primo è che la convertibilità esterna dipende dal livello delle riserve internazionali, allo stato attuale certamente inadeguato per quanto riguarda i paesi dell'Europa orientale; il secondo è che si cercano soluzioni in grado di garantire anche una maggiore integrazione economica o monetaria all'interno dell'area. Ciò non significa che non si perseguirà una politica volta a stabilire anche la convertibilità esterna; essa però andrà di pari passo con la convertibilità interna: del rublo trasferibile nei confronti delle valute dell'area e di queste ultime tra loro.

Quello dell'integrazione dell'area del COMECON è un problema che da anni viene affrontato, anche se spesso i risultati non sono stati all'altezza degli sforzi compiuti. La prospettata convertibilità delle singole monete nazionali — rublo sovietico, fiorino ungherese, corona cecoslovacca e così via — va quindi giudicata positivamente a patto che questa non venga considerata sostitutiva della convertibilità e di un maggiore utilizzo del rublo trasferibile.

D'altro canto non bisogna dimenticare che l'interesse all'introduzione nelle relazioni economiche di una unità monetaria a carattere internazionale, indipendente dal potere monetario di un singolo paese, dota-

ta di un potere d'acquisto il più stabile possibile, è stata la ragione che ha condotto i paesi del COMECON a cercare nel 1964 un primo embrione di moneta comune. Inoltre, in numerose occasioni, successivamente all'introduzione del nuovo sistema basato sulla multilateralità, si è ribadito il concetto della centralità del ruolo del rublo trasferibile nel sistema monetario e finanziario del COMECON. Il «Programma complessivo per il rafforzamento ed il miglioramento della cooperazione e dell'integrazione delle economie socialiste dei paesi membri del COMECON» del 1971 rappresenta in questo senso un passo chiave. In quell'occasione il rublo trasferibile veniva definito come la «valuta internazionale socialista collettiva dei paesi membri» e per esso si prevedeva una serie di misure che avrebbero dovuto migliorarne l'utilizzo nei pagamenti multilaterali e nei confronti dei paesi terzi, stabilirne la convertibilità con altre valute del COMECON e fare della BICE il centro che assicurasse la convertibilità del rublo stesso.

Anche se nel frattempo pochi passi concreti sono stati fatti nella direzione prospettata, queste linee di fondo non sono mutate e potrebbero anzi ritrovare vigore nei progetti di riforma in atto. Occorre quindi continuare a lavorare in quella direzione perché essa è probabilmente l'unica che garantisca una soluzione «neutrale» per i paesi aderenti all'area. Occorre evitare facili cedimenti verso l'esclusivo utilizzo di monete nazionali. Se ciò avvenisse si può dire che, per certi versi, i paesi del COMECON ripercorrerebbero a ritroso la strada compiuta dai paesi occidentali, e dalla Comunità europea in particolare, negli ultimi anni. Sarebbe invece fondamentale per essi sfruttare un vantaggio che deriva loro dall'aver intuito con molto anticipo la necessità dell'integrazione monetaria, cioè di una moneta e di istituzioni comuni.

Il rischio di un ritorno all'utilizzo delle valute nazionali è ben emerso nell'ultima riunione dei paesi COMECON tenutasi all'Avana nel dicembre scorso, durante la quale si sono stabilite intese di massima tra alcuni paesi per concludere accordi bilaterali aventi lo scopo di facilitare l'utilizzo delle proprie valute nazionali. E' interessante notare però che, a fronte di tale tendenza, molti paesi hanno avvertito la necessità di esprimere in quell'occasione la propria opinione in favore di una valuta comune la cui convertibilità nei confronti delle singole monete nazionali potrebbe rappresentare un modo efficace per ristabilire appropriate relazioni monetarie all'interno dell'area.

#### *La necessità di riforme.*

Nel medio e lungo termine i paesi del COMECON dovranno perse-

guire l'obiettivo di una convertibilità piena della loro moneta comune. E' questa una premessa necessaria ad un effettivo utilizzo internazionale del rublo. La storia insegna infatti che tale convertibilità rende le valute più «forti»: quando, ad esempio, dopo la guerra mondiale le valute occidentali sono state dichiarate inconvertibili dal punto di vista finanziario, il deprezzamento che ne è seguito ha trovato un limite nel fatto che esse erano comunque scambiabili con merci. E' chiaro che per raggiungere l'obiettivo di una piena convertibilità occorreranno profonde riforme in grado di stabilire un legame maggiore dei prezzi interni con quelli del mercato internazionale ed una più stretta corrispondenza ai costi in termini di risorse impiegate.

In questo senso molti passi si stanno compiendo: in Unione Sovietica, ad esempio, la risoluzione del *Plenum* del Comitato Centrale del giugno 1987 ha dato l'avvio alla riforma economica con l'invito a ristrutturare la sfera delle finanze, del credito e della circolazione monetaria. In essa è prevista una profonda riforma dei prezzi, con l'eliminazione dei sussidi ai prezzi dei prodotti agricoli e alle tariffe e con contestuali aumenti dei salari (2). Analoghe riforme sono state attuate in Ungheria, mentre in Cecoslovacchia è stata decisa l'unificazione dei tassi di cambio della corona finora fissati a livelli diversi a seconda delle categorie dei prodotti importati.

L'avvio di una fase di maggiore concorrenzialità nelle imprese dei paesi dell'Est potrà comportare una maggiore propensione all'innovazione, con conseguente minore dipendenza dai paesi occidentali e con maggiori opportunità di esportazione. Tale effetto sarebbe estremamente positivo non solo per il raggiungimento di una più elevata efficienza del sistema economico di tutta l'area, ma per la tendenza all'equilibrio delle bilance dei pagamenti che ne deriverebbe, permettendo così di accelerare il processo verso la convertibilità delle singole monete e della moneta comune.

#### *La cooperazione monetaria CEE-COMECON.*

Esiste un'analogia di fondo nelle esperienze che stanno attualmente attraversando la CEE ed il COMECON: entrambe queste aree, pur partendo da posizioni politiche, culturali ed economiche molto diverse, sono alla ricerca di forme di integrazione capaci di garantire maggiore stabilità e sviluppo duraturo. Sebbene la Comunità europea sia in un certo senso più avanti nella definizione di questo processo, non è negabile che il grande mercato interno costituisca anche per i paesi del COMECON, soprattutto quelli con un mercato ristretto, una priorità e una

condizione essenziale per il riequilibrio delle proprie economie e delle proprie posizioni finanziarie.

A fronte di questo obiettivo di maggiore integrazione economica, la moneta diventa un elemento essenziale: l'Ecu ed il rublo trasferibile possono quindi giocare, accanto alle valute nazionali di ciascuna area, un ruolo veramente unificante. Stabilire tra queste due unità monetarie un legame significherebbe dare maggiore impulso alla cooperazione reciproca e consentirebbe alla valuta comune del COMECON di accelerare il cammino verso la sua piena convertibilità.

In questo quadro sarebbero auspicabili accordi — in una prima fase anche su base bilaterale — tra i paesi CEE ed i paesi COMECON che prevedessero, nel regolamento dell'interscambio, da un lato un maggiore utilizzo dell'Ecu e dall'altro prime forme di impiego del rublo trasferibile. Quest'ultima possibilità — contemplata dalla stessa BICE nel 1972 con l'adozione dei cosiddetti «Principi fondamentali per il regolamento in rubli trasferibili» — troverebbe reali prospettive di applicazione con la ricerca di una prima forma di convertibilità della valuta COMECON nei confronti della valuta europea. La convertibilità stessa potrebbe essere garantita dalla costituzione di riserve in Ecu derivanti da esportazioni fatturate nella valuta europea.

Un passo successivo potrebbe riguardare la ricerca di una stabilizzazione del tasso di cambio dell'Ecu nei confronti del rublo trasferibile. Espliciti accordi stipulati in tal senso dalle autorità monetarie delle due aree, con iniziative di intervento per difendere la parità desiderata, costituirebbe un notevole incentivo per le imprese occidentali ad operare con i paesi del COMECON e faciliterebbe questi ultimi nell'impostazione dei piani relativi agli scambi con l'estero. Tali misure, volte a stabilire un legame monetario come presupposto per una maggiore integrazione economica, potrebbero essere adottate anche nel breve termine. La loro relativa semplicità di applicazione deriva dal fatto che esistono già notevoli analogie tra la composizione dell'Ecu e le valute utilizzate nell'interscambio tra le due aree.

I tempi sembrano oggi maturi anche per cominciare ad intraprendere ulteriori passi per un rafforzamento della cooperazione tra le istituzioni monetarie comuni delle due aree, che già nella situazione attuale presentano caratteristiche simili. Come il Fondo europeo di cooperazione monetaria (FECOM), la Banca internazionale per la cooperazione economica (BICE) è, in un certo senso, il centro del sistema; per entrambe il regolamento che ne disciplina l'attività prevede la concessione di crediti per finanziare gli squilibri di bilancia dei pagamenti. Su uno schema simile a quello che disciplina l'attività della Banca europea

degli investimenti (BEI), la Banca internazionale per gli investimenti (BII) amministra un fondo speciale per il finanziamento di aiuti economici e tecnici ai paesi meno sviluppati. Infine entrambe le aree, seppure con differenziazioni notevoli, dispongono di un sistema di *clearing* multilaterale.

In questo contesto molte sono le iniziative — oltre a quelle delineate precedentemente — che potrebbero essere intraprese per rafforzare la cooperazione monetaria tra le due aree. Occorre ad esempio rilevare che gli stessi paesi della Comunità europea potrebbero divenire membri della BICE, che contempla questa possibilità nel proprio statuto, ed a loro volta sia la banca del COMECON (BICE) che le singole banche centrali dell'Est potrebbero richiedere al FECOM lo *status* previsto dagli accordi SME, di «terzo detentore» ed ottenere dalle banche centrali dei paesi CEE Ecu ufficiali, avendo diritto alla stessa remunerazione delle banche centrali della Comunità. Inoltre le banche centrali dei paesi dell'Europa dell'Est con sede nella CEE potrebbero far parte, a norma di statuto, dell'Associazione bancaria per l'Ecu — organismo che raggruppa oltre ottanta banche operanti in ambito comunitario e la stessa Banca europea degli investimenti e che presiede al sistema di compensazione dell'Ecu — e al limite, soddisfatti alcuni criteri di ammissione, diventare banche di *clearing*, possibilità contemplata con il recente allargamento del sistema ad istituti creditizi extra-comunitari.

Un primo ancoraggio tra i due sistemi monetari che porti in qualche modo il rublo trasferibile a confrontarsi con l'Ecu consentirebbe di meglio garantire un'evoluzione degli scambi all'interno del COMECON secondo le tendenze del mercato internazionale, preludio necessario per più marcati passi verso la «convertibilità».

In questo quadro sarebbe possibile, ed auspicabile, il rafforzamento dei legami monetari di alcuni dei paesi membri del COMECON con il Sistema monetario europeo. Lungi dal divenire forze centrifughe, tali esperienze fungerebbero da battistrada per più strette collaborazioni da attuarsi poi a livello dei due sistemi e consentirebbero, in particolare a paesi come l'Ungheria, di specializzare il proprio ruolo come centro finanziario: si tratta peraltro di problemi ben noti anche nel quadro della Comunità europea, ove i paesi membri aderiscono in forma diversa allo stesso Sistema monetario europeo.

Una ridefinizione dei meccanismi monetari del COMECON, che adatti le istituzioni esistenti alle nuove linee di sviluppo dell'economia recentemente adottate dall'Unione Sovietica e da vari altri paesi membri appare opportuna e fornirebbe anche l'occasione per un primo inserimento, mediante accordi con i paesi aderenti al Sistema moneta-

rio europeo, nel processo di riforma del sistema monetario internazionale: l'occasione sarebbe anche propizia per una ridefinizione del rublo trasferibile con una denominazione più sovranazionale, come avvenne per l'Ecu introdotto in occasione degli accordi istitutivi dello SME del dicembre 1978.

*L'unità europea per il rafforzamento della cooperazione internazionale.*

Non è forse inutile sottolineare che le iniziative fin qui delineate, apparentemente di semplice e immediata realizzazione, necessitano invece di una forte determinazione, nonché di solidi organi istituzionali, per essere compiute.

Nel passaggio verso una fase di sempre più spiccato pluralismo monetario il ruolo dell'Europa diventa quindi fondamentale: il suo progredire verso forme più avanzate di unità economica, monetaria e politica è condizione necessaria per la sperimentazione di forme più estese di cooperazione sul piano internazionale. Spetta agli Europei il compito di diventare esempio e forza di iniziativa nella realizzazione delle prime forme organizzate di governo dell'economia mondiale.

L'unità economica dell'Europa prevista per il 1992 può trovare un solido sostegno nell'unificazione monetaria, la cui tappa decisiva rimane il consolidamento del Sistema monetario europeo con la creazione di una Banca federale europea a cui i singoli governi dovrebbero delegare la gestione della moneta comune.

Solo una maggiore solidità nei rapporti all'interno dell'area, garantita dall'istituzione di un organismo centrale di governo della moneta, potrà porre le premesse per l'avvio di un nuovo ciclo basato sulla crescita economica, sullo sviluppo dell'occupazione e sulla definizione di relazioni più stabili con aree esterne.

#### NOTE

(1) All'inizio degli anni '70, ad esempio, molti problemi erano sorti, con riferimento alle operazioni di credito a medio e lungo termine intraprese dalla Banca internazionale per gli investimenti, a causa delle difficoltà riscontrate da parte dei paesi che avevano ottenuto i prestiti di investimento nell'acquisto contro rubli trasferibili dei materiali tecnici che non erano stati specificatamente inseriti negli accordi bilaterali.

(2) Finora l'obiettivo della massimizzazione del tasso di crescita del reddito nazionale attraverso l'accumulazione accelerata del capitale aveva portato al mantenimento dei prezzi dei prodotti primari ad un livello relativamente basso e quella dei macchinari a livelli relativamente alti. Tale struttura distorta nei prezzi relativi aveva permesso da un lato di concentrare risorse nelle mani dei produttori di macchinari e impianti e dall'altro favorito lo spreco di risorse primarie e frenato l'innovazione tecnologica per lo scarso incentivo ad innovare che ne era conseguito.

#### BIBLIOGRAFIA

- O.L. Altaman, «L'or russe et le Rouble», in *Economie Appliquée*, n.3, 1962.
- J.M. Brabant, «Le Rouble Transferable et son rôle dans le commerce est-ouest», in J.L. Guglielmi, M. Lavigne, *Unités et monnaies de compte*, Parigi, Economica, 1977.
- Z. Fedorowicz, «Les problèmes actuels du Rouble Transferable», in J.L. Guglielmi, M. Lavigne, *Unités et monnaies de compte*, Parigi, Economica, 1977.
- J.S. Garland, *Financing Foreign Trade in Eastern Europe. Problems of Bilateralism and Currency Inconvertibility*, New York, Praeger Publishers, 1977.
- F.D. Holzman, «CMEA's Hard Currency Deficits and Rouble Convertibility», in Nita G.M. Watts, *Economic Relations between East and West*, Londra, Basingstoke Macmillan, 1978.
- International Bank for Economic Cooperation, *Agreement Concerning Multilateral Settlements in Transferable Roubles and the Organization of the International Bank for Economic Cooperation; Statutes*, Mosca, 1977.
- F. Levčik, «Transferable Rouble and Convertibility», in J.L. Guglielmi, M. Lavigne, *Unités et monnaies de compte*, Parigi, Economica, 1977.
- J. Marzewski, «La Zone Rouble et les Problèmes d'Unification Moné-

taire des Pays du Comecon», in *Revue d'Economie Politique*, Luglio-Agosto 1970.

D.V. Smyslov, *The International Monetary System: Evolution Prospects and Cooperation between East and West*, The Institute of the World Economy and International Relations of the USSR Academy of Sciences, 1987.

P. Traimond, *Le Rouble, Monnaie Passive et Monnaie Active*, Parigi, Editions Cujas, 1979.

R. Triffin, *The Paper-Exchange Standard: 1971-19?* (intervento presentato al Convegno «L'Ecu Demain», Lussemburgo, 6-7 novembre 1987).

J. Wilczynsky, «Il Rublo contro il Dollaro», in *Moneta e Credito*, n. 132, 1980.

## Note

### LA CRITICA DEL MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO AI TRATTATI DI ROMA

Fra le forze politiche favorevoli all'unificazione europea il MFE fu quella che espresse, sotto la guida di Spinelli, la critica più radicale ai Trattati di Roma nel periodo della loro genesi (1), e proprio la divergenza su questo tema fu una delle ragioni fondamentali della scissione dell'UEF, che poté essere ricomposta nel 1972. Più di trent'anni ci separano ormai dalla firma di quei Trattati (il Trentennale è stato celebrato nel 1987) e credo che sia utile svolgere un confronto fra la critica allora espressa dal MFE e lo sviluppo dell'integrazione europea finora realizzatosi.

\* \* \*

Occorre precisare che la critica del MFE ai Trattati di Roma fu in realtà soprattutto una critica alla CEE, perché l'Euratom, data la ristrettezza delle sue competenze, non fu considerata in grado di far avanzare in modo consistente l'unificazione europea, anche se essa avesse potuto realizzare i suoi obiettivi. L'attenzione fu pertanto concentrata essenzialmente sulla CEE, la quale aveva l'obiettivo estremamente ambizioso di realizzare l'unificazione del mercato europeo nel suo complesso come base per poi progredire verso l'unificazione politica.

Nei confronti di questo progetto venne sviluppata anzitutto una critica di principio. Il MFE riteneva, sulla base degli insegnamenti fondamentali contenuti nel *Federalist* e ripresi da grandi economisti contemporanei come Robbins, Einaudi, Röpke e Hayek, che l'effettiva unificazione economica di più entità statali fosse impossibile senza una preliminare unificazione politica che limitasse la sovranità e instaurasse un potere federale superstatale. Due erano gli argomenti fondamentali in cui veniva articolato questo assioma, che fin dall'inizio della politica di

unificazione europea aveva guidato la critica federalista all'approccio gradualistico-settoriale.

In primo luogo l'unificazione economica degli Stati europei disposti a marciare seriamente in questa direzione aveva il suo presupposto nell'unificazione delle loro politiche estere e delle loro difese. Nessuno Stato, infatti, sarebbe stato disposto a rinunciare, come era implicito nel concetto di unificazione dei mercati, alla propria autosufficienza economica — condizione della sua indipendenza politica e della sua sicurezza militare — senza serie garanzie in merito alla salvaguardia della propria sicurezza. Ma queste garanzie potevano fondarsi solo sull'esistenza di istituzioni federali incaricate appunto di assicurare in modo unitario l'indipendenza e la difesa del territorio di tutti gli Stati aderenti. Inoltre, poiché le relazioni con gli Stati terzi non potevano non influenzare lo sviluppo economico degli Stati coinvolti nell'unificazione, era indispensabile una comune politica estera, possibile solo sulla base dell'unificazione politico-militare, per poter realizzare una economia effettivamente unitaria.

In secondo luogo solo l'esistenza, fin dall'inizio del processo di unificazione economica, di una autorità sovranazionale, fondata sul consenso democratico diretto dei popoli, avrebbe consentito di sconfiggere i potenti e radicati interessi protezionistici presenti nei diversi Stati e di far prevalere l'interesse generale dei popoli europei per la creazione di un sistema economico unitario. Così come nessuno poteva pensare che si potesse instaurare e mantenere una economia unitaria nel singolo paese sottoponendola a un Consiglio di governatori provinciali dotati del diritto di veto e responsabili solo di fronte ai parlamenti provinciali, allo stesso modo non aveva alcun senso ritenere che un'economia unitaria europea potesse essere instaurata e mantenuta sulla base della cooperazione di governi nazionali sovrani, strutturalmente orientati a privilegiare gli interessi nazionali particolari rispetto all'interesse comune europeo.

Sulla base di questo punto di vista teorico, venne sviluppata nei confronti della CEE una critica soprattutto istituzionale. In modo particolare fu confutata la dottrina secondo cui le Comunità europee costituivano una categoria intermedia fra le tradizionali organizzazioni internazionali e quelle di natura federale, perché erano caratterizzate da taluni embrioni federali: soprattutto l'autonomia dell'organo esecutivo sovranazionale, l'efficacia diretta della normativa e delle sentenze comunitarie, il voto a maggioranza nel Consiglio dei Ministri, la previsione di elezioni dirette del Parlamento europeo. L'elemento decisivo che, secondo il MFE, assimilava nella sostanza le Comunità alle tradizionali or-

ganizzazioni internazionali era la mancanza di autonomia finanziaria e di un potere autonomo (che solo l'unificazione politico-militare avrebbe potuto creare) in grado di imporre ai governi nazionali la volontà comune. Questo fatto, d'altra parte, togliendo alla Comunità lo strumento decisivo per impedire la secessione degli Stati che non fossero disposti ad accettare la volontà comune, rendeva inevitabile il mantenimento, anche contro la lettera dei Trattati, della prassi confederale del voto all'unanimità. Quanto all'elezione diretta del Parlamento europeo, si sottolineava infine che, data la mancanza di poteri di quest'organo, una sua elezione diretta sarebbe stata contraria ai più elementari principi democratici e, comunque, incapace di produrre un superamento della natura confederale delle Comunità.

Questa critica istituzionale fu integrata dalla individuazione di alcune fondamentali carenze del progetto di unificazione economica proprio della CEE, le quali derivavano dalla inadeguatezza delle istituzioni.

Questo progetto non conteneva anzitutto alcuna disposizione circa la creazione di una moneta comune. Ciò derivava chiaramente dal fatto che non si era voluto creare un vero governo europeo; di conseguenza, si era dovuto accantonare il problema di attribuire alla CEE dei poteri in campo monetario poiché questi possono competere soltanto ad una istituzione sovrana. D'altra parte ciò minava alla base il progetto di integrazione economica, poiché un mercato comune poteva funzionare solo in quanto sussistesse nell'area unificata una moneta comune, non diverse monete nazionali a cambi incerti e fluttuanti. E ciò per due ordini di ragioni: in primo luogo perché solo una moneta unica avrebbe permesso pagamenti e previsioni sicure su tutta l'area del mercato comune ed eliminato alla radice i rischi di restrizioni valutarie; in secondo luogo perché solo mediante l'istituzione di una moneta comune si sarebbero potuti superare interamente i problemi di cambio e di equilibrio delle bilance dei pagamenti che altrimenti sarebbero rimasti insolubili e avrebbero imposto, per imprescindibili interessi nazionali, ogni sorta di restrizioni.

Questa carenza costituiva una manifestazione particolarmente vistosa di una carenza d'ordine più generale relativa alle politiche economiche. La CEE prevedeva in modo molto preciso e dettagliato l'abolizione graduale delle dogane e dei contingentamenti per i prodotti industriali e conteneva la promessa di arrivare all'organizzazione di un mercato agricolo comune, nonché alla liberalizzazione dei movimenti dei lavoratori, dei capitali e dei servizi. Il Trattato era invece estremamente lacunoso in merito alle politiche economiche, vale a dire agli strumenti di cui devono disporre le moderne economie miste per affrontare le crisi

dovute all'andamento della congiuntura economica, per correggere gli squilibri territoriali, settoriali e sociali prodotti da un incontrollato gioco delle forze economiche, più in generale per orientare lo sviluppo economico verso determinate priorità scelte dalle istituzioni democratiche. In questo campo erano previsti due strumenti, il fondo sociale e la banca europea degli investimenti, dotati di risorse e di poteri troppo limitati per avere una seria incidenza riequilibratrice. Per il resto ci si limitava a vaghi impegni ad armonizzare le politiche economiche e sociali degli Stati membri che restavano sotto l'esclusivo controllo dei singoli governi nazionali.

Anche questa era una scelta obbligata, data la natura confederale delle istituzioni comunitarie. Il trasferimento alla Comunità di compiti rilevanti nel settore delle politiche economiche sarebbe in effetti stato possibile solo a condizione di dar vita a un governo europeo di carattere federale. Solo un governo del genere, infatti, avrebbe avuto gli strumenti (la capacità di esecuzione propria, il consenso democratico, l'autonomia finanziaria) per attuare efficaci politiche economiche a livello europeo, sostitutive in alcuni casi e complementari in altri rispetto alle politiche economiche nazionali. D'altra parte l'incapacità di affrontare questo problema comprometteva in partenza le prospettive di seri progressi dell'integrazione economica.

Poiché senza una forte unitarietà delle politiche economiche degli Stati membri non si poteva instaurare e mantenere un mercato unitario, la realizzazione di questo programma rimaneva legata alla convergenza spontanea di politiche nazionali del tutto indipendenti. Ma questa, a sua volta, se era realizzabile in fasi di congiuntura economica generalmente positiva, era destinata a venir meno nei momenti di crisi, che avrebbero prodotto inevitabilmente divergenze nelle politiche economiche nazionali con immancabili effetti restrizionistici.

La mancanza di efficaci politiche economiche a livello europeo, oltre a rendere estremamente precaria l'integrazione dei mercati, implicava altresì che qualsiasi progresso si fosse compiuto su questo terreno sarebbe stato inevitabilmente accompagnato da gravi distorsioni. In particolare, un'ampia liberalizzazione degli scambi non accompagnata da vigorose politiche riequilibratrici su scala europea avrebbe prodotto gravi squilibri territoriali, favorendo un'ulteriore concentrazione industriale nelle aree forti d'Europa e la persistenza dell'arretratezza delle aree deboli. Inoltre la lotta contro lo strapotere dei gruppi monopolistici sarebbe diventata ancora più difficile perché, mentre la liberalizzazione degli scambi avrebbe indebolito l'efficacia degli strumenti nazionali di politica economica, non si sarebbero d'altro canto potuti creare vali-

di strumenti europei di politica economica a causa dei limiti delle istituzioni comunitarie.

La critica del MFE alla CEE sboccava in una conclusione drastica. Il Mercato comune, ridotto ai suoi veri termini, era l'impegno dei sei governi ad intensificare nel settore industriale il processo di liberalizzazione che nel quadro dell'OECE era arrivato ad un punto morto. Si trattava di un impegno reso possibile da una situazione di forte espansione economica che caratterizzava da alcuni anni i paesi a economia di mercato. Questa espansione rendeva desiderabile e poco temibile per le industrie nazionali dei Sei la liberalizzazione degli scambi e favoriva la convergenza delle politiche economiche. Finché fosse durata la congiuntura favorevole la CEE avrebbe funzionato, perché i governi sarebbero stati interessati a farla funzionare, ma essa sarebbe andata in pezzi non appena, con il cambiamento della congiuntura, i governi o una parte di essi avessero ritenuto più conveniente sottrarsi agli impegni assunti.

La conseguenza politica che il MFE trasse da questa analisi fu il lancio di una campagna in grande stile imperniata sulla mobilitazione del popolo europeo a favore della Costituente europea e dell'Unione federale europea e sulla denuncia della illegittimità degli Stati nazionali e della pretesa di costruire l'unità europea attraverso trattative diplomatiche tra i governi.

\* \* \*

Si tratta ora di vagliare queste tesi alla luce della successiva trentennale esperienza storica.

La parte meno valida della critica federalista dei Trattati di Roma è chiaramente la sfiducia nella possibilità di ottenere importanti progressi nell'unificazione economica europea sulla base delle istituzioni comunitarie. Questa previsione è stata contraddetta dal successo della cosiddetta integrazione negativa, cioè liberoscambista, che ha avuto un'influenza determinante sulla grande crescita economica dell'Europa comunitaria, ha portato ai successivi allargamenti della Comunità, ha favorito il consolidamento del sistema democratico e la sua estensione a tutta l'area dell'Europa occidentale. Occorre a questo proposito osservare che il MFE, correggendo alla luce dell'esperienza la sua visione troppo schematica circa la priorità dell'unificazione politica rispetto a quella economica, seppur fornire una spiegazione molto convincente del fatto che si fossero potuti realizzare notevoli progressi nell'unificazione economica nonostante il rinvio *sine die* della creazione di un'autorità poli-

tica europea di carattere democratico e federale. Secondo tale analisi, questi progressi erano stati resi possibili dalla circostanza per cui, in mancanza di un potere democratico europeo, era intervenuto come fattore integrativo determinante un potere politico informale fondato sull'«eclissi di fatto delle sovranità nazionali» e sull'«unità di fatto delle ragioni di Stato» (2). Con ciò si intendeva in sostanza la debolezza endemica degli Stati nazionali europei, che li costringeva a cooperare per sopravvivere, e la forte convergenza delle loro politiche estere, difensive ed economiche assicurata dall'egemonia americana, che la caduta della CED aveva rafforzato — fattori che erano particolarmente forti per precise ragioni geostoriche nell'Europa dei Sei. Nell'analisi dei federalisti si faceva d'altra parte rilevare che questa base politica dell'integrazione economica europea era strutturalmente precaria anche perché il rafforzamento relativo degli Stati nazionali prodotto dalla stessa integrazione economica era destinato alla lunga a minare le basi della convergenza delle loro ragioni di Stato se questa non avesse trovato una stabilizzazione tramite forti istituzioni sovranazionali.

Ciò precisato, se l'esperienza storica ha messo in luce taluni schematismi della critica federalista alla CEE, d'altro lato essa ha fornito una sostanziale conferma sia della tesi relativa alle inevitabili distorsioni di un processo integrativo non inquadrato da forti politiche economiche comuni, sia della previsione di una crisi profonda dell'unificazione economica in corrispondenza con una seria inversione di congiuntura.

A proposito della tesi sulle distorsioni del processo di integrazione è sufficiente qui sottolineare che i profondi squilibri territoriali della Comunità hanno sempre costituito e costituiscono tuttora il suo più grave *handicap* e che è diventato sempre più evidente il nesso fra questo *handicap* e l'inadeguatezza delle istituzioni comunitarie. L'esperienza ha ormai dimostrato che solo un'autorità europea fornita di poteri reali e di una legittimazione democratica diretta sarebbe in grado di imporre un livello soddisfacente di solidarietà fra gli Stati forti e quelli deboli della Comunità, allo stesso modo in cui nell'ambito degli Stati solo l'esistenza di un'autorità democratica centrale fondata sul consenso delle popolazioni sia delle regioni ricche che di quelle povere è in grado di far prevalere le esigenze della solidarietà nazionale rispetto agli interessi regionali particolari.

Per quanto riguarda la previsione di una crisi acuta della Comunità, è un dato di fatto che dal momento in cui, all'inizio degli anni Settanta, si è chiusa la fase di espansione economica mondiale e di stabilità monetaria nel cui ambito si era svolto il periodo transitorio del Merca-

to comune, e si è aperta una fase critica dello sviluppo economico mondiale, l'integrazione economica è entrata in una situazione di sostanziale stallo in cui si trova tuttora. Non solo non ha avuto successo il tentativo di passare dall'integrazione negativa a quella positiva, cioè alla realizzazione di efficaci politiche comuni, ma ha fatto passi indietro la stessa liberalizzazione degli scambi.

Anche in riferimento al risvolto politico della critica federalista ai Trattati di Roma, vale a dire alla scommessa sulla possibilità di costituire una forza popolare autonoma di carattere sovranazionale in grado di forzare i governi nazionali ad accettare la rivendicazione della Costituzione europea, il giudizio non può essere univoco.

La linea di opposizione frontale alla politica europeistica ufficiale, diretta a mobilitare il popolo europeo sulla base della contestazione della legittimità degli Stati nazionali, non ebbe il successo sperato. In effetti la campagna per il Congresso del popolo europeo e le altre campagne popolari che la seguirono nella prima metà degli anni Sessanta non dettero luogo, a causa della debolezza organizzativa della forza federalista, a una mobilitazione dell'opinione pubblica sufficiente a modificare la situazione di potere in senso favorevole alle rivendicazioni federaliste.

Questo indubbio insuccesso, se chiama in causa un certo velleitarismo che caratterizzò la linea politica del MFE in quegli anni, non deve però indurre a trascurare un fatto di grande importanza. In una fase storica in cui i successi dell'unificazione economica tendevano a nascondere i limiti strutturali della Comunità europea, le campagne popolari svolte dal MFE fra il 1957 e il 1966 hanno avuto il grande merito di mantenere viva l'alternativa democratica e federale a una costruzione europea che era debole e precaria proprio perché escludeva la partecipazione popolare. Anche se solo una piccola parte dell'opinione pubblica fu in grado di conoscere il messaggio dei federalisti, queste campagne popolari costituirono il primo esempio nella storia europea di un'azione politica di base capace di svilupparsi in modo unitario al di là delle frontiere nazionali in diversi paesi d'Europa. Esse dimostrarono inoltre che, ogniqualvolta si chiedeva ai cittadini di esprimersi a favore di un'unità europea completa e della partecipazione popolare alla sua costruzione, la risposta era largamente positiva. L'aver mantenuto viva la rivendicazione della Costituente europea in una fase sfavorevole ha permesso al MFE di svolgere un ruolo efficace allorché la crisi dell'integrazione europea ha nuovamente portato all'ordine del giorno il problema dell'unificazione politica.

Ciò è avvenuto anche perché è stata superata la visione eccessiva-

mente riduttiva delle istituzioni comunitarie, che negava la presenza in esse di qualsiasi embrione federale e, quindi, escludeva la possibilità di trovare in esse un qualsiasi appiglio cui agganciarsi per portare avanti con più efficacia la rivendicazione della Costituente europea. In questo contesto è emerso l'impegno del MFE a favore dell'elezione diretta del Parlamento europeo, fondato sulla convinzione che la legittimazione popolare diretta avrebbe aperto la strada alla lotta per l'assunzione di un ruolo costituente da parte del Parlamento europeo stesso. Ed è emerso in seguito l'appoggio all'iniziativa dell'assemblea di Strasburgo a favore della riforma istituzionale della Comunità, che ha portato all'approvazione del progetto di Trattato di Unione europea il 14 febbraio 1984 e alla riproposizione di una vera riforma delle istituzioni comunitarie dopo che i governi hanno varato l'Atto Unico europeo.

Sergio Pistone

#### NOTE

(1) Per la critica del MFE ai Trattati di Roma cfr.: A. Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, Bologna, Il Mulino, 1960; A. Chiti-Batelli, *I trattati del Mercato comune e dell'Euratom visti da un federalista* (due fascicoli ciclostilati editi dal MFE nel 1957 e 1958); L. Levi-S. Pistone (a cura di), *Trent'anni di vita del MFE*, Milano, F. Angeli, 1973; L.V. Majocchi-F. Rossolillo, *Il Parlamento europeo. Significato storico di un'elezione*, Napoli, Guida, 1979; W. Lipgens, *45 Jahre Ringen um die Europäische Verfassung*, Bonn, Europa Union Verlag, 1986.

(2) Cfr. M. Albertini, *L'integrazione europea e altri saggi*, Pavia, ed. Il Federalista, 1965.

## DIRITTO EUROPEO E DIRITTO COSTITUZIONALE NAZIONALE

Con una decisione presa all'unanimità dal suo 2° Senato il 22 ottobre 1986 (*Europarecht* 1987/1, pp. 51 segg.) la Corte costituzionale della Repubblica Federale di Germania (*Bundesverfassungsgericht*) ha introdotto una importante innovazione nella giurisprudenza costituzionale tedesca in materia di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario.

La massima della sentenza recita:

«1. a) La Corte di giustizia delle Comunità europee è giudice legale nel senso dell'art. 101, comma 1 n. 2 della Costituzione. Si tratta di un organo giudiziario sovrano, creato dai Trattati istitutivi delle Comunità, che decide di massima in ultima istanza nel quadro di competenze e di procedure stabilite normativamente sulla base di regole e criteri giuridici e nell'indipendenza che si richiede a un organo giudiziario. b) Le procedure seguite dalla Corte di giustizia corrispondono ai requisiti che in uno Stato di diritto deve presentare una procedura corretta; esse garantiscono in particolare il diritto ad essere ascoltato, la possibilità di agire come attore e come convenuto secondo modalità conformi all'oggetto della controversia ed una difesa liberamente scelta e competente.

2. Fintantoché le Comunità europee, e in particolare la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità, garantiranno in generale, nei rapporti con i poteri delle Comunità, una tutela efficace dei diritti fondamentali, che si possa mettere, nei suoi caratteri di fondo, sullo stesso piano di quella considerata come inderogabile dalla Costituzione, soprattutto per quanto riguarda il loro contenuto essenziale, la Corte costituzionale federale non eserciterà più la sua giurisdizione sull'applicabilità del diritto comunitario derivato in quanto esso acquisti rilevanza come fondamento giuridico di decisioni di tribunali o di autorità amministrative che agiscano nella sfera giurisdizionale della Repubblica Federale di Germania, e non sottoporrà più tale diritto ad esame di conformità rispetto ai diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione».

\* \* \*

La pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* afferma il principio — nuovo nella storia della giurisprudenza della Corte — che non solo la prevalenza del diritto comunitario sul diritto nazionale deve essere genericamente riconosciuta, ma che, in caso di conflitto, rilevato da un tribunale nazionale, tra norme dell'ordinamento giuridico europeo e di quello nazionale — anche a livello costituzionale —, il giudizio relativo viene sottratto alla competenza dell'organo giurisdizionale nazionale deputato al controllo di costituzionalità delle leggi ed è riservato alla Corte di giustizia delle Comunità. Ciò comporta, a certe condizioni di cui farò cenno più avanti, che il diritto comunitario è sottratto al controllo di conformità alle norme costituzionali nazionali. In questo modo viene sancito espressamente il principio della prevalenza del diritto

comunitario non solo sul diritto ordinario, ma anche sul diritto costituzionale nazionale.

Il fatto che la validità di questo principio per quanto riguarda l'ambito di giurisdizione dei tribunali della Repubblica Federale sia stata riconosciuta soltanto oggi viene giustificato dalla pronuncia con un argomento di estremo interesse, che in pari tempo ne limita in un certo senso la portata. La Corte si riferisce ad una sua precedente sentenza del 29 maggio 1974, nella quale si sosteneva la tesi che il grado di integrazione europea allora raggiunto non consentiva di affermare che l'efficacia della tutela dei diritti assicurata dalla Corte di giustizia delle Comunità fosse paragonabile a quella garantita dal *Bundesverfassungsgericht*. «La Comunità non aveva ancora un Parlamento legittimato in modo diretto e democratico, attraverso elezioni generali, dotato di competenze legislative e di fronte al quale gli organi della Comunità aventi competenze legislative fossero pienamente responsabili; essa non possedeva ancora, in particolare, un catalogo codificato di diritti fondamentali; la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità in quanto tale non garantiva fino ad allora la necessaria certezza del diritto». Ma da allora, continua la sentenza, «nella sfera di competenza delle Comunità europee la tutela dei diritti fondamentali si è sviluppata in una misura tale da poter essere considerata, per orientamento, contenuto ed efficacia, conforme agli *standards* previsti nella Costituzione».

\* \* \*

L'argomento del *Bundesverfassungsgericht* mette il dito su di un punto di estrema importanza e di grande delicatezza. E' chiaro infatti che, se è vero che nel periodo intercorso tra il 1974 e il 1986 il Parlamento europeo ha ottenuto la legittimazione derivante dall'elezione a suffragio universale diretto, è altrettanto vero che nello stesso periodo esso non ha ottenuto le competenze legislative e di controllo di cui parla la sentenza, se non nella forma ambigua e praticamente priva di efficacia prevista nelle disposizioni dell'Atto Unico di Lussemburgo. Nel frattempo, anche in vista dell'obiettivo del mercato unico per il 1992, i compiti che gli organi non elettivi delle Comunità devono affrontare sono cresciuti a dismisura. Se ne deve concludere che il deficit di democrazia della Comunità — a parte l'elezione di un Parlamento senza poteri — è semmai aumentato e non diminuito.

Ciò non toglie evidentemente che la pronuncia della Corte costituzionale tedesca debba essere salutata come un avvenimento molto importante nella storia della Comunità. Se infatti è vero che la sua moti-

vazione porta l'attenzione su di una contraddizione gravissima, è altrettanto vero che si tratta di una contraddizione che non spetta ai giudici sciogliere, ma ai politici, perché sono soltanto i politici che l'hanno creata, rifiutandosi, con il loro miope quanto tenace attaccamento alle sovranità nazionali, di realizzare una riforma delle istituzioni comunitarie in forza della quale la loro attività decisionale sia sottoposta al controllo democratico dei cittadini.

\* \* \*

I giudici fanno soltanto il loro dovere creando, con un lavoro paziente e intelligente, quella che è una delle più solide realtà dell'*unità di fatto* dell'Europa comunitaria: il diritto europeo. Ad essi spetta soltanto, sulla base della lettera e dello spirito dei Trattati di Roma, trarre le conseguenze dall'«intreccio funzionale della giurisdizione delle Comunità europee con quelle degli Stati membri» e dal fatto che «i Trattati comunitari ... e il diritto comunitario emanato sulla loro base sono parte dell'ordinamento giuridico interno ... e devono essere osservati, interpretati e applicati dai ... tribunali (degli Stati membri)». In questo modo la contraddizione tra l'Europa quotidiana, che consolida incessantemente la sua unità, e l'Europa dei governi, che non riesce che ad esasperare i suoi motivi di divisione, diviene sempre più apparente agli occhi di tutti. Ma è bene che sia così perché non è che attraverso un'esasperazione delle contraddizioni che la caratterizzano che possiamo sperare di uscire dalla situazione intollerabile nella quale dodici governi rissosi e corporativi hanno fatto precipitare l'opera di De Gasperi, Adenauer, Schuman, Spinelli e Monnet.

\* \* \*

Va notato per concludere che la pronuncia del *Bundesverfassungsgericht* ha importanti riflessi sul problema, posto dall'UEF nel suo Congresso di Strasburgo, dell'ammissibilità di un referendum sull'Unione europea, da tenere contemporaneamente alle elezioni europee del 1989 sulla base di una decisione del Consiglio dei Ministri della Comunità sollecitata da un appello solenne del Parlamento europeo. Si tratta di una decisione la cui costituzionalità è stata messa in discussione in molti ambienti politici della *Bundesrepublik*. Ora, poiché un referendum indetto con la procedura indicata in precedenza rientrerebbe inequivocabilmente nell'ordinamento giuridico comunitario, la decisione della Corte costituzionale della Repubblica Federale spazza via senza mar-

gini di dubbio qualsiasi obiezione, in quanto dichiara la stessa Corte incompetente ad interferire in una decisione di questa natura. E' evidente infatti che l'iniziativa del Parlamento europeo costituirebbe una garanzia indiscutibile del rispetto di quei fondamentali diritti democratici la cui violazione sarebbe il solo motivo che potrebbe essere addotto per rimettere in discussione, a favore del *Bundesverfassungsgericht*, il monopolio giurisdizionale della Corte di giustizia in materia di diritto comunitario.

Francesco Rossolillo

### FEDERALISMO E PENSIERO POLITICO DI ISPIRAZIONE CRISTIANA\*

L'analisi attenta dello svolgimento del pensiero politico di ispirazione cristiana rivela un complesso di posizioni che si intrecciano obiettivamente, talvolta in modo diretto ed in altri casi solo indirettamente (ma con risultati egualmente significativi), con tendenze e finalità proprie del pensiero e della prassi federaliste.

Innanzitutto va sottolineato il problema fondamentale della pace, che è al centro della riflessione e dell'azione politica dei movimenti e dei partiti democratico-cristiani.

Il federalismo ritiene che la minaccia alla pace venga dall'attuale anarchia internazionale, cioè dal fatto che le relazioni internazionali appartengano ancora, in un certo senso, alla sfera pregiudiziale dello stato di natura, ad un rapporto di forza temperato tutt'al più da un sistema di accordi e di trattati, ma non ancora dalla legge. Sostituire al trattato la legge nelle relazioni internazionali; questa può essere la parola d'ordine del federalismo.

Pur tenendo distinti l'elaborazione di specifici programmi politici dalle affermazioni del magistero della Chiesa, non si può trascurare che, da alcuni decenni, da quando cioè l'Europa è stata insanguinata da due guerre mondiali, la sollecitudine dei Pontefici si è particolarmente

\* Si tratta di una parte della relazione su «Federalismo: basi filosofiche, esperienza storica e pratica politica», presentata dall'autore al colloquio promosso dal Partito popolare europeo, tenuto a Vienna il 23 e 24 aprile 1987 sul tema: «Dottrina dell'azione politica democratica cristiana».

rivolta ai problemi della pacifica convivenza dei popoli, al loro diritto alla pace, alla giustizia ed allo sviluppo. Di questi ben noti documenti vanno qui ricordati soprattutto quelli che non si limitano a rivolgere un appello alla conversione dell'animo degli uomini — senza la quale ogni sforzo duraturo per migliorare le condizioni dell'umanità è velleitario — ma sottolineano la necessità e l'urgenza di un'organizzazione diversa dei rapporti fra Stati e fra popoli con la creazione di un'autorità mondiale capace di esercitare un'azione efficace per il superamento delle tensioni e la costruzione di una pace duratura.

Anche se non sono usate espressamente le parole «federalismo» e «federazione», il concetto sottinteso a questa impostazione in alcuni documenti del Concilio Vaticano II (*Gaudium et Spes*), nelle encicliche di Giovanni XXIII e di Paolo VI, nel discorso di quest'ultimo all'ONU nel 1965 e negli interventi di Giovanni Paolo II (in varie occasioni, specie per l'annuale Giornata della pace) ne richiama sostanzialmente le caratteristiche essenziali. Ancor prima, Pio XII, in alcuni discorsi del 1957 (ai delegati al Congresso d'Europa, indetto dal Movimento europeo, ai parlamentari della CECA, ai delegati al Congresso di Frascati della sezione italiana del Consiglio dei Comuni d'Europa), aveva fatto riferimento espresso all'interesse del Pontefice per gli sforzi per la federazione compiuti dalla fine del conflitto mondiale, alla «via salutare» seguita da quegli Stati che hanno accolto il principio di delegare una parte della propria sovranità ad un organismo sovranazionale ed alla necessità di «costituire un'Europa in cui esista una vasta e solida maggioranza di federalisti propensi ai principî di un sano personalismo»: in varie occasioni fu riaffermata autorevolmente l'opportunità di «svolgere una propaganda molto efficace in favore dell'idea federalista, accelerando così le decisioni dei governi e offrendo loro l'appoggio di una opinione pubblica democratica».

Più recentemente, anche vari Episcopati nazionali (o loro conferenze), occupandosi dei problemi della pace e del disarmo, hanno invocato la creazione di «autorità» in grado di superare la gelosa sovranità dei singoli Stati.

\* \* \*

Tre filoni collegano, principalmente, il pensiero politico social-cristiano o democratico cristiano alla ricerca fondamentale della pace e, quindi, alla limitazione della sovranità, alla difesa e valorizzazione della persona, al rafforzamento delle autonomie: tre obiettivi che, per diversi aspetti, si ritrovano nei contenuti del federalismo.

Sul primo punto (pace e limitazione della sovranità nazionale) basterà ricordare le pagine di Jacques Maritain in *L'uomo e lo Stato* (1951) e l'intervento da lui svolto durante l'Incontro delle culture all'UNESCO, nell'aprile 1966. Riferendosi alla necessità di preparare una società «politica» mondiale, Maritain sottolineava due condizioni fondamentali. «La prima è la rinuncia decisiva all'idea o all'idolo della sovranità dello Stato, all'idea di questo dio mortale, come diceva Hobbes, che è nata nel cervello di Jean Bodin nel XVI secolo e che si chiama lo Stato sovrano». La seconda condizione consiste nel destare, presso tutti gli uomini che pensano, governanti e governati, una reale preoccupazione, sempre presente ed attiva nel profondo del cuore, del bene comune dell'umanità. Ne *L'uomo e lo Stato* egli scriveva: «Una soluzione federale apparirà come l'unica via d'uscita per l'Europa e per la stessa Germania». Ma — aggiungeva — «per arrivare ad una soluzione federale accettata, dopo la sanguinosa liquidazione dei sogni hitleriani, dall'Europa e dai popoli della Germania liberati dal nazismo e dallo spirito prussiano, per arrivare cioè ad una Federazione europea, di cui faccia parte una pluralità di Stati tedeschi, in conformità con la diversità delle eredità culturali, e nella quale tutti gli Stati membri accettino le equivalenti limitazioni di sovranità richieste da una cooperazione organica ed istituzionale, occorreranno ancora senza dubbio profonde ed incisive trasformazioni». Solo in questa prospettiva c'è, secondo Maritain, una speranza per l'Europa e per la civiltà occidentale.

E sintetizzava nella premessa: «La tesi che noi sosteniamo è che l'Europa federale è inconcepibile senza una grande Germania federale e una Germania federale è impossibile senza un'Europa federale. Questi due aspetti dell'idea federale appaiono inseparabili».

Anche a voler considerare la questione dell'Europa a sé stante — aggiungeva Maritain — bisogna affermare che «l'idea federale, conformemente al suo senso vero (è) valida anche per l'Europa intera», e comporta «per tutti gli Stati che la compongono comuni limitazioni della sovranità ed una comune buona volontà».

Nel suo *A travers le desastre* (La maison française, New York, 1941) Jacques Maritain parlava dell'«ideale storico d'una federazione di popoli liberi»; un tale ideale, reso fino ad oggi irrealizzabile dalle vecchie strutture d'un «regime politico-sociale del mondo fondato sull'egoismo e sulla cupidigia», avrebbe (una volta sconfitto il nazismo) «la probabilità di divenire realtà». Lo stesso concetto viene ripreso nei *Messages* (1941-'44) che Maritain lancia alla radio americana.

Ci sembra opportuno ricordare anche alcune riflessioni di Luigi Sturzo, il fondatore del Partito popolare italiano, obbligato a scegliere

l'esilio durante la dittatura fascista in Italia. In un saggio pubblicato nel volume *L'Italia e l'ordine internazionale* (1944), a proposito della futura Lega delle Nazioni Unite, di cui si discusse nell'incontro di Teheran nel 1943, egli contesta la frase: «eguaglianza sovrana di tutti gli Stati amanti della pace» inserita nel comunicato. «Il senso non è chiaro — egli scrive — in quanto essa potrebbe significare che la sovranità di ogni Stato deve rimanere intatta nella Lega delle Nazioni». Sturzo continua: «Ci piace ricordare qui il precedente degli Stati Uniti. Quando fu costituita la confederazione dei tredici Stati, fu fissato che ciascuno rimaneva Stato sovrano con tutti i poteri non esplicitamente trasferiti alla confederazione. Avvenne quel che doveva avvenire. La confederazione restò senza poteri, senza sufficiente tesoro da garantire il suo debito pubblico, senza autorità e senza esercito per far fronte ai movimenti di ribellione di ogni singolo Stato. Dopo circa dieci anni, i padri fondatori si riunirono a Filadelfia allo scopo di formulare una costituzione che permettesse la continuazione degli Stati Uniti. I diritti di sovranità dei singoli Stati circa le tasse, l'esercito, le tariffe e le questioni interstatali e degli Stati con il governo centrale furono trasferiti agli organi federali competenti e così nacquero gli Stati Uniti d'America».

Non ci sono oggi che due alternative: o una Lega delle Nazioni con poteri giuridici e politici propri, con propria polizia internazionale, con relativa contribuzione di armamenti di ciascuno Stato; ovvero la prevalenza imperialistica (per dirla con termine appropriato) delle grandi potenze che assumono la responsabilità dell'ordine mondiale e la protezione in solido o per sfere d'influenza degli altri Stati. Tutte le combinazioni che si possono escogitare fra questi due poli, non potranno riuscire che a dare prevalenza all'uno o all'altro sistema. Noi siamo per la Lega delle Nazioni con tutti i poteri necessari a creare un nuovo ordine nel mondo».

Si leggano anche le prese di posizione di Sturzo raccolte nei vari volumi *Politica di questi anni* (soprattutto per i periodi 1946-'48, 1948-'49, 1950-'51) e i messaggi da lui inviati al Congresso internazionale delle *Nouvelles Equipes Internationales* (1950) e al II Congresso de L'Aja del Movimento europeo (1953). Troviamo la firma di Sturzo tra quelle dei membri del Comitato promotore internazionale per la petizione di un «Patto federale» (1950).

Ma vi è un altro aspetto di tale intreccio tra filosofia del federalismo e pensiero politico di ispirazione cristiana: il personalismo comunitario. Jean Luis Loubert del Byle, nel suo *Les non conformistes des années '30*, affermava espressamente che lo spirito degli anni Trenta era ancorato, sotto vari aspetti, ad una concezione personalista e che es-

so «ha trovato, dopo la seconda guerra mondiale, una posterità diretta nel federalismo». Henri Brugmans scriveva nella rivista *Esprit* (novembre 1948, n. 625) che il «federalismo non è solamente un modo particolare di organizzazione delle relazioni internazionali, ma una dottrina completa, nata precisamente dalla filosofia personalista, che tenta di realizzare concretamente una certa concezione dell'uomo e della società». Denis De Rougemont, uno dei protagonisti del federalismo europeo, nel suo libro *L'Europe en jeu*, ribadisce che la dottrina federalista si trova innanzitutto in una certa filosofia della persona che porta al contemporaneo rifiuto dell'individualismo e del collettivismo. Vanno perciò inventate «strutture politiche di tipo federalista, le sole creatrici di pace, le uniche atte a salvaguardare la libertà nell'ordine». Tuttavia «nessuna federazione europea è pensabile se non in vista di una federazione mondiale. Nessuna pace, quindi, e nessun avvenire sono immaginabili — è sempre il pensiero di De Rougemont — se non nello sforzo teso ad instaurare un governo mondiale. E per far ciò il mondo ha bisogno dell'Europa, del suo senso critico quanto del suo spirito inventivo».

Tra le tante citazioni che ancora si potrebbero fare in proposito, ci sembra particolarmente indicativa l'affermazione di Alexandre Marc (nel suo libro *Dialectique du déchainement*, Parigi, La Colombe, 1961): «Il federalismo è un personalismo. Ciò che ispira l'umanesimo federalista non è l'uomo in generale, ma la persona».

La concezione del personalismo è legata particolarmente al nome di Emanuel Mounier, ed alla rivista da lui fondata nel 1932, *Esprit*. Sin dal primo momento *Esprit* si è affermata come rivista internazionale. Di fatto, Mounier ed i suoi amici si sono sempre sforzati di andare al di là della ristretta idea di Stato-nazione, Stato-nazione che per la maggior parte di essi non è che un momento provvisorio dello sviluppo politico. Ciò a cui, a conti fatti, si mira — quest'espressione viene usata a più riprese — è una «democrazia mondiale»: l'Europa ne sarebbe almeno una tappa. Tuttavia, va detto che, se seguiamo l'evoluzione politica di *Esprit*, rimaniamo colpiti nel cogliere un vivo contrasto, dal punto di vista che ci interessa — quello dell'Europa —, tra il periodo precedente la guerra (gli anni Trenta) e il dopoguerra. Tutto avviene come se, dopo essere stato favorevole all'Europa ed alla sua unificazione finché si trattava solo di un'«idea», *Esprit* le sia divenuto ostile dal momento in cui si sono manifestate le prime attuazioni di questa idea.

Dopo la guerra — come ricorda espressamente uno dei suoi collaboratori più stretti, J. M. Domenach — Mounier (che muore, non lo dimentichiamo, nel 1950) ed i suoi amici restano fedeli alle loro posizio-

ni teoriche precedenti: essi ricusano il nazionalismo e difendono esplicitamente l'idea europea. Ma in nome dell'Europa ideale, socialista, «neutrale», essi si dimostrano costantemente avversari degli sforzi concreti per la costruzione europea. Nel corso della contesa della CED (1950-'54), essi manifestano la loro più viva ostilità.

Un terzo anello tra federalismo e pensiero o filosofia politica di ispirazione cristiana è quello che concerne il riconoscimento del significato e del valore delle autonomie e del principio di sussidiarietà.

Non è necessario ricordare come il pensiero politico di ispirazione cristiana abbia sempre rifiutato la contrapposizione tra individuo e Stato, intesi come unici poli e soggetti dell'organizzazione politica, ma abbia sempre sottolineato l'importanza di una concezione organica della società (orientata al rispetto della persona umana) e delle formazioni in cui questa si sviluppa: essa rappresenta un punto fondamentale della filosofia e dell'etica sociale cristiana. Di qui l'opposizione ad ogni forma di centralismo, la lotta per un decentramento non burocratico ma istituzionale, cioè per il riconoscimento di effettive autonomie garantite dalla Costituzione; di qui l'incessante sforzo di riscoprire il significato ed il fine della comunità locale.

Ne deriva la formulazione del «principio di sussidiarietà», che — per vari aspetti — richiama quello del metodo federalista (federalismo infrastatale). Principio in base al quale non devono essere affidati a livelli superiori di governo territoriale compiti e responsabilità che possono essere più efficacemente esercitati da livelli più prossimi al cittadino. Principio che tutela le autonomie ma che sollecita anche la ricerca di nuovi livelli istituzionali che vanno oltre gli Stati tradizionali, quando sia dimostrato — come oggi avviene — che certi problemi non possono essere risolti ad un livello puramente nazionale. Questo principio rivela i limiti dello Stato nazionale centralizzato.

E' bene ricordare che già nella metà del secolo XIX un pensatore cristiano tedesco, Constantin Franz, aveva svolto una critica vigorosa contro lo Stato-nazione, auspicando un forte decentramento interno e la Federazione europea, due aspetti complementari di un unico problema. «Poiché non siamo nazionalisti — egli scriveva — intendiamo affidare alle comunità che operano all'interno di un paese delle funzioni precise»; per la stessa ragione egli giudicava necessaria la realizzazione dell'aspetto cosmopolitico del federalismo.

Volendo concludere queste considerazioni, possiamo affermare che il tema della pace è l'anello di congiunzione del pensiero politico di ispirazione cristiana col federalismo che abbiamo chiamato istituzionale o sovranazionale, cioè col federalismo come si applica alle relazio-

ni internazionali. L'aggancio col personalismo ed il tema del regionalismo e, più in generale, delle autonomie coinvolgono invece prevalentemente l'altro significato di federalismo, quello che possiamo chiamare federalismo integrale o globale o infrastatuale.

Gianfranco Martini

### PROPOSTE PER UN MOVIMENTO ECOLOGISTA EUROPEO\*

Il mondo occidentale industrializzato si presenta come un insieme di «entità» (nazionali) di servizi e di concorrenza che non solo organizzano la concorrenza all'interno delle loro frontiere, ma la esercitano le une nei confronti delle altre anche a livello internazionale, nei settori industriale e commerciale. Fondandosi sulla loro sovranità nazionale, esse adottano misure unilaterali in campo monetario, di bilancio, fiscale, industriale, doganale, amministrativo, sanitario, ecc., allo scopo di elevare la competitività delle loro economie ed il loro tasso di sviluppo, nonché di far gravare su altri paesi i loro problemi economici, di inflazione e di disoccupazione. Se si prendono in considerazione le politiche attuate da tutti i governi nazionali (o regionali), si può constatare che lo scopo che essi perseguono attualmente è quello di raggiungere il massimo grado di efficienza, massimizzando la coesione fra l'azione governativa e quella delle forze industriali e sindacali, con il sostegno delle istituzioni educative.

Ritroviamo questa aspirazione alla coesione perfetta nelle parole con cui Galbraith si riferisce all'alleanza fra *big governments*, *big business*, *big unions*, e nella battuta di M. Van Den Avenne, Presidente del *Vlaams Economisch Verbond*, che dichiara che il paese fiammingo dovrebbe prendere esempio dal Giappone e che occorrerebbe parlare di *pays flamand incorporated*, così come si parla di *Japon incorporated*. La stessa idea emerge dalle dichiarazioni di Jean-Marie Dehoussé che, nella sua qualità di Presidente dell'Esecutivo vallone, afferma di sentir-

\* Si tratta della sintesi dell'intervento svolto al seminario di formazione federalista tenutosi a Ventotene dall'1 all'8 settembre 1987.

si più legato agli imprenditori valloni che ai lavoratori fiamminghi.

In questa ottica di coesione nazionale, le forze vive dello Stato (sindacali, sociali, politiche e di qualunque altro genere) sono invitate a limitare le loro critiche alla gestione nazionale e ad identificarsi con le politiche del governo e delle grandi forze industriali.

Nell'attuale situazione di crisi — che i verdi non ritengono sia congiunturale, ma costituisca l'inizio di una nuova situazione economica — gli esperti si aspettano un rilancio, non solo nazionale ma internazionale (un nuovo ciclo Kondratieff), dalle moderne tecnologie che porteranno non solo a forme diverse di razionalizzazione nei processi di produzione di beni e servizi, ma anche a nuovi prodotti di consumo.

\* \* \*

Le strategie dell'alleanza silenziosa tra governi nazionali, imprenditori, sindacati, centri di ricerca scientifica si fondano sul nazionalismo economico e sul produttivismo classico. A breve termine, queste forze tradizionali mobilitano le masse ed ottengono certi risultati puntando sulla competitività dell'economia nazionale; a medio termine, esse indicano gli importanti progressi da realizzare grazie alle nuove tecnologie, capaci di stimolare un rilancio dell'economia nazionale e mondiale.

Ma i governi ed i partiti tradizionali non hanno alcun progetto di società. Essi sanno di dover sostenere le loro imprese di punta nei confronti della concorrenza internazionale e di dover creare le condizioni necessarie allo sviluppo di un mondo industriale che provvederà ad elaborare il progetto di società. I partiti politici e le forze democratiche avranno il compito di correggere gli squilibri sociali ed ecologici prodotti nella società. A ciò si deve aggiungere che il mondo politico non ha la più pallida idea del progetto di società che il mondo industriale sta preparando. Sa soltanto che bisogna predicare l'ottimismo, che la gioventù deve essere studiosa, deve raggiungere i massimi livelli di specializzazione, deve imparare a cavarsela da sola, che i programmi scolastici e la formazione permanente devono rispondere ai bisogni delle industrie e delle nuove tecnologie. Ma quando si chiede alla classe politica verso quali obiettivi sono diretti questi sforzi, ci si sente rispondere che lo scopo è quello di mantenere la competitività rispetto alle altre economie nazionali e di raggiungere entro il 2000 gli *standards* dei paesi più avanzati, quali il Giappone e gli USA. Questo concetto è ripetuto ad ogni occasione nelle dichiarazioni governative, senza che si avverta il bisogno di descrivere anche «altre» realtà delle società giapponese ed americana: livello di vita, potere d'acquisto, sicurezza socia-

le, disoccupazione, povertà, costo degli studi universitari, sforzo per la difesa militare (il Giappone non ha un esercito), livello di conservazione o di distruzione del patrimonio culturale, naturale ecc.

Le forze tradizionali non hanno nessuna visione dell'avvenire: esse si basano solo sul riduzionismo monetaristico classico e sul nazionalismo economico per sviluppare una politica del giorno per giorno.

\* \* \*

Si può dire che i movimenti ecologisti e i verdi si distinguano dalle forze politiche tradizionali (che sono nate con le prime rivoluzioni industriali, all'epoca in cui il nazionalismo dinastico e religioso — *cujus regio, ejus religio* — cedeva il posto, nelle nascenti democrazie, al nazionalismo popolare e linguistico) per la loro critica al riduzionismo economico e monetario — un prodotto ideologico e pseudo-scientifico di queste rivoluzioni industriali — e per il loro atteggiamento nuovo nei confronti del nazionalismo, come base della sovranità degli Stati e come criterio supremo di solidarietà democratica.

Sarebbe interessante fare una rassegna delle azioni, dei programmi, delle proposte di legge degli ecologisti per vedere, da un lato, quali rientrino nell'ambito della lotta al riduzionismo economico-monetario e, dall'altro, quali si ispirino ad una critica del nazionalismo politico.

Alla prima categoria appartengono certamente tutte le proposte dirette ad innescare il dibattito sui beni da salvaguardare, produrre, riprodurre, sviluppare e mettere, con equità, a disposizione di tutti gli esseri umani anziché delle nazioni (il che è molto differente). I termini di questo dibattito ruotano attorno ad alternative di questo genere: energia nucleare o energia alternativa, agricoltura industrializzata o agricoltura alternativa, autostrade o natura incontaminata, valore di scambio o valore d'uso, produzione di ricchezze monetarizzate o produzione non monetarizzata, ecc.

Contrariamente alle forze tradizionali, i verdi hanno un progetto di società e certamente delle idee chiare sui beni e servizi da produrre (e riprodurre) e da non produrre. Essi non ignorano tuttavia l'economia monetarizzata (in un'economia dualistica) che resta indispensabile per la produzione di beni e servizi e per la realizzazione di gran parte dei provvedimenti in materia di giustizia sociale, ma che non può imporre le sue unità di misura ed i suoi criteri di valutazione come i soli validi ogni volta che si devono prendere delle decisioni economiche e sociali.

Le forze tradizionali incitano gli imprenditori ed i lavoratori a produrre qualunque cosa, purché si tratti di prodotti e di servizi che possa-

no essere monetarizzati, commercializzati, esportati e tassati, senza tenere conto delle conseguenze e dei danni per il patrimonio naturale e culturale, per il benessere, per l'occupazione, per i paesi vicini, per il Terzo mondo e per la pace. I verdi hanno un altro atteggiamento. Le loro idee sulle scelte dei prodotti e sulle tecniche di produzione sono meno semplicistiche, più complesse, in quanto tengono conto di un numero di fattori ben più ampio. Le forze tradizionali incitano a produrre qualunque cosa, assicurando che lo Stato moderno (la sua sicurezza sociale, i suoi servizi previdenziali e sanitari, il suo ministero dell'ambiente) si farà carico di riparare i danni e di porre rimedio alle distruzioni. I verdi non incitano a produrre qualunque cosa: esaminate i progetti industriali, agricoli, dei trasporti, energetici, educativi, culturali, artistici, dei movimenti dei verdi e potrete constatare che essi prendono in considerazione una pluralità di aspetti, non soltanto quello monetario: il rispetto dell'ambiente e del patrimonio naturale e comunitario, la possibilità di decentralizzare la produzione e di promuovere la democrazia diretta, gli interessi del Terzo mondo, il benessere generale, la pace, ecc. Gli aspetti sociali ed ecologici non vengono dopo le scelte economiche, ma si integrano nella scelta stessa. Il pensiero sociale degli ecologisti è presente sin dall'inizio, sin dal momento in cui si deve compiere la scelta di cosa produrre e di come produrre, prima che i mezzi di produzione siano diventati mezzi di distruzione.

Il dibattito dei verdi con le forze politiche tradizionali sarà difficile e, su alcuni temi specifici, sarà impossibile il compromesso, sul quale si basa, in una società democratica, la dialettica fra governo e opposizione. Sotto questo profilo il movimento dei verdi non sarà soltanto una forza di opposizione e di critica, ma sarà il veicolo di comportamenti radicalmente alternativi — nel mondo della produzione e in tutti gli aspetti della vita quotidiana — sulla base di un nuovo progetto di società.

Creare una società a dimensione d'uomo, federalista, decentralizzata, transnazionale, sovranazionale, che prefiguri la società mondiale, implica non soltanto un atteggiamento pacifico, non violento e solidaristico, ma anche una critica sistematica del nazionalismo, cioè della forza che si oppone alla solidarietà ed alla democrazia transnazionali.

E' necessario dunque conoscere e capire il nazionalismo, la sua dialettica ed il suo successo (esso ha dominato e diviso gli uomini appartenenti alle stesse famiglie, alle stesse classi, alle stesse ideologie universali), così come occorre comprendere il riduzionismo economico ed il produttivismo espansionistico. Ma condannare il nazionalismo, biasimarlo e rifiutarlo non basta. Al nazionalismo dei governanti, che giu-

stifica l'egoismo dei popoli, all'aggressività ed alla discriminazione verso tutti coloro che non fanno parte della nazione, i verdi contrappongono la solidarietà internazionale e, se possibile, la democrazia multi-culturale, transnazionale o sovranazionale.

In questo quadro si collocano tutte le proposte degli ecologisti, quali, ad esempio, quelle sul disarmo, il sostegno agli organismi internazionali come l'ONU, la democratizzazione delle istituzioni europee (sostegno al Parlamento europeo eletto direttamente a partire dal 1979), la difesa dei lavoratori stranieri.

*Ludo Dierickx*

### «L'UOMO PLANETARIO»

La riflessione di Ernesto Balducci — svolta in modo compiuto nel saggio pubblicato due anni orsono sotto il titolo *L'uomo planetario* (Brescia, Camunia, 1984) — va nella direzione della fondazione di una autentica cultura della pace e per questo merita una specifica, anche se ormai tardiva, attenzione da parte di chi, come i federalisti, assuma il superamento della divisione politica del genere umano quale obiettivo ultimo e principio informatore del proprio operare (1).

Va detto subito che la condizione dell'uomo contemporaneo è definita in questo libro dalla sua stessa ambiguità: essa diviene realmente planetaria nel momento stesso in cui l'estinzione della specie appare per la prima volta come una prospettiva non teorica, ma dotata di un elevato grado di probabilità storica e incombente sull'orizzonte immediato dell'evoluzione. Lo stesso progresso scientifico e tecnologico, che ha dato dimensioni planetarie all'umano consorzio, stabilendo un'effettiva contemporaneità tra molta parte del genere umano e, potenzialmente, tra tutti gli uomini, ha messo capo a tale prospettiva di universale distruzione, che non si presenta quindi come un'imprevedibile e ineluttabile necessità naturale, ma come una possibilità conseguente alle scelte compiute dall'uomo nell'esercizio della propria libertà.

Nella visione di Balducci, la radicale novità di questa situazione segna il definitivo tramonto dell'antropocentrismo sopravvissuto al capovolgimento copernicano. La stessa ipotesi dell'unicità della vita nel cosmo, riproposta in queste pagine con insistenza apparentemente eccessi-

va, lungi dal contraddire tale assunto, vi riceve soprattutto valore emblematico, quale immagine di una solitudine antropologica resa più acuta dalla percezione di un rischio catastrofico. La persona ne è sollecitata ad assumere una responsabilità complessiva nei confronti della natura vivente, in termini di servizio e non di possesso, secondo un approccio che sembra avvicinare l'autore alle posizioni ambientaliste.

Dietro la rappresentazione cosmologica è infatti evidente l'urgenza di una preoccupazione morale. L'uomo liberato da ogni residuo antropocentrismo è per Balducci l'uomo che ha recuperato il sentimento della propria contingenza, non soltanto individuale, rinunciando, davvero e definitivamente, al trionfalismo delle «magnifiche sorti e progressive» e delle ideologie (e teologie) che lo fondavano. Questa sorta di umiltà esistenziale è la condizione prima per scalzare la radice psicologica più profonda della cultura della guerra. In una situazione storica in cui — secondo un'immagine di Franco Fornari richiamata dall'autore — San Giorgio non è più in grado di uccidere il drago senza uccidere con lo stesso colpo la vergine e se stesso, non è più possibile scongiurare la paura della morte attraverso il sacrificio di un capro espiatorio: «L'unica via di salvezza è che l'uomo si riconcili con la propria morte».

Può sembrare a questo punto che la riflessione sull'uomo planetario assuma un valore puramente coscienziale, soggettivo, e si allontani irrimediabilmente dal terreno politico che più ci interessa, imboccando i sentieri della meditazione religiosa o addirittura quelli della psicanalisi. Ma non è così. Dalle radici psicologiche dell'aggressività il saggio di Balducci trae argomento per storicizzare, demistificandole, le «leggi di natura» che la cultura della guerra ha costruito per tanta parte a giustificazione di comportamenti dalla cui continuità deriverebbe ormai necessariamente la catastrofe della specie. La sua polemica contro le ideologie del passato non si appiattisce mai, come troppo spesso avviene, sul ripudio di ogni principio orientativo, ché anzi tutta la riflessione sull'uomo planetario tende proprio alla ricerca di una possibile risposta alla sfida che oggi confronta l'intera umanità. La sua «bestia nera» è tutt'altra: è il tentativo, ormai disperato, di fondare la previsione del futuro storico sull'estrapolazione delle tendenze passate, ignorando la radicalità di una rottura che è giunta a mettere in causa la stessa identità della specie e il senso della sua evoluzione. Deriva di qui, tra l'altro, la sua manifesta insofferenza per quella parte della cultura politica che continua a pensare il futuro secondo le categorie di guerra, vittoria e difesa, quasi che nulla di irreparabile fosse accaduto, mentre la condizione dell'unità planetaria è appunto la consapevolezza della catastrofe possibile e del suo carattere universale.

Il superamento della cultura della guerra, attraverso la mutazione evolutiva che le circostanze richiedono, è per Balducci indispensabile alla sopravvivenza del genere umano. Nella sua visione, la fede si identifica ormai, laicamente, con la certezza della possibilità di questa mutazione, certezza che gli appare tuttavia «il modo storico di esercitare la fede teologale», poiché la scelta che vi trova fondamento è più di una scelta politica: è la scelta tra vita e morte o, come egli dice, Creazione e Anticreazione.

\* \* \*

Questa esposizione sommaria del saggio potrebbe bastare a segnalarne l'interesse per il pensiero federalista, nella misura in cui esso corrobora la nostra persuasione circa l'attualità e l'urgenza di un orizzonte politico mondialista, collocando al centro della prospettiva politica contemporanea la questione del superamento della divisione politica del genere umano.

Ci sono tuttavia in questo libro spunti che ancor più direttamente investono temi tradizionali della nostra riflessione. Vale la pena di richiamare qui ciò che egli dice circa il mancato adempimento delle aspettative di pace suscitate dalle rivoluzioni, borghesi e proletarie, in quanto fondate sul dogma implicito in tutto il «progressismo tecnologico», secondo il quale i mezzi produrrebbero da se stessi i propri fini. Per quanto priva di espliciti riferimenti all'involuzione stonazionale delle ideologie tradizionali, questa analisi giunge a conclusioni non dissimili dalle nostre, poiché tale involuzione è per l'appunto esemplare del denunziato capovolgimento tra mezzi e fini e dell'illusione deterministica che vi si accompagna.

Ancor più da vicino ci toccano le sue indicazioni, peraltro fortemente critiche, intorno al pullulare contemporaneo di separatismi politici a base etnico-religiosa, che egli interpreta quale ricerca di identità ancestrali, di fronte allo sgretolarsi della capacità di aggregazione delle ideologie «progressiste». Ogni federalista potrebbe condividere il giudizio formulato a questo proposito, che suona testualmente: «La salvezza storica dell'uomo non è nella religione, è nella ragione, intesa come fondamento di una coscienza etica, proporzionata ai nuovi problemi».

A questo falso pluralismo, che diviene occasione di una fuga nel passato per eludere le responsabilità del presente e i rischi dell'avvenire, Balducci accomuna peraltro la falsa universalità dell'ideologia borghese occidentale; quest'ultima, secondo lo schema hegeliano, «facendo coincidere l'intera storia reale con le proprie cadenze logiche, sboccava

in una celebrazione del presente che non lasciava adito ad alternative». Tale duplice rifiuto del passato occidentale, remoto e recente, pone l'europeo contemporaneo (e non solo i fedeli delle religioni storiche) di fronte ad una divaricazione oggettiva tra la propria identità originaria e l'universalità della vocazione planetaria che i tempi sollecitano. La coscienza religiosa avverte acutamente l'angoscia di questa divaricazione, ma, anche qui, Balducci propone laicamente una ricognizione del passato fondata sugli «strumenti critici della verifica e del coordinamento causale», al fine di sorpassare l'angolo di visuale nel quale contesti culturali diversi hanno inserito e condizionato il messaggio delle singole religioni, facendo dello stesso nome di Dio un segno di divisione. In questo senso, egli ritiene peraltro che il discorso vada al di là del confronto tra le religioni storiche, coinvolgendo in un comune giudizio ideologie teiste e ateiste, asservite le une e le altre in situazioni diverse a disegni di potere e di oppressione. Una fede che faccia proprie le obiezioni antiteiste tradizionali è a suo giudizio quella in cui «Dio non è pensato né proposto attraverso filtri concettuali, ma è realizzato nell'amore, nella dedizione, nella testimonianza che destabilizza questo mondo dominato dall'autosufficienza», proponendosi non la riconciliazione dei credenti con i credenti, ma la riconciliazione dell'uomo con l'uomo.

\* \* \*

Si vede quindi come *L'uomo planetario*, pur collocandosi su di un terreno che non è, immediatamente, quello del pensiero politico, tocchi in realtà questioni, come l'ardua conciliazione tra universalità e pluralismo, che costituiscono il presupposto culturale del federalismo politico e senza il cui approfondimento la proposta federalista verrebbe indebitamente ridotta alla sua sola dimensione istituzionale. In questa luce, anche il riferimento polemico all'Europa carolingia degli anni Cinquanta e l'insistenza sul superamento delle divisioni ereditate dalla seconda guerra mondiale vanno letti nella prospettiva peculiare di questo saggio, avversa ad ogni abuso politico del nome cristiano, ma giustamente favorevole a riconoscere alle chiese un autonomo ruolo di coscienza critica della società civile. In termini più generali, l'insufficiente o tardiva sensibilità dell'autore per il progetto politico del federalismo europeo va compresa soprattutto quale riflesso di un'impazienza storica che, censurabile in un politico, lo è assai meno in chi, come Balducci, abbia della storia un'intuizione profetica di lungo periodo; la sua preoccupazione dominante è stata da sempre l'aspirazione paolina

al dialogo con i Gentili — e in questo caso con i popoli cosiddetti emergenti — al di là dei limiti di una cristianità occidentale ormai votata, a suo giudizio, al disfacimento, in quanto realtà religioso-culturale.

In realtà, il giudizio sull'Europa — che, nell'ottica del libro, coincide con il giudizio sulla cultura occidentale — è necessariamente ambiguo, perché ambigua è la stessa situazione storica contemporanea che l'Occidente ha concorso in misura decisiva a determinare. Valga in proposito il richiamo a due passi del capitolo conclusivo. Il 1939 è definito come «l'anno in cui esplose, rivelando se stessa, la civiltà di coloro che avevano inventato tutto, esplorato tutto, civilizzato tutto, e avrebbero inventato, sei anni dopo, la bomba all'uranio e ora stanno disseminando gli spazi stellari delle loro strategie di morte». E tuttavia, due pagine più oltre, si legge: «Nonostante le riserve che si devono avere dinanzi all'organizzazione tecnologica dei rapporti tra uomo e cultura e tra uomo e società, non c'è nessun dubbio che è stata la tecnica a creare le condizioni di struttura dell'uomo planetario».

Entro questi limiti evidenti, non mancano tuttavia nel libro rilievi di grande finezza, perfettamente assumibili in una prospettiva federalista. E' il caso del capitolo dedicato all'ebraismo — forse il più originale tra quelli destinati a un sommario bilancio delle singole realtà religiose — dove, a proposito di antisemitismo, si parla dei «processi di rigetto del corpo sociale in cerca di una propria compattezza all'insegna dell'idea di nazione», in termini che richiamano l'analisi federalista del totalitarismo politico come rifiuto radicale della diversità, percepita quale elemento di debolezza all'interno dello Stato nazionale. Non meno interessante, nello stesso capitolo, è il riferimento alla radice europea del sionismo: «Non si dimentichi che i fondatori di Israele hanno lasciato l'Europa per poter essere europei». Ma soprattutto stimolante, dal nostro punto di vista, è la considerazione «che il destino storico degli ebrei è di aspirare all'universalità attraverso la propria unicità, così che essi rimarranno uno scandalo e un simbolo fino a che le diverse famiglie umane, fedeli alle rispettive particolarità, non si incontreranno in una comunità universale». «Finora» seguita Balducci «se abbiamo scelto sulla linea della fedeltà etnica abbiamo manomesso i criteri della totale uguaglianza fra gli uomini e quando abbiamo scelto sulla linea di questa uguaglianza abbiamo mostrato ostilità, teorica e pratica, per ogni forma di diversità, individuale e collettiva. La questione ebraica ci impedisce di far quadrare il cerchio e cioè di dare soluzione ad un problema che non è ancora risolvibile, perché ne mancano le condizioni».

Come è facile constatare, la penetrante analisi di Balducci giunge qui, veramente, a un passo dalla sua inevitabile conclusione federalista.

\* \* \*

Quello che manca all'analisi storica è comunque recuperato da quella che ho chiamato intuizione profetica, ma che non sarebbe forse arbitrario definire, più laicamente, elaborazione prepolitica o politico-culturale. Dall'affermazione che «ogni giudizio che non tenga conto dell'unità indissolubile del destino dell'uomo è già per questo immorale» e dal riconoscimento dell'intervenuta relativizzazione di ogni forma spirituale, che priva ormai di significato reale il trapasso da un'identità culturale ad un'altra, secondo il modulo tradizionale della conversione, Balducci trae argomento per proporre «l'opzione per un'identità nuova in cui potenzialmente si ritrovino tutte le identità elaborate dal genere umano nel suo lungo cammino». Lo soccorre qui, non a caso, l'immagine del frammento di un vaso frantumato che, secondo l'uso delle comunità cristiane primitive, si sarebbe affidato al fratello in procinto di partire per un lungo viaggio, quale tessera di riconoscimento da esibire al ritorno: la nuova identità non sarebbe quindi alternativa rispetto a quella che ciascuno trae dalla propria formazione, ma emergerebbe dalla consapevolezza dei limiti di quest'ultima e dal definitivo ripudio di ogni presunzione totalizzante.

In questa felice immagine, ancor più che in ogni formulazione concettuale, L'uomo planetario sembra approdare a quell'unità nella diversità che è l'impegno e l'aspirazione ultima del nostro federalismo. Tale riscicata conciliazione di esigenze in sé contraddittorie appare appunto la mutazione richiesta dalla soglia planetaria ormai raggiunta dall'uomo «sempre più libero dalla necessità, ma proprio per questo sempre più fragile e precario negli spazi dell'universo».

*Carlo Ernesto Meriano*

NOTA

(1) Sia consentito ricordare come Gianni Ruta — prematuramente scomparso mentre si licenziavano queste pagine — fosse stato tra i primi a rilevare l'interesse de *L'uomo planetario* dal punto di vista del pensiero federalista.

## CRESCITA SQUILIBRATA E COMPLETAMENTO DEL MERCATO INTERNO: IL CASO DELLA POLITICA REGIONALE EUROPEA

La situazione economica e sociale delle regioni europee all'inizio degli anni Ottanta, quale emerge dalla seconda relazione periodica in materia pubblicata dalla Commissione (1), conferma l'ampiezza dei divari fra le diverse realtà territoriali che compongono la Comunità.

Considerando l'indicatore sintetico dell'intensità dei problemi regionali, che tiene conto dei livelli del PIL per abitante e per occupato da un lato e del tasso di disoccupazione dall'altro, risulta che le regioni più arretrate si situano di massima al di sotto del 70% della media comunitaria. Si tratta delle regioni periferiche, soprattutto lungo l'asse Nord-ovest / Sud-est, che comprendono gran parte del territorio greco, il Mezzogiorno d'Italia, la Corsica, l'Irlanda, l'Irlanda del Nord e altre regioni situate al nord e all'ovest della Gran Bretagna e al centro dell'Italia e del Belgio, con una popolazione di circa 52 milioni di abitanti, pari al 19% della popolazione della Comunità. Escludendo dal quadro le regioni greche, i divari maggiori si riscontrano fra le situazioni estreme di Amburgo e della Calabria: mentre gli indicatori del PIL per abitante e per occupato di queste due regioni stanno in rapporto di 3 a 1, i livelli di disoccupazione si situano rispettivamente a circa la metà e a quasi il doppio della media comunitaria.

In termini più generali, poi, il confronto fra le dieci regioni più avanzate e le dieci regioni più arretrate mette in evidenza disparità di livelli di reddito (PIL per abitante) che si situano al di sopra e al di sotto del 50% della media CEE, nonché di tassi di disoccupazione globale che vanno dal 5 al 20% (dati al 1983).

Il dato più preoccupante è tuttavia un altro. Come risulta dall'esame della dinamica del reddito e dell'occupazione successivamente al primo *shock* petrolifero, i differenziali di sviluppo fra le regioni europee tendono a non diminuire e in molti casi si aggravano. Così, per tornare all'esempio delle due regioni situate agli estremi della gamma considerata, a fronte di un incremento della disoccupazione sostanzialmente analogo in termini percentuali, fra il 1973 e il 1979 il tasso d'incremento annuo del PIL per abitante della regione di Amburgo ammonta a circa il doppio di quello della Calabria, tanto che nel periodo 1975-1979 il rapporto fra i PIL *pro capite* delle due regioni sale da 5,1 a 6,4, se misurato in base a prezzi e a tassi di cambio costanti e da 3,3 a 3,9, se misurato in unità *standard* di potere d'acquisto.

Vengono confermate in tal modo le indicazioni contenute in numerosi studi circa gli effetti della crisi strutturale che ha colpito l'insieme dei paesi europei intorno alla metà degli anni Settanta, in seguito sia alle mutate ragioni di scambio nei confronti dei paesi esportatori di petrolio, sia al poderoso processo di riconversione delle industrie tradizionali, ancora in corso (2).

In relazione alle condizioni delle regioni, la ristrutturazione e la crisi si sono tradotte in un tendenziale aggravarsi dei differenziali di crescita e di occupazione, e quindi degli squilibri fra i tenori di vita delle differenti popolazioni coinvolte nel processo d'integrazione dell'economia comunitaria.

Sotto un altro profilo, tutto ciò sottolinea l'incapacità della Comunità di gestire in modo appropriato la cosiddetta fase dell'integrazione positiva, dopo il completamento dell'unione doganale alla fine degli anni Sessanta, grazie all'eliminazione degli ostacoli tariffari al libero trasferimento dei prodotti al suo interno. In questo come in altri campi, i governi e la Commissione si sono rivelati incapaci di costruire delle politiche comuni all'altezza delle difficoltà dei tempi, e la risposta sostanzialmente nazionale fornita da ogni paese membro alle emergenze provocate dalla crisi economica e dalla ristrutturazione dell'industria su basi mondiali, ha ridotto ulteriormente la già scarsa omogeneità territoriale del tessuto produttivo europeo.

In effetti, mentre negli anni Cinquanta e Sessanta le disparità regionali si sono attenuate grazie principalmente ai forti incrementi di produttività registrati nelle regioni periferiche e alla convergenza delle economie nazionali, negli anni Settanta tale processo ha mutato di segno, a causa soprattutto delle evoluzioni divergenti dei tassi di cambio, delle produttività e dei prezzi settoriali. E ciò benché all'interno dei singoli paesi il processo di attenuazione dei divari interregionali sia proseguito (3).

In altri termini, parrebbe che le cause fondamentali dell'aggravarsi degli squilibri fra le regioni europee vadano identificate nella mancata unificazione delle politiche del cambio e dei fattori, oltre che nell'assenza di una politica di riequilibrio territoriale europea, almeno altrettanto efficace di quella condotta dai singoli paesi membri al loro interno.

Questa conclusione di larga massima può costituire un utile punto di partenza per valutare l'ampiezza del compito cui si trova di fronte la Comunità nei prossimi anni, dopo il secondo ampliamento verso sud, che ha aumentato di circa un quinto la sua popolazione, ma di meno di un decimo il suo PIL. La gravità e la centralità del problema del riequilibrio territoriale all'interno della CEE dopo l'entrata delle regioni arre-

trate della Spagna e soprattutto del Portogallo, possono essere colte rammentando che nel nuovo contesto della Comunità allargata le regioni in cui il PIL per abitante è inferiore del 30% ed oltre rispetto alla media comunitaria raggruppano il doppio di popolazione nei confronti della CEE a dieci, e il rapporto fra il PIL *pro capite* misurato in Ecu della regione più avanzata, Amburgo, e quello della zona meno sviluppata, la regione portoghese di Vila Real Bragança, sale a 12 contro 1.

Di fronte a questa situazione, occorre chiedersi quali saranno gli effetti sull'evoluzione dei divari interregionali del progressivo completamento del mercato interno entro il 1992, secondo l'ambizioso quanto illusorio obiettivo contenuto nell'Atto Unico europeo.

Com'è noto, le disposizioni dell'Atto Unico, pur prevedendo il raggiungimento dell'integrazione economica completa entro la data indicata, lasciano immutati i meccanismi decisionali che hanno portato alla paralisi la Comunità e che impediscono l'emergere di una volontà e di una capacità autonoma di governo europea, mantenendo sostanzialmente intatto il potere di veto dei singoli paesi membri sulla conduzione delle politiche comuni.

Non occorre essere profeti per pronosticare il fallimento dell'obiettivo del completamento del mercato interno entro il 1992, come in passato non sono stati rispettati gli impegni dei governi di giungere all'unione economica e monetaria entro il 1980 o di passare alla seconda fase dello SME due anni dopo il suo avvio.

Come hanno ormai dimostrato *ad abundantiam* i numerosi studi in materia e come la lunga esperienza del funzionamento della Comunità insegna, l'integrazione economica completa richiede non soltanto la libera trasferibilità dei prodotti e dei fattori produttivi mobili, ma anche la concomitanza dell'unificazione monetaria e l'unità delle politiche relative ai prodotti e ai fattori, ciò che è impensabile senza una trasformazione profonda della CEE e l'esistenza di un vero governo dell'economia europea, indipendente dai condizionamenti dei governi nazionali.

Ammettendo pertanto che l'impraticabilità dell'obiettivo finale non comporti necessariamente l'insuccesso immediato dei singoli provvedimenti destinati a raggiungerlo in modo graduale, vediamo cosa potrebbe accadere in seguito all'adozione di misure comuni in settori cruciali per l'integrazione. Supponiamo che vengano adottati provvedimenti comuni nel campo della politica monetaria, sotto forma ad esempio di rinunce alla libertà dei paesi membri di governare l'offerta di moneta e di decidere l'evoluzione del tasso di cambio.

I nuovi vincoli cui dovrebbero sottostare i paesi membri comporterebbero accresciuti ostacoli nel processo di riequilibrio della bilancia

dei pagamenti sia verso la Comunità, sia verso il resto del mondo, mentre aumenterebbero le difficoltà di scegliere un rapporto ottimale fra inflazione e disoccupazione, ipotizzando l'esistenza di un rapporto alternativo fra le due grandezze (curva di Phillips).

Se invece consideriamo provvedimenti di liberalizzazione nel settore dei movimenti di capitali, dovremo mettere in conto non solo difficoltà aggiuntive nel raggiungimento dell'equilibrio dei conti esteri, ma anche la possibilità che si abbiano trasferimenti di capitali verso le aree caratterizzate dai più elevati tassi di sviluppo.

Quella appena tratteggiata è un'analisi di prima approssimazione, ma sufficiente per mettere in luce come il completamento del mercato interno lungo le linee indicate dall'Atto Unico e in assenza di misure consistenti di riequilibrio, darebbe luogo ad un ulteriore aumento delle disparità fra le regioni centrali e le regioni periferiche della CEE, suscitando le resistenze di queste ultime nei confronti dei trasferimenti di competenze verso il livello europeo (4).

Che questa non sia un'interpretazione infondata è dimostrato, tra l'altro, dalle reazioni delle autorità monetarie dei paesi a moneta debole dinanzi alla prospettiva di smantellare l'apparato protezionistico, che ostacola i movimenti di capitale con il resto della Comunità. In particolare, in Italia le proposte governative di adeguamento al principio della libera trasferibilità dei capitali nell'ambito CEE hanno suscitato le riserve della banca centrale ed anche di esperti che si professano europeisti.

Il fatto è che la Banca d'Italia, come a suo tempo aveva espresso parere sfavorevole a proposito dell'adesione dell'Italia allo SME, teme ora di perdere la capacità di controllo della politica monetaria, con conseguenze negative in ordine alla gestione dell'economia del paese. Senza contare che la rinuncia alle disposizioni che regolano i movimenti dei capitali potrebbe forse rendere più ardua la partecipazione dell'Italia e degli altri paesi a moneta debole allo SME, dato che — come hanno messo in luce Giavazzi e Giovannini — alcuni controlli dei flussi di fondi fra paesi sono stati specificamente utilizzati per sopportare i vincoli di appartenenza al sistema monetario stesso (5). Se ciò fosse vero, si assisterebbe al paradosso di impedire i progressi verso la moneta europea in nome del mantenimento del grado di integrazione monetaria già raggiunto.

Come ogni paradosso, tale apparente contraddizione denuncia semplicemente un problema mal posto: in questo caso il tentativo di giungere alla moneta europea al di fuori del corretto contesto di unificazione dei mercati e delle politiche in cui va inserita l'esistenza di uno stru-

mento monetario comune.

All'interno di un'unione economica e monetaria completa, le difficoltà che caratterizzano i processi d'integrazione per tappe non hanno più ragione di essere o risultano fortemente attenuate.

Nel caso specifico, le difficoltà dei paesi meno strutturalmente dotati a causa dei progressi verso il completamento del mercato interno, sia in ordine alla gestione delle loro economie, sia in ordine al probabile aggravarsi dei differenziali di sviluppo interregionali nei confronti dei paesi più avanzati, potrebbero essere superate da meccanismi di redistribuzione automatici di risorse, connessi con l'esistenza di un bilancio adeguato e di un sistema fiscale comunitario, secondo le indicazioni contenute nel Rapporto Mac Dougall (6).

Naturalmente, la precondizione affinché l'Europa giunga a dotarsi di un sistema fiscale comune in grado di attuare un'efficace politica di riequilibrio territoriale, è costituita dalla trasformazione dell'attuale Comunità in Unione europea.

Al di là dei possibili palliativi in termini di aumento delle risorse disponibili (7) e di ampliamento delle azioni decise in base a criteri europei e non nazionali, è questo il nodo di fondo che occorre sciogliere per avere una politica regionale europea in grado di far fronte alle sfide poste dall'obiettivo del completamento del mercato interno, in un contesto in cui un terzo dei cittadini europei vivono in regioni caratterizzate da elevata disoccupazione e bassi livelli di reddito.

Franco Praussello

#### NOTE

(1) Commissione delle CE, *Le regioni d'Europa, seconda relazione periodica sulla situazione e sull'evoluzione socio-economica delle regioni della Comunità*, COM (84) 40 def., Bruxelles, 1984.

(2) Sugli effetti regionali della ristrutturazione dell'industria in Europa si veda D. Wadley, *Restructuration régionale*, OCDE, Paris, 1986.

(3) R. Camagni, R. Cappellin, «European Regional Growth and Policy Issues for the 1980s» in *Built Environment*, n. 7, 1981. Si vedano anche il lavoro di Wadley e il Cap. 7 del documento della Commissione, *Le regioni d'Europa*, già citati.

(4) Gli estensori dell'Atto Unico si rendono conto, a dire il vero, che l'instaurazione progressiva del mercato interno può comportare uno «sforzo» particolare da parte di «talune economie che presentano differenze di sviluppo» e prevedono che la Commissione possa proporre disposizioni particolari al riguardo. Il loro at-

teggiamento è tuttavia perfettamente in linea con le norme originarie del Trattato, che non propugnano una politica attiva di riduzione degli squilibri, ma si limitano a tollerare qualche deroga, a titolo eccezionale e transitorio, al principio del libero scambio, cui la filosofia generale della costruzione comunitaria si ispira. Precisa infatti l'ultimo comma dell'Art. 15 dell'Atto Unico che se le disposizioni particolari proposte dalla Commissione assumono la forma di deroghe, esse debbono avere carattere temporaneo e arrecare meno perturbazioni possibili al funzionamento del mercato comune». Si veda Commissione delle CE, «Atto Unico europeo», *Bollettino CEE*, suppl. n. 2, 1986.

(5) F. Giavazzi, A. Giovannini, «The EMS and the Dollar», in *Economic Policy*, n. 2, April 1986) ritengono che i controlli sui movimenti di capitale nell'ambito dello SME abbiano la funzione di consentire il funzionamento senza scosse del sistema e quindi di garantire la sopravvivenza, pur pregiudicando ulteriori avanzamenti sulla via dell'integrazione monetaria.

(6) Commission des CE, *Rapport du groupe de réflexion sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne (Rapport Mac Dougall)*, Bruxelles, 1977.

(7) Rammentiamo che nel 1987 gli stanziamenti di bilancio del Fondo europeo di sviluppo regionale hanno superato i 3,3 miliardi di Ecu, pari al 9% del totale delle spese comunitarie.

## IL SISTEMA INTERNAZIONALE E LA DINAMICA DELL'ACCENTRAMENTO NELLO STATO FEDERALE ATTUALE

### *1. Alcuni elementi di base del problema.*

Come è noto, le rivoluzioni industriali hanno provocato innumerevoli trasformazioni nelle società moderne. L'impatto di questo cambiamento sempre più veloce, senza precedenti nella storia, manifesta nello stesso tempo aspetti positivi e negativi. Accanto al progresso sociale e materiale, si osservano nuove forme di alienazione e di disordine, che toccano in diverso grado i gruppi sociali e le regioni all'interno degli Stati. L'opposizione tra il centro e la periferia si manifesta anche su scala internazionale, palesando un rapporto di disparità che si è tentati di paragonare alla lotta di classe, con la differenza che in questo caso sono paesi o gruppi di paesi a fronteggiarsi. I fini di queste lotte sono principalmente di ordine economico, ma il sistema politico permette una migliore identificazione degli attori e dà loro un minimo di inquadramento.

I fenomeni di alienazione, di sfruttamento, di dominio e di cooperazione più o meno armoniosa fra paesi hanno in comune la caratteristica di contribuire al rafforzamento del potere degli Stati, e questo sia nel caso di una grande potenza che rafforza il suo apparato statale per salvaguardare o estendere il suo dominio economico, sia nel caso, all'estremo opposto, del piccolo paese che cerca di procurarsi a qualsiasi costo un minimo di strumenti per assicurare la propria protezione.

\* In questa rubrica vengono ospitati interventi che la redazione ritiene interessanti per il lettore, ma che non riflettono necessariamente l'orientamento della rivista.

Si può constatare che, sia nei paesi del Terzo mondo, sia nei cosiddetti paesi capitalisti o comunisti, e dunque con ideologie spesso diametralmente opposte, laddove esistono più livelli di governo, è sempre il governo centrale che riesce a trarre un qualche vantaggio dall'accrescimento dei poteri pubblici. Volendo schematizzare le cose, restano ben poche scelte sull'evoluzione futura degli Stati federali che operano in questo contesto. O si accetta la tendenza all'accentramento, con il rischio di cadere in nuove forme di totalitarismo e di concentrazione del potere nelle mani di pochi uomini, o si frena questa tendenza e l'insieme del sistema finisce per essere paralizzato dalla confusione e dall'anarchia.

In realtà situazioni estreme come quelle descritte sono difficilmente pensabili nei paesi industrializzati dell'Occidente. Anche là dove l'accentramento del potere politico sembra molto forte, la complessità dei problemi e la specializzazione delle funzioni che ne consegue frammentano necessariamente in una certa misura il potere decisionale. In quale misura? Questo è uno dei punti che vogliamo indagare. Per parlare della dinamica dell'accentramento all'interno di uno Stato, bisogna studiare i rapporti di questo non solo con gli Stati vicini, ma anche con l'insieme del sistema politico ed economico internazionale.

Abbiamo appena sottolineato quali siano i limiti del potere decisionale all'interno di uno Stato, ma il margine di manovra, anche quello delle grandi potenze, viene ulteriormente ridotto dal sistema politico ed economico internazionale. Per fare subito un esempio concreto, le imprese multinazionali agiscono in uno spazio che trascende i limiti territoriali degli Stati e, a maggior ragione, quelli delle regioni all'interno degli Stati. La forza di penetrazione di questi attori privati merita peraltro di essere analizzata, perché pone un problema che comporta una scelta di tipo sistematico. In effetti, nei rapporti con queste imprese, dotate di mezzi estremamente potenti, il governo centrale di un dato Stato dovrà, di volta in volta, o spesso simultaneamente, resistere, cedere o collaborare, in varia misura, secondo le circostanze e i rapporti di forza. Ora, il meno che si possa dire è che, in questo scontro o in questa cooperazione (libera o forzata), il governo in questione avrà bisogno di tutte le sue risorse, e sarà dunque poco incline a dividere i suoi poteri con i livelli di governo inferiori o intermedi, soprattutto quando ritenga di correre il rischio che questi ultimi scavalchino o comunque ostacolino le politiche da esso intraprese nel confronto con le multinazionali. Aggiungiamo che, per complicare le cose, le multinazionali possono talvolta tentare di dividere fra di loro le diverse istanze governative o i diversi livelli di governo (basta pensare al gioco al ribasso di

province e regioni per ottenere investimenti esteri).

Poste in una prospettiva di questo genere, le frontiere territoriali e politiche di alcuni Stati, e delle loro entità costitutive, sembrano piuttosto aleatorie. Nel caso di Stati di debole potenza, la penetrazione economica straniera è tale che queste frontiere non hanno più significato. D'altra parte, in certi casi e con livelli variabili, questa penetrazione può essere soggetta a fluttuazioni. Ed è in questo caso che acquista rilievo l'esistenza di una struttura statale o di un'altra per lo sviluppo di un paese o di una regione. Fra il tutto e il niente in materia di dominio c'è una zona intermedia assai vasta.

In una simile prospettiva lo strumento statale, utilizzando bene i margini di manovra, rimane, in mancanza di meglio, un elemento non trascurabile. Ma quale sarà allora il ruolo dei semi-Stati, quali possono considerarsi un certo numero di province, *Länder*, ecc., nelle relazioni, da una parte, con il governo centrale e, dall'altra, con attori economici stranieri?

## 2. L'accentramento politico, contrappeso del capitalismo?

In un articolo divenuto celebre, «The Obsolescence of Federalism» (1), Laski sembra essere condizionato dalle realizzazioni del *New Deal* negli Stati Uniti, in un momento in cui l'accentramento dei poteri conosce un'accelerazione senza precedenti in tempi di pace. Il teorico del movimento laburista è nel medesimo tempo assai preoccupato dallo sviluppo delle imprese multinazionali, costituite principalmente con capitali americani. Per lui quanto succede in quel momento (durante la grande crisi) in un paese come gli Stati Uniti costituisce una prefigurazione del destino del federalismo negli altri paesi industrializzati d'Occidente. Di fronte alla tendenza all'accentramento politico (governo centrale degli Stati Uniti) e alla concentrazione economica (imprese private), egli trae alcune conclusioni sulle linee direttrici che parecchi Stati federali potrebbero seguire per giustificare l'accrescimento dei loro poteri e delle loro funzioni (2). Infatti questi Stati affronteranno una lotta ancora più ineguale con le imprese private nazionali e soprattutto con quelle controllate dall'estero. Limitandosi, per il momento, al caso americano, Laski afferma che un decentramento amministrativo è auspicabile, ma insiste sull'imperiosa necessità di concentrare i poteri politici a vantaggio del governo centrale. L'indebolimento di quest'ultimo per mezzo della divisione dei poteri (divisione orizzontale) e per mezzo del federalismo (divisione verticale) non corrisponderebbe più ai bisogni di una società industrializzata.

Secondo questo autore e numerosi altri, preoccupati di «salvare la democrazia», se si vuole opporsi al capitalismo monopolistico e alla concentrazione del potere economico nelle mani di pochi piccoli gruppi particolarmente omogenei ed efficienti, bisogna a qualunque costo avviarsi verso un accentramento parallelo del potere politico, affidato ai rappresentanti democraticamente eletti. Il governo nazionale non dovrà più preoccuparsi dei limiti posti dai corpi politici che potrebbero paralizzare la sua azione. Al contrario, svolgerà un ruolo che i governi intermedi non sono più in grado di svolgere adeguatamente.

Secondo coloro che si riconoscono in questa tesi (3), l'accentramento politico permetterà specificamente di stabilire un «minimo di *standards* nazionali in materia di sanità, educazione, previdenza sociale, condizioni di lavoro, ambiente, organizzazione sindacale, imposta progressiva sul reddito, trasporti, energia, lavori pubblici, ecc. Lasciando invece queste competenze ai governi di livello inferiore, si rischierebbe che questi non intervengano, che si facciano concorrenza, o giochino al ribasso per ottenere investimenti stranieri o altri vantaggi a breve termine. Essi rappresentano dunque una facile preda per le grandi imprese internazionali che ne controllano già la maggior parte. Inoltre, questi governi non sono dotati né di uomini né di risorse materiali adeguate per affrontare i compiti essenziali sopra ricordati, né tantomeno a predisporre un minimo di pianificazione economica. In una tale ottica risulta chiaramente che, in definitiva, i governi degli Stati membri costituiscono un ostacolo al progresso sociale, alla razionalizzazione, all'efficacia che deve caratterizzare una società moderna e democratica. Bisogna aggiungere che, nel momento in cui Laski e i suoi seguaci enunciavano queste idee, la situazione esistente soprattutto in alcuni degli Stati del Sud degli USA, non era di natura tale da incoraggiarli a favorire un movimento di decentramento.

Da un punto di vista più generale, il governo centrale (nel suo funzionamento ideale) sarebbe una valida alternativa, almeno per certi aspetti, per il capitalismo nella fase che possiamo definire *Contracting Capitalism*, in opposizione al *capitalismo selvaggio* del secolo scorso. Secondo questa interpretazione, il capitalismo attuale ha bisogno di un quadro che permetta la libera circolazione dei beni e delle persone e, diceva Laski in un altro documento, i governi intermedi possono più o meno ostacolarla. Il capitalismo ha bisogno di un quadro legislativo uniforme, di un interlocutore credibile, rapido ed efficace, che possa parlare in nome dell'insieme dei cittadini del paese. Questo tipo di capitalismo nuovo ed evoluto «non può più permettersi il lusso del federalismo». Bisogna dunque opporsi a una politica che consentirebbe

al capitalismo di dominare l'insieme dei poteri pubblici. Il nuovo modello proposto viene ritenuto utile nello stesso tempo ai cittadini, alle imprese economiche e alla democrazia, ma la sua natura è tale da condurre automaticamente al declino degli Stati membri in quanto entità che dispongono ancora di una certa autonomia.

Assai curiosamente, tuttavia, Laski respinge il concetto di sovranità per lo Stato federale (4), così come per lo Stato unitario, perché «un tale concetto non permette di descrivere la condotta e gli obiettivi dello Stato nelle sue relazioni interne ed esterne», e sostituisce l'idea di associazione come base costitutiva dello Stato moderno, perché, secondo lui, l'autorità dello Stato non ha in fin dei conti altra garanzia che le «volontà» dei suoi membri.

Osserviamo, per terminare, che un tale schema non manca di logica, se se ne accettano le premesse. Alla condizione, tuttavia, che il governo centrale sia sufficientemente indipendente dagli attori economici in questione. E questo non è assolutamente il caso, in particolare negli Stati Uniti, ove è a tutti noto a qual punto il governo centrale sia condizionato da rappresentanti dei più potenti gruppi economici. Questa ingerenza viene giustificata, d'altra parte, in nome dell'osmosi che deve sussistere fra il settore pubblico e quello privato se si vogliono raggiungere obiettivi di razionalità, efficacia e rendimento economico (5). Essa fa parte della logica di un sistema nel quale si cerca innanzitutto di esercitare pressioni nelle posizioni strategiche. Se il potere politico è accentrato nelle mani del governo nazionale, gli sforzi verranno concentrati su quest'ultimo. E invece di divenire un arbitro o un interlocutore indipendente, questo rischia di essere più o meno manipolato. Ma questo è un altro problema che non andrebbe trattato troppo semplicemente, giacché, nella sola capitale federale, esiste una pleora di agenzie e di commissioni, dipendenti tanto dal Congresso quanto dal governo, che certamente complica il gioco degli interessi in causa.

A questo punto della nostra trattazione, ci limitiamo a registrare il fatto che, qualunque sia l'esito delle relazioni fra il potere pubblico e le imprese private, le istituzioni centrali sono divenute il luogo d'incontro privilegiato di questi attori. Orbene, questa situazione ha conseguenze incalcolabili per il sistema internazionale e i rapporti di forza all'interno degli Stati, se si considera il potere congiunto degli attori pubblici e privati americani. E inoltre, lo Stato federale americano è tuttora considerato, se non un modello da imitare, per lo meno un prototipo di federalismo in una società post-industriale (per il meglio e per il peggio).

### 3. Governi centrali e sistema internazionale.

In un saggio intitolato *National Autonomy and Economic Development*, il sociologo americano Peter Evans (6) affronta indirettamente il problema che ci interessa, studiando l'impatto degli investimenti nelle industrie estrattive e manifatturiere, nonché le strategie delle imprese multinazionali in tema d'importazioni. Questo studio si riferisce ad un certo numero di paesi relativamente deboli e caratterizzati da stretti rapporti con imprese americane. La prima conclusione tratta stupirà ben poche persone, confermando che, meno un paese è sviluppato, più la sua industrializzazione è dipendente dalle imprese straniere «se si lasciano circolare liberamente i beni e le persone». In queste condizioni, le piccole e medie imprese sono raramente in grado di competere validamente con quelle dominanti. Il loro interesse immediato e a breve termine le spinge dunque a cercare forme di cooperazione con le grandi imprese. Ma questa cooperazione si realizza al prezzo di un rapporto subalterno, dipendendo il più delle volte da decisioni prese in una sede sociale situata in altro paese. Essendo stranieri la direzione e i principali azionisti, la loro sensibilità ai problemi del paese nel quale hanno interessi economici sembra assai tenue. Comunque, come sottolinea l'autore, «se rapporti del genere coinvolgessero imprese pubbliche, i paesi in questione sarebbero chiamati colonie» (7). Poiché gli attori economici sono privati, la perdita di sovranità nazionale non è sempre visibile. Ma la capacità dello Stato-nazione, in quanto collettività, di prendere decisioni concernenti il suo avvenire politico ed economico tende a diminuire.

Quando, per esempio, si parla di paesi come il Canada o la Svizzera, nelle loro relazioni con questi attori economici esterni, il grado di dipendenza è certo variabile e non paragonabile a prima vista con quello dei paesi meno sviluppati. Ciò non toglie che il problema si ponga in termini che si potrebbero riassumere come segue. La valutazione del ruolo dell'autonomia nazionale nel perseguimento del progresso economico dipende, anche qui, dalla valutazione che si dà dell'impatto degli investimenti stranieri, per esempio, nelle industrie estrattive, nelle imprese di trasformazione o in qualunque attività del settore terziario. Se si ritiene che questi investimenti siano benefici per il paese (e questo dipende evidentemente dai criteri utilizzati) si tende a considerare come irrazionale ogni ostacolo alla libera circolazione dei capitali stranieri. Si condannerà dunque, in nome del liberalismo economico e del libero-scambismo, lo sciovinismo dei nazionalisti che vorrebbero erigere barriere che, allontanando le imprese straniere, rischierebbero di bloccare

lo sviluppo economico del paese. Se invece si ritiene che le multinazionali in questione siano prima di tutto delle imprese che hanno in vista esclusivamente il loro proprio profitto, si adatterà un atteggiamento del tutto differente, soprattutto se si constatano gli effetti negativi a più o meno lungo termine che una simile subordinazione comporta.

A livello internazionale si sottolinea appunto l'accentuazione delle disparità fra paesi e, all'interno degli Stati, le disparità regionali. La valutazione oscillerà dunque fra queste due tendenze e si riferirà a punti precisi, ad esempio sapere in che misura gli investimenti stranieri contribuiscano allo sviluppo tecnologico dei paesi ove sono fatti. Si tenterà di calcolarne le ricadute in termini di numero e qualità di posti di lavoro, di effetti di trascinarsi in altri settori di produzione, ecc.

In sintesi, la natura e il grado di dipendenza, come i loro effetti, potranno variare anche considerevolmente da un paese all'altro. Dipenderanno anche dall'infrastruttura economica e politica di questi ultimi, in breve, tra i due approcci estremi sussiste un vasto numero di approcci intermedi che complicano singolarmente il compito di coloro che vogliono approfittare del margine di manovra esistente. Ma quali saranno gli strumenti che, appunto, permetteranno alla «comunità nazionale» di sfruttarlo? Qui si deve prendere atto di una situazione a prima vista paradossale: in certi paesi con forte presenza di capitale straniero, la debolezza della classe degli imprenditori locali, alla ricerca di un maggior grado di protezione, spinge la classe dirigente a elaborare forme di organizzazione economica più socialista, anche se avrebbe preferito favorire l'impresa privata. Per i paesi più poveri non sembra esserci alternativa allo Stato. Lo Stato è il solo strumento che in teoria la popolazione dovrebbe poter controllare e utilizzare per assicurare nello stesso tempo il proprio sviluppo e la propria protezione; anche se troppo spesso si deve constatare che anche lo Stato può diventare uno strumento controllato da una *élite* sempre più lontana dalla massa dei cittadini. E soprattutto, cosa più grave, questa *élite*, specialmente nei paesi meno sviluppati, è troppo permeabile e troppo legata agli interessi economici che dominano la loro infrastruttura.

In conclusione, quale che sia il nuovo modello cui richiamarsi per risolvere questo problema cruciale, coloro che più si preoccupano di salvaguardare un minimo di autonomia in questi paesi, sono indotti a credere che uno Stato nazionale e democratico costituisca il principale, se non il solo, *atout* di cui essi dispongono. Non perché lo Stato sia direttamente produttore di beni, ma perché esso dovrebbe permettere una migliore utilizzazione delle risorse materiali e umane. Nei paesi poveri o in crisi acuta (come gli Stati industrializzati nel corso degli anni

Trenta), si parlerà persino di mobilitazione economica e si giungerà a conferire quasi «i pieni poteri» al governo centrale.

Si dirà che questa constatazione si applica soprattutto ai paesi poco sviluppati o alle prese con una crisi eccezionale. In realtà nei paesi industrializzati (anche in quelli nei quali si pretende ancora di ispirarsi al liberalismo classico) i bisogni sono sempre più complessi e l'intervento dello Stato non accenna a diminuire. Al contrario, il numero dei compiti è in crescendo, per lo più come risultato della divisione internazionale del lavoro. Anche quando si vorrebbe che il governo centrale intervenisse il meno possibile, questo è indotto a svolgere numerosi compiti di coordinamento, o di arbitrato rispetto a conflitti interni, spesso causati dall'intersecarsi di interessi nazionali e regionali nel sistema economico internazionale.

Nel mondo degli affari, perlomeno quando si discute di economia con preoccupazioni democratiche, si utilizza spesso l'argomento secondo il quale l'estensione delle relazioni economiche internazionali contribuisce, alla lunga, a democratizzare il processo decisionale all'interno dei paesi impegnati negli scambi. La forza del progresso in un mondo sempre più interdipendente contribuirebbe a una «multinazionalizzazione» di attività che, per lungo tempo, erano rimaste limitate in ambiti regionali o nazionali (8). Per quanto ci riguarda, noi ci limiteremo a constatare che questa innegabile trasformazione, profonda e improvvisa per molti paesi, ha radicalmente mutato la natura del processo decisionale al loro interno. In verità, mentre nel secolo scorso, almeno fino alla seconda rivoluzione industriale, la maggior parte delle decisioni della vita quotidiana veniva presa localmente, oggi quasi ogni aspetto dell'attività dei cittadini di uno Stato dipende da comportamenti e decisioni prese all'esterno di esso, sulle quali si ha scarsa influenza. In questo quadro non c'è da stupirsi se il governo centrale, per esempio nello Stato federale, cerca di assicurare almeno una funzione di articolazione fra le forze esogene e le forze interne, regionali o locali. Le prime, infatti, rischiano di sommergere, se non controllate, la comunità nazionale, e le seconde sono considerate sempre più anemiche e internamente divise.

Negli Stati Uniti lo spostamento del baricentro delle principali attività politiche, e dunque del potere, è tutto a favore del governo centrale. Poco più di un secolo fa competeva soprattutto agli Stati e ai governi locali la maggior parte delle seguenti funzioni: pubblica istruzione, sanità, proprietà privata, produzione e distribuzione di beni, credito, trasporti, servizi pubblici, diritti civili, amministrazione della giustizia, ecc. All'inizio di questo secolo, al governo centrale competeva un

solo terzo della spesa pubblica globale, mentre il resto era di pertinenza degli altri livelli di governo. Da allora la tendenza si è capovolta. Questi indicatori verranno ripresi in esame e discussi in una prossima parte di questo studio. Li citiamo ora perché essi mostrano almeno come uno degli Stati più liberali e più decentrati non sia sfuggito al processo di accentramento e di nazionalizzazione (9) denunciato oggi dai sostenitori della «multinazionalizzazione dell'economia». In realtà nessun altro paese dispone oggi di una simile concentrazione di risorse materiali e umane in seno a quello che tuttora viene chiamato «l'esecutivo», come ai tempi di Montesquieu e di Jefferson.

Finora noi abbiamo considerato l'accentramento del potere all'interno degli Stati in una prospettiva verticale, che ci mostra il governo di uno Stato unitario o di uno Stato federale alle prese con le forze esterne. Dobbiamo anche constatare a qual punto teorie come quella della separazione dei tre poteri (o della dimensione orizzontale) siano in crisi in tutti gli Stati. Ovunque si constata che i due poteri «legislativo e giudiziario» si sono indeboliti a vantaggio dell'esecutivo o del governo (10), nel senso ristretto del termine. Anche su questo tema esiste una vasta letteratura. Negli Stati Uniti si parla dell'estensione se non dell'imperialismo della presidenza; in Francia la trasformazione delle istituzioni politiche nel 1958 non ha fatto che consacrare ufficialmente un mutamento (11) osservabile in tutti i paesi industrializzati.

Qui, a proposito del sistema internazionale, ci interessa constatare che quest'ultimo ha contribuito a rafforzare i poteri dell'esecutivo a danno dei due altri poteri «classici», accentuando così l'accentramento non soltanto nei confronti degli altri livelli di governo, ma anche nei confronti del giudiziario e del legislativo. Gli studi sulla presidenza degli Stati Uniti ci mostrano infatti come questa istituzione abbia potuto accrescere i suoi poteri basandosi sulle sue competenze di politica estera e di difesa. Più gli Stati Uniti vengono coinvolti, nonostante la loro tendenza a un certo isolazionismo, nel sistema internazionale, più la presidenza tende a rafforzarsi in termini di potere, di influenza e di prestigio. Non stupisce perciò che la presidenza, e soprattutto l'apparato burocratico che le sta intorno, siano sottoposti al tiro incrociato dei livelli di governo «inferiori» e delle altre due «branche del potere», soprattutto quando il sistema dà luogo ad abusi particolarmente vistosi.

Limitando il loro esame a determinati aspetti dei fattori esogeni sopra menzionati, fra i quali quello dell'interdipendenza crescente, molti autori prevedono al contrario la fine dello Stato nazionale, la moltiplicazione e la suddivisione delle responsabilità, la frammentazione del lealismo (*fragmenting loyalties*), ecc. James Rosenau parla di comuni-

tà orizzontali e verticali, interne ed esterne, con scavalcamenti reciproci tali che «il lealismo degli individui trascende sempre più i limiti degli Stati nei quali essi vivono» (12).

#### 4. *Chiusura dello spazio, nazionalismo e accentramento politico.*

Si può dunque scegliere di mettere l'accento sul fenomeno dell'interdipendenza e sui mutamenti avvenuti nello Stato-nazione classico, a causa di due cambiamenti dei quali tratteremo in un prossimo studio, e cioè l'emergere di certe regioni e il declino dell'efficacia dei governi centrali nella gestione di competenze che questi ultimi si sono venuti via via riservando. Da questo punto di vista l'attore Stato nazionale è sottoposto alle pressioni nascenti della base intraterritoriale, mentre resta avviluppato in un fascio di relazioni internazionali sempre più stretto.

D'altra parte non si sottolineerà mai abbastanza quanto i mezzi di difesa di uno Stato nazionale possano variare da un paese all'altro. E se è vero che nell'attuale contesto internazionale il potere decisionale di molti governi si va indebolendo nei confronti di fattori esogeni, per altri le cose sono assai diverse. Proprio nel caso dei governi che si sentono più minacciati (e la sensazione comporta evidentemente una presa di coscienza) emerge il nazionalismo più netto, accompagnato di solito dalla più ferma volontà di consolidare i propri poteri, specie nei rapporti con gli attori politici ed economici stranieri. «Il nazionalismo economico è dunque una risposta alle forze economiche del mercato, che creano una divisione internazionale del lavoro fra i grandi centri industriali e tecnologici e la periferia, costituita dalle industrie a basso contenuto tecnologico o dalla sola produzione di materie prime» (13).

Questo tipo di nazionalismo economico è in parte la conseguenza e il riflesso di una volontà politica precisa. Esso ha origine in determinati Stati della «periferia» che vogliono anch'essi approfittare dello sviluppo industriale, perseguendo la trasformazione sul posto di almeno una parte delle loro materie prime. Il loro obiettivo consiste anche nell'attenuare la dipendenza del paese nei confronti delle forze transnazionali, il che può ottenersi solo creando uno o più centri industriali più autonomi. È facile, lo sottolineiamo ancora, classificare come desueti o retrogradi, in nome delle leggi del mercato e dell'internazionalismo, i comportamenti che ne conseguono, mentre in molti casi si tratta di una reazione di difesa da parte di una comunità che si sente minacciata nella sua sopravvivenza come entità distinta.

Per convincersi che questo atteggiamento riposa su seri fondamenti è interessante analizzare le condizioni nelle quali avviene l'integrazione

di grandi insiemi economici. Chi integra? Come sono ripartiti i frutti dell'integrazione? Le disparità fra paesi si attenuano, ecc.? François Perroux, in uno studio che resta un classico del genere, ci ha mostrato quanto poco armonica possa essere la crescita quando gli attori economici siano di forze troppo ineguali, soprattutto se non esistono veri meccanismi di correzione o di ripartizione. Questi effetti disarmonici si manifestano al livello delle regioni (alcune possono essere emarginate mentre altre divengono dei centri di sviluppo), al livello delle attività (capacità industriale inutilizzata o sovrautilizzata), al livello dei gruppi sociali (manodopera favorita o sfavorita a seconda dell'appartenenza a questa o quella industria), ecc. Né il prezzo né il mercato operano la migliore allocazione di risorse dal punto di vista nazionale. Orbene, nessuna nazione accetta il *diktat* del prezzo e del mercato, nemmeno gli Stati Uniti, se consideriamo, per esempio, i loro rapporti con la Comunità economica europea.

In conseguenza di tutto ciò, lo Stato-nazione moderno è divenuto una sorta di compromesso fra le influenze del mercato e le esigenze politiche interne. I governi centrali tentano dunque di facilitare la creazione di strutture economiche e la pratica di politiche tali da garantire una produzione nazionale vantaggiosa per il paese, tenuto conto dei vincoli esterni e delle pressioni interne, esercitate, queste, dai gruppi sociali e, sempre più spesso, dalle regioni. Più l'integrazione economica è accettata, in quanto i suoi risultati siano giudicati equi dalle differenti parti, meno essa richiede l'intervento di un potere pubblico, e questo sia nel quadro di relazioni internazionali sia all'interno di uno Stato. Nell'insieme, tuttavia, alla domanda «chi integra?» si risponderà che è lo Stato o un'organizzazione che gli assomiglia.

Utilizzando il concetto di integrazione economica nell'ottica di Perroux (14), di fronte ai grandi insiemi economici, si arriva alla conclusione che è anzitutto necessario assicurare l'integrazione e la solidità interna dei vari paesi, in condizioni che sono sempre più difficili, a causa degli squilibri che esistono fra di essi nell'attuale sistema. L'integrazione nazionale sarà allora «la risultante di azioni contraddittorie: le azioni di disintegrazione dei sotto-insiemi (industrie, regioni, gruppi sociali) implicite in ogni crescita, e le azioni di integrazione decise dai pubblici poteri per mantenere la coesione nazionale. L'integrazione nazionale discende da un progetto collettivo». L'autore aggiunge più oltre: «E' il momento di non dimenticare che il libero scambio fra paesi di sviluppo industriale troppo diverso favorisce i più forti e che se non è accompagnato da politiche compensatrici, discrimina i più deboli o disintegra e indebolisce i più favoriti fra di essi» (15).

Se gli Stati così minacciati sono raggruppati in un insieme come il Mercato comune europeo, si può sperare che «lo spirito comunitario» sia un giorno sufficientemente sviluppato per stabilire meccanismi che permettano di elaborare le politiche «compensatrici» di cui parla Perroux, politiche che richiedono che si vada almeno in parte controcorrente rispetto al libero-scambismo. Simili politiche non sono comunque possibili senza un rafforzamento delle istituzioni centrali. D'altra parte, uno Stato abbandonato a se stesso, di fronte alla stessa minaccia, tenderà a ricorrere, una volta ancora, al rafforzamento dell'apparato statale. Questo ricorso si tradurrà in misure «nazionaliste» e nazionalizzanti, e accentuerà ulteriormente l'accentramento del potere nei confronti delle regioni che costituiscono il paese.

##### 5. Reazioni interne.

Più sopra, a proposito delle relazioni fra Stati, abbiamo constatato quanto queste potessero essere ineguali, date le enormi differenze che li contraddistinguono in termini di potere politico ed economico. Se ora scendiamo a un livello inferiore, all'interno dei paesi in questione, constatiamo che, in gradi diversi, vi sono elementi di squilibrio che, fatte salve le proporzioni, producono gli stessi effetti. In parecchi Stati federali occidentali (fra cui il Canada), nonostante essi appartengano al novero dei paesi sviluppati, si osservano disparità economiche fra le regioni; si parla di relazioni fra il centro e la periferia, di regioni centrali, di spostamento dell'asse dello sviluppo economico a favore di uno o più nuovi centri. Alcuni autori si spingono fino a parlare di colonialismo interno (16).

Bisogna tuttavia osservare che le reazioni interne contro il governo centrale non sono necessariamente una caratteristica delle regioni più povere. A questo proposito, il caso del Biafra nello Stato federale della Nigeria, dell'Ucraina in URSS, della Slovenia e della Croazia in Jugoslavia, sembrano indicare il contrario. Bisognerebbe tentare di gettare più luce sulle forze che sostengono i movimenti che si oppongono all'accentramento del potere, sia in generale sia in particolare in certi Stati federali. Questi movimenti possono spingersi fino ad esigere la separazione o almeno una ristrutturazione radicale dello Stato nel cui quadro si sentono minacciati.

E' certo che quasi ovunque si osservano reazioni contro l'accentramento politico. Queste reazioni assumono aspetti diversi, come i movimenti regionalisti in Francia, in Belgio, in Gran Bretagna o in Spagna. In Africa si qualificherebbero spesso erroneamente come tribali

movimenti che cercano di correggere il carattere arbitrario dei confini coloniali. Altrove sono le minoranze etniche a ribellarsi. Questa opposizione può combattere contro aspetti particolari dell'accentramento, come, ad esempio, la burocratizzazione crescente, magari alleandosi con una «rivolta dei cittadini che pagano le tasse», come negli Stati Uniti.

Ovunque si osservano reazioni che, se fossero sincronizzate e «orchestrate», potrebbero costituire una temibile forza contro i governi centrali. Una internazionale di questo tipo non può evidentemente nascere, data la varietà delle esigenze formulate, che hanno sì come nemico comune il «governo centrale», ma un governo centrale che non è mondiale.

In tal modo lo stesso sistema internazionale costituisce un considerevole freno per questi movimenti, nella misura in cui essi vorrebbero rimetterlo in discussione, per esempio creando Stati nuovi a partire da Stati riconosciuti da diverso tempo. Il sistema internazionale, tranne che all'epoca della decolonizzazione, sembra restio ad andare in questa direzione, anche quando certe grandi potenze considererebbero di loro interesse ridisegnare la mappa del mondo. Il diritto internazionale pubblico consacra questo stato di fatto (*status quo*), non riconoscendo che un solo governo legittimato a parlare in nome di ogni Stato membro della comunità internazionale. Perfino negli Stati federali a forte decentramento i «governi intermedi» devono, in un modo o in un altro, tener conto dell'«ombrello federale».

Ritornando al sistema economico internazionale, abbiamo visto sopra come gli Stati si sforzino di rafforzare il loro apparato e dunque i poteri del governo centrale, allo scopo di meglio proteggersi. Lo stesso argomento potrebbe essere invocato dai governi intermedi di fronte a una duplice minaccia, quella proveniente dall'esterno e quella incarnata da un governo centrale che non risponda, o non risponda abbastanza, alle loro esigenze. A loro volta tali governi, provinciali o altri, potrebbero essere indotti a procedere a un accentramento di potere, scontrandosi così frontalmente con il governo nazionale. Finché questo duello non tocca l'ordine internazionale, così come lo intendono soprattutto le grandi potenze più direttamente interessate, sarà considerato come una questione interna e, in ultima istanza, ancora una volta di competenza del governo nazionale. Seguendo questo ragionamento fino in fondo, sul piano del diritto quest'ultimo risulta ogni volta vincitore.

In realtà le cose sono molto più complesse, anche se questo schema mantiene una certa validità. Il diritto si evolve, lascia spiragli aperti, gli Stati stessi si trasformano, non esiste un ordine internazionale immutabile. Nel corso della storia la carta del mondo è stata incessante-

mente alterata, sulla base dei rapporti di forza, ma la preoccupazione di mantenere l'ordine attuale deriva soprattutto dalla cura dei governi nel proteggersi contro gli sconvolgimenti esterni ed interni che li riguardano più direttamente.

Se si aggiungono queste considerazioni, che hanno a che fare col sistema internazionale, agli altri elementi, analizzati più sopra, sembra che le regioni, le province e altre entità politiche, si trovino in una situazione difficile quando si impegnino a fondo nella lotta per la difesa della loro autonomia politica. Quest'ultima può tuttavia rivelarsi legittima e possibile, anche se dovesse condurre alla creazione di un nuovo Stato sovrano. Ciò dipende da una quantità di variabili che non possiamo esaminare qui, sia di ordine interno sia di ordine esterno. Sono variabili che dipendono dal potere della comunità che chiede (risorse materiali ed umane, posizione geografica, ecc.), dalla sua coesione sociale e politica, dall'intensità della sua motivazione, dalla sua capacità di trovare appoggi nelle altre parti del paese e all'estero, ecc. Quella che qui va sottolineata è l'importanza essenziale di un arrangiamento pacifico, che non tocchi più di tanto le altre regioni del paese oggetto di questa trasformazione e, di conseguenza, il sistema internazionale medesimo.

Quanto al governo centrale di uno Stato federale, finché non si trovi di fronte a rivendicazioni che tocchino i suoi poteri, può mettere l'accento sulla cooperazione, il decentramento amministrativo e altre soluzioni più o meno efficaci. Se invece sente che sono minacciati i suoi poteri essenziali, sarà spinto a utilizzare mezzi coercitivi in un crescendo di misure preventive e repressive. E queste, a loro volta, possono condurre a uno scontro diretto, o a un'esplosione del paese, che questa volta coinvolgerà il sistema internazionale in ben altro modo e in condizioni sovente più sfavorevoli per tutte le parti più o meno direttamente interessate.

E' ovvio che gli Stati federali moderni (giacché è di questi che si parla in questo studio) si sforzino di evitare conflitti che possano degenerare in modo così disastroso. Tuttavia, se le esigenze di una comunità risultano particolarmente sostenute nel tempo e nello spazio, saranno costretti, presto o tardi, a procedere a cospicui rimaneggiamenti delle loro strutture. E, a meno di procedere come è stato fatto nei confronti delle rivendicazioni dell'Ucraina o del Biafra, non si potrà fare a meno di discutere il problema della divisione dei poteri. Ma fin dove può spingersi su questa via lo Stato federale, come è stato finora concepito?

- (1) Cfr. Harold Laski in *New Republic*, maggio 1939.
- (2) Si vedano in particolare il Nuovo partito democratico in Canada e i social-democratici nella Repubblica Federale Tedesca.
- (3) Harold Laski, *A Grammar of Politics*, Londra 1930. Si veda anche William Ebenstein, *Today's Isms, communism, fascism, capitalism, socialism*, New York, Prentice-Hall, 1973, cap. 3.
- (4) Si vedano in particolare *The Foundation of Sovereignty and Other Essays*, New Haven, 1921 e Jacques Maritain, «The Concept of Sovereignty», in *American Political Science Review*, giugno 1950, pp. 343-357.
- (5) Su questo tema esiste negli Stati Uniti una letteratura assai abbondante. A solo titolo di esempio e fra moltissimi altri scritti si veda il nostro *La Présidence moderne aux Etats-Unis, personnalité et institutionnalisation*, cap. I, «Quelques variables et constantes dans le choix des conseillers présidentiels», Montréal, Presses de l'Université du Québec, 1974.
- (6) Peter Evans, *National Autonomy and Economic Development. Critical Perspectives on Multinational Corporations in Poor Countries*.
- (7) Si può citare a questo proposito una vastissima letteratura consacrata al neo-colonialismo, alle relazioni fra il centro e la periferia, all'imperialismo, ecc. (cfr. in particolare Harry Magdoff, Paul Baran, Gunder Frank, ecc.) che si applica anche alle relazioni con il Terzo mondo.
- (8) H. Kaiser, «Transnational Relations and the Democratic Process», in *International Organization*, vol. XXV, n. 3, 1971, p. 370.
- (9) Con nazionalizzazione noi non intendiamo qui collettivizzazione dei mezzi di produzione, situazione che del resto negli Stati Uniti è quasi del tutto inesistente.
- (10) Quando parliamo di governo centrale nel senso più generale del termine, questo comprende le istituzioni legislative, giudiziarie ed esecutive.
- (11) Il celebre discorso di Charles de Gaulle a Bayeux (1945) esprime in modo rigoroso la necessità di un rafforzamento dell'esecutivo. Questa preoccupazione si rispecchia nella Costituzione della V Repubblica del 1958.
- (12) James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londra, Frances Pinter, 1980.
- (13) R. Gilpin, «Integration and Disintegration on the North American Continent», in *International Organization*, vol. XXVIII, n. 4, 1974, p. 265.
- (14) François Perroux, *L'Europe sans visages*, Parigi, Presses universitaires de France, 1958, in particolare il VI capitolo «Intégration économique, qui intègre? Au bénéfice de qui s'opère l'intégration?».
- (15) François Perroux, *op. cit.*, pp. 633 e 646.
- (16) Per una discussione di queste teorie e un'analisi empirica si veda soprattutto Michael Hechter, *International Colonialism*, Berkeley, University of California Press, 1977. Uno dei fondatori del RIN (*Rassemblement pour l'indépendance nationale*) ha descritto la situazione del Québec come quella di una colonia all'interno del Canada. Si veda la sua opera: André D'Allemagne, *Le colonialisme au Québec*, Montréal, Les Editions RB, 1966. Pierre Vallières, parlando dei cittadini francofoni in Canada, in *Nègres blanc d'Amérique*, li considera anch'egli da questo punto di vista, ma lo schema d'analisi è marxista.

## Il federalismo nella storia del pensiero

### GIUSEPPE ANTONIO BORGESSE

Giuseppe Antonio Borgese (1882-1952), italiano di nascita, era un professore di letteratura presso l'Università di Chicago ed è stato un autorevole fautore del governo mondiale globale. Nel 1945, egli diede vita alla Commissione per elaborare una costituzione mondiale, a cui aderirono Robert M. Hutchins, Mortimer Adler, Richard McKeon, Reinhold Niebuhr, Rexford Tugwell e altri importanti docenti americani ed emigrati politici. Egli diede un contributo alla redazione della bozza che poi divenne il Progetto preliminare di una costituzione mondiale, elaborato dalla Commissione di Chicago (1948). Fu editore e direttore di *Common Cause* (1947-1951), il giornale della Commissione — allora il più importante e informato giornale del Movimento dei federalisti mondiali. Iniziò la sua attività politica nel World Movement for World Federal Government (che poi divenne World Association of World Federalists), sostenendo al Congresso di Stoccolma del 1949 un approccio costituzionale, ma opponendosi alla proposta ufficiosa, più rivoluzionaria, di una Convenzione dei popoli, caldeggiata dal parlamentare inglese Henry Osborne. Borgese diede un contributo sostanziale ad un'analisi dell'idea moderna di giustizia, che costituisse la base per un ordine legale mondiale accettabile sia per i capitalisti che per i comunisti e per il blocco emergente dei paesi coloniali. «La pace e la giustizia si affermano o precipitano insieme», era uno dei suoi grandi principî, che egli proclamò nel Preambolo del Progetto preliminare. Un altro suo principio, che richiamava l'imperativo kantiano, era: «Il governo mondiale è necessario, dunque è possibile».

Borgese aveva una profonda fiducia nella democrazia, propria di un uomo che aveva lottato tutta la vita contro il fascismo, e, dopo la vittoria degli Alleati sul fascismo, sul nazismo e sul militarismo giapponese, egli credette che l'umanità fosse pronta per la democrazia mondiale. La sua conoscenza della letteratura mondiale, l'esperienza delle due

guerre e la sua presenza all'Università di Chicago, quando furono condotti i primi studi sull'energia atomica, lo convinsero che la guerra poteva e doveva essere abolita, e che un governo mondiale democratico e dotato di pieni e reali poteri per raggiungere la pace e la giustizia era storicamente necessario e politicamente possibile. Egli definì il Progetto preliminare per una costituzione mondiale una «proposta fatta alla storia...un mito, intendendo per mito ciò che, incarnando la fede e la speranza della propria era, è mediatore tra l'ideale e il reale, e spinge la mente all'azione».

Tutto il suo insegnamento, i suoi scritti poetici e l'attività politica che condusse verso la fine della sua vita mirarono a dimostrare che la creazione del governo mondiale globale, il solo che, a suo giudizio, poteva abolire effettivamente la guerra, era una direttiva praticabile di politica estera per tutti gli Stati alla metà del XX secolo. Egli giudicò la «guerra fredda» come una disputa sul significato essenziale della giustizia, sulla quale il governo mondiale, inevitabile e necessario, sarebbe stato basato. Borgese fu un vivace antagonista di Grenville Clark, il principale sostenitore del governo mondiale parziale (con poteri limitati al mantenimento della sicurezza internazionale), che il nostro autore definì uno «Stato di polizia mondiale, impossibile da istituire quanto nefasto se fosse stato attuabile»; fu inoltre un avversario di Reinhold Niebuhr, che presto si dissociò dalla Commissione e divenne il più influente difensore della politica statunitense di contenimento del comunismo. Niebuhr polemizzò, e lo fece con correttezza, contro il governo mondiale su alcuni giornali, come Foreign Affairs, sulla base della considerazione che esso presumeva l'esistenza di una comunità mondiale e non teneva conto del fatto che la natura umana è imperfetta, e Borgese gli sferrò un attacco personale, definendolo «una malalingua...fautore della guerra, anche se non del tutto guerrafondaio». Queste parole danno l'idea della personalità di Borgese, una personalità passionale, combattiva, polemica e spassionata.

Borgese oltraggiava, seccava, deliziava e offriva insegnamenti ai suoi lettori e ai suoi studenti. Di lui come insegnante a Chicago è stato detto: «Egli appare ai suoi studenti americani come una specie di condottiero benefico, che, senza volerlo, all'inizio li sbigottisce con i suoi modi stravaganti e la sua retorica appassionata, ma che presto si guadagna il loro profondo affetto e la loro gratitudine». Egli stimolava la gente: di tutti i sostenitori del governo mondiale del suo tempo, probabilmente solo Einstein, che usava metodi più moderati, ebbe un'influenza maggiore.

Il nostro autore nacque nel 1882 a Polizzi Generosa, un villaggio

al centro della Sicilia. Il padre Antonio, un avvocato di provincia e un umanista, avvicinò il figlio alla poesia latina e alla letteratura classica. Giuseppe frequentò la scuola a Palermo e in seguito si iscrisse all'Università di Firenze, dove si laureò nel 1903. Sulla sua tesi di laurea, Storia della critica romantica in Italia, esercitò un grande influsso Benedetto Croce, che la fece pubblicare su La Critica (1904). Essa ebbe subito successo: fu definita «un capolavoro di analisi, di interpretazione e di esposizione» e fu spesso ristampata. Negli anni successivi Borgese fece tirocinio sia come critico letterario sia come scrittore a Napoli, Berlino e Torino. Si allontanò dal nazionalismo reazionario di Gabriele D'Annunzio, di cui fu seguace per un breve periodo, per aderire al liberalismo democratico nel 1909; in seguito insegnò letteratura tedesca presso l'Università di Roma (1910-1917) e di Milano (1917-1925) e continuò ad insegnare estetica e storia della critica in quest'ultima città dal 1926 al 1931. Nel corso di questi trent'anni sviluppò una teoria estetica radicalmente diversa da quella di Croce. Un'opera d'arte, secondo la sua Poetica della unità (1934), non è frutto di un'ispirazione primitiva e inconsapevole, ma è parte di un tutto organico, condiviso da ogni artista, che egli chiamò «Bibbia dell'umanità».

Durante la prima guerra mondiale, nel 1917, Borgese fu alla guida del Press and Propaganda Bureau of Italy, e l'anno successivo diresse la sezione italiana della delegazione interalleata a Londra. Più tardi scrisse: «Ho svolto ogni azione possibile in favore di un'Europa unita e democratica, in linea con i propositi di Wilson». Nel corso di questi anni Borgese scrisse una serie di articoli e libri, fra cui sono da segnalare, per la favorevole accoglienza ricevuta, il suo primo romanzo, Rubè (1921) e la raccolta di racconti brevi Pellegrino appassionato (1933), che egli definì «il più caro dei miei lavori creativi».

Nel 1931, quando Mussolini richiese a tutti i professori italiani il giuramento di fedeltà allo Stato fascista, Borgese si trovava presso l'Università di California come visiting professor e non ritornò in Italia. «Andai in esilio, egli spiegò, quando ciò fu inevitabile e necessario». «Il fascismo voleva fagocitare ogni cosa...Io non volevo essere fagocitato e non volevo permettere che la mia coscienza lo fosse». Più tardi egli scrisse una lettera aperta a Mussolini: «Il mio domicilio può essere solo là dove sia permesso a uno scrittore di essere veramente tale, ...dove esista la libertà indispensabile sia per la vita intellettuale sia per l'affermazione della giustizia». Dopo aver viaggiato parecchi anni durante la «grande depressione», per motivi di studio, nel 1936 Borgese fu invitato all'Università di Chicago. Nel 1938 divenne cittadino americano, perfezionò l'inglese «per dargli un accento romano», come

disse il collega antropologo Robert Redfield, e successivamente sposò Elizabeth Veronica Mann, la figlia più giovane di Thomas Mann. Ella divenne autonomamente una attiva sostenitrice del governo mondiale e negli ultimi anni ha dato un sostanziale contributo alla «Legge dei mari».

Il percorso intellettuale di Borgese verso l'idea del governo mondiale si può così riassumere: pubblicò in inglese Goliath: The March of Fascism (1937), una storia critica di quell'epoca citata ancora oggi. Dopo la crisi di Monaco riunì Thomas Mann, Lewis Mumford, Herbert Agar, Reinhold Niebuhr e altri in quello che egli denominò un «consiglio di saggi», al fine di redigere un manifesto politico per la democrazia mondiale come sbocco della guerra, The City of Man (1940). Questo «consiglio» è stato in un certo senso precursore della successiva Committee to Frame a World Constitution. Nel 1943 Borgese ampliò lo stesso tema in Common Cause, titolo che fu ripreso per il giornale della Commissione. Due anni più tardi, dopo lo scoppio della bomba atomica, egli persuase il cancelliere Hutchins, convinto da allora che non ci sarebbe dovuta essere mai più un'altra guerra, a dare il suo appoggio alla Commissione. «Il coraggio intellettuale che ha rotto l'atomo», scrissero Borgese e McKeon, «dovrebbe essere mobilitato, in questa università, per unire il mondo».

In seguito, la Commissione di Chicago, in una Convenzione che assunse il compito di elaborare la costituzione mondiale, tenne tredici incontri fino alla metà del 1947. Essa discusse attentamente cinque progetti di costituzione mondiale, produsse 4.500 pagine di documenti — i World Federalist Papers, una splendida collezione (ora disponibile su microfilm presso la biblioteca Regenstein dell'Università di Chicago) contenente riflessioni profonde sul problema fondamentale dell'epoca — e avviò le pubblicazioni del giornale Common Cause. I World Federalist Papers e Common Cause sono certamente un valido punto di partenza per coloro che vogliono affrontare il problema del governo mondiale. Borgese e altri della Commissione furono allarmati dall'improvvisa rottura dell'alleanza russo-americana nata in tempo di guerra e dall'annuncio della politica di contenimento, polemizzarono sull'opposizione di Henry Wallace alla nuova politica di Truman, tentarono di dirigere l'esiguo ma combattivo Movimento federalista mondiale di allora, e si trovarono senza sostegno dopo l'inizio della guerra di Corea. Con la pubblicazione del penultimo numero di Common Cause (giugno 1951), si aprì un periodo difficile, dopo che Borgese annunciò la soppressione del giornale: «Secondo l'opinione prevalente, il dato di fatto più importante è che ci sono due mondi. Essi possono combatte-

re fino in fondo oppure arrivare a un compromesso o a una tregua, ma non possono unirsi sotto il segno della pace». In quello stesso mese si tenne a Roma un incontro annuale del World Movement for World Federal Government, patrocinato dal Ministro degli Esteri italiano conte Carlo Sforza e a cui rivolse un discorso il papa Pio XII. Ma l'organizzazione conservatrice americana United World Federalists, si rifiutò di partecipare se fossero stati ammessi, anche come osservatori, i Partigiani della pace comunisti, e il Movimento per l'unione mondiale si divise sul problema del comunismo come si erano divise le nazioni. Borgese e sua moglie decisero addirittura di disertare l'incontro e ritornarono a Milano. L'anno successivo, a Firenze, il poeta e profeta della repubblica mondiale, stanco e deluso, morì. Ci rimangono quaranta libri, il suo testamento per l'umanità.

\* \* \*

#### UN SOLO MONDO E SETTE PROBLEMI \*

L'idea di uno Stato mondiale, predicata da poeti e profeti nel corso dei secoli, ha ricevuto consensi senza precedenti dall'opinione pubblica occidentale dopo il 6 agosto 1945, la data di Hiroshima. L'impulso maggiore è stato dato dalla paura della guerra atomica... Perciò, in generale, il movimento per la fondazione di uno Stato mondiale ha prevalentemente mirato alla creazione di una organizzazione internazionale o sovranazionale atta a garantire la nostra sicurezza.

... Se l'idea di una autorità mondiale per il controllo atomico senza alcun peso politico è una chimera, non lo è di meno il progetto di far funzionare l'ONU attraverso un'assemblea legislativa eletta dal popolo, nella quale l'ostacolo del veto sovietico possa essere superato da una nostra schiacciante maggioranza ottenuta attraverso manipolazioni.

In contrapposizione a questi deludenti palliativi, possiamo facilmente credere che un vero governo federale mondiale sia necessario e sia dunque possibile. Tuttavia, più siamo soddisfatti di una dichiarazione di fede così astratta e generica, più è probabile che la propaganda per il

\* Da *Common Cause*, 1, Luglio 1947.

governo mondiale di per sé vada incontro a risposte sempre più deludenti, con il probabile risultato che essa acquisterebbe tra di noi il significato di una lusinga basata su false speranze e creerebbe negli altri un intricato di pugnaci sospetti.

Perciò, se l'idea del governo mondiale non deve essere screditata per una intera generazione, [abbiamo] il dovere di riflettere intensamente, cioè di affrontare correttamente questa idea e attestare la sua validità in termini chiari e organici. Se un simile tentativo fallisse, sarebbe vantaggioso capire e confessare candidamente che il governo mondiale, nelle attuali circostanze o in quelle prevedibili, è un pio desiderio, o un «mito» — e trarne le conseguenze.

Lo scopo politico di una costituzione mondiale, da sottoporre all'opinione pubblica di tutto il mondo, non deve spaventare o «ingannare» nessuno. I suoi fini e le sue conseguenze dovrebbero suscitare l'approvazione della maggioranza del genere umano, che, con convinzione, induca tutti a comprendere che la pace, attraverso la giustizia e un'autorità mondiale, è una proposta accettabile e desiderabile per ognuno.

Ma, nel momento in cui, dalla confortante sfera di una generica propaganda, arriviamo a formulare programmi specifici, prendiamo coscienza di quanto sia ripido il percorso. Il problema che deve affrontare chiunque progetti una costituzione mondiale è complesso. I suoi sette aspetti fondamentali, diversi anche se collegati, sono i seguenti.

#### *Il problema razziale.*

Se tutte le razze umane dovessero essere rappresentate nel governo mondiale in rapporto alla quantità dei loro appartenenti, la maggioranza assoluta spetterebbe all'insieme dei gruppi dell'Estremo Oriente. In tale caso il governo mondiale non si accorderebbe con la realtà attuale. E' concepibile un sistema equo ed accettabile di rappresentanza ponderata? Su quali principi deve basarsi?

Può essere trovata una via di mezzo sulla base della quale ai popoli parlanti l'inglese (approssimativamente un decimo della popolazione della Terra) non sia assegnata una falsa maggioranza...e nello stesso tempo essi non siano sottomessi a gruppi che hanno una minore esperienza nel governo rappresentativo?

#### *Il problema nazionale.*

Se il nazionalismo è, come in effetti è, l'ostacolo principale sulla via verso lo Stato mondiale, e se gli Stati nazionali esistenti sono, co-

me in effetti sono, il focolaio delle passioni nazionalistiche, i rappresentanti di un governo sovranazionale possono essere eletti o scelti dagli attuali Stati nazionali e sedere insieme in assemblee e Consigli di cui fanno parte giganti e nani, Russi e Nicaraguensi? L'alternativa è l'elezione di rappresentanti di unità politiche di recente formazione (le regioni). Ciò potrebbe sembrare utopistico. Ma lo è davvero? Se fosse adottata l'alternativa regionale, come bisognerebbe ridisegnare la mappa del mondo...?

#### *Il problema economico.*

Nel capitalismo occidentale sono penetrati elementi di socialismo così come nel comunismo sovietico sono penetrati elementi di capitalismo. Ma un abisso troppo ampio separa i due sistemi perché si possa gettare un ponte fra di loro. Si può progettare una costituzione mondiale le cui leggi permettano ai due opposti sistemi di convivere pacificamente o di evolvere senza reciproci interventi aggressivi? Se questa possibilità esiste, dovrebbe essere esaminata dettagliatamente e in concreto.

#### *Il problema ideologico.*

Il linguaggio della democrazia è universale; ma la pratica della democrazia — che noi normalmente identifichiamo con il sistema parlamentare — è ristretta ad aree relativamente limitate. Si può progettare una costituzione mondiale nella quale il linguaggio universale della democrazia non rimanga un *flatus vocis* a meno che il governo mondiale non sia gravato dal compito impossibile di introdurre i nostri usi parlamentari ad esempio nell'Arabia Saudita o ad Haiti? Se questa possibilità esiste, si dovrebbe renderla manifesta senza ambiguità — e con proposte accettabili.

#### *Il problema istituzionale.*

Il potere legislativo del governo mondiale dovrebbe essere così predominante come si suppone che sia nelle democrazie occidentali? In ogni caso, l'assemblea legislativa mondiale dovrebbe essere unicamerale, bicamerale o pluricamerale? Il sistema elettorale dovrebbe essere uninominale o proporzionale? Dovrebbero essere ammesse rappresentanze sindacali o corporative? O quale altro progetto si potrebbe elaborare per evitare che uno Stato mondiale sia dominato da gruppi di pres-

sione mondiali dietro lo schermo altisonante del «Parlamento dell'Uomo» di Tennyson? Sulla base di quali principi dovrebbero essere imposte le tasse federali? E come dovrebbero essere riscosse? Ci dovrebbe essere un Ente per la pianificazione e con quali poteri? Si dovrebbero creare un'area federale o un distretto? Dove? E una valuta federale? Bisognerebbe stabilire pesi e misure *standard*? Una lingua ufficiale? E quale? Il potere giudiziario dovrebbe essere investito di un'autorità maggiore o minore di quella della Corte suprema degli Stati Uniti? E il potere esecutivo dovrebbe essere più forte o più debole rispetto a quello degli USA? Se del potere esecutivo è investita una Commissione, come possiamo prevedere che esso avrà unità e prestigio? Ma se esso è nelle mani di una sola persona, come possiamo essere abbastanza sicuri che il Presidente mondiale sarà un capo, ma non un despota o un «uomo di paglia»? Questa è una rapida e incompleta esemplificazione delle questioni istituzionali.

#### *Il problema etico-politico.*

Supponendo che il mondo, in genere, non sia assolutamente interessato a sottoscrivere una polizza d'assicurazione contro una guerra atomica senza incassare premi adeguati, quali premi sono richiesti e quali sono disponibili? In altri termini, quale Carta dei diritti umani deve contenere la costituzione mondiale? E questa Carta dei diritti dovrebbe essere concepita come un ampliamento o una restrizione della Carta atlantica e delle «Quattro libertà». Delle «Quattro libertà», la più urgente per noi è la libertà dalla paura, che ha come obiettivi immediati la pace e la sicurezza, mentre quelle essenziali per il mondo esterno sono la libertà dal bisogno e la libertà dalla vergogna, ossia dal senso di inferiorità legato a problemi di razza o di casta. Senza queste due ultime, la pace e la sicurezza hanno uno scarso significato per la stragrande maggioranza del genere umano.

I nostri padri fondatori hanno potuto trascurare il problema dell'inferiorità razziale per tre o più generazioni. Essi pensavano — correttamente, nel quadro di una società poco estesa e in espansione — che il problema economico potesse essere affrontato adeguatamente dalla libera azione reciproca di iniziative concorrenziali; perciò la Carta dei diritti ha un contenuto esclusivamente politico.

La struttura di una società globale e le caratteristiche dell'età in cui viviamo sono molto differenti. Una Carta dei diritti mondiale dovrebbe necessariamente basarsi in larga misura sulle libertà razziali e sui diritti economici, col dovere complementare di astenersi dalla guerra. La de-

mocrazia non dovrebbe essere più un meccanismo che difende gli individui dalle ingerenze dello Stato, ma dovrebbe tutelarli assumendosi il compito di pianificare e realizzare il benessere attraverso l'intervento attivo dello Stato mondiale.

Può una simile Carta mondiale dei diritti essere progettata? Può essere messa in pratica senza, non solo limitare le sovranità nazionali, ma anche ridurre drasticamente le libertà individuali e nazionali? Non intaccherebbe il principio di autodeterminazione in questioni, ad esempio, di immigrazione e di tariffe?

Questo è il dissidio cruciale fra «massimalisti», che mirano all'affermazione della giustizia in uno Stato mondiale come fondamento della pace, e i «minimalisti», che vogliono un mondo basato sulla sicurezza e avviato progressivamente verso una doverosa affermazione della giustizia.

#### *Il problema militare.*

Supponendo che possa essere raggiunto un livello al quale il nostro bisogno di sicurezza e la domanda di sviluppo degli altri popoli (diversamente chiamato «giustizia») trovino un punto d'incontro, quali mezzi tecnici e legali dovrebbero e possono essere approntati affinché sia assicurato il monopolio e il controllo delle armi distruttive da parte dello Stato mondiale? Questa è la principale questione che divide gli scienziati atomici dai costituzionalisti mondiali. I primi — insieme a quegli uomini politici...che sono diventati sostenitori del loro pensiero — premono per un controllo internazionale delle armi atomiche come primo passo preliminare dall'attuale situazione di anarchia fra gli Stati a uno Stato mondiale sovranazionale. I costituzionalisti mondiali ritengono invece che il controllo delle armi atomiche a tutti i livelli possa essere realizzato solo dallo Stato mondiale e sia la somma manifestazione del suo potere, non la premessa o il mezzo che ne permetterebbe la creazione.

Se fosse disponibile un progetto plausibile di Stato mondiale, si potrebbe con qualche speranza prevedere che tutti coloro che si dichiarano «neutrali» lo appoggerebbero. Questi...sono disarmati e quasi del tutto privi di risorse e nondimeno costituiscono i quattro quinti del genere umano. Le maggiori difficoltà riguardano l'altro quinto, o, più precisamente, riguardano Russia e America, i due giganti sovrani... Una misera — e subito ritrattata — promessa, come la Carta atlantica, non è rimasta senza conseguenze sul corso degli eventi. Si può sperare che

una promessa migliore — e che non sia ritrattata — sarebbe uno strumento molto valido per il mantenimento e il progresso verso la pace, o comunque per porre le fondamenta di una Casa dell'Uomo che sia vivibile, quando usciremo dalle rovine della nostra era.

#### STRUTTURA DI UNA COSTITUZIONE\*

Una costituzione, ogni costituzione, rappresenta tre cose in una. E' un manifesto o una proclamazione di principî. E' un organismo politico. E' un meccanismo giuridico.

In quanto manifesto o proclamazione di principî — quindi in quanto teoria — il progetto preliminare che oggi sottoponiamo alla pubblica e comune valutazione è basato su una convinzione fondamentale, che si articola in quattro punti:

- a) la guerra deve e può essere messa fuori legge e la pace può e deve essere realizzata universalmente;
- b) il governo mondiale è l'unica alternativa alla distruzione del mondo;
- c) «il governo mondiale è necessario, perciò è possibile»;
- d) la premessa del governo mondiale e della pace è la giustizia.

La giustizia, a sua volta, è un'idea eterna ed universale, le cui manifestazioni storiche e le cui esigenze hanno assunto caratteristiche via via diverse a seconda delle epoche.

Le richieste di giustizia che emergono nella nostra epoca presentano due aspetti essenziali. Uno è l'aspetto sociale ed economico, nel senso che ogni dichiarazione dei diritti (e dei doveri) civili e politici individuali deve essere completata e resa efficace attraverso un'adeguata dichiarazione dei diritti (e dei doveri) economici. L'altro aspetto, ugualmente molto importante, è quello razziale, nel senso che ogni barriera di questo genere deve essere abbattuta e deve affermarsi, con un atto di volontà, la razza umana civilizzata, una sola razza, al di sopra e al di là di qualsiasi distinzione tribale tra popoli eletti e schiavi, tra razze superiori e derelitti...

In quanto il progetto è un organismo, cioè un sistema di leggi co-

\* Da *Common Cause*, 1, marzo 1948.

stituzionali, i suoi organi e le sue funzioni sono stati ispirati da un insieme di convinzioni sul *trend* e sulle necessità dell'evoluzione storica nella fase di cui noi siamo testimoni... Si ritiene (ed è un'opinione sostenuta oggi praticamente a tutti i livelli di pensiero e di progettazione politica) che il cosiddetto Stato-nazione sia per definizione e per sua natura il nemico e l'antagonista dello Stato mondiale... Dunque, se una costituzione mondiale vuole essere accettabile e nello stesso tempo realizzabile, essa deve mantenersi nel giusto mezzo, prevedendo la sopravvivenza degli Stati esistenti (in una struttura che garantisca delle iniziative e una autorità locali), privati, però, delle funzioni e dei poteri che sono fondamentali per il governo mondiale e che non possono essere affidati a entità portate per natura e per tradizione a distruggere, se ne avessero l'opportunità, qualsiasi unione mondiale (come hanno distrutto la Società delle Nazioni e quasi paralizzato l'ONU). Gli autori del progetto preliminare hanno ritenuto che una via di mezzo potrebbe consistere in un sistema elettorale fondato su nove collegi regionali...

Il secondo postulato che sembra essere molto importante per una costituzione mondiale in quanto organismo si riferisce alla democrazia, al sistema rappresentativo e al ruolo dell'esecutivo al loro interno... Per evitare pericoli come una paralisi del sistema parlamentare e l'usurpazione del potere da parte dei «capi», l'esecutivo dovrebbe essere responsabile, ma forte; o meglio, dovrebbe essere forte, ma responsabile e soggetto, nell'esercizio di un legittimo e ampio potere, a controlli e freni, la cui elusione dovrebbe essere impedita da uno stabile equilibrio nella struttura — elettorale, legislativa, giudiziaria, militare — dello Stato mondiale... Ovviamente, i provvedimenti relativi al meccanismo giudiziario e procedurale (quote di rappresentanza, dimensione delle maggioranze, numero e permanenza in carica dei funzionari, veti, emendamenti, ecc.) in una costituzione mondiale, in ogni costituzione, sono gli argomenti più aperti al dibattito e a soluzioni alternative e cambiamenti.

#### Da *FOUNDATIONS OF THE WORLD REPUBLIC* \*

Non esiste una comunità mondiale, dunque non può esistere un go-

\* Chicago, University of Chicago Press, 1953.

verno mondiale. Se ciò fosse vero, il problema del governo mondiale sarebbe risolto ora e per sempre. Nell'epoca attuale esso è impossibile perché non esiste una comunità mondiale; ma, se sorgesse una comunità mondiale del tutto in grado di gestirsi, un governo, nel senso comune del termine, sarebbe superfluo. La fratellanza fra gli uomini, basata sulla giustizia e sulla libertà, renderebbe inutili giudici e sceriffi.

La storia, se la si esamina correttamente, non insegna che un governo, uno Stato, sorgono quando la corrispondente comunità è del tutto formata. Essa insegna, invece, che un governo, uno Stato, si incontrano a metà strada con i bisogni di una comunità in formazione, che essi nascono nel momento critico in cui una comunità *in fieri* richiede un modello, l'impronta della legge per plasmare la sua ulteriore maturazione (p. 25).

\* \* \*

L'età delle nazioni è davvero superata, ma le nazioni sopravvivono: è questa una contraddizione in termini che si può capire non appena richiamiamo alla memoria analoghi processi di evoluzione di altri organismi sociali, come la famiglia o la città. L'era del matriarcato e del patriarcato è scomparsa, ma la famiglia è rimasta. E' scomparsa la città-Stato come sede del potere su uno spazio sovraffollato che i cittadini sovrani abbracciavano completamente con lo sguardo; ma questo declino non ha implicato l'estinzione della città, nonostante il suo ruolo si sia ridotto a quello di municipalità (p. 71).

\* \* \*

«Le idee dei massimalisti (ha scritto un critico) hanno un valido fondamento, penso, quando affermano che la maggior parte dei popoli del mondo non accetterà alcun governo mondiale se non è convinta che esso sosterrà le sue idee di giustizia; ciò vale sia per gli Indiani e i Cinesi che per i Russi e gli Americani. Ciascun gruppo vorrà evitare un certo tipo di ingiustizia — gli Americani, la guerra e il totalitarismo; i Russi la libertà senza garanzie sociali; gli Indiani e i Cinesi i pregiudizi razziali e le ineguaglianze economiche. Tutti, persino i Russi, sono favorevoli a un mondo unico alle proprie condizioni, e ognuno considera giuste le proprie».

Ma pensano o affermano forse gli Americani che la libertà senza garanzie sociali e il pregiudizio razziale siano giusti? E i Russi predicano forse l'ineguaglianza e la guerra? Gli Indiani sostengono il totalitari-

simo e i Cinesi la libertà senza l'uguaglianza sociale? La verità è che ciascuna di queste forme di giustizia che si presumono distinte si sovrappone e si integra con le altre, poiché nessuna radicale contrapposizione di dottrine fra i governi è sopravvissuta alla catastrofe nazi-fascista del 1945...

La confusione che sorge dall'introduzione del sentimento nel concetto già ben chiaro di giustizia come insieme di regole può essere superata solo con la fiducia nel fatto che il genere umano è impegnato in un'impresa cosmica, che rende infinitamente preziosa ogni singola persona e richiede che ogni individuo sia integrato nella società globale, così come questa, la comunità mondiale, deve compenetrarsi in ogni individuo. Così, il nostro scopo, simile a quello degli stormi di uccelli migratori, ci chiama a raccolta per stringerci e rispettarci a vicenda; o meglio, come è stato detto, per «amarci l'un l'altro» (pp. 250, 252).

(a cura di Joseph Preston Baratta)

## NOTIZIE SUGLI AUTORI

JOSEPH PRESTON BARATTA, Ph. D., Coordinatore dell'Ufficio delle Nazioni Unite della World Association of World Federalists.

LUDO DIERICKX, membro del Senato belga (gruppo ecologista).

ALFONSO JOZZO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti, direttore Affari internazionali, Istituto bancario S. Paolo, Torino.

GIANFRANCO MARTINI, segretario generale dell'Associazione italiana del Consiglio dei comuni e delle regioni d'Europa.

CARLO ERNESTO MERIANO, segretario generale del Consiglio italiano del Movimento europeo.

EDMOND ORBAN, professore ordinario, Dipartimento di scienze politiche, Università di Montréal.

SERGIO PISTONE, membro del Bureau Exécutif dell'Unione europea dei federalisti, professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

FRANCO PRAUSSELLO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, professore di Economia internazionale, Università di Genova.

FRANCESCO ROSSOLILLO, Vice-presidente dell'Unione europea dei federalisti.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1984

### Editoriali

Verso un governo mondiale.  
I problemi della pace e il Parlamento europeo.

### Saggi

Mario Albertini, Cultura della pace e cultura della guerra.  
Lord Lothian, La sovranità nazionale e la pace.  
Francesco Rossolillo, Il federalismo nella società post-industriale.

### Note

Sull'inglese come lingua universale.  
La nascita di Federal Union.  
Identità territoriale e democrazia.

### Problemi della pace

La III Convenzione europea per il disarmo nucleare.  
Che cosa significa «educare alla pace».  
I benefici della riduzione della spesa militare.

### L'azione federalista

I giovani e il federalismo.

### Il federalismo nella storia del pensiero

Albert Einstein.  
Lionel Robbins.  
Alexander Hamilton.

Anno 1985

### Editoriali

L'Europa di fronte alle sfide dell'avvenire.  
Prime riflessioni sul Piano Gorbaciov.

### Saggi

Robert Triffin, Lo scandalo monetario mondiale e il Sistema monetario europeo.  
Michel Albert, Il costo della «non-Europa» e l'alternativa europea.

Wassily Leontief, Progresso tecnico e integrazione europea.  
Altiero Spinelli, Il ruolo costituente del Parlamento europeo.  
Francesco Rossolillo, Per un nuovo modello di democrazia federale.

#### Note

L'Europa e il Comecon. Verso una Ostpolitik europea?

#### Problemi della pace

Jonathan Schell e il problema dell'abolizione delle armi nucleari.  
Le proposte di denuclearizzazione. Una via verso la pace?

Il federalismo nella storia del pensiero  
Immanuel Kant.

### Anno 1986

#### Editoriali

Chernobyl.  
Le vie verso la Federazione mondiale.

#### Saggi

Mario Albertini, L'Europa sulla soglia dell'Unione.  
Guido Montani, L'economia mondiale e il modo di produzione  
scientifico.

#### Note

Keynesismo e Welfare su scala internazionale: a proposito di un piano  
mondiale per l'occupazione e lo sviluppo.

Il federalismo nella storia del pensiero  
Lord Lothian.  
Emery Reves.

### Anno 1987

#### Editoriali

Il nostro lavoro per il federalismo.  
Due possibilità per la difesa europea.

#### Saggi

Joseph Preston Baratta, Il piano Baruch come precedente per il disarmo

e per il governo federale del mondo.  
Francesco Rossolillo, Federalismo e comportamenti linguistici.  
Lucio Levi, Recenti sviluppi della teoria federalistica.

#### Note

L'Europa e il problema energetico dopo Chernobyl.  
Verso l'unità mondiale dei federalisti.

Problemi della pace  
Reykjavik.

Il federalismo nella storia del pensiero  
Clarence Streit.  
Il federalismo africano.

---

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione  
Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedi-  
zione in abb. postale - Gruppo IV (70%).