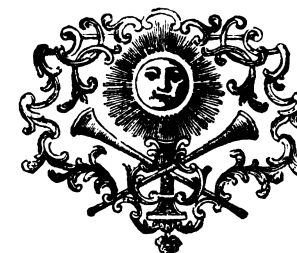


IL FEDERALISTA

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

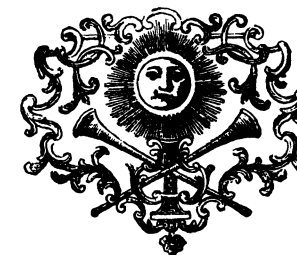


IL FEDERALISTA

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 attualmente viene pubblicato in inglese 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 sovranazionale 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 XXXI, 1989, NUMERO 3

INDICE

<i>L'Europa e il mondo dopo il 1989</i>	pag.	199
GUIDO MONTANI, <i>Robert Triffin e il problema economico del XX secolo</i>	»	205
NOTE		
<i>Ecologia e pianificazione del territorio. Quali istituzioni?</i> (Nicoletta Mosconi)	»	223
INTERVENTI		
<i>Rublo, rublo trasferibile, Ecu, sistema monetario internazionale</i> (Dmitry Smyslov)	»	228
<i>Isterismo USA ed euroisterismo</i> (Ira L. Straus)	»	242
DISCUSSIONI		
<i>Più Stati tedeschi sotto un tetto europeo</i> (Sergio Pistone)	»	252
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Progetto di documento sulla politica estera e di sicurezza dell'Unione europea</i> (Sergio Pistone)	»	259
<i>Dalla CEE all'Unione europea: una riforma istituzionale necessaria</i> (Antonio Padoa Schioppa)	»	267
<i>Indice dell'anno XXXI (1989)</i>	»	277

L'Europa e il mondo dopo il 1989

Le profonde trasformazioni che hanno sconvolto il panorama politico e costituzionale dell'Europa dell'Est nel corso dell'anno 1989 sono da mettere sullo stesso piano delle grandi rivoluzioni del passato, dalla rivoluzione francese a quelle del 1848 e del 1917-18. Con esse hanno in comune due caratteristiche.

La prima è costituita dal fatto che le forze del rinnovamento hanno finora più distrutto che costruito, come non può non accadere nella fase esplosiva di ogni rivoluzione. L'itinerario storico del comunismo si è concluso. Sono caduti regimi autocratici, la cui identificazione con l'ideologia alla quale si richiamavano stava del resto diventando sempre più problematica. Al loro posto vi sono oggi grandi speranze, ma pochissime certezze. Non è ancora chiaro quale sarà l'ordine politico-sociale che nascerà dalle ceneri di quello distrutto. Il futuro deve essere ancora pensato e organizzato, e ovunque si presenta gravido di minacce.

La seconda è costituita dal fatto che, come in tutte le rivoluzioni del passato, le trasformazioni istituzionali nell'Europa orientale hanno rispecchiato all'interno dei singoli paesi una profonda trasformazione dell'equilibrio internazionale. Il declino del bipolarismo russo-americano era in corso da tempo, ed era stato fortemente accelerato dalla sempre più evidente assurdità della logica della dissuasione fondata sulla corsa suicida agli armamenti nucleari. Non per nulla l'impulso al processo— grazie alla felice concomitanza della comparsa di un uomo storico— è stato dato dall'Unione Sovietica, cioè dal paese che si trovava ad essere più pesantemente schiacciato dal peso insostenibile di un tipo di equilibrio che i rapporti di forza reali avevano reso obsoleto da tempo.

* * *

I fattori interni e quelli internazionali non possono essere disgiunti

nel tentativo di comprendere quali possibili direzioni potrà prendere nei prossimi anni la storia europea e di conseguenza, in un mondo ormai strettamente interdipendente, quella mondiale.

Ciò che sembra di poter affermare con sicurezza è che, se un nuovo ordine sufficientemente stabile ed evolutivo non prenderà forma in tempi brevi, la strada che imbroccherà l'Europa centro-orientale sarà quella del nazionalismo e dell'anarchia internazionale. Ciò sarà inevitabile perché, in mancanza di nuove forme di organizzazione della convivenza civile e dei rapporti tra gli Stati, la fine dell'equilibrio bipolare e la caduta concomitante dello schermo ideologico del confronto tra democrazia e comunismo lasceranno sul campo, come solo principio di legittimità comunemente accettato, il principio nazionale. Del resto i segnali d'allarme che danno la misura della realtà e dell'importanza di questo rischio si moltiplicano. Essi si manifestano in tre distinti scacchieri: quello tedesco, con la riapertura del problema della riunificazione; quello dei paesi ex-satelliti dell'Unione Sovietica, con i problemi di confine legati all'inestricabile groviglio etnico che già aveva reso ingovernabile la regione nel periodo tra le due guerre; e quello dell'Unione Sovietica stessa, che le numerose spinte autonomistiche e secessionistiche a sfondo etnico e/o religioso mettono di fronte al pericolo di un vero e proprio processo di disgregazione.

Sarebbe irresponsabile nascondersi la gravità delle conseguenze che si manifesterebbero in Europa e nel mondo se gli eventi imboccassero la strada del nazionalismo. Gli Stati dell'Europa orientale non dispongono di un territorio abbastanza vasto per garantire — in assenza di un forte grado di integrazione in uno spazio continentale — uno sviluppo economico compatibile con il mantenimento della democrazia appena conquistata. Né questa ha una base abbastanza solida per reggere alla prova alla quale sarebbe sottoposta da forti tensioni nazionali. E' quindi prevedibile che i loro regimi degenererebbero rapidamente verso forme autoritarie di nazional-populismo.

D'altro lato, se le due Germanie imboccassero risolutamente la strada della riunificazione — il che sarebbe inevitabile in mancanza di alternative credibili — l'intero equilibrio europeo ne verrebbe sconvolto. La nascita, o la sola forte aspettativa della nascita, al centro dell'Europa, di uno Stato nazionale di ottanta milioni di abitanti e dotato di un formidabile potenziale economico darebbe impulso al disegno della creazione di una zona di influenza tedesca e di un'area di egemonia del marco allargata ad alcuni paesi dell'Est; un disegno certamente debole e instabile a lunga scadenza, ma che nell'immediato avrebbe forza

sufficiente per mettere in discussione l'esistenza stessa della Comunità.

Le spinte centrifughe all'interno dell'Unione Sovietica infine non potrebbero essere controllate che facendo leva sul nazionalismo grande-russo. Sarebbe la sconfitta della politica di Gorbaciov — magari ad opera dello stesso Gorbaciov. L'Unione Sovietica ritroverebbe la sua unità non più sotto il segno del comunismo, ma sotto quello del nazionalismo attraverso il dominio del gruppo nazionale più forte.

Certo è che la storia non si ripete, e che, anche se tutte queste ipotesi si realizzassero, nulla ritornerebbe ad essere come prima. Sarebbero verosimilmente poste le premesse per un nuovo inizio, in un quadro più vasto, del processo di integrazione europea. Ma i tempi si allungerebbero indefinitamente e nel breve-medio termine risorgerebbero le tensioni politiche e il disordine economico. Si dissolverebbero le speranze suscitate da Gorbaciov e l'equilibrio mondiale riprenderebbe la strada tradizionale dei rapporti di forza, anche se la sua fisionomia si trasformerebbe e il suo baricentro tenderebbe di nuovo a spostarsi verso l'area del Pacifico.

* * *

E' un fatto che la via al nazionalismo dell'Europa centro-orientale è vista in molti settori dello schieramento politico in tutti i paesi europei — a cominciare dalle due Germanie — con lucida preoccupazione. Così come è sentita dovunque l'esigenza di trovare forme di unità e di collaborazione tra le nazioni grazie alle quali sia possibile contenere le spinte nazionalistiche e creare in Europa un equilibrio stabile e pacifico.

Il quadro più ampio che si sta delineando in questa prospettiva è quello dei paesi partecipanti alla Conferenza di Helsinki, comprendente quindi sia l'Unione Sovietica che gli Stati Uniti. E' il quadro nel quale si colloca la proposta di Gorbaciov della «Casa comune europea». Ed è indubbio che questa è la dimensione nella quale si pone il problema della sicurezza in Europa. Molti, troppi, dimenticano che ciò che è accaduto e sta accadendo in Europa orientale è stato ed è una conseguenza del corso politico voluto e lanciato da Gorbaciov, e che il processo di democratizzazione negli Stati della regione può continuare soltanto perché Gorbaciov mantiene il controllo delle leve del potere nel suo paese in un quadro di distensione internazionale. Proporsi di sfruttare gli avvenimenti dell'Est europeo in chiave antisovietica sarebbe quindi oggi il massimo dell'insensatezza e dell'irresponsabilità. Il processo va gestito con e non contro l'Unione Sovietica, così come va gestito con e

non contro gli Stati Uniti, che rimangono un polo decisivo del nuovo equilibrio. Quello della conferenza di Helsinki deve diventare quindi il quadro nel quale si istituzionalizza la distensione e si liberano le risorse necessarie non solo per avviare grandi progetti di cooperazione economica tra Ovest e Est, ma anche per impostare su nuove basi i rapporti tra Nord e Sud del pianeta, ponendo così le premesse per la creazione di quello che Einstein chiamava un governo mondiale parziale. In questo modo sarebbe possibile realizzare un decisivo rafforzamento dell'ONU, che può funzionare efficacemente — fino a che il mondo rimane diviso in una pluralità di Stati sovrani — soltanto sulla base di una stabile collaborazione tra gli Stati che esercitano le massime responsabilità mondiali.

* * *

Il quadro di Helsinki è essenziale per bloccare la rinascita del nazionalismo, per garantire la sicurezza in Europa e nel mondo e per creare il primo embrione di un governo mondiale parziale. Ma oggi il progetto della «Casa comune» è ancora poco più di uno slogan, che esprime un'esigenza più che proporre una soluzione. Anche se dovesse essere rafforzato da un'impalcatura istituzionale di tipo confederale, esso rimarrebbe pur sempre, nella misura in cui si basasse esclusivamente sugli Stati nazionali esistenti, un quadro instabile, incerto nella sua fisionomia e incapace di contenere le spinte alla disgregazione che il processo ha finora sprigionato.

Perché si consolidi e prevalga sul corso alternativo della ripresa del nazionalismo, si dovranno risolvere molti e difficili problemi di sistemazione interna dell'Europa attraverso la definizione della struttura dei vari raggruppamenti di Stati già esistenti, l'eventuale creazione di nuovi raggruppamenti e la sistemazione dei loro rapporti reciproci. Sarebbe un esercizio inutile, allo stato dei fatti, pretendere di far profezie sulla durata e sulle possibili trasformazioni della NATO e del Patto di Varsavia, sugli esiti finali del processo di riforma del COMECON, sulla nascita di qualche nuova forma di collaborazione istituzionalizzata tra paesi dell'Est europeo, sull'evoluzione dei rapporti di questi ultimi con l'EFTA e la CEE e tra queste e il COMECON nel suo insieme.

Una cosa però è certa. Perché il progetto della «Casa comune» acquisti la capacità di stabilizzare la distensione in Europa e nel mondo, essa deve mettere in vista prospettive che diano una risposta chiara e comprensibile per tutti alle speranze suscitate dal nuovo corso di

Gorbaciov. Essa deve presentarsi come un quadro capace di evolvere verso forme irreversibili di integrazione sempre più stretta e di progressivo consolidamento della democrazia.

Ciò potrà avvenire soltanto se avrà inizio, al suo interno, un processo di costruzione federale. Esso imporrebbe con l'evidenza dei fatti alla coscienza di tutti la verità che oggi la sola alternativa storica al nazionalismo è il federalismo, in quanto esso è l'unica formula che consenta di affermare la democrazia in un quadro internazionale. Qualunque soluzione di tipo confederale, come nella più favorevole delle ipotesi non potrà che essere nella sua fase iniziale quella della «Casa comune», può quindi essere accettata e promossa unicamente in quanto stazione di passaggio verso uno sbocco federale.

* * *

Il solo ambito nel quale questo grande esperimento storico può essere iniziato è quello della Comunità europea, o il quadro più ristretto di quelli tra i suoi Stati membri che saranno disposti a fare da battistrada, nella consapevolezza che gli altri seguiranno. Del resto, soltanto dando un deciso impulso al processo di unificazione federale in questo quadro sarà possibile porre in termini non destabilizzanti il problema dell'unificazione delle due Germanie. Il nodo politico decisivo da sciogliere oggi è quindi quello dell'Unione monetaria europea e della struttura delle istituzioni della Comunità. Il corso che gli eventi della politica mondiale imboccheranno nel prossimo futuro non dipende più da Gorbaciov — che pure ha messo in moto il processo — né da Bush, ma dalle decisioni che sapranno o non sapranno prendere i Capi di governo dei Dodici. E non a caso la Comunità ha recentemente assunto una posizione centrale nella visione politica sia del leader sovietico che di quello americano.

I risultati del Consiglio europeo di Strasburgo inducono a pensare che i Capi di governo della Comunità — con l'eccezione d'obbligo della Signora Thatcher — siano consapevoli delle loro responsabilità storiche. Il governo della Repubblica Federale in particolare, seppure in un clima emotivo reso difficile dall'apertura del muro di Berlino, posto di fronte alla scelta tra proseguire sulla strada dell'Unione monetaria e cedere alla tentazione — probabilmente più produttiva dal punto di vista elettorale — di sacrificarla sull'altare dell'unità tedesca e del rafforzamento e dell'estensione dell'area di egemonia del marco, ha scelto la prima alternativa. L'Unione monetaria, e quindi la prospettiva dell'Unione politica, hanno fatto a Strasburgo un importante passo avanti. Lo

stesso ingresso dell'Italia nella banda ristretta dello SME è un segno del fatto che le aspettative del pubblico e degli operatori sono orientate nel senso dell'irreversibilità del processo.

Certo molto resta ancora da fare. Il processo di unificazione monetaria non ha nemmeno concluso la sua prima fase, di gran lunga la meno impegnativa delle tre previste dal piano Delors. L'Unione politica, incessantemente evocata ed auspicata da più parti, e che ha ricevuto la solenne approvazione del popolo italiano con il referendum del giugno scorso, è ancora al punto di partenza. Ma ormai tutti gli alibi sono caduti e gli avvenimenti dell'Europa orientale, con il loro ritmo incalzante, costringono — almeno temporaneamente — al silenzio tutti coloro che finora hanno frenato il cammino dell'Europa in nome del «realismo». Gli obiettivi, le procedure e gli strumenti, dopo anni di proposte e di dibattiti, sono chiari davanti a tutti. Non resta che agire, e agire in fretta.

Il Federalista

Robert Triffin e il problema economico del XX secolo *

GUIDO MONTANI

«Il dilemma fondamentale delle relazioni economiche internazionali del XX secolo risiede nell'inadeguatezza degli Stati nazionali sovrani come quadro delle decisioni politiche in un mondo interdipendente»

R. Triffin, *Europe and the Money Muddle*, 1957.

Introduzione.

Lo scopo di questa breve nota sull'opera di Robert Triffin non è quello di illustrare la carriera di un economista. Lo ha fatto mirabilmente egli stesso in un saggio pubblicato qualche anno fa (1). L'intento è, invece, quello più limitato di richiamare l'attenzione su alcuni aspetti «essenziali» del suo pensiero, indispensabili per comprendere le caratteristiche strutturali del processo economico contemporaneo. E' lo stesso Triffin a rilevare che nei suoi rapporti con gli ambienti politici e governativi si è trovato di fronte alla «necessità di ripetere infinite volte opinioni ed argomenti simili, ma *essenziali*, in conferenze e articoli destinati a molte, differenti platee» (2). Siamo cioè di fronte all'opera di un economista impegnato in un confronto serrato con la classe politica ed i governi: egli è costretto a reinterpretare in continuazione gli accadimenti economici nel loro svolgimento storico per mostrare di volta in volta il loro rapporto col problema «essenziale» del nostro tempo.

L'opera teorica di Triffin non può dunque essere compresa a fondo se non viene posta in relazione al processo economico, con le sue specifiche caratteristiche storiche. Schumpeter, di cui Triffin è stato allievo ad Harvard, ha scritto che «l'oggetto dell'economia è esso stesso un unico processo storico». Una delle principali difficoltà dell'economia contem-

* Relazione presentata al *Jubilee Robert Triffin: Evolution of the International and Regional Monetary Systems* (Bruxelles, 8-9 dicembre 1988).

poranea consiste in effetti nell'identificazione di un significativo oggetto di studio. Le università abbondano di economisti tecnicamente capaci di utilizzare con perizia gli attrezzi del mestiere. Ma ciò non impedisce un grave distacco dell'economia accademica dalla realtà. Il vero dramma dell'economia e della politica contemporanee consiste nel fatto che una gran messe di produzione accademica si riduce a un vuoto esercizio, perché l'oggetto considerato è irrilevante ed i problemi decisivi risiedono altrove. Afferma giustamente Schumpeter che «la massima parte degli errori fondamentali comunemente commessi nell'analisi economica è dovuta alla mancanza di esperienza storica più che a qualsiasi altra deficienza nel corredo scientifico dell'economista» (3).

La grandezza di Triffin consiste proprio nel fatto che ha saputo individuare nella contraddizione fra il principio della sovranità nazionale e l'esigenza di un ordine mondiale sovranazionale il problema economico fondamentale del nostro secolo e con ammirevole lucidità e tenacia, nel corso della sua lunghissima carriera, ha sempre cercato di mostrare che i principali problemi economici contemporanei sono generati, direttamente o indirettamente, dalla mancata soluzione di quel «fondamentale dilemma».

Il problema monetario internazionale.

Alla fine degli anni Cinquanta, in un momento di forte e costante crescita dell'economia mondiale, non era certo facile prevedere una progressiva erosione della *leadership* economica americana sul mondo occidentale. Oggi questo fatto è ammesso da molti osservatori. Ma non è forse eccessivo sostenere che si cominciò a prendere coscienza dell'esistenza di una vera e propria crisi del sistema monetario internazionale fondato sul dollaro come moneta di riserva solo a partire dalla pubblicazione di *Gold and the Dollar Crisis* (4). Qui vengono per la prima volta denunciate con chiarezza le pecche di un sistema con cui si pensava di governare, per un lungo ciclo storico, l'espansione degli scambi commerciali e finanziari internazionali. Il «dilemma di Triffin», come venne successivamente definito, pose in luce, con cristallina evidenza, la difficoltà fondamentale di un ordinato funzionamento di una economia mondiale senza moneta mondiale. In breve, Triffin sostenne che «se gli Stati Uniti avessero corretto il loro deficit persistente della bilancia dei pagamenti, la crescita delle riserve mondiali non avrebbe potuto essere adeguatamente sostenuta dalla produzione di oro al prezzo di 35 dollari l'oncia, ma se gli Stati Uniti avessero continuato ad alimentare dei deficit,

le loro passività esterne avrebbero ecceduto di molto la loro capacità di convertire, su richiesta, i dollari in oro e si sarebbe provocata una 'crisi dell'oro e del dollaro'» (5).

Il «dilemma» non aveva solo un valore contingente. Alla sua formulazione Triffin era giunto dopo una profonda meditazione sulla natura dell'ordine economico internazionale e sulla sua evoluzione storica, a partire dalla originaria esperienza del *Gold standard* che aveva preceduto la prima guerra mondiale. Il sistema fondato sul dollaro, e le cui regole fondamentali erano state stabilite a Bretton Woods, non era che una variante del sistema ibrido, fondato sull'oro e sull'utilizzo di monete nazionali di riserva, che già si era sperimentato negli anni Venti, ma che era miseramente naufragato negli anni della Grande Depressione. La storia aveva già messo in luce le contraddizioni profonde che inevitabilmente si manifestano quando si ricorre a monete nazionali come strumento di riserva internazionale: si introduce in questo caso un meccanismo di «disequilibrio automatico» nel sistema monetario mondiale (6). «Secondo questo sistema — afferma Triffin nelle sue 'Conclusioni' a *Gold and the Dollar Crisis* — si compensano delle riserve in oro insufficienti, con l'accumulazione crescente di monete chiave nazionali in quanto riserve internazionali. Inevitabilmente, una tale accumulazione viene concentrata sulle monete più 'sicure' dei grandi paesi creditori e il risultato è una importazione non giustificata di capitali. I paesi stessi che dovrebbero prestare agli altri prendono così inconsciamente a prestito dei capitali a breve termine. Questi movimenti di capitale non riducono la scarsità di oro, ma gli conferiscono solo l'aspetto di una mancanza di monete chiave. Per contribuire all'espansione desiderata di liquidità mondiale, questi movimenti devono stimolare delle esportazioni supplementari di capitali da parte dei paesi a moneta chiave o una diminuzione del *surplus* della loro bilancia corrente. Tuttavia, l'una o l'altra di queste reazioni non può che condurre a un deterioramento progressivo e permanente nelle loro riserve nette fino al momento in cui le loro monete non appaiono più come le più 'sicure' per l'investimento di riserve da parte degli altri paesi. Il rallentamento, l'arresto o il rovesciamento dell'accumulazione delle monete chiave come riserve mondiali, riporta allora in primo piano il problema di fondo della scarsità d'oro e impone, nel medesimo tempo, dei riaggiustamenti difficili della bilancia dei pagamenti per i paesi posti nel cuore del sistema» (7).

Non vale oggi forse nemmeno più la pena di sottolineare come questa analisi della situazione internazionale, fatta da Triffin nel 1959, sia stata puntualmente confermata dagli avvenimenti successivi. La fiducia inter-

nazionale nella solidità del dollaro si è progressivamente affievolita; verso la fine degli anni Sessanta sono cominciate attività speculative, specialmente sui mercati finanziari europei, e finalmente il 15 agosto 1971 il governo statunitense ha dichiarato l'inconvertibilità del dollaro in oro. L'epoca di Bretton Woods era finita ed iniziava la fase delle fluttuazioni monetarie, con un crescente disordine monetario e commerciale. La crisi petrolifera del 1973 e la diffusione dell'inflazione su scala internazionale non hanno rappresentato che alcune delle conseguenze più vistose di questo processo. Recentemente, a più di vent'anni di distanza dalla sua originaria analisi delle nefaste conseguenze del «dilemma», Triffin ha dovuto levare nuovamente la voce per denunciare le gravi disfunzioni di un sistema internazionale che consente al paese con il maggiore volume di produzione industriale (e di reddito *pro-capite*) di drenare risorse finanziarie dal resto del mondo, paesi sottosviluppati compresi. Si tratta di un vero e proprio «scandalo monetario mondiale» (8).

Per Triffin, si può rimediare a questo disequilibrio sistematico soltanto seguendo, anche al livello internazionale, la via che è già stata percorsa all'interno delle nazioni per garantire una piena fiducia del pubblico nella moneta, cioè la sostituzione della moneta merce con una moneta fiduciaria garantita da un «prestatore di ultima istanza». Nelle economie moderne, non è più pensabile che ci si affidi a meccanismi automatici di aggiustamento delle bilance dei pagamenti come si era fatto, *grosso modo*, con il *Gold standard* nel secolo scorso. I governi nazionali sono ormai vincolati al perseguimento di politiche per la piena occupazione e di elevati tassi di crescita. E se ogni governo persegue in piena indipendenza i suoi obiettivi nazionali è molto probabile, per non dire certo, che il sistema economico internazionale degeneri in un caos incontrollabile. D'altro canto, non vi è più alcun importante paese industrializzato che possa fare a meno di partecipare agli scambi internazionali: la progressiva mondializzazione del processo produttivo è ormai una realtà imposta dallo sviluppo della civiltà industriale. Per questo, i governi sono posti continuamente di fronte all'esigenza di consentire una maggiore convertibilità delle monete ed una maggiore libertà alla circolazione dei capitali. Ma, scriveva Triffin nel 1959, «non si può dare un significato politico alla convertibilità, se non considerandola come una nozione relativa, il cui risultato ultimo implicherebbe la rinuncia totale di ogni sovranità nazionale da parte dei paesi membri, di ogni forma di restrizione del commercio e dei pagamenti e persino dei tassi di cambio. Simili rinunce sono totalmente inconcepibili, ai nostri giorni, in favore di un semplice *laissez*

faire del XIX secolo, poiché ignorano i livelli nazionali di occupazione e di attività economica. La negoziazione e la messa in atto di impegni di convertibilità essenzialmente negativi sono inseparabili da una negoziazione parallela e da una messa in atto di impegni positivi di integrazione fra i paesi in questione. Non si può fare affidamento sui mezzi d'azione della politica nazionale. Questi mezzi non possono essere sostituiti che da mezzi d'azione della politica internazionale o sovranazionale, capaci di realizzare i grandi obiettivi di politica economica del mondo moderno» (9).

Nel dibattito contemporaneo sulla riforma del sistema monetario internazionale, queste tesi sulla necessità di creare un sistema mondiale di riserve, al limite una banca mondiale ed una moneta mondiale, sono ormai legate al nome di Triffin. Se escludiamo Keynes e Robbins — di cui parleremo fra poco — nessun altro economista moderno ha difeso con altrettanta coerenza e perseveranza questo indirizzo di riforma. Agli inizi del secolo K. Wicksell scriveva che «l'essenza di tutta l'attività bancaria è in realtà la concentrazione», ma poi si mostrava molto esitante ad estendere questo principio «nazionale» al quadro internazionale (10). E, in anni più recenti, J. R. Hicks ha scritto che «con lo sviluppo del mercato mondiale e (in particolare) dei mercati finanziari mondiali, le banche centrali nazionali vengono declassate, divenendo singole banche in un sistema di dimensioni mondiali, non più 'al centro' come nel passato» (11). Ma sono affermazioni occasionali che non riguardano mai un intero programma di ricerca scientifica e di riforme economico-sociali (12). Il merito indiscutibile di Triffin è di aver posto il problema della moneta mondiale al centro delle sue riflessioni e dei suoi progetti di riforma. Per Triffin, la soluzione corretta del problema monetario, che dal punto di vista istituzionale è il primo dei problemi economici, deve coincidere col processo evolutivo dell'economia mondiale. Le altre soluzioni, come la semplice cooperazione fra banche centrali e governi, non sono che «palliativi», ovvero tentativi di trovare soluzioni formali a problemi che potrebbero essere risolti solo con la rinuncia sostanziale della sovranità monetaria. «La sostituzione della moneta merce con la moneta fiduciaria e quella delle riserve metalliche con le riserve fiduciarie — fa osservare saggiamente Triffin — riflette gli sforzi dell'uomo di controllare il suo ambiente, anziché esserne controllato, sia nel campo monetario sia negli altri settori. La sostituzione delle riserve fiduciarie *nazionali* con riserve fiduciarie *internazionali* dovrebbe essere similmente considerata come un aspetto dell'adeguamento delle precedenti istituzioni di controllo (tribali, feudali e nazionali) alle realtà in movimento di un mondo sempre

più interdipendente. *Entrambi i fenomeni dovrebbero essere considerati in una prospettiva storica più vasta: la lunga marcia dell'umanità verso l'unità e verso un miglior controllo del proprio destino»* (13).

Difendendo questa soluzione tecnicamente ineccepibile del problema monetario internazionale, Triffin ha ottenuto il risultato di tracciare una netta linea di demarcazione fra i sostenitori della conservazione delle sovranità nazionali e coloro che vogliono progressi sostanziali sul terreno economico-sociale, grazie alla creazione di strumenti di governo sovranazionali dell'economia. Si può naturalmente obiettare — e lo si fa *ad nauseam* — che la soluzione proposta è prematura e che bisogna trovare temporaneamente qualche altra scappatoia. Ma intanto la linea è tracciata. Le soluzioni transitorie, d'ora in avanti, dovranno essere giustificate alla luce del fondamentale orientamento enunciato da Triffin: consentono o impediscono all'umanità di progredire verso la sua unità monetaria, economica e politica?

Le unioni regionali.

Triffin, nel formulare la sua proposta di banca mondiale, è sempre stato ben consapevole delle difficoltà politiche immediate che ne ostacolavano l'istituzione. Per questo ha puntato, come tappa intermedia indispensabile, alla realizzazione di unioni economico-monetarie regionali. Il «dilemma fondamentale» non può essere risolto «nottetempo, attraverso una improvvisa e radicale trasformazione delle nostre istituzioni e dei nostri abiti mentali. L'ora del governo mondiale non è ancora alle porte... La cooperazione regionale, d'altro canto, ha molte più probabilità di riuscire nello sviluppare consuetudini di consultazioni e negoziazioni continue su un ampio fronte di responsabilità di governo; e può, se riesce, gradualmente evolvere verso una effettiva fusione di aree troppo piccole e troppo interdipendenti l'una nei confronti dell'altra per conservare il benessere e la sicurezza nazionali sulla base della sovranità nazionale esercitata nell'attuale contesto politico» (14).

Sul terreno delle unificazioni regionali, Triffin è riuscito a svolgere una funzione importante di stimolo, sia al momento della istituzione di alcuni organismi regionali di cooperazione economica, sia nella fase del loro rafforzamento. Decisive in proposito risultano l'esperienza dell'Unione europea dei pagamenti, il cui accordo divenne operativo nel 1950, ed il Sistema monetario europeo (SME), che rappresenta attualmente il progetto più avanzato di unione monetaria ed il cui esito finale verso la creazione di una reale moneta europea è in discussione. Meno fortunati,

per ammissione dello stesso Triffin, sono stati i suoi tentativi di promuovere unioni economico-monetarie in America latina, in Asia e in Africa.

Naturalmente le proposte di unificazione regionale incontrarono serie opposizioni da parte di coloro che ritenevano che con questo orientamento si mettesse in discussione il principio del libero commercio internazionale. La creazione di un'unione economica, secondo alcuni economisti, avrebbe certo avuto l'effetto di «creare commercio» fra i paesi partecipanti all'impresa, ma avrebbe nello stesso tempo «dirottato il commercio» con paesi terzi verso i nuovi *partners* dell'unione. Il risultato netto avrebbe dunque potuto essere una diminuzione del volume del commercio internazionale nel suo insieme. Nel ricordare questi dibattiti, a distanza di molti anni, Triffin afferma con una punta di orgoglio: «Lasciatemi solamente dire che negli anni Cinquanta l'Unione europea dei pagamenti giocò un ruolo molto più importante rispetto al FMI nel far passare l'Europa occidentale dal bilateralismo alla convertibilità mondiale, e che gli accordi regionali di liberalizzazione commerciale dell'OECE e più tardi della Comunità economica europea, si sono certamente dimostrati 'creatori di commercio' piuttosto che 'dirottatori di commercio' come inizialmente temevano Jacob Viner, Gottfrid Haberler e tutti quanti» (15).

Merita, in questo contesto, esaminare in dettaglio il metodo o, se si preferisce, la strategia adottata da Triffin per la costruzione delle unioni regionali. Triffin ricorda con simpatia il lavoro svolto insieme a Jean Monnet nel Comitato d'azione per gli Stati Uniti d'Europa. Le analogie tra il metodo adottato da Monnet sul terreno politico e da Triffin su quello monetario sono evidenti. Resta fondamentale, in proposito, l'esperienza della costruzione della CECA. Nella situazione di estrema incertezza in cui versava l'Europa post-bellica, e di crescente tensione franco-tedesca, Monnet propose di affrontare la situazione internazionale globale a partire «da un punto limitato, ma decisivo». Nel suo *Memorandum* del 3 maggio 1950 al governo francese, Monnet scriveva: «Da una situazione simile si può uscire in un solo modo: con un'azione concreta e risoluta su un punto limitato ma decisivo, che provochi un cambiamento fondamentale su questo punto e modifichi progressivamente i termini stessi dell'insieme dei problemi» (16). In effetti, con la creazione della CECA è iniziata la collaborazione franco-tedesca e si è messo in moto il processo di unificazione europea, attraverso l'istituzione delle Comunità europee, che è ancora in corso.

Lo stesso approccio caratterizza l'azione di Triffin, a partire dall'Unione europea dei pagamenti. Nel valutare i risultati ottenuti, Triffin

scrive nel 1957: «L'accordo sull'Unione europea dei pagamenti costituiva un documento semplice ed eccezionalmente chiaro, incorporante impegni agili e precisi di natura rivoluzionaria, che modificarono drasticamente, e da un giorno all'altro, l'intera struttura dei regolamenti intra-europei dal bilateralismo al multilateralismo» (17). In un articolo del 1953, dal titolo *Système et politique monétaires de l'Europe Fédérée*, Triffin delinea i criteri essenziali della sua strategia di unificazione monetaria regionale. L'idea-forza è quella di «integrazione monetaria». «Una moneta unica — scrive Triffin — costituisce il simbolo, più che la sostanza, dell'integrazione monetaria. Per quanto spettacolare sia, essa non rappresenta, sul piano economico, che una differenza del tutto secondaria in rapporto alla coesistenza fra monete nazionali *liberamente intercambiabili a dei tassi fissi e invariabili*. La moneta unica diventa allora possibile e relativamente facile da istituire. Ma ciò non può essere che il coronamento, e non il punto di partenza di un programma realistico e concreto d'integrazione monetaria» (18). Corollario di questo approccio è l'idea delle «tappe» che devono progressivamente portare da un sistema di mercati relativamente chiusi ad una economia integrata. Queste tappe sono: 1) la creazione di un sistema multilaterale di pagamenti fra gli Stati membri dell'unione; 2) l'eliminazione dei controlli quantitativi degli scambi e del commercio; 3) la riduzione o l'eliminazione delle barriere doganali e la stabilizzazione delle parità monetarie; 4) il consolidamento definitivo dei tassi di cambio attraverso l'adozione di una moneta unica, che circoli inizialmente insieme alle monete nazionali, emessa da un organo centrale di carattere europeo. Triffin constata inoltre che tutti questi elementi si trovano in germe già riuniti nell'Unione europea dei pagamenti. «Non resta che ampliarli quantitativamente e progressivamente per fare dell'Unione una vera banca centrale europea e per fare dell'unità di conto una moneta europea unica» (che Triffin propone — nel 1953! — di chiamare *écu*).

Infine, Triffin precisa i rapporti fra *integrazione monetaria* e *unificazione monetaria*. «L'integrazione monetaria così definita — afferma — deve comunque precedere l'unificazione monetaria che sarà impossibile, e certamente impraticabile, senza di essa». Inoltre, l'unificazione monetaria completa è possibile solo nel contesto di un'unione politica, cioè di una federazione. «Nel quadro di una federazione politica, ci si può porre come scopo ultimo il consolidamento delle monete nazionali in una moneta unica europea. L'ostacolo più grave a una simile operazione è meno di ordine tecnico che di ordine politico. Essa presuppone in effetti l'accettazione definitiva di una autorità monetaria comune e la fiducia

nella efficacia e nella continuità di rinunce adeguate di sovranità» (19).

A questo punto, occorre solo rilevare come Triffin sia rimasto fedele a questo metodo in tutte le circostanze in cui ha potuto influire sulle decisioni dei governi interessati a mettere in cantiere qualche forma di unificazione economico-monetaria. Le decisioni che hanno reso possibile l'istituzione dello SME sembrano, in effetti, ispirarsi alla saggezza del gradualismo: la stabilità dei cambi, un sistema di *clearing* europeo e il riferimento a una moneta-paniere che dovrebbe progressivamente trasformarsi in una vera e propria moneta europea. Resta, tuttavia, aperto il problema di quanto questo approccio sia efficace. L'Unione europea dei pagamenti non ha generato infatti alcuna unione monetaria. E gli accordi di Bruxelles sullo SME prevedevano la realizzazione di una seconda tappa — in pratica la Banca centrale europea — entro il 1981, ma non sono stati rispettati. Il rapporto fra integrazione e unificazione monetaria è certo un punto che merita di essere ulteriormente esplorato, perché le esperienze delle unificazioni monetarie regionali indicano probabilmente la via che dovrà essere percorsa, anche al livello mondiale, per una seria riforma del sistema monetario internazionale.

Triffin, Keynes e Robbins.

Il carattere innovativo del contributo teorico di Triffin può forse essere meglio valutato se messo a confronto con la concezione dell'ordine economico internazionale di due altri grandi economisti che lo hanno preceduto: John M. Keynes e Lionel Robbins.

Keynes può essere considerato l'ultimo importante esponente dell'internazionalismo liberale. Le sue opinioni sulle condizioni per un corretto funzionamento dell'economia internazionale sono sufficientemente significative. Egli è passato da una posizione critica del *Gold standard*, negli anni Venti, quando la Gran Bretagna si era illusa di poter sostenere la parità pre-bellica della sterlina, ad una posizione di aperto sostegno alle politiche protezionistiche ed autarchiche, negli anni della Grande Depressione (20). La *Teoria generale*, che è stata concepita in questo contesto storico fortemente impregnato di nazionalismo economico, dedica solo pochi cenni ai rapporti fra piani nazionali per l'occupazione e piani internazionali. Ma questi pochi cenni sono sufficienti per desumere un atteggiamento di Keynes quanto mai favorevole all'autosufficienza ed alla semplicistica filosofia che «tutto ciò che è utile all'occupazione ed alla crescita interna è anche utile al progresso dell'economia mondiale» (21). Il fatto che lo stesso principio fosse anche alla base delle politiche

economiche del tipo *beggar my neighbour*, non viene nemmeno preso in considerazione. Eppure questa è *grosso modo* la linea di condotta che ispira gli economisti keynesiani contemporanei, che al più considerano i rapporti della propria nazione con il resto del mondo come dei «vincoli esterni». L'economia internazionale resta così una realtà priva di un governo razionale. Si accetta ormai come una verità indiscutibile il fatto che sia necessario governare l'economia interna al fine di raggiungere un livello soddisfacente di occupazione e di sviluppo. Ma che l'economia internazionale debba, nel suo insieme, essere diretta con strumenti di governo altrettanto efficaci, se si vogliono ottenere i medesimi risultati, è un problema che viene raramente discusso. Eppure giudicheremmo senza dubbio assurda la pretesa di raggiungere la piena occupazione all'interno di una nazione attraverso una serie di piani regionali non coordinati fra di loro e senza strumenti nazionali di politica economica.

Keynes si riscattò parzialmente da questa posizione riduttiva e conservatrice in occasione delle trattative che portarono alla conferenza di Bretton Woods ed alla fondazione dell'ordine monetario internazionale post-bellico. Sono note, in proposito, le sue proposte per una *International Clearing Union* e per la creazione di una moneta mondiale, il *Bancor*. A ciò Keynes fu indotto dalla circostanza che la Gran Bretagna ormai si trovava dissanguata dallo sforzo bellico e che, come potenza in declino, non poteva più pretendere che la sua moneta svolgesse un ruolo di riserva internazionale, ormai insidiato dal dollaro. L'unico modo di opporsi con qualche speranza di successo ad un puro e semplice passaggio di consegne tra Gran Bretagna e Stati Uniti era dunque quello di promuovere la creazione di un organismo monetario internazionale *supra partes*.

Le motivazioni che spinsero Keynes a proporre questo ambizioso piano tutto sommato hanno oggi un'importanza relativa (in verità, Keynes si batté fino all'ultimo per consentire alla Gran Bretagna di godere di qualche vantaggio imperiale). Va solo rilevato che la stessa logica attualmente sospinge i paesi del Terzo mondo a reclamare un nuovo ordine economico internazionale, con istituzioni monetarie e di piano *supra partes* (sovrannazionali), aperte cioè alla partecipazione di tutti i popoli e tutti gli Stati, indipendentemente dalla loro ricchezza o povertà relativa. E non è certo un caso che nel momento in cui l'URSS pone il problema della sua partecipazione piena agli organismi monetari e commerciali internazionali, riemerge di nuovo il progetto di un *clearing* e di una moneta mondiali, cioè le antiche proposte di Keynes oggi difese da Triffin (22).

In parecchie circostanze, Triffin si è richiamato al precedente della *International Clearing Union* e del *Bancor* ed in questo senso è giusto considerarlo come un continuatore dell'opera di Keynes sul piano internazionale, o meglio l'unico post-keynesiano che si ponga esplicitamente sul terreno della costruzione di un nuovo ordine internazionale democratico. Tuttavia, la differenza fra Triffin e molti altri economisti che si definiscono keynesiani è netta. A livello internazionale non esiste assolutamente alcuna possibilità di governare razionalmente l'economia se non si avanza sul terreno istituzionale. La cosiddetta cooperazione intergovernativa (oggi tanto di moda, perché pubblicizzata dai vertici internazionali) lascia esattamente le cose come stanno: si riconosce la necessità di una politica comune ma poi ogni paese fa quel che più gli conviene. Si pensi di nuovo ad una conferenza di responsabili di piani regionali: quante probabilità vi sono che dopo una simile conferenza si giunga ad un piano nazionale coerente e, soprattutto, ammesso che si riesca a definire questo piano, quante probabilità vi sono che esso venga realizzato senza strumenti nazionali di governo? Vale la pena, per comprendere come la pensano in proposito certi economisti, di citare ancora una volta Triffin. «Il Professor Haberler, per esempio, ama rilevare che gli impegni internazionali sarebbero inutili se ciascun paese 'tenesse la propria casa in ordine'. Ha perfettamente ragione, naturalmente; ma questo eccellente consiglio mi sembra basato sul più accademico e utopistico degli assunti, quello cioè che ciascun governo seguirà sempre risolutamente la politica migliore, senza essere ostacolato né dai propri errori né dall'azione di altri. La necessità di accordi istituzionali deriva precisamente da un assunto opposto e, a mio avviso, più realistico: l'ineluttabilità di insuccessi occasionali o frequenti da parte dei governi nel porre in atto le politiche migliori per il proprio e per gli altri paesi» (23).

Se il rapporto tra il pensiero di Triffin e quello di Keynes è problematico, problemi ancora maggiori nascono nei confronti di L. Robbins. Eppure il riferimento all'opera di Robbins, *Economic Planning and International Order* (24), comparsa quasi contemporaneamente alla *Teoria generale*, è essenziale per comprendere il contesto politico in cui i progetti di unificazione monetaria di Triffin si collocano e, quindi, anche le condizioni per il loro successo od eventuale insuccesso. Robbins, di fronte alla crescente ondata di nazionalismo economico che ha caratterizzato gli anni della Grande Depressione, contrappone l'alternativa di un ordine economico fondato su istituzioni internazionali democratiche, vale a dire federali. Le tradizionali correnti di pensiero che si richiama-

vano al liberalismo ed al socialismo internazionali sono fallite miseramente di fronte all'impresa di garantire un ordinato sviluppo dell'economia internazionale. In un mondo di governi sovrani e non coordinati tra di loro il risultato più probabile è l'anarchia, non l'ordine. Per questo Robbins si è proposto di applicare le soluzioni istituzionali, difese dagli autori del *Federalist* al momento della lotta per la ratifica della Costituzione americana, alle condizioni di anarchia internazionale del XX secolo. Da Robbins vengono individuate, per la prima volta e con grande chiarezza, le istituzioni indispensabili al governo democratico di una economia internazionale. Fra queste, la principale è la moneta. In sostanza, afferma Robbins, senza una moneta unica, in una economia moderna il mercato è impossibile. Dunque, e per la medesima ragione, è impossibile un ordine economico internazionale senza una moneta mondiale.

In questa sede siamo particolarmente interessati all'analisi, fatta da Robbins, degli aspetti di potere della moneta. Essa è necessaria per comprendere la differente natura dei fenomeni di integrazione monetaria in un sistema confederale di Stati e in una federazione. Nella confederazione i singoli governi conservano intatta la loro sovranità: la confederazione non fa altro che sancire una convergenza delle ragioni di Stato intorno ad una esigenza comune (come era successo alle tredici colonie americane quando si allearono contro la madrepatria). Nella federazione alcune competenze, come la moneta e la politica estera, vengono affidate dagli Stati membri al governo federale. Ebbene, fa osservare Robbins, in una confederazione, anche ammesso che si giunga ad un accordo sui cambi e sulla libera circolazione dei capitali, non vi è mai la certezza che l'integrazione monetaria così realizzata possa resistere nel tempo. «Il fattore politico agisce tanto positivamente quanto negativamente. Quando l'area del sistema di riserva locale coincide con l'area su cui si esercita la sovranità politica, allora esiste il grave pericolo che, in caso di tensione, le autorità del sistema siano messe nell'impossibilità di prendere le misure necessarie per ristabilire l'equilibrio. Esse possono ricevere il divieto di autorizzare la contrazione del credito locale, ovvero — cosa ancora più probabile in una società in evoluzione — il divieto di opporsi a che il credito si estenda con la stessa velocità che altrove. *L'area di tensione coinciderà con l'area delimitata dalla volontà dell'autorità amministrativa.* Ed è probabile che questa volontà venga esercitata» (25).

La distinzione tra situazione confederale e federale è dunque preziosa per giudicare le possibilità di sbocco verso l'unificazione monetaria del fenomeno che Triffin definisce «integrazione monetaria». L'esperienza

della storia ha mostrato che nelle federazioni (come gli USA, il Canada, la Svizzera, ecc.) l'unione monetaria è un fatto altrettanto probabile quanto negli Stati unitari. Lo sviluppo delle moderne economie industriali sarebbe del resto impensabile senza l'unione monetaria. Nelle situazioni confederali (come le esperienze di mercato comune in America latina e in Europa) i tentativi di integrazione monetaria non hanno avuto successo, nel senso che non hanno avuto alcun sbocco in una unione monetaria vera e propria. In sostanza, i governi accettano accordi monetari perché non ne possono fare a meno, ma lo fanno nel tentativo di salvare la propria sovranità nazionale, non per giungere all'unione. Questo è stato, ad esempio, il caso dell'Unione europea dei pagamenti, che è sorta nel contesto del Piano Marshall e sotto la *leadership* statunitense. Sembra dunque legittimo affermare, nell'esaminare i tentativi di unione monetaria sperimentati sinora, che la vera difficoltà risieda nel contesto politico che accompagna il tentativo. La condizione del successo è che a fianco del processo di integrazione monetaria si attivi un processo di unificazione politica.

Questa sembra essere la situazione attuale della Comunità europea, e pertanto occorre fare una netta distinzione fra la natura dello SME e dell'Ecu e i precedenti tentativi. Come ha chiarito Triffin più volte, non è pensabile che nelle complesse economie contemporanee, in cui la politica monetaria gioca un ruolo importante, nel bene e nel male, rispetto ai volumi di occupazione e alla crescita produttiva, gli Stati membri di una unione possano rinunciare alla loro sovranità monetaria senza che contemporaneamente un altro organismo politico, il governo federale democratico, si prenda carico della gestione degli affari economici. Vi può essere una fase di incertezza durante la transizione. Ma il punto di arrivo del processo è chiaro: l'unione monetaria è possibile solo nel contesto di una federazione di Stati. La Comunità europea, con un Parlamento eletto a suffragio universale, e dopo il tentativo federalista di trasformarla in un'Unione europea, si trova esattamente nella situazione descritta: essa è una confederazione in cui le spinte per la realizzazione di una effettiva democrazia europea (dunque di un governo europeo) si sono già manifestate ed è presumibile che si manifesteranno ancora nel futuro, perché mantenere un Parlamento democraticamente eletto privo di poteri reali è uno scandalo che diventerà alla lunga intollerabile per tutti i partiti democratici europei e per l'opinione pubblica.

Queste osservazioni, anche se non servono a risolvere sul piano teorico il contrasto che ha diviso, negli anni Cinquanta, i promotori della costruzione dell'Unità europea in seguaci del metodo funzionalistico e

seguaci del metodo costituente (26), consentono almeno di affermare che sul terreno dei fatti e dei progetti concreti, in Europa oggi non vi è più alcuna contraddizione fra chi propone avanzamenti sul terreno dell'integrazione monetaria e chi propone avanzamenti sul terreno costituzionale (le riforme dei Trattati di Roma in senso democratico). Ogni passo in avanti in una direzione rafforza, perché la rende necessaria, l'altra azione: chi vuole la moneta europea deve volere il governo europeo e chi vuole il governo europeo deve volere anche la moneta europea.

Infine, va detto che il processo in corso di unificazione europea contiene anche preziose indicazioni sull'azione che deve essere condotta a livello mondiale per avviare una seria riforma del sistema monetario internazionale e giungere, in prospettiva, alla moneta mondiale. La moneta europea è diventata un traguardo sempre più a portata di mano nella misura in cui si è cominciato a sviluppare un embrione di democrazia europea. Analogamente, la moneta mondiale diventerà un obiettivo realistico quando si manifesteranno su scala mondiale i segni di un attivo processo favorevole alla democrazia internazionale. Naturalmente, in un mondo ancora diviso e governato dalle superpotenze questo traguardo sembra lontanissimo. Ma ciò che importa sono le direzioni di marcia. Un attivo processo di distensione internazionale e di cooperazione fra regioni ricche e povere del mondo può essere grandemente facilitato dalla costituzione di unioni regionali su scala continentale, come sta del resto avvenendo in Europa, in America latina e persino in Africa (OAU) e Asia (ASEAN). Anche sul terreno politico, le intuizioni di Triffin si dimostrano dunque perfettamente corrette. I processi regionali di unificazione non sono affatto un ostacolo alla più vasta unità del genere umano. Viviamo nel secolo in cui si manifesta l'esigenza di creare strumenti di governo per una società la cui dimensione di vita è ormai l'intero pianeta Terra. Per quanto riguarda gli affari economici e monetari, questa esigenza si deve tradurre in una riforma che basi la costruzione della moneta mondiale su un paniere di solide monete-continentali, come il Dollaro, l'Ecu, il Rublo, lo Yen, ecc. E' certo un obiettivo ambizioso e lontano. Per molti politici queste sono ragioni sufficienti per non occuparsi del problema e per cercare soluzioni più accomodanti. Ma per chi, come Jean Monnet e Robert Triffin, pensa che «la politica non sia l'arte del possibile, ma l'arte di rendere possibile domani ciò che sembra ancora impossibile oggi», la via è tracciata.

Un economista per la pace.

Gli importanti risultati conseguiti da Robert Triffin, sia sul terreno

scientifico sia su quello della politica economica attiva, non sarebbero stati possibili senza una ferma adesione ad alcune direttive morali, che devono qui essere ricordate non tanto per farne un elogio personale, ma perché mostrano quanto stretto sia il rapporto fra attività conoscitiva dello scienziato sociale, motivazioni morali e processo storico.

Qualsiasi studioso non può fare a meno di porsi la fondamentale questione weberiana del rapporto fra fatti e valori. «Ogni conoscenza concettuale della infinita realtà da parte dello spirito umano finito poggia infatti sul tacito presupposto che soltanto una parte finita di essa debba formare l'oggetto della considerazione scientifica, e perciò risultare *essenziale* nel senso di essere *degni di venir conosciuta*» (27). La scelta dell'oggetto di studio, l'esame di ciò che è essenziale e degno di venir conosciuto e ciò che non lo è, è il rapporto del singolo con la storia. Su questo terreno fondamentale la scelta di Triffin si rivela esemplare. «Ho vissuto da bambino — così racconta nella sua breve nota autobiografica — l'occupazione tedesca in Belgio durante la prima guerra mondiale e ho condiviso per anni l'odio generale per i *Boches*, piangendo insieme alla mia famiglia la morte al fronte di alcuni giovani soldati acquartierati nella nostra casa e ovviamente non colpevoli dell'uragano abbattutosi su di noi. A Lovanio, tuttavia, l'ascesa del partito hitleriano, gli insegnamenti di Einstein e così via mi avevano ispirato profondi sentimenti pacifisti. Intravedevo il modo migliore di mantenere fede a questi ideali nell'ambito di una carriera economica unendomi al rarefatto gruppo di esperti delle banche centrali che svolgono in effetti un ruolo essenziale nella vita economica di ciascun paese e sono costretti a prendere decisioni costruttive che trascendono i confini politici obsoleti — in sedi quali la Società delle Nazioni, a quell'epoca, o la Banca dei regolamenti internazionali — su questioni di interesse generale quali l'oro e i tassi di cambio. La vita a Harvard mi aveva condotto in una direzione totalmente diversa, ma quando si presentò l'occasione di entrare nella Riserva federale, la colsi subito, dimenticando volentieri la concorrenza monopolistica e la teoria pura. Né lo ho mai rimpianto» (28).

Naturalmente, la sua attività di consulente economico lo portò a contatto con la ragion di Stato e il potere politico, che per definizione — sino a che non sarà realizzata la Federazione mondiale — mira a subordinare ai propri interessi di parte la verità e la scienza. Ma ecco come reagisce Triffin: «Ricorderò sempre i commenti del professor Rappart, presidente di una conferenza di economisti francofoni, cui nel 1949 avevo presentato uno schema del mio progetto di un'Unione europea dei pagamenti. Dopo aver espresso il suo apprezzamento, accarezzandosi la

bianca barba, aggiunse: 'Lei è di gran lunga troppo ottimista, giovanotto. Quando avrà raggiunto la mia età, avrà imparato che simili proposte non possono essere accolte in un negoziato che coinvolge tanti governi e interessi nazionali contrapposti'. Risposi: 'Se la mia principale preoccupazione fosse quella di fare previsioni sicure, sarei d'accordo con lei e avrei ragione nove volte su dieci. Ma preferisco aver torto nove volte su dieci, se una volta su dieci mi è dato di contribuire ad allontanarci dalla catastrofe e a edificare un futuro migliore'» (29). Triffin racconta un altro episodio significativo: quando si pose per suo figlio il problema di entrare nel Dipartimento di Stato, egli lo consigliò di acquisire prima uno *status* accademico che gli consentisse «di rinunciare al proprio impiego piuttosto che seguire 'istruzioni' che reputasse contrarie ai suoi più profondi ideali». E come cittadino del mondo, fedele ai suoi ideali cosmopolitici, Triffin considera un tradimento lo slogan «*Right or wrong, my country*». Chi serve gli interessi dell'umanità non si piega alle pretese della ragion di Stato nazionale.

In definitiva, Triffin ha saputo tenere con coerenza, per lunghissimo tempo, il fronte di battaglia difficilissimo della moneta mondiale non solo perché lo ha scelto come problema «degno di venir conosciuto», ma anche perché lo ha considerato un obiettivo «degno di venir perseguito». «*Hier stehe ich, ich kann nicht anders*» (30). Se un numero sempre maggiore di giovani economisti seguirà il suo esempio, la lotta per la moneta mondiale e l'unità politica del genere umano potrà essere vinta.

NOTE

(1) «An Economist's Career: What? Why? How?», in *Banca Nazionale del Lavoro — Quarterly Review*, 1981; trad. it. «La carriera di un economista: che cosa? perché? come?», in *Moneta e credito*, 1981, pp. 243-263.

(2) *Op. cit.*, p. 252.

(3) I passi citati si trovano a p. 7 e a p. 16 di J. A. Schumpeter, *Storia dell'analisi economica*, vol. 1, Torino, Boringhieri, 1959 (trad. it. di *History of Economic Analysis*, Oxford University Press, 1954).

(4) R. Triffin, *Gold and the Dollar Crisis: The Future of Convertibility*, New Haven, Yale University Press, 1960; qui citato nella edizione francese *L'or et la crise du dollar*, Paris, PUF, 1962.

(5) R. Triffin, «Gold and the Dollar Crisis: Yesterday and Tomorrow», in *Essays in*

International Finance, New Jersey, Princeton University, 1978, p. 2.

(6) *L'or et la crise du dollar*, cit., p. 98.

(7) *Ibidem*, pp. 167-8.

(8) R. Triffin, *The World Monetary Scandal: Sources... and Cures?*, Bulletin de l'IRES n° 77, Université Catholique de Louvain, 1982.

(9) *L'or et la crise du dollar*, cit., p. 169.

(10) K. Wicksell, *Lectures on Political Economy*, London, Routledge & Sons, 1934; trad. it. *Lezioni di economia politica*, Torino, UTET, 1966, p. 369. A pagina 373 Wicksell afferma, a proposito del funzionamento della «banca ideale», che «almeno teoricamente, l'oro potrebbe facilmente essere sostituito dal credito, tanto per i bisogni interni quanto per i pagamenti internazionali di qualsiasi ammontare, e che riserve grandi e sempre crescenti di oro in forma monetaria, accumulate con tanta fatica e con tanta pena, sono inutili e superflue».

(11) J. R. Hicks, *Critical Essays in Monetary Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1967, p. 60.

(12) Una eccezione dovrebbe forse essere fatta per Jan Tinbergen, che in *Reshaping the International Order* (Amsterdam, Elsevier, 1976) propone un piano per la riforma dell'ordine internazionale fondato su «una sovranità planetaria». Una proposta articolata di «governo federale mondiale», con poteri necessari per garantire la sicurezza e la giustizia internazionali, è contenuta nel più recente lavoro di Tinbergen (in collaborazione con D. Fischer), *Warfare and Welfare. Integrating Security Policy into Socio-Economic Policy*, Sussex, Wheatsheaf Books, 1987.

(13) R. Triffin, *Our International Monetary System*, New York, Random House, 1970; trad. it. *Il sistema monetario internazionale. Ieri, oggi e domani*, Torino, Einaudi, 1973, p. 178.

(14) R. Triffin, *Europe and the Money Muddle*, New Haven, Yale University Press, 1957, pp. 303-4.

(15) R. Triffin, *Gold and the Dollar Crisis: Yesterday and Tomorrow*, cit., p. 14. L'espressione «tutti quanti» è in italiano nel testo.

(16) Il *Memorandum Monnet* è stato pubblicato da *Le Monde* il 9 maggio 1970.

(17) R. Triffin, *Europe and the Money Muddle*, cit., p. 161.

(18) R. Triffin, «Système et politique monétaires de l'Europe Fédérée», in *Economia Internazionale*, febbraio-marzo 1953, p. 207.

(19) R. Triffin, *ibidem* (i passi citati si trovano alle pp. 211 e 212).

(20) Cfr. l'articolo «National Self-Sufficiency», del 1933; ora pubblicato in *The Collected Writings of J. M. Keynes*, London, Macmillan, 1982, Vol. XXI, pp. 233-247.

(21) Si veda in proposito il passo della *Teoria Generale* in cui si afferma che «è la politica di un saggio autonomo di interesse, non vincolata da preoccupazioni internazionali, e di un programma nazionale di investimenti diretto ad un livello ottimale di occupazione interna che è doppiamente benedetta, nel senso che aiuta noi medesimi e i nostri vicini al tempo stesso» (*Collected Writings*, cit., Vol. VII, p. 349).

(22) «... il Fondo monetario internazionale — o qualsiasi altra istituzione che lo sostituirà — dovrebbe acquisire la funzione di una banca centrale che regoli la dimensione e la composizione delle sue riserve di liquidità ed assuma la funzione di *clearing house* interstatale. E' noto che l'origine di questa idea e la sua attiva propaganda è legata sopra tutto al nome del professor Triffin...» (D. V. Smyslov, *The International Monetary System: Evolution, Prospects and Cooperation between East and West*, The Institute of the World Economy of the USSR Academy of Sciences, mimeo, 1987).

(23) R. Triffin, *La carriera di un economista: che cosa? perché? come?*, cit., p. 257.

(24) London, Macmillan, 1937 (ristampato da Arno Press, New York, 1972).

(25) La citazione italiana è tratta da L. Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985, pp. 92-93.

(26) Si veda in proposito il saggio di A. Spinelli, «Il modello costituzionale americano e i tentativi di unità europea» (1957), ora in *Il progetto europeo*, Bologna, Il Mulino, 1985. Sul medesimo problema, si veda inoltre M. Albertini, «L'unificazione europea e il potere costituente», in *Il Politico*, 1986, n. 2, pp. 199-214.

(27) M. Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958, p. 85.

(28) *La carriera di un economista*, cit., p. 246.

(29) *Ibidem*, p. 251.

(30) Si tratta della famosa affermazione di Lutero: «Qui sto, non posso altrimenti».

Note

ECOLOGIA E PIANIFICAZIONE DEL TERRITORIO. QUALI ISTITUZIONI?

Il problema ecologico è certamente uno dei più complessi che l'umanità deve affrontare. Questa complessità si manifesta sia per quanto riguarda i vari ambiti fra loro interrelati in cui esso si articola: il problema della popolazione, dell'agricoltura, delle risorse alimentari, dell'industria, delle materie prime, dell'energia, dello sviluppo urbano, ecc.; sia, di conseguenza, per quanto riguarda gli approcci teorici e le categorie da utilizzare, che devono spaziare dall'economia, alla geografia, alla geologia, ecc.; sia, infine, per quanto riguarda l'ambito territoriale in cui si manifestano i problemi e il relativo quadro istituzionale all'interno del quale sono possibili scelte efficaci e decisioni democratiche.

In questa breve nota ci occuperemo dell'ultimo aspetto, tenendo presente che esso è sicuramente il più importante, in quanto qualsiasi risposta di tipo tecnico a un problema complesso è pensabile e applicabile solo se i meccanismi decisionali non trovano ostacoli istituzionali, quali la mancanza o l'inadeguatezza dei centri di potere in cui possono manifestarsi responsabilità e volontà politica.

La scelta di questo approccio al problema si basa anche sulla considerazione che troppo spesso ci si ritiene soddisfatti di aver prodotto una ricca documentazione e aver elencato una lunga serie di obiettivi da raggiungere, oppure di dar prova di una profonda coscienza morale attraverso la proclamazione di grandi ideali e principi. Ma qualunque ideale o obiettivo ricevono valore non tanto dall'essere declamati o proposti, quanto dal fatto che essi siano realizzati. Lo scacco non rappresenta certo la confutazione del loro valore o della loro necessità, ma del modo di agire di chi li ha fatti propri. Dunque non basta battersi: bisogna vincere, e la vittoria dipende dalla capacità di conciliare il giusto con l'efficace, di indicare cioè i mezzi istituzionali adeguati.

A tal fine non si può non riflettere sul fatto che, laddove è necessario prendere delle decisioni che riguardano un problema complesso e che

coinvolge ambiti territoriali nello stesso tempo diversi e interrelati sono particolarmente rilevanti la distribuzione del potere e la sua articolazione.

* * *

Prendendo in considerazione i problemi ecologici, ci si rende subito conto che c'è una grave divaricazione fra gli ambiti territoriali in cui si manifestano (livello della realtà) e la possibilità di dare loro una risposta (livello delle istituzioni). Mentre alcuni problemi si possono manifestare a livello locale o regionale o globale, non esistono, a questi livelli, istituzioni che possano assumersi la piena responsabilità di prendere decisioni. Ognuno di essi si scontra inevitabilmente con l'unico centro di potere cui viene riconosciuto il diritto e che ha la forza di prendere e imporre decisioni: il potere nazionale.

Ciò significa che, sia per quanto riguarda la gestione della propria città, o della propria regione, sia per quanto riguarda i problemi che superano i confini del proprio Stato per raggiungere talvolta una dimensione planetaria, non è garantita la possibilità di controllo dei fattori che riguardano la qualità della vita.

In un'epoca come la nostra, in cui la «qualità della vita» non coincide ormai più con il «tenore di vita», che nelle società avanzate ha ormai raggiunto livelli accettabili per la maggioranza della popolazione, la salvaguardia dell'ambiente è diventata uno dei valori prioritari e le scelte politiche devono basarsi sempre più su valori sociali e comunitari, privilegiandoli rispetto a quelli riguardanti la sfera della vita individuale. Ma l'assenza di una vita politica attiva ai vari livelli in cui è necessario prendere decisioni rende impossibile l'esercizio concreto delle responsabilità individuali e fa sì che sia sempre più grave la contraddizione e la divaricazione fra i valori e i fatti in campo politico.

Se è vero che nella maggioranza della popolazione dei paesi avanzati si sta diffondendo sempre più quella che possiamo definire «coscienza ecologica», anche per merito dei mezzi di informazione di massa; se è vero che i movimenti ecologisti stanno proliferando in tutto il mondo, è anche vero che prendere coscienza di un problema, di una nuova emergenza, e del valore da affermare per farvi fronte (il valore prioritario della difesa della vita), è solo il primo passo. I passi ulteriori, che implicano il sacrificio di assumersi delle responsabilità, di pagare dei prezzi in termini di tempo e di denaro, sono compiuti in genere solo laddove si ha la certezza o la prevedibile prospettiva che il proprio contributo è possibile, necessario o indispensabile. Il presupposto del superamento della divisione fra sapere e fare è che ogni cittadino possa

effettivamente diventare un membro attivo del governo comune.

Ciò non è solo la condizione per attivare energie disponibili, ma è anche la condizione per affrontare i problemi territoriali. La pianificazione del territorio è infatti uno degli aspetti della vita associata in cui sono particolarmente importanti la gestione non burocratica dei problemi e il contributo di coloro che ne conoscono concretamente gli aspetti e le implicazioni.

* * *

Nella pianificazione del territorio si manifestano necessariamente momenti conflittuali legati alla contrapposizione di interessi. Ma la rilevanza dei problemi ambientali nella società in cui viviamo deve spingerci a trovare soluzioni nuove per quanto riguarda il processo decisionale, per evitare che la conflittualità assuma un ruolo paralizzante.

Data l'attuale distribuzione del potere e la conseguente gestione politica della vita sociale, spesso sono proprio gli interessi settoriali che determinano la selezione della classe politica e che spingono verso determinate scelte, meno attente agli interessi globali della comunità che alla ricerca di un consenso funzionale al mantenimento del potere. In uno Stato centralizzato, il rapporto fra cittadini e amministratori locali è continuamente mediato dai calcoli politici dei partiti miranti al mantenimento e all'aumento del loro potere a livello nazionale.

Se dunque vogliamo superare questa *impasse* legata a una conflittualità permanente e alla sua strumentalizzazione, è necessario ripensare sia il processo decisionale, sia il quadro istituzionale in cui esso può esplicarsi.

Per quanto riguarda il processo decisionale, bisogna fare due considerazioni: 1) la gestione territoriale presenta un particolare carattere di complessità e l'indicazione di soluzioni implica spesso conoscenze tecniche abbastanza specifiche. Ma non bisogna da ciò trarre la conseguenza che solo un ristretto numero di persone (i tecnici) è dunque legittimato a decidere. In realtà, proprio per quanto riguarda le decisioni in questo campo è innegabile la necessità che esse siano collettive, coinvolgano cioè tutti coloro che di esse subiranno le conseguenze. 2) La contrapposizione di interessi e valori è ineliminabile, ma, per evitare situazioni paralizzanti o strumentalizzazioni, bisogna trovare lo strumento per eliminare il conflitto sostituendolo con la mediazione.

Il primo punto riguarda il problema della risposta democratica alla crisi del potere, alla crisi delle istituzioni, che caratterizzano la società in cui viviamo.

L'importanza di questo problema è evidente se si considera che i processi in atto e le proposte avanzate per dare una soluzione a questa crisi non vanno propriamente nella direzione di un avanzamento della democrazia. Le soluzioni spesso suggerite o messe in pratica tendono infatti verso l'autoritarismo quando privilegiano il discorso dell'efficienza e mettono un accento particolare sulla funzione degli esperti, considerati come gli unici in grado non solo di prendere decisioni di tipo tecnico, ma anche di indicare necessità e scopi sociali della pianificazione e della difesa del territorio. In realtà, come già ricordava Lewis Mumford (*La cultura delle città*, Milano 1954), l'opera del filosofo, dell'educatore, dell'artista, dell'uomo comune non è meno essenziale per quanto riguarda l'immissione di valori nelle scelte: poiché ciò che si richiede per la vita politica non è una pura e semplice scienza empirica, di per sé stessa inerte, ma la capacità di trasformare la realtà sulla base di scelte razionali, non possono essere esclusi da queste scelte coloro sui quali esse ricadranno (a meno, naturalmente, di accettare l'alternativa totalitaria). Ma certamente non basta esprimere l'esigenza della partecipazione senza proporre soluzioni istituzionali nel quadro delle quali la partecipazione stessa diventi un fatto positivo (democratico) e non corra il pericolo di assumere una valenza demagogica priva di sbocchi.

Il secondo punto riguarda il grado di conflittualità accettabile. Nel quadro istituzionale attuale il confronto di opinioni e di soluzioni tende ad essere basato soprattutto su esigenze strategiche (che mirano cioè solo al successo piuttosto che all'accordo tra le parti), mentre difficilmente è accettato e messo in pratica un confronto intersoggettivo basato su esigenze di razionalità. Il termine «mediazione» vuole significare proprio questo. Esso, in questo contesto, non ha il significato che l'attuale gestione del potere tende a conferirgli, il significato cioè di «compromesso» tra parti in lotta, ma può e deve assumere il senso di una dialettica democratica di tipo nuovo, all'interno di un nuovo quadro istituzionale.

* * *

Il quadro istituzionale è dunque il nodo cruciale. Come già detto all'inizio, l'*impasse* a cui ci troviamo di fronte (che non concerne solo i problemi ecologici, ma che comunque è particolarmente grave se riferita a questi, vista la loro complessità e la loro urgenza) riguarda l'articolazione dei livelli di potere. E uno dei livelli a partire dal quale possono essere mobilitate le energie disponibili per la gestione della vita sociale è quello locale. Esso è il livello che più ha subito e subisce i condizionamenti della gestione nazionale e burocratica dei problemi ed è il livello in cui il

significato vero e più stretto del termine «democrazia» (coincidenza fra governanti e governati) può manifestarsi.

L'attivazione del polo comunitario (locale), attraverso il riconoscimento della sua autonomia e del potere decisionale in relazione a competenze determinate (che naturalmente si deve accompagnare all'autonomia impositiva) avrebbe come conseguenza la creazione di un quadro politico all'interno del quale ognuno potrebbe riconoscersi (e riconoscere gli altri) come soggetto di scelte razionali, ossia di scelte che siano risposte ai bisogni reali e ai valori che costituiscono il patrimonio della comunità a cui si appartiene.

Allo scetticismo nei confronti della capacità degli uomini di autogovernarsi e, sul fronte opposto, al velleitarismo di coloro che ritengono soddisfatte le esigenze di partecipazione laddove si riesca a coinvolgere la gente in azioni di protesta (privilegiando dunque l'aspetto conflittuale e strategico della gestione della vita sociale) bisogna opporre la scelta comunitaria. Le capacità razionali dell'uomo, che dovrebbero essere alla base di ogni scelta, non vanno, infatti, né negate né assunte come presupposto indubitabile. Esse sono il frutto di un lungo cammino e sono direttamente proporzionali alla possibilità che l'uomo ha di imparare ad utilizzarle. E ciò implica a sua volta la possibilità di pensare e agire in un contesto socialmente integrato, autonomo e responsabile.

E' evidente che questo obiettivo non può essere raggiunto mantenendo intatta la sovranità esclusiva del livello di potere nazionale. L'unico modello alternativo che offre qualche prospettiva di soluzione al problema del superamento della sovranità nazionale esclusiva, e che valorizza nello stesso tempo il polo comunitario e il polo cosmopolitico, è il modello federale così come si va delineando nelle teorizzazioni che sono già apparse su questa rivista (1), un modello cioè, che, partendo dall'analisi della prima esperienza federale della storia, l'esperienza americana, vada al di là di essa proprio per quanto riguarda le risposte all'esigenza sempre più pressante di fare di ogni uomo un cittadino partecipe.

Nicoletta Mosconi

NOTA

(1) Cfr., per esempio, Mario Albertini, «Discorso ai giovani federalisti», in *Il Federalista*, XX (1978), pp. 51-67; Francesco Rossolillo, «Il federalismo nella società post-industriale», in *Il Federalista*, XXVI (1984), pp. 122-137.

Interventi *

RUBLO, RUBLO TRASFERIBILE, ECU, SISTEMA MONETARIO INTERNAZIONALE

DMITRY SMYSLOV

La nuova strategia economica seguita dall'URSS nei confronti degli altri paesi sta diventando un fattore di non trascurabile importanza nell'ambito delle relazioni economiche internazionali. Si ritiene infatti che essa sia in grado di esercitare una positiva influenza sulla dinamica di tali relazioni.

E' risaputo che, fino agli anni Settanta, le relazioni economiche tra l'URSS e i paesi a regime capitalistico, e tra l'Est e l'Ovest in generale, erano molto ridotte. Successivamente questi rapporti crebbero in dimensione ed importanza; oltre allo sviluppo dei commerci, l'URSS e gli altri paesi socialisti iniziarono a muoversi attivamente sul mercato internazionale del credito e delle valute grazie anche all'espansione delle proprie banche all'estero.

Nonostante queste innovazioni (accordi compensativi, *project financing*), fino alla metà degli anni Ottanta i rapporti economici esterni dell'URSS rimasero limitati alle forme tradizionali, vale a dire alle transazioni commerciali e al relativo finanziamento. E' ancora più significativo rilevare che l'URSS non era un membro a pieno titolo della comunità economica internazionale in quanto non aderiva agli accordi monetari e finanziari internazionali. Insieme agli altri paesi socialisti, noi seguiamo il principio «due mondi, due mercati, due sistemi monetari».

L'isolamento dell'URSS e degli altri paesi socialisti dal sistema eco-

nomico, monetario e finanziario internazionale era condizionato da due circostanze di fondo. Da un lato rifletteva la divisione politica del mondo in due blocchi contrapposti, l'Est e l'Ovest. Dall'altro vi era il convincimento ingenuo che tale isolamento avrebbe protetto il nostro sistema economico da quello che noi definiamo il «caos del mercato». Comunque, l'assenza di una efficiente integrazione con il mercato mondiale fu per noi causa di ritardi tecnologici, perdita di competitività, scadimento della qualità delle merci prodotte. L'opinione pubblica sovietica si mostra attualmente molto preoccupata per questo stato di cose.

Il XXVII Congresso del Partito ha iniziato quel processo che nel nostro paese viene definito *perestrojka*. Tra le sue sfere di attività, esso comprende anche quella dei rapporti economici con l'estero. Il Congresso ha formulato la tesi secondo cui una tendenza crescente verso l'interdipendenza degli Stati della comunità mondiale è parte integrante dello sviluppo contemporaneo. Il risultato di questo processo è che «sta prendendo forma un mondo controverso ma interdipendente e per molti aspetti integrato» (1). Questo processo richiede da parte di tutti un nuovo modo di pensare, una nuova valutazione dei modi di affrontare i più importanti problemi economici internazionali da parte dell'Est e dell'Ovest.

Un nuovo modo di affrontare le relazioni economiche estere da parte della classe dirigente sovietica si manifesta in due sfere principali. In primo luogo si punta a relazioni radicalmente nuove per forme e metodi, all'aumento della partecipazione del nostro paese alla divisione internazionale del lavoro (sono in corso di organizzazione diverse forme di cooperazione internazionale produttiva, scientifica e tecnologica). In secondo luogo, l'Unione Sovietica ed altri paesi socialisti stanno muovendosi verso una graduale inclusione delle relazioni economiche mondiali entro una struttura istituzionale. L'aspirazione dell'URSS all'espansione della cooperazione economica internazionale si è manifestata nella sua posizione favorevole al GATT, cui alla fine ha inteso partecipare pienamente. Nel nostro paese si sta ora discutendo attivamente la possibilità di organizzare certe forme di cooperazione con il Fondo monetario internazionale o di entrare a far parte di questa organizzazione. La necessità di formare un sistema monetario internazionale a cui tutti i paesi del mondo possano partecipare senza danno per i loro interessi sta diventando più evidente nelle condizioni che stanno ora prendendo forma.

Vorrei ora soffermarmi su tre problemi: la ricostruzione dell'apparato monetario e finanziario dell'URSS; l'evoluzione del sistema monetario

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

del COMECON e le opportunità della sua interazione con il Sistema monetario europeo; le prospettive di miglioramento del sistema monetario mondiale.

Riforma del meccanismo delle relazioni monetarie e finanziarie.

La ricostruzione del sistema monetario e finanziario sovietico mira ad un coordinamento dello sviluppo di relazioni monetarie e creditizie con finalità di politica economica interna, ad un incremento del ruolo di queste relazioni all'interno dell'intero complesso delle relazioni economiche esterne, alla crescita della stabilità e, allo stesso tempo, alla flessibilità dei meccanismi monetari e finanziari. Fondamentalmente la questione riguarda il superamento della separazione di questo sistema dalle interrelazioni monetarie internazionali e la fondazione di un nuovo modello di interazione col sistema monetario mondiale.

Esiste un punto di vista per cui un'«apertura» dell'economia sovietica al mercato mondiale e un'accelerazione delle relazioni economiche con gli altri paesi rappresenterebbero lo stimolo principale ad un più rapido progresso economico sovietico. Un tale punto di vista in realtà non sembra abbastanza fondato. Le relazioni economiche esterne devono senza dubbio essere le più efficienti possibili e possono dare un contributo enorme alla crescita economica, ma solo le risorse e gli stimoli interni restano la base di questa crescita.

La riforma del sistema monetario nazionale presuppone prima di tutto la determinazione su basi economiche del tasso di cambio del rublo e l'introduzione della sua convertibilità.

Al momento sembra esserci un largo favore per la determinazione di un più corretto tasso di cambio del rublo in combinazione con l'introduzione di una qualche forma di convertibilità. Esiste consenso sul fatto che un tale tasso di cambio non debba rispondere a finalità remote, bensì essere il modo o il metodo per risolvere gli attuali problemi economici specifici. C'è bisogno di una politica flessibile del tasso di cambio che possa tener conto di tutti i cambiamenti della situazione economica.

E' abbastanza evidente che il nuovo tasso di cambio del rublo dovrà riflettere in misura maggiore il reale rapporto dei prezzi nel nostro paese e all'estero. A ciò sono connessi i tentativi in corso attualmente per calcolare un tasso di cambio «reale» del rublo servendosi del confronto di prezzi interni ed esteri su una gamma di beni la più ampia possibile. Senza dubbio tali calcoli potrebbero servire come utili punti di riferimento. Comunque, è noto che nelle presenti condizioni il rapporto tra prezzi

interni ed esterni non può essere accettato come fattore unico nella formazione del tasso di cambio. Inoltre, tali calcoli saranno opportuni solo se saranno basati sui prezzi che emergeranno dopo la prossima riforma del metodo di determinazione dei prezzi e la formazione di un sistema abbastanza efficiente di commercio all'ingrosso. Ma già oggi si sente la necessità dell'influenza del tasso di cambio del rublo sull'economia, perché in una certa misura potrebbe favorire le riforme economiche e il perfezionamento dei meccanismi economici. Infine, il tasso di cambio basato su calcoli del potere d'acquisto richiederebbe evidentemente un test di mercato. Ma come realizzarlo? Qui la questione del tasso di cambio del rublo ci porta al secondo problema più importante: il problema della sua convertibilità.

Le risoluzioni del *Plenum* del Comitato Centrale del PCUS del giugno 1987 prevedono misure per un passaggio graduale alla convertibilità del rublo nell'ambito di una riforma economica generale e innanzitutto entro le strutture del COMECON (2). Ci sono opinioni diverse riguardo ai termini e ai metodi per realizzare questa misura. Alcuni economisti caldeggiavano un'introduzione immediata della completa convertibilità del rublo, altri sostengono che essa potrebbe essere realizzata solo dopo il completamento della ricostruzione dell'intero sistema economico ed un miglioramento notevole della struttura tecnologica delle nostre imprese che permetterebbe di raggiungere un livello di competitività su scala mondiale. Evidentemente queste sono condizioni davvero indispensabili per una completa introduzione della convertibilità del rublo. D'altro canto misure intermedie sono necessarie anche ora. Un'introduzione graduale della convertibilità è necessaria per garantire la più efficiente partecipazione del nostro paese alla divisione internazionale del lavoro, per stimolare lo sviluppo della produzione e di relazioni economiche esterne.

Per quanto riguarda i metodi con cui introdurre la convertibilità, si sta formando un certo consenso di idee intorno al fatto che, nelle condizioni del nostro paese, il modo occidentale, che implica una transizione dalla convertibilità esterna a quella interna, non può essere usato. Ciò è dovuto sia a circostanze concrete correlate a una insufficienza delle riserve di valuta sia a considerazioni di carattere più generale — il ruolo speciale dello Stato e il controllo valutario che discendono dalla specificità dell'economia socialista. Perciò, in una prima fase, bisogna affrontare innanzitutto la questione di una limitata convertibilità del rublo, prima di tutto per i residenti.

La convertibilità «interna» del rublo sovietico presuppone la forma-

zione di un mercato valutario chiuso per un gruppo in graduale espansione di imprese, di altre organizzazioni e di banche. In un tale mercato verranno realizzate transazioni relativamente libere in valute estere, secondo diverse modalità.

Alla fine, ciò porterebbe alla formazione di un mercato interbancario. Il mercato monetario interno controllato dallo Stato favorirebbe l'aumento dell'indipendenza delle imprese e l'ottimizzazione della distribuzione e dell'utilizzazione delle risorse valutarie.

Il funzionamento del mercato monetario interno dovrebbe far emergere un tasso di cambio fluttuante del rublo. Proprio tale tasso di cambio potrebbe fungere da criterio oggettivo per l'introduzione di un nuovo tasso di cambio ufficiale da parte della Banca di Stato dell'URSS. La Gosbank potrebbe utilizzare mezzi diversi per influenzare i tassi di cambio di mercato del rublo e il loro graduale riavvicinamento con quelli ufficiali. Alla presenza di un tasso di cambio del rublo reale e flessibile e di pari passo con il miglioramento dell'economia sovietica, in futuro sarebbe possibile effettuare una transizione graduale da una libera circolazione di valute estere nel paese a una circolazione dei rubli sovietici sui mercati mondiali, al loro utilizzo nei pagamenti internazionali, vale a dire all'introduzione della convertibilità completa dell'unità monetaria sovietica. In ambito scientifico ed economico ci sono proposte più radicali concernenti la formazione e l'introduzione di una nuova unità monetaria (alcuni autori la chiamano *tchervonets* in analogia con gli anni Venti) che sarebbe una moneta liberamente convertibile sin dall'inizio della sua esistenza.

Riassumendo le considerazioni riguardo al problema della riforma del sistema del tasso di cambio del rublo sovietico e all'introduzione della sua convertibilità, vorrei sottolineare che attualmente l'atteggiamento degli economisti sovietici verso questo problema è subordinato agli interessi economici interni del paese, mentre all'aspetto internazionale del problema viene assegnata una posizione marginale. Logica conseguenza di quanto detto sopra è che nel prossimo futuro non è lecito aspettarsi un avanzamento del rublo sovietico verso un ruolo di moneta di riserva internazionale. Comunque, un'unità valutaria collettiva dei paesi socialisti potrebbe evidentemente aspirare a un tale ruolo in certe condizioni.

Rublo trasferibile ed Ecu: opportunità di interazione.

Attualmente in Europa, all'Est come all'Ovest, l'idea della costruzio-

ne di una «casa comune europea» sta ricevendo un riconoscimento sempre maggiore. La sua realizzazione sarà favorita dalla firma, avvenuta dopo trattative prolungate nel giugno 1988, della Dichiarazione congiunta per la creazione di relazioni ufficiali tra i due organismi europei (COMECON e CEE). Un'espansione multilaterale della cooperazione economica tra loro dovrebbe diventare una delle basi della «casa comune europea». Diventa abbastanza evidente che la sfera di interrelazioni tra i due sistemi valutari corrispondenti è un problema che non può essere trascurato in questo processo.

Il fondamento del sistema valutario dei paesi socialisti, in contrasto con quelli occidentali, non deriva tanto dall'appartenenza ad una stessa area geografica, quanto piuttosto dalla comunanza dei sistemi sociali esistenti nei paesi che ne fanno parte. Da qui la necessità di una mutua cooperazione molto stretta da parte di questi paesi.

Il rublo trasferibile introdotto nel 1964 costituisce il legame principale del sistema valutario e finanziario degli Stati membri del COMECON. Nel programma complesso dell'integrazione economica socialista (1971), viene definita la valuta collettiva socialista internazionale degli Stati membri del COMECON, intesa come misura di valore e mezzo di pagamento e di riserva. Il rublo trasferibile viene emesso dalla *International Economic Cooperation Bank* (IECB) sia per il pagamento di beni e servizi che per l'erogazione di credito. Il rublo trasferibile ha una propria quotazione, diversa dal rublo sovietico, rispetto alle valute estere.

Le transazioni complessive in beni e servizi tra gli Stati membri vengono effettuate mediante l'uso di rubli trasferibili. Ogni banca ha il proprio conto unico in rubli trasferibili presso la IECB, da utilizzare per le transazioni con gli altri paesi, e i pagamenti avvengono attraverso quel conto. Teoricamente le somme possono essere depositate su questo conto da alcuni paesi, ma possono essere usate per effettuare pagamenti ad altri paesi. Perciò l'introduzione del rublo trasferibile è stata considerata, in antitesi al precedente sistema bilaterale di compensazione, come la realizzazione del principio della compensazione multilaterale dei pagamenti. Se necessario, la IECB fornisce crediti in rubli trasferibili per compensare questi pagamenti.

Il Programma complesso dell'integrazione economica socialista ha previsto un numero di misure per il perfezionamento del sistema valutario degli Stati membri del COMECON. Eccone un esempio: «La valuta collettiva (rublo trasferibile), se cresce il suo ruolo, può essere usata in prospettiva per effettuare pagamenti con i paesi terzi e per occupare un posto, corrispondente al ruolo e all'importanza degli Stati membri del

COMECON nell'economia mondiale, tra le altre valute utilizzate per transazioni internazionali» (3). Inoltre è stata varata una disposizione per l'introduzione della convertibilità del rublo trasferibile in valute nazionali dei paesi membri del COMECON, come pure una mutua convertibilità delle loro valute nazionali.

La prassi ha provato l'utilità del sistema del rublo trasferibile. Durante i diciassette anni del suo utilizzo per i pagamenti fra paesi membri del COMECON, l'importo annuale dei loro reciproci pagamenti ha avuto un notevole incremento: dai 22,9 miliardi di rubli trasferibili nel 1964 ai 122,9 miliardi di rubli trasferibili nel 1980, con un incremento pari a 5,4 volte (4).

Tuttavia, sfortunatamente, gli Stati membri del COMECON finora non sono stati in grado di progredire in misura significativa verso la realizzazione dei fini che si erano posti all'inizio degli anni Settanta, il che ha portato ad una certa insoddisfazione nei confronti del rublo trasferibile e a formulare critiche al suo riguardo. Va messo in evidenza che i prezzi delle merci in rubli trasferibili sono di carattere secondario rispetto ai prezzi del mercato mondiale espressi nelle valute nazionali dei paesi occidentali e perciò una simile unità valutaria non può essere una vera misura del valore. Inoltre non è nemmeno un mezzo di pagamento multilaterale perché il commercio tra gli Stati membri del COMECON si svolge ancora in modo predominante su base bilaterale. Nelle condizioni attuali, il rublo trasferibile è virtualmente solo un'unità di conto.

Adesso il sistema di integrazione economica socialista è in fase di ricostruzione. In particolare, un nuovo impulso al processo di perfezionamento del sistema di relazioni monetarie, finanziarie e creditizie all'interno del COMECON è venuto dall'incontro di lavoro, tenutosi a Mosca nel novembre 1986, dei capi dei partiti fratelli dei paesi socialisti membri del Consiglio, e dalla XLIII sessione (straordinaria) del COMECON tenutasi a Mosca nell'ottobre 1987. Gli Stati membri dell'organizzazione si sono impegnati nella creazione delle condizioni necessarie per un ulteriore consolidamento e sviluppo delle funzioni della valuta collettiva — il rublo trasferibile — nei loro pagamenti reciproci. Inoltre, si sono fatti programmi per l'uso in via sperimentale di valute nazionali da parte di un gruppo di paesi per il pagamento di beni e servizi. Queste valute dovrebbero essere usate per produzioni comuni e attività di *joint venture*. E' stato raggiunto un accordo da parte della maggioranza dei paesi sull'introduzione della mutua convertibilità delle valute nazionali e del rublo trasferibile con lo scopo di innalzare l'efficienza del funzionamento del sistema valutario e finanziario.

Ora c'è l'intenzione di studiare i problemi pratici legati all'introduzione graduale della convertibilità del rublo trasferibile nelle altre valute convertibili. Certamente questo non è un impegno solo di oggi. Per la sua soluzione sono necessari un notevole aumento della qualità dei prodotti, una crescita considerevole e un miglioramento dell'ammontare e della struttura delle esportazioni degli Stati membri del COMECON.

Bisogna ammettere che il processo di ricostruzione del sistema monetario e finanziario del COMECON non sta procedendo così regolarmente come sarebbe auspicabile. E' divenuto chiaro ora che il rublo trasferibile non può espletare efficientemente le sue funzioni monetarie senza trasformazioni profonde nei sistemi economici degli Stati membri del COMECON, senza l'introduzione di una genuina indipendenza, anche finanziaria, delle imprese, senza una riforma radicale del sistema dei prezzi, senza il raggiungimento di considerevoli cambiamenti nelle forme della mutua cooperazione economica, senza la formazione di un mercato integrato davvero unito dei paesi socialisti. In tali condizioni i passi più significativi sono ora intrapresi nell'ambito delle relazioni bilaterali. Perciò l'Unione Sovietica ha concluso accordi con la Bulgaria, la Cecoslovacchia e la Mongolia per la reciproca utilizzazione delle corrispondenti valute nazionali nell'ambito dei tentativi di realizzazione di produzioni comuni e dell'attività di *joint venture*. Si sta studiando il problema della possibilità di compensazione delle transazioni reciproche con valute convertibili.

L'attivazione della cooperazione su base bilaterale può favorire il miglioramento e il consolidamento del sistema monetario e finanziario centralizzato degli Stati membri del COMECON, ma in certe circostanze può anche generare tendenze centrifughe in questo sistema. Comunque, l'integrazione economica socialista (come pure quella dell'Europa occidentale) ha oggettivamente bisogno dell'esistenza di una valuta collettiva e di un sistema di pagamento multilaterale.

Il COMECON e la CEE sono *partners* economici naturali. Allo stesso tempo, la necessità di organizzare una cooperazione tra di loro non è connessa solo all'appartenenza allo stesso continente. Attualmente è anche legata al fatto che le due aree stanno facendo l'esperienza di un periodo di profonde trasformazioni strutturali. Il progresso del commercio e delle relazioni economiche tra gli Stati membri del COMECON e della CEE richiede l'intensificazione delle loro mutue relazioni monetarie e finanziarie.

Premesse favorevoli per stabilire una cooperazione tra i sistemi valutari del COMECON e della CEE si stanno formando per la presenza

di una certa similarità o vicinanza delle loro caratteristiche peculiari. C'è una simmetria evidente delle strutture istituzionali di entrambi i raggruppamenti valutari: nel COMECON l'*International Economic Cooperation Bank*; nella CEE il Fondo europeo di cooperazione monetaria (FECOM). Entrambi sono dotati di alcune delle caratteristiche di una banca centrale. Istituzioni bancarie intese a finanziare lo sviluppo economico a medio e lungo termine sono state formate sia nel COMECON che nella CEE. Infine, ci sono sistemi di compensazione multilaterale in tutte e due le organizzazioni.

Le unità valutarie collettive dei due sistemi monetari — rublo trasferibile ed Ecu — devono la loro origine ad attività reali: nel primo caso si tratta di beni e servizi realizzati sul mercato; nel secondo caso si tratta di riserve centralizzate di oro e dollari. Mi sembra corretto prestare attenzione a una coincidenza considerevole tra la composizione del «paniere valutario» dell'Ecu e l'insieme di valute che vengono usate nel commercio tra paesi appartenenti ai due organismi europei. I rapporti di valore tra il rublo trasferibile e l'Ecu sono passibili di fluttuazioni molto minori, per esempio, del tasso di cambio dell'Ecu rispetto al dollaro. Ciò rende entrambe le valute comuni mezzi comparativamente convenienti per essere usati in transazioni reciproche.

Il problema delle forme possibili di interazione tra il rublo trasferibile e l'Ecu è analizzato a fondo dall'economista italiano A. Jozzo (5). Vorrei sostenere alcune considerazioni espresse da lui a questo proposito.

Emergono possibilità di utilizzare l'Ecu nelle transazioni fra le banche centrali e non dei paesi membri del COMECON e anche da parte della IECB, in particolare a causa del fatto che l'utilizzo di questa unità valutaria è cominciato nella circolazione commerciale e finanziaria privata dell'Occidente. Riguardo a ciò va detto che già da lungo tempo la IECB ha relazioni di corrispondenza ed effettua transazioni su depositi in valute convertibili, conti correnti e crediti con un gran numero di banche di paesi capitalisti, incluse numerose tra le maggiori istituzioni finanziarie dell'Europa occidentale. Le banche dei paesi membri del COMECON e la IECB potrebbero acquisire, insieme con le valute nazionali dei paesi occidentali, anche attività in Ecu ricevute come pagamenti per le forniture di beni il cui valore sarebbe espresso in questa unità valutaria.

Le banche centrali dei paesi membri del COMECON e la IECB hanno l'opportunità di avanzare richieste al FECOM perché conceda loro lo status di portatore di Ecu «come terza parte», come viene previsto nell'accordo sul Sistema monetario europeo, e di ricevere «Ecu ufficiali» dalle banche centrali dei paesi membri della CEE. Inoltre, le banche dei

paesi membri del COMECON, che hanno sedi negli Stati membri della CEE, potrebbero associarsi alla Associazione bancaria sull'Ecu che annovera più di ottanta banche entro la CEE ed anche alla Banca dei regolamenti internazionali, che assicura il funzionamento del sistema di compensazione per le transazioni in Ecu. Se si provasse che quelle banche soddisfano determinati criteri, allora potrebbero entrare a far parte del sistema di compensazione — la possibilità di un tale sviluppo degli eventi deriva dal fatto che questo sistema è stato di recente allargato alle banche di paesi che non sono membri della CEE.

Ora, quali sono le probabili modalità d'utilizzo del rublo trasferibile in accordi di pagamento reciproci tra i paesi della CEE da un lato e i membri del COMECON e la IECB dall'altro? Evidentemente anche qui si può concepire in prospettiva una situazione in cui le banche dei paesi dell'Europa occidentale avranno l'opportunità di acquisire attività in rubli trasferibili e di usarli a loro discrezione per pagare le importazioni da qualsiasi paese membro del COMECON o per altri scopi. I paesi della CEE potrebbero alla fine diventare membri a pieno titolo della IECB, possibilità prevista nel suo statuto. Lo sviluppo di tali processi potrebbe condurre all'introduzione di certe forme di convertibilità del rublo trasferibile in Ecu. Il secondo passo logico è una definizione del tasso di cambio tra queste due unità valutarie.

Le condizioni dei rapporti fra il rublo trasferibile e l'Ecu dovrebbero evidentemente diventare oggetto di un accordo ufficiale tra le due organizzazioni. Tale accordo regolerebbe in particolare le modalità per effettuare gli interventi sul mercato monetario con lo scopo di mantenere il tasso di cambio fisso tra il rublo trasferibile e l'Ecu. Questo non esclude il fatto che gli Stati membri del COMECON e, in modo corrispondente, quelli della CEE, possano stabilire relazioni contrattuali indipendenti con le agenzie centrali e le istituzioni finanziarie congiunte dell'altra organizzazione. E' evidente che relazioni di tale tipo non entrerebbero in conflitto con gli scopi e i principi su cui si sono accordati collettivamente gli Stati membri di ciascuna organizzazione.

Il raggiungimento di stabili relazioni monetarie e finanziarie tra l'Europa dell'Est e dell'Ovest senza dubbio stimolerà il commercio e altre forme di cooperazione economica tra di loro. Allo stesso tempo queste interrelazioni rappresenterebbero un importante contributo al funzionamento del sistema valutario mondiale.

Le modalità di miglioramento del sistema monetario internazionale.

Evidentemente è venuto il momento in cui i paesi socialisti non

possono più permettersi di non partecipare al processo di formazione del sistema monetario internazionale che essi pur utilizzano. Il funzionamento di questo sistema, stante anche il crescente coinvolgimento dei paesi socialisti nell'economia mondiale, e l'evoluzione della congiuntura economica mondiale (fluttuazione dei prezzi, dei tassi di interesse, dei tassi di cambio) esercitano un'influenza sempre maggiore su tali paesi.

Ora, quale sistema monetario vogliamo avere e quali sono gli obiettivi che l'Est e l'Ovest vorrebbero raggiungere?

Penso che sia quasi impossibile mettere in dubbio il fatto che il sistema monetario basato sul dollaro serve in primo luogo gli interessi degli Stati Uniti. Questo sistema dà loro l'opportunità di finanziare in modo estensivo le spese interne ed esterne attraverso fonti esterne. Ma un finanziamento di tale tipo non può che significare un trasferimento di valore dall'estero, cioè l'appropriazione di una parte del prodotto nazionale di altri paesi senza alcuna contropartita. Non è un caso che J. Rueff, l'eminente economista occidentale, abbia affermato a suo tempo che tale pratica «permette agli Stati Uniti di vivere a spese dei loro fornitori» (6). In un tale contesto l'accumulazione di dollari all'estero costituisce un debito reale degli Stati Uniti verso il resto del mondo.

L'accumulazione all'estero di liquidità denominata in dollari rappresenta una stima approssimata della portata del «contributo» dato agli Stati Uniti da altri paesi. Nel periodo che va dal 1970 al 1986 la somma dei debiti verso enti governativi di altri paesi, delle obbligazioni delle banche americane classate presso privati all'estero e degli investimenti di questi ultimi in titoli del Tesoro americano è aumentata annualmente in media di 40,1 miliardi di dollari. Ma questo significa l'1,7% del livello annuo del prodotto nazionale lordo degli Stati Uniti (a prezzi correnti) per lo stesso periodo. Se inoltre si prende in esame l'afflusso del capitale privato estero a breve termine negli Stati Uniti trascurato nelle statistiche (il suo importo è fondamentalmente definito nella voce «discrepanze statistiche» nella bilancia dei pagamenti) allora il risultato crescerebbe fino al 2,2% dell'ammontare medio del PNL (7).

Questa posizione singolare degli Stati Uniti fa sì che essi non sperimentino quelle difficoltà che incontrerebbero altri paesi in una situazione analoga. Sono preservati dalla necessità di preoccuparsi del «vincolo esterno» o, in altre parole, hanno il privilegio di avere «*le deficit sans pleurs*», secondo una elegante espressione di J. Rueff (8). Perciò il sistema monetario internazionale basato sul *dollar standard* assicura significativi vantaggi unilaterali agli Stati Uniti a spese degli altri paesi. Questo spinge a sollevare la questione della sua ricostruzione e democra-

tizzazione.

Quali alternative ci sono per il sistema del *dollar standard*? Esse sono praticamente due. Una consiste nella transizione a un sistema di pagamenti internazionali basati sull'uso di un'unità valutaria di riserva mondiale, l'altra in un consolidamento del policentrismo valutario, cioè, in un certo senso, di organismi valutari regionali separati che sarebbero formati sulla base di valute o collettive o nazionali.

Un avanzamento del concetto di internazionalizzazione del sistema delle riserve ufficiali, vale a dire un trasferimento del sistema monetario mondiale dalla base oro-dollaro alla base di una valuta collettiva, è legato prima di tutto al nome di R. Triffin (9), che ha sviluppato le idee che J. M. Keynes aveva espresso durante la seconda guerra mondiale. Secondo questa posizione, al Fondo monetario internazionale (o a qualsiasi altra istituzione che ne prenda il posto) dovrebbero essere attribuite le funzioni di banca centrale, che regoli l'importo e la composizione di riserve liquide, e, allo stesso tempo, di stanza di compensazione internazionale. Alla fine degli anni Sessanta, un tale approccio ha portato alla creazione del sistema dei «Diritti speciali di prelievo» (DSP).

La tendenza verso la creazione di una moneta internazionale di carattere universale è generata da un processo oggettivo di internazionalizzazione della produzione e degli scambi. La natura internazionale delle relazioni economiche mondiali è in conflitto con il carattere nazionale delle valute di riserva che servono ora tali relazioni. Ciò è peraltro giustificabile nella fase attuale poiché la comunità mondiale non è ancora matura, né dal punto di vista politico, né da quello sociale e psicologico, per introdurre un sistema di pagamenti internazionale che implichi l'uso di un mezzo «collettivo» di riserva e di pagamento comune a tutti i paesi.

Quanto detto spiega il fatto che la ricostruzione della sfera monetaria mondiale venga realizzata, nelle condizioni attuali, principalmente attraverso la sua diversificazione, vale a dire attraverso la formazione e il consolidamento di organismi monetari separati che restringono la sfera della circolazione del dollaro. Essi si basano o sull'appartenenza degli Stati membri alla stessa regione geografica o sulle interrelazioni dei sistemi socio-economici esistenti in quei paesi. Una formazione di tali organismi riflette anche la disuguaglianza nello sviluppo economico e politico del mondo contemporaneo, l'esistenza di contraddizioni tra interessi di diversi centri di potere economico.

La zona del dollaro — cioè un gruppo di paesi che «legano» le loro unità monetarie alla valuta americana — resta un elemento importante del

sistema monetario internazionale. La zona dello yen giapponese, che è in fase di internazionalizzazione, è gradualmente consolidata nel Sud-Est asiatico. La quota dello yen nelle riserve valutarie ufficiali ha avuto un incremento dal 3,3% del 1978 al 6,9% del 1986 (10). Il Sistema monetario europeo rappresenta la forma più istituzionalizzata di questi raggruppamenti. Alcuni fra gli economisti occidentali concordano con l'opinione (espressa in particolare, durante una conversazione con me, dal professor A. Giovannini della Columbia University) che la realizzazione del progetto «Europa 1992», la formazione di un mercato interno completamente integrato entro la CEE, richiederebbe un'unificazione del sistema fiscale degli Stati membri, la formazione della Banca centrale dell'Europa occidentale e di una unità monetaria comune. Il sistema valutario degli Stati membri del COMECON è uno dei poli valutari del mondo contemporaneo. Unisce un gruppo di paesi simili dal punto di vista sociale.

Nelle condizioni attuali, sta diventando imminente la necessità di regolare le interrelazioni tra organismi monetari diversi e di stabilizzare i tassi di cambio delle unità valutarie che fanno parte di tali raggruppamenti. Una regolazione del meccanismo necessario a questo scopo potrebbe evidentemente diventare oggetto di speciali accordi internazionali.

E' possibile supporre che il vero e proprio concetto di unità valutaria collettiva venga sperimentato a livello di formazioni valutarie integrate. Dal mio punto di vista, la logica della internazionalizzazione della vita economica indebolisce, alla fine, la possibilità che valute nazionali fungano da moneta mondiale. In questo contesto, non è casuale l'emergere di punti di vista come quello sostenuto da R. Cooper (Università di Harvard), che considera necessaria, in prospettiva, la formazione dell'unità monetaria universale non solo per i pagamenti internazionali, ma anche per la circolazione interna (11). Il sistema monetario contemporaneo ha bisogno di un'«ancora» più stabile e più sicura del dollaro, esposto agli attacchi dell'inflazione all'interno del paese e ad improvvise e brusche fluttuazioni del tasso di cambio sui mercati internazionali. A questo proposito sono state fatte considerazioni circa il possibile «ancoraggio» del valore dei DSP a un certo «paniere di merci». La crescita del ruolo dei DSP potrebbe evidentemente essere favorita dalla loro introduzione nei pagamenti internazionali, da una garanzia del loro «riconoscimento» da parte dei partecipanti al mercato come mezzo competitivo e sicuro di investimento di riserve monetarie libere; il professor P. Kenen, dell'Università di Princeton, ha avanzato un tale tipo di proposta (12). Perciò si pensa che in un modo o nell'altro emergerebbe la necessità di una transizione al sistema monetario internazionale basato sull'uso di

un'unità monetaria comune.

La ricostruzione del sistema monetario internazionale senza dubbio non è cosa facile. In questo ambito è difficile aspettarsi un rapido progresso. Una partecipazione attiva dei paesi socialisti in questo processo favorirebbe la formazione di una sistema monetario in grado di riflettere adeguatamente e interamente il mondo contemporaneo. Allo stesso tempo sarebbe un fattore significativo per migliorare il clima politico internazionale e per aumentare la fiducia tra i paesi dell'Est e dell'Ovest.

NOTE

(1) *Materialy XXVII syezda Communisticheskoy partii Sovetskogo Soyuza*, Mosca, Politizdat, 1986, pp. 20-21.

(2) Cfr. *Materialy Plenuma Centralnogo Comiteta CPSS*, 26-26 giugno 1987, Mosca, Politizdat, 1987, p. 101.

(3) *Complexnaya Programma dalneyshego uglubleniya y sovershenstvovaniya so-trudnichestva y razvitiya socialisticheskoy ekonomicheskoy integratsii stranchelov SEV*, Mosca, Politizdat, 1971, pp. 50-51.

(4) *Kommunist*, n. 15, 1980, p. 104; *Vneshnyaya trgovlya*, n. 8, 1981, p. 46.

(5) Cfr. Alfonso Jozzo, «Ecu e rublo: verso un nuovo ordine monetario internazionale», in *Il Federalista*, XXX (1988), pp. 6-18.

(6) Cfr. J. Rueff, *Le péché monétaire de l'Occident*, Parigi, 1971, p. 264.

(7) Calcolato secondo la *Survey of Current Business*, Washington, D.C., giugno, 1986, pp. 42-43; marzo, 1987, p. 44; *Economic Report of the President*, Washington, D.C., 1987, p. 244.

(8) J. Rueff, *op. cit.*, p. 23.

(9) Le idee di R. Triffin sono espone, in particolare, nelle sue seguenti pubblicazioni: R. Triffin, «The Paper-Exchange Standard: 1971-1977?», in P.A. Volcker, R.C. Bryant, L. Gleske et al., *International Monetary Cooperation: Essay in Honor of Henry C. Wallich. Essays in International Finance*, n. 169, Princeton University, New Jersey, 1987, pp. 70-85; R. Triffin, «W. M. S.: The World Monetary System ... or Scandal?», in *The Future of the International Monetary System. Round Table Conference*, 28-29 agosto 1986, Castello Szirák, Ungheria. Editore da M. Szabò-Pelsöczy. Prefazione di R. Triffin. Istituto per l'economia mondiale dell'Accademia delle Scienze Ungherese, Budapest, 1988, pp. 69-90.

(10) *International Monetary Fund. Annual Report 1987*, Washington, D.C., 1987, p. 60.

(11) Cfr. R.N. Cooper, *The International Monetary System. Essays in World Economics*, Cambridge, Mass., The MIT Press, 1987, pp. 239-278.

(12) Cfr. P.B. Kenen, «Use of the SDR to Supplement or Substitute for Other Means of Finance», in George M. von Furstenberg, *International Money and Credit: The Policy Roles*, Washington, International Monetary Fund, 1983, pp. 327-360.

ISTERISMO USA E EUROISTERISMO

IRA L. STRAUS

L'Alleanza atlantica è minacciata da una duplice forma di isterismo. Mentre in passato, ai suoi inizi, essa era fonte di sicurezza reciproca, da qualche tempo si vanno accumulando ai due lati dell'Atlantico accuse vicendevoli. Gli atteggiamenti negativi di una parte vengono immediatamente avvertiti dall'altra, e sorgono sospetti reciproci. E l'attuale assetto politico, che confina ogni serio dibattito pubblico all'interno dei singoli paesi alleati, non fa che acuire il problema.

Inizierò con l'America.

Isterismo USA.

Gli Stati Uniti sono improvvisamente piombati in uno stato di isterismo nei confronti dei loro alleati. Si tratta di una reazione a scoppio ritardato al declino, in corso ormai da diversi decenni, della loro *leadership* sugli alleati, scatenata in questo momento da timori sulla loro posizione economica a livello mondiale, timori che rinnovano la sensazione di decadenza latente dai tempi della guerra in Vietnam. Ne è nato un dibattito melodrammatico e di vastissima eco sul «tramonto dell'impero americano», circondato da un alone di apparente credibilità grazie ad un *best-seller* del prof. Paul Kennedy, i cui straordinari salti logici e le cui contraddizioni non sembrano scalfire l'entusiasmo dei lettori che arrancano lungo le settecento pagine della sua prosa.

Dal 1980 gli Stati Uniti sono cresciuti economicamente rispetto ai loro alleati (Europa, Giappone, ecc.) considerati globalmente (1): eppure quasi tutti gli Americani sono convinti del contrario. Partendo da questa premessa assolutamente errata, essi accusano gli alleati di aver danneggiato l'economia statunitense attraverso pratiche commerciali sleali, di aver sfruttato la garanzia degli Stati Uniti ottenendo una difesa senza sopportarne i costi e concentrandosi in tal modo sulla crescita economica, e ora addirittura di «comperare in blocco» l'America. (La maggior parte

degli Americani resterebbe assolutamente di stucco se avesse sentore del fatto che gli Europei durante questo decennio hanno accusato gli Stati Uniti di aver rovinato l'economia dell'Europa prosciugando i capitali di investimento europei per finanziare il deficit del bilancio americano). La infondatezza, dal punto di vista economico, della tesi americana non ne rallenta la diffusione. Va di moda l'atteggiamento di «prendersela innanzitutto con gli alleati», specialmente tra coloro ai quali si rimproverava di «prendersela innanzitutto con l'America».

Questo «isterismo USA» sta trascinando gradino per gradino l'America, come una sonnambula, sempre più in basso, sul terreno universalmente paventato di una rottura sulla ripartizione degli oneri e di una guerra commerciale.

Le dispute sulla ripartizione degli oneri sono notoriamente la tomba delle alleanze. Esse sono irrisolvibili nel contesto della sovranità nazionale. L'Europa sta già spendendo somme ingenti per la difesa, in parte mascherate dal basso costo degli eserciti di leva. Se l'Europa e l'America pagassero una imposta sul reddito, proporzionale e comune, per la difesa, per creare un esercito comune, reclutato e retribuito con i medesimi criteri, il costo sarebbe più o meno quello attuale. Ma fino a quando l'Europa resterà militarmente non integrata, le sue capacità militari e il suo impatto globale saranno di gran lunga inferiori, indipendentemente dall'ammontare delle spese per la difesa, e il Congresso l'accuserà di non spendere abbastanza, tenendo in scarso conto la realtà dei fatti. Se il Congresso attuerà le sempre più frequenti minacce di ritirare le forze USA, è assai probabile che l'alleanza naufraghi tra le recriminazioni. E questa sarebbe una perdita catastrofica per l'effettiva posizione di potere degli Stati Uniti nel mondo.

Una guerra commerciale, iniziata contro il Giappone, con ogni probabilità si allargherebbe rapidamente all'Europa, e gli alleati sarebbero indotti a considerare la produzione e la prosperità altrui come un pericolo, e non come un patrimonio comune. Ciò renderebbe ridicole e vuote le affermazioni di rito di mutuo impegno nella NATO, e potrebbe anche condurre alla fine dell'alleanza.

E tuttavia, se si confermeranno le attuali tendenze nel dibattito che coinvolge la nazione americana, una futura guerra commerciale è tutt'altro che improbabile. E il Giappone viene già descritto come il maggiore nemico dell'America a livello internazionale.

Il protezionismo si è in una certa misura attenuato dall'ottobre 1987, quando il crollo della borsa — provocato dal timore di una guerra commerciale — venne visto dal Congresso come un segnale di allarme.

Ma l'umore latente della nazione si è inasprito a tal punto che le conseguenze a lungo termine rischiano di essere gravi. Il Congresso ha già inserito nel nuovo disegno di legge sul commercio elementi sostanziali di «protezionismo procedurale», vale a dire procedure che non consentiranno ai presidenti che un assai ridotto margine di manovra per evitare di seguire politiche rigidamente protezionistiche. La tregua rispetto alle conseguenze dell'isterismo non può essere fonte di compiacimento, ma offre spazio e motivo per intervenire cautamente sulle radici profonde di tale atteggiamento.

Le radici profonde del protezionismo procedurale vanno individuate nel fatto che le vertenze economiche e l'aggregazione di interessi si snodano in gran parte attraverso canali nazionali. Il Congresso stesso, con i suoi metodi campanilistici di aggregazione degli interessi locali, è strutturalmente incapace di perseguire coerentemente il reale interesse della nazione americana, attraverso il raggiungimento e l'attuazione di accordi a vasto raggio con i suoi *partners* all'estero. Il protezionismo procedurale è solamente un aspetto, un sottoinsieme delle procedure nazionali per la soluzione di problemi internazionali. Ciò indica chiaramente cosa occorre per sostituire le procedure protezionistiche con procedure di libero commercio: procedure congiunte sufficientemente forti da condizionare il dibattito economico e le decisioni politiche.

Il concetto che gli alleati, in campo economico, vadano trattati come nemici stravolge la tradizione americana di amicizia con i *partners*. L'America ha raggiunto successi diplomatici senza precedenti grazie alla sua ineguagliata capacità di riconoscere nella prosperità e nel progresso dei popoli amici un elemento della sua prosperità e del suo progresso. Questa tradizione è una delle ricchezze della nazione americana, che la eleva al di sopra del consueto, perdente approccio al mondo. Ora, col suo eccessivo timore della decadenza, l'America è sul punto di ipotecare tale ricchezza in favore del meschino spirito di gelosia che ha già determinato il declino di Stati mediocri.

La gravità di questo atteggiamento risulta più evidente se si considera che una sterile politica di potenza non è mai stata una delle scelte concrete fatte dagli Americani: le due scelte effettive sono state l'isolazionismo rispetto alla politica di potenza globale (mitigato dal fatto di aver tenuto alta la fiaccola della democrazia e del federalismo dinanzi al mondo, consentendo nel contempo il perseguimento di interessi più particolari) e il coinvolgimento nelle lotte per il potere a livello mondiale, laddove l'obiettivo era la democrazia federale (obiettivo concepito più o meno chiaramente, a livello regionale o globale, imminente o futuro). Ciò

spiega perché le grandi ondate del coinvolgimento americano nelle lotte mondiali hanno coinciso con la nascita e con l'azione di movimenti federativi quali la *League to Enforce Peace* e *Federal Union*, e hanno condotto alla Società delle Nazioni, alle Nazioni Unite e (acquisendo finalmente una certa forza effettiva) al Piano Marshall, alla NATO, all'OCSE, all'Assemblea atlantica, ai Vertici G-5, G-7... L'ipotesi di una *partnership* tra popoli liberi, assieme all'obiettivo di unione definitiva che giustifica tale ipotesi, ha richiesto una visione ottimista, ma non per questo poco realista, del ruolo dell'America a livello mondiale; essa è incompatibile con lo spirito cupo e pessimista dell'inevitabilità del tramonto, da gestire attraverso manovre legate alla *balance of power*. Poiché è proprio il concetto di *partnership* che ha reso possibile il sostegno dell'America alla Federazione europea, i federalisti europei sono profondamente interessati alla sua sopravvivenza: se esso venisse meno, l'America ritornerebbe agli atteggiamenti tradizionali di *divide et impera* (2) tipici della *balance of power*.

La convinzione della decadenza: una nuova fase nella crisi della sovranità nazionale americana.

La nuova convinzione del paese circa «il tramonto americano» indica che la crisi del pensiero politico in America è entrata in una nuova fase. E' facile dimostrare che tale convinzione è un abbaglio, addirittura una sorta di isterismo nazionale; ma abbagli e reazioni isteriche sono inevitabili quando il pensiero politico è dominato dalle categorie tipiche degli Stati nazionali, mentre i reali interessi trascendono i confini nazionali.

La degenerazione del pensiero politico nazionale era stata da lungo tempo prevista dai federalisti, data la crescente interdipendenza tra gli Stati, i cui problemi non possono più essere risolti dal potere o dalla politica nazionali, e dato che il dibattito politico è condizionato dalla lotta per conquistare il potere nello Stato e per indirizzare la politica nazionale. Le scelte politiche per affrontare problemi di sempre maggiore gravità passano attraverso istituzioni incapaci di risolverli, e creano distorsioni ancora maggiori nel pensiero politico, fino all'isterismo. Questa crisi ha ora colpito l'America.

La sensazione di decadenza, di aver sfruttato fino in fondo le risorse nazionali, scatuisce dal divario strutturale tra pensiero politico nazionale e problemi internazionali, e contribuisce a sua volta ad aumentare il divario: fino a quando i rimedi si tentano solo nell'ambito della politica nazionale, essi sono destinati al fallimento, e spingono gli Stati a

oscillazioni maniaco-depressive. I paesi assumono atteggiamenti distruttivi, e autodistruttivi, nella loro ricerca della «rigenerazione nazionale». Ed è ciò che conduce alla vera decadenza, come è accaduto in Germania e in Giappone durante la prima metà del secolo.

Una reale rigenerazione è possibile solo procedendo verso un livello transnazionale. Dal 1945, il sistema dell'alleanza atlantica e con i paesi del Pacifico ha ridotto la fiducia nell'azione nazionale, in parte rigenerando la *leadership* del mondo democratico, e in parte ripristinando il dominio della ragione. La fragilità di questo sistema di alleanza è la fragilità stessa della ragione. La svolta nel dibattito sul tramonto dell'America verso la colpevolizzazione dei suoi principali alleati, come se essi costituissero la maggiore minaccia per gli Stati Uniti a livello mondiale — un orientamento palesemente perdente, platealmente distruttivo del reale potere e dell'influenza dell'America — è un avvertimento che la ragione è ancora una volta sul punto di cedere all'isterismo.

Considerato dal lato positivo, il dibattito sul tramonto dell'America ha reso gli Americani consapevoli del fatto che gli Stati Uniti non possono più sostenere da soli le passate speranze di grandezza. Il declino dell'egemonia postbellica dell'America sull'Europa e sul Giappone, che risale a decenni or sono, sta ormai facendosi sentire anche all'interno. Ciò offre agli Stati Uniti due possibilità reali: legarsi più saldamente a coloro che condividono le loro aspirazioni, o accantonare le proprie speranze, attaccando aspramente gli alleati nel vano tentativo di recuperare la *leadership* unilaterale. La crisi della politica nazionale, una crisi la cui gravità in Europa ha indotto molti attenti federalisti di vari paesi a ritenere che, per risolverla, occorra partire dall'Europa stessa, è ora maturata e si è acuita anche negli Stati Uniti. Si è fatta urgente una esplicita presa di posizione a favore della creazione di vincoli più stretti fra gli alleati, e un'unione effettiva nel prossimo futuro è ormai necessaria per evitare reazioni nazionaliste di retroguardia nei confronti dei problemi, nonché per dare forza al sistema di alleanza dal quale dipende il futuro dell'America.

Euroisterismo.

L'euroisterismo è il sospetto poco razionale e il pesante cinismo che molti Europei mostrano nell'interpretazione della politica e delle scelte degli Stati Uniti, ad esempio le accuse mosse all'America di voler trascinare l'Europa in guerra sia quando installò i missili a medio raggio, sia quando decise di smantellarli. Le cause di questo atteggiamento vanno

ricercate nell'insofferenza alla dipendenza dagli Stati Uniti, e nella impossibilità di credere fino in fondo che una potenza straniera, caratterizzata da processi differenti di aggregazione degli interessi e di elaborazione delle decisioni, possa difendere interessi vitali altrui come se fossero propri. La conseguenza è che l'Europa non sa più quali siano le sue reali necessità e le sue opportunità per quanto riguarda le relazioni atlantiche. Questo atteggiamento sta ora conducendo la Germania, passo dopo passo, come in *trance*, proprio sul sentiero che essa teme maggiormente: la denuclearizzazione e forse la neutralità.

Dal 1980 gli atteggiamenti isterici sono stati stimolati dal declino economico dell'Europa rispetto all'America, provocato secondo molti Europei dal deficit nel bilancio americano, che ha sottratto all'Europa capitali e posti di lavoro. E l'isterismo è ora rafforzato dalla convinzione — alimentata dalla retorica USA sul «tramonto americano» e sul «secolo del Pacifico» — che gli Stati Uniti si stanno orientando verso questa area, e hanno intenzione di abbandonare l'Europa. Molti Europei ne deducono che l'America si avvia ad essere fatalmente un *partner* sempre meno affidabile per l'Europa.

I sondaggi dell'opinione pubblica (Gallup e Eurobarometro, 1987) contraddicono tuttavia queste opinioni diffuse, e mostrano che l'interesse per il Pacifico non va a scapito dell'Europa, anzi, all'opposto, sono gli Europei a rivelare (almeno nell'area CEE) un inquietante atteggiamento di indifferenza nei confronti degli Americani.

— L'86% degli Americani (una percentuale più alta rispetto al 1973) ritiene assai importanti i legami con l'Europa. Solo il 60% degli Europei è d'accordo, nonostante la loro dipendenza dagli Stati Uniti.

— Il 54% degli Americani vuole rafforzare i legami con l'Europa occidentale, il 31% vuole continuare come ora, e solo l'11% vuole ridurre i legami. Il 70% ritiene necessario mantenere truppe USA in Europa. Gli Americani non le stanno ritirando, non ancora, comunque.

— L'81% degli Americani nutre sentimenti amichevoli nei confronti dell'Europa occidentale (la maggior parte cita radici familiari e mostra un'alta considerazione per la cultura europea); solo il 52% degli Europei esprime pareri positivi sugli Stati Uniti.

— Il 65% degli Americani (il 71% tra le *élites*) è a favore dell'unificazione dell'Europa, e ritiene che lo sia anche il governo americano; solo il 49% degli Europei ritiene che gli Stati Uniti vogliano l'Unione europea.

L'isterismo, benché ingiustificato, potrebbe rivelarsi una profezia che si autorealizza, e potrebbe spingere l'America ad allontanarsi dall'Europa: talvolta gli Europei generano essi stessi quella inaffidabilità

della quale accusano gli Stati Uniti. Ma per il momento, tra i due, è l'America il *partner* più affidabile, mentre sono i paesi Europei i più inclini a un rovesciamento delle politiche a spese dei loro alleati.

Il permanere dell'interesse americano per l'Europa non deve essere motivo di soddisfazione, come non deve esserlo la tregua nell'atteggiamento protezionistico; rimangono in seno all'Alleanza gravi problemi che ne minano la vitalità. Ciò che conta, però, è che vi sia tempo per affrontare i problemi alla radice, con tranquillità, senza la frenesia, le liti e le repentine inversioni di tendenza che spesso vanificano gli sforzi per trovare soluzioni.

Un piano in cinque punti per curare gli isterismi.

Un serio piano di attacco dovrebbe prevedere:

1. Una spinta all'integrazione europea a un ritmo adeguato al corso incalzante della storia.

La disposizione favorevole che esiste nelle relazioni atlantiche scaturisce in gran parte dal forte impulso dato dagli Stati Uniti all'integrazione europea negli anni Quaranta, grazie al quale l'America si identificava con le speranze dell'Europa. Molti Europei, condizionati dal concetto di politica di potenza, rifiutavano di credere che l'America facesse sul serio. Alcuni agitano ancora cupamente il sospetto che l'America sia in realtà contro l'unità europea, o che forse questa non sia nel suo interesse.

Attualmente, la mentalità dell'«America in declino (economico)» sta conducendo molti membri dell'amministrazione USA a condividere questa erronea valutazione degli interessi degli Stati Uniti e a mostrarsi sospettosi nei confronti del programma CEE «1992». Nonostante ciò, il governo americano si ritiene ancora a favore dell'unificazione europea, e sostiene vigorosamente l'unificazione militare dell'Europa, in quanto vede in essa la chiave per risolvere definitivamente il minaccioso squilibrio dell'Alleanza nella difesa convenzionale, nella ripartizione degli oneri e nelle capacità economiche e militari. Questi squilibri rendono l'Europa eccessivamente suscettibile sull'argomento della dipendenza dall'America e sono la fonte maggiore dell'euroisterismo.

2. Attuare in qualche parte del mondo una politica comune che comporti un attivo sostegno reciproco — un sostegno esplicito, pubblico, caloroso, sentito.

Questa politica potrebbe consistere semplicemente nella creazione di nuovi e più forti legami istituzionali fra le due sponde dell'Atlantico. Grazie al successo della NATO nello stabilizzare la sua area, questa ha

sperimentato la quasi totale assenza di un concreto sostegno militare reciproco. Ovunque vi sia stato un intervento militare — Suez, Vietnam, Grenada, Ciad, Libia — le prese di distanza sono state più evidenti di quanto non lo sia stato il sostegno reciproco. E tuttavia un'alleanza deve necessariamente fondarsi sullo spirito di sostegno vicendevole.

3. Trasformare ancora una volta in realtà psicologica la vecchia dottrina secondo la quale «un attacco all'Europa libera costituirebbe un attacco agli Stati Uniti; ...l'elemento essenziale della nostra politica estera e della nostra sicurezza interna è la nostra *partnership* permanente con le democrazie amiche nell'Alleanza atlantica» (Presidente Reagan, 29 febbraio 1988), rinnovando il movimento verso l'integrazione territoriale dell'Alleanza.

Nessuno difende il territorio altrui esattamente come il proprio. Nel corso della storia, gli alleati si sono spesso abbandonati reciprocamente nei momenti critici.

Una volta affievolitasi l'iniziale fiammata di entusiasmo per la NATO dopo il 1949, e dopo che la crescita della forza nucleare sovietica aveva minato la «deterrenza allargata», non era più possibile equiparare con convinzione il territorio europeo a quello americano, se non facendo qualcosa per renderlo territorio comune. Da allora, i timori dell'Europa di essere abbandonata si sono ingigantiti, sconvolgendo i rapporti diplomatici in seno all'Alleanza.

Il Comando alleato comune della NATO e le forze americane in Europa hanno fatto molto per favorire il superamento della sfiducia. Ma de Gaulle ha portato la Francia fuori dalla NATO per la mancanza di garanzia nucleare americana. Tutto il melodramma delle INF fu motivato non da una intrinseca esigenza di carattere militare, ma dalla necessità di fornire la prova dell'impegno politico totale, fino alla risposta nucleare. Quest'ultimo decennio ha rivelato l'impossibilità di raggiungere una qualsiasi posizione reciprocamente soddisfacente sulle INF nel quadro dell'assetto politico attuale: ogni posizione risulta più destabilizzante che rassicurante.

Ma l'aggiustamento delle posizioni e delle politiche militari non è sufficiente. Occorre una soluzione politica, che passa attraverso una più stretta integrazione territoriale: una integrazione profonda delle forze convenzionali (che consentirebbe una efficace difesa convenzionale e ridurrebbe la dipendenza dalle armi nucleari), un'area comune di libero scambio economico, elezioni comuni, cittadinanza comune. Solo tutto questo può rendere permanente la *partnership* in modo tangibile, e porre fine al timore dell'Europa di essere abbandonata.

4. Maggiore integrazione nei processi di elaborazione congiunta delle strategie politiche; rafforzamento delle strutture necessarie per la loro attuazione comune.

Per le strategie complesse è necessario quanto si è detto: non sono sufficienti le consultazioni tra governi a conclusione dei processi di formazione della volontà politica a livello nazionale. La NATO funziona solo perché le direttrici della politica comune nell'ambito europeo furono fissate decenni or sono, sotto la pressione della crisi, e sono state a lungo attuate attraverso la *leadership* egemonica degli Stati Uniti. Tuttavia, l'insofferenza per l'egemonia americana e l'opposizione ad essa hanno mandato all'aria tutti i recenti sforzi diplomatici che tale politica congiunta inevitabilmente richiede. Per un'azione diplomatica efficace, anche fuori dall'Europa, è necessaria un'autorità comune più forte.

Questa autorità comune dovrà trovare radici politiche in un corpo legislativo comune, eletto a suffragio diretto, il quale potrebbe venire costituito aggiungendo una Camera a suffragio diretto e attribuendo un potere decisionale all'Assemblea atlantica.

Oggi gli alleati non cercano di chiarire realmente assieme ciò che fanno; al contrario, ciascuno si racchiude nel proprio dibattito interno per tentare di stabilire cosa stanno facendo gli altri. E nel dibattito interno si fa a gara nell'erigere barriere tribali e nel guardare gli alleati con sospetto. Per mutare questa realtà non sono sufficienti le consultazioni e le dichiarazioni comuni *pro forma*; negli organi intergovernativi ogni *élite* nazionale, come è naturale, difende i propri interessi. Gli accordi che vengono raggiunti generalmente soddisfano le varie esigenze nazionali di tali *élites* più che le esigenze di sicurezza comune degli Stati. Ciò significa che l'alleanza è ridotta quasi esclusivamente ad un rapporto simbiotico tra le *élites* stesse.

Solo un'assemblea comune eletta può sfuggire a questa simbiosi, e anzi consentire una sintesi effettiva degli interessi e delle prospettive degli Stati.

5. Democratizzare la gestione delle questioni comuni.

Anche se i circoli militari e diplomatici della NATO, che hanno raggiunto un certo grado di autonomia rispetto ai controlli parlamentari, non sono sufficientemente accorti da comprendere quanto avrebbero da guadagnare da una loro sottomissione ad autorità democratiche comuni, tali autorità vanno comunque costituite per frenare la corsa verso guerre commerciali.

L'America potrebbe invitare i suoi *partners* più importanti ad inviare loro rappresentanti al Congresso — e inviare a sua volta rappresentanti

ai parlamenti europei. Una iniziativa siffatta rispecchierebbe un nostro interesse effettivo per quello che fanno i paesi alleati e che può avere ripercussioni per noi, e viceversa. Le costituzioni statali dovrebbero consentire a tali delegati di partecipare ai dibattiti e alle votazioni delle commissioni, ma non alle votazioni finali in aula. Questo sottolineerebbe il principio, ma sarebbe troppo complicato. Sarebbe utile al più se un paese prendesse questa iniziativa temporaneamente, cercando nel frattempo soluzioni più serie e razionali al problema.

La soluzione definitiva è una sola: un congresso comune tra gli alleati, con poteri di supervisione sulle questioni commerciali comuni. Consentiamo ai popoli alleati di incontrarsi in questo modo, invece che affrontarsi attraverso sistemi nazionali di reciproche concessioni, ed essi sicuramente decideranno di unirsi in un mercato comune... e poi proseguiranno imponendo la loro autorità alla NATO e stabiliranno giuste tasse per la difesa. I popoli potranno in questo modo far uscire la NATO dalle sabbie mobili dell'isterismo degli Stati e portarla al sicuro su una terraferma comune. A ben guardare, solo loro possono salvare l'alleanza.

NOTE

(1) Inevitabilmente, per *alcuni* tra gli alleati il tasso di crescita è più alto di quello americano, ma la maggior parte di essi cresce ad un ritmo inferiore. Il PNL americano è cresciuto del 5,9% rispetto alla Comunità europea dal 1980 al 1987, è diminuito del 10% rispetto al Giappone, guadagnando così l'1,8% nei confronti degli altri membri dell'Organizzazione per la cooperazione economica e lo sviluppo (OCSE). Le statistiche sono pubblicate mensilmente dall'OCSE su *Main Economic Indicators* (ad es. nel numero di maggio 1988, p. 40).

(2) Questo mostra il pericolo di sopravvalutare, come avviene da parte di alcuni federalisti europei (per comprensibili ragioni tattiche di convenienza ideologica), i vantaggi che deriverebbero da un ulteriore sviluppo del multipolarismo, atteggiamento che ha persino indotto alcuni di essi a considerare come elemento positivo la mentalità del «tramonto degli USA».

Se il ritorno alla politica vecchio stile delle potenze diventa un'alternativa seria a lungo termine, la luce del federalismo americano si spegnerà prima che quella della Federazione europea sia in grado di accendersi in sua vece. E se la tendenza al multipolarismo continuerà in un contesto intercontinentale che non riesce nel contempo a trasformarsi in una *partnership* o in una comunità più stretta e affidabile, i rapporti tra i due continenti *degenereranno* verso una politica di *balance of power* tra Stati sovrani e indipendenti, invece che progredire verso un ordine mondiale o una Federazione mondiale; e il pensiero americano (e probabilmente anche quello europeo) *degenererà* fino a ritornare ai vecchi, scialbi concetti della politica di potenza.

Discussioni

PIU' STATI TEDESCHI SOTTO UN TETTO EUROPEO

Il saggio di Gerhard Eickhorn, «Riunificazione tedesca e unità europea. Dodici tesi», pubblicato sul n. 1, 1989 de *Il Federalista*, costituisce una buona base di partenza per una messa a punto della posizione dei federalisti sulla questione della divisione tedesca. Questo scritto non si limita a ribadire che la riunificazione tedesca può e deve realizzarsi solo nel quadro di una Federazione europea e di un sistema di pacifica cooperazione paneuropea, ma va assai più avanti. Pone infatti in discussione la tesi che l'unica forma in cui può essere realizzata la riunificazione tedesca, ovviamente all'interno di una Federazione europea, sia la fusione fra la RFdG e la RDT in un unico Stato. E sostiene che deve essere presa in esame anche l'opzione dei due Stati tedeschi sotto un tetto comune europeo, manifestando una chiara preferenza per questa soluzione.

Questa affermazione deve essere sottolineata molto positivamente per due ragioni fondamentali. Anzitutto, con la fusione dei due Stati tedeschi all'interno della Federazione europea si creerebbe uno Stato di dimensioni economiche e demografiche tali da far nascere presso gli altri Stati membri forti timori di un'egemonia tedesca, e ciò introdurrebbe un fattore di crisi e di potenziale disgregazione del legame federale. In sostanza il problema delle dimensioni eccessive dello Stato nazionale tedesco, che ha messo in crisi l'equilibrio europeo e prodotto le due guerre mondiali, continua a porsi, sia pure in termini diversi, nel contesto della costruzione della Federazione europea e non può non essere tenuto presente nel definire l'articolazione interna di questa. In secondo luogo, la fusione fra RFdG e RDT non potrebbe essere giustificata sulla base del principio della libera convivenza di tutti i Tedeschi, la quale sarebbe in effetti perfettamente assicurata da una Federazione europea con più Stati tedeschi, bensì avrebbe come unico fondamento di legittimità il principio

nazionalistico della coincidenza fra nazione culturale e Stato. Una volta applicato a RFdG e RDT, questo principio alimenterebbe fatalmente consistenti rivendicazioni di fusione con l'Austria (che appartiene alla nazione culturale tedesca) e con le numerose minoranze tedesche viventi all'interno di altri Stati europei, e rivendicazioni analoghe da parte di altre minoranze nazionali, con le immaginabili conseguenze conflittuali e disgregative.

Se ciò è chiaro, mi sembra d'altro canto che i federalisti dovrebbero fare un ulteriore passo avanti rispetto alla posizione espressa da Eickhorn; non dovrebbero cioè limitarsi a dire che la tesi di più Stati tedeschi sotto un tetto europeo è preferibile a quella della fusione fra RFdG e RDT, ma dovrebbero rifiutare in termini di principio la seconda tesi. E, conseguentemente, dovrebbero sostenere che Berlino liberata dal muro non dovrà essere la capitale di un rinato Stato nazionale tedesco, ma piuttosto candidarsi, nel quadro del superamento della divisione fra le due Europe, a essere la capitale della casa comune democratica europea. Questo tipo di soluzione del problema della divisione tedesca — va precisato — non esclude per nulla che si creino organismi pantedeschi diretti a tutelare le caratteristiche e i valori peculiari della nazione culturale tedesca. Questi organismi non dovrebbero però avere carattere statale. E non si devono d'altra parte minimamente trascurare i diritti delle minoranze nazionali viventi all'interno di Stati membri della Federazione europea alla tutela della propria identità culturale, ma si deve anzi sottolineare che la situazione potrà migliorare in modo decisivo a questo riguardo se questi diritti saranno garantiti giuridicamente dalla costituzione federale e protetti concretamente dall'autorità federale europea.

Tornando allo scritto di Eickhorn, il fatto che egli non giunga a escludere in termini di principio l'opzione della fusione fra RFdG e RDT si fonda sul richiamo al diritto di autodeterminazione dei popoli. Proprio qui sta il nodo cruciale del problema. Io ritengo che il concetto di autodeterminazione vada discusso a fondo da parte dei federalisti. A questo riguardo mi limito qui a proporre tre sintetiche considerazioni.

1. I federalisti non possono accettare la concezione oggi ancora dominante del diritto di autodeterminazione, secondo cui ogni popolo ha il diritto di costituirsi in Stato con sovranità assoluta. Questa concezione è chiaramente in contraddizione con la dottrina federalista, la quale ritiene indispensabile che nella nostra epoca la sovranità statale sia limitata a vantaggio di una comune autorità federale democratica, la quale sola è in grado di organizzare la convivenza pacifica fra tutti i popoli. La creazione di Stati con sovranità assoluta, intesa come strumento per realizzare

l'indipendenza nazionale, può essere considerata un fatto positivo in situazioni storiche in cui non esistevano ancora effettive possibilità di avviare l'unificazione pacifica su basi federali e democratiche dell'umanità, e in cui l'eliminazione dell'anarchia internazionale non era il problema prioritario. Oggi invece l'eliminazione dell'anarchia internazionale è diventata la condizione imprescindibile della stessa sopravvivenza dell'umanità e, d'altra parte, il processo di superamento della sovranità statale assoluta è già incominciato e ha raggiunto il suo grado più avanzato per ora nell'Europa occidentale. E' certo estremamente problematico prevedere le fasi e le modalità concrete attraverso cui si svilupperà l'unificazione dell'umanità, ma è fondato ritenere che, essendo esclusa una unificazione attraverso la guerra, perché ciò implicherebbe la scomparsa della stessa umanità, lo sbocco finale dell'unificazione non potrà che essere una Federazione mondiale di federazioni regionali.

Se dunque la nostra epoca è caratterizzata dalla centralità del problema dell'unificazione mondiale, appare del tutto antistorico sostenere la validità del diritto alla creazione di Stati sovrani, cioè alla perpetuazione e alla esasperazione dell'anarchia internazionale. Si deve invece rivendicare il diritto di tutti i popoli al federalismo, cioè a instaurare con gli altri popoli dei legami che preservino l'indipendenza nelle questioni puramente interne, ma che subordinino tutti i popoli a una legge democratica comune in riferimento ai problemi connessi con la loro interdipendenza. Facendo degli esempi concreti, i federalisti dovrebbero, a mio parere, sostenere il diritto dei popoli delle repubbliche baltiche a una riforma in senso federale e democratico dell'URSS, ma non al recupero della sovranità assoluta. E, per quanto riguarda i Palestinesi, dovrebbero sostenere il loro diritto a un proprio Stato, ma dovrebbero nello stesso tempo sostenere il simultaneo inserimento di questo Stato in un sistema di sicurezza e di cooperazione con Israele e con gli altri Stati vicini, il quale sia garantito dall'ONU e possa, quando le condizioni saranno mature, evolvere verso un sistema federale regionale.

2. Chiarito perché è inaccettabile il diritto di autodeterminazione inteso come diritto alla creazione di Stati a sovranità assoluta, occorre chiarire ulteriormente che non si può neppure accettare in termini generali un diritto di autodeterminazione inteso come diritto di delimitare i confini fra gli Stati membri di una federazione secondo il criterio della coincidenza fra Stato e nazione. A parte l'estrema difficoltà o impossibilità di fissare confini accettabili per tutti nelle zone con popolazione mista, si deve, per le ragioni indicate prima, evitare la creazione di Stati troppo forti. Per chiarire meglio la questione, si deve avere presente l'esempio

della Federazione svizzera: se in essa i cantoni di lingua tedesca si fondessero in un solo cantone, il legame federale entrerebbe immediatamente in crisi. Il fatto che le delimitazioni fra gli Stati membri di una federazione non debbano fondarsi necessariamente sul principio della nazionalità culturale non significa d'altra parte che in determinati casi i confini interni di una federazione non possano essere ridefiniti. Come ciò è già avvenuto all'interno della Svizzera nel caso del Giura, altrettanto — per fare un esempio concreto — potrà verificarsi, nell'ambito di una Federazione europea di cui faccia parte anche l'Austria, nel caso del Tirolo. In effetti una riunificazione fra il Nordtirolo e il Sudtirolo all'interno dello Stato austriaco ristabilirebbe una unità plurisecolare interrotta dalle vicende della guerra civile europea di questo secolo e non creerebbe certo problemi di equilibrio all'interno della Federazione europea.

3. Il superamento della divisione fra le due Germanie è sempre stato considerato dai federalisti come un aspetto del superamento della divisione fra le due Europe, cioè, concretamente, della creazione di una federazione democratica europea estendentesi fino ai confini occidentali dell'URSS. In questo caso il diritto di autodeterminazione significa il diritto dei paesi satelliti dell'URSS di staccarsi dal blocco sovietico e di aderire alla Federazione europea. Orbene, questa tesi dovrebbe a mio avviso essere riesaminata. Essa era in effetti pienamente legittima, anche se poco realistica, in una situazione in cui il problema dell'avvio dell'unificazione mondiale non era ancora attuale nei termini in cui lo è oggi, e in cui non esisteva ancora alcuna prospettiva di sviluppo democratico all'interno del blocco sovietico. Oggi, invece, stanno emergendo mutamenti epocali rispetto a questi due problemi e si deve incominciare a discutere seriamente il progetto della graduale costruzione di una casa comune democratica europea che deve coinvolgere Europa, URSS e Nordamerica ed essere intesa come un aspetto e un momento fondamentale della costruzione di una casa comune democratica dell'intera umanità, la quale richiederà verosimilmente tempi assai più lunghi. Se si inquadra il problema del superamento della divisione fra le due Europe in questa prospettiva, l'approccio giusto non mi sembra che sia il tentativo di staccare singoli paesi dell'Europa orientale dal blocco sovietico, cioè di favorire un indebolimento o addirittura uno smantellamento unilaterale di questo blocco. Il che comporta oltretutto il rischio estremamente serio di provocare un arresto o un'inversione dei processi di liberalizzazione in atto nel blocco sovietico. Un approccio assai più valido sarebbe a mio avviso il proporre da parte della Comunità europea (per questo essa deve

al più presto darsi le strutture di governo sovranazionale indispensabili per esercitare una effettiva influenza sulla politica mondiale) un grande disegno imperniato sul superamento concordato e bilaterale dei blocchi contrapposti e sulla loro contemporanea sostituzione con una comunità di cooperazione e di sicurezza americano-europeo-sovietica, aperta agli altri Stati che vorranno aderirvi.

I contenuti fondamentali di questo disegno dovrebbero essere: sul piano della sicurezza, l'eliminazione progressiva delle armi nucleari, la creazione di eserciti puramente difensivi, il ritiro delle truppe di USA e URSS dall'Europa occidentale e da quella orientale, la creazione, al posto delle alleanze militari contrapposte, di strutture comuni di sicurezza; sul piano economico, la riforma e l'integrazione economica fra i paesi del blocco sovietico accompagnata da una cooperazione sempre più profonda e, quindi, da una progressiva integrazione fra Europa occidentale, Europa orientale, URSS e America del Nord; sul piano politico, la democratizzazione dei paesi del blocco sovietico e la progressiva creazione di istituzioni democratiche comuni a livello della comunità americano-europeo-sovietica.

In questo quadro il problema dell'eventuale adesione da parte dei paesi dell'Europa orientale alla federazione europeo-occidentale non entrerebbe più in conflitto con il problema dell'equilibrio fra i blocchi. Ma potrebbero anche emergere prospettive del tutto nuove. Fra queste vanno tenute presenti sia l'opzione (nel breve periodo) di un legame particolare fra i paesi dell'Europa orientale diretto a realizzare una situazione più equilibrata nell'ambito del blocco sovietico, sia (in un periodo più lungo) l'opzione di una federazione paneuropea comprendente anche l'URSS, a condizione che essa non solo si democratizzi, ma altresì si articoli in più Stati, onde evitare gli evidenti pericoli egemonici.

Ritornando alla questione tedesca, io ritengo dunque, sulla base di queste considerazioni, che sia sbagliato da parte dei federalisti richiamarsi al diritto di autodeterminazione per non escludere l'opzione della fusione delle due Germanie in un unico Stato, sia pure all'interno di una Federazione europea. Ciò detto, rimane aperto il problema se sia politicamente utile per i federalisti sostenere pubblicamente la tesi di più Stati tedeschi sotto un tetto europeo. In effetti si potrebbe al riguardo fare il seguente ragionamento. Mentre è estremamente difficile, se non impossibile, per qualsiasi governo tedesco-occidentale rinunciare ufficialmente alla tesi della riunificazione statale fra le due Germanie, la situazione sarebbe completamente diversa una volta realizzata l'Unione europea. In questo caso la politica estera e quella di sicurezza diventerebbero, sia pure

gradualmente, competenze dell'Unione, e questa, sulla base della propria stessa ragion di Stato non potrebbe non sostenere la tesi di più Stati tedeschi sotto un tetto europeo e nel quadro di una casa comune democratica europea. Ciò perché in tal modo non solo eliminerebbe i pericoli di disgregazione connessi con la creazione di uno Stato troppo forte all'interno dell'Unione europea, ma favorirebbe altresì il processo di democratizzazione all'interno del blocco sovietico, in quanto eliminerebbe alla radice il problema di una ridefinizione dei confini in Europa orientale, problema che è destinato per la sua stessa natura ad alimentare le tendenze nazionalistiche, autoritarie e militaristiche. Di conseguenza sarebbe più saggio da parte dei federalisti non prendere delle posizioni che rischierebbero di indebolire l'appoggio in Germania all'obiettivo dell'Unione europea, e puntare sul fatto che, con la realizzazione di quest'ultima, la soluzione più valida della questione tedesca si imporrebbe automaticamente.

Ebbene, di questo tipo di ragionamento resta pienamente valida la tesi che la creazione dell'Unione europea è la premessa insostituibile di ogni decisivo sviluppo positivo nei rapporti fra le due Europe, mentre deve essere superato per almeno due ragioni il timore di prendere una posizione inequivocabile a favore dell'unità tedesca da realizzarsi senza la fusione fra RFdG e RDT.

Anzitutto questa tesi è ormai fortemente presente nel dibattito politico tedesco (essa è sostenuta, ad esempio, da *Die Zeit*, che ha sempre svolto un ruolo di battistrada sui temi della *Ostpolitik*, e il nuovo programma della SPD, elaborato a Irsee, ritiene aperta la questione della forma in cui l'unità tedesca dovrà realizzarsi in un ordine di pace europeo) e i federalisti devono prendere una chiara posizione su di essa, sia per non restare emarginati dalla discussione sui problemi che appassiano l'opinione pubblica, sia per introdurre quegli elementi di chiarificazione che solo il punto di vista federalista può produrre. In particolare i federalisti possono mettere in luce che la tesi di più Stati tedeschi in una Federazione europea e nel quadro di una casa comune democratica europea, lungi dal costituire una rinuncia all'unità dei Tedeschi, indica l'unica via in grado di condurre effettivamente al raggiungimento di questo obiettivo. Unità sostanziale e non puramente formale significa infatti che tutti i Tedeschi abbiano gli stessi diritti alla libertà, alla democrazia e alla giustizia sociale, che possano tutelare la propria identità culturale, che non ci sia nessun ostacolo ai loro rapporti e che possano convivere pacificamente in modo definitivo con i loro vicini. Per contro, l'idea della fusione statale fra le due Germanie non ottiene altro

che rendere più difficile questo sbocco e rischia di equivalere di fatto alla liquidazione dell'idea dell'unità dei Tedeschi. Pertanto, se i federalisti decideranno di sostenere con chiarezza e con forza la tesi di più Stati tedeschi sotto un tetto europeo, potranno incontrare delle difficoltà, ma guadagneranno nuovi importanti consensi alla lotta per l'Unione europea soprattutto fra le giovani generazioni, le quali percepiscono sempre di più l'inadeguatezza dell'attuale linea ufficiale del governo di Bonn sulla questione tedesca.

In secondo luogo, proprio perché i cambiamenti in corso nell'Est europeo stanno aprendo prospettive reali di superamento della divisione fra le due Europe e, quindi, fra le due Germanie, esistono concrete possibilità di cambiamento della linea ufficiale del governo di Bonn sulla questione tedesca. Il superamento della tesi della fusione fra i due Stati tedeschi, cioè, in pratica, dell'assorbimento della RDT nella RFdG, rafforzerebbe infatti in modo decisivo la capacità da parte del governo di Bonn di favorire le tendenze riformatrici all'interno del blocco sovietico, perché non sarebbe più possibile usare l'argomento del pericolo revanscistico tedesco per giustificare il mantenimento di strutture autoritarie e militaristiche. I federalisti, svolgendo un ruolo di avanguardia, possono pertanto influenzare l'evoluzione del governo di Bonn verso una linea sulla questione tedesca che, oltretutto, favorirebbe l'avanzamento verso l'Unione europea. Questa infatti incontra un ostacolo importante anche nella preoccupazione dei *partners* europeo-occidentali di Bonn per una Germania troppo forte. A parte l'influenza sul governo di Bonn, una chiara presa di posizione federalista a favore della tesi di più Stati tedeschi sotto un tetto europeo e nel quadro di una casa comune democratica europea rafforzerebbe le possibilità per le organizzazioni federaliste di estendere il loro raggio di azione nell'Europa orientale.

Sergio Pistone

L'azione federalista

PROGETTO DI DOCUMENTO SULLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA DELL'UNIONE EUROPEA *

Il XIV Congresso dell'UEF, in vista del rilancio del progetto di Unione europea, che è stato richiesto dal Parlamento europeo con l'approvazione definitiva del Rapporto Herman il 16.2.1989, e che è reso improrogabile dall'esigenza di dare un inquadramento democratico al progresso verso il completamento dell'integrazione economica europea, ritiene necessario che si apra una vasta e approfondita discussione sugli obiettivi e sugli strumenti della politica estera e di sicurezza dell'Unione europea. A tale scopo richiama l'attenzione sui seguenti punti.

1. L'umanità si trova di fronte a una svolta storica di ampiezza inaudita. La sua stessa sopravvivenza è in pericolo in conseguenza della capacità distruttiva raggiunta dagli armamenti, della sfida ecologica, della sfida del sottosviluppo, dell'interdipendenza economica globale non governata da un sistema politico efficace e giusto su scala mondiale.

Di fronte a questa situazione l'unica risposta valida è l'avvio della costruzione di un governo democratico mondiale di carattere federale. Solo in questo modo sarà possibile fondare la sicurezza di tutte le nazioni sul diritto invece che sulla forza ed eliminare l'enorme spreco di risorse legato alla corsa agli armamenti, realizzare un efficace controllo ecologico dello sviluppo economico, imporre la solidarietà fra paesi ricchi e poveri, così come i singoli Stati impongono la solidarietà fra regioni ricche e povere al loro interno. Il mondo è dunque diventato una comunità di destino e l'alternativa «unirsi o perire», messa in luce da Briand nel 1929 in riferimento all'Europa, è diventata la fondamentale forza di propulsione storica del processo di unificazione europea, riguarda ormai l'umanità nel suo insieme.

* Documento presentato al XIV Congresso dell'UEF (Bruxelles, 7-9 aprile 1989).

Di conseguenza, se è chiaro che il processo di unificazione mondiale non potrà non essere estremamente complesso e di lunga durata, dal momento che la costruzione di un sistema completamente sviluppato di governo democratico mondiale di natura federale ha la sua premessa nella generalizzazione su scala planetaria dei principi democratici, è altrettanto chiaro che l'avvio di questo processo non può essere rinviato a lungo.

D'altra parte, alla luce dell'esperienza dell'unificazione europea, è ragionevole attendersi che il fatto stesso di dare avvio al processo di unificazione mondiale cambierà in modo sostanziale il quadro generale della situazione mondiale, determinando una inversione di tendenza rispetto ai pericoli che gravano sulla sopravvivenza dell'umanità.

2. L'enormità della sfida di fronte a cui si trova l'umanità ha già prodotto una reazione positiva da parte delle superpotenze, sulle quali gravano ancora le maggiori responsabilità. La nuova fase della distensione da esse avviata sta in effetti facendo emergere la prospettiva di un avvio concreto del processo di unificazione dell'umanità. Questa prospettiva è legata fondamentalmente al fatto che, accanto a una concezione della distensione *tradizionale*, si sta facendo strada l'orientamento (che ha finora trovato in Gorbaciov il più autorevole sostenitore) verso una distensione *innovativa*, la cui realizzazione aprirebbe una nuova era nella politica mondiale.

La distensione tradizionale è quella che resta, come visione e come prassi, nel vecchio contesto della politica di potenza e della sicurezza fondata sulla forza, sia pure cercando di farla valere con moderazione e con prudenza, e di tenere conto non solo dei suoi aspetti militari, ma anche dei suoi aspetti economici, politici, culturali, morali, ecc. Il limite teorico e pratico di questo tipo di distensione è che non sa vedere nè sviluppare, con nuove concezioni politiche e nuove istituzioni, ciò che vi è di radicalmente nuovo nell'evoluzione umana circa il fattore della forza nella determinazione della condotta politica. Non sa capire, in altre parole, che il rischio dell'olocausto nucleare, così come quello della catastrofe ecologica e dello scontro catastrofico fra il Nord e il Sud del mondo, impongono di considerare la pacificazione organizzata del genere umano, cioè l'eliminazione della politica di potenza, come il compito politico supremo della nostra epoca.

La distensione innovativa è quella che cerca di superare sin d'ora, per quanto è già possibile, la politica di potenza mediante la sostituzione della difesa tradizionale (difensiva e offensiva) con una *difesa difensiva* (incapacità strutturale di offendere) e, in correlazione con ciò, di fondare

la sicurezza degli Stati sul perseguimento della sicurezza altrui mentre si provvede alla propria (*sicurezza comune*).

Il progresso verso questo tipo di distensione ha delle basi solide nel fatto che i governi, specie quelli che hanno le massime responsabilità nel mondo, devono affrontare il problema della sopravvivenza dell'umanità e, quindi, devono cercare di superare il sistema della politica di potenza, sia perché la sua prosecuzione porterebbe al suicidio collettivo, sia perché occorre trasferire risorse crescenti dalla corsa agli armamenti alla soluzione dei problemi ecologici, economico-sociali, del sottosviluppo.

D'altra parte, il progressivo realizzarsi di questo tipo di distensione rappresenterebbe una tappa fondamentale verso la costruzione del governo mondiale per due ragioni. Anzitutto, con il declino della politica di potenza e, quindi, della paura reciproca fra gli Stati, la spinta a collaborare pacificamente e perciò a unirsi progressivamente per affrontare i problemi comuni dell'umanità diventerebbe irresistibile. In secondo luogo, la drastica riduzione degli apparati militari eliminerebbe un fondamentale ostacolo al consolidamento e alla generalizzazione della democrazia su scala mondiale perché declinerebbero le implicazioni autoritarie del militarismo e aumenterebbero in modo sostanziale le risorse da destinare al progresso economico-sociale e, quindi, democratico.

3. Con l'istituzione dell'Unione europea l'Europa potrà fornire un contributo di importanza determinante al progresso verso l'unificazione mondiale.

Anzitutto essa darebbe all'umanità un esempio di eccezionale forza attrattiva. In Europa hanno visto la luce le grandi rivoluzioni della storia moderna: quella liberale, quella democratica, quella socialista. In Europa è nato lo Stato nazionale, che tanti imitatori ha avuto in tutto il mondo. Se ora gli Stati europei, che nella prima metà di questo secolo hanno scatenato le guerre più distruttive della storia, mostrassero che è possibile unirsi definitivamente in modo pacifico e democratico senza rinunciare all'indipendenza effettiva dei governi nazionali (il che è possibile con il sistema federale), essi favorirebbero processi analoghi nelle altre zone del mondo, in cui il problema dell'integrazione regionale è già all'ordine del giorno. D'altra parte, poiché il sistema di governo federale in grado di unire in modo irreversibile le nazioni d'Europa è lo stesso con il quale si potrà creare un efficace governo mondiale, il suo affermarsi in Europa indicherebbe con grande forza di convinzione la strada da percorrere su scala planetaria.

Al di là della funzione di modello, appare decisiva l'azione politica

concreta che il governo europeo potrebbe svolgere a favore dell'unificazione mondiale e che avrebbe una base assai solida nella stessa ragion di Stato di una Europa unita. A questo riguardo occorre tener presente che la creazione di un governo sovranazionale darebbe alla Comunità europea un peso internazionale incomparabilmente superiore a quello attuale, ma essa sarebbe spinta dalla forza dei suoi interessi concreti a utilizzare la sua capacità di influenza, ancor più nettamente di quanto già stanno facendo le superpotenze, a favore della distensione innovativa e della pace.

In effetti l'Europa sarebbe il teatro principale di un eventuale scontro fra le superpotenze e, di conseguenza, essa trarrebbe i vantaggi più diretti e immediati dall'eliminazione delle armi nucleari e dalla creazione di eserciti puramente difensivi, cioè da misure che renderebbero una guerra strutturalmente impossibile in questa regione. Inoltre in Europa la distensione innovativa comporterebbe il superamento dei blocchi, e quindi della divisione fra le due Europe e le due Germanie. Infine, poiché la Comunità europea è la più grande comunità commerciale del mondo, essa avrebbe un interesse particolarmente forte a creare, con una politica di distensione e di pace, le premesse di un grandioso sviluppo dei commerci e dell'interdipendenza economica su scala mondiale.

Pertanto ha un fondamento estremamente solido la speranza che la costruzione, attraverso l'Unione europea, di una politica estera e di sicurezza europee coincida con il processo di graduale superamento del principio stesso di una politica estera e di una politica di sicurezza particolari, coincida cioè con il processo di pacificazione organizzata del genere umano. In ogni caso, questo è l'orientamento che deve essere perseguito con ogni mezzo da parte degli Europei a cui stanno a cuore le sorti dell'umanità. Tenendo presente questo criterio, si possono individuare tre settori fondamentali, nei quali il contributo europeo alla politica di unificazione dell'umanità potrà esprimersi simultaneamente: i rapporti fra i blocchi, le integrazioni regionali, il rafforzamento dell'ONU e, in generale, delle strutture di cooperazione a livello mondiale.

4. In seguito al rilancio della distensione e alle iniziative della nuova dirigenza sovietica in direzione di una profonda riforma economica e politica nell'URSS e nell'Europa orientale è emersa nei rapporti fra i blocchi una situazione caratterizzata da grandi prospettive di cambiamento positivo, ma anche da grandi rischi. Da una parte esistono oggi prospettive reali di procedere verso la distensione innovativa, verso la democratizzazione degli Stati del blocco sovietico, e quindi verso il

superamento dei blocchi e la creazione, al loro posto, di una «casa comune europea», la quale, secondo le affermazioni dello stesso Gorbaciov, dovrà comprendere, oltre a tutta l'Europa e all'URSS, anche gli Stati Uniti e il Canada. Dall'altra parte il processo di cambiamento in corso nel blocco sovietico potrebbe sboccare in una situazione prossima a una sua dissoluzione unilaterale, la quale rischierebbe fortemente di produrre un'inversione di tendenza nell'attuale politica sovietica o, comunque, una assai pericolosa battuta d'arresto.

Per affrontare nel modo più adeguato questa situazione contraddittoria, una Comunità europea capace di agire efficacemente come soggetto internazionale dovrà evitare ogni tentativo di indebolire unilateralmente il blocco sovietico attraverso il distacco da esso di singoli paesi dell'Europa orientale. E dovrà per contro proporre un grande disegno imperniato sulla dissoluzione concordata e bilaterale dei blocchi e sulla loro contemporanea sostituzione con una comunità di cooperazione e di sicurezza americano-europeo-sovietica, aperta agli altri Stati che vorranno aderirvi.

I contenuti fondamentali di questo disegno dovranno essere: sul piano della sicurezza, la eliminazione progressiva delle armi nucleari, la creazione di eserciti puramente difensivi, il ritiro delle truppe di USA e URSS dall'Europa occidentale e da quella orientale, la creazione, al posto delle alleanze militari contrapposte, di strutture comuni di sicurezza; sul piano economico, la riforma e l'integrazione economica fra i paesi del blocco sovietico accompagnata da una cooperazione sempre più profonda (anche riguardo ai problemi ecologici) e, quindi, da una progressiva integrazione fra Europa occidentale, Europa orientale, URSS e America del Nord; sul piano politico, la democratizzazione dei paesi del blocco sovietico e la progressiva creazione di istituzioni democratiche comuni a livello della comunità americano-europeo-sovietica, nel quadro delle quali i singoli paesi europei potranno a un certo punto decidere liberamente se aderire alla federazione europeo-occidentale, o a una federazione europeo-orientale, o alla federazione sovietica.

Il quadro istituzionale entro cui realizzare questo disegno potrebbe essere la trasformazione della Conferenza per la sicurezza e la cooperazione in Europa, che comprende i tre «cesti» della sicurezza, della cooperazione economica e dei diritti umani, in una struttura istituzionale permanente. Essa dovrebbe essere fornita sin dall'inizio, sul modello del Consiglio d'Europa, di un Consiglio dei Ministri e di un'Assemblea formata dai delegati dei parlamenti degli Stati membri, e avere la possibilità di rafforzare progressivamente le istituzioni comuni onde

adeguarle alle esigenze di una integrazione sempre più approfondita.

Questo disegno, che equivarrebbe alla creazione del «governo mondiale parziale» già sostenuto da Einstein, avrebbe assai concrete possibilità di essere accolto da parte dell'attuale dirigenza sovietica perché essa, per non perdere il proprio potere, deve portare avanti la sua linea di radicale rinnovamento all'interno del proprio blocco, ma nello stesso tempo ha un bisogno vitale di un quadro di cooperazione e di integrazione sovranazionale, che sia in grado sia di aiutarla nel suo sforzo di rinnovamento, sia di tenere sotto controllo il pericolo di un crollo unilaterale della propria posizione di potere sul piano internazionale.

5. Lo sviluppo del processo di unificazione mondiale deve andare di pari passo con lo sviluppo delle unificazioni regionali. Anzitutto, solo entità politiche di dimensioni continentali e subcontinentali possono costituire i pilastri di un efficace governo mondiale. In secondo luogo, la creazione di vaste entità regionali integrate è una premessa indispensabile non solo della pacificazione di zone endemicamente instabili, ma altresì del loro sviluppo economico-sociale e, quindi, democratico.

Una Comunità europea trasformata in Unione federale potrà fornire un impulso decisivo in questa direzione. Essa potrà favorire il passaggio dall'attuale debole politica di aiuto allo sviluppo alla realizzazione — in stretta cooperazione con USA, Giappone e URSS e nel quadro di strutture di cooperazione mondiali — di un vero e proprio piano Marshall per il Terzo mondo, fondato su un organico collegamento fra un aiuto di dimensioni adeguate e lo sviluppo delle integrazioni regionali.

In modo particolare la Comunità dovrà impegnarsi a favore dell'integrazione regionale nel Medio Oriente e in Africa e di una cooperazione economica particolarmente intensa con queste aree. In questo quadro sarà infatti possibile affrontare in modo valido il conflitto palestinese-israeliano, la cui soluzione richiede un impegno europeo a garantire simultaneamente la sicurezza dello Stato israeliano, il diritto dei Palestinesi a un proprio Stato, uno sviluppo economico-sociale complessivo di quest'area, che elimini le radici degli estremismi politici e religiosi. In questo quadro sarà inoltre possibile creare le condizioni per dare alle popolazioni dell'Africa e del Medio Oriente condizioni umane di vita e di lavoro nei loro paesi e per tenere quindi sotto controllo il fenomeno dell'emigrazione, che rischia altrimenti di travolgere la stessa identità dell'Europa e, alla lunga, le sue istituzioni democratiche.

6. La situazione non è ancora matura per una riforma in senso federale

dell'ONU, ma è certamente matura per il rafforzamento delle attuali strutture di cooperazione mondiale e per la creazione di nuove istituzioni di transizione, cioè di agenzie a carattere funzionale in grado di affrontare i problemi comuni dell'umanità.

Queste agenzie dovrebbero operare nei settori dell'aiuto allo sviluppo (al quale dovrebbero essere destinate risorse crescenti rese disponibili dal disarmo), del controllo del disarmo, della protezione dell'ambiente, della ricerca di energie alternative e del risparmio energetico, e così via. L'azione di queste istituzioni dovrà creare una crescente solidarietà tra gli Stati di tutto il mondo, rendere sempre più difficile il ricorso alle prove di forza nei conflitti internazionali e far maturare le condizioni per la progressiva trasformazione dell'ONU in un governo democratico mondiale.

Rispetto a questa evoluzione la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea potrà svolgere un ruolo decisivo. Da essa dipende infatti in larghissima misura il progresso verso la distensione innovativa e la conseguente costruzione di un governo mondiale parziale fra le aree forti del mondo, il quale potrà costituire il fattore fondamentale di impulso allo sviluppo e al rafforzamento delle istituzioni mondiali globali. Ciò non significa che l'Europa e le altre aree forti dovranno esercitare un primato rispetto agli altri popoli. Se la distensione innovativa si svilupperà, ad uno ad uno tutti i nodi del processo di unificazione del genere umano verranno al pettine, e a volta a volta ciascuno Stato giocherà un ruolo strategicamente decisivo, fino al momento nel quale tutti i popoli della Terra non avranno raggiunto, con la situazione della pace perpetua nell'uguaglianza, l'ordine della ragione.

7. L'attuazione da parte della Comunità europea di una politica estera e di sicurezza in grado di contribuire in modo determinante alla politica di unificazione mondiale presuppone l'istituzione dell'Unione europea, cioè di un sistema istituzionale democratico e federale, attraverso il quale venga eliminato il diritto di veto nazionale non solo nel settore dell'unificazione economica e monetaria, ma anche, sia pure gradualmente, nei settori della politica estera e di sicurezza.

Ciò appare necessario anzitutto per la ragione ovvia che una politica estera e di sicurezza a livello europeo organizzata con il metodo intergovernativo, oltre a essere inefficiente, renderebbe insopportabile il deficit democratico già esistente nelle istituzioni comunitarie.

Ma c'è un'altra ragione di grandissima rilevanza. Una politica di sicurezza europea non inquadrata da un sistema democratico sovranazio-

nale e non collegata organicamente allo sviluppo dell'integrazione politica ed economica è destinata a privilegiare gli aspetti puramente militari della sicurezza rispetto a quelli politici ed economici, che consistono nella capacità di contribuire attivamente al superamento delle radici politiche ed economiche delle tensioni internazionali e di consolidare, in tal modo, le premesse di una efficace politica di unificazione mondiale. In particolare, l'approccio intergovernativo alla sicurezza europea favorisce la tendenza ad aumentare, invece che a diminuire, gli armamenti, per cercare di compensare sul terreno della forza militare l'incapacità di realizzare una integrazione completa, democratica ed efficiente. Da ciò non può che derivare un ostacolo rispetto alla distensione e al disarmo.

Anche per questa ragione si deve puntare su un rilancio in tempi ristretti dell'Unione europea e accettare una politica dei piccoli passi, nell'integrazione delle politiche estere e di sicurezza, solo nella misura in cui essi procedano in parallelo con il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo. In questo quadro può essere vista positivamente, come misura immediata e transitoria in attesa di giungere all'Unione europea, una fusione fra l'Assemblea dell'UEO e il Parlamento europeo.

8. La lotta per un'Unione europea, la cui politica estera e di sicurezza sia uno strumento fondamentale della politica di unificazione mondiale, richiede da parte dei federalisti che essi sappiano rendere visibile il collegamento fra unificazione regionale e unificazione mondiale nelle stesse concrete modalità della loro organizzazione e della loro azione.

Perciò è anzitutto indispensabile la creazione di una efficace organizzazione dei federalisti sul piano mondiale e quindi la trasformazione dell'UEF nella sezione europea del Movimento federalista mondiale. Questo movimento dovrà giungere al più presto a elaborare un manifesto mondiale dei federalisti che indichi l'obiettivo ultimo e gli obiettivi transitori e parziali da perseguire ai vari livelli (integrazioni regionali, governo mondiale parziale, rafforzamento dell'ONU e delle strutture di cooperazione mondiale).

Infine si dovrà dare vita a un'azione comune sul piano mondiale in grado di coinvolgere gradualmente tutte le forze mobilitabili per la salvezza e l'unificazione dell'umanità. Essa potrebbe configurarsi come una «campagna per l'organizzazione della pace, della sopravvivenza e del progresso dell'umanità», in grado di unificare visibilmente in un disegno e in un impegno comuni e simultanei le azioni condotte dai federalisti e dai loro alleati in tutto il mondo e ai diversi livelli. La campagna per la democrazia europea dovrebbe, tendenzialmente, diven-

tare un'articolazione di questa campagna più generale e globale.

Sergio Pistone

DALLA CEE ALL'UNIONE EUROPEA: UNA RIFORMA ISTITUZIONALE NECESSARIA *

Il momento storico che sta vivendo l'Europa comunitaria è eccezionale. Da alcuni anni un dinamismo che sembrava spento ha ripreso ad animare le istituzioni della CEE. La prospettiva del mercato unico — la libera circolazione non soltanto delle merci, ma delle persone, dei capitali, dei servizi — ha imposto una tabella di marcia estremamente impegnativa, condensata nel noto Libro bianco della Commissione: circa trecento misure specifiche dovranno essere adottate se si vorrà raggiungere l'obiettivo. Non solo: è ormai diffusa a livello politico, negli ambienti economici e presso le istituzioni comunitarie, la convinzione che il mercato unico non potrà divenire operativo senza un intervento sulle strutture monetarie comuni, tale da configurare — in forme che sono attualmente allo studio di una apposita commissione — una futura Banca centrale europea.

Tutto ciò poteva sembrare impensabile solo pochi anni orsono. Proprio per questo vale la pena di vedere da vicino come si sia giunti alla svolta, quali siano le prospettive di successo, quali le implicazioni istituzionali di questa fase della costruzione comunitaria.

Sulla genesi di essa, ritengo che lo storico di domani — oggi troppi elementi della documentazione sono ancora inaccessibili per poter giungere a una ricostruzione sicura — non potrà non compiere alcuni collegamenti. Il dinamismo attuale è dovuto al fatto che una parte imponente delle forze economiche dei dodici paesi della CEE ha preso alla lettera la scadenza del 1992 ed ha iniziato già da un paio d'anni le ristrutturazioni ritenute indispensabili per reggere con successo ad una

* Si tratta del testo della relazione svolta presso l'Università Cattolica di Milano il 13 gennaio 1989 in occasione del Convegno «Dall'Unione europea all'unità politica del genere umano».

concorrenza «totale». Il semplice annuncio ha provocato un effetto anticipato che è ben noto alla teoria economica. A sua volta, la scadenza del 1992 è stata proclamata nell'Atto Unico europeo del 1986. Ma chi legga quanto lì è scritto nota con sorpresa che la scadenza stessa non è affatto ritenuta vincolante dagli Stati. Dunque l'economia — la parte più sana e dinamica dell'economia — ha scontato e dato per certo ciò che gli Stati si erano limitati ad enunciare in forma non impegnativa: meno impegnativa di quella adottata dagli stessi Stati nel 1972 per preannunciare l'unione economica e monetaria entro il 1980, senza che, allora, i fatti seguissero alle parole. Ciò mostra come il mondo delle imprese sia oggi ben più orientato a giocare la carta europea di quanto lo fosse quindici anni orsono.

Ma occorre fare un altro passo a ritroso. L'Atto Unico che annuncia la scadenza del '92 è a sua volta la risposta che gli Stati della Comunità hanno dovuto dare — non hanno potuto fare a meno di dare — ad un'iniziativa che non era partita da loro, bensì da un organo della Comunità, il Parlamento europeo. Senza il progetto per l'Unione europea, approvato dal Parlamento europeo il 14 febbraio 1984 per iniziativa di Altiero Spinelli, il Consiglio europeo non avrebbe né messo allo studio né approvato l'Atto Unico, un testo che sotto il profilo delle istituzioni modifica di poco la costruzione comunitaria, ma che ha dato l'avvio al grande movimento per il mercato unico.

Se questo è vero — ed a me i nesi ora proposti sembrano inoppugnabili — la fase attuale della Comunità è un frutto nato da una pianta diversa: un progetto naufragato di riforma istituzionale ha generato la nuova spinta all'unificazione economica del nostro continente. La storia conosce di queste deviazioni, di questi innesti, per i quali è appropriata la formula hegeliana della eterogenesi dei fini. Del resto, non è lo stesso mercato comune dei Trattati di Roma, almeno in parte, un frutto sostitutivo della mancata Comunità europea di difesa del 1954?

I nodi istituzionali non sono dunque lontani o ininfluenti quanto la linea politica oggi prevalente a livello comunitario tende a far credere. Ciò vale rispetto al passato, e vale ancor più nella prospettiva del futuro. Vediamo perché.

Rispetto all'obiettivo del mercato unico interno, è noto che le decisioni più delicate sono quelle ancora da prendere. La ragione dei rinvii è semplice: nonostante l'Atto Unico abbia esteso i casi in cui il Consiglio dei Ministri può deliberare a maggioranza, non soltanto per le questioni davvero importanti i Trattati esigono tuttora l'unanimità, ma per giunta resta in vita la prassi contraria ai Trattati inaugurata nel 1966 con il

cosiddetto compromesso di Lussemburgo, in virtù della quale ogni Stato della Comunità può esigere l'unanimità per le questioni che esso stesso dichiara «di interesse vitale». Dunque, un diritto di veto che impedisce di decidere anche in presenza di un solo dissenziente. La paralisi tante volte verificatasi nei lavori del Consiglio dei Ministri nasce di qui.

E' sin troppo facile osservare che nessun organismo umano che comprenda una pluralità di membri e di interessi può funzionare in modo soddisfacente se si esige l'unanimità. E' fuori luogo ricordare che persino per l'elezione del papa la Chiesa si accontenta del suffragio dei due terzi dei cardinali riuniti in conclave? E che la regola dell'unanimità porta alla conseguenza di rendere i più prigionieri dei meno?

Occorre mettere a nudo la contraddizione che sta alla base dell'ideologia dell'unanimità. L'esistenza stessa della Comunità europea nasce dal riconoscimento che esistono settori della vita collettiva, ambiti della vita economica, dunque decisioni politiche, tali da interessare l'insieme degli Stati membri e non soltanto ciascuno di essi isolatamente considerato. Si tratta dei settori di competenza comunitaria, previsti dagli stessi Trattati (ai quali verosimilmente, in futuro, altri se ne aggiungeranno, sia sul terreno economico — la moneta — che su altri terreni, in primo luogo quello della difesa). Se esiste un interesse comune — in ultima analisi, l'interesse comune dei popoli che fanno parte della Comunità, i quali sotto questo profilo formano un solo popolo — non può essere se non un organo comune a decidere secondo le regole della democrazia, e perciò a maggioranza.

La legittima preoccupazione di tutelare gli interessi di ogni singolo Stato, di ogni singolo popolo, non deve impedire che nei settori di competenza della Comunità — che sono settori per così dire residuali, in linea con il fondamentale principio di sussidiarietà — sia la Comunità nel suo insieme a doversi e a potersi pronunciare. Così accade, all'interno degli Stati, riguardo a decisioni che una o più Regioni potrebbero considerare contrarie al proprio interesse, ma che sono invece ritenute, dagli organi centrali dello Stato in questione, conformi all'interesse generale.

Un secondo basilare difetto del sistema istituzionale previsto dai Trattati di Roma risiede nella negazione del principio della separazione dei poteri. Mentre il potere giudiziario della Comunità è correttamente esercitato dalla Corte di Giustizia (ed è allo studio l'istituzione di tribunali di prima istanza), il potere legislativo e il potere esecutivo sono in prevalenza nelle mani di un unico organo, il Consiglio dei Ministri: i Ministri legiferano, i Ministri assumono le decisioni fondamentali relative al governo comunitario. La Commissione ha sì poteri di iniziativa,

ma per converso esercita poteri di governo e poteri regolamentari ben più ridotti rispetto a quelli che sono propri di un governo nazionale. A sua volta, il Parlamento europeo vota il bilancio (ma con l'apporto necessario del Consiglio) e può far dimettere la Commissione; i suoi poteri di natura legislativa rimangono modesti anche dopo la modifica dell'art. 149 del Trattato avvenuta con l'Atto Unico.

Quanto un tale assetto sia squilibrato è evidente. Per la Comunità l'era del costituzionalismo non è ancora giunta: siamo tuttora nella fase storica dell'assolutismo. Ciò è grave perché la separazione dei poteri costituisce una garanzia fondamentale per il cittadino. Distinguere chi vota le leggi da chi è chiamato, con l'attività amministrativa e politica, ad applicarle, vuol dire sottrarre l'organo legislativo alla tentazione di amministrare le norme da esso votate trasformandosi in governo d'assemblea, e vuol dire togliere al governo il potere di dettare le regole generali di cui ogni comunità necessita. Il principio della separazione, che è di Locke e della rivoluzione inglese del 1688, il principio illustrato da Montesquieu, accolto dalla Costituzione americana, voluto dalla rivoluzione francese è lo strumento migliore che l'esperienza storica abbia sinora prodotto per limitare gli abusi del potere politico. Non è pensabile che la terra d'origine delle moderne democrazie, l'Europa, possa ignorarlo entro la sfera delle competenze comunitarie dopo averlo insegnato al resto del mondo (1).

Ma c'è di più. L'esercizio del potere legislativo da parte del Consiglio dei Ministri è viziato alla radice per difetto di legittimità democratica. Se la sovranità risiede nel popolo, se l'attività legislativa è la manifestazione prima della sovranità perché fissa le regole generali di condotta, il potere di fare le leggi non può che spettare a un organismo eletto a suffragio universale. E' questo un altro caposaldo della democrazia, di matrice europea, la cui realizzazione ha richiesto circa due secoli sul nostro continente, dalla fine del Seicento alla fine dell'Ottocento. L'Europa di domani non potrà non accoglierlo nella propria costituzione (2). In un modello di tipo federale la legittima pretesa degli Stati membri di contare in quanto tali anche nell'iter legislativo viene soddisfatta creando una seconda Camera, chiamata anch'essa a votare le leggi, che non sono approvate se non con il voto dei due bracci dell'organo legislativo: ciò può essere agevolmente stabilito anche per le leggi dell'Europa comunitaria.

Regola dell'unanimità e conseguente diritto di veto; mancata separazione del potere legislativo dal potere esecutivo; attribuzione del potere legislativo a un organo carente di legittimità democratica perché non eletto a suffragio universale: ecco i tre difetti fondamentali del sistema

istituzionale comunitario attuale. Essi si riassumono in un solo, capitale difetto, che è un difetto di democrazia. E' chiaro, a questo punto, dove si debba intervenire per correggere il sistema: il potere legislativo va tolto al Consiglio dei Ministri e conferito al Parlamento europeo, che lo potrà condividere con un organismo che rappresenti gli Stati (quale, in ipotesi, lo stesso Consiglio dei Ministri deliberante a maggioranza). Il potere esecutivo va attribuito essenzialmente alla Commissione.

Entro questa cornice, molti possibili assetti sono concepibili, e ciascuno di essi presenta vantaggi e svantaggi. Ad esempio, la preoccupazione di garantire stabilità all'esecutivo può far preferire un governo (la Commissione) la cui durata sia prestabilita anziché dipendere da un voto del Parlamento europeo; ovvero è immaginabile che lo stesso presidente dell'esecutivo sia eletto a suffragio universale secondo il modello americano (che tuttavia mi parrebbe non adatto alla realtà europea); ovvero si possono attribuire all'organo che rappresenta gli Stati taluni poteri di nomina o di conferma di atti dell'esecutivo, analogamente a quanto avviene nel Senato USA; o, ancora, si può dare al governo un ampio grado di potestà regolamentare, secondo il modello francese della Costituzione del 1958; e così via. Su queste e su altre possibili scelte costituzionali occorrerà riflettere con attenzione nei prossimi anni. Ma non è qui l'essenziale: l'essenziale sta nella correzione dei tre difetti del sistema istituzionale comunitario di oggi, che si riducono poi, come si è visto, ad un solo difetto di fondo.

Occorre tenere presente che l'esigenza di introdurre la democrazia nella costruzione europea non è soltanto un'esigenza ideale. Essa nasce dall'esperienza di trent'anni di Europa comunitaria. La democrazia è il modo corretto per giungere in tempo reale alle decisioni politiche che la storia pone alle nostre società. A chi dichiarasse di preferire il sistema attuale per evitare le lungaggini parlamentari sarebbe sin troppo facile obiettare che la democrazia, correttamente intesa ed applicata, è il regime che esalta e che premia l'efficienza. Le grandi scelte sono discusse e decise da chi rappresenta il popolo, e non continuamente eluse come ora accade e come sarebbe sin troppo facile documentare. Il governo agisce nel proprio ambito di responsabilità e risponde direttamente al popolo, ovvero all'organo rappresentativo eletto dal popolo stesso. Il consenso e il dissenso creati dall'azione dei due organi e dai programmi futuri si misurano al momento delle elezioni, e con ciò si imprime l'impulso determinante per la legislatura successiva. E' questo il solo meccanismo realmente efficiente perché fondato, ad un tempo, sul consenso dei governati e sulla responsabilità dei governanti.

Oggi ciò non accade. La Commissione ha un'autonomia insufficiente; e può succedere — è successo — che un Commissario non sia confermato poiché non ha condiviso la linea d'azione comunitaria del governo che lo ha nominato: come se i Commissari non fossero tenuti, in base al Trattato stesso di Roma, ad agire nell'interesse della Comunità. Non è al Consiglio dei Ministri, né tanto meno ai singoli governi, che la Commissione deve rispondere. I ministri nazionali sono responsabili di fronte ai propri parlamenti, di fronte ai propri elettori nazionali, e non si può pretendere che essi svolgano due ruoli che devono rimanere distinti, quello nazionale e quello europeo. Il Consiglio dei Ministri, caricato di troppe attribuzioni, è un organo al tempo stesso troppo potente e impotente. Ancora più grave è la condizione del Parlamento europeo. Non si scomodano 320 milioni di elettori per nominare un organismo quasi senza poteri. Questo significa giocare con la democrazia, beffare la sovranità popolare. E' una beffa che deve una buona volta venire smascherata.

Il Parlamento europeo è il solo organo legittimato a rappresentare la volontà generale degli Europei sul terreno legislativo. Che sia anche in grado di farlo, lo ha ormai dimostrato: nella prima legislatura approvando il progetto di Unione che è all'origine, come si è detto, dell'attuale rilancio della costruzione comunitaria; nella presente legislatura rivendicando per sé il ruolo costituente che gli spetta in base alla propria legittimazione popolare; la terza legislatura dovrà e potrà essere quella costituente. Naturalmente, sono i governi nazionali a poter conferire al Parlamento europeo questo mandato, e saranno i Parlamenti nazionali a decidere la ratifica del progetto di costituzione europea elaborato dal Parlamento di Strasburgo. Il bicentenario della rivoluzione francese non deve indurre a disegni irreali: oggi la via percorribile è soltanto quella della legalità democratica.

Un punto deve tuttavia venire affermato con forza: non si pretenda, per avanzare nella costruzione europea, l'accordo unanime degli Stati membri. Si deve naturalmente cercare l'accordo di tutti, ma i fautori dell'Unione debbono essere disposti a procedere anche se alcuni Stati membri vi si rifiutano. Per essere chiari: non è indispensabile che le linee costituzionali dell'Europa di domani siano condivise sin d'ora dall'Inghilterra o dalla Danimarca, perché gli altri Stati della CEE decidano di adottarle. L'Unione europea può venire raggiunta da un primo gruppo di Stati, e chi non vi aderisca può mantenere i legami e le procedure previste dai Trattati di Roma. Anche da un punto di vista giuridico, ritengo sia stato dimostrato che Unione europea e Comunità non sono affatto

incompatibili (3). E' un fatto ben noto che se si fosse voluta ad ogni costo l'adesione dell'Inghilterra sin dall'inizio, la CEE non sarebbe mai nata: quella CEE che oggi tanto conviene anche alla Gran Bretagna. Le perplessità inglesi, così bene spiegabili in base alla storia remota e recente di questo nobile paese, non possono costituire per gli altri paesi del continente un alibi per rimanere fermi (4).

Le difficoltà da superare sono però ancora enormi. Chiedere ai governi di rinunciare spontaneamente al monopolio del potere legislativo comunitario è chiedere loro un atto contro natura, come la storia insegna e come la teoria politica conferma, da Tuciddide in poi. Solo una forza superiore può costringere gli Stati a questo salto: una forza che può consistere o nella conquista militare (e la storia d'Europa è una storia, ormai fortunatamente conclusa, di tentativi mancati di unificazione coatta, come Dehio ha così bene mostrato), o nella paura di un nemico esterno, o nella volontà popolare. La paura, insieme con l'orrore per la guerra recente, ha condotto, nei primi anni Cinquanta, ad un passo dalla Federazione europea. Oggi, diminuita la paura e attenuatosi il ricordo dell'orrore della guerra, la spinta decisiva all'unione può venire solo dalla volontà popolare, che percepisce i valori e gli interessi di fondo in modo più limpido che non i governi. Non è forse enormemente significativo che da anni i sondaggi mostrino l'esistenza di una solida maggioranza in favore degli Stati Uniti d'Europa da parte di tutti i paesi continentali della CEE, ad eccezione della sola Danimarca? Anche per questa ragione ritengo che l'ormai probabile abbinamento, in Italia, delle elezioni europee del prossimo giugno 1989 ad un referendum consultivo sul mandato costituente da conferire al Parlamento europeo abbia un forte significato e possa costituire un esempio per altri Stati della CEE.

Nel processo che è in corso, la cultura può svolgere un ruolo fondamentale: non pochi degli ostacoli che si frappongono al completamento in senso democratico delle istituzioni europee provengono da ideologie superate, da miti di indipendenza e di sovranità che sopravvivono all'evoluzione della storia, da deformazioni di prospettiva esaltate dai mezzi tradizionali di trasmissione delle informazioni, dalla stampa, dai *mass-media*, che privilegiano ciò che esiste e si vede rispetto a ciò che non esiste ancora ma solo silenziosamente chiede, per così dire, di esistere. La vera cultura va controcorrente, dissepellisce ed esalta i valori ignorati dal potere ma latenti nella società civile perché latenti in ogni singolo uomo. In questo processo, il ruolo della Chiesa e delle Chiese può essere determinante: d'altronde, lo è già stato. Se vi è una forza rimasta immune dal contagio dell'ideologia nazionale e dal mito funesto della sovranità

illimitata degli Stati, questa è la Chiesa. La tensione verso l'unità, istituzionalmente garantita, è una dimensione essenziale del cristianesimo. Per tacere di altre dimensioni unificanti della tradizione e della spiritualità cristiana, che sono state evocate in più occasioni e che tralascio perché non direttamente attinenti alla sfera delle istituzioni politiche.

La riforma istituzionale della CEE è dunque una vicenda aperta, della quale oggi è difficile prevedere l'esito. Il fatto che essa sia coerente con i valori su cui si fondano le istituzioni politiche degli Stati europei, il fatto che sia richiesta dal processo di unione economica in corso non la rende inevitabile né certa, bensì necessaria e auspicabile. C'è però una ragione di fondo che deve indurre a moltiplicare gli sforzi nella direzione indicata e che vorrei richiamare in via conclusiva, perché è coerente con l'impostazione di questa giornata di studio: l'Unione europea su base federale non è un evento che riguardi solo gli Europei. E' un fatto, è un processo di portata mondiale, planetaria.

L'unione, se gli Europei la vorranno e la sapranno raggiungere, sarà il nuovo, fondamentale contributo che il continente antico avrà dato alla civiltà alla fine del secondo millennio. La terra di origine degli Stati nazionali, la regione del mondo dalla quale sono divampate in questo secolo le due guerre più terribili della storia — che è poi la regione che ha dato al mondo un patrimonio di arte, di cultura, di scienza su cui si fonda in larga misura la civiltà contemporanea — avrà mostrato con i fatti quale sia la via nuova da percorrere, la sola via che rende impossibile la guerra: la via dell'unificazione su base federale. Non si deve dimenticare che l'anima vera dell'Unione europea è stata ed è tuttora la pacificazione franco-tedesca, il superamento del nazionalismo. Oggi la situazione politica internazionale rende altamente improbabile un riaccendersi di tensioni militari nell'Europa occidentale, ma il significato dell'unificazione — che dovrà un giorno comprendere la difesa, e perciò stesso renderà impossibile la guerra tra gli Stati europei — rimane prima di tutto un significato di pace. La via dell'unificazione su base federale potrà offrire ad altri continenti oggi divisi in Stati sovrani, come l'Africa o come l'America meridionale, un modello ben più valido di quello sinora seguito, pur esso di matrice europea.

Di più, l'unificazione europea potrà dischiudere la via all'impresa somma per la quale i tempi stanno diventando maturi e che si nomina quasi con tremore: l'unificazione politica del genere umano. I grandi problemi sociali e politici del nostro pianeta — la fame, il divario Nord-Sud, le guerre locali, il rischio nucleare, il disastro ecologico — sono

risolubili *soltanto* nel quadro di istituzioni politiche mondiali che costringano, per così dire, alla solidarietà tra i popoli ed alla pace: non la solidarietà dei sentimenti e la fraternità degli spiriti (che pure sono essenziali e non certo ancora raggiunte), non la tregua delle armi per timore reciproco, non gli accordi negoziati di volta in volta tra gli Stati, ma la solidarietà dei comportamenti, la compenetrazione degli interessi, l'impossibilità tecnica della guerra; si dovrà giungere alla programmazione mondiale degli interventi e degli investimenti per l'ecologia, per l'agricoltura, per l'industria, per i servizi, che è vano sperare venga decisa spontaneamente da Stati sovrani, ognuno preoccupato del proprio benessere, mosso dalla propria ragion di Stato. Solo la ragion di Stato del mondo unificato coincide con l'interesse generale del pianeta, con il bene comune dell'umanità intera e non di parti di essa.

E' in questa prospettiva di istituzioni politiche continentali e mondiali che la vicenda dell'unificazione europea acquista il suo vero significato. Ed allora il disegno delle istituzioni comunitarie di domani e la strategia per giungervi assumono un valore ben più universale. Il modello federale e il principio di sussidiarietà, che consentono il rispetto delle diverse culture e tutta l'autonomia e la partecipazione compatibili con l'interesse generale e con la tutela reciproca; il modello democratico — ancora largamente minoritario nel mondo contemporaneo — che addita nell'uomo in quanto tale, in ogni uomo, anziché in *élites* di qualsivoglia natura, la sede delle scelte politiche ultime (un modello sulla genesi civile e religiosa del quale molto vi sarebbe da dire); il principio rappresentativo, che ancora il potere ad una fonte esterna ad esso; il modello della separazione dei poteri che ne impedisce o ne limita gli abusi: tutto ciò non è altro, a ben vedere, se non l'oggetto della auspicata riforma istituzionale comunitaria, e costituisce in pari tempo un modulo centrale delle istituzioni politiche continentali e mondiali di domani.

Antonio Padoa Schioppa

NOTE

(1) Ciò resta vero anche nell'epoca attuale, in cui pure l'equilibrio dei poteri di matrice illuministica si è in molti casi modificato (si pensi alla Costituzione francese del 1958 e soprattutto alla costituzione materiale di gran parte degli Stati occidentali): il potere

esecutivo ha bensì accresciuto il suo ruolo di promotore della produzione normativa, ma il controllo dei Parlamenti all'atto dell'approvazione di nuove leggi permane indiscusso. La questione di come la dottrina classica dei poteri debba venir riformulata non può essere affrontata in questa sede.

(2) Essenziale è anche la pubblicità nell'iter di elaborazione e di approvazione delle leggi comunitarie. Attualmente avviene che una parte essenziale della normativa giuridica che disciplina l'economia degli Stati della CEE — normativa prevalente rispetto al diritto interno, come è noto — venga ad esistere nel chiuso degli uffici comunitari e dei gabinetti ministeriali, senza la possibilità di una discussione pubblica.

(3) Si veda il resoconto del Convegno organizzato nel 1987 dalla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Milano, «Unità europea e Comunità europea: due assetti istituzionali incompatibili?», in *Il Federalista*, XXX (1988), pp. 210-217.

(4) E' appena il caso di aggiungere che la costruzione deve rimanere sempre aperta non soltanto nei riguardi dei paesi membri della CEE, ma anche dei paesi dell'Europa settentrionale e dell'Europa centro-orientale. Il modello federale rende agevole l'ingresso di nuovi Stati-membri.

INDICE ANNO XXXI (1989)

EDITORIALI

<i>Il primo referendum per la Costituente europea</i>	pag.	3
<i>La perestrojka e il comunismo</i>	»	87
<i>L'Europa e il mondo dopo il 1989</i>	»	199

SAGGI

FRANCESCO ROSSOLILLO, <i>Il federalismo e le grandi ideologie</i>	»	7
GERHARD EICKHORN, <i>Riunificazione tedesca e unità europea. Dodici tesi</i>	»	36
JOHN PINDER, <i>Il federalismo in Gran Bretagna e in Italia: i radicali e la tradizione liberale inglese</i>	»	92
GUIDO MONTANI, <i>Robert Triffin e il problema economico del XX secolo</i>	»	205

NOTE

<i>A proposito del caso Jenninger</i> (Luigi V. Majocchi)	»	48
<i>Il debito del Terzo mondo e la rifondazione degli assetti economici e politici mondiali</i> (Franco Praussello)	»	52
<i>Gli aspetti politici dell'emergenza ecologica</i> (Franco Spoltore)	»	61
<i>Un precedente storico di grande importanza</i> (Luigi V. Majocchi)	»	119

<i>Ecologia e pianificazione del territorio. Quali istituzioni? (Nicoletta Mosconi)</i>	»	223
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Proposta di Tesi per il XIV Congresso nazionale del MFE</i>	»	125
<i>Progetto di documento sulla politica estera e di sicurezza dell'Unione europea (Sergio Pistone)</i>	»	259
<i>Dalla CEE all'Unione europea: una riforma istituzionale necessaria (Antonio Padoa Schioppa)</i>	»	267
INTERVENTI		
<i>Rublo, rublo trasferibile, Ecu, sistema monetario internazionale (Dmitry Smyslov)</i>	»	228
<i>Isterismo USA ed euroisterismo (Ira L. Straus)</i>	»	242
DISCUSSIONI		
<i>Più Stati tedeschi sotto un tetto europeo (Sergio Pistone)</i>	»	252
TRENT'ANNI FA		
<i>Esame tecnico della lotta per l'Europa</i>	»	138
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>Giovanni Agnelli-Attilio Cabiati (a cura di Luisa Tru- mellini)</i>	»	71
<i>John Robert Seeley (a cura di Luigi V. Majocchi)</i>	»	164

NOTIZIE SUGLI AUTORI

GUIDO MONTANI, coordinatore dell'Ufficio del dibattito del Movimento federalista europeo, professore di Teoria dello sviluppo economico, Università di Pavia.

NICOLETTA MOSCONI, Movimento federalista europeo, Pavia.

ANTONIO PADOA SCHIOPPA, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo, preside della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano.

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

DMITRY SMYSLOV, Istituto di Economia mondiale e relazioni internazionali, Accademia delle Scienze dell'URSS.

IRA L. STRAUS, Segretario generale dell'Association to Unite the Democracies.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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.

Anno 1988

Editoriali

Il problema della sicurezza nell'era nucleare.
Distensione tradizionale e distensione innovativa.

Saggi

Alfonso Jozzo, Ecu e rublo: verso un nuovo ordine monetario internazionale.
Guido Montani, La Rivoluzione bolscevica e il federalismo.

Note

Proposte per un movimento ecologista europeo.
Tutela e valorizzazione della risorsa ambiente.

Bolscevismo, nazionalsocialismo e crisi dello Stato nazionale.

Problemi della pace

Pace e difesa dell'ambiente.

L'azione federalista

Un appello WAWF UEF a Gorbaciov e Reagan.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giuseppe Antonio Borgese.

Ludwig Dehio.

Jean Monnet.

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%).