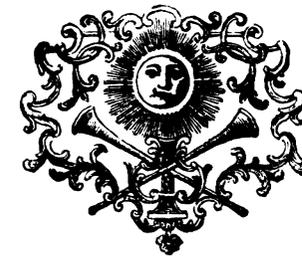


IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist



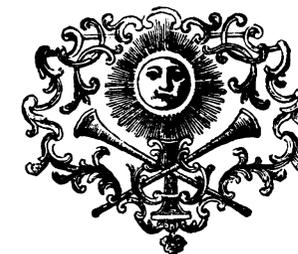
ANNO XXXII, 1990, NUMERO 3

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 della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Cesfer, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa lire 30.000; altri paesi lire 40.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XXXII, 1990, NUMERO 3

INDICE

<i>L'Europa e la crisi del Golfo</i>	pag.	195
GUIDO MONTANI, <i>Moneta europea, riforma dello Stato del benessere e democrazia economica</i>	»	199
NOTE		
<i>La cooperazione CEE-Maghreb</i> (Dario Velo)	»	240
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>Europa e Africa: dalla cooperazione alla democrazia internazionale</i> (Guido Montani)	»	244
IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO		
<i>Lewis Mumford</i> (a cura di Franco Spoltore)	»	256
<i>Indice dell'anno XXXII (1990)</i>	»	274

L'Europa e la crisi del Golfo

La crisi del Golfo ha confermato, in condizioni di acuta difficoltà, e quindi tanto più probanti, gli elementi di novità che si stanno manifestando nella politica mondiale dopo la svolta imposta da Gorbaciov. Per la prima volta un conflitto locale non è servito da pretesto per schierare Stati Uniti e Unione Sovietica su due fronti opposti e non ha visto le due superpotenze ed i loro alleati andare a gara nel rafforzare militarmente le parti in conflitto. Al contrario la reazione della comunità internazionale all'aggressione del Kuwait da parte di Saddam Hussein è stata quasi unanime, e questa quasi unanimità si è riflessa nelle ripetute risoluzioni di condanna dell'aggressione votate dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Gli stessi Stati Uniti, che hanno prodotto la parte preponderante dello sforzo militare necessario ad impedire che le mire espansionistiche di Saddam Hussein si estendessero al di là del Kuwait, hanno sentito la necessità di servirsi dell'autorità dell'ONU per legittimare il loro intervento, riconoscendole in questo modo il ruolo di governo mondiale virtuale. L'ordine giuridico che la comunità internazionale si sta preoccupando di tutelare mostra per la prima volta in filigrana la fisionomia del kantiano diritto cosmopolitico, cioè dell'ordinamento interno di uno Stato federale mondiale in formazione, talché l'equiparazione di Saddam Hussein ad un criminale di diritto comune assume qualche accento di plausibilità.

Negare il carattere straordinario di questi elementi di novità significherebbe negarsi la possibilità di comprendere ciò che sta accadendo. Ma nello stesso tempo non bisogna nascondersi che questa non è tutta la verità. Alle considerazioni precedenti bisogna aggiungerne altre di segno opposto. Non è infatti irrilevante che le reazioni della comunità internazionale all'aggressione di Saddam Hussein non siano state completamente unanimi. In effetti alcuni paesi arabi si sono schierati, in

modo più o meno palese, dalla parte dell'aggressore. Non solo, ma dalla parte dell'aggressore si è schierata anche una parte rilevante dell'opinione pubblica araba, anche dei paesi i cui governi si sono energicamente opposti al tentativo di Saddam Hussein.

Le ragioni di questo atteggiamento sono note. Il Medio Oriente è reso permanentemente instabile dalle piaghe costituite dal problema palestinese e da quello libanese ed è segnata da quelli che sono oggi forse i più indecenti casi di sfruttamento e di ingiustizia sociale del pianeta. Il Kuwait, gli Emirati del Golfo e l'Arabia Saudita sono Stati in cui una piccola élite detiene ricchezze incalcolabili accumulate grazie al lavoro di un esercito di diseredati — in genere provenienti da paesi islamici poveri e sovrappopolati — privati dei diritti più elementari e sottoposti alle barbare durezze di una legge medievale. Gli Stati Uniti, protettori (anche se oggi assai meno incondizionali che nel passato) di Israele e delle dinastie plutocratiche e oscurantiste della regione, e custodi armati del suo precario equilibrio, sono visti da larghe fasce dell'opinione pubblica araba come i principali responsabili di una situazione oggettivamente insostenibile. E Saddam Hussein può conseguentemente presentarsi agli occhi di questa stessa parte dell'opinione pubblica come campione della causa araba e paladino degli oppressi.

Il diritto internazionale che la stragrande maggioranza dei governi del mondo, sotto l'impulso degli Stati Uniti e con l'avallo dell'ONU, è oggi impegnata a ripristinare attraverso l'embargo e la minaccia della guerra, è quindi un diritto imperfetto nella misura in cui legittima regimi barbari e ingiusti. Ed è comprensibile che i giovani americani (ed europei) non si dimostrino entusiasti di fronte alla richiesta di rischiare la loro vita per una causa equivoca, nella quale la salvaguardia del diritto — in sé sacrosanto — di ogni Stato di non essere aggredito si confonde, almeno in parte, con la tutela degli interessi dell'Emiro del Kuwait e dei suoi dignitari.

Se oggi l'ordine internazionale fa apparire i primi lineamenti di un diritto cosmopolitico, ciò è dovuto alla consapevolezza sempre più diffusa — quantomeno nella parte nord del mondo — della comunità di destino che lega tutti gli uomini. Ma si tratta di una consapevolezza ancora insufficiente, perché limitata ad una parte del pianeta — anche se si tratta della parte più ricca e potente. Perché l'evoluzione del diritto internazionale da pura formalizzazione dei rapporti di forza tra gli Stati a vero e proprio diritto cosmopolitico subisca un'accelerazione decisiva, è necessario che tra gli Stati che ne costituiscono i soggetti, e all'interno di ciascuno di essi, si instaurino rapporti fondati sulla realizzazione di

quel tanto di giustizia necessario perché la consapevolezza di appartenere ad un'unica comunità di destino diventi patrimonio di tutta l'umanità: e quindi anche di quelle centinaia di milioni di esseri umani ai quali il drammatico problema quotidiano della propria sopravvivenza individuale impedisce ancora di allargare lo sguardo a quello, ancora più drammatico, ma per loro astratto e lontano, della sopravvivenza della specie in quanto tale.

L'attuale equilibrio internazionale non è in grado di promuovere una svolta radicale in questo senso. Esso si fonda indubbiamente su rapporti di collaborazione del tutto nuovi, che hanno soppiantato il vecchio equilibrio bipolare fondato sulla competizione e il confronto di potenza. Ma il suo contenuto reale è la perpetuazione dello status quo. La crisi del Golfo ne è la più chiara delle dimostrazioni. Quale che sia il suo esito, i problemi che l'hanno provocata non saranno risolti, né vi è conferenza internazionale che allo stato degli atti li possa risolvere. E un equilibrio che non è in grado di risolvere i problemi, ma soltanto di congelarli, è necessariamente instabile. Anche se il bipolarismo è tramontato per sempre, la distensione rimane precaria.

In altra occasione abbiamo messo l'accento sulla distinzione tra distensione tradizionale e distensione innovativa. Lo schieramento attuale che impone l'embargo a Saddam Hussein è una manifestazione della prima, e ne presenta insieme il carattere conservatore e la fragilità. Perché i problemi del Medio Oriente siano veramente avviati a soluzione occorre che si imponga la seconda, la cui caratteristica è quella di instaurare e diffondere la democrazia internazionale. Occorre cioè che la diffusa consapevolezza della comunità di destino che fa dell'umanità, almeno in prospettiva, un solo soggetto politico, si traduca nella proposta di una nuova formula istituzionale, alternativa a quella dello Stato nazionale, che ponga su nuove basi i rapporti tra gli Stati e quelli tra i cittadini e il potere.

Non dobbiamo temere di ripeterci ribadendo che questa formula è il federalismo, e che esso non può nascere che nel quadro della Comunità europea. Se la Comunità riuscirà a realizzare al suo interno una prima forma statale federale attraverso il governo democratico della moneta, e quindi delle grandi decisioni di politica economica, questo fatto non rimarrà senza conseguenze. La realizzazione del primo embrione di federalismo renderà credibile un grande progetto di collaborazione economica con i paesi del Medio Oriente che si proponga di favorire a sua volta l'inizio di un processo di unificazione federale nella regione, e quindi di democratizzazione degli Stati che ne fanno parte, e nel quale

possa essere coinvolto — per quanto improbabile ciò possa sembrare oggi — lo stesso Stato di Israele. Non si dimentichi che in Europa occidentale la fine dell'odio secolare tra Francia e Germania e lo sviluppo del federalismo furono determinati dall'orrore per la guerra. Non si vede perché ciò non dovrebbe accadere anche in Medio Oriente.

Questa è la responsabilità dell'Europa e per questo gli Europei si devono impegnare. Le ripetute invocazioni di una maggiore presenza militare europea nel Golfo sono semplicemente insensate. E' certamente vero che l'insufficiente coordinamento tra gli atteggiamenti dei paesi della Comunità di fronte alla crisi è stato deplorabile ed ha loro impedito di giocare un qualunque ruolo nella vicenda. Ma è altrettanto vero che un massiccio intervento militare europeo non cambierebbe in nulla la situazione strategica della regione. Esso non farebbe che scavare un fossato invalicabile e definitivo tra le masse arabe e la Comunità, chiudendo ogni spiraglio al dialogo politico tra due regioni del pianeta che la geografia, la struttura economica e la distribuzione delle risorse rendono profondamente interdipendenti. Del resto, se oggi l'esito della crisi è incerto, ciò non dipende certamente da un'insufficiente presenza di soldati, navi ed aerei americani, ma dal costo politico insopportabilmente alto che avrebbe oggi una guerra per gli Stati Uniti (come per qualsiasi altro paese industrialmente avanzato). Ed è bene anche dire chiaramente che, se nelle società evolute di oggi si diffondono sempre più atteggiamenti radicali di rifiuto della guerra, questo non è un segno di viltà, ma il risultato della crescente coscienza della insensatezza della guerra in un mondo che marcia verso la propria unità. Ciò non significa che lo sforzo militare americano, con i sacrifici che esso comporta, non meriti rispetto. Gli Stati Uniti, come maggiore potenza militare del mondo, hanno la responsabilità di conservare l'equilibrio esistente, impedendo che una sua disgregazione senza alternative dia luogo ad una situazione di anarchia, ed a questa responsabilità essi hanno fatto fronte. L'Europa ha oggettivamente una responsabilità storica del tutto diversa: quella di favorire la nascita di un equilibrio nuovo, più pacifico, democratico e progressivo dell'attuale, che favorisca e non freni il processo di unificazione del genere umano. Si tratta di una responsabilità che richiede altre politiche e altri mezzi. E' importante che gli Europei ne siano coscienti.

Il Federalista

Moneta europea, riforma dello Stato del benessere e democrazia economica

GUIDO MONTANI

Introduzione: atipicità dell'unificazione europea.

Il problema della moneta europea, che gli estensori dei Trattati di Roma avevano del tutto ignorato, è stato posto all'ordine del giorno dalla crisi del sistema monetario internazionale, decretata ufficialmente dal governo americano con il provvedimento del 1971 di inconvertibilità del dollaro. Da allora sono stati varati diversi progetti di unificazione monetaria, ma il solo che si sia concretizzato, sebbene parzialmente, è quello del Sistema monetario europeo. Infine, sotto l'incalzare degli avvenimenti nell'Europa dell'Est e del problema dell'unità tedesca, i governi europei hanno deciso di portare a termine l'unificazione monetaria, avviata con lo SME.

Ben difficilmente, in questo drammatico contesto politico internazionale, in cui la Comunità è chiamata a nuove responsabilità, la decisione di istituire l'Unione economico-monetaria potrà essere presa senza una parallela decisione riguardante la riforma democratica della Comunità, vale a dire l'istituzione di un vero governo europeo responsabile di fronte al Parlamento europeo, dotato di nuovi poteri. In ogni caso, questo è l'assunto che verrà posto alla base delle osservazioni che seguiranno perché, senza un governo europeo, l'istituzione dell'Unione monetaria accrescerebbe ulteriormente il deficit democratico della Comunità e causerebbe insopportabili squilibri sociali.

Il nostro obiettivo è quello di esaminare i problemi relativi alla nuova costituzione economica dell'Europa, tenendo in considerazione il fatto che le circostanze storiche che vedono sorgere la Federazione europea imporranno alcune scelte istituzionali innovative rispetto alle soluzioni adottate dagli Stati federali già esistenti, in particolare dagli Stati Uniti

d'America. Nei confronti delle precedenti esperienze federali, si devono notare almeno tre fondamentali differenze. La prima Costituzione federale della storia, quella americana, ratificata nel 1787, non prevedeva alcuna disposizione riguardante la moneta. Il sistema bancario statunitense si è dunque sviluppato – sebbene con grande discontinuità – all'interno di un quadro politico ben definito, in cui il governo federale ha potuto far valere al momento opportuno gli interessi di stabilità e di efficienza del sistema economico su tutta l'area su cui si estendeva la sua giurisdizione. Ben differente è la situazione europea. Qui ci troviamo in presenza di banche centrali nazionali di tradizione secolare o plurisecolare. L'unificazione monetaria europea comporta una cessione di sovranità monetaria dal quadro nazionale a quello europeo, in una situazione in cui al livello europeo non esistono ancora poteri effettivi di governo. Negli Stati Uniti d'America l'unificazione del mercato è stata accompagnata e, in alcuni casi, preceduta dall'unificazione monetaria. In Europa si è messo in cantiere il Mercato comune nel 1957 senza prevedere alcuna unificazione monetaria e solo in occasione della sfida produttiva giapponese e statunitense degli anni Settanta e Ottanta i governi europei hanno dovuto riconoscere che la sopravvivenza delle monete nazionali rappresentava un decisivo ostacolo allo sviluppo economico europeo. In definitiva, si può affermare che in Europa si manifesta la necessità di un parallelo sviluppo dell'unificazione monetaria e di quella politica. Moneta europea e governo europeo sono due aspetti di una medesima realtà.

La seconda questione riguarda la dimensione relativa dei bilanci nazionali (per gli USA, di quelli degli *states*) in relazione al bilancio europeo (negli USA, del governo federale). Il bilancio comunitario attualmente ammonta a poco più dell'1% del PIL europeo, mentre quello degli USA supera il 22%. La differenza non dipende solo dai costi della difesa, che negli USA sono ovviamente tutti a carico del bilancio federale. Lo sviluppo socio-economico in Europa si è ormai compiuto all'interno del quadro nazionale. Si sono così formati sistemi nazionali di assistenza sociale in Europa, mentre negli USA, durante gli anni della Grande Depressione e del *New Deal*, il governo federale ha sviluppato le politiche di assistenza sociale e per l'occupazione sottraendo, spesso dopo duri contrasti con la Corte suprema, competenze ai singoli Stati membri. E' dunque improbabile che il bilancio europeo aumenti considerevolmente anche dopo l'istituzione dell'Unione monetaria. Alcuni studi (1) prevedono che esso non superi il 3% del PIL europeo (escluse le spese per la difesa, che in Europa potrebbero anche restare *in perpetuo* a carico dei bilanci nazionali). Ne segue che il governo federale europeo

è destinato ad avere un bilancio «leggero» nei confronti dei bilanci nazionali, dove sono concentrate la gran parte delle spese pubbliche della Comunità (si ricorda che, in media, la spesa pubblica europea rappresenta il 48% del PIL). Questo fatto non potrà non avere conseguenze importanti anche sulle competenze delle autorità monetarie europee. E' ovvio che non sarà possibile ignorare facilmente il problema del «coordinamento» dei bilanci nazionali. Se, come succede attualmente, alcuni paesi finanziano ampiamente le loro spese pubbliche ricorrendo all'emissione di titoli del debito pubblico – e questa è diventata una pratica cui si ricorre sempre più frequentemente anche per sostenere le spese correnti in servizi sociali – uno o pochi governi nazionali possono provocare importanti guasti inflazionistici in tutta la Comunità.

La questione della dimensione del bilancio comunitario non può, tuttavia, essere affrontata senza prendere in considerazione una terza circostanza, vale a dire il ruolo della Comunità nella politica internazionale. E' noto che gli Stati Uniti d'America hanno avuto all'inizio pochissime responsabilità internazionali, tanto che Alexander Hamilton ha potuto parlare dell'America come di un'isola politica che avrebbe potuto restare per un lunghissimo periodo al di fuori delle lotte egemoniche europee. In effetti, gli Stati Uniti d'America hanno perso solo nel corso del XX secolo la loro natura di isola politica quando, a partire dal primo conflitto mondiale, hanno dovuto assumersi responsabilità crescenti nella politica internazionale. Ciò, insieme agli interventi sociali del *New Deal*, ha causato un accentramento importante di poteri al livello federale, tanto che oggi gli Stati Uniti d'America sono più simili ad uno Stato accentrato europeo, con spiccate autonomie regionali, piuttosto che ad un vero Stato federale. La Comunità europea potrebbe naturalmente subire lo stesso destino se si dovesse assumere responsabilità da superpotenza. Ma qui si sosterrà l'ipotesi opposta. Il bilancio europeo, per quanto riguarda il ruolo dell'Europa nel mondo, si dovrà occupare principalmente delle nuove spese per progetti di cooperazione con i paesi dell'Est europeo e con il Terzo mondo, per il cui finanziamento, tuttavia, si dovrebbe provvedere non solo con nuove entrate di bilancio, ma anche con prestiti internazionali garantiti dalla Comunità. La Federazione europea sta nascendo in una situazione di distensione internazionale e di disarmo tra le due superpotenze, che impone all'Europa maggiori responsabilità sul fronte della solidarietà per il consolidamento dei nuovi regimi democratici dell'Est e per lo sviluppo del Terzo mondo, piuttosto che un impegno massiccio sul fronte delle spese militari. La Federazione europea sarà necessariamente il cuore pulsante della «Casa comune europea»,

vale a dire di quel progetto di cooperazione economica e per la sicurezza comune che si estende da San Francisco a Vladivostok, per sostenere il quale sarà sufficiente un bilancio «leggero» perché l'Europa necessiterà al più di una difesa difensiva, venendo a cadere le ragioni storiche che avevano fatto sorgere la NATO e il Patto di Varsavia come blocchi militari contrapposti. E una difesa difensiva, mentre richiede un coordinamento europeo, non comporta affatto un aggravio del bilancio europeo, mentre è probabile che porti ad una riduzione delle spese militari a carico dei bilanci nazionali.

Lo scopo di questo studio è quello di prendere in esame le circostanze che possono definire i tratti essenziali della nuova costituzione economica dell'Europa. L'unificazione politica dell'Europa rappresenta infatti una eccezionale occasione di rinnovamento democratico e la futura costituzione economica dell'Europa costituisce un aspetto, non secondario, di questo processo. Ci occuperemo dunque sia della struttura della spesa pubblica e delle nuove regole amministrative che dovrebbero garantirne il buongoverno, sia della riforma dell'impresa e del regime della proprietà dei mezzi di produzione, al fine di prospettare alcune indicazioni di democrazia economica che potrebbero facilitare l'integrazione dell'Europa occidentale con quella orientale e l'URSS. Infine, si tireranno alcune conclusioni circa i rapporti tra politica monetaria e politica fiscale in uno Stato federale.

La spesa pubblica

Unione monetaria e spesa pubblica.

La decisione di creare la moneta europea comporta inevitabilmente un trasferimento di sovranità dagli Stati nazionali alla Federazione europea. Come per il commercio estero, non è pensabile che sopravvivano dei poteri nazionali in concorrenza con quello federale. La banca centrale federale deve poter controllare il volume della massa monetaria su tutto il mercato, insieme al livello dei tassi di interesse. Le banche centrali nazionali devono rinunciare al loro potere di battere moneta. In sostanza, moneta europea significa: a) fissare irrevocabilmente i tassi di cambio tra le monete nazionali; b) affidare alla banca centrale europea la sovranità sulla moneta, sui cambi e sui tassi di interesse. La sopravvivenza delle monete nazionali o la loro sostituzione con un unico segno

monetario europeo diventa a questo punto una questione di convenienza e di praticità. Sotto l'aspetto simbolico è ovviamente molto importante che i cittadini europei possano utilizzare un nuovo ed uniforme mezzo di pagamento.

E' a questo punto che s'impone una riflessione sul ruolo della banca centrale in uno Stato federale. E' noto che le banche centrali degli Stati unitari, come la Banca d'Inghilterra, la Banca di Francia, ecc. hanno svolto e svolgono non solo le funzioni di cui si è appena parlato. Esse sono anche strumenti per il finanziamento della spesa pubblica. Vi sono due modi attraverso i quali la banca centrale può aiutare il «sovrano». Il primo è attraverso una pura e semplice emissione di carta moneta – messa a disposizione del tesoro – che con ogni probabilità, prima o poi, genererà inflazione. Il secondo modo è quello di assorbire un certo ammontare di titoli pubblici che poi collocherà sul mercato. Questa seconda funzione non necessariamente deve essere realizzata mediante la banca centrale, anche se spesso il governo vi ricorre, perché nella misura in cui il titolo non viene assorbito interamente dal mercato resta nelle mani della banca, che potrà comunque versare denaro fresco al governo stampando carta moneta.

La questione è dunque quella di sapere quali siano le responsabilità ed i poteri della banca centrale federale nei suoi rapporti con l'esecutivo. In proposito non vi sono opinioni concordi. Nella tradizione federalista, gli autori che come Lionel Robbins (2) hanno difeso la necessità di attribuire al potere federale la competenza della moneta non si sono nemmeno posti il problema, perché negli anni Trenta era ancora fuori discussione – anche se Keynes stava per lanciare il suo attacco interventista – che la banca centrale dovesse seguire alcune regole prudenziali ben consolidate dalla tradizione del *gold standard* e che in sostanza vietavano alle banche centrali qualsiasi azione di sostegno della spesa pubblica. Più recentemente, alcuni economisti, che fondano la loro analisi principalmente sull'esperienza statunitense, sostengono che al livello federale dovrebbe spettare la funzione di «stabilizzazione» dell'economia (3). In altri termini, essi sostengono che il governo federale dovrebbe poter manovrare sia il volume della spesa pubblica sia il deficit od il *surplus* di bilancio in funzione anticiclica. Non vi sarebbero, sotto questo aspetto, delle differenze significative tra uno Stato federale ed uno Stato centralizzato e dunque non ci si dovrebbe aspettare un comportamento differente nemmeno dalla banca centrale. In effetti, ciò è quanto accade negli Stati Uniti d'America, dove il governo di Washington manovra bilancio e deficit per orientare il processo economico nella

direzione desiderata.

In Europa, sembra ormai affermarsi una opinione opposta, sostenuta principalmente dalle autorità monetarie tedesche. Secondo questo punto di vista, la banca centrale federale non dovrebbe finanziare i deficit «né del governo europeo, né dei governi nazionali». La funzione prioritaria della banca centrale dovrebbe essere quella di mantenere stabile il valore della moneta. E questa funzione potrà essere svolta senza intralci solo se verrà garantita una completa indipendenza della banca centrale nei confronti delle esigenze di bilancio, a qualsiasi livello queste si manifestino. Questa posizione «ortodossa» risulta del tutto accettabile se si ammette che il principale obiettivo della politica monetaria debba essere la stabilità dei prezzi, ma presta il fianco alle critiche di chi vorrebbe che le autorità monetarie e di bilancio intervenissero nelle situazioni in cui occorre combattere contro un alto tasso di disoccupazione, oppure diventi necessario frenare una crescita eccessivamente rapida dell'economia. E in uno Stato centralizzato sarebbe questa seconda opinione che prenderebbe quasi certamente il sopravvento. Ma in una federazione, quale si appresta a diventare l'Europa, si deve tener conto che vi sono più livelli importanti di governo: quello europeo, i governi nazionali e, in prospettiva, i governi locali (regioni, comuni, ecc.). Ebbene, è ovvio che se un livello di governo, poniamo quello europeo, avesse il potere di scatenare un processo inflazionistico con il cosiddetto meccanismo di «signoraggio» (cioè con l'emissione di carta moneta), gli altri livelli di governo si vedrebbero ben presto sottrarre risorse attraverso una lievitazione dei prezzi che imporrebbe loro un deficit inatteso di bilancio da coprirsi eventualmente con nuove imposte. In definitiva, i cittadini dovrebbero subire una maggiore tassazione da parte dei livelli di governo che non hanno contribuito alle nuove decisioni di spesa. Si tratta evidentemente di un meccanismo assurdo, che minerebbe ben presto il rapporto di fiducia tra cittadini e amministratori. Chi ha il potere di creare inflazione, ha anche il potere di distruggere la federazione.

La questione non si può, tuttavia, ridurre all'indicazione generica che la banca centrale federale non debba finanziare né il deficit del governo europeo, né quello dei governi nazionali. Anche nel rispetto di questo vincolo, i governi possono finanziare il loro deficit attraverso il ricorso al debito pubblico. Il debito pubblico è diventato in effetti una componente strutturale della finanza nazionale. Sino a pochi decenni fa, veniva considerato nei trattati di scienza della finanza sotto la voce «finanza straordinaria», nel senso che i governi vi ricorrevano in circostanze del tutto eccezionali, come le guerre. Ma la situazione oggi è del tutto mutata

e non vi è dubbio che attraverso un continuo aumento dei tassi di interesse i governi sono in grado di attirare ingenti quantità di risparmio nelle casse della tesoreria per finanziare le spese correnti, rendendo così cronico il ricorso al debito pubblico. La sola Italia ha un deficit che corrisponde al 40% del deficit dell'intera Comunità (e al 2% del PIL comunitario, dunque al doppio del bilancio della CEE). Vi è dunque il serio pericolo che un comportamento inflazionistico di uno o più governi nazionali possa provocare gravi squilibri monetari e finanziari per tutta la Comunità. A ciò si deve poi aggiungere il fatto che anche il governo europeo, di fronte alle sue nuove responsabilità internazionali, potrebbe essere indotto a ricorrere massicciamente al prestito pubblico. Se i governi nazionali continuano a ritenere possibile e lecito attingere a questa forma di finanziamento non si vede perché la si debba negare al livello europeo.

Deficit di bilancio e crisi dello Stato del benessere.

Si impone a questo punto una riflessione sulle cause che possono spingere un governo a mantenere in equilibrio il proprio bilancio oppure ad abbandonarlo in vista di altri obiettivi di politica economica maggiormente rilevanti. Se consideriamo l'esperienza post-bellica dei paesi occidentali, non sembra infondato affermare che uno dei vincoli che maggiormente ha influito sul perseguimento della stabilità monetaria e di bilancio è stato quello monetario. I paesi che sono entrati a far parte del sistema di Bretton Woods, sino a che l'egemonia americana si è potuta far valere, hanno osservato il regime delle parità fisse, che ha loro impedito troppo facili avventure inflazionistiche. In effetti, i primi importanti squilibri di bilancio, in Europa e negli USA, si sono manifestati dopo l'abbandono del regime delle parità fisse, quando si è allentata la disciplina monetaria internazionale.

Analoghe considerazioni possono essere fatte a proposito dell'esperienza dello SME. Dopo il caotico periodo seguito alla dichiarazione di inconvertibilità del dollaro, l'istituzione dello SME ha imposto una disciplina di cambi quasi fissi tra i paesi partecipanti obbligandoli ad allineare i loro tassi di inflazione al paese più «virtuoso», vale a dire la RFT. Tuttavia, questa disciplina monetaria europea non si è accompagnata ad una analoga disciplina di bilancio. Alcuni paesi hanno aumentato in continuazione il loro deficit, rendendo così inevitabile il ricorso alla svalutazione della propria moneta.

Resta dunque il ragionevole dubbio che, anche nel quadro di una Unione monetaria europea, la semplice disciplina monetaria non sia

sufficiente ad armonizzare le politiche di bilancio. Gli Stati membri della Comunità hanno tradizioni amministrative differenti e, soprattutto, problemi economico-sociali di diseguale gravità. La Comunità europea ha squilibri territoriali molto più significativi di quelli degli USA e ciò non può non causare una diversa capacità di reazione di ogni singolo Stato al problema del riaggiustamento dei conti economici. Occorre del resto notare che le difficoltà di bilancio non riguardano solo l'Europa. Esse investono tutti i paesi industrializzati, senza escludere gli Stati Uniti d'America.

Il deficit persistente di bilancio è dunque la spia di un problema molto più vasto (4). In effetti, negli ultimi decenni si è assistito ad una crescente domanda di servizi pubblici, in tutti i paesi in cui è stato raggiunto lo stadio post-industriale dello sviluppo economico. L'invecchiamento della popolazione ha fatto esplodere le voci di spesa per pensionamenti e sanità. L'allungamento dell'età scolare ha imposto maggiori spese per l'insegnamento e per l'edilizia scolastica. La ristrutturazione delle aree urbane e il miglioramento della rete dei trasporti ha messo alla prova i bilanci degli enti locali. L'inquinamento ha imposto misure di ristrutturazione ecologica dell'economia in parte a carico dei bilanci pubblici, ecc. L'elenco dei nuovi compiti dello Stato del benessere potrebbe continuare, ma è chiaro che ci troviamo di fronte a responsabilità che vanno ben al di là dello Stato assistenziale nato come risposta ai problemi sociali posti dalla prima industrializzazione. Lo Stato assistenziale si deve trasformare nello Stato fornitore di servizi pubblici, in cui la qualità del servizio diventa uno degli elementi essenziali per la valutazione della sua efficienza. Una gestione efficiente di un ospedale non dipende solo dal volume degli investimenti effettuati. Le medesime considerazioni valgono per l'istruzione pubblica, per la programmazione degli insediamenti urbani sul territorio (urbanistica), per la salvaguardia dell'ambiente storico e naturale, ecc. Lo Stato centralizzato, la cui struttura burocratica è stata concepita nel secolo scorso, non sa rispondere a questo tipo di richiesta. Il risultato è la crisi della finanza pubblica, cioè un deficit crescente nei pubblici bilanci.

La riforma dello Stato del benessere e la regola del pareggio del bilancio.

Le prime reazioni alla crisi dello Stato del benessere sono consistite in un tentativo di ritorno al passato, all'insegna di «meno Stato, più mercato». In alcuni paesi non si è trattato solo di uno *slogan*. La Gran

Bretagna con il governo Thatcher e gli USA con l'amministrazione Reagan hanno effettivamente messo in atto provvedimenti di riduzione della tassazione dei redditi al fine di incentivare gli investimenti (politiche dell'offerta) e di tagli nelle spese di assistenza sociale. Dopo un decennio di politiche conservatrici, nonostante qualche brillante e transitorio successo (come nel caso delle de-nazionalizzazioni), il risultato complessivo è disastroso. Sono aumentate le disuguaglianze nei redditi e sono aumentati i tassi di disoccupazione, senza che si siano ottenuti significativi miglioramenti sul fronte della spesa pubblica.

Per questa ragione, una corrente di economisti (5) di orientamento liberale sostiene che occorre affrontare il problema alla radice e propone che si introduca un preciso vincolo costituzionale – il pareggio del bilancio – alla gestione della spesa pubblica, perché è inevitabile che i parlamenti siano per loro natura incapaci di imporsi una seria disciplina di spesa. La crisi fiscale dello Stato viene così imputata alla imperfezione del meccanismo democratico. L'organo che può prendere decisioni di spesa, come il Congresso americano, non autolimiterà mai i suoi poteri volontariamente, perché nessun singolo deputato e nessun partito vorranno assumersi la responsabilità di diventare impopolari nei confronti degli elettori proponendo nuove imposte per coprire nuove spese. In effetti, negli USA, dove il deficit di bilancio significa essenzialmente un eccesso di spesa al livello federale con conseguenze inflazionistiche che ricadono, oltre che sui cittadini, sui bilanci degli Stati membri della federazione, il movimento per imporre il vincolo del bilancio in pareggio ha già trovato il consenso, nel 1986, di ben 32 Stati, vale a dire due Stati di meno del *quorum* necessario per imporre al Congresso un dibattito su di un emendamento costituzionale che imponga il vincolo del bilancio in pareggio (6).

La proposta del bilancio in pareggio deve essere presa in attenta considerazione perché rappresenta la soluzione tecnica al problema della crisi della finanza pubblica, ma occorre naturalmente dare una risposta, che i conservatori non sanno dare, ai problemi che restano insoluti applicando questo semplice principio amministrativo. I problemi, in breve, sono due. Il primo concerne la riforma del sistema della pubblica amministrazione al fine di assicurare una più efficace – quindi più democratica – gestione delle risorse collettive. Il secondo, di cui parleremo più avanti, riguarda la riforma del mercato, perché nella misura in cui il mercato non sa assicurare per conto suo la piena occupazione impone dei compiti supplementari alla pubblica amministrazione, che è costretta ad assumersi delle funzioni che spesso gli imprenditori privati saprebbero

svolgere meglio ed a minor costo.

La riforma dello Stato del benessere rappresenta certo un aspetto, non del tutto secondario, della riforma dei sistemi democratici che, non solo in Europa, stanno progressivamente perdendo la fiducia dei cittadini. La scarsa partecipazione alle elezioni è solo il sintomo più appariscente della crisi della democrazia. Sul fronte della finanza pubblica, questa crisi si manifesta nella incapacità dello Stato di raccogliere le risorse finanziarie necessarie a far fronte alla crescente domanda di servizi. In Europa, si può affermare che il centro focale della crisi risiede nella concentrazione al livello nazionale della sovranità e nella parallela impossibilità di dare una risposta nazionale ai principali problemi di governo dell'economia. L'esistenza della Comunità europea e la costante richiesta del mondo economico di una moneta europea rappresentano la prova evidente della necessità di governare l'economia al livello sovranazionale. Ma in questa direzione, si deve osservare che si pongono ormai molte esigenze di questo tipo a livello mondiale, nel quadro dell'ONU. Il commercio internazionale, impossibile senza un solido mezzo di pagamento, l'emergenza ecologica, che ha già imposto alcune misure di intervento su scala mondiale (ad esempio, per la protezione della fascia di ozono), la cooperazione Nord-Sud per lo sviluppo, ecc. sono tutte questioni che mostrano come il quadro nazionale sia ormai inadeguato al controllo razionale del processo produttivo e dello sviluppo economico-sociale. La crisi della democrazia è dunque prima di tutto crisi della democrazia nazionale e la risposta non può essere che la costruzione della democrazia internazionale, cioè l'estensione dell'area del governo rappresentativo al di sopra delle frontiere nazionali. E' questa l'impresa che si sta tentando in Europa con la trasformazione della Comunità europea in una vera federazione.

La concentrazione nazionale dei poteri va spezzata inoltre anche verso il basso, cioè nella direzione delle autonomie regionali e locali, che oggi sono considerate unicamente come organi amministrativi, i cui poteri sono delegati dal solo livello legittimato a detenere la sovranità, il livello nazionale. La riforma dello Stato del benessere deve necessariamente passare attraverso questa strettoia. E' evidente che molti governi locali sono oggi più inefficienti e più corrotti di quanto lo siano i governi nazionali. In Europa, le voci delle autonomie locali sono state per secoli soffocate prima dalle monarchie assolute e poi dal potere giacobino repubblicano. Non ci si può dunque sorprendere se la via dell'autogoverno locale sia irta di ostacoli e lenta da percorrere. Ma la tendenza generale del mondo moderno, non solo nei paesi dove si è ormai compiuta la

rivoluzione industriale, è incontrovertibile. In URSS il risveglio della democrazia ha coinciso con il risveglio delle nazionalità, purtroppo con tutti i pericoli insiti nella pretesa di realizzare l'indipendenza e l'autonomia adottando ancora il vecchio modello dello Stato nazionale, e non quello dello Stato federale. In modo meno drammatico, la stessa tendenza si è, tuttavia, manifestata anche negli USA, dove lo sviluppo dell'economia dei servizi e l'apertura degli USA alla concorrenza internazionale ha stimolato gli *states* a promuovere politiche sempre più efficaci a sostegno sia delle proprie industrie, sia della qualità dei servizi pubblici locali. Si tratta di una vera e propria inversione di tendenza rispetto alla politica livellatrice e centralizzatrice che il governo di Washington era riuscito ad imporre negli anni bui della Grande Depressione (7).

La partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica assume un aspetto concreto, perché corrisponde alle relazioni *face-to-face*, al livello locale dove amministratori e amministrati possono discutere, senza venire separati dal velo falsificatore dei *mass media*, dei problemi della propria comunità. L'autogoverno dei cittadini deve necessariamente assumere una dimensione locale, cioè l'ambito territoriale in cui un individuo vive e lavora abitualmente. In un mondo ormai sempre più interdipendente, in cui si comincia a pensare ed agire come cittadini del mondo, si sente anche il bisogno di rinsaldare le radici nella propria comunità locale, che ha segnato indelebilmente il nostro carattere e la nostra personalità, con i suoi monumenti e le sue tradizioni, sin dai primi anni di vita. Ma l'autogoverno locale non si può esprimere, e dunque la comunità locale non ha una autonoma identità, senza autonomia positiva e di spesa. L'autonomia fiscale è un aspetto essenziale della vita politica. Chi governa deve poter prendere decisioni e deve avere i mezzi per eseguirle. I cittadini non sentono come propria l'amministrazione della cosa pubblica se non fanno un sacrificio, anche piccolo, per contribuire ad un'opera collettiva. Rousseau considerava la *corvée* (oggi si dovrebbe parlare di servizio civile), come la sola forma efficace di solidarietà di tutti con tutti in una comunità governata con il metodo della democrazia diretta. Il pagamento di un'imposta, per Rousseau, era già considerato un surrogato inaccettabile della solidarietà comunitaria. Oggi dobbiamo forzatamente essere meno intransigenti nel considerare gli obblighi dei cittadini, anche se va ricordato che almeno per i giovani il servizio civile rappresenterebbe una eccellente scuola di democrazia. In una economia moderna, con servizi pubblici che spesso richiedono una elevata professionalità, una generale applicazione dell'ideale di Rousseau è un'utopia. Ma il contributo diretto e consapevole alle spese che si

rendono necessarie per realizzare le opere pubbliche rappresenta un aspetto essenziale della partecipazione democratica. Per questo è importante la regola del bilancio in pareggio. Essa impone che a ogni decisione di spesa corrisponda una parallela decisione sulle entrate. E' solo con questo vincolo che si può realizzare una perfetta trasparenza e una completa responsabilità (*glasnost amministrativa*). Chi paga sa perché paga e che cosa si deve aspettare dalla spesa. Chi amministra sa di aver chiesto un sacrificio ai suoi concittadini e sa che è tenuto a rendere conto della buona amministrazione del denaro affidatogli.

Il principio del bilancio in pareggio non rappresenta solo la regola aurea della buona amministrazione in un regime democratico, esso è assolutamente indispensabile all'equilibrio dei poteri in uno Stato federale. Nello Stato federale si hanno più livelli di governo, da quelli locali, a quelli regionali, nazionali, ecc., ognuno dei quali deve essere indipendente e coordinato con gli altri governi. Per questo, i governi delle varie comunità appartenenti ad una federazione devono tutti rispettare il vincolo del bilancio in pareggio. Essi dovrebbero cioè ricoprire in linea di principio le loro spese (vale a dire i servizi pubblici per i rispettivi cittadini) con risorse provenienti dalla stessa comunità (vi sono poi risorse che vengono trasferite dai livelli superiori di governo, ma questo è un aspetto che deve essere discusso nel quadro della politica regionale).

La sola complicazione, a questo riguardo, proviene dalla possibilità di raccogliere fondi mediante emissione di titoli pubblici. In linea di principio, il ricorso al debito pubblico deve essere considerato una emergenza, sia quando esso viene sottoscritto dai cittadini che fanno parte della comunità sia quando viene sottoscritto dai non residenti. Il ricorso al debito pubblico – come aveva già chiarito Ricardo – è un'alternativa alla tassazione. Ma non è un'alternativa del tutto equivalente. Vi possono essere valide ragioni di opportunità nel ricorso al debito pubblico, ma non bisogna dimenticare che la trasparenza insita nel processo impositivo viene meno. In sostanza, chi paga gli interessi e chi li riscuote?

In breve, il ricorso al debito pubblico in uno Stato federale può dar luogo ai seguenti inconvenienti: a) genera inflazione se il debito è coperto con emissioni monetarie dalla banca centrale, oppure, se questa prima alternativa è esclusa, si può innescare un meccanismo di concorrenza sul mercato dei capitali tra imprenditori in cerca di prestiti e poteri pubblici che fa innalzare i tassi di interesse, con le evidenti ripercussioni negative sul livello degli investimenti privati; b) i governi più forti riescono a rastrellare con emissioni massicce di titoli i risparmi sul mercato, toglien-

do così di fatto ai governi più deboli la possibilità di attingere al mercato dei capitali alle stesse condizioni dei loro concorrenti. La soluzione a questi problemi non comporta evidentemente il divieto del ricorso al debito pubblico, anche se il vincolo del bilancio in pareggio, strettamente inteso, lo imporrebbe. L'esperienza, tuttavia, suggerisce che nell'economia contemporanea sarebbe assurdo sottrarre questo margine di flessibilità alle amministrazioni pubbliche, mentre è considerato indispensabile alle imprese. In fondo una comunità può decidere consapevolmente di trasferire reddito attraverso il meccanismo degli interessi ad alcune categorie sociali oppure a non residenti in cambio di una certa opera pubblica di cui sente una particolare urgenza. Il solo problema è quello di trovare una disciplina del debito pubblico che consenta ai governi di uno Stato federale di ricorrere liberamente al credito quando questo si rivela necessario, senza mettere in pericolo il principio dell'autonomia finanziaria delle altre unità amministrative.

La disciplina di bilancio e i poteri della banca centrale federale.

L'esperienza delle federazioni già esistenti può aiutarci a trovare una soluzione al problema della più appropriata disciplina di bilancio. Negli Stati Uniti, nel corso della guerra civile, gli Stati del sud si caricarono di debiti che non riuscirono poi ad onorare. La maggior parte dei debiti venne ripudiata, e questa amara esperienza si ripeté anche verso la fine del secolo al livello degli enti locali, così che l'opinione pubblica pretese di introdurre severe norme costituzionali per limitare il ricorso al debito pubblico. In alcuni Stati l'indebitamento o è proibito dalla costituzione oppure richiede una speciale procedura, come ad esempio il ricorso a referendum. Per quanto riguarda gli enti locali, viene di regola introdotta una limitazione sulla base dell'ammontare delle tasse sulla proprietà (8).

In Australia, venne istituito nel 1927 un *Loan Council* composto da rappresentanti sia del governo federale che dei governi degli Stati membri. Il *Loan Council* ha il compito di limitare il ricorso al debito pubblico da parte degli Stati e di fatto il potere del governo centrale spesso risulta determinante, tanto che alcuni ritengono che lo strumento di coordinamento delle politiche di bilancio realizzato in Australia «minacci lo stesso assetto federale» (9).

In generale, va osservato che negli Stati federali esistenti il problema del coordinamento delle politiche di bilancio non ha mai sollevato serie difficoltà. Ma occorre anche tenere presente che in tutte le federazioni vengono concessi sostanziosi *grants* agli Stati membri, che hanno lo

scopo di alleggerire il carico fiscale locale. Questi *grants* se per un verso svolgono una funzione compensatrice positiva, per contro, specie negli Stati Uniti d'America, hanno rappresentato un potente strumento di sottomissione dei governi statali al governo federale, come è avvenuto – nonostante l'attiva opposizione della Corte suprema – durante il *New Deal* di Roosevelt. In Europa, come si è già visto, il problema del coordinamento delle politiche di bilancio non sarà altrettanto semplice, visti i rapporti di forza tra bilancio europeo e bilanci nazionali. E' dunque inevitabile che si ponga seriamente il problema del coordinamento.

In via preliminare, va precisato il metodo con cui affrontare il problema della disciplina di bilancio. In una federazione non sembra accettabile una soluzione che lasci indeterminata la responsabilità dei vari livelli di governo. In assenza di una regola costituzionale si finirebbe o per cedere all'accentramento o all'anarchia. Il primo caso è esemplificato dall'Australia e dagli USA, con la loro politica dei *grants*. «Se i *grants* – così si esprime Wheare – sono destinati a divenire una caratteristica permanente della finanza federale, è essenziale che il loro ammontare non dipenda dalla buona volontà del governo che li concede, perché in tal caso il principio federale verrebbe alterato» (10). Una valutazione politica di un'autorità esterna al governo interessato non è, nel metodo, molto dissimile da quanto avviene al livello internazionale quando il FMI «consiglia» politiche di aggiustamento ai paesi deficitari. Per quanto riguarda la seconda soluzione, quella dell'autolimitazione, è molto dubbio che risulti efficace. In Europa si tratta di porre dei limiti alla spesa pubblica di bilanci nazionali, sui quali incidono squilibri di sviluppo economico di dimensione secolare (si pensi alle regioni depresse nel Nord e nel Sud dell'Europa). Esiste il pericolo reale che un governo, pressato dalle sue strutturali esigenze di spesa, accumuli debiti crescenti, nella speranza di venire prima o poi aiutato dagli altri governi della federazione oppure, più semplicemente, perché il deficit è la soluzione meno impopolare in termini di consenso elettorale.

Sulla base di questi principî, si deve allora concludere che in uno Stato federale tutti i livelli di governo devono osservare una precisa regola costituzionale per quanto riguarda il vincolo di bilancio ed il volume del debito pubblico. Naturalmente, la regola del pareggio del bilancio, strettamente intesa, potrebbe essere sufficiente. Ma essa appare eccessivamente rigida, perché non consente ai governi di competere coi privati sul mercato del risparmio. E' necessario dunque riconoscere che ogni governo può ricorrere al debito pubblico in una misura prestabilita (*ceiling*) come, ad esempio, una certa percentuale degli investimenti o del

prodotto interno. Nel caso in cui il «tetto» venisse superato diventerebbe indispensabile l'intervento di una autorità federale per riportare la situazione nei limiti costituzionali. Questa autorità potrebbe essere la stessa banca centrale europea che, in ultima istanza, è responsabile delle condizioni generali della liquidità del mercato. La banca centrale dovrebbe, dunque, far valere questo suo compito di sorveglianza presso le autorità politiche europee – il governo ed il parlamento – che la autorizzano a mettere sotto tutela il governo in questione, il quale potrebbe continuare ad emettere titoli pubblici solo con il consenso della banca centrale, sino a che il suo deficit non rientri nei limiti costituzionali.

Inoltre, in uno Stato federale, la banca centrale dovrebbe assumersi anche il compito di consentire a tutti i livelli di governo (comprese le più piccole comunità) di attingere fondi sul mercato finanziario alle medesime condizioni dei governi più importanti. E' ovvio che un governo nazionale od una grande impresa europea riusciranno a spuntare tassi di interesse più favorevoli sul mercato finanziario europeo rispetto al piccolo comune. La banca centrale dovrebbe, tuttavia, compensare queste naturali divergenze di valutazione del mercato attraverso una opportuna politica del debito pubblico sostenendo col suo prestigio il valore di emissione dei titoli dell'ente locale oppure raccogliendo direttamente i fondi che poi redistribuirà sulla base delle esigenze locali.

La transizione ad un sistema federale di finanza pubblica.

In Europa, il problema della riforma della finanza pubblica coincide con quello della costruzione della Federazione europea, in cui è necessario non solo trasferire competenze dal livello nazionale a quello europeo, ma anche dal livello nazionale alle autonomie locali. Sebbene esistano ormai le premesse per una simile riforma (ad esempio, la Comunità europea e molte regioni amministrano già risorse proprie), il passaggio ad una vera e propria autonomia fiscale richiederà laboriose riforme istituzionali. Qui si intende solamente prendere in considerazione alcuni problemi che potrebbero sorgere nella fase di transizione, tenendo presente che una federazione, secondo la classica definizione di Wheare, è un sistema di governi indipendenti e coordinati. Pertanto, ogni proposta nella direzione dell'indipendenza, per non cadere nell'errore tipico del nazionalismo, si deve accompagnare a proposte parallele che tengano in considerazione il necessario coordinamento democratico con gli altri livelli di governo.

Cominciamo con l'esaminare i problemi relativi all'istituzione della

moneta europea e di una disciplina europea di bilancio. Con questa decisione i governi nazionali perdono naturalmente la possibilità sia di svalutare la loro moneta sia di incorrere in deficit di bilancio. Per i paesi con struttura amministrativa inefficiente e con sistemi economici più deboli nei confronti degli altri paesi della Comunità questa decisione può comportare gravi sacrifici. Svalutazioni monetarie periodiche e deficit crescenti di bilancio non rappresentano che le manifestazioni esterne di una debolezza relativa e strutturale. La Comunità europea potrebbe pertanto prevedere, nel quadro delle misure che istituiscono l'unione economico-monetaria, delle «eccezioni» che consentano in una fase transitoria di attenuare la disciplina europea, sino a che i problemi reali, vale a dire gli squilibri economici territoriali, non siano stati risolti attraverso altre politiche compensatrici, come una rafforzata politica regionale comunitaria. Per quanto riguarda la moneta, la soluzione più semplice è quella suggerita da Robbins (11) nel lontano 1940: si può cioè ammettere che in una fase transitoria, ma in cui sia già operante la banca centrale europea, i tassi di cambio tra una moneta nazionale e le altre monete europee vengano modificati per facilitare l'aggiustamento. Questa manovra, naturalmente, potrebbe riuscire sino a che le monete nazionali sono ancora in circolazione e non sono state completamente sostituite dalla moneta europea. Se questa sostituzione fosse già avvenuta le sole possibilità di intervento delle autorità europee nei confronti di una economia debole non sarebbero dissimili da quelle di un governo centrale nei confronti delle regioni più svantaggiate. Una procedura simile potrebbe essere adottata anche nei confronti dei deficit di bilancio. Molti paesi della Comunità sono afflitti da deficit importanti e non è pensabile che nel breve periodo si possano mettere in atto con successo manovre di rientro. Un periodo di transizione può essere necessario prima di poter accettare senza timori la disciplina europea di bilancio. Si potrebbe dunque prevedere che il Parlamento europeo autorizzi gli Stati membri, che giustificassero opportunamente la loro richiesta, ad emettere titoli del debito pubblico in accordo con la banca centrale federale.

La possibilità di superare queste difficoltà dipenderà in gran parte dalla dimensione e dalla struttura del bilancio comunitario. Nella misura in cui il bilancio europeo viene finanziato con prelievi di imposta *grasso modo* proporzionali al reddito *pro-capite* medio di ciascuno Stato membro, mentre le spese si concentrano, quando è possibile, principalmente nelle regioni più svantaggiate, è ovvio che il bilancio comunitario è destinato a svolgere una importante funzione di riequilibrio territoriale. Vale la pena di ricordare una proposta del rapporto MacDougall che

merita qui di essere presa in attenta considerazione per i suoi evidenti effetti compensativi. Si tratta del trasferimento delle spese per i sussidi di disoccupazione e di riqualificazione professionale, già previste nei bilanci nazionali, al bilancio comunitario. Non si tratterebbe dunque di aumentare il livello della spesa pubblica europea, ma di rendere più efficace la politica anticongiunturale e di riequilibrio territoriale. Si conseguirebbe, inoltre, un effetto politico non secondario, se i cittadini potessero sperimentare direttamente l'efficacia delle politiche di solidarietà europea.

Osservazioni analoghe devono essere fatte a proposito della transizione ad una maggiore autonomia fiscale delle regioni. E' ovvio che le regioni con reddito *pro-capite* al di sopra della media avranno interesse a sostenere una riforma per l'autonomia fiscale, al contrario nessun interesse ad andare in questo senso avranno le regioni con reddito medio *pro-capite* inferiore alla media, a cui presumibilmente confluiscono cospicui trasferimenti invisibili di reddito grazie al sistema fiscale centralizzato. La riforma federalista dovrebbe dunque essere accompagnata da un accresciuto impegno, sia al livello europeo che nazionale, per la realizzazione di politiche che riescano a garantire degli *standards* minimi di servizi ad ogni cittadino. Il federalismo consiste nella difficile ricerca di un equilibrio tra solidarietà (che al limite significa uniformità e centralismo) e diversità (che al limite significa divisione ed anarchia). L'unità nella diversità non può scaturire che da una difficile e continua ricerca di compromesso tra differenti comunità che si sentono partecipi di un destino comune, senza rinunciare, ciascuna, alla propria individualità.

L'ultimo problema che deve essere preso in considerazione riguarda l'inevitabile contrasto che si manifesterà tra differenti centri di imposizione, nella misura in cui si affermerà l'autonomia ai diversi livelli di governo della federazione. Se si ammette, come è necessario in una federazione, che ogni governo posseda un indipendente potere di imporre tasse, può accadere che il singolo cittadino, il cui reddito è per definizione finito, si trovi nella impossibilità di far fronte a tutte le richieste. La questione è ben nota negli Stati federali esistenti. In una sentenza del 1819, il giudice Marshall della Corte suprema degli USA ha riconosciuto che «il potere di tassare implica il potere di distruggere», nel senso che l'imposizione eccessiva di un governo può privare di fatto gli altri governi della fonte delle loro risorse. In alcune federazioni, come il Canada e l'Australia, si è superata questa difficoltà concedendo la priorità di imporre e riscuotere imposte al governo federale. Questa procedura è stata tuttavia adottata in condizioni eccezionali, per far fronte alle

esigenze del secondo conflitto mondiale, con imposte federali sul reddito individuale. In seguito, il governo centrale non ha voluto ritornare ad una situazione di pari potere tra i differenti livelli di governo, così che gli Stati membri sono diventati sempre più dipendenti dai *grants* del governo centrale per la realizzazione dei loro programmi di spesa. Sembra dunque appropriato, in proposito, il commento del Wheare, secondo il quale «il principio federale non sembra trovar posto in queste costituzioni per quanto riguarda il potere di tassare» (12).

Si deve dunque concludere che il potere di tassare deve essere classificato tra i poteri concorrenti dei vari governi di una federazione. Nessun governo deve poter prevalere sugli altri. Saranno dunque i singoli cittadini, nel consentire attraverso le normali procedure democratiche al pagamento delle imposte, ad assegnare risorse più o meno ampie alle amministrazioni che le sollecitano. Non vi può essere alcuna garanzia *a priori* circa la dimensione del bilancio dei vari governi di una federazione. Ad esempio, è possibile che un governo europeo riesca a persuadere i cittadini della Comunità della necessità di una imposta straordinaria per un piano di aiuti verso il Terzo mondo. La conseguenza indiretta di una simile decisione potrebbe essere che in un piccolo comune i cittadini rimandino il progetto di costruire una piscina pubblica. Le competenze in materia di programmazione e di spesa del piccolo comune restano intatte. Il rinvio del progetto di spesa è solo contingente perché subordinato ad un più pressante impegno di solidarietà internazionale. Un appropriato sistema federale deve riuscire a conciliare le diverse esigenze di governo impedendo che le richieste dei livelli più elevati di governo soffochino le libertà di scelta dei governi inferiori e, all'opposto, che l'autonomia dei governi locali si trasformi in egoismo particolaristico, ignorando le politiche di solidarietà concernenti l'intera comunità federale, che solo il livello più elevato di governo può realizzare.

Il mercato

Mercato interno, Stato del benessere e democrazia.

Salvo drammatiche svolte involutive nell'Europa orientale e in Unione Sovietica, la costruzione del mercato interno europeo dovrebbe ormai procedere di pari passo con la costruzione della «Casa comune europea», cioè di un vasto spazio di cooperazione, non solo economica, tra tutti i paesi industrializzati dell'emisfero settentrionale. Si apre dunque una

prospettiva di liberalizzazione del mercato internazionale ben maggiore di quanto è avvenuto nel secondo dopoguerra, grazie alla formazione di una grande area di libero scambio dall'Atlantico al Pacifico. Gli effetti di questo processo sulla struttura del mercato e sulla organizzazione delle forze produttive sono facilmente prevedibili. Già le aspettative del mercato interno europeo hanno messo in moto imponenti processi di concentrazione industriale (ad esempio nel settore automobilistico, della fornitura di opere pubbliche, ecc.) e finanziaria. La realizzazione di un vasto mercato, da San Francisco a Vladivostok, non può che accentuare questa tendenza.

La risposta tradizionale alle concentrazioni gigantesche del potere economico in poche mani è quella ben nota della politica *anti-trust* e del rafforzamento delle politiche sociali. In Europa, nella misura in cui si svilupperà un sistema di governo democratico su scala continentale è pensabile che, nel Parlamento europeo, si manifesti un orientamento favorevole ad una maggiore protezione dei diritti sociali dei cittadini e dei lavoratori. Tuttavia, l'esperienza degli USA dovrebbe suggerire che anche in uno Stato federale di dimensioni continentali le politiche sociali tradizionali non riescono del tutto nei loro intenti. Gli USA, molto decisamente alla fine del secolo scorso, e poi nel corso del *New Deal* rooseveltiano, hanno tentato di imbrigliare il grande capitale nella rete della politica *anti-trust*, ma con risultati modesti. Le grandi *corporations* sono una realtà ben nota del paesaggio economico e politico statunitense, così come si ammette generalmente che il grado di protezione del lavoro è molto minore negli USA che in Europa (in specie per l'assistenza sanitaria, i costi dell'istruzione, ecc.) e vi sono buone ragioni per pensare che anche in Europa non siano molte le possibilità di contrastare la tendenza alla eccessiva concentrazione del potere economico attraverso le politiche tradizionali, in particolare se si desidera mantenere le principali politiche sociali al livello nazionale. Lo Stato del benessere si è rivelato efficace nel consentire alla massa dei cittadini di raggiungere un livello minimo di servizi sociali. Ma i sistemi impositivi, per quanto progressivi, non sono riusciti a impedire la sopravvivenza di forti sperequazioni nella distribuzione dei redditi, che, almeno in alcuni casi vistosi, si tramandano di generazione in generazione (a differenza degli USA dove la mobilità sociale è molto più elevata), come se esistesse un tacito consenso sulla perpetua rigenerazione di una aristocrazia industriale e finanziaria. Nell'Europa contemporanea, come negli USA degli anni Trenta, il mercato si sviluppa dove non esistono politiche sociali efficaci. Inoltre, l'osservanza delle regole di austerità di bilancio nella

futura federazione, ridurrà di molto le possibilità di manovre anticicliche contro la disoccupazione.

Non è qui in questione solo la giustizia sociale. Il funzionamento stesso dei regimi democratici richiede il rispetto dell'eguaglianza dei punti di partenza e delle opportunità sociali. Vale forse la pena di ricordare che Thomas Jefferson nel progetto di costituzione della Virginia, redatto di suo pugno, volle inserire una clausola per garantire che ad ogni cittadino maggiorenne venisse assicurata una proprietà di almeno cinquanta acri di terra. Vi era in effetti piena consapevolezza, nel mondo che ha visto nascere il pensiero democratico moderno, che la piena partecipazione al governo è possibile solo in una società di cittadini con eguali capacità di accesso alle risorse economiche. Rousseau sosteneva che in un regime democratico è necessario che «nessun cittadino sia tanto ricco da poterne comprare un altro, e nessuno sia tanto povero da essere costretto a vendersi». Orbene, qualche cosa di simile si sta verificando nelle società industrializzate contemporanee. Le campagne elettorali, sia negli USA che in Europa, sono sempre più decise dai *mass media*, dove ha buon gioco chi ha la possibilità finanziaria di imporre la propria immagine. In qualche misura, il denaro finisce con il prevalere sulle idee. Sebbene la vocazione profonda della democrazia sia la partecipazione di tutti al governo di tutti, di fatto si rischia di lasciare uno spazio eccessivo alla democrazia di censo.

La reazione critica ad un sistema che tollera e persino favorisce i potentati economici si sta coagulando, negli USA come in Europa, intorno alla prospettiva della democrazia economica. In sostanza, se la correzione degli squilibri sociali *ex-post*, realizzata attraverso i metodi dello Stato sociale, è riuscita solo parzialmente a smussare le punte più anomale nella distribuzione dei redditi, occorre riprendere in considerazione l'ipotesi di correggere l'ineguale distribuzione della proprietà *ex-ante*, vale a dire regolando la distribuzione stessa dei mezzi di produzione in modo che tutti possano avere eguali opportunità di contribuire alla formazione della ricchezza sociale. Non si tratta naturalmente di riproporre la vecchia formula barricadiera di «espropriare gli espropriatori» che conduce inevitabilmente al monopolio statale dei mezzi di produzione. I regimi del socialismo reale hanno già sperimentato il fallimento del sistema della pianificazione centralizzata e la necessità del ritorno al mercato. Non si vuole dunque mettere in discussione né il regime della proprietà privata, né la concorrenza fra produttori, unica garanzia di efficienza. Si tratta, al contrario, di rendere possibile a tutti l'accesso al mercato ed alla proprietà dei mezzi di produzione, senza che la proprietà

si trasformi in uno strumento di «appropriazione del lavoro altrui», per utilizzare la vecchia terminologia socialista. Occorre in definitiva che la democrazia penetri anche nel mondo della produzione industriale. Come fa notare giustamente Robert Dahl (13), l'impresa è ancora l'unica organizzazione, in alcuni casi con un numero di addetti paragonabile alla popolazione di una città, in cui, anche negli Stati occidentali a regime democratico, la democrazia è ancora al bando. Le imprese sono governate o con il metodo dell'autocrazia o con quello dell'oligarchia. L'impresa ammette molta minore partecipazione di quanta sia ormai possibile nella direzione degli affari della propria comunità locale o nazionale. Questo è lo scandalo con cui devono oggi confrontarsi i paesi della democrazia reale.

Capitalismo, mercato e democrazia economica.

Capitalismo e mercato sono due istituzioni parallele, ma non coincidenti. Nelle economie primitive esiste il mercato, ma non il capitalismo. Per contro, il capitalismo ha cominciato a manifestarsi con lo sviluppo dell'economia mercantile post-medioevale, per poi assumere la forma tipica dell'impresa capitalistica moderna con la rivoluzione industriale. L'impresa capitalistica è una associazione in cui il controllo dei mezzi di produzione – il lavoro salariato e gli strumenti materiali – è affidato al proprietario.

Questa struttura giuridico-economica ha permesso di organizzare la produzione industriale in modo straordinariamente efficiente e flessibile in tutte le fasi di sviluppo dell'economia industriale moderna. La piccola e la grande impresa, da quella semi-artigianale alla grande *corporation*, con migliaia di lavoratori, hanno potuto convivere e prosperare in un mercato che si è sempre più allargato sino ad abbracciare il mondo intero. Marx stesso non ha potuto fare a meno di lodare il sistema capitalistico. Il principale errore del comunismo è consistito nel tentativo di sopprimere insieme al capitalismo anche il mercato, nella speranza che una economia di comando potesse essere altrettanto, anzi più efficiente, dell'economia capitalistica. La storia si è incaricata di smentire questa ipotesi. Il capitalismo ha certamente molti difetti, ma si è mostrato capace di convogliare enormi energie individuali – alla cui radice può certamente risiedere l'egoismo, la cupidigia, l'ambizione, ecc. – verso la realizzazione di finalità pubbliche importanti, quali lo sfruttamento tecnologico delle scoperte scientifiche e la produzione di massa di merci e servizi essenziali.

Naturalmente i caratteri predominanti del capitalismo sono mutati nel corso del suo sviluppo. La progressiva costruzione dello Stato del benessere può essere considerata come il tentativo di imbrigliare gli aspetti più negativi del capitalismo per quanto riguarda i suoi effetti sulle condizioni materiali di vita dei lavoratori e degli strati economicamente più deboli della società. L'organizzazione capitalistica della produzione, sulla base della subordinazione di grandi masse di operai alla disciplina del padrone o di un gruppo di dirigenti responsabile della redditività dell'impresa, ha garantito l'efficienza e una rapida crescita economica. Ma non rientravano tra i fini istituzionali dell'impresa e del sistema capitalistico né l'elevamento progressivo dei salari, né il miglioramento delle condizioni materiali di lavoro e di vita degli operai. Ebbene, il sistema capitalistico ha saputo adattarsi benissimo anche ad un ambiente sociale in cui sono stati posti numerosissimi vincoli esterni all'azione dell'impresa.

L'ultima grande riforma cui è stato sottoposto il regime capitalistico è stata quella ispirata dalle politiche keynesiane contro la disoccupazione di massa. La grande depressione degli anni Trenta aveva mostrato che il sistema della libera impresa era del tutto incapace, con le sue proprie forze, di garantire il pieno impiego delle risorse produttive. Non si trattava di mancanza di investimenti, come avviene oggi per i paesi del Terzo mondo. Gli impianti esistevano, ma restavano inutilizzati per mancanza di domanda. Keynes ha proposto una serie di politiche che, sia attraverso iniezioni artificiali di potere d'acquisto nell'economia, sia attraverso un progressivo elevamento dei salari monetari, hanno consentito non solo di superare la crisi, ma di garantire una crescita stabile e sostenuta. Grazie alle politiche keynesiane è stato possibile governare il regime capitalistico verso la piena occupazione senza intaccarne le caratteristiche essenziali.

A distanza di mezzo secolo, è necessario prendere atto che sono emerse nuove pecche nel funzionamento del sistema capitalistico e che nuove riforme si rendono necessarie sia per adeguare le sue finalità a quelle della collettività, sia per migliorare la sua stessa efficienza. In sostanza, si tratta di esaminare due problemi solo apparentemente distinti: il funzionamento sempre più eccentrico del mercato finanziario mondiale e la crisi dell'organizzazione dell'impresa tradizionale, in relazione al mutamento delle condizioni sociali e culturali delle forze produttive.

Per quanto riguarda il funzionamento del mercato finanziario si deve osservare che, nel dopoguerra, si sono manifestati i seguenti mutamenti:

a) la formazione di un grande mercato dell'Atlantico e del Pacifico ha comportato la creazione parallela di un mercato mondiale sempre più integrato dei capitali, con conseguente forte sensibilità delle borse valori nazionali ai mutamenti delle aspettative internazionali, volatili per definizione in un mondo privo di una stabile moneta mondiale; b) la strutturale separazione, nelle grandi *corporations*, della proprietà dal controllo, vale a dire la formazione di una potente tecnostuttura interna all'impresa che si occupa principalmente del *management* utilizzando i capitali messi a disposizione da una miriade di sottoscrittori di azioni e di obbligazioni che finiscono inevitabilmente per perdere il controllo della direzione dell'impresa; c) la crescente disponibilità di liquidità proveniente da salari e stipendi, cioè da individui che, avendo un'altra occupazione prioritaria, affidano la gestione dei loro risparmi ad enti specializzati, come istituti di credito, società finanziarie, assicurative, ecc. A tutto ciò occorre poi aggiungere che è una pratica consolidata quella di concedere credito più facilmente ai grandi capitalisti (non necessariamente singoli individui) rispetto agli imprenditori innovatori senza capitali, perché è considerata buona regola di prudenza concedere fiducia in proporzione alle garanzie (dunque alla quantità di capitale) fornite dal debitore.

Dalla combinazione di questi elementi deriva, come l'esperienza degli ultimi decenni ha mostrato, un comportamento spesso schizofrenico del mercato finanziario privato. Individui audaci e senza scrupoli possono nel giro di pochi anni accumulare fortune immense, ma fragilissime, perché costruite sulla carta. La tecnica è quella già sperimentata, ma su più piccola scala, nella grande crisi borsistica del 1929. Si tratta di creare società di comodo e reperire capitali con indebitamento sul mercato del credito od obbligazionario (*junk bonds*) al fine di rilevare (*take over*) imprese già operanti sul mercato, ma destinate a passare di mano in mano per l'incapacità dei piccoli capitalisti di coalizzarsi e reagire. Nella maggior parte dei casi queste scalate al potere di controllo di un'impresa non sono dettate solo da ragioni economiche. Tanto che, sia nel caso in cui l'assalto abbia successo, sia nel caso opposto, «il risultato è un'eredità di debiti e un carico di interessi a cui si potrà far fronte solo sacrificando utili e nuovi investimenti» (14). Si tratta di un vero e proprio caso di fallimento del mercato, perché le normali motivazioni che inducono gli imprenditori a rischiare le loro fortune in un'impresa produttiva, in questo caso conducono solo ad uno spreco di energie e di risorse. Cambia la proprietà senza che si migliorino le condizioni di redditività dell'impresa. Il mercato conduce in questo caso ad un risultato

«stupido ed inefficiente», che risulta tanto più evidente se a questi costi privati si aggiungono quelli pubblici, spesso di dimensioni considerevoli, necessari per consentire alle autorità monetarie di riportare ordine e fiducia nel mercato, come è accaduto con il crollo di Wall Street del 1987. Non è certo il caso di condannare moralisticamente questo o quel finanziere d'assalto. La ricerca della ricchezza, del prestigio sociale e del potere sono tra le maggiori motivazioni anche dell'imprenditore industriale. Ma la struttura del mercato finanziario è tale da condurre a risultati spesso dannosi alla collettività, perché una eventuale bancarotta finisce con il coinvolgere una lunga schiera di individui colpevoli solo di avere riposto malamente la propria fiducia.

Il secondo mutamento strutturale che va preso in considerazione riguarda il grado di sviluppo delle forze produttive. La qualità del lavoro è oggi radicalmente diversa da quella esistente nell'epoca in cui è sorto il moderno sistema industriale. E' aumentato non solo il livello medio di istruzione, ma lo sviluppo tecnologico sta rendendo sempre più obsoleti quei metodi produttivi che richiedono grandi quantità di lavoro non qualificato. La fabbrica completamente automatizzata, gestita da pochi tecnici qualificati, è ormai una realtà delle moderne economie industriali. Il lavoro manuale è progressivamente destinato ad essere estromesso dal processo produttivo.

Anche la struttura organizzativa della fabbrica non può dunque mantenere la rigida disciplina ottocentesca, in cui il padrone od il capo reparto comandavano autoritariamente una schiera di subordinati. Non a caso, la sociologia del lavoro si occupa sempre più del delicato problema delle relazioni personali nell'impresa. La tendenza verso l'eguaglianza si manifesta embrionalmente nella ricerca di una maggiore integrazione – o coinvolgimento – dei soggetti del processo produttivo. Ma questi tentativi non possono essere che parziali e insoddisfacenti. Sino a che sopravvive la distinzione tra capitale e lavoro è inevitabile che si ricaschi nella vecchia contrapposizione frontale tra dirigenti e subordinati che, in caso di conflitto, si risolve inevitabilmente con il metodo dello sciopero, cioè sulla base dei rapporti di forza. Nel passato, la coesione e la solidarietà della classe operaia hanno almeno posto la contrapposizione tra capitale e lavoro sui binari della responsabilità, perché i partiti operai ed i sindacati non hanno mai perso di vista l'interesse generale. Ma in una fase storica in cui ogni distinzione di classe sta scomparendo e gli individui diventano i veri protagonisti del processo produttivo, il rischio è che ogni contrattazione degeneri nel corporativismo e nell'anarchia sociale. Sinora, i tentativi di politica dei redditi che sono stati fatti hanno

risolto solo parzialmente il problema. Nella misura in cui si attua la politica dei redditi per l'intero mercato, si riduce la micro-conflittualità aziendale, ma non si esce dalla logica della contrapposizione tra parti che hanno interessi divergenti. La produttività del lavoro dipende invece sempre più dal grado di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa, come si è riusciti, in parte, a realizzare in Germania con la *mitbestimmung*. Ma, più in generale, occorre riconoscere che è venuto il momento di mettere in discussione il vecchio sistema «monarchico e aristocratico» di gestione.

Una piena cooperazione delle forze produttive non si può sviluppare, nelle società in cui si sta ormai affermando il modo di produzione post-industriale, che sulla base del metodo democratico. Sarà certamente un processo lungo e tormentato, perché non si supererà il regime della autocrazia capitalistica che quando una nuova forma di organizzazione della produzione, più efficiente, avrà dimostrato tutta la sua superiorità. Ma la linea di divisione tra vecchia impresa capitalistico-autoritaria e nuova impresa democratica sembra ormai tracciata.

La riforma democratica del regime d'impresa deve partire dunque dalla contraddizione incipiente tra sviluppo diffuso delle capacità tecnico-imprenditoriali e concentrazione crescente del capitale finanziario in poche mani. La sostanza dell'impresa è la cooperazione tra capitale e lavoro. Ma questa cooperazione è continuamente minacciata dalla contrapposizione tra chi insieme ai capitali possiede anche il diritto di dirigere l'impresa e chi, pur essendo senza capitali, aspira alla direzione, avendone le capacità. L'obiettivo della riforma deve pertanto consistere nel rendere sempre più diffuso il sistema capitalistico (si può concepire un *capitalismo democratico*), al fine di consentire a chiunque abbia la capacità di diventare imprenditore anche il potere di farlo. La piena affermazione del diritto al lavoro comporta la partecipazione di tutti, secondo le rispettive capacità, alla direzione dell'impresa.

La democrazia nell'impresa.

Gli economisti liberali più aperti alle riforme sociali, come J. S. Mill, hanno sempre ammesso l'esigenza di assicurare una piena partecipazione di tutte le forze produttive alla direzione dell'impresa. Si tratta tuttavia di superare gli ostacoli che nel passato hanno impedito questo tipo di riforma. Ad esempio, Luigi Einaudi, sin dal lontano 1944, pur assumendo un orientamento largamente favorevole alla partecipazione operaia, riconosceva lucidamente due impedimenti strutturali allora ineliminabili. Il

primo ostacolo concerneva la competenza tecnica, che solo pochi possedevano. Il solo metodo possibile di scegliere i capi non poteva dunque essere che la cooptazione, perché «è la sola forma di democrazia la quale sia compatibile con la persistenza di un corpo aristocratico». In secondo luogo, l'eventuale applicazione del metodo democratico nella scelta dei dirigenti avrebbe ben presto portato l'impresa al fallimento, perché sarebbero stati eletti solo quei capi che avessero promesso sempre più elevati salari, distribuendo interamente i profitti e i fondi per gli investimenti. «L'impresa economica – così concludeva Einaudi – non può essere governata, se si vuole la sua persistenza, ossia se si vuole che essa non fallisca, per elezione a suffragio universale; ma richiede il governo monarchico o quello aristocratico di un corpo di uguali» (15).

Queste obiezioni di Einaudi vanno prese in seria considerazione. Alla prima è facile rispondere. Come si è appena visto, nella società post-industriale si manifesta sia una tendenza alla diffusione delle conoscenze (un aumento della scolarità media) sia una tendenza all'automazione, che, eliminando il lavoro manuale dalla fabbrica, elimina anche le radici sociali della subordinazione operaia al dirigente d'impresa. Ciò non significa che tutti saranno dirigenti. Nell'impresa come nella vita in generale non tutti vogliono assumersi responsabilità e dedicare la totalità o gran parte delle loro energie ad un singolo compito. La diversità ed il pluralismo culturale devono trovare posto anche nell'impresa. Ma se non si ostacolerà l'avanzata del progresso tecnologico e sociale quel primo ostacolo al governo democratico dell'impresa dovrebbe col tempo attenuarsi.

Consideriamo ora la seconda obiezione di Einaudi. La maggiore difficoltà di una riforma che dovrebbe consentire all'impresa di passare dal regime monarchico a quello repubblicano consiste, una volta rimossi gli ostacoli sociali, nella ineguale distribuzione del capitale finanziario. Se solo pochi individui – o per eredità o per fortunate circostanze della vita – possono accedere facilmente alle risorse finanziarie necessarie per l'acquisto dei mezzi di produzione, non si potrà certo affermare un'eguale opportunità alla direzione dell'impresa. La concorrenza – come fanno notare gli economisti – presuppone l'eguaglianza dei punti di partenza. Nel sistema capitalistico attuale esistono ostacoli quasi insormontabili per un individuo che, sulla semplice base delle sue capacità, ma sprovvisto dei capitali necessari, voglia diventare imprenditore.

La prima indispensabile riforma dovrebbe dunque riguardare il sistema finanziario. Occorre agire su due fronti. Il primo riguarda una regolamentazione della proprietà finanziaria, in pratica della possibilità di

acquisire furtivamente azioni di altre società, che è lo strumento indispensabile alla realizzazione di «scalate» (*raids*) e *take over* a catena. Una misura molto semplice potrebbe essere quella di garantire una effettiva pubblicità alla compravendita dei titoli d'impresa. Una riforma ancora più radicale consisterebbe nell'imporre che ogni individuo possa acquisire titoli di una sola impresa, quella in cui presta la sua attività. Non si tratta dunque di mettere in discussione alcuna forma tradizionale di società (società per azioni, in accomandita, ecc.) ma di limitare la possibilità di estendere il proprio diritto di comando (che è una forma di monarchia industriale) ad imprese a cui non si contribuisce con la propria capacità di imprenditore e di lavoratore. In questo modo si favorirebbe l'associazione del capitale al lavoro per finalità produttive, mentre si renderebbe difficile, o impossibile del tutto, la costruzione di grandi imperi finanziari. Il secondo fronte su cui occorrerebbe orientare la riforma del sistema finanziario dovrebbe essere il mercato del credito, cioè l'offerta di risparmio agli imprenditori da parte del sistema bancario. Schumpeter considerava a giusta ragione essenziale la funzione del credito al fine dello sviluppo della imprenditorialità. L'imprenditore crea letteralmente dal nulla, se riesce ad ottenere le risorse finanziarie indispensabili alla sua impresa. Per questo, Schumpeter considerava il banchiere come l'«eforo» dell'economia capitalistica. Questa funzione del sistema bancario va mantenuta e generalizzata. Ai tempi di Schumpeter, in particolare nella Germania guglielmiana, le banche hanno svolto una funzione decisiva nell'orientare gli investimenti industriali. Oggi il sistema bancario deve affrontare nuove responsabilità. I grandi investimenti molto spesso sono stimolati o promossi direttamente dal sistema pubblico. Il sistema privato è invece organizzato in modo tale da convogliare prioritariamente i flussi di risparmio al capitale già esistente, scoraggiando spesso le iniziative dell'imprenditore senza capitali. I prestiti vengono concessi in via privilegiata a chi fornisce garanzie reali, concedendo loro persino un tasso ridotto (*prime rate*). E' esattamente l'opposto di ciò che sarebbe necessario per rendere davvero popolare e generale la funzione imprenditoriale. E' dunque necessario che ci si orienti verso un *uso sociale del risparmio*. Ciò significa che il sistema bancario dovrebbe concedere prestiti – senza alcuna discriminazione patrimoniale – a chiunque intende iniziare un'attività produttiva oppure intende associarsi ad un'impresa già esistente. Naturalmente il singolo istituto di credito non deve più essere considerato responsabile dell'eventuale fallimento dell'impresa e non deve dunque rischiare di perdere capitali propri. Occorre, di conseguenza – ma esistono già meccanismi di

garanzia di questo tipo – socializzare i rischi, cioè occorre che responsabile dei possibili fallimenti d'impresa diventi il sistema creditizio nel suo complesso. In questo quadro, diventa decisiva la regolazione del saggio minimo di interesse a cui vengono concessi i crediti agli imprenditori.

Il vantaggio di queste riforme, che naturalmente qui sono state solo abbozzate, sarebbe nel loro insieme il dirottamento sempre più accentuato dei fondi disponibili per scorribande sul mercato finanziario speculativo verso il sistema bancario. Chi ha un eccesso di risorse finanziarie rispetto alle esigenze produttive dell'impresa in cui svolge la sua attività potrà impiegarle nell'acquisto o di obbligazioni (che però non danno diritto al controllo) o di titoli pubblici, oppure tenerle su un conto corrente bancario. Il risparmio monetario confluirebbe dunque verso il sistema bancario che potrebbe rimetterlo in circolazione praticando saggi di interesse molto bassi e uguali per tutti. In una forma molto grossolana e ingenua, questa funzione essenziale del credito nel favorire la diffusione capillare della proprietà era già stata intuita da Proudhon nel secolo scorso, quando aveva visto nel *crédit gratuit* il mezzo per ridurre drasticamente il potere del capitale sul lavoro.

La seconda riforma, che sembra indispensabile per assicurare a tutti la possibilità di diventare imprenditori, consiste nella riduzione dei rischi individuali connessi all'eventuale fallimento dell'impresa in cui si sono impegnati i propri risparmi. Non sempre il fallimento dipende da errori soggettivi. Il mercato, in particolare nel nostro secolo in cui l'interdipendenza economica ha ormai raggiunto una dimensione mondiale, può generare fluttuazioni improvvise o dislocazioni di processi produttivi che possono travolgere interi settori industriali. Il fallimento dell'impresa è salutare e indispensabile al mantenimento dell'efficienza complessiva del sistema economico. Ma il singolo imprenditore, specie se non possiede altra ricchezza che quella impiegata nell'impresa, verrebbe travolto ingiustamente da crisi le cui origini non risiedono in un suo errato comportamento. Per questo è inevitabile che ci si orienti verso l'istituzione di un «reddito di cittadinanza», che funzioni da cuscinetto per attenuare i rischi individuali dell'imprenditorialità. In sostanza, con l'istituzione dello Stato sociale, dei servizi mutualistici, dei sussidi di disoccupazione, ecc. ci si è già orientati largamente in questa direzione. Si tratta solo di rafforzare queste misure per rendere possibile ad ogni cittadino – e non solo a chi può contare sulla riserva privilegiata di eventuali patrimoni personali – la partecipazione alla gestione dell'impresa.

La terza riforma riguarda infine la struttura organizzativa stessa del-

l'impresa. Ben difficilmente questa riforma potrà essere imposta dall'esterno. La legislazione in proposito non potrà far altro che acquisire e razionalizzare pratiche di autogestione che già si sono affermate all'interno dell'impresa sulla base dei mutamenti strutturali di cui si è parlato in precedenza. Uno dei punti nodali della riforma consisterà certo nella delimitazione della quota massima di capitale che potrà essere posseduta da ciascun socio, perché se si vuole passare dall'impresa monarchica a quella democratica è necessario che il peso effettivo di ciascun socio nel processo decisionale non sia molto diseguale nei confronti degli altri. Ma indicazioni in proposito potranno scaturire solo da una effettiva sperimentazione. La democrazia economica, a differenza della democrazia politica, non può fondarsi sul riconoscimento di presunti diritti naturali, acquisiti alla nascita. Einaudi ha perfettamente ragione nel ricordare che occorrono competenze effettive e occorre che ciascun soggetto si assuma anche responsabilità reali circa la valorizzazione del capitale dell'impresa. E ciò può avvenire solo se il lavoratore diventa anche capitalista. Democrazia economica significa capitalismo diffuso e popolare. Le riforme esterne all'impresa devono far cadere tutte le barriere che impediscono la formazione di una imprenditorialità capillare o discriminano a favore di chi ha già un patrimonio. Ma la democrazia nell'impresa potrà affermarsi solo se si manifesterà una volontà effettiva di partecipazione e di assunzione di rischio da parte degli individui che ne fanno parte.

Non è lecito, pertanto, nutrire illusioni sui tempi delle riforme proposte. Non sarà una singola riforma legislativa che istituirà la democrazia economica. Essa sarà il frutto della lotta di più generazioni e dello sforzo individuale di ciascun soggetto per conseguire maggiori competenze, maggiori capacità imprenditoriali e maggiori capitali. La produzione, per quanto automatizzata e meccanizzata possa essere l'impresa, sarà pur sempre il frutto del lavoro e dell'intelligenza dell'uomo, che proprio perché vuole migliorare senza limiti la sua condizione, si trova anche costretto a competere, e cooperare nel medesimo tempo, con i suoi simili. La democrazia economica non è una ricetta magica per abolire il lavoro o distribuire facili guadagni. Essa si propone solo di garantire eguali opportunità a tutti gli individui di entrare sul mercato. E poi, vinca il migliore.

Mercato interno, democrazia economica e democrazia europea.

Anche se la prospettiva della democrazia economica si colloca nel lungo periodo, con la realizzazione del mercato interno europeo, e in

particolare con la creazione dell'unione monetaria, si manifesteranno con ogni probabilità alcune contraddizioni che imporranno alle forze politiche e sociali alcune scelte radicali.

La prima difficoltà riguarda la crescente tendenza verso le concentrazioni finanziarie, senza alcuna giustificazione di natura produttiva od imprenditoriale, in un mercato europeo ancora riluttante ad accettare le regole della democrazia economica. Il modo di produzione post-industriale presenta piuttosto come logica interna di sviluppo una tendenziale riduzione dei grandi agglomerati umani tipici dell'età industriale. L'automazione dei processi produttivi consente infatti non solo una dispersione sul territorio di sistemi produttivi una volta concentrati in un solo punto, ma anche una maggiore articolazione delle forme di proprietà e di gestione. Ciò nonostante è pressoché inevitabile che l'integrazione di grandi spazi economici accentui il processo di concentrazione finanziaria. Non si tratta in questi casi di fusioni tra grandi o piccole imprese in vista dello sfruttamento di economie di scala comuni. Quando si manifesta questa necessità aumenta la produttività per l'intero sistema economico. Le concentrazioni finanziarie riguardano al contrario l'assorbimento in poche mani di imprese operanti in diversi rami produttivi, spesso senza alcuna relazione produttivo-tecnologica tra di loro. Non sorge nemmeno il dubbio, in questi casi, che chi si trova alla testa della *holding* o del *trust* possa contemporaneamente occuparsi con competenza di tutte le attività del gruppo. I grandi imperi finanziari vengono creati sfruttando, da un lato, la possibilità di separare la proprietà dal controllo dell'impresa e, dall'altro, il privilegiato accesso al mercato del credito. E' dunque facile che il pesce grande mangi il più piccolo. Ma vi è di più. Il pesce grande è spesso costretto all'aggressività perché, quando si ampliano gli spazi economici, chi esita rischia a sua volta di essere superato da altri più spregiudicati e di diventare a sua volta un facile boccone. Quanto più si è grandi, tanto più si ha influenza nella società e in politica. E questi vantaggi, anche se non sono strettamente economici, non vanno sottovalutati.

Va notato che questa tendenza alla concentrazione finanziaria sarà difficilmente contrastabile nelle prime fasi dell'Unione economico-monetaria. Inizialmente, l'apertura del mercato corrisponde ad una *deregulation*, in cui i paesi che hanno una legislazione più favorevole al capitale saranno anche più riluttanti a modificarla ed accettare delle norme comunitarie di armonizzazione fiscale e di regolamentazione del mercato dei capitali, perché potranno godere del vantaggio relativo di attirare più risorse produttive sul proprio territorio. E fino a che non

entrerà in vigore una regolamentazione comunitaria, di fatto sarà il paese con le norme meno severe ad imporre lo *standard* di funzionamento del mercato finanziario europeo.

La seconda rilevante contraddizione riguarda la necessità di governare l'economia europea nel suo insieme, in una difficile congiuntura internazionale, al fine di assicurare i tradizionali obiettivi di piena occupazione e di crescita in presenza di una diminuita capacità di manovra dei bilanci nazionali. Le autorità nazionali di governo dell'economia si sono ormai abituate a considerare il bilancio dello Stato come uno strumento di politica economica. Ma l'avvio dell'unione monetaria, con una banca centrale europea che non finanzia deficit, preclude in parte o del tutto l'utilizzazione di questi margini di manovra.

Per queste ragioni si potrebbe pensare che diventi inevitabile accrescere la quantità di risorse destinate al livello europeo, per consentire quelle politiche anticongiunturali che sino ad ora venivano fatte al livello nazionale. Ed in effetti, come si è visto, una corrente di economisti sostiene questo punto di vista sulla base dell'esperienza statunitense. Nella prima metà del secolo, la formazione del grande mercato interno negli USA si è accompagnata ad un crescente potere economico delle autorità federali, tanto che oggi si può sostenere che non vi è più una netta differenza, per quanto riguarda la politica economica, tra il sistema federale americano e quello di uno Stato accentrato. Questa via sembra tuttavia preclusa all'Europa. Non avrebbe davvero senso costruire un *super welfare state* al livello europeo, mentre si tenta faticosamente di trasferire molte competenze dal livello nazionale ai poteri locali, che senza dubbio possono meglio soddisfare i bisogni dei cittadini. Inoltre, al di là di queste considerazioni politiche, si deve aggiungere l'osservazione che il bilancio comunitario è attualmente di modestissime proporzioni in relazione al valore del prodotto lordo europeo. Anche immaginando un consistente (quanto improbabile) trasferimento massiccio di risorse al livello comunitario è difficile ipotizzare che la dimensione del bilancio europeo possa raggiungere, in un ragionevole lasso temporale, quella massa critica che consentirebbe alle autorità europee manovre significative anticongiunturali.

Le responsabilità del livello europeo consistono, invece, nel promuovere le grandi riforme strutturali dell'economia europea e nell'orientarla verso gli obiettivi di sviluppo di lungo periodo (piena occupazione, ristrutturazione tecnologica, sviluppo sostenibile, ecc.). La realizzazione della democrazia economica può consentire di raggiungere gli obiettivi della piena occupazione, dell'efficienza e della stabilità del mercato che

fino ad ora sono stati perseguiti con altri strumenti di politica economica, ma con sempre minor successo. Infatti, una riforma efficace dovrebbe sia migliorare l'efficienza all'interno dell'impresa riducendo la conflittualità tra capitale e lavoro, sia consentire a tutti coloro che lo vogliono di entrare sul mercato imprenditoriale, eliminando così alla radice le cause della disoccupazione involontaria.

Naturalmente, le riforme in questione non potranno avvenire senza un forte impegno, a livello comunitario, di tutte le forze democratiche, perché sarà necessario incidere profondamente sul sistema socio-produttivo e sui bilanci pubblici. Per raggiungere questo risultato non sarà, tuttavia, necessario istituire nuovi capitoli di spesa nel bilancio comunitario. Ciò che è veramente importante è che il Parlamento europeo approvi una legislazione, vincolante per tutti i paesi della Comunità, con cui vengano garantiti alcuni «diritti economico-sociali fondamentali», così come ogni paese europeo si è impegnato a rispettare la Convenzione dei diritti dell'uomo. Ogni singolo paese potrà poi introdurre i miglioramenti che riterrà più opportuni. E' indispensabile tuttavia che nessun paese possa scendere al di sotto di uno *standard* minimo comunitario e che le autorità giuridiche europee possano intervenire efficacemente per garantire l'osservanza della legislazione europea. Il costo delle riforme verrà così fatto gravare sui bilanci nazionali, ed eventualmente su quelli degli enti locali. E' in questo senso che si potrà parlare di un diritto europeo al lavoro. Mentre la formazione di un mercato europeo dei capitali sarà il semplice frutto della *deregulation* e della armonizzazione fiscale, già previste dai governi europei nell'*Atto Unico*, la realizzazione della democrazia economica non potrà scaturire che da un comune progetto di tutte le forze sinceramente democratiche presenti in un Parlamento europeo dotato di effettivi poteri legislativi.

Lo Stato e l'economia

Stabilità ed efficienza.

Nel dopoguerra, in tutti i paesi occidentali, la filosofia keynesiana della gestione dell'economia ha progressivamente conquistato l'opinione pubblica e tutte le forze politiche, sia di orientamento liberale che socialista. Nessuno, sino a qualche anno fa, metteva più in dubbio che attraverso appropriate manovre del bilancio pubblico e della politica

monetaria fosse possibile raggiungere elevati tassi di sviluppo economico, la piena occupazione e l'equilibrio nella bilancia dei pagamenti. L'unico problema di cui discutevano gli economisti riguardava l'appropriato *mix* di politiche, vale a dire se in alcuni casi specifici, ad esempio uno squilibrio nella bilancia commerciale, fosse più opportuno ricorrere alla politica fiscale, a quella monetaria oppure ad una combinazione di entrambe.

Questa solida fiducia nelle ricette keynesiane ha subito, tuttavia, un duro impatto con la crisi internazionale degli anni Settanta, quando i governi dei maggiori paesi industrializzati si sono dovuti confrontare con la situazione del tutto nuova di una elevata inflazione in presenza di forte disoccupazione. E' da allora in corso un processo di revisione delle dottrine economiche tradizionali e in particolare del ruolo dello Stato nella gestione dell'economia.

L'avvio del processo costituente europeo può contribuire in modo sostanziale a risolvere questo dibattito. Ammesso che le osservazioni fatte in precedenza siano corrette, nella Federazione europea si svilupperà una politica economica fondata su principi del tutto nuovi. In effetti, se la banca centrale federale non sarà costretta a finanziare alcun deficit e se i bilanci dei governi dovranno osservare la regola del pareggio, tendenzialmente si dovrebbe affermare il principio della *dicotomia* tra politica di bilancio e politica monetaria. Si tratta, in sostanza, di tornare ad alcune regole auree formulate nel periodo dell'economia politica classica e del *gold standard*, ma cadute in disuso più recentemente. La banca centrale, nella misura in cui deve badare contemporaneamente alla stabilità monetaria e alle esigenze di cassa del Tesoro, finisce inevitabilmente per diventare Arlecchino servitore di due padroni, dovendo a seconda dei casi sacrificare l'uno o l'altro obiettivo. La costituzione federale, grazie all'esplicito riconoscimento del ruolo dei governi locali (compresi quelli nazionali) che possono avere interessi opposti sia al governo centrale che a quelli dei rimanenti governi, mette in atto un meccanismo di *checks and balances* che dovrebbe consentire alla banca centrale di governare gli aggregati monetari e i tassi di interesse con una sufficiente autonomia, che è il necessario presupposto della responsabilità. Nella federazione la banca centrale è dunque l'istituzione il cui compito prioritario è quello di garantire la stabilità monetaria e di questo deve essere chiamata a rispondere di fronte agli organi democratici (Parlamento europeo e governo europeo).

Il mercato, che è il luogo in cui per eccellenza si realizza l'efficienza economica, può così venir liberato dalle maggiori e più insidiose (perché

occulte) interferenze del potere pubblico. L'inflazione sconvolge l'intero sistema dei prezzi relativi e dei redditi, la cui struttura è fondata su delicati equilibri scaturiti dal confronto tra le forze produttive. Inoltre, l'interferenza del potere pubblico sul mercato del credito provoca il cosiddetto effetto di spiazzamento, perché, pur di finanziare la spesa pubblica, spesso i governi accettano tassi elevatissimi, non dovendo rispettare criteri di efficienza economica, rastrellando in questo modo il credito altrimenti disponibile per investimenti privati.

L'efficienza nei pubblici servizi non può, d'altro canto, fondarsi su soli criteri di economicità. La comparazione di *standards* di efficienza tra diversi centri di erogazione di servizi pubblici svolge (ed è auspicabile che lo svolga ancora di più) certamente un ruolo nel migliorare la qualità del servizio. Ma la questione fondamentale in fatto di buongoverno della spesa è la responsabilità degli amministratori nei confronti degli amministratori. Per questo, il criterio del bilancio in pareggio, e della conseguente *glasnost amministrativa*, è della massima importanza. La dicotomia tra politica monetaria e fiscale, obbligando gli amministratori a rendere conto interamente dell'uso delle risorse fiscali, li obbliga anche a una maggiore responsabilità verso i contribuenti.

Tuttavia, a queste osservazioni si potrebbe obiettare che la dicotomia tra politica monetaria e fiscale, anche ammesso che presenti vantaggi, introduce una insostenibile rigidità di gestione dell'economia. Le politiche keynesiane avevano come obiettivo proprio quello di combattere le crisi depressive e la disoccupazione attraverso iniezioni di spesa pubblica e manovre monetarie. A prima vista, in un sistema federale questo margine di manovra verrebbe sacrificato, mettendo così in pericolo le possibilità di reazione delle autorità economiche ad eventuali crisi. Si realizzerebbe forse una sana ed efficiente costituzione economica in teoria, ma incapace di reagire a *shocks* di breve periodo. E, come ha ben detto Keynes, «nel lungo periodo siamo tutti morti».

Queste obiezioni sono evidentemente importanti, ma non tengono conto dei mutamenti strutturali che si sono manifestati nelle economie post-industriali rispetto al periodo in cui è stato formulato il pensiero keynesiano. Allora i bilanci nazionali erano molto più esigui di quanto lo siano oggi e il potere d'acquisto proveniva quasi interamente da redditi privati. Una caduta della domanda effettiva e dell'occupazione poteva dunque innescare delle pericolose crisi depressive da cui l'economia difficilmente si sarebbe ripresa spontaneamente. Oggi la situazione è completamente mutata. I bilanci nazionali rappresentano circa la metà del reddito prodotto e l'occupazione pubblica è, *grosso modo*, della

medesima grandezza di quella privata. Inoltre, si sono introdotti nel sistema fiscale e di spesa alcuni meccanismi di stabilizzazione automatica che riducono le erratiche spinte espansive e depressive. La domanda aggregata è dunque molto più stabile di quanto accadesse mezzo secolo fa. Ciò non significa che si debba rinunciare a manovre stabilizzatrici di breve periodo. I tassi di interesse e la spesa pubblica (anticipi o ritardi di pagamenti) possono essere facilmente governati in senso anticongiunturale. Inoltre, l'esperienza recente ha dimostrato che, data l'interdipendenza crescente del sistema economico, queste manovre sono tanto più efficaci quanto maggiormente vengono coordinate a livello internazionale. La questione quindi riguarda non solo l'Europa, ma il mondo industrializzato nel suo insieme.

La stabilizzazione della domanda aggregata è una condizione importante per il buon funzionamento dell'economia, ma non è più sufficiente per il raggiungimento della piena occupazione. I problemi contemporanei di occupazione non dipendono più dal fatto che «gli impianti restano inutilizzati per scarsità di domanda», ma piuttosto dai mutamenti strutturali del processo produttivo connessi alla transizione dalla società industriale a quella post-industriale. Alcuni settori si espandono ed altri declinano, alcuni introducono processi automatizzati e pongono problemi di riqualificazione professionale della manodopera, in altri è il livello di istruzione dei giovani che non corrisponde alle qualifiche richieste, ecc. La risposta a questi problemi sembra di nuovo portarci nella direzione della democrazia economica. In una situazione in cui le conoscenze e le tecnologie mutano continuamente, si aprono infinite possibilità di lavoro agli individui intraprendenti. Quanto più l'occupazione diventa un problema di auto-occupazione, cioè di imprenditorialità, tanto più vi saranno possibilità di risolverlo. Per questo non è più vero il presupposto che aveva ispirato a Keynes le sue politiche interventzioniste: oggi è possibile riformare il mercato in modo tale che possa raggiungere – senza interventi esterni – la piena occupazione.

A queste considerazioni si deve poi aggiungere che anche l'impiego pubblico può essere reso molto più flessibile e capace di adattarsi alla domanda di quanto non lo sia oggi. La domanda di servizi sociali, da cui dipende una miglior qualità della vita, è pressoché illimitata. Essa è tuttavia una domanda potenziale che stenta a tradursi in domanda effettiva a causa della riluttanza dei cittadini a concedere più risorse ai poteri pubblici. Una riforma del sistema finanziario che garantisca una maggiore autonomia fiscale e una corretta gestione delle risorse pubbliche non può non favorire una più grande occupazione nel settore

pubblico, in specie negli enti locali.

Il governo dell'economia.

Da quando si è riconosciuto che non era sufficiente «lasciar fare» al mercato per risolvere alcuni importanti problemi sociali, si dibatte sui rapporti tra pubblico e privato, cioè sulla necessità che lo Stato intervenga per orientare il mercato verso obiettivi di interesse pubblico oppure che lo sostituisca del tutto. In termini più generali, si può anche parlare dei rapporti tra piano e mercato, come fanno liberali e socialisti quando si confrontano sul ruolo dello Stato del benessere e sulla quota di proprietà pubblica o privata delle risorse produttive.

In uno Stato federale la questione è più complessa. In una situazione in cui esistono differenti livelli di governo, la politica economica deve articolarsi sulla base delle competenze dei vari governi. Nello Stato nazionale, gli strumenti della politica economica sono prevalentemente accentrati nelle mani del governo nazionale. Si parla di una politica nazionale dell'occupazione, dell'energia, dei trasporti, ecc. In una federazione, al contrario, la politica economica potrà contare sulle specifiche competenze dei vari governi: si avrà pertanto una politica economica articolata territorialmente, perché ogni governo, dal piccolo comune sino al governo europeo, sarà prioritariamente responsabile del suo ambito territoriale di competenza. Ma ciò significa che gli strumenti di intervento, potranno, ed in genere dovranno, essere differenti a seconda del livello di governo e della politica economica in oggetto.

Per chiarire questo punto, consideriamo due esempi: la politica dell'occupazione e la ristrutturazione ecologica dell'economia. Per quanto riguarda il ruolo del mercato nel favorire la piena occupazione, si è appena vista l'importanza del livello europeo nel realizzare la democrazia economica. Tuttavia, oggi gran parte dell'occupazione dipende dal settore pubblico. Sotto questo aspetto è ovvio che, nella misura in cui la maggior parte della spesa pubblica è controllata al livello nazionale, sono ancora i governi nazionali a influenzare prioritariamente il livello dell'occupazione. Ma nella misura in cui si avanzerà verso una effettiva autonomia fiscale degli enti locali, aumenteranno anche le loro responsabilità in fatto di occupazione. Ed è proprio in questa riforma che occorre riporre le maggiori speranze per il futuro dello Stato del benessere. E' al livello locale, infatti, che si manifesta la maggiore richiesta di servizi pubblici ed è al livello locale che si può pensare di estendere

l'area dei servizi pubblici senza provocare ulteriori pressioni inflazionistiche, grazie allo stretto vincolo di bilancio ed alla maggiore partecipazione dei cittadini.

Analoghe considerazioni valgono per le politiche ecologiche. E' noto che ogni singolo paese della Comunità non può sperare di realizzare efficaci politiche di salvaguardia ecologica, se gli altri paesi non vogliono essere altrettanto «virtuosi», in presenza di un mercato sempre più integrato. E' al livello europeo, quindi, grazie ad una legislazione comunitaria, che si potranno imporre adeguati *standards* ambientali ed eventuali tasse ecologiche, per disincentivare l'uso delle tecnologie inquinanti e favorire l'introduzione di metodi di produzione puliti. Ma sarà soprattutto al livello locale, nel quadro del comune o della regione, che dovrà essere svolto il lavoro di applicazione delle direttive europee e di sorveglianza capillare. E' dunque al livello locale che si dovrà costituire o rafforzare l'apparato amministrativo per la salvaguardia ecologica del territorio.

Questi esempi potrebbero forse bastare per trarre qualche indicazione di ordine generale. A mano a mano che si sale ai livelli più elevati di governo, aumentano le responsabilità per quanto riguarda il coordinamento delle politiche. Per questo è indispensabile l'istituzione di organi democratici sovranazionali, come il Parlamento europeo. Solo attraverso il metodo democratico di decisione è possibile realizzare l'interesse collettivo della federazione, senza che i compromessi indispensabili per accordare tra loro le esigenze di popolazioni con storia, tradizioni e bisogni differenti impediscano la ricerca e la realizzazione delle politiche comuni (come accade quando sono i governi sovrani, con diritto di veto, a decidere). Per contro, ai livelli più elevati di governo, minori sono le necessità di gestire direttamente le risorse finanziarie, perché la gestione delle politiche viene fatta ai livelli inferiori. Ecco perché in genere un bilancio snello e il ricorso ad agenzie di coordinamento, di orientamento e di sorveglianza sono spesso strumenti sufficienti per il livello sovranazionale di governo.

Ai livelli inferiori, molto spesso agli enti locali compete invece la responsabilità dell'esecuzione delle varie politiche. La loro autonomia amministrativa e fiscale deve essere rivolta principalmente alla realizzazione di *standards* di benessere e di qualità della vita migliorativi rispetto alla media comunitaria. In effetti, nei confronti di ogni cittadino, gli enti locali si devono sentire responsabili – e per questo hanno diritto alla solidarietà europea, ad esempio, ricorrendo alla politica regionale comunitaria – di garantire un minimo di servizi essenziali.

L'Europa e il nuovo ordine economico internazionale.

La discussione sulla costituzione economica dell'Europa non può considerarsi conclusa senza che venga presa in esame la struttura dei rapporti internazionali. Sotto questo aspetto, l'economia europea può essere definita come estroversa, nel senso che i paesi dell'Europa occidentale non solo hanno un elevato grado di integrazione tra di loro, ma sono molto aperti agli scambi commerciali e finanziari anche nei confronti del resto del mondo. La congiuntura storica in cui viene portato a completamento il processo di unificazione economica dell'Europa – con il mercato interno e la moneta europea – non può che accentuare queste caratteristiche. Gli equilibri di Yalta e della guerra fredda sono finiti. Le due superpotenze hanno avviato un processo di distensione che difficilmente potrà essere portato a compimento senza un contributo attivo degli Europei.

Anche senza avventurarsi in un esame approfondito dei maggiori problemi di politica internazionale, è possibile constatare che l'Europa ha un forte interesse a favorire e, nella misura in cui è in grado di farlo, promuovere la distensione, che non riguarda solo il livello degli armamenti, ma anche l'integrazione economica tra Est e Ovest e tra Nord e Sud del mondo.

Il problema più pressante, nel medio periodo, riguarda l'aiuto che la Comunità può dare ai paesi dell'Est europeo nel convertire la loro economia di comando in una economia di mercato. Non si tratta solo di aiuti finanziari. E' ovvio che il traguardo è quello di una piena partecipazione di questi paesi alla Comunità europea. Per questo, il passo decisivo sarà la creazione della moneta europea e la possibilità che essa venga adottata prima nelle transazioni internazionali e poi, progressivamente, anche al loro interno. L'economia di mercato è inconcepibile senza la piena convertibilità monetaria, cioè la possibilità di comprare e vendere sul mercato non solo i prodotti, ma anche i mezzi di produzione. Solo con grandi difficoltà, e col rischio di gravi crisi sociali, i piccoli paesi dell'Europa centrale ed orientale potranno affrontare le riforme economiche senza il sostegno esplicito delle istituzioni monetarie e finanziarie della Comunità.

L'uso della moneta europea nelle transazioni internazionali imporrà subito il problema dei suoi rapporti nei confronti del dollaro e delle principali monete internazionali, come lo yen. Il vecchio sistema monetario internazionale è ormai in coma, da quando il dollaro non è più in grado di assicurare la sua convertibilità nei confronti dell'oro e, quindi,

un sistema di cambi fissi. E' dunque auspicabile una nuova Bretton Woods, in cui non solo si pongano le premesse di un nuovo sistema monetario internazionale – senza moneta egemone, rafforzando il ruolo dei DSP come moneta mondiale – ma si facciano partecipare alla sua gestione anche i paesi del Terzo mondo, perché la loro esclusione dalle principali istituzioni monetarie mondiali non può essere ulteriormente giustificata. La dimensione del loro indebitamento dimostra a sufficienza che il sistema bancario internazionale, Sud del mondo incluso, è ormai profondamente integrato e che il controllo degli aggregati monetari internazionali non può più prescindere dalla loro partecipazione.

Il più drammatico problema internazionale con cui l'Europa dovrà confrontarsi è proprio quello del Terzo mondo, che include come aspetto non secondario quello ecologico (deforestazione, desertificazione, rifiuti tossici, ecc.). L'Europa è il continente che si trova ad avere rapporti più stretti con i popoli in via di sviluppo, sia per il suo passato coloniale sia per la sua posizione geografica, che la vede esposta alle correnti migratorie provenienti dall'Africa mediterranea e centrale, dal Vicino Oriente e dall'Asia. Sino ad ora l'Europa ha affrontato il problema del Terzo mondo con una politica intelligente di aiuti strutturali (Accordi di Lomé) che si è rivelata tuttavia insufficiente sotto l'aspetto quantitativo. L'immigrazione crescente dal Terzo mondo è la prova più evidente che i popoli che guardano all'Europa come modello di civiltà non hanno altra via per migliorare la propria sorte che abbandonare il paese natale. Senza una radicale inversione di tendenza, nei prossimi anni l'Europa sarà sempre più dilaniata da tendenze isolazionistiche (impossibili data la struttura aperta della società e dell'economia europea) e rigurgiti razzisti.

L'aiuto al Terzo mondo è l'unica politica che richiede un impegno consistente di risorse nel lungo periodo e da gestire al livello comunitario. Per ottenerle, austerità e disarmo sembrano le sole vie percorribili. Entrambe richiedono saggezza, ma forse è più semplice praticare una politica di risparmio sulle spese militari, piuttosto che sacrificare parte delle risorse civili destinabili a miglioramenti del tenore di vita medio della popolazione. Anche su questo terreno, pertanto, l'Europa sarà spinta a cercare soluzioni che consentano di risolvere il problema della sua sicurezza più attraverso alleanze politiche e processi di integrazione, piuttosto che competere con le superpotenze in una corsa agli armamenti da cui non trarrebbe alcun vantaggio. L'Europa ridurrà le minacce alle sue frontiere ed otterrà maggiori garanzie di sicurezza quanto più saprà cooperare con gli altri popoli.

Con l'obiettivo della democrazia economica, l'Europa metterà final-

mente all'ordine del giorno la costruzione di quella società efficiente, nel produrre ricchezza, e giusta, nel distribuirla, le cui radici affondano nel pensiero utopico del secolo scorso. Ma in un mondo ormai unificato dal capitalismo e dall'emigrazione internazionale, queste conquiste appariranno esclusive e discriminanti sino a che non potranno essere iscritte in un progetto politico che renda possibile ad ogni cittadino del mondo diventare membro della medesima società, giusta ed efficiente. Il fondamento dello sviluppo economico-sociale europeo consiste nel superamento di ogni frontiera politica, etnica e sociale. Ecco perché l'istituzione dell'Unione europea, con l'abbattimento delle ultime frontiere che ancora sopravvivono nel vecchio continente, rappresenterà un formidabile impulso alla costruzione di un nuovo ordine economico internazionale fondato sui principi del federalismo.

NOTE

(1) Ad esempio il Rapporto MacDougall (Bruxelles, 1977) redatto per la Commissione CEE da un gruppo di esperti ed il più recente studio di A. Lamfalussy, «Macro-coordination of Fiscal Policies in an Economic and Monetary Union in Europe», in *Report on Economic and Monetary Union in the European Community*, Parte II, *Collection of Papers Submitted to the Committee for the Study of Economic and Monetary Union*, Lussemburgo, 1989 (Rapporto Delors).

(2) L. Robbins, *Economic Planning and International Order*, Londra, Macmillan, 1937.

(3) In questo senso si esprimono ad esempio R. A. Musgrave, *The Theory of Public Finance*, Tokio, McGraw-Hill, 1959, p. 181, e W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace, 1972. Oates afferma molto esplicitamente: «La logica suggerisce che, per quanto riguarda il problema della stabilizzazione, una forma unitaria di governo è decisamente superiore ad una forma di governo con un ampio grado di decentramento. Il governo centrale è nella posizione di fare buon uso *sia della politica monetaria che della politica fiscale* per mantenere nell'economia un alto livello di produzione senza inflazione» (p. 6, il corsivo è mio).

(4) Secondo uno studio riguardante i paesi dell'area OECD (H. Cavanna, a cura di, *Public Sector Deficits in OECD Countries*, Hong Kong, Macmillan Press, 1988, p. 8) il deficit di bilancio che si è manifestato dopo lo *shock* petrolifero del 1973 è dovuto principalmente a quattro cause: a) la rallentata crescita economica con il conseguente aumento della spesa per gli stabilizzatori automatici; b) l'aumento del carico di interessi per il debito pubblico; c) gli effetti dell'inflazione sulla spesa pubblica; d) le misure adottate dalle autorità per stimolare la ripresa economica. La situazione più preoccupante, documentata da questo studio, è quella derivante da un ricorso eccessivo al debito pubblico che, in alcuni paesi, è diventato una voce strutturale e crescente del deficit. In sostanza, i vecchi meccanismi fiscali dello Stato sociale non sembrano più adeguati a far fronte alle nuove esigenze, così che la sola scappatoia, a cui possono facilmente ricorrere

i governi con scarso consenso popolare, è l'indebitamento crescente.

(5) Il principale esponente di questa corrente di pensiero è J. M. Buchanan. Le proposte di questi economisti si sono inizialmente sviluppate come una severa critica alle politiche keynesiane del *deficit spending*. In questo senso cfr. J. M. Buchanan and R. E. Wagner, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, New York, Academic Press, 1977; e J. M. Buchanan, J. Burton and R. E. Wagner, *The Consequences of Mr. Keynes*, Londra, Hobart Paper, 1978.

(6) Cfr. J. M. Buchanan, Ch. K. Rowley, R. D. Tollison, *Deficits*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

(7) Cfr. R. Scott Fosler (a cura di), *The New Economic Role of American States. Strategies in a Competitive World Economy*, New York, Oxford University Press, 1988.

(8) Cfr. J. A. Maxwell, *Financing State and Local Governments*, Washington, The Brookings Institution, 1969, Cap. VIII.

(9) R. R. Bowie e C. J. Friedrich, *Studi sul federalismo*, Milano, Comunità, 1959, p. 448.

(10) K. C. Wheare, *Federal Government*, Londra, Oxford University Press, 1967, pp. 118-9.

(11) L. Robbins, «Aspetti economici della federazione» in L. Robbins, *Il federalismo e l'ordine economico internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1985.

(12) K. C. Wheare, *Federal Government*, cit., p. 107.

(13) R. Dahl, *A Preface to Economic Democracy*, Oxford, Polity Press, 1985.

(14) J. K. Galbraith, «From Stupidity to Cupidity», in *The New York Review of Books*, novembre 1988.

(15) L. Einaudi, *Lezioni di politica sociale*, Torino, Einaudi, 1965, pp. 206-7.

LA COOPERAZIONE CEE-MAGHREB

Rapporti privilegiati fra la CEE e i paesi del Maghreb esistono dalla fondazione stessa della Comunità. La storia stessa dimostra come il dialogo (o lo scontro) fra le due rive del Mediterraneo sia ineluttabile. Questi rapporti sembrano giunti ormai ad una svolta, anche sulla spinta della crisi del Golfo.

I dati fondamentali per comprendere, in prima approssimazione, la scelta in discussione e le conseguenze che da essa possono derivare possono essere schematizzati in pochi punti.

1) La formazione di un mercato interno europeo rischia di indebolire ulteriormente le economie del Nord-Africa, se queste non si legheranno più strettamente ad esso, facendo un salto di qualità.

2) Il debito dei paesi mediterranei costituisce un'ipoteca sempre più pesante per il loro sviluppo. Un piano di cooperazione organico fra Europa e Maghreb, economico-finanziario, è una condizione indispensabile per far decollare l'economia di questi paesi.

3) La collaborazione fra Est e Ovest ha modificato radicalmente gli equilibri mondiali rendendo drammaticamente urgente la necessità di creare federazioni regionali come alternativa alle crisi nazionalistiche, quali la crisi mediorientale. La crescente cooperazione fra i paesi del Maghreb può costituire in questa prospettiva un elemento di stabilizzazione di importanza strategica per tutto il Mediterraneo; è interesse generale che questo processo si consolidi.

4) Lo squilibrio crescente fra il *boom* demografico del Nord-Africa e l'invecchiamento dell'Europa rendono ancora più urgente l'esigenza di garantire un riequilibrio economico fra le due aree come sola alternativa di lungo periodo a flussi migratori destabilizzanti.

La rivoluzione in atto nei rapporti internazionali e la formazione di un mercato interno europeo unico sono strettamente collegati. E' il successo

dell'Europa che ha fatto definitivamente tramontare Yalta e crollare il muro di Berlino. E' inevitabile che questa onda raggiunga il Nord-Africa, aprendo nuove prospettive.

La crescita dell'Europa ha reso sempre più debole il vecchio ordine bipolare; quest'ultimo non è ancora scomparso, ma è confinato essenzialmente al settore militare ed è efficace solo nei casi in cui il fattore militare stesso prevale. Il nuovo ordine mondiale emergente non può essere che multipolare. Ma il multipolarismo può essere cooperativo o anarchico. Sarà cooperativo solo se i paesi si integreranno in federazioni regionali, sulla base delle loro affinità storiche. In caso contrario, il mondo resterà diviso in piccoli Stati, spinti al nazionalismo e all'aggressione dall'esaasperazione dei loro problemi, che in un quadro nazionale non possono trovare soluzioni. Questa è l'alternativa fondamentale di fronte a cui si trovano tutti gli Stati; essa spiega la crisi mediorientale, e può contribuire a comprendere quali scenari alternativi siano aperti ai paesi del Maghreb.

Per orientare il mondo verso il multipolarismo cooperativo non è sufficiente sviluppare la capacità dell'ONU di far rispettare il diritto internazionale. Per raggiungere questo fine, è indispensabile raggruppare a livello regionale gli Stati, attivando processi di cooperazione con la creazione graduale di poteri federali.

Di fronte a questa situazione, l'Europa è chiamata a svolgere un ruolo di importanza crescente. Non solo dando l'esempio di come sia possibile unificare popoli divisi da mille diversità; ma anche dando un concreto appoggio agli sforzi di cooperazione regionale, a cominciare dalle aree più prossime all'Europa stessa.

In questo quadro si collocano i rapporti CEE-Maghreb e si comprende l'importanza della posta in gioco, che va al di là dei problemi locali, pur rilevanti in quanto tali. In questo quadro altresì si colloca il problema di individuare le misure concrete che l'Europa può adottare per sostenere lo sviluppo del Maghreb e, più in generale, lo sviluppo e l'integrazione dei paesi mediterranei.

A questo fine valgono due precedenti. Nell'immediato dopoguerra, per sostenere lo sviluppo dell'Europa e la sua integrazione, gli Stati Uniti vararono il Piano Marshall, ponendo come condizione che gli aiuti fossero gestiti unitariamente da una sola istituzione e con una sola strategia europea comune.

Il secondo precedente è costituito dalla creazione della Banca dell'Est, decisa dalla Comunità per sostenere la ristrutturazione delle economie orientali verso il mercato e lo sviluppo democratico. La Banca dell'Est consentirà di razionalizzare gli aiuti dei paesi della Comunità,

contribuendo a superare i limiti degli accordi bilaterali fra i singoli paesi, al tempo stesso facendo partecipare alla gestione della Banca stessa tutti i paesi coinvolti, finanziatori e finanziati.

Questi precedenti suggeriscono l'opportunità di creare una Banca europea del Mediterraneo. Essa costituirebbe uno strumento strategico per l'impegno europeo a favore dello sviluppo dell'area mediterranea e in particolare per il finanziamento dell'integrazione fra i paesi del Maghreb fra di essi, da un lato, e, dall'altro lato, fra i paesi del Maghreb e la CEE. La Banca europea del Mediterraneo concretizzerebbe, nell'ambito della regione più importante per l'Europa, l'alternativa europea alla crisi e il contributo dell'Europa alla costruzione di un nuovo ordine economico, più evolutivo.

Le motivazioni profonde che sorreggono questo progetto hanno già spinto la BEI a sviluppare la propria attività in questa direzione. Va detto peraltro che una Banca europea del Mediterraneo fruirebbe di potenzialità maggiori, potendo coinvolgere, fin dal momento della sua istituzione, su un piano paritario, le risorse tecniche e finanziarie sia dell'Europa sia dei paesi mediterranei.

La Comunità del Maghreb è destinata a svilupparsi gradualmente, con un approccio funzionalista. Il primo passo in questa direzione è probabile avvenga nel settore dell'energia; non a caso, anche il processo di integrazione europea fece il primo balzo avanti nel settore energetico, con la creazione della CECA. Un'iniziativa congiunta nel settore dell'energia pone al Maghreb problemi di ordine finanziario anche per quanto riguarda i rapporti con l'Europa; anche da questo punto di vista emerge l'importanza del ruolo che potrà essere svolto dalla Banca europea del Mediterraneo.

L'operatività della Banca europea del Mediterraneo richiede di essere sorretta da altre iniziative, che garantiscano la disponibilità dei beni e dei servizi finanziabili dalla Banca stessa. Emerge in questa prospettiva il ruolo importante che i paesi mediterranei membri della CEE possono svolgere, ponendo a disposizione di una politica europea per il Mediterraneo le proprie capacità e il proprio *know-how*, a propria volta traendo concrete occasioni di crescita in primo luogo per le loro regioni che si affacciano sul Mediterraneo stesso. Si tratta anche di evitare che queste regioni siano collocate in posizione marginale da una linea di sviluppo orizzontale est-ovest, cercando invece di occupare una posizione di cerniera fra nord e sud, attivando una triangolazione fra le tre aree. Ed esiste un altro motivo fondamentale che rende importante per le regioni meridionali dell'Europa stimolare una simile evoluzione. Il rafforzamen-

to della politica europea per il Mediterraneo è in grado di rafforzare, all'interno dell'Europa, la politica regionale a favore delle aree meno sviluppate. Si tratta, in questa prospettiva, di unificare gli strumenti d'intervento per la politica regionale e per la politica mediterranea, cumulando le risorse comunitarie e nazionali, le esperienze delle maggiori imprese e degli organismi pubblici.

In questa prospettiva esiste complementarità piena fra gli interessi del Maghreb, del Mediterraneo, delle aree meno sviluppate dell'Europa, dell'Europa nel suo insieme. Al di fuori di questa prospettiva, aumentano i rischi di conflitti economici e quindi di un processo di disgregazione.

Dario Velo

L'azione federalista

EUROPA E AFRICA: DALLA COOPERAZIONE ALLA DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE *

TESI

1. *Conclusa la fase del colonialismo, nel corso della guerra fredda tra le due superpotenze che hanno rifiutato a più riprese le richieste del Terzo mondo per un nuovo ordine economico internazionale, Europa e Africa hanno avviato la prima esperienza di cooperazione Nord-Sud.*

Dopo la seconda guerra mondiale, è finito il dominio coloniale europeo sull'Africa e, grazie al processo di unificazione europea, è stato possibile avviare il primo esperimento di cooperazione per lo sviluppo tra due continenti su base multilaterale. La Convenzione di Lomé tra la Comunità europea e i paesi ACP è stato il risultato di questa nuova situazione storica. Ma per comprendere il significato della Convenzione di Lomé bisogna ricordare che il quadro internazionale entro il quale si è sviluppata la cooperazione euro-africana è quello della guerra fredda. Il mondo era allora governato dall'equilibrio bipolare tra le due superpotenze e l'Europa del Mercato comune cercava timidamente di giocare un ruolo autonomo sulla scena internazionale. La Convenzione di Lomé è stata la prima risposta positiva ai tentativi, falliti al livello mondiale, dei paesi del Terzo mondo di creare un nuovo ordine economico internazionale nel

* Documento elaborato per un Convegno internazionale tenutosi a Milano il 18 maggio 1990, organizzato dal Movimento federalista europeo e dalla *World Association for World Federation* (WAWF), in collaborazione con l'Università di Milano e la Commissione CEE. Nel corso del Convegno, un gruppo di federalisti africani ed europei ha sottoscritto una Dichiarazione in vista di un'azione comune per la democrazia internazionale, che pubblichiamo di seguito. I federalisti africani, inoltre, hanno sottoscritto un Atto solenne con cui si sono impegnati a convocare tra due anni un Congresso di fondazione del Movimento federalista africano (MFA) come sezione africana della WAWF.

quadro dell'ONU. Nella misura in cui accoglieva una parte delle istanze dei paesi poveri (stabilizzazione dei prezzi delle materie prime, non reciprocità tariffaria, trasferimento di tecnologie, ecc.), la Convenzione di Lomé ha rappresentato anche il primo tentativo, per quanto riguarda i rapporti Nord-Sud, di andare al di là del quadro della guerra fredda e del sistema bipolare di governo del mondo.

2. *I limiti della Convenzione di Lomé consistono sia nell'insufficienza degli aiuti comunitari, sia nella sua incapacità di promuovere sviluppi politici democratici in Africa e tra i due continenti.*

La Convenzione di Lomé ha avuto il merito di rallentare il peggioramento relativo dell'economia africana nei confronti dell'economia mondiale. Ma essa non ha garantito le condizioni minime per lo sviluppo dell'Africa. Siamo ormai giunti alla IV Convenzione e si può tentare una valutazione dei quindici anni trascorsi. Ebbene, da un decennio il reddito *pro-capite* nell'Africa nera scende in continuazione. La Comunità ha aumentato il suo aiuto finanziario per Lomé IV (12 miliardi di Ecu), ma si resta sempre largamente al di sotto delle necessità dell'Africa (l'indebitamento dei paesi ACP è oltre dieci volte più elevato degli aiuti comunitari). La Convenzione di Lomé — a meno che non intervenga una riforma radicale, che oggi non è all'orizzonte, perché la IV Convenzione ha una durata di dieci anni — rappresenta dunque il quadro istituzionale nel quale si sono stabilizzati i rapporti commerciali tra i due continenti: non rappresenta invece il quadro in cui è possibile promuovere lo sviluppo dell'Africa e dare concrete speranze di progresso ai suoi abitanti.

Al di là di questi limiti economico-finanziari, la Convenzione di Lomé presenta anche limiti politici evidenti: essa non ha per nulla contribuito a promuovere la democrazia e l'unità politica del continente africano. Gli aiuti sono stati concessi indiscriminatamente a tutti i governi, anche a quelli che calpestano i diritti dell'uomo e negano qualsiasi forma di pluralismo politico. Per conseguire reali obiettivi di sviluppo, gli aiuti avrebbero dovuto essere affidati ad un organismo panafricano, incaricato di pianificare, in accordo con l'OUA e con l'ONU, lo sviluppo dell'Africa nel suo insieme.

3. *La proposta di un Piano Marshall europeo per l'Africa è stata fatta propria dalle forze democratiche europee per superare i limiti della Convenzione di Lomé.*

Al fine di andare al di là di questi limiti evidenti della Convenzione di Lomé, verso la fine degli anni Settanta si è cominciato a parlare della necessità di lanciare un grande Piano Marshall europeo per lo sviluppo dell'Africa. La proposta si fondava sull'osservazione che sarebbe esistita, almeno nella fase iniziale, una complementarità tra l'economia europea (povera di materie prime, ma ricca di tecnologie) e l'economia africana (ricca di materie prime, ma scarsamente dotata di tecnologie moderne). Questa proposta è stata sostenuta dai federalisti perché avrebbe consentito di promuovere una politica europea favorevole ad un'effettiva unità economica e politica degli Africani. Sarebbe stato infatti impossibile progettare e realizzare un grande piano africano di sviluppo senza rafforzare le istituzioni panafricane già esistenti, come l'OUA, o crearne di nuove. Questa posizione dei federalisti europei, inoltre, ben si accorda con le aspirazioni dei padri fondatori dell'Africa post-coloniale: per Nkrumah, Senghor e Nyerere, l'indipendenza e lo sviluppo dell'Africa sarebbero stati impossibili al di fuori della prospettiva della costruzione degli Stati Uniti dell'Africa.

Questo progetto politico non si è concretizzato per due ragioni. In primo luogo, l'Europa senza un vero governo responsabile di fronte al Parlamento europeo, senza una propria moneta e senza un bilancio comunitario adeguato, non è in grado di promuovere e di gestire un grande piano di aiuti per l'Africa. Anche per queste ragioni, le forze politiche europee favorevoli ad una politica più efficace di aiuti verso il Terzo mondo, non sono ancora riuscite ad elaborare una comune strategia europea. In secondo luogo, gli Africani hanno difeso solo tiepidamente questo progetto a causa dell'ineguale forza rispettiva dell'Europa e dell'Africa nel contesto internazionale. Il sospetto di «neocolonialismo» è inevitabile. A questo proposito occorre tuttavia osservare che l'Africa avrebbe la capacità di governare una cooperazione tra ineguali (come, per definizione, è all'inizio ogni cooperazione tra paesi industrializzati e paesi sottosviluppati) avviando un coraggioso progetto di unificazione economica e politica del continente. La Cina e l'India, due paesi *grosso modo* della medesima dimensione dell'Africa, mostrano che si può essere indipendenti politicamente anche se si è poveri. La verità è che l'unità africana è molto più difficile da conseguire dell'unità europea e pertanto, quando si pensa alla cooperazione euro-africana, non è possibile dimenticare il differente peso dei due continenti sulla scena internazionale.

4. *La guerra fredda è finita. Una nuova era è cominciata nella quale la democrazia rappresenta il fattore primario del cambiamento sia nella*

politica interna che nella politica internazionale.

Il vecchio ordine internazionale del dopoguerra è ormai in via di dissoluzione. La guerra fredda è finita. Con la politica della *perestrojka* in Unione Sovietica, l'inizio del processo di disarmo tra le due superpotenze e gli avvenimenti del 1989 nell'Europa dell'Est, il mondo intero è entrato in un ciclo storico-politico del tutto nuovo: la democrazia sembra avanzare con una forza irresistibile. La democratizzazione del comunismo ha un significato universale, così come lo hanno avuto la rivoluzione francese per l'affermazione dei diritti dell'uomo e la rivoluzione bolscevica per l'affermazione del socialismo. Tutti i regimi politici che oggi rifiutano ancora la democrazia in nome di un presunto ruolo guida di un'élite sono più deboli: il tempo lavora contro di loro.

Ma oggi, in un mondo sempre più interdipendente ed unificato, la conquista della democrazia all'interno non basta più. La democrazia internazionale è diventata la stessa preconditione della sopravvivenza della democrazia nazionale, perché i grandi problemi della nostra epoca non possono essere risolti che al livello continentale o, sempre più spesso, al livello mondiale.

In Europa occidentale esiste la possibilità di promuovere a breve termine il primo esperimento di democrazia internazionale. In effetti, il crollo del muro di Berlino ha impresso una accelerazione impressionante al completamento dell'unità europea. Se il Parlamento europeo, i governi e le forze politiche faranno il loro dovere, entro pochi anni la Federazione europea potrebbe diventare un nuovo soggetto della politica internazionale. E la Federazione europea viene considerata, giustamente, un punto di riferimento essenziale per tutti i popoli che vogliono partecipare alla costruzione del mondo nuovo, perché l'Europa rappresenta la sola unione di Stati che non ha e non potrà avere — data la sua funzione di cerniera tra più continenti — una capacità militare offensiva ed imperialistica. Si intravede così la possibilità di costruire una Casa comune europea, da Vladivostok a San Francisco, nella quale ogni paese potrà cooperare efficacemente per il disarmo e lo sviluppo economico di tutto l'emisfero nord del mondo.

Ma in questa prospettiva, quale sarà l'avvenire del Terzo mondo? E, in particolare, quale sarà l'avvenire dell'Africa, il continente più sventurato del Terzo mondo?

5. *Il tragico dilemma dell'Africa: niente democrazia senza sviluppo economico, niente sviluppo economico senza democrazia. La lotta per la*

democrazia africana non rappresenta che un aspetto della lotta per l'unità politica del continente.

Dopo la lotta vittoriosa contro il colonialismo, gli Africani hanno ben presto scoperto che in Africa non esistevano le condizioni sociali e politiche per la democrazia, la sola scelta che avrebbe potuto assicurare la libertà e l'indipendenza dei popoli africani. L'estrema povertà della popolazione e l'insufficienza del quadro burocratico-statuale ereditato dal colonialismo hanno ostacolato quasi tutti i tentativi di costruire dei regimi democratici. Inoltre, la sopravvivenza dei micro-Stati nazionali — creati artificialmente dalle potenze europee — ha rappresentato il quadro ideale per la nascita di regimi dittatoriali, a partito unico, sempre in lotta l'uno contro l'altro e disposti ad accettare qualsiasi forma di «aiuto» (in specie armamenti) da parte delle potenze mondiali, se ciò poteva favorirli nel mantenere od accrescere il loro micro-potere.

La fase storica del partito unico si è imposta come una dura necessità per l'Africa. Ma la situazione si sta modificando. I regimi micro-nazionali a partito unico sono ormai entrati in contraddizione con le esigenze di sviluppo dell'economia africana. Per l'Africa, non vi è la possibilità di promuovere la politica di industrializzazione forzata realizzata con successo per la prima volta in URSS. L'Unione Sovietica ha raccolto l'eredità statale di un grande impero continentale nel quale aveva ancora senso sperimentare la costruzione del socialismo «in un paese solo». Ma nessun micro-Stato nazionale africano può proporre un simile obiettivo senza cadere nel ridicolo. Il partito unico è compatibile solamente con un'economia di sfruttamento delle risorse naturali, nella quale il ruolo dominante è lasciato alle grandi imprese multinazionali. L'Africa per svilupparsi deve puntare ad un'economia partecipativa (mercato non significa necessariamente capitalismo) e alla formazione di una imprenditoria locale, come ha ben visto il Piano d'Azione di Lagos, proposto dall'OUA. Questo piano di sviluppo, elaborato nel 1980, ma ancora valido nelle sue linee essenziali oggi, mostra che quando gli Africani pensano seriamente al loro futuro vanno al di là sia del quadro micro-nazionale, sia del regime a partito unico, perché è impossibile sviluppare un'economia favorevole alla libera iniziativa individuale senza il pluralismo politico e senza il rispetto dei diritti dell'uomo. Lo sviluppo del mercato e dell'industria è incompatibile con la sopravvivenza di regimi autocratici.

Democrazia, sviluppo e unità africana: ecco i tre obiettivi ciascuno dei quali è nel medesimo tempo la condizione per la realizzazione degli altri.

Il compito degli Africani è dunque ben più difficile di quello degli altri paesi del Terzo mondo, perché essi non possono uscire dalla loro situazione di sottosviluppo senza superare contemporaneamente il quadro artificiale del micro-nazionalismo ereditato dalle potenze europee. Un piano di sviluppo per il continente africano non può dunque essere promosso e realizzato che da un governo democratico continentale, perché il pluralismo etnico, culturale e politico dell'Africa è una esigenza insopprimibile. Democrazia in Africa significa «democrazia africana».

6. Nella nuova fase di distensione, un piano di solidarietà per lo sviluppo del Terzo mondo è necessario e possibile, ma a condizione che si manifesti una presa di coscienza di tutte le forze favorevoli alla democrazia internazionale. Non vi è vera solidarietà se i rapporti Nord-Sud continuano a venir concepiti nel quadro della politica estera, in cui è inevitabile che prevalgano le leggi della ragion di Stato.

La costruzione della Casa comune europea aprirà una fase di cooperazione e di disarmo in tutto l'emisfero Nord, a condizione che i paesi dell'Europa occidentale sappiano unirsi in una vera Federazione europea, per aiutare i popoli dell'Est a consolidare i loro nuovi regimi democratici, dare uno sbocco europeo al problema dell'unità tedesca, e favorire la trasformazione dei blocchi militari della NATO e del Patto di Varsavia in semplici alleanze politiche.

In questo contesto, l'Europa potrà svolgere un ruolo importante nei confronti del Terzo mondo e, in particolare, verso l'Africa, con la quale ha assunto degli impegni importanti con la Convenzione di Lomé. E' nello stesso interesse del Nord trasformare gli attuali rapporti antagonisti con il Sud (indebitamento, prezzi delle materie prime, ruolo delle multinazionali, ecc.) in rapporti di cooperazione. Inoltre, i problemi drammatici dell'emigrazione internazionale e della riconversione ecologica dell'economia esigono delle soluzioni globali. Nella misura in cui si affermerà la politica del disarmo, diventerà sempre più difficile negare al Sud del mondo la solidarietà indispensabile per il suo sviluppo.

Ma occorre riconoscere che il rapporto tra disarmo e sviluppo non si realizzerà automaticamente. Il Piano Marshall per la ricostruzione dell'Europa si fondava su di uno stato di necessità transitorio (il confronto con Stalin in un'Europa dissanguata e lacerata). La politica attuale degli aiuti comunitari verso l'Europa dell'Est si fonda su di uno stato di necessità transitorio (evitare la balcanizzazione ed i disordini sociali nell'Est europeo). In entrambi i casi si trattava e si tratta di una politica

di aiuti per un periodo approssimativo di un lustro. Una politica di solidarietà del Nord verso il Sud si fonda, al contrario, sulla necessità di programmare lo sviluppo di lungo periodo dell'economia mondiale. Occorre rendere complementari i modelli di sviluppo dei paesi industrializzati con le esigenze del Terzo mondo. Non si tratta solo di una questione di aiuti finanziari. Evidentemente occorre che il Nord accetti una politica di austerità (che può essere attenuata dalle eventuali risorse liberate dal disarmo) per trasferire al Sud i capitali indispensabili agli investimenti di base. Ma occorre anche intraprendere una politica di riconversione produttiva del Nord, perché se tutti gli abitanti del pianeta adottassero lo stesso modello produttivo dei paesi industrializzati, lo sviluppo diventerebbe ben presto «insostenibile». Per queste ragioni, un Piano Marshall non basta. Esso appartiene ancora al mondo della politica estera. Bisogna cominciare a riconoscere che gli abitanti del Sud hanno il medesimo diritto alla solidarietà dei poveri che vivono nel Nord. Si tratta, più esattamente, di convincere tutti gli abitanti del pianeta che essi fanno parte di una medesima comunità di destino e che, in prospettiva, tutti dobbiamo diventare concittadini di una medesima Casa comune.

7. La solidarietà internazionale è impossibile senza la creazione di nuove istituzioni per la cooperazione tra Nord e Sud del mondo. Tutti i popoli devono partecipare alla elaborazione di un piano di sviluppo dell'economia mondiale. Una riforma democratica dell'ONU è ormai indispensabile.

E' nel quadro dell'ONU che il Terzo mondo, organizzato nel «Gruppo dei 77», ha potuto avviare la lotta per un nuovo ordine economico internazionale. Ma, nella fase della guerra fredda e dell'equilibrio bipolare, questa lotta non è riuscita a conseguire dei risultati significativi perché la corsa agli armamenti era considerata, non solo dalle superpotenze, molto più importante di un serio sforzo per lo sviluppo.

La situazione sta oggi mutando radicalmente. Nella misura in cui tutti i paesi del Nord accetteranno di lavorare insieme per costruire la Casa comune europea, si può prevedere una situazione in cui i popoli ed i governi accettino di accantonare gli odi ed i rancori del passato (come accade nella Comunità europea attuale in cui Francesi e Tedeschi si considerano tutti cittadini europei) per dar vita ad una seria riforma dell'ONU. La Casa comune europea non è che un programma politico transitorio. E' vero che l'Europa deve risolvere prima di tutto dei problemi «europei», connessi alla fine della seconda guerra mondiale

(come l'unità tedesca, il superamento dei blocchi militari, ecc.), ma il quadro nel quale occorre organizzare veramente la cooperazione pacifica per lo sviluppo è il mondo. Occorre riformare il FMI, il GATT, creare una Agenzia mondiale per l'ecologia, gestire le risorse naturali che l'ONU ha dichiarato «patrimonio comune del genere umano», ecc. Non è che nel quadro dell'ONU, e con l'attiva partecipazione di tutti i popoli, che è possibile realizzare una efficace riforma dell'ordine politico internazionale. Occorre istituire un governo mondiale.

E' necessario, tuttavia, osservare che non è sufficiente dare nuove risorse finanziarie all'ONU o creare nuove Agenzie internazionali. Se si vuole veramente far uscire l'ONU dalla condizione di impotenza in cui versa, e che l'ha ridotta al vuoto simbolo di un'unità mondiale inesistente, occorre cambiare radicalmente il sistema decisionale che allo stato attuale è del tutto antidemocratico. In nome del rispetto fittizio dell'egualianza tra Stati sovrani si applica il principio «one state, one vote», con il risultato che, poiché gli USA, la Cina, l'URSS, ecc. non vogliono giustamente contare come le Seychelles, il Togo, Haiti, ecc., l'Assemblea generale dell'ONU vota delle risoluzioni che nella stragrande maggioranza dei casi non vengono applicate, mentre le vere decisioni vengono prese al di fuori dell'ONU (nel G-7, nei Vertici delle superpotenze, ecc.).

8. La riforma democratica dell'ONU non può consistere che nell'applicazione del principio «one man, one vote». Un Parlamento mondiale democratico rappresenterebbe un punto di riferimento essenziale per diffondere e rafforzare la democrazia nel mondo intero.

Il primo passo verso la democrazia internazionale dovrebbe consistere nella creazione di un Parlamento mondiale (una seconda Camera dell'ONU) eletto direttamente in tutti i paesi che vorranno partecipare a questo grande processo di rinnovamento della politica internazionale. Questa Assemblea parlamentare riceverà come suo primo compito quello di elaborare una riforma radicale dell'ONU, per trasformarla in un vero governo democratico ed efficace, che sia cioè in grado di risolvere i problemi più drammatici dell'umanità.

Questa riforma, almeno nella sua fase iniziale, non realizzerà ancora la democrazia internazionale, perché solo nel lungo periodo si potranno superare gli ostacoli che impediscono ad ogni individuo e ad ogni popolo una piena partecipazione al governo della politica mondiale. Non bisogna nascondersi che vi saranno alcune forze (come il razzismo, il fondamentalismo islamico, ecc.) e alcuni Stati (tutte le dittature e i falsi governi

popolari) che si opporranno o non vorranno partecipare a questo processo di costruzione di una società democratica, multi-etnica e cosmopolitica. Ma sarà il carattere universale del progetto la sua maggiore forza di penetrazione in tutti gli angoli del mondo ed in tutti gli strati sociali. L'Europa moderna ha ormai fatto cadere le frontiere tra gli antichi Stati nazionali e tra i decrepiti imperi d'Oriente e d'Occidente. La riforma democratica dell'ONU metterebbe in moto un inarrestabile processo di superamento di tutte le frontiere — etniche, economiche e politiche — sino alla completa sconfitta di ogni forma di tirannia e di sfruttamento.

9. I paesi del Terzo mondo hanno un interesse specifico a condurre la lotta per la realizzazione della democrazia internazionale, perché la democrazia è il mezzo più efficace per affermare i diritti della parte più povera e più numerosa dell'umanità. Solo la partecipazione di tutti i popoli alla lotta per la democratizzazione dell'ONU può far nascere la coscienza di una comune cittadinanza mondiale.

Per essere efficace, questa riforma deve consentire di aumentare i poteri dell'ONU, ad esempio con il conferimento di risorse proprie (come è avvenuto per la Comunità europea) che potrebbero provenire da un'imposta mondiale (come un'imposta «ecologica» sui combustibili inquinanti). Il Parlamento mondiale dovrebbe anche regolamentare l'angoscioso problema dell'emigrazione Nord-Sud, controllare il processo di disarmo tra le superpotenze, limitare od abolire del tutto il commercio delle armi, elaborare un codice di «buona condotta» delle multinazionali, ecc. Questo tipo di decisioni non potrà essere preso senza dibattiti, e anche vivi contrasti, tra le popolazioni interessate. Il metodo democratico è dunque necessario. Esso è inoltre essenziale per consentire ai popoli del Terzo mondo di far valere gli interessi della maggioranza. La democrazia internazionale rappresenta dunque il presupposto di una effettiva redistribuzione delle risorse economiche su scala mondiale.

Infine, la riforma democratica dell'ONU può progressivamente far emergere la coscienza che l'avvenire dell'umanità è una responsabilità di tutti e che tutti possono contribuire al governo del mondo. I partiti politici democratici potranno e dovranno diventare i vettori della nuova politica cosmopolitica. E' così che può nascere il cittadino del mondo.

10. Tutte le forze favorevoli alla democrazia internazionale, in Europa, in Africa e nel mondo, devono organizzarsi per costringere i governi a

promuovere la riforma democratica dell'ONU.

L'esperienza europea ha mostrato che ogni passo in avanti verso l'unità europea (a partire dalla CECA di Jean Monnet) è stato il risultato dell'impulso continuo dei federalisti e dell'atteggiamento sempre più favorevole di tutte le forze politiche democratiche. I governi sono capaci, perché si tratta del loro preciso compito istituzionale, di concepire una cooperazione sempre più avanzata, quando si presenta la necessità di risolvere problemi comuni. Ma essi non sono mai disposti a rinunciare volontariamente alla minima parte dei loro poteri sovrani senza esservi obbligati sia dalle forze popolari, sia dalle sfide internazionali. Per questa ragione, tutti coloro che sono favorevoli sin da ora alla democrazia internazionale devono creare un movimento sovranazionale su scala mondiale, al fine di sostenere in tutti i paesi il progetto della riforma democratica dell'ONU. L'unità politica del mondo inizia con l'unità degli uomini che la vogliono. Bisogna lanciare ovunque un'efficace azione in favore della democrazia internazionale.

E' un compito difficile. Ma non vi è altra possibilità per risolvere i problemi vitali dello sviluppo del Terzo mondo, del disarmo e della salvaguardia ecologica del pianeta. Chi considera la democrazia internazionale come un'utopia, dovrebbe avere il coraggio di confessare apertamente che preferisce un mondo governato dall'equilibrio delle grandi potenze, dalla forza delle armi, dall'imperialismo, dal fanatismo religioso e dal razzismo. Chi vuole cambiare il mondo, deve puntare sulla forza della democrazia.

Guido Montani

DICHIARAZIONE DEI FEDERALISTI EUROPEI E DEI FEDERALISTI AFRICANI IN VISTA DI UN'AZIONE COMUNE PER LA DEMOCRAZIA INTERNAZIONALE

Dopo gli avvenimenti dell'89, che hanno visto l'avvio del processo di democratizzazione nei paesi dell'Est europeo, il consolidamento della distensione tra le due superpotenze e il rilancio del processo di unificazione politica dell'Europa, sembra ormai aperta una fase del tutto nuova della politica internazionale. La guerra fredda è finita. Cadono le antiche frontiere. Si allarga l'area della democrazia e della cooperazione interna-

zionale.

Solo il risveglio dei nazionalismi e di ataviche rivalità etniche potrebbero ostacolare la costruzione di una nuova Europa, aperta alla collaborazione con Stati Uniti ed Unione Sovietica in una Casa comune, in cui realizzare un'efficace cooperazione per il disarmo e lo sviluppo di tutto l'emisfero nord del mondo.

Da questa prospettiva non deve, tuttavia, venire escluso il Terzo mondo. E' inevitabile che l'Europa si preoccupi di risolvere prima di tutto i problemi «europei», cioè la costruzione della Federazione europea, il completamento dell'unità tedesca e lo sviluppo della collaborazione tra Europa occidentale ed orientale. Ma non è possibile accantonare dall'orizzonte politico alcuni problemi drammatici, come l'emigrazione internazionale e l'ecologia, per la cui soluzione sono necessari il rilancio del dialogo Nord-Sud e l'accelerazione del processo di disarmo. La forza dell'Europa risiede nella sua capacità di cooperare pacificamente con tutti i popoli confinanti, in particolare con quelli dell'area mediterranea e dell'Africa, con cui la Comunità ha stipulato particolari accordi.

La cooperazione euro-africana nella sua forma attuale ha mostrato la sua inefficacia. I risultati sono ben al di sotto delle aspettative. L'Africa non è capace di svilupparsi e rischia una marginalizzazione crescente. Questa situazione è causata in gran parte da quei sistemi politici africani in cui manca ogni libertà democratica.

Per queste ragioni, i federalisti europei ed africani chiedono:

che la Comunità europea riconsideri i fondamenti della sua cooperazione con l'Africa al fine di favorire un nuovo quadro politico ed istituzionale in cui gli accordi di cooperazione, in particolare la Convenzione di Lomé, potranno acquisire maggiore efficacia. Gli aiuti dovranno pertanto essere sufficienti a permettere la realizzazione di infrastrutture pubbliche tali da consentire all'economia africana uno sviluppo economico autonomo. La riforma della Convenzione di Lomé deve venir elaborata di comune accordo tra la Comunità europea e un organismo africano che si assuma l'incarico di realizzare nel più breve tempo una Federazione africana, fondata sulle libertà democratiche e il rispetto dei diritti dell'uomo;

che l'OUA, in collaborazione con tutte le forze rappresentative della società africana, elabori un progetto per la sua riforma democratica, perché lo sviluppo economico dell'Africa è impossibile senza un'attiva partecipazione di tutte le componenti — etniche, politiche, sociali e culturali — del popolo africano e senza la prospettiva dell'unificazione economica e politica del continente;

che l'ONU — sorta nell'immediato dopoguerra per risolvere alcuni limitati problemi mondiali mediante un'assemblea diplomatica permanente ed ormai inadeguata nei confronti dei drammatici problemi contemporanei — metta allo studio una riforma per consentire il suo rafforzamento grazie alla attiva partecipazione di tutti i popoli al governo della politica internazionale. Nella nuova era della politica mondiale, in cui anche il comunismo sta cercando faticosamente di democratizzarsi, la sola via percorribile per promuovere la legittimazione democratica dell'ONU non può consistere che nell'elezione diretta di un Parlamento mondiale, a cui progressivamente partecipino tutti i popoli che rifiutano la violenza come strumento della politica internazionale. Il mondo è ormai una comunità di destino. Solo con la democrazia internazionale e un governo mondiale democratico sarà possibile realizzare il disarmo universale, la pace, la giustizia internazionale e la salvaguardia ecologica del pianeta.

I federalisti europei ed africani:

ricordano le particolari responsabilità che l'Europa del passato, divisa in Stati nazionali sovrani in perpetua lotta tra di loro, ha avuto nella diffusione del colonialismo e del nazionalismo nel mondo intero. Fanno dunque appello a tutte le forze democratiche europee, in questo momento drammatico in cui è possibile prendere, per il bene o per il male, decisioni definitive circa il nuovo ordine europeo, perché non tralascino alcuna iniziativa che possa favorire la costruzione degli Stati Uniti d'Europa e, in particolare, chiedono che il Parlamento europeo, in accordo con i Parlamenti nazionali riuniti nelle Assise, aggiorni senza ulteriori indugi il Progetto Spinelli del 1984 al fine di giungere alle ratifiche nazionali previste per il 1992 con un progetto di federazione, in cui il Parlamento europeo abbia il potere di controllare l'esecutivo;

si impegnano a promuovere un'efficace azione a sostegno della democrazia internazionale all'interno delle rispettive organizzazioni — la *World Association for World Federation*, il Movimento federalista africano, il Movimento federalista europeo, l'Unione europea dei federalisti — e nei confronti di tutte le associazioni e di tutte le forze politiche potenzialmente favorevoli all'unificazione politica del genere umano. L'obiettivo è quello di promuovere un movimento internazionale di opinione pubblica che faccia progressivamente cadere tutti gli ostacoli che ancora tengono in vita le frontiere economiche, politiche e culturali tra i popoli del pianeta.

Il federalismo nella storia del pensiero

LEWIS MUMFORD

*Lewis Mumford, nato nel 1895 a New York e morto nel gennaio del 1990 all'età di 94 anni, è universalmente conosciuto soprattutto per le sue opere sulla storia della città e, più in generale, sullo sviluppo del fenomeno urbano. La sua fama internazionale cominciò ad affermarsi dopo la pubblicazione di *The Culture of Cities*, avvenuta nel 1938. Ma alcune delle sue intuizioni, oggi generalmente condivise, e la sua pervicacia nel non scendere a compromessi con il conformismo gli posero a suo tempo non pochi problemi.*

*Il commento contenuto in una delle numerose lettere scambiate con l'urbanista londinese Frederic J. Osborne dà un'idea più definita della consistenza, anche finanziaria, del successo di Mumford fino agli anni Cinquanta: «Se potrò venire in Europa la primavera prossima, come voglio e spero, dipende, per dirlo brutalmente, dal successo che avrà *The Conduct of Life*; cosa di cui non ho alcuna idea. Se avessi fiducia nelle proiezioni statistiche, potrei dire che, poiché *Technics and Civilization* (1934) ha venduto 5000 copie il primo anno, *The Culture of Cities* (1938) 7500 e *The Condition of Man* (1944) 11000, *The Conduct of Life* dovrebbe venderne circa 12500. In tal caso, nonostante abbia dovuto versare un anticipo di 4000 dollari, dovrei poter venire!» (1).*

*Per quanto riguarda le difficoltà politiche, quando nel '39, con *Men Must Act*, esortò gli Americani ad agire tempestivamente per prevenire il dilagare del fascismo e del nazionalismo europeo, fu pubblicamente accusato di essere un guerrafondaio e di essere un fautore del fascismo all'americana. Ma Mumford non rinunciò alle sue convinzioni e, insieme a Borgese, nel 1940 sottoscrisse una «Dichiarazione sulla Democrazia Mondiale», nella quale condannava il fascismo e le esitazioni americane ad intervenire contro la Germania. Insieme a Borgese sviluppò una serie di iniziative nei confronti dei membri del Congresso e del Presidente*

degli Stati Uniti. Un esempio di queste iniziative è il telegramma inviato nel giugno 1940 a Roosevelt in cui tra l'altro si diceva: «Il paese conta sulla vostra leadership. Dalla vostra abilità e volontà di esercitare questa leadership nelle prossime settimane dipenderà se verrete giudicato dalla storia come il Buchanan o il Lincoln di questa guerra civile mondiale» (2). A partire dal 1946 incominciò ad impegnarsi nelle campagne antinucleari e a favore della creazione di un governo mondiale, mentre gli anni Cinquanta lo videro feroce critico del maccartismo, del montante nazionalismo americano e del velleitario nazionalismo europeo. A partire dal 1952, a causa delle sue attività pacifiste, fu accusato di essere un comunista e fu sottoposto alla sorveglianza dell'FBI. Ma anche in quella circostanza non rinunciò alle sue idee. In un'altra lettera degli anni Cinquanta all'amico Osborne, Mumford spiega che «se in questo momento fossi uno statista britannico, profunderei ogni sforzo per creare un'Europa unita e, una volta realizzata in una forma ancora incompleta ma già attiva, chiarirei che la presenza di truppe ed installazioni americane in Gran Bretagna è indesiderabile» (3).

*L'insofferenza nei confronti dei miti dominanti della sua epoca — la nazione, il denaro, le macchine — ha origine, come egli stesso afferma in alcuni scritti autobiografici raccolti in *The Human Prospect* (1956), da un duplice contatto con la cultura europea.*

*Il primo contatto risale a quando, allievo quindicenne del collegio Stuyvesant, viene a conoscenza, frequentando corsi tenuti da insegnanti tedeschi, polacchi e russi, delle nuove teorie nel campo scientifico (soprattutto la teoria della relatività) e tecnologico e della cultura socialista. Se non fosse stato per quegli insegnanti europei, commenta Mumford, «sarei vissuto e morto nell'alto West Side senza rendermi conto del fatto che né il partito democratico, né quello repubblicano avevano mai riconosciuto la lotta di classe». Un incontro questo che più tardi lo porta a prendere seriamente in considerazione il marxismo, fino a tentare di definire, agli inizi degli anni Trenta (*Technics and Civilization*), una sorta di teoria post-Marxiana, che recepisce il metodo del piano e il modello federale per affrontare i problemi posti dall'internazionalizzazione del modo di produrre.*

*Il secondo contatto con la cultura europea avviene invece attraverso il biologo ed urbanista scozzese Patrick Geddes e in particolare con la maggiore opera di quest'ultimo, *Cities in Evolution*, pubblicata per la prima volta nel 1915. Patrick Geddes fu tra i primi a studiare il fenomeno dell'addensamento urbano in determinati punti del territorio, che descrisse coniando il termine conurbation. Egli introdusse Mumford nelle*

problematiche dell'evoluzione della civiltà urbana e dell'evoluzione della dimensione dello Stato, a partire dalla città-Stato. La sua influenza su Mumford fu tale che quest'ultimo, a testimonianza della stima nei confronti del «maestro», battezzò il suo primogenito, caduto diciannovenne in Italia durante la seconda guerra mondiale, Geddes. Ecco come Mumford sintetizza il suo rapporto con Patrick Geddes: «Il mio rapporto con il vecchio Geddes non è mai stato intimo, lui era troppo vecchio ed io ero troppo giovane perché ci potesse essere, fino alla sua morte, una reale collaborazione su di un piano di parità fra me e quel vecchio toro del branco. Ma egli indirizzò la mia mente verso fruttuose mete e mi preparò a colmare il fossato fra città e campagna» (4).

Nel tentativo di continuare ed approfondire l'opera di Geddes, Mumford maturò la consapevolezza dell'importanza di studiare il fenomeno urbano in relazione non solo all'evoluzione tecnologica — il tema fondamentale di *Technics and Civilization*, che vuole essere una prosecuzione del lavoro iniziato da Geddes — ma anche e soprattutto alle istituzioni. Ed è proprio in relazione a questo specifico aspetto che il contributo di Mumford è significativo da un punto di vista federalista, sia per quanto riguarda il problema dell'articolazione del governo federale a partire dalla città — atteggiamento questo che lo pose in netto contrasto con i grandi urbanisti del nostro secolo, in particolare *Le Corbusier* —, sia per quanto riguarda la prospettiva del governo mondiale, prospettiva che, dopo un primo giudizio entusiastico, lo pose sempre più in conflitto con un'altra grande innovatrice del pensiero urbanistico del nostro secolo, *Jane Jacobs*. Al di là dei diversi giudizi sulle caratteristiche e sulle funzioni della città, è la diversa prospettiva cosmopolitica e mondialista che chiarisce il dissidio ideologico fra Mumford e la Jacobs la quale, ancora nel 1984, in *Cities and the Wealth of Nations* scriveva: «Dobbiamo ringraziare il cielo per il fatto che un governo mondiale ed una moneta mondiale sono ancora solo dei sogni». Per contro Mumford vedeva nella prospettiva di democratizzazione internazionale la sola possibilità di salvezza della civiltà e non esitò per esempio ad attaccare pubblicamente politici ed architetti che non si rendevano conto del destino democratico dell'ONU, come emerge, secondo Mumford, dalla natura della sede del Segretariato delle Nazioni Unite: «In rapporto con la sede dell'Assemblea il predominio schiacciante del Segretariato è ridicolo — a meno che gli architetti non intendessero rappresentare cinicamente il fatto che la rivoluzione dei tecnici aveva già avuto luogo e che le decisioni effettive vengono prese dai burocrati... Per farla breve... il Segretariato avrebbe dovuto essere

progettato su scala umana, subordinato nella sua ubicazione e progettazione alla sede dell'Assemblea... Il Palazzo del Segretariato... benché tecnicamente nuovo, è architettonicamente e umanamente antiquato» (*Art and Technics*, 1952).

Volendo riassumere l'idea mumfordiana della città, si potrebbe dire che questa contiene, in quanto cellula fondamentale di ogni struttura istituzionale in cui si è organizzata l'umanità, il germe del cosmopolitismo e del governo mondiale. Secondo Mumford infatti la funzione prima della città è di trasformare il potere in forma, l'energia in cultura, la materia morta in simboli viventi d'arte, la riproduzione biologica in creatività sociale. E queste funzioni positive non possono essere svolte senza creare nuovi assetti istituzionali, capaci di controllare le immense energie a disposizione dell'uomo moderno. «Ciò che dobbiamo concepire e sviluppare è un sistema federativo di governo che dovrà basarsi su una integrazione progressiva tra regione e regione, tra provincia e provincia, tra continente e continente: ogni parte abbastanza sciolta e flessibile per riadattarsi ai cambiamenti continuativi nella vita locale e super regionale» (*The Culture of Cities*). La definizione del quadro politico-istituzionale nell'ambito del quale si è sviluppato e si sviluppa il fenomeno urbano è la chiave di lettura della storia proposta da Mumford. Commentando l'incapacità delle città italiane e tedesche nel quindicesimo secolo di unirsi saldamente per salvaguardare allo stesso tempo l'indipendenza e il coordinamento, Mumford spiega come «la debolezza di queste confederazioni, come di quelle delle città greche, servì da monito agli acuti pensatori dei *Federalist Papers*» (*The City in History*) e come, a seguito dell'incapacità delle città europee più fiorenti di prendere l'iniziativa di creare unioni di tipo federale, le diverse unificazioni si accompagnarono ad una inevitabile perdita di potere, libertà ed autonomia delle città in generale. Solo la Svizzera e l'Olanda tentarono, con qualche successo, di risolvere il problema dell'unificazione senza danneggiare l'autonomia dei centri urbani. Ma questi Stati erano troppo marginali per poter invertire la tendenza alla concentrazione del potere già in atto in Spagna, Francia e Inghilterra. E' quindi allo «sfacelo e alla fossilizzazione» delle realtà urbane italiane e tedesche del Cinquecento che va attribuita gran parte della responsabilità di non aver saputo opporre nessun modello politico alternativo all'organizzazione accentrata degli Stati del continente europeo. E così prosegue poco più avanti nello stesso capitolo di *The City in History*: «Noi che viviamo in un mondo ancora minato da un'analogia pazzia, che si estende ora all'intero pianeta e non soltanto al continente europeo, possiamo capire senza

alcun senso di ironica superiorità, questa impasse fatale. Le corporazioni medievali cercarono invano di risolvere entro le mura problemi che potevano essere affrontati soltanto abbattendo le mura e fondendo i diversi poteri e le diverse sovranità in una unità più vasta... Precorritrice di tanti tratti politici dello Stato sovrano nazionale, la città medievale gli trasmise anche i suoi limiti, enormemente ingigantiti. E lo Stato a sua volta, soppiantando la città e rifiutandosi di far uso delle sue funzioni, contribuì a indebolire e a degradare la vita municipale».

Per quanto riguarda la prospettiva del governo mondiale, sin dalle sue prime opere la mondializzazione del processo di civilizzazione e delle istituzioni è sempre presente in Mumford che, in *Technics and Civilization* del '34 (ma questo libro era già stato abbozzato in due progetti precedenti, nel 1930 e nel 1932), affrontando il problema di una più razionale gestione delle risorse agricole planetarie, il cui sfruttamento sconsigliato avrebbe portato, secondo lui, a squilibri territoriali insostenibili, afferma: «L'appropriazione privata e lo sfruttamento del territorio deve essere considerata come una fase transitoria, tipica del capitalismo, tra un'agricoltura locale fondata sulle tradizioni, basata sui bisogni di piccole comunità locali e un'agricoltura mondiale razionale, basata sulla messa in comune delle risorse dell'intero pianeta, considerato come una federazione di regioni fra loro bilanciate».

All'indomani della fine della seconda guerra mondiale, queste prime intuizioni lo portano ad abbracciare senza esitazioni la causa della battaglia a favore della creazione di un governo mondiale, e a porsi il problema (come testimonia il suo scritto, pubblicato per la prima volta in *Air Affairs* del luglio del 1948, che qui ripubblichiamo in parte dal libro *In the Name of Sanity*, apparso nel 1954), di come trasformare il confronto russo-americano in una politica di cooperazione, indispensabile, come mostrano anche gli avvenimenti di questa seconda metà degli anni Ottanta, per avviare una nuova fase dei rapporti internazionali. Il suo crescente impegno su questo fronte, tradottosi in numerosi articoli — Mumford aveva incominciato la sua carriera giornalistica all'età di quattordici anni — ed interventi pubblici, è ancora testimoniato dal suo carteggio con Osborne, scettico nei confronti della prospettiva del governo mondiale, al quale così scriveva nel 1947 nel tentativo di convincerlo: «Ciò che dici a proposito dell'impossibilità pratica del governo mondiale è vero, e in tempi normali dovrei piegarmi umilmente al tuo giudizio. Ma nell'attuale situazione mi viene in mente l'avviso che qualcuno ha visto in un quartier generale militare: le cose difficili le facciamo subito, per quelle impossibili abbiamo bisogno di un po' più di

tempo. Convengo che il governo mondiale richiederà un po' più di tempo, ma la natura della crisi attuale è tale, rispetto ai poteri di distruzione di cui disponiamo, che se non compiamo immediatamente alcun significativo passo verso il governo mondiale, se noi continuiamo le attuali manovre per guadagnare qualche posizione o vantaggio militare — e quando dico 'noi' voglio dire in particolare il mio paese e la Russia — i risultati saranno di gran lunga più disastrosi della peggior situazione che un governo mondiale nato prematuramente potrebbe creare. Confesso di non sapere bene come farlo capire ai Russi, e ancora meno come suscitare una qualche pressione interna nei confronti del governo russo. Ma penso che i miei stessi compatrioti, non essendo riusciti a smantellare i sospetti russi e continuando ad usare simboli sbagliati — come l'esquale di Wall Street, Baruch — hanno innalzato ostacoli che potevano essere evitati e hanno creato una situazione più difficile. La nostra più grande debolezza, che è una debolezza universale, è il fallimento nel riuscire a capire che stiamo fronteggiando una situazione senza precedenti, e perciò priva di qualsiasi esempio storico che ci possa guidare, e che dobbiamo attaccare con una vigilanza così continua che neppure una guerra solitamente richiede. Noi siamo ancora addormentati...»(5). Il riferimento poco generoso nei confronti di Baruch — che qualche mese prima, durante le trattative con la delegazione sovietica guidata da Gromyko, era stato attaccato sulla stampa da esponenti dell'Amministrazione USA, provocando una crisi che portò quasi alle dimissioni della delegazione americana —, mentre da un lato mostra la assoluta impermeabilità di Mumford al principio «right or wrong my country», dall'altro testimonia l'amarezza di chi ha visto sfumare la prima grande occasione che si era presentata per porre le basi di un governo mondiale parziale. Un'amarezza alla quale fece però subito seguito la volontà di agire e di influenzare i potenti, come testimonia appunto il brano che qui pubblichiamo. Volontà che, nonostante la vecchiaia e la salute malferma, sorresse Mumford fino alla fine e che traspare nel suo continuo rifiuto del disimpegno, impossibile, come ebbe spesso a dire, «fino a quando il mondo non sarà in una situazione più promettente».

NOTE

(1) Michael Hughes (a cura di), *The letters of Lewis Mumford and Frederic J. Osborne, a Transatlantic Dialogue, 1938-1970*, Bath, Adams & Dart, 1971 (lettera del 12 giugno 1951).

2) Donald L. Miller (a cura di), *Lewis Mumford, a Life*, New York, Weidenfeld &

Nicolson, 1989, p. 405.

3) *The Letters of Lewis Mumford*, cit. (lettera del 26 novembre 1956).

4) *Ibidem* (lettera del 29 agosto 1944).

5) *Ibidem* (lettera del 6 marzo 1947).

* * *

MIRACOLO O CATASTROFE *

[...] *Se continueremo ad affidarci esclusivamente a misure negative, ci avvieremo direttamente verso la guerra, lo sterminio e la totale disintegrazione della civiltà moderna.* Il fatto è che sia la Russia che gli Stati Uniti hanno travisato quelli che sono i loro interessi nazionali e hanno agito come se l'una o l'altra dovesse assolutamente prevalere. L'una e l'altra hanno avuto torto. Non esiste via d'uscita dall'attuale situazione che non richieda sacrifici penosi tanto da noi che dai Russi; poiché se non riusciremo ad escogitare un sistema onorevole per incontrarci a mezza via, non potremo continuare a vivere sullo stesso pianeta. Se dobbiamo convivere su un comune terreno politico, la Russia dovrà rinunciare ai suoi metodi fascisti, poiché essi sono ostili a tutte le forze che promuovono e sviluppano la vita umana. A nostra volta dovremo rinunciare non alle istituzioni della democrazia, ma all'idea che mammona e la macchina sono l'essenza e il fine dell'umana esistenza. Così l'altra domanda da porsi è questa: su quale base, prima che sia troppo tardi, i governi di ambedue gli Stati possono sottrarsi alla fatalità suicida che hanno finora seguito? Nazioni che sono in possesso di strumenti di sterminio non hanno altra alternativa che realizzare un mondo aperto — il mondo simbolizzato dall'età del volo — o perire in un mondo chiuso.

Tenendo presenti questi fatti, suggerisco una serie di proposte come base per una discussione immediata e una rapida azione. La premessa fondamentale di queste proposte è che, senza alcuna riserva, esse devono avere un significato ed offrire motivi di speranza sia al popolo russo e ai paesi dominati dai comunisti sia al popolo degli Stati Uniti e ai loro alleati. Il programma che presento è soprattutto un insieme di suggerimenti

* Brano tratto da *In nome della ragione* (edizione italiana di *In the Name of Sanity*, New York, Harcourt Brace, 1954), pubblicato per la prima volta in Italia nel 1959 da Edizioni Comunità e, successivamente, nel 1966 e nel 1980 da Etas Libri.

menti distinti, avanzati da individui e gruppi diversi, che fino ad ora non erano stati collegati e integrati. Se per brevità ordino la successione delle operazioni e delle proposte in una serie di concise proposizioni non è perché io creda che, una volta iniziata attivamente la discussione, non si possano avanzare altri più efficaci suggerimenti, ma soltanto perché credo che i fatti in sé devono essere persuasivi. Se non lo sono, non ci sarà eloquenza o grazia o modestia da parte mia che possa convincere.

In circostanze normali i primi passi, che noi dovremmo compiere prima che il clima di ostilità si arroventi ulteriormente, comporterebbero gravi rischi. Finché persisteremo in una politica negativa, né le Forze Armate né il Dipartimento di Stato potranno sanzionarli: nel momento in cui scrivo, il nostro governo sembra persino riluttante a garantire un eventuale aiuto militare contro un'invasione russa. Ma il rischio sarà ridotto quasi a zero, se alla nostra nota di protesta faremo immediatamente seguire un onesto piano di conciliazione. Antecedentemente a questa prima proposta, al fine di non lasciare alcun dubbio all'Unione Sovietica sulle conseguenze delle sue azioni, dovremmo rivolgere al governo sovietico attraverso il nostro Presidente il seguente discorso.

«Gli Stati Uniti e la Russia sono già in stato di guerra: lo sappiamo quanto voi. Noi non proponiamo di differire il momento in cui affrontare le questioni ultime con ulteriori temporeggiamenti, ritrattazioni e soluzioni transitorie; ciò non farebbe che aggravare la resa finale dei conti. Sebbene voi fino ad ora siate risultati vincitori nelle mosse iniziali di questa guerra, non ammettiamo neppure per un momento la possibilità della vostra vittoria. Ma sappiamo che se la guerra fredda si trasformasse in guerra aperta, i nostri due paesi andrebbero incontro a sconfitte e disastri irreparabili. Mentre vi avvertiamo che il vostro prossimo passo inteso a soggiogare, direttamente o indirettamente, con mezzi politici o militari, qualsiasi altra nazione in Europa o in Asia, sarà da noi considerato come un aperto atto di guerra, vi preghiamo di soffermarvi a meditarne le conseguenze. C'è un interesse egoistico nella nostra richiesta di fermarvi a tempo, perché sappiamo che la guerra causerebbe, insieme alla vostra, anche la nostra rovina. Fiduciosi nelle nostre forze, decisi a compiere tutto quanto è in nostro potere per scongiurare la catastrofe finale, ci rivolgiamo a voi con una serie di proposte per il bene comune».

Prima proposta. Concludiamo un armistizio mondiale della durata di un solo anno. In questo anno asteniamoci da ogni parola, da ogni gesto, da ogni iniziativa che possa provocare ostilità o stato di belligeranza. Le nostre armate rimangano dove sono o si ritirino nei loro territori. Nelle

lotte sindacali americane abbiamo imparato il valore di un «periodo di distensione». Finché ci minacceremo l'un l'altro tra fragore di armi, nessuno di noi riuscirà ad udire le parole dell'altro, né si troverà nella disposizione d'animo di ascoltarle. Questo armistizio creerà un'ulteriore salvaguardia contro qualsiasi «incidente» che potrebbe provocare una cieca rappresaglia, così come l'affondamento dell'incrociatore Maine nelle acque dell'Avana fu la causa della guerra ispano-americana. Soprattutto lo scopo di questo armistizio sarebbe quello di creare un'atmosfera di serenità, di equilibrio, e di buona volontà: un'atmosfera quale non è più esistita tra le nazioni occidentali e la Russia dalla nascita dell'Unione Sovietica. Sugeriamo come limite di tempo un anno per assicurare che entrambe le parti dirigeranno tutti i loro sforzi verso il raggiungimento della meta comune di sicurezza e di pace, senza dar luogo al sospetto che un'ulteriore tregua possa significare, per l'altra parte, nuovi vantaggi militari.

Facciamo seguire a questa perorazione in favore di un armistizio una *seconda proposta*, che vale pure come preparativo. Non crediamo che un incontro diretto tra i nostri rappresentanti avrà successo, finché essi manifesteranno in tali colloqui le convinzioni, gli atteggiamenti e le idee fisse che hanno caratterizzato tutte le altre conferenze. Crediamo sia possibile sbloccare la rigidità di tali atteggiamenti — anche se non senza rischi per le rispettive ideologie — dimostrando che né il totalitarismo, né la democrazia, né il comunismo, né la libera iniziativa, possono sperare di sopravvivere a una guerra di sterminio. A meno che si sia accecati dall'odio per l'umanità, come Hitler e i suoi seguaci, la considerazione di questo fatto dovrebbe indurci a una tregua.

E' possibile, crediamo, dimostrare questa tesi. A tal fine suggeriamo che vi uniate a noi nel rivolgere alle Nazioni Unite l'invito a partecipare a una onesta, imparziale inchiesta sulla natura della «guerra totale» che gli uni e gli altri siamo andati preparando. Il nostro scopo è di giungere a una obiettiva valutazione delle sicure conseguenze che essa avrà per i nostri due paesi e per l'umanità intera. Fino ad ora si sono usati tutti i mezzi della scienza per creare nuove forme di distruzione, senza che si sia compiuto il minimo sforzo per applicare una prognosi scientifica ai risultati. Crediamo che soltanto la verità, tutta la verità e niente altro che la verità possa salvarci dalle mostruose forze che abbiamo scatenato.

Una volta che la lotta tra i nostri due paesi si intensifichi, ricorremo ambedue allo sterminio di massa sulla più vasta scala. Lo dubitate? Siamo in grado di sapere di quali mezzi farete uso: *conosciamo* le nostre possibilità. Non ci si può difendere dal genocidio servendosi del geni-

cio stesso: la sola forma di sicurezza possibile è la conquista e l'occupazione totale della nazione che lo pratica; e per realizzare questo fine sia nel nostro caso sia nel vostro è necessario assicurarsi l'alleanza attiva di ogni altra grande potenza del mondo. In una battaglia limitata ai nostri due paesi giungeremo alla distruzione e allo sterminio totali senza avvicinarci di un passo alla meta.

Per quel che riguarda i mezzi di sterminio di massa a disposizione degli Americani, vi risparmieremo la fatica di fare delle supposizioni: proponiamo cioè di tenere una conferenza mondiale per abolire tutte le restrizioni suggerite dalla cosiddetta sicurezza militare al fine di rendere noto il numero reale delle bombe atomiche di cui disponiamo, e la loro micidialità in rapporto a quelle che sganciammo sul Giappone, e la nostra capacità produttiva di tutti gli altri mezzi di sterminio. Renderemo di pubblica conoscenza i mezzi in nostro possesso per avvelenare l'aria, l'acqua e la terra in misura tale da causare infine la distruzione della vita umana in ogni sua forma. Potete controllare la veracità delle nostre conclusioni rivolgendovi ai vostri stessi scienziati e ai loro colleghi di altre nazioni. Poiché questa conferenza deve rivelare i dati in base ai quali si devono trarre delle conclusioni razionali sulla salvezza e il benessere dell'umanità, proponiamo che essa prenda la forma di un congresso mondiale di scienziati, più specificamente di fisici nucleari, chimici, batteriologi, studiosi di genetica, ecologi, persone tutte le cui conclusioni, se avessero un carattere di unanimità, avrebbero un'autorità decisiva. Giorno per giorno, essi rivelerebbero i fatti essenziali, li interpreterebbero e li valuterebbero. L'umanità darebbe loro ascolto.

Attualmente tutte queste cognizioni sono frazionate, segrete, inviolabili, remote, esposte solo a una considerazione puramente casuale da parte del pubblico: di conseguenza ogni azione che ci prepariamo a compiere è, anche per i nostri più alti funzionari governativi, un salto nel buio. Noi proponiamo di fornire i dati necessari — nella speranza che tutte le altre nazioni seguano il nostro esempio — perché gli scienziati interessati possano valutare quantitativamente la micidialità delle armi in nostro possesso; e insieme la misura del pericolo sempre maggiore con il passare del tempo. Siamo fiduciosi che, una volta infranta la legge del segreto, nello spazio di due mesi si potranno raccogliere e soppesare i fatti e poi trarre le inevitabili conclusioni. Tale periodo, perciò, sarebbe più che un periodo di «distensione», durante il quale si placerebbero le delusioni e gli sdegni e si stabilirebbero l'autocontrollo e il rispetto reciproco. Nelle altre nazioni del mondo e qui in America, si dovrebbe dedicare tale periodo alla realizzazione di un profondo mutamento

morale: una trasformazione totale come quella che si verificò ai tempi memorabili della rivoluzione francese, quando gli Stati feudali della Francia, volontariamente e quasi da un giorno all'altro, rinunciarono a tutti i loro antichi privilegi feudali.

Ammettiamo che le difficoltà sono grandi: i nostri due paesi devono mutare il loro atteggiamento mentale; e ciò sarà compito più difficile per voi che per noi, poiché durante l'ultimo decennio i popoli dell'Inghilterra e degli Stati Uniti sono giunti a comprendere l'idea della interdipendenza dell'umanità: isolazionisti convinti come il nostro senatore Vandenberg sono divenuti i più accesi sostenitori della cooperazione mondiale. Abbiamo intenzione di compiere ulteriori passi per facilitare il mutamento della vostra politica. Ma per attuare tale trasformazione è essenziale che i vostri e i nostri rappresentanti politici seguano giorno per giorno questo congresso di scienziati e che un resoconto quotidiano di tutti i progressi sia messo a disposizione del pubblico nel vostro e nel nostro paese. Questo sarà il giorno del giudizio per tutti noi: forse il Giudizio finale sulla nostra civiltà.

Quali potrebbero essere le conclusioni di una tale conferenza? Un Americano è forse in grado di prevederlo con maggiore facilità di un Russo della sua stessa condizione; perché queste conclusioni sono già state tratte per noi da uomini non privi di sagacia militare, di virile fiducia in sé e di spirito patriottico. I generali MacArthur e Arnold hanno affermato che *non vi sarà un vincitore nella terza guerra mondiale*. Il loro giudizio di soldati è confermato da un cumulo schiacciante di prove scientifiche. Noi confidiamo che, una volta esposte chiaramente, tali prove riescano a determinare un mutamento nel cuore e nella mente di governanti e popoli, una trasformazione capace di sradicarli dalle loro idee fisse, di attenuare la loro ostilità e di stimolare processi di cooperazione. Se non si verificasse questo mutamento, le proposte successive incontrerebbero ostacoli insormontabili. Se si manifestasse almeno un mutamento relativo, potremo procedere alla discussione delle questioni più gravi.

Soltanto con un tale inizio possiamo sperare di adottare con successo misure più concrete. Dobbiamo ammettere, come base per una possibile riuscita delle trattative, che i governanti russi, se pure avranno serie difficoltà a rinunciare ai loro presupposti dogmatici e ai loro pregiudizi, sono capaci quanto noi di agire basandosi su oneste informazioni, quando si siano resi conto che ogni altra porta, in grado di conservare loro il potere senza richiedere una stretta collaborazione con le nazioni democratiche, sia chiusa. La conferenza, che valuterà le possibilità di genocidio, in

realtà chiuderà tutte le porte fuorché una: quella che conduce al governo mondiale.

La *terza proposta*, allora, è che la Russia sovietica e gli Stati Uniti prendano l'iniziativa di trasformare l'astratto modello delle Nazioni Unite, che è solo un nome per mascherare una debole confederazione di Stati sovrani indipendenti, in un organismo efficacemente funzionante: un sistema completo di governo mondiale. Perché si possa realizzare questo progetto, ogni nazione dovrà rinunciare a parte della sua sovranità ed iniziativa in tutte le questioni di interesse comune per il resto dell'umanità: in particolare cedere il controllo sugli ordigni bellici a una autorità governativa centrale in grado di instaurare la giustizia e di mantenere effettivamente la pace. Senza questa clausola per salvaguardare le minoranze, suddividere gli obblighi, far tacere le lamentele, non varrà l'abolizione delle armi e non sarà possibile una pace durevole. Qualunque illusione si sia nutrita fino ad ora, lungo la via della cooperazione mondiale non ci si può fermare a mezza strada in condizioni di sicurezza: non possiamo attribuire gradualmente dei poteri a degli organismi originalmente concepiti per rimanere inattivi e privi di autorità. Oggi è una questione di tutto o nulla. A meno che istituimo un governo mondiale capace di creare un *Mondo aperto*, di permettere una ancora maggiore libertà di movimento di uomini, merci e idee attraverso i confini nazionali, non possiamo neppure creare un organo di controllo abbastanza vasto da garantirci contro forme segrete di riarmo e di genocidio. Tutti i cittadini di una nazione devono essere di diritto cittadini del mondo, e pur conservando sentimenti patriottici e sociali e un senso di lealtà al proprio paese, devono all'umanità il più alto dovere di fedeltà.

Compirà questo gigantesco passo la Russia sovietica che ora si oppone con ostilità a forme di cooperazione di tipo sperimentale, rifiutandosi persino di entrare a far parte dell'Unesco? Prima della conferenza sui mezzi di distruzione tutte le probabilità sarebbero contrarie. Ma una volta che la Russia sovietica avesse acconsentito a concludere l'armistizio e avesse accuratamente calcolato i risultati ultimi dello sterminio di massa, se la guerra fredda si trasformasse in guerra dichiarata, la situazione sarebbe assai più favorevole a un riordinamento decisivo della politica russa, anche se ciò porterebbe a un mutamento di governo. Per facilitare questo riorientamento, gli Stati Uniti dovrebbero sottolineare l'intento pacifico di tutte le nostre proposte con azioni concrete, la cui natura non lasciasse dubbi ai Russi. A questo punto, è quasi impossibile valutare le probabilità di assicurarsi la cooperazione della Russia ad un governo mondiale senza leggere e meditare il brillante articolo di G. A. Borgese,

«What to do with Russia», in *Common Cause* (ottobre, novembre, dicembre 1947). In queste proposte faccio poco più che integrare la tesi generale di Borgese con una serie più specifica di obiettivi.

Quarta proposta. Per dimostrare la nostra buona fede nell'assumerci l'iniziativa di un governo mondiale, una buona fede della quale i Russi possono continuare a dubitare, dovremmo incontrarli oltre metà strada. Rassicurati dall'efficienza del nostro apparato militare, rafforzato, speriamo, così da soddisfare tutte le esigenze della guerra classica, la mossa successiva, comunque generosa, non implicherebbe un rischio militare diretto che non fosse facilmente riparabile. Anche prima che le Nazioni Unite si trasformino in un governo mondiale, prima che si stabiliscano adeguate misure di controllo e le si pongano in atto, dovremmo interrompere la fabbricazione delle bombe atomiche e degli altri strumenti di sterminio. Non appena la Russia sovietica manifesti la disposizione ad accettare il governo mondiale su basi democratiche, dovremmo smantellare le bombe atomiche, distruggere le armi biologiche e astenerci da ogni ulteriore produzione di energia atomica, finché essa non sia posta sotto il controllo di un'autorità mondiale.

Ciò basta per un programma inteso ad attenuare i sospetti e l'ostilità della Russia e a creare una fiducia che renderebbe possibile da parte sua l'adozione di misure di collaborazione ugualmente risolutive. Ma noi dovremmo rafforzare queste misure, sempre di nostra volontaria iniziativa, sollevando il problema della giustizia mondiale attraverso la creazione di un modello che sarà seguito su scala più vasta dal governo mondiale, una volta che esso diventi operante. Seguendo i saggi suggerimenti di Grenville Clark, dovremmo venire incontro alla richiesta russa di un controllo sui Dardanelli dichiarando subito la nostra buona volontà di porre *tutti* gli stretti e i canali internazionali sotto l'amministrazione delle Nazioni Unite; e prima di studiare un piano per il razionamento delle energie e delle materie prime, dovremmo estendere le proposte di Bernard Baruch per un controllo mondiale dell'energia atomica ad altre essenziali risorse come, ad esempio, il petrolio.

Se la politica americana fa della cooperazione mondiale il suo *primo* obiettivo, dobbiamo renderci conto che sia il Piano Baruch, sia il Piano Marshall, sia il Lend-Lease, prima di essi, non possono essere considerati quali espedienti puramente temporanei, escogitati al fine di sostenere un'economia mondiale in piena crisi. Al contrario devono essere riconosciuti come le pietre angolari di un'economia post-imperialista, intese a trasformare un mondo basato sull'iniquo sfruttamento del debole da parte del più forte, in cui ogni gruppo economico, ogni Stato nazionale ha di

mira il proprio interesse particolare, in una comunità fondata sulla cooperazione di nazioni che saggiamente dedicano ad assicurare la pace tutto quanto fino ad ora hanno così sconsideratamente dedicato alla guerra, che dividono l'abbondanza invece di distruggerla, astenendosi da profitti temporanei per raggiungere un benessere duraturo per l'umanità. Nel quadro di un mondo organizzato per assicurare condizioni di pace, i monopoli nazionali e i diritti esclusivi di sfruttamento non hanno senso. «La terra è di Dio e la sua pienezza» non è più una vuota massima religiosa ma una direttiva per l'azione economica volta alla fratellanza umana.

Nessuna azione di guerra che gli Stati Uniti potrebbero intraprendere contro la Russia minerebbe così efficacemente l'aggressività e l'ostilità russe o smonterebbe il processo ideologico che la Russia ha intentato contro di noi ad uso delle nazioni povere e sfruttate, quanto l'annuncio della nostra volontà di partecipare a un sistema di razionamento delle risorse terrestri come condizione per l'istituzione di un governo mondiale. Con un sol colpo infrangeremmo la potente spada ideologica del Cremlino come si infrange una stalagmite. Avanzata in buona fede e sostenuta da opportuni atti, questa tattica disarmerebbe l'ostilità comunista più efficacemente delle armi più micidiali. L'appello verrebbe rivolto non ai governi ma ai popoli che vivono sotto il regime comunista e che sono altrettanto desiderosi di pace quanto le democrazie occidentali.

Dietro queste proposte sta un fatto assai semplice, efficacemente espresso dal professor Borgese: qualsiasi piano che miri ad un'intesa con la Russia deve, invece di combatterla, considerare gli obiettivi e le mete che hanno significato nel quadro dei suoi fini ideali come dei nostri. Non possiamo creare un governo mondiale efficiente se pensiamo soltanto a una repressione del comunismo: né provvederemo alla pace e alla sicurezza, se dall'inizio rinunceremo alla speranza di includere la Russia in questo più vasto sistema unitario. In un mondo organizzato per la pace, il capitalismo e il comunismo devono sopravvivere entrambi in un senso limitato: *ma non possiamo sperare di esistere fianco a fianco secondo le proprie esclusive condizioni senza subire ulteriori mutamenti.* Se la logica degli eventi forzerà la Russia sovietica ad accettare, contro tutte le sue tradizioni storiche, costanti da Ivan il Terribile a Stalin e a Malenkov, i metodi a lei estranei della democrazia occidentale, che un governo mondiale esige, la stessa logica si applicherà pure agli Stati Uniti: noi dovremo accettare e favorire quella tendenza verso l'uguaglianza dei privilegi e dei vantaggi economici che il conservatore de Tocqueville identificava con il sorgere stesso della democrazia.

Né nella vita nazionale né in quella internazionale questo processo di livellamento ha raggiunto il suo stadio definitivo: ma in realtà esso è molto più avanzato nella democratica Inghilterra, la nostra più stretta alleata, che nella Russia sovietica. Ora un progressivo processo di distribuzione della ricchezza tra le nazioni è una delle premesse sostanziali del governo mondiale: in realtà i nostri uomini d'affari più lungimiranti comprendono già fin d'ora che è anche il fondamento di una sana economia nazionale. Se difettiamo dell'intelligenza politica necessaria per procedere parallelamente a questo movimento e dirigerlo, diventeremo l'oggetto delle invidie, delle gelosie e dell'odio di tutto il mondo; su queste basi cederemo il controllo del mondo alla Russia sovietica, finché entrambi i sistemi ricorrono allo sterminio di massa: ovverossia alla «guerra». Tutto ciò significa che il governo mondiale impone sacrifici e oneri: oneri che graveranno più duramente su noi stessi. Ma comunque, per quanto alto sia il prezzo che dovremmo pagare per un governo mondiale, considerato in tributi annuali di tasse sulla base della ricchezza nazionale, sarebbe pur sempre insignificante paragonato a quello che costerebbe una terza guerra mondiale. Qualsiasi alternativa deve essere calcolata su tale base. Se vi sono probabilità che la nostra casa venga completamente distrutta da un incendio, sarà più conveniente pagare una forte assicurazione che rischiare la somma di denaro necessaria alla ricostruzione.

Vi sono alcuni atteggiamenti mentali generalmente accettati che impediscono una seria considerazione di queste proposte. Il primo è il sofisma del gradualismo: l'idea che ogni mutamento va realizzato solo per lenti gradi e che la struttura preatomica delle Nazioni Unite può, attraverso il succedersi di modificazioni minori, divenire abbastanza forte da portare il peso della pace mondiale. In realtà le Nazioni Unite si sono indebolite anziché rafforzate con il passar del tempo. Non soltanto il susseguirsi dei veti russi ha vanificato l'autorità della maggioranza, ma, ciò che è peggio, gli Stati Uniti, ritirando la loro proposta di una divisione della Palestina, hanno tolto all'organizzazione il suo ultimo vestigio di dignità e di potere. Un'organizzazione che muti una sua decisione al primo sintomo di rivolta da parte di un pugno di arabi ostili, non è in grado, è chiaro, di dominare l'ostilità continentale tra Russia e Stati Uniti. Non abbiamo tempo per gettare un ponte sul profondo abisso che separa l'Oriente dall'Occidente: mano nella mano, Russia sovietica e Stati Uniti devono entrambi spiccare un salto. Ma se si deve passare oltre un baratro di sei piedi, bisogna coprire l'intera distanza: un salto di due soli piedi non garantirebbe altro che una morte sicura (1).

Il secondo ostacolo è costituito dall'atteggiamento mentale che nasce dalla convinzione che, se soltanto l'attuale chiarificazione potesse essere differita, qualche fattore ancora sconosciuto ci salverebbe dalla catastrofe finale. Questo continuarono a sperare i popoli nel periodo in cui Hitler, come ora Stalin e Malenkov, muoveva trionfalmente sul sentiero della «pacifica» aggressione e dominazione; e sebbene la storia abbia del tutto screditato i Chamberlain e i Borah e i Beard, i loro fantasmi sono ancora tra noi. In vista del fatto che gli strumenti di sterminio diventeranno sempre più devastatori, prima si avrà una pacifica chiarificazione, meglio sarà: purché noi presentiamo al momento opportuno piani e schemi che rendano possibile una soluzione costruttiva delle nostre difficoltà. *Se le nostre invenzioni politiche e sociali non sono pari alle nostre invenzioni scientifiche e tecnologiche, dobbiamo dichiarare completo fallimento intellettuale e morale.*

Infine un altro ostacolo di natura mentale si esprime nell'affermazione che la politica è la «scienza del possibile» e che queste proposte non rientrano nel regno del possibile. Con ciò coloro che assumono questa posizione intendono dire che qualsiasi proposta che implichi difficoltà e sacrifici di ordine superiore a quelli che normalmente si accettano, deve essere accuratamente scartata per risparmiare i sentimenti degli interessati. Ma se l'esperienza degli ultimi dieci anni ha qualche significato, questo luogo comune è privo di senso quanto è mellifluido. Nei termini della «scienza del possibile» l'Inghilterra si salvò (e insieme si salvò pure il mondo) perché Churchill disse agli Inglesi non quello che avrebbero voluto sentirsi dire, ma quello che era necessario fosse loro detto perché riuscissero a sopportare i sacrifici del momento: egli disse loro che la loro sorte sarebbe stata insopportabile e che egli non poteva promettere nulla per quel che riguardava una vittoria immediata; nulla, invero, eccetto che stavano per attraversare la loro ora più eroica. Se la politica oggi ha un significato, deve divenire l'«arte dell'impossibile». Coloro che sacrificano ogni principio alla convenienza, ogni piano a lunga scadenza al profitto immediato, ogni speranza di governo mondiale a manovre intese ad assicurare una posizione vantaggiosa in una guerra che porterebbe alla distruzione della democrazia e alla disintegrazione della società umana, sono costoro che vivono in un mondo di vaghe fantasie e di autoillusioni. Nei termini del «possibile» abbiamo aperte soltanto due vie: il suicidio attraverso la pacificazione o il suicidio attraverso la guerra. L'«impossibile» è il governo mondiale e la collaborazione mondiale: la strada della vita.

Non vorrei per un solo momento sottovalutare la rivoluzione psico-

logica che dovrebbe aver luogo perché queste proposte possano essere considerate seriamente. Attualmente, le probabilità che un programma quale io ho delineato venga avanzato entro il prossimo anno sono meno, dovrei dire, dell'uno per cento; perché le concezioni sulle quali si fonda sono estranee alla maggior parte dei nostri attuali dirigenti politici di tutti i partiti. Soltanto il giudice Douglas si è espresso secondo queste linee generali. Tali idee, invero, potrebbero più facilmente essere sostenute da uno dei nostri capi militari che da qualsiasi dei nostri uomini politici più in vista. Di giorno in giorno, comunque, i problemi diventano sempre più gravi e i pericoli terribili: una volta che tutte le vie d'uscita irrazionali sempre allettanti siano chiuse, non rimane da sperare altro che si apra finalmente la via indicata dalla ragione e dal buon senso. Il «miracolo» è la sola alternativa alla catastrofe. Ma, non dobbiamo aspettare la catastrofe per riconoscere che era possibile.

Su questo argomento, se non si può essere ottimisti, si osi non essere pessimisti. Nel periodo di estrema disperazione e di panico della depressione del 1933, le audaci misure prese dall'amministrazione Roosevelt, spesso in contraddizione con gli impegni preelettorali, fecero rinascere la fiducia nel pubblico, incoraggiarono l'iniziativa e favorirono la produzione, attraverso l'uso di sistemi, fino allora inimmaginabili, di credito pubblico e di pubblica assistenza ai disoccupati. E così poi la trasformazione della più giovane generazione americana scettica, cinica, disincantata e soprattutto pacifista in un esercito di rudi combattenti che sconfissero i nazisti al loro stesso gioco, che cosa fu, vista sia come successo tecnico sia come successo morale, se non un gigantesco miracolo? I mutamenti che questi giovani dovettero subire per prepararsi a combattere non furono più duri di quelli che si richiederebbero ora a noi collettivamente in questa necessità altrettanto crudele per porre le fondamenta della pace.

Il miracolo di impedire una guerra con la Russia e di allontanare la catastrofe totale è ancora entro i limiti umani. Richiederà intelligenza, immaginazione, audacia in misura eroica: ma non assolutamente sovraumana. Queste qualità esistono in ogni paese. Facciamone uso prima che sia troppo tardi.

(a cura di Franco Spoltore)

NOTA

(1) E' difficile anche ora rispondere alla domanda se le Nazioni Unite siano state

indebolite o rafforzate dal tempo. I continui tentativi di eludere le procedure, di prendere misure unilaterali, di sottrarsi alle responsabilità indeboliscono l'organismo. D'altra parte l'aumento dei poteri dell'Assemblea generale, a spese del Consiglio di sicurezza, a partire dalla decisione coreana, rappresentano un segno di salute. Il mio giudizio a questo proposito fu affrettato ed errato.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

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

FRANCO SPOLTRE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

DARIO VELO, responsabile dell'Ufficio economico del Movimento federalista europeo, professore di Tecnica industriale e commerciale, Università di Pavia.

INDICE ANNO XXXII (1990)

EDITORIALI

<i>La rinascita del nazionalismo</i>	pag.	3
<i>L'Europa e le prime forme statuali della democrazia internazionale</i>	»	107
<i>L'Europa e la crisi del Golfo</i>	»	195

SAGGI

JOHN PINDER, <i>L'idea federale e la tradizione liberale inglese</i>	»	9
FRANCESCO ROSSILLO, <i>Federalismo ed emancipazione umana</i>	»	113
GUIDO MONTANI, <i>Moneta europea, riforma dello Stato del benessere e democrazia economica</i>	»	199

NOTE

<i>Riflessioni sulla Casa comune europea (Lucio Levi)</i>	»	33
<i>Inflazione tedesca o moneta europea? (Francesco Mazzaferro)</i>	»	44
<i>Può il federalismo rappresentare un modello per l'Africa? (Fall Cheikh Bamba)</i>	»	56
<i>Habermas e la riunificazione tedesca (Sergio Pistone)</i>	»	160
<i>Verso un governo sovranazionale dell'emergenza ecologica (Franco Spoltore)</i>	»	166

Il principio di autodeterminazione (Nicoletta Mosconi) » 173

La cooperazione CEE-Maghreb (Dario Velo) » 240

INTERVENTI

Italiani e Tedeschi nel Movimento europeo (Thomas Jansen) » 67

Il processo di decentramento nello Stato federale industriale (Edmond Orban) » 180

L'AZIONE FEDERALISTA

L'Unione europea e l'unione economica e monetaria (Alberto Majocchi) » 71

Europa e Africa: dalla cooperazione alla democrazia internazionale (Guido Montani) » 244

TRENT'ANNI FA

La nazione, il feticcio ideologico del nostro tempo (Mario Albertini) » 86

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Bertrand Russell (a cura di Dieter Heinrich) » 92

Lewis Mumford (a cura di Franco Spoltore) » 256

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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.

Anno 1989

Editoriali

Il primo referendum per la Costituente europea.

La perestrojka e il comunismo.

L'Europa e il mondo dopo il 1989.

Saggi

Francesco Rossolillo, Il federalismo e le grandi ideologie.

Gerhard Eickhorn, Riunificazione tedesca e unità europea.

John Pinder, Il federalismo in Gran Bretagna e in Italia: i radicali e la tradizione liberale inglese.

Guido Montani, Robert Triffin e il problema economico del XX secolo.

Note

Il debito del Terzo mondo e la rifondazione degli assetti economici e politici mondiali.

Gli aspetti politici dell'emergenza ecologica.

Interventi

Dmitry Smyslov, Rublo, rublo trasferibile, Ecu, sistema monetario internazionale.

Trent'anni fa

Esame tecnico della lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero

Giovanni Agnelli - Attilio Cabiati.

John Robert Seeley.

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%).