

L'aspetto politico delle emergenze ecologiche

L'emergenza ecologica è sempre più legata ai mutamenti climatici che potrebbero verificarsi, con conseguenze non ancora localizzabili e quantificabili con precisione, a seguito della continua immissione nell'atmosfera di sostanze che stanno modificando gli equilibri della biosfera e dello sfruttamento delle risorse naturali. A fronte di questi pericoli vi è la difficoltà di riuscire a realizzare in breve tempo delle istituzioni mondiali capaci di gestire la transizione verso consumi e produzioni di massa che siano compatibili sia con i vincoli ecologici del nostro pianeta, sia con la necessità di assicurare a tutti i popoli, e anche alle generazioni future, condizioni di vita dignitose. L'urgenza di questi problemi è tale da aver indotto gli Stati ad occuparsene¹.

La risposta a questa sfida si è finora affidata a strumenti inadeguati: in campo internazionale alla leva tradizionale della politica estera; in campo nazionale alle politiche di protezione e conservazione del patrimonio naturale. Questi strumenti hanno contribuito a creare le condizioni minime per una maggiore fiducia reciproca fra gli Stati nel campo dei provvedimenti ecologici, ma hanno lasciato invariati i termini dell'emergenza ecologica su scala globale. A questo proposito si può osservare che, per quanto riguarda i limiti della politica estera, è contraddittorio riconoscere la crescente interdipendenza del mondo senza cercare di creare le condizioni affinché il problema ecologico diventi un aspetto di una politica interna comune mondiale; per quanto riguarda invece le politiche di conservazione e protezione ambientali, occorre prendere atto del fatto che la natura in quanto tale, cioè nel suo aspetto spontaneo, selvaggio ed incontaminato, non esiste più in nessuna parte del mondo. Quello che esiste invece è un ecosistema mondiale umanizzato e in larghissima parte urbanizzato, per governare il quale è necessario avere una efficace politica globale del territorio articolata ai diversi livelli².

Si è sempre più diffusa la consapevolezza che sono le qualità vitali dell'atmosfera, del clima, degli oceani e dello spazio in cui è immersa la Terra ad essere diventate scarse. Ma questa consapevolezza non si è ancora tradotta in un efficace governo della transizione verso un mondo sempre più gestito dall'uomo. Qual è lo scenario compatibile con questa transizione? Come governarla? Quali investimenti sarebbero necessari per migliorare (ma di quanto?) la qualità dell'atmosfera e degli oceani? Qual è il prezzo da dare alle risorse consumate e non rinnovate?

Per rispondere a queste domande occorre, come abbiamo già accennato, prendere in considerazione le nuove responsabilità globali che gli Stati e il mercato dovrebbero assumersi nell'attuale fase del processo storico, in quanto la tradizionale regola del buon governo secondo cui «*Salus populi suprema lex*» ha oggi un senso solo se riferita al popolo mondiale.

Basta considerare uno degli indicatori fondamentali della scarsità di un bene, il prezzo, per rendersi conto dell'inadeguatezza degli strumenti economici e politici che oggi regolano la nostra esistenza. Sotto molti aspetti gli uomini non sono ancora completamente usciti dallo stato primordiale dei rapporti economici descritto da Locke, il quale, riferendosi all'impossibilità per i popoli delle Americhe di dare un prezzo alla terra, constatava che ciò era dovuto al fatto che essi non si erano ancora «associati al resto dell'umanità nel consenso circa l'uso della comune moneta». Ebbene oggi dobbiamo constatare che l'umanità non ha ancora raggiunto un consenso sull'uso di una moneta mondiale.

Nella misura in cui si ammette inoltre la necessità della tassazione internazionale, non si può confinare al solo livello nazionale l'applicazione del principio «*no taxation without representation*»: anche a questo proposito dobbiamo constatare che oggi non esistono ancora istituzioni democratiche mondiali.

Infine, poiché non è più possibile orientare lo sviluppo solo nella direzione di un accrescimento indefinito dei consumi individuali, occorrerebbe un governo mondiale dell'economia capace di sostituire all'obiettivo del progressivo aumento dei consumi quello di una loro più equa ripartizione su scala mondiale.

¹ [Si veda in proposito l'articolo del 1989 - GLI ASPETTI POLITICI DELL'EMERGENZA ECOLOGICA
http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=420%3Aagli-aspetti-politici-dellemergenza-ecologica&Itemid=1&lang=it]

² [Si veda in proposito l'articolo del 1990 - VERSO UN GOVERNO SOVRANNAZIONALE DELL'EMERGENZA ECOLOGICA
http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=15%3Averso-un-governo-sovrannazionale-dell-emergenza-ecologica&Itemid=1&lang=it]

In quale contesto è pensabile una rivoluzione della politica e dell'economia capace di indirizzare l'azione dello Stato, del mercato e dei singoli individui verso uno sviluppo che tenga conto dei nuovi rapporti che si stanno instaurando fra uomo e natura e dei nuovi rapporti che si dovrebbero instaurare fra gli Stati?³

Nessuno è in grado di prevedere quali conseguenze avranno le ricerche incrociate tra biogenetica e biodiversità. Quello che si può prevedere è che le applicazioni che ne conseguiranno avranno degli effetti più o meno positivi per il futuro dell'umanità in funzione delle istituzioni che l'uomo saprà creare. Infatti, anche per quanto riguarda le biotecnologie, il rapporto fra applicazioni scientifiche e soddisfacimento di nuovi bisogni può trovare solo nello Stato un decisivo fattore di governo delle spinte innovative e di educazione della società al loro impiego. Ora, ciò non può accadere nel frammentato quadro statale europeo, dove l'innovazione, che pure continua a manifestarsi in vari campi, da tempo non è più sottoposta a un vero potere di controllo nazionale, e dove manca la capacità di influenzare l'equilibrio di potere mondiale che a sua volta determina gli indirizzi di governo delle varie organizzazioni ed agenzie internazionali.

Più in generale, sul piano internazionale non è casuale il fatto che il dibattito in ambito WTO ed ONU sul rapporto tra ricerca pubblica e ricerca privata e sulla regolamentazione della proprietà intellettuale, cioè su due aspetti fondamentali del governo delle applicazioni scientifiche nell'ambito dei confini di qualsiasi Stato, appaia senza sbocchi concreti. In particolare il dibattito sul futuro dei diritti della proprietà intellettuale sta mettendo in evidenza una differenza di interessi al momento insanabile tra i paesi ricchi, come gli USA, che puntano a rafforzare il principio di più esteso sfruttamento commerciale su scala internazionale dei brevetti anche in campo biotecnologico, e i paesi meno sviluppati, con in testa la Cina e l'India, che insistono sul loro diritto a tutelare i rispettivi mercati e a non condividere i dati sui propri patrimoni genetici naturali. Ebbene, in questo quadro gli Europei continuano ad essere assenti e non hanno alcuna influenza reale per proporre delle soluzioni innovative⁴.

Il protocollo di Kyoto aveva fissato dei limiti all'inquinamento che avrebbero potuto essere rispettati solo se tutti gli Stati firmatari dell'accordo fossero stati in grado di condurre insieme e nello stesso arco temporale delle politiche nazionali coerenti tra loro. Si trattava e si tratta tuttora di una condizione difficilmente realizzabile, come si è potuto constatare già nel 1997, quando il Senato USA denunciò gli accordi di Kyoto ancor prima che venissero sottoscritti e quando in Europa si aprì l'ennesimo confronto intergovernativo per ripartire, all'unanimità, gli oneri delle riduzioni stabilite. Il fatto è che sono stati fissati degli obiettivi globali mantenendo strumenti decisionali nazionali: questa è la contraddizione dalla quale gli Stati non vogliono uscire. Una contraddizione che è emersa alla luce del sole nel momento in cui i problemi della sicurezza militare hanno ripreso il sopravvento su tutti gli altri⁵.

Grazie alla scienza sono dunque noti i rischi che l'umanità corre in termini ambientali; sono state promosse innovazioni tecnologiche che rendono pensabile la progressiva sostituzione dei combustibili fossili per produrre energia; sono stati individuati degli strumenti per accelerare questa transizione. Ma il problema è che gli strumenti politici per governare tutto questo a livello internazionale sono del tutto inadeguati. Non solo, mentre il dibattito scientifico sulla natura e le possibili conseguenze del riscaldamento globale si può considerare ormai chiuso da anni, quello politico non riesce ad avanzare razionalmente sul terreno delle risposte da fornire sul piano della creazione di istituzioni adeguate e della pianificazione economica e territoriale. Purtroppo questo *gap* non è stato finora colmato neppure con la discesa in campo di importanti personalità politiche, come l'ex-vice-Presidente USA Al Gore, né con lo sviluppo di ben finanziate campagne internazionali promosse da importanti ONG ambientaliste⁶.

La città mondo

³ [Si veda in proposito l'articolo del 1992 - Il federalismo e l'ecologia nella nuova fase del processo storico http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=59%3Ail-federalismo-e-lecologia-nella-nuova-fase-del-processo-storico&Itemid=1&lang=it]

⁴ [Si veda in proposito l'articolo del 2001 - LA RIVOLUZIONE SCIENTIFICA E GLI OGM http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=577%3Aa-rivoluzione-scientifica-e-gli-ogm&Itemid=1&lang=it]

⁵ [Si veda in proposito l'articolo del 2002 - ORDINE MONDIALE E CAMBIAMENTO CLIMATICO http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=559%3Aordine-mondiale-e-cambiamento-climatico&Itemid=1&lang=it]

⁶ [Si veda in proposito l'articolo del 2015 - Il rischio climatico: un motivo in più per fare presto l'Europa http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1472%3Ail-rischio-climatico-un-motivo-in-piu-per-fare-presto-leuropa&Itemid=1&lang=it]

Con la globalizzazione è tornata d'attualità la grande questione, messa in luce da Lewis Mumford nel secolo scorso, del ruolo della città nel processo di crescita e avanzamento della civiltà ed è venuta la risposta alla domanda che è alla base della sua opera, e cioè se l'evoluzione urbana, partita da una città che era, simbolicamente, un mondo, si sarebbe conclusa con un mondo "diventato, per molti aspetti politici, una città". L'analisi di Mumford costituisce non solo un approfondimento dell'intuizione di Adam Smith, secondo il quale "la causa del progresso nelle capacità produttive del lavoro, nonché della maggior parte dell'arte, destrezza e intelligenza con cui il lavoro viene svolto e diretto, sembra sia stata la divisione del lavoro", ma ha integrato e contribuito a chiarirla. Questo perché l'intuizione di Smith sui fattori che hanno influito sulla produttività spiega perché l'andamento della produttività storicamente sia stata e resti così diversa nel tempo e nello spazio e perché alcune città e regioni siano diventate più ricche e centrali di altre. Ma essa non spiega che cosa c'è alla base del processo di ascesa e di declino delle economie-mondo a dominazione urbana, né il ruolo che alcune città hanno avuto ed hanno nel promuovere lo sviluppo nell'ambito degli Stati. Sviluppo che, come avrebbe invece ben spiegato Lewis Mumford, è diverso per una città-Stato del XV secolo quale Venezia per esempio, rispetto a una città del XVIII secolo come Londra, cioè "dell'enorme città che dispone(va) di tutto il mercato nazionale inglese, e quindi delle isole britanniche, fino al giorno in cui, essendo mutate le proporzioni del mondo, questo agglomerato di potenza non si è ridotto alla piccola Inghilterra" di fronte ad un sistema urbano e politico continentale come quello degli Stati Uniti. La globalizzazione sta mettendo ogni individuo ed ogni istituzione di fronte ad un paradosso. Quello secondo il quale la democrazia, la sovranità nazionale e l'integrazione economica globale diventano mutualmente incompatibili, in quanto "anche combinando due tra di esse, non potremo mai più averle tutte e tre completamente". Questo paradosso rende difficile colmare il deficit democratico nel governo delle cose e non serve a contrastare il crescente indebolimento della legittimità delle istituzioni un po' in tutti i continenti e su scala mondiale, alimentando l'inefficienza e l'instabilità sociale e politica che sono alla base delle crisi di legittimazione delle istituzioni a livello mondiale, continentale, nazionale e locale. Crisi alle quali si è finora cercato di rispondere riaffermando, anziché cercando di superare, la centralità del funzionamento dello Stato nazionale, cioè dell'ultima grande innovazione istituzionale adottata dall'umanità per governare il territorio ed il destino delle comunità locali. Un paradosso che, pur riconoscendo che l'equilibrio delle forze globali sta diventando sempre più centrifugo, in un mondo in cui gli USA stanno perdendo il loro ruolo a livello mondiale, e dove l'Europa resta prigioniera delle resistenze dei suoi Stati a dotarsi di un governo continentale efficace, ripropone per molti la necessità di recuperare la sovranità su scala nazionale, o addirittura a livello inferiore, come ha fatto a suo tempo un'altra grande studiosa del fenomeno urbano, Jane Jacobs. Per rimettere le città al centro del governo dello sviluppo la Jacobs arrivò a proporre il recupero della sovranità monetaria a livello cittadino, sperando di salvare in questo modo il ruolo propulsivo delle città, recuperando nel contempo una leadership mondiale da parte di alcuni Stati per mantenere la pace e garantire il funzionamento del mercato (ma senza spiegare quali Stati e con quali strumenti farlo in un mondo sempre più frammentato istituzionalmente). Questo rimedio "casalingo", per usare un'immagine critica usata a suo tempo dall'urbanista Lewis Mumford, appare sempre più come il tentativo di far fronte con strumenti vecchi, che hanno già mostrato storicamente tutti i loro limiti, ad una sfida del tutto nuova: quella di promuovere e conciliare lo sviluppo e la crescita materiale e civile dell'umanità coordinando lo sviluppo del territorio tra più livelli di governo. Un problema questo rimasto finora senza soluzione, nonostante i contributi forniti da Smith, Mumford, Braudel sulla centralità del ruolo delle città nello sviluppo della civiltà. Per questo resta attuale domandarsi come sta cambiando la dimensione urbana, e quali sono le caratteristiche della città che, nei loro aspetti sociali, politici ed economici, hanno determinato e continuano a determinare lo sviluppo ed il benessere delle società.

E' un dato di fatto che ancora oggi lo stato dell'economia mondiale dipende da quello di qualche decina di città, e che lo stesso destino delle economie nazionali dipende a sua volta da pochi sistemi urbani regionali e sub-nazionali.

Le città sono tuttora diseguali in termini di politiche abitative, di politiche per la sicurezza o per la gestione dei flussi migratori, dovute a scelte urbanistiche che, più che alla pianificazione, sono tese a massimizzare i profitti o ad assecondare trend politici e sociali dai quali dipendono gli equilibri di potere sui quali si basa il governo dei territori. In termini di sicurezza e di pianificazione, le città sono diventate dei luoghi sempre meno vissuti da chi vi abita. Luoghi con caratteristiche commerciali, ma senza un carattere preciso, con politiche urbane caratterizzate da contraddittori interventi nel campo dell'integrazione sociale e della promozione della competitività economica.

Detto ciò, le città sono state e restano gli incubatori dello sviluppo e della civiltà a livello prima locale, poi regionale, infine nazionale e continentale. Esse sono i punti materiali di radicamento e di irraggiamento delle politiche dei grandi poli di controllo e sviluppo dell'economia mondiale. Storicamente il continente in cui questo processo è nato e resta più radicato è quello europeo, e ciò costituisce una sfida storica oltre che politica per coordinare gli strumenti di governo del territorio e dell'economia dal livello locale a quello continentale e sovranazionale: una sfida istituzionale che può essere affrontata solo adottando i principi federali.

Per questo resta attuale il problema di studiare lo sviluppo dei sistemi urbani in relazione a quello delle istituzioni su cui si è basato e si basa il governo del territorio e della società⁷.

Il modello istituzionale

Nel 1934 lo storico urbanista Lewis Mumford aveva previsto che, grazie all'elettricità, sarebbe stato possibile rivoluzionare il sistema produttivo e quello dei trasporti passando da una fase di sviluppo basata sullo sfruttamento del carbone e dell'acciaio ad una fondata sull'elettrificazione: "con l'elettricità potranno tornare puliti i cieli e le acque e si potrà dare un senso al decentramento produttivo".

Oggi questa previsione, grazie allo sviluppo ed allo sfruttamento dell'elettricità, può diventare realtà con la nuova rivoluzione che si annuncia nel campo del trasporto degli individui e delle merci *nelle* e *tra* le città. Una rivoluzione destinata a modificare nei prossimi decenni sia l'aspetto architettonico-urbanistico delle città in cui viviamo, sia il modo di vivere lo spazio urbano da parte dei cittadini. L'automobile intelligente, in grado di trasportare passeggeri senza essere guidata materialmente, sta trasformando l'autoveicolo da mezzo di trasporto privato in un veicolo pubblico usato privatamente, sempre più condivisibile e sempre meno proprietà privata, che può diventare una realtà già nei prossimi decenni. L'automobile che conosciamo, monumento dell'era meccanica, che è stato inventato poco più di un secolo e mezzo fa dagli europei, è infatti in procinto di essere sostituito da vetture elettriche collegate alla rete internet (l'automobile come una parte di Internet), ma con componenti che sono per ora prodotti soprattutto in Giappone, Corea del Sud e Cina. Il governo di quest'ultima in particolare ha in programma di moltiplicare entro pochi anni le fabbriche di vetture elettriche in grado di produrre vetture a basso costo, conquistando la leadership mondiale nella produzione di una nuova generazione di batterie.

La sfida ai costruttori europei ed occidentali è stata lanciata: o questi riusciranno a creare qualcosa di analogo a quanto fatto a suo tempo nel settore aerospaziale con Airbus, oppure rischiano di ridursi a un mero mercato di consumatori di prodotti asiatici. Gli automezzi elettrici, collegati alla rete Internet, si annunciano infatti come la nuova frontiera dei consumi individuali e dei trasporti pubblici, basati su hardware prodotto in Asia. La produzione di autoveicoli ad alimentazione ibrida (combustibile fossile ed energia elettrica fornita da batterie di nuova generazione) si sta diffondendo anche in Europa e negli USA tra i grandi costruttori di autoveicoli. Ma le dimensioni del fenomeno sono differenti tra il continente europeo e quello asiatico. Numerose società cinesi stanno infatti già affacciandosi sul mercato dei brevetti delle tecnologie per produrre nuovi tipi di batterie, che sono il cuore dei nuovi autoveicoli. Goldman Sachs stima che entro il 2030 la Cina controllerà almeno il 60% delle vendite degli autoveicoli a propulsione elettrica (NEV), conseguendo in questo modo due obiettivi strategici: quello di diventare sempre meno dipendente dalle importazioni di petrolio e quello di acquisire una posizione strategica industriale dominante in questo nuovo settore. Tra gli europei la Francia sta cercando di inserirsi in questo nuovo mercato, a partire dall'elettrificazione del parco di automezzi pubblici di Parigi. Ma le potenzialità della Cina sembrano al momento inarrivabili. Yutong, il numero uno mondiale nella produzione di autobus cittadini, nel 2016 ha venduto 37000 autobus elettrici in Cina, con un mercato interno che equivale a cinquanta volte quello francese⁸.

"Per collegare il governo dei problemi ecologici a livello locale con la programmazione ai livelli superiori bisogna tirare le conseguenze istituzionali della necessità di superare la dimensione nazionale dello Stato, definendo le caratteristiche che deve avere il modello di Stato federale adeguato alle esigenze poste da una società post-industriale. Un modello che non potrà non presentare un'articolazione costituzionale più complessa di quella tradizionale, esemplificata dalla Costituzione degli Stati Uniti d'America.

Questo modello deve tener conto di come sta cambiando la dimensione urbana e di quali sono le caratteristiche della città che dipendono da fenomeni sociali politici ed economici nel mondo d'oggi.

Volgendo lo sguardo al prossimo futuro, possiamo considerare che nel prossimo futuro lo stato dell'economia mondiale dipenderà ancora da quello di qualche centinaio di città. Città diseguali in termini di politiche abitative, per la sicurezza e per la gestione dell'emergenza migranti, dovute a politiche urbanistiche che più che alla pianificazione sono state tese a massimizzare i profitti.

Città come luoghi sempre meno vissuti da chi vi abita in termini di sicurezza e di pianificazione. Con caratteristiche commerciali senza un carattere preciso con politiche urbane che sono caratterizzate da una forte associazione tra integrazione sociale e competitività economica (come molte città europee).

In ogni caso le città sono diventate gli incubatori dello sviluppo a livello nazionale, continentale e mondiale.

⁷ [Si vedano in proposito gli articoli del 2017 - CITTA' E PROGRESSO NELL'ERA DELLA GLOBALIZZAZIONE E DELL'UNIFICAZIONE EUROPEA

http://www.thefederalist.eu/site/index.php?option=com_content&view=article&id=1517%3Acitta-e-progresso-nellera-della-globalizzazione-e-dellunificazione-europea&Itemid=1&lang=it e La rivoluzione dei trasporti intelligenti e l'ordine urbano <http://www.euraction.org/AE/mondo/356-la-rivoluzione-dei-trasporti-intelligenti-e-l-ordine-urbano.html>

⁸ [Si veda in proposito l'articolo su La rivoluzione dei trasporti intelligenti e l'ordine urbano <http://www.euraction.org/AE/mondo/356-la-rivoluzione-dei-trasporti-intelligenti-e-l-ordine-urbano.html>]

Nonostante ciò le città sono rimaste appannaggio di conoscenze specialistiche (urbanistica, pianificazione urbana e rurale, architettura e design urbana, antropologia e sociologia), senza che queste conoscenze abbiano sviluppato idee e strumenti di indagine e pianificazione specifici "l'economia incentrata sulle leggi della ricchezza, della produzione e della distribuzione, anche quando si è fermata a considerare le differenze spaziali e le dinamiche territoriali, non si è chiesta se le questioni della concentrazione urbana- cioè l'agglomerato di imprese, istituzioni, infrastrutture, competenze e know-how nelle città potessero rappresentare un'occasione per un ripensamento dei suoi assunti di base (Ash Amin, Il Mulino, 3/17 n. 491, pag. 361). A titolo di ipotesi si potrebbero individuare come livelli di autogoverno il quartiere, il comprensorio, la regione, un livello intermedio, che potremmo chiamare macro-regione, la nazione, il continente e, in prospettiva, il livello planetario.

Sul piano istituzionale, vale la pena rifarsi alle considerazioni ed alle analisi tratte da Francesco Rossolillo in *Città, territorio e istituzioni*⁹. Infatti, da tutto quanto detto deriva l'opportunità di adeguare l'articolazione costituzionale della federazione alla struttura che tende spontaneamente ad assumere la distribuzione dei luoghi centrali, e dei relativi territori, in assenza di fattori perturbanti. Il che significa che i territori dei livelli di autogoverno localizzati ai margini dei territori dei livelli immediatamente superiori non dovranno essere delimitati in modo da essere interamente compresi in uno di essi, bensì in modo da intersecarne due o più. In tal modo questi territori passeranno dallo status di *periferia* a quello di *cerniera*: assumeranno cioè il ruolo attivo ed evolutivo di aree di giunzione e di scambio tra due o più ambiti territoriali di ordine superiore. Se, per far un esempio, ipotizzassimo l'esistenza, in un quadro federale europeo o mondiale, di una regione Sicilia e di una regione Calabria, il territorio di Messina e quello di Reggio dovrebbero costituire un solo comprensorio, la cui funzione è resa di immediata evidenza dall'opportunità di gestire con criteri coerenti i problemi connessi con l'esistenza dello stretto. Ad analoghe conclusioni si potrebbe giungere con riferimento ad una ipotetica macro-regione che comprendesse tutti i territori rivieraschi del Reno. E così via.

È quindi evidente che in un sistema federale moderno, nel quale la conservazione del delicato equilibrio tra i livelli di autogoverno è una garanzia essenziale contro la minaccia della degenerazione della programmazione democratica in programmazione burocratica, la soluzione del problema della ripartizione del gettito delle imposte non può essere affidata né ad un singolo livello di governo né alla competizione tra i livelli, ma ad un organo – o a un meccanismo – che abbia i requisiti della neutralità rispetto ai diversi livelli di autogoverno (il che garantisce che il perseguimento da parte sua dell'interesse generale non sarà turbato da considerazioni di potere), della democraticità (in quanto la ripartizione delle imposte è la condizione della realizzazione del piano e quindi, data la sua preminente importanza politica, non può essere affidata ad un organismo tecnico) e della elasticità (in modo da poter facilmente adattare la ripartizione degli strumenti finanziari ai mutamenti del piano resi di volta in volta necessari dall'evoluzione della congiuntura economica e politica, dall'innovazione tecnologica, dalle calamità naturali, ecc.).

Un problema del tutto analogo si pone anche per ciò che concerne il potere di finanziare il disavanzo pubblico mediante l'emissione di moneta. Questo potere infatti, se lasciato al governo generale, costituisce il più potente e il più antidemocratico degli strumenti di accentramento, in quanto comporta di fatto la facoltà di imporre tributi senza alcun controllo, e di privare in tal modo di ogni autonomia finanziaria tutti gli enti territoriali che non ne possono disporre. Anche in questo caso è difficilmente pensabile che, fino a che il mondo rimarrà diviso in Stati sovrani, il potere di battere moneta senza controllo possa essere sottratto ai governi che detengono le leve della politica estera e della politica militare. Ma è un fatto che, nella prospettiva della Federazione mondiale, la determinazione delle variazioni della massa monetaria, e quindi del tasso di inflazione, non può essere lasciata all'arbitrio di uno solo dei livelli di autogoverno, ma deve essere affidata ad un organo che sia istituzionalmente in grado di interpretare l'interesse generale.

Wheare indica a questo proposito due possibili soluzioni lungo le quali orientare la riflessione per risolvere il problema. La prima consiste nell'affidare il compito di determinare la chiave di ripartizione del gettito delle imposte ad un organismo ad hoc – sull'esempio del *Loan Council* australiano – nel quale tutti i livelli di autogoverno siano rappresentati pariteticamente e che si riunisca periodicamente per rivedere i criteri di distribuzione delle risorse in funzione delle esigenze del piano. Questa soluzione soddisfa indubbiamente i criteri della neutralità e dell'elasticità, ma non del tutto quello della democraticità, in quanto i rappresentanti chiamati a comporre l'organo ad hoc sarebbero necessariamente nominati con un procedimento di secondo grado.

La seconda consiste nel dare alla chiave di ripartizione dei tributi lo status di norma costituzionale e di consentirne pertanto la modifica soltanto attraverso la procedura di revisione costituzionale. Questa seconda soluzione soddisfa i criteri della neutralità e della democraticità, mentre solleva considerevoli problemi per quanto riguarda il criterio dell'elasticità. In questa sede non è possibile andare al di là della constatazione che il problema esiste, ed è cruciale. Risolverlo significa identificare un organo costituzionale democratico che si possa porre come interprete della volontà generale tout court senza identificarsi con uno dei numerosi livelli ai quali essa si manifesta nel modello, a seconda della natura del problema che deve essere affrontato.

⁹ Guida editori 1983, ripubblicato in *Senso della storia e azione politica*, Vol. I, p. 225, Il Mulino, 2009, consultabile anche attraverso http://www.fondazionealbertini.org/sito/rossolillo/vol_i/RI-5-5-Il%20modello%20istituzionale.pdf.

Questo organo potrebbe essere – ma è opportuno ribadire che si tratta di un'ipotesi che richiede un ulteriore approfondimento – il Parlamento del livello generale che delibera a Camere riunite con l'aggiunta di rappresentanti dei livelli infra-statali.

Queste considerazioni attirano l'attenzione su di una caratteristica generale del modello di Stato federale adeguato alle esigenze di una società post-industriale: l'allargamento della sfera della costituzionalità. Il rilievo costituzionale infatti investe, alla luce di quanto si è detto, non solo la complessa articolazione delle competenze dei vari livelli; non solo la ripartizione tra gli stessi del gettito complessivo dei tributi; ma anche l'ossatura fondamentale del piano. Se infatti il piano deve, da un lato, potersi adeguare all'evoluzione dei rapporti economico-sociali e ai mutamenti della congiuntura – e quindi avere un margine di flessibilità –, esso deve anche, dall'altro, essere a sua volta lo strumento fondamentale con il quale l'umanità controlla il proprio avvenire e ne riduce al minimo l'imprevedibilità, in quanto esso è l'espressione della raggiunta capacità degli uomini di dominare razionalmente il loro destino collettivo.

Il potere giudiziario dovrebbe quindi decidere: a) i complessi conflitti di competenza tra i vari livelli di autogoverno – compito questo reso di particolare delicatezza e complessità sia dalla molteplicità dei livelli, sia dal criterio unicamente territoriale di divisione delle competenze, che implica evidentemente, da parte degli organi preposti alla soluzione dei conflitti, una profonda conoscenza, non soltanto formale, ma anche sostanziale, dei problemi; b) i conflitti vertenti sulla ripartizione del gettito dei tributi e c) quelli riguardanti la compatibilità o meno dei provvedimenti legislativi e amministrativi emanati ai vari livelli con le direttrici fondamentali del piano, aventi validità di norme costituzionali.

A questo campo d'azione, già molto più vasto di quello tradizionale, si deve aggiungere un'altra funzione essenziale. Abbiamo visto che, perché l'autonomia politica dei vari livelli in cui si deve articolare un sistema federale moderno non resti puramente formale, è necessario che essa sia sostenuta dall'autonomia finanziaria. E a questo fine acquista rilievo il meccanismo della ripartizione del gettito dei tributi e il vincolo all'aumento della massa monetaria. Nella stessa ottica si colloca l'esigenza di un rigoroso controllo dell'indebitamento dei vari livelli di autogoverno. È infatti evidente che, attraverso lo strumento dell'indebitamento indiscriminato, un qualsiasi ente territoriale può drenare arbitrariamente risorse a suo vantaggio, e quindi creare lo stesso tipo di distorsione prodotta dai governi che abusano del potere incontrollato di battere moneta. Ora, poiché degli enti di natura pubblica non possono essere controllati attraverso l'istituto civilistico del fallimento, la sola alternativa che rimane è quella di un rigoroso sistema di sanzioni penali a carico dei pubblici amministratori che ricorrono al deficit di bilancio al di là di limiti e garanzie precisamente definiti. Queste sanzioni dovrebbero evidentemente essere comminate dalla magistratura ordinaria. Viene così in evidenza il grande carico di responsabilità che, in un sistema federale moderno, graverebbe sull'ordine giudiziario. È quindi opportuno richiamare l'attenzione sul rilievo che acquisisce, in questo quadro, il modo della sua selezione, che deve essere tale da garantire che l'accesso alla carriera di magistrato sia rigorosamente limitato a uomini e donne superiormente dotati di senso di responsabilità, disinteressato amore per la giustizia, competenza e senso comune".