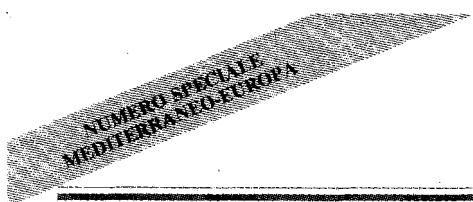


Comuni d'Europa

ANNO XLI - N. 5
MAGGIO 1993

MENSILE DELL'AICCRE
ASSOCIAZIONE UNITARIA DI COMUNI PROVINCE REGIONI

dal quartiere alla regione per una Comunità europea federale



Comuni d'Europa

ANNO XXXVII - N. 5
MAGGIO 1989

MENSILE DELL'AICCRE
ASSOCIAZIONE UNITARIA DI COMUNI PROVINCE REGIONI

dal quartiere alla regione per una Comunità europea federale

L'unità dell'Europa delle differenze

di Aldo Amati*

Quanto più crollano i muri, i vecchi schemi che hanno diviso l'Europa, tanto più sembrano sorgere ostacoli ad un processo reale di unione dei popoli europei. Caduti i vincoli che tenevano unite (meglio dire ingabbiate) le diverse parti d'Europa facendone blocchi contrapposti, sembrano sgretolarsi anche i vincoli positivi della cultura, della civilizzazione, della tolleranza, di un destino comune rintracciabile oltre le divisioni del passato e su cui costruire il progresso di tutti.

Anche le vecchie categorie del pensiero europeista che hanno rappresentato per decenni la luce che alimentava la speranza, proprio perchè vissute in modo sofferto in antitesi alle contrapposizioni ed alle chiusure nazionalistiche, oggi rischiano di non essere capaci di parlare efficacemente ad una realtà profondamente mutata.

Il concetto di unità, ad esempio, che ha animato fortemente l'idea di unione europea come superamento delle debolezze di ciascun paese, come unificazione al livello più alto, come tendenza all'uguaglianza partendo da diversi «gradi di sviluppo». Oppure il concetto di unità come unione di «stati nazione» che in quanto tali erano in grado di sintetizzare le diverse realtà interne portandole al tavolo dell'unione già mediate e rese compatibili.

Ebbene, in un'Europa in cui emerge anche in modo contraddittorio (spesso si manifesta in forma di divisioni e separazioni successive) la volontà di delineare le proprie specificità rifiutando una rincorsa alla omologazione con «l'altro», con il «più avanzato», simili concezioni dell'unità o dell'unione si rivelano in-

Europa federata e Mediterraneo

di Umberto Serafini



L'emblematica figura di Omar el Muktar, che guidò per nove anni la resistenza libica contro la spietata occupazione italiana della Cirenaica. Catturato dalle truppe del generale Graziani l'11 settembre 1931, fu impiccato cinque giorni dopo al termine di un processo farsa durato tre ore. «Veniamo da Dio e a Dio ritorneremo» furono le sue ultime parole.

La storia del Mediterraneo in rapporto agli altri mari è anche più vecchia di Erodoto: comunque, ai fini di questo nostro ripensamento, ci interesserebbe piuttosto il periodo alto-medievale, in cui bizantini, l'Islam e l'Europa «carolingia» e post-carolingia si trovano di fronte a questo mare interno, stabiliscono rapporti e portano avanti conflitti decisivi alla formazione di una particolare civiltà «europea». Con la scoperta dell'America molto cambia, perché l'Europa che conta guarda sempre più all'Atlantico e sembra recidere il cordone ombelicale col Mediterraneo. Ma non è di questo e di un certo, successivo ritorno al Mediterraneo che vogliamo ora parlare quanto di un attuale duplicarsi del centro mondiale dello sviluppo, da una parte Mediterraneo e Atlantico e dall'altra l'emergente Pacifico.

Prima, fuori d'Europa e di Mediterraneo, c'era altresì l'India: ma l'eurocentrismo tentò di aggregarsela — da Alessandro Magno agli studiosi tedeschi del secolo XIX — e a lungo si è protratto l'interesse per la civiltà indoeuropea, per le lingue indoeuropee, per il diritto indoeuropeo (o ario: Pietro Bonfante!). La Cina interessò gli illuministi per vero abbastanza superficialmente (ma, a piccole dosi, già entrava nelle riflessioni dell'Occidente a partire da Marco Polo): fu il Giappone tuttavia che, ereditando il dinamismo (il senso della storia e del progresso?) e in fondo i peggiori vizi dell'Occidente, ha per la prima volta incrinato l'egemonia atlantico-mediterranea e cominciato a dare un nuovo ruolo all'Asia. Si potrebbe sostenere che oggi, nell'era in cui il cielo sta marginalizzando il mare almeno nei trasporti, tutta la questione sia superata: ma in realtà è la rotta celeste che è tuttora marginale e straordinaria, mentre la vita quotidiana degli uomini continua a svolgersi sulla terra e sui mari. Il Pacifico, il profondo Pacifico, è dunque un nuovo polo di sviluppo e di attrazione, e incerte tra Atlantico-Mediterraneo e Pacifico sono le due Superpotenze, USA e URSS. Ma quest'ultima è in crisi di identità, perché una sua parte prevalente — e quella con lei che,

fino a poco fa, erano considerati i suoi satelliti — ha rivendicato la sua appartenenza all'Europa, all'Europa politica, democratica e spirituale: onde il suo interesse per il Mediterraneo può acquistare significato ben diverso da quello della sua precedente tentata penetrazione, per motivi di potenza legati alla sola ragion di Stato, che era dominante nella fase delle nazioni trionfanti e a sovranità illimitata.

In questo nuovo mondo non più eurocentrico l'Europa — occidentale — in via di unificazione (se ne sarà capace) ha dunque il problema del suo Est (la *Ostpolitik* europea) e quello del Mediterraneo: i due problemi, collocati nel loro relativismo, sono peraltro essenziali per verificare come l'Europa, che vuole «ripartire» verso il mondo, pur non essendo più il centro, possa e debba esserne un elemento determinante quanto alla sua organizzazione. In altri termini le soluzioni dei due problemi stanno a chiarirci che significato abbia la parola d'ordine «unire l'Europa per unire il mondo». Lo scenario è nuovo anche se l'obiettivo fu pensato e proposto altre volte dai grandi profeti dell'umanità: dalla politica dell'equilibrio e della guerra come correttivo legittimo tentiamo il passaggio alla politica dell'interdipendenza planetaria e alla costruzione della pace stabile — che non vuole dire la fine della dialettica sociale e dei conflitti di ogni genere, ma solo l'uscita degli Stati dal costume della giungla dopo che ciò, almeno nelle buone intenzioni, è già accaduto da un pezzo per i singoli individui —.

Fermiamoci, intanto, al Mediterraneo. Anni fa scrivevamo che l'unità europea — quella vera, quella sovranazionale federativa, perché quella dei mercanti perpetua un passato infame — può essere la concausa della trasformazione del Mediterraneo in lago democratico. Ora — ma era scontato — aggiungiamo: e pacifico. Vediamo.

Sul Mediterraneo, per cominciare, sboccano territori che non vanno presi in sé, isolatamente, ma con l'*hinterland* che li condiziona. Per i Paesi europei ciò è naturale, per la stessa

Si è svolta a Taormina la III Conferenza delle regioni mediterranee: a pagina 3 di questo numero ci soffermiamo sull'argomento; qui sopra la copertina del giornale che, già nel 1989, avevamo interamente dedicato ai rapporti tra le varie sponde del Mediterraneo

*Consigliere comunale di Pesaro. Questo articolo ripropone nella sostanza l'intervento al Seminario dell'AICCRE ad Abano Terme su «Oriente e Occidente insieme per la democrazia locale» (21-22 maggio)

sufficienti. Occorre ripensare e rifondare, a volte, le categorie di base su cui costruire il consenso per un'Europa unita e federata.

Io vorrei richiamare l'attenzione su una parola e un concetto nuovi; nuovi nel senso che il loro uso ed il loro significato hanno avuto un'espansione negli ultimi tempi, rivelandosi sempre più concetti fondamentali per affrontare i temi della unità delle diverse realtà dell'Europa, per metterli nella giusta luce. Mi riferisco alla parola e al concetto di «differenza». È un concetto che soprattutto le donne d'Europa, in particolare le donne italiane, hanno reso più popolare in questi anni. Non è un caso che proprio le donne abbiano saputo fare di questo valore della differenza un concetto capace di analizzare in modo nuovo le questioni e individuare un percorso e una prospettiva nuova nel rapporto fra gli individui. Non è un caso che questo contributo sia venuto dalla cultura delle donne, di coloro cioè che hanno dovuto abbattere una unità del genere umano fondata sulla omologazione ad un modello unico dei diversi individui. Proprio nel momento in cui cresceva l'emancipazione, quindi la liberazione e l'autodeterminazione (se vogliamo usare queste parole che usiamo anche per i rapporti fra le comunità, quanto più si avvicinava la prospettiva di una parificazione, di una convivenza senza disuguaglianze, tanto più emergeva l'insufficienza di quei concetti per le donne. Cioè l'insufficienza dell'idea che il percorso potesse terminare il giorno in cui si realizzava la parità. Proprio allora è emerso il bisogno di far diventare la differenza (in questo caso fra i sessi) l'elemento centrale dei nuovi rapporti fra le persone, fra i sessi, di una unità possibile e che non nascondesse nuove omologazioni e subalternità.

Io credo che questo concetto, che ho molto semplificato, possa diventare il più fecondo per ripensare la storia dei rapporti fra i popoli, fra i popoli europei, e per individuare il percorso giusto per la prospettiva.

Oggi assistiamo ad un duplice fenomeno: da un lato cresce il bisogno di unità, di aggregazione e cooperazione; dall'altro si disgregano le unità nazionali così come si sono storicamente determinate. Si sfaldano le unità burocratiche, quelle costruite dall'alto secondo le «ragioni degli stati» e non sempre secondo le «ragioni dei popoli».

Va messa in discussione l'idea dello stato-nazione come centro sia dei processi di unione sovrastatale, sia dei processi di decentramento.

Di fronte a tante realtà differenti, alla voglia di autogoverno, ai processi di sviluppo delle autonomie regionali o locali, troppo

(segue in ultima)

CHIARO SCURO

Terribile e splendido

Non tutti si avvedono che stiamo scivolando dall'equilibrio del terrore allo squilibrio nel terrore. Non più il possibile scontro — la conflagrazione definitiva — fra i due imperi egemoni, con gli altri che stanno a guardare, ma ormai un mondo senza bussola, non solo con armi guerresche «terrifiche» a disposizione di ognuno — Paesi ricchi e poveri, e anche multinazionali del crimine — ma altresì con una tecnologia dirompente e senza governo, che sta distruggendo il contenitore, la Terra. E non ci si dica che così si invoca il buon selvaggio, il Paradiso terrestre e simili facezie: lasciamo Thoreau, la vita nei boschi e la disobbedienza civile, alle prefazioni del professore della Lega Nord, ben spiegata dal giornalista che ci insegna a tutti (l'antitaliano); ma il difetto certo è che le istituzioni politiche non camminano con la velocità del cosiddetto progresso tecnico. Insomma non si sa bene cosa dovrebbe essere la democrazia dell'età tecnologica: a parte politologi di moda, troppo intenti a leggere e citare tutto lo scibile umano per avere il tempo di riflettere e guardare oltre il campanile.

Per anni si opponeva acriticamente la «democrazia» all'«impero del male»: caduto il muro di Berlino si è potuto constatare cosa significava la cosiddetta morte delle ideologie — cioè la morte del pensare per grandi temi e al di là della semplice congiuntura — e ci si è trovati con un pugno di mosche in mano e con una umanità, che cammina a tentoni, alla mercé di improvvisati capitani di ventura e di umori ancestrali.

Eppure questo mondo terribile e, nello stesso tempo, così poco conosciuto, a favore del quale si vorrebbero riformare alla spicciolata le Nazioni Unite — tanto per levarsi da torno alcune noie —, dovrebbe e può essere una occasione splendida per rimboccarsi le maniche, pensare e agire strategicamente, guardando lontano. La domanda da farsi non è «dove va il mondo?», ma «dove deve andare?». Certo, l'abbiamo detto, facendo i conti col mondo quale è, senza semplificazioni di comodo: ma col coraggio di guardare, non — come si dice — pragmaticamente, per noi e per coloro che — osiamo credere responsabilmente — abbiamo fatto nascere. Qui si incontra neo-nazionalismo, pulizia etnica, fondamentalismo islamico nutrito dalle rinunce, dall'egoismo e dalla viltà di quella che Mari-

tain chiamava la Cristianità; là un sempre più emergente Pacifico che — Giappone a parte — potrebbe divenire, con esiti misteriosi, cino-centrico. Da una parte, allora, se non vogliamo prenderci in giro, le Nazioni Unite dovranno tendere a rappresentare equamente i territori, le culture, le religioni di tutta la Terra; dall'altra dobbiamo frattanto portare avanti — e non c'è contraddizione — l'alleanza di coloro che credono nell'ecumenismo, nell'intercultura, nel rispetto della persona umana. Spesso pensiamo a quel che poteva succedere se gli inglesi, quando stava fallendo il piano Baruch (americano — 1946*) per il governo sovranazionale della recente arma atomica — e falliva in partenza una seria costruzione dell'ONU — avessero ripreso, aggiornata ed estesa, qualche idea di Clarence Streit («Union now»: una Unione fra tutti i Paesi liberi, in attesa della sconfitta di Hitler — e poi di Stalin —) e, invece di essere incerti tra *Commonwealth* o unità europea (e prigionieri dello strumentalismo di Churchill), si fossero messi alla testa di un moto federale, che comprendesse Europa e Commonwealth (ah, le vecchie proposte di Lionel Curtis!), restando fedeli e attivi alleati degli USA...Sogni? Affatto: sono ipotesi logiche per spiegare che la realtà non ci nega certe prospettive positive, ma sono i pastori dei popoli che soffrono di miopia. Sta a noi fabbricare con pazienza gli occhiali e costringere i pastori a servirsene.

Ma dell'unità europea che ne stiamo facendo? Non si può, non si deve, non è decente dimenticare che costruiamo un'Europa unita — per cominciare anche una «piccola» Europa unita — che abbia un carattere esemplare e che quindi sia trainante sul resto del mondo più delle idee agitate, sia pure con tenacia, in astratto.

Torniamo all'Inghilterra, a quello che si chiama Regno Unito. Possibile che si lasci spazio ai suoi governanti, che vogliono — perchè adesso astutamente pare che lo vogliano — ratificare il Trattato di Maastricht, al fine subito dopo di annacquare ulteriormente, di favorire un allargamento a Paesi che vogliono *a priori* trasformare la Comunità economica — la quale dovrebbe diventare una Unione politica e democratica — in una zona

(segue a pag. 15)

* cf. «Il piano Baruch come precedente per il disarmo e per il governo federale del mondo» di Joseph Preston Baratta, nella rivista «Il Federalista», 1987, n. 1 (Pavia)

**som
ma
rio**

- 3 - Europa e Mediterraneo, di Umberto Serafini
- 6 - I lacci e i laccioli di Maastricht, di Pier Virgilio Dastoli
- 7 - Va ricostruita la solidarietà comunitaria, di Arturo Vancheri
- 9 - Regioni ed Enti locali uniti per la riforma, di Fabio Pellegrini
- 10 - Le frontiere nazionali: cicatrici della storia, di Gianfranco Martini
- 12 - La cooperazione con l'Europa centrale e orientale, di Ugo Poli

Europa e Mediterraneo

di Umberto Serafini

Da 5 al 7 aprile si è svolta a Taormina la terza Conferenza delle Regioni mediterranee, promossa dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e dalla CPLRE e appoggiata e organizzata splendidamente dalla Regione Siciliana, Giunta e Assemblea regionale.

Alla Conferenza ha portato l'adesione del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa Umberto Serafini, nella sua qualità di vicepresidente anziano del CCRE e anche a nome del presidente Maragall. Serafini ha ribadito sul problema punti di vista noti, sempre difesi dall'AICCRE, aggiornati dal commento di alcuni fatti strettamente attuali. Qui a fianco riportiamo il testo integrale dell'intervento.

I rappresentanti delle Regioni Mediterranee (*) e della Regione Siciliana, hanno convenuto da una parte di rafforzare il ruolo delle regioni della Riva Nord nel quadro della cooperazione europea Est-Ovest, e dall'altra di incrementare gli scambi tra le due rive del Mediterraneo nel quadro del dialogo Nord-Sud per ridurre il divario tra queste regioni che non accenna a diminuire.

I delegati hanno auspicato, inoltre, che venga intensificata la cooperazione tra le Regioni Mediterranee nel settore politico e tecnico a tutti i livelli, sia nazionali, che regionali e comunali, e di definire una strategia comune per lo sviluppo

po economico diffuso in tutta l'area.

Nella dichiarazione finale, diffusa a Taormina a conclusione della terza Conferenza, i rappresentanti delle Regioni Mediterranee hanno auspicato che il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adotti nel più breve tempo possibile la convenzione europea della cooperazione interregionale, il cui progetto è stato approvato recentemente dalla Conferenza permanente dei Poteri Locali e Regionali dell'Europa.

Aperta anche all'adesione dei paesi non membri e soprattutto agli stati delle rive Nord e Sud, questa convenzione potrebbe costituire una base giuridica appropriata per lo sviluppo e la cooperazione Mediterranea a livello regionale e locale. Nel quadro di una politica di sviluppo economico, nel rispetto delle norme per la tutela delle risorse naturali, in una prospettiva a lungo termine, si dovrà dedicare particolare attenzione ai seguenti settori:

- la gestione comune delle risorse idriche senza le quali si rischiano nell'area Mediterranea tensioni geopolitiche tra paesi in concorrenza tra loro;

- la protezione delle coste minacciata dal turismo, dall'urbanizzazione, l'industrializzazione, i trasporti e le attività militari;

- la protezione del suolo, la lotta contro l'inquinamento per cause diverse e soprattutto quello provocato da installazioni marittime;

- la protezione del patrimonio storico, culturale e paesaggistico del Mediterraneo.

(segue a pag. 4)

(*) Oltre che i rappresentanti delle Regioni Mediterranee degli stati membri del Consiglio d'Europa, hanno partecipato alla Conferenza anche l'Albania, la Croazia, l'Egitto, il Marocco, la Slovenia e la Tunisia.



Favara, Castello dei Chiaramonte, Portale della Cappella. Nel cortile del Castello (XII sec.) è conservata in precarie condizioni la Cappella, che segna il punto di arresto dell'architettura sveva in Sicilia e la ripresa di elementi strutturali normanni e islamici

La 3ª Conferenza delle Regioni mediterranee, a cui porto l'adesione del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, non poteva cadere in momento più opportuno. Di questo dobbiamo essere grati all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e alla Conferenza dei Poteri locali e regionali europei, con la quale ho un vincolo affettivo, essendo stato negli anni cinquanta, insieme a Chaban Delmas, all'indimenticabile Jean Barreth e pochi altri, uno dei suoi ideatori e fondatori. Dal momento che questo incontro si svolge in Sicilia, vale anche la pena di ricordare che nel 1951 la Regione Siciliana ha partecipato formalmente, con un suo Assessore, all'assemblea costitutiva del nostro CCRE, che ormai è diventato la massima e la più rappresentativa associazione non solo degli Enti territoriali europei di ogni livello, dal Comune alla Regione, coi suoi oltre centomila Enti aderenti, ma altresì di tutta la democrazia di base, a vocazione federalista, dell'Europa: e questo dico per dare la dovuta consistenza e credibilità alle parole che farò seguire.

Per oltre quarant'anni il CCRE è stato un interlocutore fedele, anche se talvolta scomodo, del Consiglio d'Europa: il quale oggi ha davanti a sé un ruolo storico fondamentale, se saprà affrontarlo. Con la caduta del muro di Berlino e la fine dell'equilibrio del terrore — cioè del duopolio USA — URSS — ci avviamo verso un futuro con due prospettive opposte. Da una parte c'è la prospettiva di una anarchia planetaria armata, con le armi più terribili — non più solo le nucleari — a disposizione anche dei piccoli e dei poveri, di tutti insomma. E' il mondo della rinascita del nazionalismo, anzi, al suo interno, della esasperazione del principio di autodeterminazione, cioè del secessionismo spesso razzista, della tremenda «pulizia etnica», dell'ideale incredibile delle Regioni monoetniche, di una tragica caricatura dell'autonomismo territoriale, dei possibili, anzi probabili governi militari o comunque autoritari che le classi privilegiate della società proteggeranno contro la «pericolosa» anarchia. Nello stesso tempo è il mondo di una tecnologia debordante, senza confini e senza governo, il mondo in cui è praticamente fallita la conferenza ambientalista di Rio promossa dalle Nazioni Unite — e la critica più agghiacciante ne è stata fatta proprio qui in Sicilia, al Seminario di Erice della passata estate, in cui scienziati dell'Est e dell'Ovest, del Nord e del Sud, hanno ammonito circa il destino verso il quale andiamo bestialmente incontro se non organizziamo un *global monitoring of the planet*, che implica un minimo di governo mondiale —.

Dall'altra parte c'è un processo, faticoso e intermittente, verso la comprensione di quella che Gorbaciov, in una stagione di lucidità, definì «la democrazia dell'interdipendenza». Non c'è ideologia che, nell'interesse degli uo-

mini, possa ormai giustificare la guerra e qualsiasi soluzione violenta dei conflitti. Il mondo deve avviarsi verso la solidarietà generalizzata, i conflitti si dovranno regolare, a tutti i livelli, attraverso un sistema pattizio garantito da congrue istituzioni: ciò riesce ad attuarsi se accanto alla libertà si realizza la giustizia; se accanto all'amore delle proprie idee o della propria religione c'è tolleranza, anzi comprensione, per le idee e la religione degli altri. Questo, in parole povere, si chiama federalismo, che implica altresì — oggi è

(segue da pag. 3)

La Conferenza ha approvato in questo contesto l'iniziativa dell'Andalusia, del Languedoc-Roussillon e della Toscana di redigere una carta del paesaggio mediterraneo.

La Conferenza di Taormina ha appoggiato la proposta della Regione Siciliana di creare una Fondazione sull'Emigrazione Mediterranea per promuovere studi di ricerca sui fenomeni migratori in questa regione e favorire l'inserimento degli emigranti nella comunità di destinazione.

I rappresentanti delle Regioni Mediterranee hanno proposto pure che un programma di cooperazione venga realizzato dal Consiglio d'Europa sul modello di quello in favore dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale in materia di Diritti dell'Uomo, ambiente, risorse naturali, territorio e immigrazione.

Presente il ministro degli esteri maltese Guido De Marco, la Conferenza ha dibattuto il problema delle relazioni Est-Ovest e della sicurezza, appoggiando il progetto di una Conferenza specifica sulla sicurezza e la cooperazione nel Mediterraneo.

La Quarta Conferenza delle Regioni Mediterranee si svolgerà a Cipro nel 1995.

Promossa dall'Intergruppo federalista europeo dell'Assemblea regionale siciliana e dal suo Presidente, on. Mazzaglia (membro della Direzione dell'AICCRE), si è svolta successivamente, sempre in Sicilia a Palermo, una festa dell'Europa, con la premiazione degli studenti vincitori del Concorso per la XXXX Giornata europea della scuola e con una tavola rotonda, a cui hanno partecipato, oltre Mazzaglia, il Presidente della Regione Campione, il Presidente della ARS Piccione, il pro-rettore dell'Università di Cagliari Usai, in rappresentanza del MFE, il Segretario generale del Parlamento europeo Vinci, due rappresentanti della ex Jugoslavia, l'europarlamentare La Pergola, il rappresentante della Direzione della presidenza del Parlamento europeo per i rapporti con i movimenti democratici, europeisti e federalisti Dastoli e il Presidente dell'AICCRE Serafini.

Un intergruppo federalista europeo di Consiglio regionale — e ancor più se si tratta dell'ARS, Assemblea regionale siciliana — riveste grande importanza; e senza dubbio esso opererà con la piena collaborazione della Federazione regionale dell'AICCRE, attiva e penetrante nella «società siciliana». È il federalismo di base del CCRE, che si rivela sempre più un elemento fondamentale della costruzione democratica europea. ■

di moda ripeterlo, ma con la bocca, non col cuore e col cervello — il principio di sussidiarietà: cioè affidare a ciascun livello istituzionale, Comune, Ente intermedio, Regione, Nazione, Continente, Pianeta, il potere che può essere esercitato a quel livello in maniera ottimale, fermo rimanendo che tutto deve cominciare con la effettiva partecipazione dei cittadini e, comunque, col rispetto pieno e senza eccezioni della persona umana. Utopia? Lo scetticismo non serve: basti rendersi conto con assoluto realismo del disastro che promette la prima ipotesi.

Il Consiglio d'Europa si trova per la prima volta a poter lavorare in perfetta complementarità e sintonia con la Comunità europea. La Comunità europea dovrebbe evolvere verso una struttura federale, mentre per il momento ci ha fatto assistere ai riconoscimenti o alle prese di posizione nazionali verso i «pezzi» della smembrata Jugoslavia, senza nessuna linea politica comunitaria, e alla assenza vile e vergognosa verso la Bosnia — e ci torneremo tra un attimo in relazione al problema Islam, Mediterraneo, Europa —: diciamo subito comunque che il cosiddetto «intervento umanitario», beninteso senza fini strumentali, fa parte ovviamente di un federalismo autentico, che pone come primo dovere l'impegno per il rispetto assoluto della persona umana. Ma la Comunità europea non può limitarsi neanche al modesto e insufficiente accordo intergovernativo di Maastricht: nel 1994 ci saranno le elezioni europee, il Parlamento Europeo ha approvato — ma la gente non lo sa e i media non se ne interessano — il rapporto Hänsch, che ribadisce la vocazione federale dell'Unione europea e chiede l'elaborazione di una Costituzione europea assai più democratica e realmente sovranazionale, sollecitando per sé poteri di codecisione costituenti. La battaglia è in corso, il CCRE appoggia il Parlamento Europeo: è questa la Comunità di cui il Consiglio d'Europa deve essere complementare.

Se l'Unione federale dei Dodici — o di «ceux qui voudront», secondo la vecchia espressione di Mitterrand — può essere un nucleo promozionale ed esemplare, il ruolo del Consiglio d'Europa è di preparare il terreno per l'estensione del principio federalista, per la preparazione di una Paneuropa democratica e, frattanto, per un noviziato delle giovani o rinnovate democrazie est-europee orientato verso la sovranazionalità politica e non, come primo obiettivo, verso la partecipazione al banchetto consumista degli occidentali. Enorme ed esaltante può essere la missione del Consiglio d'Europa verso l'Europa del Centro e dell'Est: meno esaltante è nei riguardi di quei Paesi dell'EFTA che hanno finora respinto la strategia federalista, hanno respinto la Comunità quando potevano entrarci e ora sono attirati da un grande mercato economico, non importa se governato o meno da un capitalismo selvaggio. Ma — veniamo al punto — può essere altrettanto e più esaltante, sempre per il Consiglio d'Europa, stabilire dei vincoli pre-federali col mondo che confina immediatamente con l'Europa e che ha con l'Europa un intercambio permanente non solo di merci, quanto — questo conta

in primo luogo — di uomini.

Il CCRE affermò a suo tempo l'esigenza di trasformare il Mediterraneo in un lago democratico, quindi pacifico e solidale. Poi, seguendo il suo metodo di lavorare alla base, dopo una lunga preparazione ha promosso nel 1988, d'accordo con gli amici «delle sponde opposte», la I Conferenza euro-araba delle città, che si è svolta a Marrakech. Essa non si è contentata di affrontare in astratto, in una logica settoriale, i problemi dell'organizzazione locale e regionale, quelli della cooperazione tecnologica, dell'emigrazione, della cooperazione culturale, ma ha cominciato ad affrontare coraggiosamente quelli più spinosi della «grande politica», cioè del quadro entro il quale si supera il momento della «pace diplomatica» e si costituisce veramente la «democrazia dell'interdipendenza». Ovviamente si è fatto solo un primo passo: un altro, più lungo, si dovrebbe fare nel 1994, quando il CCRE ospiterà a Valencia, in Spagna, la 2a Conferenza delle città euroarabe.

Ma, diciamolo francamente, se vogliamo parlare, fuori di retorica, dello «sviluppo di una regione mediterranea», come ci sottolinea il collega Mollstedt, occorre esprimersi con assoluta schiettezza e affrontare il quadro storico-politico in modo che ci permetta di riconoscere gli ostacoli di fondo a questa difficile costruzione.

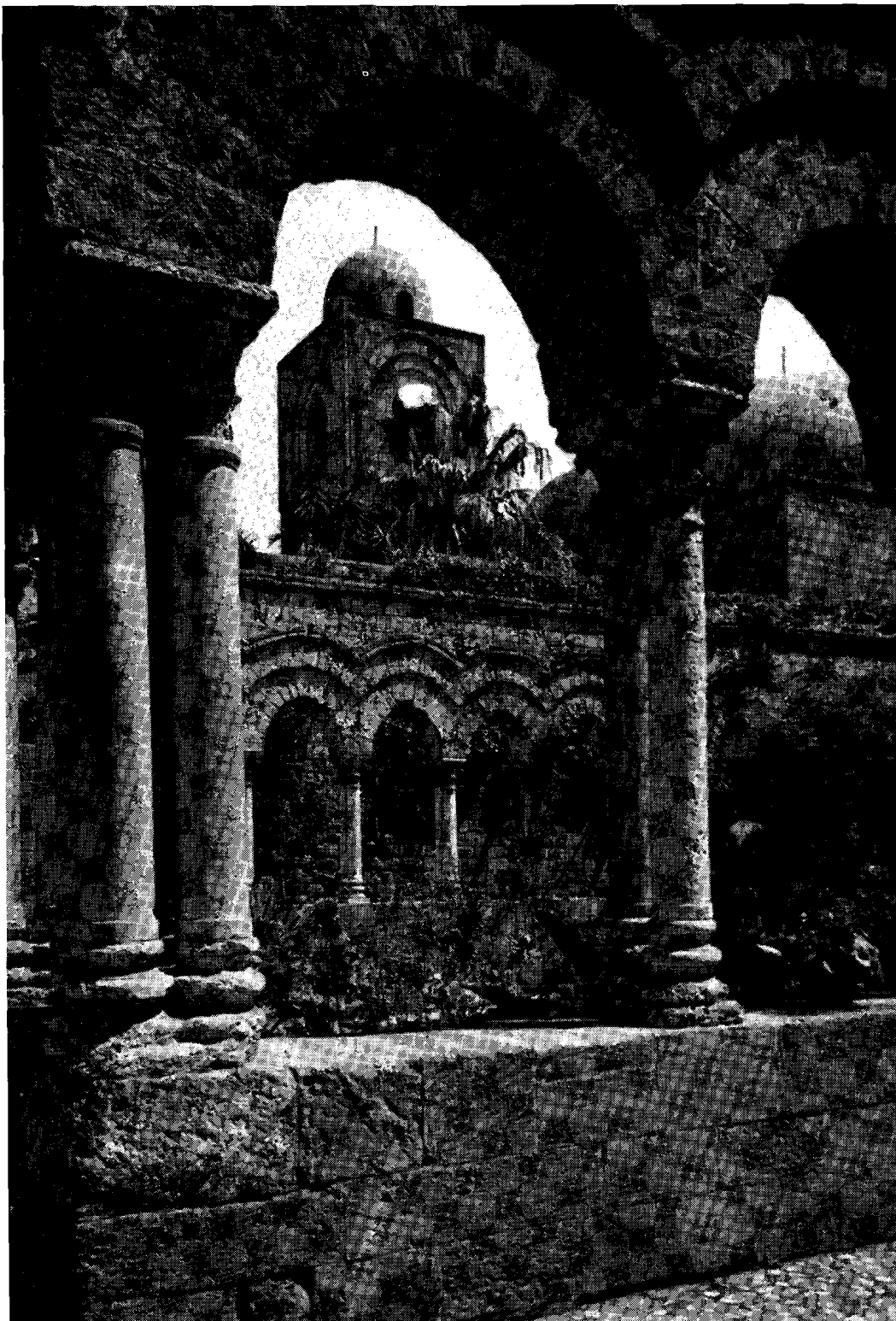
Un grande studioso del mondo arabo, Francesco Gabrieli, ha scritto. «Tra la fine dell'Ottocento e i primi del Novecento, gli Arabi impararono.... alla scuola d'Europa l'amor di patria germogliante dal senso moderno della nazionalità, e insieme la sua esasperazione nel nazionalismo; l'ideale della indipendenza dallo straniero, congiunto mazzinianamente in un primo tempo con quello della interna libertà civile e della democrazia, si andò poi facendo più povero, aspro ed esclusivo, nella durezza della lotta, per effetto della involuzione che quell'ideale subì poi nell'Europa stessa. I primi apostoli del nazionalismo arabo...svilupparono i loro ideali su linee prettamente ottocentesche, di libertà indipendenza democrazia saldamente intrecciate. Ma quando l'Europa dette l'esempio dello sciogliersi di una tale associazione, gli Arabi ancora a mezza strada nella loro battaglia per l'indipendenza sacrificarono anch'essi a quell'unico scopo ogni altra istanza, e ammirarono e scimmiottarono i totalitarismi dell'avanzato Novecento...». E Gabrieli incalza: «Come l'Occidente, nella prima grande guerra, sfruttò ipocritamente a vantaggio del proprio imperialismo l'anelito di libertà e indipendenza degli Arabi, così nelle crisi di questo dopoguerra ha cercato di accaparrarsene le simpatie e i favori (non ultimo, la sfacciata ricchezza del petrolio), in funzione non già di libertà e giustizia per tutti, ma delle proprie rivalità e debolezze....»

Ma lasciate poi a chi parla, notoriamente amico degli Ebrei, di sottolineare che, nell'esistenza e nell'espansione di Israele, gli europei hanno guardato come ad uno scarico della propria coscienza, dopo l'Olocausto, senza rendersi conto dei doveri che ad essi ne derivavano. Ammessa la trasformazione del «focolare» in uno Stato ebraico, si doveva da un

lato garantire la sua esistenza — e gli europei sono stati fin qui inaffidabili —, ma insieme impedire ogni espansione israeliana «a scopo difensivo», e d'altro lato si doveva concretamente e tempestivamente favorire la creazione di uno Stato palestinese non solo come legittimo compenso, ma per evitare la crescita dell'angoscioso problema dei profughi «assistiti», profughi che hanno fornito così largamente la milizia di base dell'esercito rivendicazionista. Ma è mai esistita finora nel merito una politica europea, di tutti gli europei, di una credibile Unione europea?

Infine non si costruisce la «regione mediterranea» e non si rende il Mediterraneo un lago democratico e pacifico, se da parte degli europei non si abbandona un tono paternalistico e una arroganza, che sono una nostra vergogna. Ci si renda conto, quando eccepiamo su errori e anche misfatti del fondamentalismo islamico e del nazionalismo arabo, di quel che abbiamo fatto non nel Medio Evo, ma solo quando chi vi parla era un ragazzo — e anche dopo, se ci riferiamo all'Africa francese —. Come europeo di nazionalità italiana debbo in coscienza ricordare il genocidio compiuto freddamente dagli italiani in Cirenaica, agli inizi degli anni trenta: genocidio accompagnato da crudeltà che ricordano quelle naziste per l'Olocausto e da sfregi alla religione islamica, che un buon musulmano non può facilmente scordare. Ma in Italia non si è permessa la proiezione del film su Omar al Muktar, l'eroe senusso, coproduzione arabo-americana sufficientemente equilibrata: noi, come gli altri europei, ci limitiamo a impartire lezioni di democrazia e magari di amore cristiano.

Detto tutto ciò, ne vengono, come conclusione, due considerazioni. La prima è che il dialogo euro-arabo va condotto in profondità, senza pregiudizi e inquadrato nei problemi strategici di un mondo ormai multipolare. Quando si affronta il problema dell'emigrazione e della complessità della edificazione di una società europea tendenzialmente multietnica, non ci si può fermare, isolandoli, ai problemi delle nostre città — noi amministratori locali e regionali lo sappiamo benissimo — e chiedere la luna nel pozzo: bisogna viceversa, per restare nel Mediterraneo, prendere di petto fraternamente i problemi a monte, non limitandoci alle coste ma analizzando l'hinterland africano e dei Paesi del Vicino Oriente in base a una giustizia socio-economica internazionale — che, beninteso, andrà applicata anche all'interno del mondo medio-orientale —, studiandoci seriamente di frenare le cause di una emigrazione di massa. Dietro peraltro i problemi macro-economici c'è l'esigenza di mettere realmente in contatto le rispettive società, europea e araba. C'è lavoro per le città e per le Regioni — e dunque per noi del CCRE —, c'è lavoro per le Università, c'è lavoro per i sindacati, c'è lavoro per i gruppi religiosi che non si limitino a invocare una copertura laicista a incomprensioni religiose che rimangono nel sottofondo (e in questo senso l'ecumenismo deve fare i suoi tentativi anche nel mondo islamico, finora piuttosto resistente, ma talvolta per una sospettosità anche spiegabile). Ecco, mi fermo un atti-



Palermo, il Chiostro di S. Giovanni degli Eremiti. La Chiesa fu fatta erigere da Ruggero II nella prima metà del XII sec., accanto ai resti di una moschea

mo sulla questione religiosa, senza riandare alla finale fase *liberal* del feroce Saladino, né al califfo di Cordova così ammirato da Gerberto d'Aurillac — cioè da uno dei più grandi Papi del Medio Evo, Silvestro II —: mi limito a spostarmi poco più in là, in India. Ebbene, si parla poco di Abul Kalam Azad e di Jinnah: il primo, uscito da El Azhar e uno dei massimi coranisti contemporanei, nell'India di influenza gandhista predicò un islamismo democratico e partecipò a governi dell'Unione indiana accanto a Jawaharlal Nehru; il secondo, miscredente e marito di una parsi, guidò la Lega Musulmana alla secessione del Pakistan — indubbiamente comprensibile per gravi problemi economici, cioè tutta la finanza (la causa è a sua volta religiosa) in mani

indù —, e col Pakistan si è acuito l'integralismo islamico.

La seconda osservazione conclusiva — e la rivolgo al Consiglio d'Europa, alla Comunità europea, al CCRE e a me stesso dopo sessant'anni di lotta — è che l'unità europea in progresso, della piccola ma in prospettiva della grande Europa, o sarà federale o possiamo scordarci un Mediterraneo democratico e pacifico. I nostri dirimpettaî giustamente non potranno mai credere a una Unione europea, che sia la somma algebrica dei vecchi Stati nazionali, di cui conoscono le ipocrisie, l'inaffidabilità, la prepotenza. Si tratta ancora una volta di tener presente la parola d'ordine dei federalisti militanti: unire l'Europa per unire il Mondo. ■

un matrimonio che non sarà consumato?

I lacci e i laccioli di Maastricht

di Pier Virgilio Dastoli

Scrivendo la prefazione della prima edizione di un saggio (Pier Virgilio Dastoli e Giancarlo Vilella: «La nuova Europa: dalla Comunità all'Unione», Il Mulino, febbraio 1992) sul Trattato di Maastricht, paragonammo l'Unione ad un atto di matrimonio sottoscritto da dodici partners decisi a «consumare» con effetto ritardato. L'obbligo di mutua assistenza — scrivevamo — si sarebbe realizzato solo nel 1996, con il passaggio alla difesa comune, mentre la comunanza dei beni sarebbe divenuta operativa solo nel 1999, con il passaggio alla moneta unica.

È passato più di un anno e mezzo dalla pubblicazione degli atti di matrimonio (la «parafatura» del Trattato di Maastricht, l'11 dicembre 1991), ma il matrimonio non è stato ancora compiutamente celebrato, perché manca il «sì» di John Major e di Helmut Kohl. In più, Major e Rasmussen hanno già dichiarato di non poter accettare alcuni vincoli del matrimonio (la difesa comune, la cittadinanza, la politica sociale, lo spazio giudiziario europeo...) e di interpretarne altri in modo sostanzialmente difforme da altri partners. Essi hanno inoltre preteso e ottenuto una concessione molto libera della vita in comune, basata su di una visione perversa del principio di sussidiarietà, e chiamano a gran voce un austriaco, uno svedese, un finlandese ed una norvegese, chiedendo di far loro compagnia sotto le lenzuola del talamo coniugale dell'Unione di Maastricht.

Un gran movimento e qualche reciproca sorpresa si preannunciano del resto sotto le lenzuola, perché — dopo la pubblicazione degli atti di matrimonio — c'è stato un valzer di primi ministri (Andreotti-Amato-Ciampi, Martens-Dehaene, Schlüter-Rasmussen, Cresson-Beregovoy-Balladur), per non contare il balletto di ben ventidue ministri degli esteri (undici in partenza e undici in arrivo), fra i quali il nostro Gianni De Michelis, sostituito in rapida progressione da Scotti, Colombo e Andreatta. Per restare in metafora, ci sembra che — dopo tanti movimenti e dopo quelli che già si preannunciano in Grecia, nei Paesi Bassi e nel Regno Unito — chi si infilerà sotto le lenzuola non si ricorderà più perché lo ha fatto e, se ricorderà qualcosa, sarà assolutamente incapace di fare alcunché.

Eppure, i solerti cerimonieri delle diplomazie nazionali hanno agito alacremente per sgombrare il campo, per un tempo indefinito, da due inutili orpelli: la libera circolazione delle persone e la difesa europea. Altri inutili impacci potrebbero rapidamente scomparire: i criteri di convergenza ed il calendario dell'Uem, il mediatore, la politica agricola comune, la difesa internazionale dell'ambiente, il diritto di voto nelle elezioni locali ed europee....

Tant'è, ma il Trattato di Maastricht è di-

venuto per i nostri non più focosi amanti un'antica veste di trine, lacci e laccioli, nella quale essi rischiano di restare goffamente imprigionati. Che miseranda fine per un trattato che doveva essere destinato a creare l'Unione europea (dei Dodici) verso il 2000. Diciamo l'Unione dei Dodici, perché la volontà originaria del legislatore-costituente (i rappresentanti degli Stati nazionali nella Conferenza intergovernativa) aveva come obiettivo principale la realizzazione di un'ulteriore tappa dell'integrazione comunitaria (l'Unione economica e monetaria dopo il mercato unico, la politica estera e della sicurezza comune dopo la cooperazione in materia di politica estera), con il rinvio dell'allargamento alla fine di questa tappa e cioè alla soglia del 2000. Si sa — e l'ex vicepresidente della Commissione, Frans Andriessen lo ha scritto con chiarezza nel rapporto sui problemi dell'allargamento, censurato *pour cause* dal Consiglio europeo di Lisbona del giugno 1992 — che i governi dei Dodici avevano offerto ai paesi candidati dell'EFTA la firma dello Spazio Economico Europeo come strumento di cooperazione transitoria verso l'adesione, ed ai paesi dell'Europa centrale ed orientale la firma degli accordi di associazione come strumento di parziale integrazione al posto della piena adesione alla Comunità.

Lo Spazio Economico Europeo non è ancora entrato in vigore ed è probabile che l'alba del 1994 sorga senza che esso sia stato accettato da tutti i dodici parlamenti della Comunità (il Parlamento italiano, *of course*, è fra i ritardatari), mentre Austria, Svezia e Finlandia premono per concludere le procedure di adesione entro la fine del 1994: uno spazio economico europeo per una manciata di mesi od un solido ed ampio accordo a lungo termine con Islanda e Lichtenstein?

Gli accordi di associazione non sono ancora entrati in vigore ed in alcuni casi — Romania e Bulgaria — essi non hanno ancora iniziato l'iter delle ratifiche nazionali (il Parlamento italiano, *of course*, deve ancora ratificarli tutti), mentre ungheresi, polacchi, cechi e slovacchi — per non parlare degli sloveni, dei macedoni, dei lettoni, degli estoni, dei lituani e degli ucraini — considerano la fine del secolo come la tappa finale del pieno processo di integrazione politica nella Comunità-Unione. Si agitano nuovamente i maltesi, terrorizzati all'idea di rimanere a terra, ma insieme soddisfatti per essersi provvisoriamente liberati dalla scomoda complicità con Cipro, e torna alla ribalta la domanda di adesione della Turchia, dopo la nomina a sorpresa di un'europeista thatcheriana alla guida del governo di Ankara.

Ecco dunque che il Trattato di Maastricht diventa un inutile laccio sia per coloro che attendono con ansia l'era di una nuova Società

delle Nazioni (ed il professor Miglio aggiungerebbe: e delle etnie), sia per coloro che vogliono sfruttare lo shock dell'allargamento per rilanciare i temi dell'unificazione sovranazionale — noi diremmo: federale — accantonati per favorire l'accordo unanime sul Trattato di Maastricht.

Paradossalmente, gli uni e gli altri desiderano che il Trattato di Maastricht entri presto in vigore per... sbarazzarsene. L'opera di abile demolizione messa in atto dalle diplomazie nazionali non è stata ancora completata, ma tutti si sono resi conto che la grande maggioranza delle norme stabilite a Maastricht sono precettive e non prescrittive, che la loro attuazione può essere rinviata *sine die* e che presto ben pochi si ricorderanno del calendario dell'Unione fissato, qui e là, nel Trattato (v. a questo proposito il «calendario fino al 2000», pubblicato in appendice alla seconda edizione del saggio «La nuova Europa», Il Mulino febbraio 1993).

Criteri di convergenza e tappe dell'Unione monetaria, si dice, erano stati scelti per un'Unione in piena crescita economica: entrati nel tunnel della recessione, i singoli Stati devono riacquistare capacità autonoma di decisione in politica economica e monetaria. Dunque, i criteri devono essere resi più flessibili e nessuno dovrà scandalizzarsi se l'inizio della terza fase avverrà nel... prossimo secolo. Gridano, per ora nel deserto, Tommaso Padoa Schioppa, Hennig Christophersen e Jacques Delors, ricordando che non è né opportuno, né giuridicamente ammissibile (in mancanza di una modifica del Trattato di Maastricht) alterare criteri e tappe dell'Unione monetaria.

La libera circolazione delle persone, si dice, era stata decisa prima della caduta del Muro di Berlino e l'invasione di decine di migliaia di «pseudo-rifugiati». L'Unione chiuda dunque le frontiere esterne, per bloccare la diffusione del razzismo e della xenofobia, consentendo che, in un domani indeterminato, si possa giungere all'abolizione delle frontiere interne.

I cittadini dell'Unione, si dice, hanno ben diritto di rivolgersi al mediatore europeo per denunciare i sorpresi della pubblica amministrazione: a condizione, beninteso, che l'amministrazione indagata sia solo quella comunitaria e che gli Stati nazionali possano opporre a pretestuose richieste di indagine del mediatore, il vincolo della confidenzialità. Che legga, il mediatore, giornali, riviste e, se vuole andare sino in fondo, gli atti ufficiali della Comunità (e la Gazzetta Ufficiale in primo luogo): vi troverà una miniera di utili informazioni, che faciliteranno il suo lavoro di indagine.

La politica estera e della sicurezza comune,

(segue a pag. 8)

Va ricostruita la solidarietà comunitaria

di Arturo Vancheri

Con il Consiglio europeo di Copenaghen termina stancamente un semestre di presidenza danese caratterizzato dalla completa assenza di un dibattito politico sui grandi temi della Comunità europea e sul suo avvenire. Eppure, nel corso di questi sei mesi non sono mancate le occasioni per aprire un confronto aperto e coraggioso su alcune questioni fondamentali per l'Europa. Tra tutti spiccano i temi della disoccupazione, del rigurgito di intolleranza e di xenofobia che agita molti paesi comunitari, della vicenda assurda e straziante della Bosnia. Al contrario, la Comunità ha preferito ipocritamente dimenticare tutti questi dossier caldi per richiudersi nelle discussioni di bottega dove ad essere difesi sono solamente gli interessi nazionalcorporativi: dalle battaglie agricole per definire qualche tonnellata in più o in meno di latte da produrre o per creare una organizzazione comune delle banane alla endemica *querelle* delle sedi di alcuni organismi comunitari, dalla definizione dei controlli sull'applicazione della politica della pesca al problema dell'IVA applicata agli oggetti artistici e di valore.

Prudenza, è stata la parola d'ordine pronunciata in questi mesi. Vi era in primo luogo da verificare se l'accordo raggiunto ad Edimburgo sulle deroghe concesse al governo di Copenaghen avrebbe portato la maggioranza dei danesi ad esprimersi favorevolmente sulla ratifica del Trattato di Maastricht nel corso della seconda consultazione referendaria. Così è stato, anche se il sì danese non ha trainato fino in fondo il Parlamento britannico, a sua volta impegnato nella procedura di ratifica del nuovo Trattato. È nata anzi al suo interno quella che è stata definita l'ibrida alleanza: quella tra ala anti-europea del partito conservatore e laburisti che hanno presentato congiuntamente un emendamento con il quale si chiedeva al governo di inserire il protocollo in materia sociale nel testo del Trattato. Per gli «euro-rebels» della Signora Thatcher la tattica era quella di mettere il governo di John Major in minoranza in occasione di un voto su questo emendamento. Ma il leader britannico non è caduto nella trappola accettando un emendamento che paradossalmente cancella l'*opting-in* del Regno Unito sulla politica sociale. Ne è nata una *querelle* giuridica che potrà essere dipanata solo a colpi di interpretazioni giuridiche da parte di avvocati ed esperti di diritto. Il risultato è quello di vedere ancora slittare l'entrata in vigore del Trattato di Unione che deve ancora passare al vaglio della Camera dei Lord. In questa sede ancora non è completamente esclusa la possibilità di un referendum popolare, l'ultima carta che intende giocare l'irriducibile Lady di ferro.

Ma mentre il governo britannico ed il po-

polo danese determinavano il destino del Trattato di Maastricht, la situazione economica all'interno della Comunità è andata progressivamente deteriorandosi coperta solamente da una artificiale quanto diplomatica indifferenza dei governi. Di fronte alla grave crisi economica che lascia dietro di sé centinaia di migliaia di posti di lavoro non sembra esservi, al di là delle dichiarazioni di facciata, una leale solidarietà tra i partners comunitari. Ogni paese risponde come può e singolarmente alla grave crisi occupazionale che deve fronteggiare. Nessuna vaga ipotesi di strategia comune se non quella fumosa quanto ipocrita «iniziativa» a cui è stato aggiunto senza alcun senso del pudore la denominazione di «crescita comunitaria». Semplici garanzie di prestito o abbuoni di interesse accordati dalla Banca europea degli investimenti con il quale si spera illusoriamente di mobilitare investimenti privati per un ammontare di 60.000 miliardi di lire. La Commissione per il momento resta a guardare alla finestra mentre vede davanti a sé aumentare il tasso di disoccupazione della CEE al 15%, una percentuale uguale a quella del 1984. Il Commissario responsabile della politica sociale, l'irlandese ultraconservatore Flynn (ma come avrà fatto Delors ad affidargli un portafoglio così strategico?) si limita a studiare la situazione ed analizzare possibili «piste» per ricercare una soluzione soddisfacente. Ma quel che peggio è che è riuscito a convincere della bontà del suo «non-approccio» la stessa Commissione. In una comunicazione che ha adottato recentemente, l'esecutivo chiede al Consiglio dei Ministri «di convenire sulla necessità di sviluppare un quadro comunitario in cui gli Stati membri e la CEE possano svolgere un processo di analisi comparata allo scopo di promuovere in modo coordinato un modello di crescita» e di accettare «la proposta di presentare un programma progressivo di lavoro alla fine del 1994». Incredibile. Di fronte ad una situazione così grave e drammatica la Commissione propone di studiare le possibili soluzioni e di metterle in pratica... al più presto all'inizio del 1995. Come potranno mai comprendere questa cieca e aberrante posizione tutti i lavoratori comunitari caduti in disgrazia e che potenzialmente vedono l'Europa come un'ancora di salvezza?

Quello della recessione economica e della pesante situazione occupazionale è ormai «il tema» della Comunità. È su di esso infatti che si irradiano oggi le altre grandi questioni che influenzano negativamente l'atteggiamento dei governi nei confronti del processo di integrazione europea. La crisi economica e sociale della Comunità, oltre ad essere causata da fattori ciclici e da variabili esterne, risulta aggravata da un processo di integrazione «spenceriano», concepito (con l'Atto uni-

co europeo) come un modello di concorrenza tra sistemi (paesi, norme tecniche, legislazioni) che di fatto crea disparità crescenti tra aree geografiche, tra uomini, tra sistemi di produzione che in ultima analisi si ripercuotono inevitabilmente sui processi di crescita. Gli effetti distorsivi di questo modello rischiano di aggravarsi ulteriormente in assenza di politiche comuni che consentirebbero lo sviluppo della cosiddetta «integrazione positiva».

È la grave crisi economica e sociale, in assenza di una prospettiva politica in favore di politiche convergenti verso l'integrazione positiva, a costituire la causa principale del riaffiorare degli atteggiamenti di chiusura nazionale che assumono con sempre più drammatica intensità forma di razzismo, di intolleranza e di xenofobia. La conseguenza di questo ritorno ad ottiche nazionalistiche è un atteggiamento sempre meno solidale da parte degli Stati membri non solo nei confronti dei propri partners comunitari, ma soprattutto nei confronti dei paesi terzi e dei cittadini comunitari. Da questo atteggiamento di chiusura deriva una duplice conseguenza. Da una parte la politica esterna è sempre più orientata ad evitare la creazione di possibili problemi ai sistemi produttivi nazionali in termini di accesso ai mercati da parte dei paesi terzi; dall'altra, una politica di immigrazione concepita unicamente come difesa delle frontiere nazionali e non come un insieme di misure convergenti per definire un afflusso regolato di immigrazioni e favorire l'integrazione dei cittadini extra-comunitari nel tessuto sociale della CEE. È la solidarietà ad essere messa in causa: senza un approccio comunitario sul problema della crescita rafforzato da una dimensione più democratica del processo di integrazione europea le conseguenze in termini di solidarietà «esterna» saranno gravissime. I fenomeni di intolleranza e di razzismo tenderanno infatti ad acuirsi con effetti devastanti facilmente intuibili. Occorre dunque mettere ordine all'interno della costruzione comunitaria.

In questo sforzo di ricostruzione della solidarietà comunitaria due settori più degli altri meritano un'attenzione particolare: l'unione economica e monetaria e la politica sociale. Partiamo da quest'ultimo aspetto. L'assenza di norme armonizzate e di misure di trasparenza nelle decisioni di investimento da parte delle grandi imprese europee, potrebbe condurre gli Stati membri a limitare i diritti sociali dei lavoratori per fronteggiare e rispondere ai fenomeni di *dumping* sociale che alcuni paesi sono in grado di realizzare.

Occorre mettere in atto una politica sociale e del lavoro che consenta una effettiva parificazione nel progresso dei lavoratori ed un controllo democratico al fine di verificarne

l'applicazione equilibrata.

Quanto all'UEM, si assiste oggi ad un rallentamento della creazione delle condizioni per un effettivo coordinamento della politica monetaria. Le recenti misure assunte al fine di ritornare ad una certa flessibilità dello SME ne sono testimonianza. Il pericolo insito in questo rilassamento è costituito dalle cosiddette «svalutazioni competitive» attraverso cui taluni paesi cercano di ricreare condizioni di competitività del proprio settore produttivo.

Senza una vera politica monetaria quei fenomeni di svalutazione competitiva rischiano di moltiplicarsi con gravi effetti per la solidarietà comunitaria e per le prospettive di crescita a medio e lungo termine. D'altra parte, la realizzazione dell'unione monetaria deve essere perseguita in parallelo con l'unione economica. Quest'ultima deve potersi tradurre in un effettivo coordinamento delle politiche economiche che prendano in conto non solo i grandi aggregati macroeconomici, ma anche i fattori relativi al mercato del lavoro, dell'occupazione, dei bisogni di politica industriale, di innovazione e ricerca tecnologica e di formazione professionale.

Il ritorno ad una autentica solidarietà comunitaria passa soprattutto attraverso la ricerca di una vera democrazia all'interno della CEE. La sussidiarietà e la trasparenza ne costituiscono due principi cardine. Tuttavia, questi due principi sono ben lontani dall'essere correttamente applicati.

Il principio di sussidiarietà come previsto dall'articolo 3b del Trattato di Unione è un autentico paradosso giuridico di cui non si può non sottolineare l'ambiguità di fondo. La funzione originaria del principio di sussidiarietà, che è quella di regolatrice delle competenze nazionali, comunitarie e concorrenti, è infatti stravolta. Poiché le competenze comunitarie vengono esercitate non sulla base delle competenze per attribuzione (come avviene per gli stati federali dove vengono chiaramente definite le competenze) ma su quello della funzionalità, la sussidiarietà finisce per essere utilizzata semplicemente per determinare se un'azione comunitaria è necessaria e quale debba essere il suo grado di intensità. Tale approccio istituisce una sorta di negoziato permanente tra il Consiglio e la Commissione allorché quest'ultima intende presentare una proposta legislativa. Sono evidenti in tale contesto gli effetti inibitori di una errata interpretazione del principio di sussidiarietà. Tutto ciò conferma il fatto che è impossibile trasporre a livello comunitario un principio connaturato fisiologicamente ad un modello costituzionale di natura federale. La sussidiarietà può infatti essere applicata in un sistema a struttura decentrata nel quale sono chiaramente definite le competenze a ciascun livello di potere. Al contrario, calata in una realtà giuridica «sui generis» (dove si intrecciano elementi funzionalisti, federali e confederali) quale quella comunitaria, la nozione di sussidiarietà riveste accezioni e funzioni diverse a seconda dell'ottica in cui ci si pone. La sussidiarietà finisce insomma per essere invocata per diverse finalità, spesso fortemente in contrasto, a seconda di chi la in-

voca e degli interessi (nazionali o comunitari) che si intendono salvaguardare. Ne consegue l'aberrazione giuridica di creare un negoziato permanente i cui effetti sono certamente negativi nel contesto dei rapporti tra istituzioni. Si finisce così per allontanare (invece di avvicinare) i cittadini alla Comunità europea e ciò in netto contrasto con gli imperativi della trasparenza. Quest'ultimo principio è anch'esso disatteso dalla Comunità europea. Tutti gli strumenti previsti per garantirne l'attuazione — il mediatore europeo, le commissioni di inchiesta del Parlamento europeo — stanno subendo un progressivo svuotamento da parte del Consiglio dei Ministri. Occorre lavorare per realizzare il vero obiettivo della trasparenza che è quello di rendere più aperta la Comunità e garantire una partecipazione effettiva dei cittadini alle scelte che li concernono.

L'efficace funzionamento delle istituzioni comunitarie, una reale trasparenza nelle procedure legislative ed amministrative, l'affermazione di una effettiva democrazia partecipativa nonché una corretta applicazione del principio di sussidiarietà hanno un naturale corollario: quello del binomio allargamento/approfondimento che ci riporta ad un tema di fondamentale importanza e di grandissima attualità. Nessuna adesione di altri paesi potrà avvenire senza un effettivo e precedente rafforzamento dell'efficacia e del carattere democratico del sistema istituzionale comunitario. Non esistono altre opzioni o compromessi possibili al di fuori di questa posizione. Di fronte ai tentativi di alcuni Stati membri, in primo luogo della Gran Bretagna, di indebolire la costruzione comunitaria è di rendere le sue impalcature istituzionali più fragili e permeabili al metodo della cooperazione intergovernativa, è necessario non cedere di un metro da questa opzione politica. In tale contesto, devono essere sfruttate tutte le occasioni possibili, non ultima la conferenza intergovernativa che verrà convocata nel 1996, per rafforzare il carattere comunitario delle istituzioni comunitarie rinnovando fin da ora il confronto politico per giungere ad un autentica trasformazione della Comunità in Unione europea.

Dopo la fine della guerra fredda e la caduta del Muro di Berlino, nuovi e più incisivi sono gli elementi federatori per una rinnovata battaglia in favore della Federazione europea. Primo tra questi vi è la solidarietà, principio che sta ritrovando negli Stati membri nuove fortune, ma che stenta ad affermarsi a livello europeo. È dalla solidarietà e da tutti quei valori che da essa discendono che occorre ripartire. Libertà ad uguaglianza e con esse i diritti di cittadinanza tornano prepotentemente al centro del dibattito tra le forze politiche e soprattutto tra quelle (della conservazione e del progresso come diceva Spinelli) che si confrontano sui principali temi dell'integrazione europea. Non è più dalle istituzioni che deve ripartire il processo per l'Unione europea, ma dalla gente comune. La Convenzione democratica europea che viene costantemente lanciata dalle pagine di «Comuni d'Europa» costituisce il collante per una nuova battaglia per la Democrazia europea che veda al

centro di questo processo i cittadini. Spetta a questa Convenzione ed alle forze che ne saranno espressione, spingere il Parlamento europeo a riprendere in pieno le proprie responsabilità ed assumere quel naturale ruolo costituente che gli è proprio per la definizione di una Costituzione, semplice e comprensibile a tutti, per la creazione dell'Unione europea. ■

I lacci e i laccioli

(segue da pag. 6)

si dice, è cosa meritevole di interesse in tempo di pace e di stabili relazioni internazionali, ma di fronte a drammi come quelli della ex-Yugoslavia e della Somalia diventa odioso discutere sulle competenze formali attribuite dal Trattato di Maastricht al Consiglio ed alla Commissione. Che il potere sostanziale torni nelle mani delle grandi potenze (Francia, Regno Unito e Spagna), che sapranno trovare insieme agli Stati Uniti la via della pace e della difesa dei diritti dell'uomo.

Potremmo andare oltre con questa esemplificazione, ma lasciamo al lettore di Comuni d'Europa il compito di confrontare il Trattato di Maastricht con le inadempienze dei governi nazionali. Finché il Trattato non entrerà in vigore, l'opinione pubblica lo considererà come fonte di conflitto, degno dunque di attenzione. Quando esso entrerà in vigore, potrà essere rapidamente dimenticato ed i governi potranno pensare ad altro.

Ma cos'è questo «altro» e cosa preparano i singoli governi? Il Regno Unito e la Danimarca — lo abbiamo scritto più sopra — auspicano un rapido allargamento della Comunità, per attuare il disegno di una grande area di libero scambio e di cooperazione intergovernativa; disegno solo in parte attuato con il Trattato di Maastricht. Altri paesi, ed in primo luogo la Germania, la Francia ed i primi ministri democristiani dei Paesi Bassi, del Lussemburgo e della Grecia pensano che sia necessario convocare un Consiglio europeo straordinario che, all'atto dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, ponga le condizioni per il rilancio del processo di unificazione europea. Il ministro per gli affari europei del governo Balladur, parlando evidentemente a nome della Francia di fronte ad un esterefatto ambasciatore inviato dal Quay d'Orsay, ha sostenuto recentemente a Bruxelles che l'allargamento della Comunità non è possibile se, preliminarmente, i Dodici non concorderanno le riforme da apportare al sistema costituzionale dell'Unione.

È questa la posizione espressa dal Parlamento europeo con la risoluzione Hänsch del 20 gennaio 1993 (v. Comuni d'Europa n.1/93).

Presto liberati dai lacci e laccioli di un trattato non ratificato ed in larga parte inapplicato, potremo tornare a combattere la nostra buona battaglia federalista. ■

Regioni ed Enti locali uniti per la riforma

di Fabio Pellegrini

La lunga discussione sul Trattato di Maastricht ha messo in evidenza di esso tutti gli aspetti positivi e tutti i limiti e le ombre; si sono divisi i giudizi ma un dato è acquisito: malgrado il ritardo della ratifica e la relativa entrata in vigore, ha già prodotto evidenti e significative conseguenze. Gli obiettivi indicati e gli impegni richiesti ai Paesi membri della Comunità hanno determinato nuovi comportamenti con conseguenze evidenti sul piano economico-monetario ed istituzionale. Pur trovando concause con fenomeni di origine diversa, l'influenza del Trattato di Maastricht è stata indubbia; anche sul piano istituzionale.

Se in Italia del dibattito sulla riforma istituzionale, soffocato dall'interesse per la nuova legge elettorale, se ne sa poco e comunque sembra procedere a rilento e senza alcun collegamento con le prospettive dell'Unione europea e lontano dalle preoccupazioni delle conseguenze politiche istituzionali che questa avrà sull'assetto istituzionale italiano, non è così — per esempio — nella Repubblica Federale Tedesca. Nel più grande Paese della Comunità il Trattato di Maastricht ha già prodotto degli effetti imprevisi, provocando un pericoloso conflitto tra i Laender ed i poteri locali in riferimento alla nomina della rappresentanza nel «Comitato delle Regioni e delle autonomie locali» previsto dal nuovo Trattato. La Costituzione tedesca prevede la ratifica dei Trattati internazionali anche da parte del Bundesrat o Camera dei Laender, i quali si sono fatti forti di questo loro potere per ricattare il governo federale e pretendere di escludere gli Enti locali tedeschi dalla rappresentanza nel «Comitato» europeo, scatenando una reazione furiosa degli Enti locali, persino con ricorsi alla Corte Costituzionale, incrinando un equilibrio istituzionale fondato su una democrazia di tipo federale, che aveva retto per oltre quarant'anni.

Sulla composizione della delegazione italiana nel «Comitato delle Regioni e delle autonomie locali» ci sono divergenze anche nel nostro Paese e sono motivo di profonda preoccupazione per l'AICCRE. Noi auspichiamo e lavoriamo per una soluzione equilibrata (sull'esempio dell'attuale «Consiglio Consultivo» e della CPLRE), sapendo che siamo in una fase transitoria e soprattutto perchè l'obiettivo finale dev'essere quello dell'istituzione di una seconda Camera degli Stati (a fianco del Parlamento Europeo, con pieni poteri legislativi e di controllo), la cui rappresentanza sia rispondente ai diversi ordinamenti esistenti nelle realtà nazionali e nella quale le Regioni possono avere una loro rappresentanza.

Se in Italia ci muoviamo nello spirito della Costituzione e secondo il principio di sussidiarietà — che noi precisiamo nella logica fe-

deralista — potremmo non solo evitare contrasti e rotture, ma addirittura rinsaldare il fronte di un unico sistema autonomistico oggi quanto mai necessario per ottenere una avanzata riforma istituzionale nel nostro Paese. La rivendicazione da parte delle Regioni di una gerarchizzazione dei rapporti istituzionali — da non confondere con una necessaria e chiara diversificazione di ruoli e di competenze non ripetitive — produrrebbe una rottura dannosa che avrebbe certamente dei riflessi negativi sui contenuti e forse sulla sorte stessa della riforma istituzionale.

La Costituzione italiana considera i diversi livelli di potere territoriale con pari dignità, che ben si proietta in una prospettiva federale, non gerarchica. Soltanto con un impegno unitario per la riforma potremmo ottenere dei risultati positivi a favore di poteri indipendenti, ma coordinati, con tutti i maggiori vantaggi del centralismo per quanto riguarda i servizi collettivi centralizzati ed il massimo vantaggio di poter usufruire anche di efficienti servizi locali.

La riforma deve rispondere ad almeno due esigenze: la definizione di un nuovo stato democratico nella dimensione dell'Unione europea; dare i più ampi poteri e le competenze alle Regioni ed agli Enti locali quale esigenza di trasparenza e di controllo democratico da parte dei cittadini, di efficienza e di capacità di mobilitazione delle risorse umane e materiali per uno sviluppo economico e sociale garantito a livello territoriale.

La prima esigenza deve rispondere al prin-

cipio di sussidiarietà nella logica federale. Tale principio, pur essendo stato introdotto nel Trattato per volontà del Regno Unito allo scopo di delimitare il potere comunitario verso gli Stati membri, non può essere inteso nel senso di un potere che scende dall'alto verso il basso arrestandolo al livello di comodo di questa o quella istituzione. Una interpretazione tipica della concezione centralistica, «napoleonica», se non addirittura medievale del potere di discendenza divina. Il principio di sussidiarietà deve partire dal basso, dal livello della circoscrizione per risalire al Comune, all'Ente intermedio, alla Regione, allo Stato e al potere sovranazionale europeo e mondiale a seconda del livello dei problemi e delle soluzioni possibili.

Credo sia sufficiente richiamare le grandi questioni interdipendenti a livello planetario quali la sicurezza e il controllo di tensioni e di conflitti regionali sempre più numerosi e pericolosi per la pace mondiale in una fase di difficile «gestione» internazionale; l'ambiente e le risorse energetiche. Nell'Europa dei «Dodici», sia pure con intensità diversa e diversità territoriali interne, le cifre della crisi e la dimensione dei problemi sono impressionanti: deficit pubblico, il 10% della popolazione con handicaps, oltre 50 milioni di poveri, oltre 60 milioni di ultrasessantenni, 17 milioni di disoccupati (previsti 19 milioni alla fine del 1994), 15 milioni di analfabeti, per fare solo qualche esempio. Pensare di affrontare positivamente questi problemi con decisioni centralizzate da Roma, da Madrid, da Parigi, da Londra e da Bruxelles, sede della Commissione della CE, sarebbe un'illusoria speranza carica di gravi conseguenze economiche, sociali e politiche.

La seconda esigenza, quella della migliore opportunità e condizione per garantire la mobilitazione e l'organizzazione delle risorse umane, economiche e finanziarie a livello territoriale (regionale e locale) richiede altre tre decisioni: il Senato delle Regioni, una nuova legge elettorale regionale e quella dell'autonomia impositiva (autofinanziamento delle Regioni e degli Enti locali) che potrà attuarsi solo in seguito ad una vera riforma fiscale caratterizzata certo dalle autonomie, ma anche da un federalismo fiscale con una efficace perequazione. A fianco alla riforma fiscale italiana deve avanzare una tendenziale armonizzazione fiscale europea, per altro non priva di resistenze da parte di interessi finanziari, difficoltà da superare quali i «paradisi fiscali», l'evasione fiscale, il riciclaggio del denaro sporco, ecc..

Sono queste oggi le condizioni per uscire dalle crisi che attraversiamo in senso democratico e progressista e garantire uno sviluppo economico e sociale equilibrato a livello regionale.



Un quartiere caratteristico di Strasburgo, dove dal 20 al 23 ottobre si svolgeranno i XIX Stati generali del CCRE

due importanti seminari a Bardonecchia ed Abano Terme

Le frontiere nazionali: cicatrici della storia

di Gianfranco Martini

«Comuni d'Europa» non è un periodico con finalità puramente informative o cronachistiche. E' una rivista con obiettivi politico-culturali, intesa a favorire e sostenere una approfondita riflessione sui temi — tra loro connessi — dell'unificazione europea e delle autonomie territoriali; è quindi una rivista destinata soprattutto a un dibattito di idee.

Tuttavia avviene che anche i resoconti di specifiche iniziative promosse dall'AICCRE (convegni, conferenze, seminari, incontri) forniscano spunti e sollecitazioni che, al di là delle informazioni di tipo cronachistico, investono la linea di azione di tutta l'Associazione e incidono quindi anche sulla sua ispirazione ideale e politica.

Negli ultimi tempi questa constatazione si può applicare, tra altre, a due iniziative alle quali appunto saranno dedicate le considerazioni che seguono, riguardanti sia il Convegno dei Comuni gemellati del Piemonte e della Regione francese Rhône-Alpes svoltosi a Bardonecchia il 23 e 24 aprile, sia il Convegno dei Comuni italiani e di Enti territoriali dei paesi dell'Europa centrale ed orientale legati da comuni esperienze di gemellaggi, svoltosi ad Abano il 21 e 22 maggio.

L'incontro di Bardonecchia è stato organizzato dalla Federazione regionale piemontese dell'AICCRE e dal suo omologo «Comité Régional» nell'area francese di Rhône-Alpes: ad esso avevano dato il loro sostegno e il loro patrocinio il Consiglio regionale del Piemonte, l'Unione regionale delle province piemontesi, il Comune di Bardonecchia e l'Ufficio gemellaggi della Commissione della Comunità europea.

Non vogliamo ripercorrere analiticamente

i lavori del Convegno al quale hanno dato il loro contributo con relazioni e comunicazioni il Vicepresidente del Consiglio regionale del Piemonte Montabona, il Vicepresidente del Consiglio generale della Drôme, Duran, i rappresentanti delle articolazioni regionali delle Sezioni italiana e francese del CCRE, Anchisi e Gordiani, il segretario generale dell'AICCRE Martini e, per la Regione Rhône-Alpes, il Vicesindaco di Gensburger.

Ma l'interesse del Convegno va ben oltre i contenuti delle relazioni introduttive e la reciproca approfondita informazione sulle caratteristiche di due aree, il Piemonte e Rodano Alpi, contigue dal punto di vista territoriale, aperte alla cooperazione transfrontaliera, caratterizzate da problemi in parte certamente comuni ma anche con specificità derivanti dalla loro storia e dalla loro cultura. L'interesse precipuo del Convegno risiede infatti nel compatto tessuto di scambi di esperienze e di confronto delle situazioni politico-istituzionali, economiche, sociali, culturali e di gestione amministrativa che hanno arricchito i partecipanti sotto un doppio profilo: non solo dal punto di vista conoscitivo, ma anche di una maggiore e più diffusa consapevolezza sulla crescente necessità che le frontiere tradizionali non ostacolino un crescente intreccio di iniziative e di contatti non episodici che vadano a cogliere la nuova realtà europea alla ricerca dell'unità e a comprendere la comunanza di destino che lega ormai le popolazioni di confine, specie quelle appartenenti a paesi membri della Comunità europea e residenti a cavallo delle sue frontiere «interne».

Queste esperienze e queste convinzioni so-

no certamente maggiori quando i Comuni interessati siano già legati da un rapporto di gemellaggio nell'ambito del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa. E' vero che non solo oggi le popolazioni residenti in zone di confine hanno una diffusa esperienza di contatti e di scambi, e che non c'era bisogno del processo di unificazione dell'Europa per assicurare questo risultato che è nella natura delle cose e risponde ad esigenze ben radicate. La novità è invece costituita dal fatto che il processo di unificazione europea in atto fornisce a queste esperienze tradizionali un quadro di riferimento che non soltanto modifica, anche dal punto del sostegno organizzativo e finanziario, le condizioni di creazione di gemellaggi, ma anche contribuisce a conferire loro una nuova prospettiva, politica e anche istituzionale, comune a due o più comuni e città e modifica il significato stesso di «frontiera».

Siamo stati abituati per lunghissimo tempo a concepire la frontiera come un elemento di divisione, come una «barriera» ed è ancora molto difficile ripensarla invece come una «cerniera». Culturalmente, gli scambi tra le persone che vivono a cavallo della frontiera hanno una lunga tradizione e, anche sul piano degli scambi commerciali, la frontiera, salvo particolari momenti di crisi o di conflitti in atto, non ha mai rappresentato un elemento di impermeabilità. Ma è politicamente e psicologicamente che il panorama deve cambiare a seguito di un processo di costruzione di un'Europa unita: non a caso le prime manifestazioni conseguenti all'avvio di tale processo si sono concretizzate spesso in atti ed in iniziative che colpivano, anche fisicamente, i simboli tradizionali delle frontiere, le barriere, le garitte delle guardie di confine, i cartelli indicanti due realtà nazionali separate da ciò che alcuni autori, con linguaggio immaginifico ma non retorico, chiamavano le «cicatrici della storia».

Al Convegno di Bardonecchia si è toccato con mano questa nuova realtà, e sia da parte francese che italiana le esperienze di gemellaggio si sono collocate in questa prospettiva. Ciò che conferisce un particolare interesse a detta iniziativa è da un lato la sensibilità politica dimostrata da vari sindaci od eletti locali dei due paesi e, dall'altro, la tendenza e l'aspirazione a riempire di contenuti nuovi i tradizionali gemellaggi. Sotto il primo aspetto è stato notato che si sta facendo strada negli amministratori anche di piccole comunità la tendenza consapevole a collocare il gemellaggio in un quadro più vasto, a non considerarlo solo come un singolo episodio bilaterale che si esaurisce nell'ambito delle due comunità locali interessate.

Nonostante tanti esempi di incomprensione e persino di pesante ironia per i gemellaggi, che hanno caratterizzato più volte i com-



Un momento del Seminario di Bardonecchia

menti della stampa o le valutazioni di qualche politico e persino di qualche amministratore (che hanno identificato il gemellaggio puramente e semplicemente con una manifestazione folcloristica destinata a non lasciar traccia), i protagonisti dei gemellaggi italo-francesi riuniti a Bardonecchia hanno dato testimonianza del carattere permanente del rapporto fra due o più comuni e del suo valore, non solo emotivo o di superficiale solidarietà, bensì di profonda e convinta partecipazione ad un impegno comune, quello di costruire un'Europa unita.

Inoltre a Bardonecchia si è parlato molto dei nuovi contenuti del gemellaggio che, senza annullare la sua ispirazione politica ed ideale della concezione originaria, tendono a farne uno strumento di concreta solidarietà tra le



popolazioni interessate: le ragioni economiche e di cooperazione, nelle forme più svariate, alimentano ormai e riempiono di nuovi elementi di comune interesse il quadro di riferimento del gemellaggio.

Proprio questo è il filo conduttore che unisce idealmente il Convegno di Bardonecchia a quello di Abano, cioè due iniziative che possono apparire, a prima vista, assai diverse per contenuti, per partecipazione, per articolazione dei lavori.

Ad Abano l'AICCRE aveva convocato un certo numero di comuni e di città italiane gemellate con enti territoriali provenienti da paesi dell'Europa centrale ed orientale, facendo partecipare anche questi ultimi ai lavori del Convegno. Ne è risultato un incontro con carattere di assoluta originalità; se è indubbio che si moltiplicano i convegni, le conferenze, i seminari Est-Ovest, essi si mantengono normalmente in un ambito di studio o di confronto a livello di realtà nazionali o di organizzazioni (economiche, sociali, culturali) transnazionali. Nessuno dubita sull'utilità di gran parte di queste iniziative, ma esse presentano spesso il rischio d'esaurirsi in una

Insieme per la democrazia locale

Oriente e Occidente insieme per la democrazia locale, l'Unione europea e la convivenza pacifica: questo il tema del Convegno promosso dall'AICCRE col sostegno della Commissione della Comunità europea, che ha visto riuniti ad Abano, nei giorni 21-22 maggio, numerosi rappresentanti di città ed Enti locali italiani e dei paesi dell'Europa centrale e orientale, tra loro gemellati.

L'oggetto dei lavori è stato l'estensione e la qualificazione di gemellaggi e l'ampliamento dei loro contenuti a iniziative di cooperazione sul piano istituzionale, economico, sociale e culturale.

Al Convegno, aperto dal Presidente dell'AICCRE Serafini ed a cui ha portato il saluto dell'Amministrazione civica il Sindaco Gennaro, sono state presentate tre relazioni: quella generale sul tema del Colloquio, tenuta dal Segretario generale dell'AICCRE Martini; quella sul significato e le esperienze di gemellaggi, affidata al Consigliere comunale di Venezia e Vicepresidente vicario dell'AICCRE Zorzetto; quella sulla normativa italiana ed europea al servizio della cooperazione tra enti territoriali, con particolare riferimento ai programmi finanziati dalla Comunità, tenuta dal Consigliere regionale del Friuli-Venezia Giulia e membro della Giunta dell'AICCRE Poli, che riportiamo nelle pagine seguenti di questo stesso numero.

Il Convegno ha registrato numerosi interventi di colleghi ungheresi, cechi, polacchi, russi, sloveni, contributi tecnici sui programmi ECOS, OUVERTURE, PHARE, una comunicazione della Signora Lücke, dell'Ufficio gemellaggi della Commissione della Comunità europea, del Consigliere dell'Ambasciata d'Italia a Praga, Cassuti, di rappresentanti diplomatici dei paesi dell'Europa centro-orientale.

Il Segretario generale aggiunto dell'AICCRE, Pellegrini, ha svolto le considerazioni finali del Convegno che segna un momento importante nell'attività dell'AICCRE di apertura verso l'area centrale e orientale dell'Europa destinata ad ulteriori ed importanti sviluppi, auspicati da tutti i partecipanti.

In seguito, gli intervenuti al Convegno sono stati ricevuti nel Palazzo municipale di Venezia dal Consigliere Zorzetto per un cordiale arrivederci. Il Presidente della Giunta regionale Pupillo, ha inviato un messaggio di apprezzamento caloroso per il ruolo svolto dall'AICCRE.

problematica estremamente interessante e complessa, che passa però sopra le questioni della vita di ogni giorno e dell'esperienza diretta delle popolazioni di cui gli amministratori locali sono i naturali portavoce. Ad Abano invece, in questo Convegno che aveva come tema generale «Oriente ed Occidente insieme per la democrazia locale, l'Unione europea e la convivenza pacifica», questa problematica generale, pur sempre presente in filigrana, è stata calata nell'esperienza diretta di chi percepisce nei gemellaggi non solo una importante iniziativa politica, ma anche uno strumento di cooperazione e di confronto sul piano istituzionale, economico, sociale e culturale.

A Bardonecchia e ad Abano si è verificato uno stretto intreccio dei gemellaggi con la cooperazione, entrambi oggetto ormai di grande attenzione da parte della stessa Commissione della Comunità europea che interviene, nel caso dei gemellaggi, con specifici aiuti finanziari e, nel caso della cooperazione, con la messa a disposizione di programmi specifici che sostengono sia gli scambi di esperienze tra enti locali di paesi diversi, sia la collaborazione transfrontaliera, sia la cooperazione con le comunità locali appartenenti a quell'Europa centro-orientale che attraversa un difficile processo di transizione verso la libertà, le istituzioni democratiche e l'economia di mercato.

Sia a Bardonecchia che ad Abano si è parlato dunque lungamente delle possibilità offerte dall'art. 10 del Regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale, dei programmi INTERREG, ECOS e OUVERTURE, PHARE, ecc. e della legge italiana n.212/91, consentendo ai partecipanti di accedere ad informazioni puntuali ed aggiornate che spesso appaiono insoddisfacenti o parziali o disperse in vari testi normativi e che costituiscono, ovviamente, la condizione prima per poter usufruire, efficacemente e tempestivamente, di tali strumenti comunitari.

Sotto questo profilo è stato dato atto unanimemente all'AICCRE e, sul piano europeo, al CCRE, della funzione insostituibile da essi svolta nel campo dell'informazione, della sollecitazione politica e anche dell'assistenza pratica ai vari «dossiers» che riguardano i programmi comunitari.

In conclusione, mentre spetta ad altre sedi (centri di studio, soggetti della grande politica internazionale ed europea, operatori istituzionali, ecc.) il ruolo di affrontare e dibattere i problemi di fondo dei rapporti tra l'Europa occidentale e l'Europa centro-orientale a livello di governi e di amministrazioni centrali, la nostra Associazione persegue un compito diverso, non separato dal precedente, ed anzi egualmente indispensabile, cioè quello di

(segue a pag. 15)

La cooperazione con l'Europa centrale e orientale

di Ugo Poli*

1) Obiettivo di questa relazione è tratteggiare la logica che ispira le politiche di cooperazione con le autorità locali e regionali dell'Est europeo, sostenute dalla Comunità ed il modo in cui esse assumono concretezza nella situazione istituzionale e legislativa dell'Italia.

La Comunità europea ha assunto subito, dopo la grande speranza del 1989, le proprie responsabilità di aiuto economico e culturale nei confronti dei popoli dell'Europa centrale ed orientale, per contribuire alla più rapida costruzione dello stato democratico di diritto, e dell'economia di mercato in quei paesi.

Le forme e l'impegno politico della Comunità nei confronti dell'Est sono, d'altra parte, oggetto di una discussione politica costantemente aperta nelle istituzioni comunitarie, poiché la ispirazione europea del moto che ha riaperto le vie della democrazia nei paesi dell'Est ha reso evidente che la prospettiva storica, ormai delineata, è quella della ricomposizione unitaria dell'insieme dell'Europa occidentale ed orientale.

Per definire le tappe di questa costruzione, avrà grande importanza perciò il rapporto sulla relazione Comunità europea-Europa centrale ed orientale che la Commissione di Bruxelles presenterà al Vertice di Copenaghen, alla fine della Presidenza danese. D'altra parte il risultato del referendum danese rilancia con forza le condizioni operative più avanzate per l'accrescimento del rapporto Comunità-Est europeo.

2) La Comunità si è mossa fino ad oggi sulla base di queste linee fondamentali: l'aiuto finanziario diretto alle bilance dei pagamenti dei paesi dell'Europa centrale ed orientale (ma già dal 1992 Ungheria e Repubblica ceca non hanno più avuto bisogno di aiuti finanziari di bilancio); l'aiuto allo sviluppo economico interno dei paesi dell'Est, inquadrato nel programma PHARE e, con alcuni elementi distinti, almeno all'origine nel programma TACIS per le Repubbliche ex sovietiche; la definizione degli Accordi europei oppure di nuovi accordi commerciali, che anticipino la definizione di veri e propri Accordi europei, rivolti a rimuovere in misura accelerata le preesistenti barriere agli scambi commerciali.

La quarta linea, che mi pare debba essere ricordata, è costituita dalla apertura all'Est degli schemi operativi della politica strutturale della Comunità, rivolta alla coesione interna, schemi operativi che sono stati resi accessibili anche alle realtà dell'Est.

* Membro della Giunta dell'AICCRE e Presidente della Commissione consiliare rapporti esterni del Friuli Venezia Giulia. Testo della relazione tenuta ad Abano Terme.

Il processo di avanzamento di questo schema è tutt'altro che lineare, ed anzi esso si svolge con una lentezza superiore a quella che era la volontà delle parti in causa. In particolare modo è certo un fatto non positivo che gli Accordi europei sottoscritti con Polonia e Ungheria e in corso di ridefinizione con la Repubblica Ceca e con la Repubblica di Slovacchia, non siano ancora potuti entrare in vigore a causa della mancata ratifica dei Parlamenti di ben Sette dei Dodici paesi membri della Comunità e fra questi, occorre dire, purtroppo, dell'Italia.

Allo stesso modo va constatato che l'evoluzione dell'interscambio commerciale, nonostante gli accordi intermedi con cui la rimozione delle barriere è stata anticipata fin dalla primavera dello scorso anno, non ha consentito di riassorbire, neppure nel 1992, l'attivo commerciale della Comunità nei rapporti con l'Est europeo.

3) Emerge la complessa problematica della situazione reale dei paesi di nuova democrazia dell'Est europeo. Questa problematica non si risolve soltanto sul piano dei trasferimenti finanziari, ma richiede una collaborazione intensa, a livello sia statale che comunitario, per una presenza capillare nella società.

È qui, a mio avviso, un punto di crisi ancora non risolto, sul quale l'iniziativa delle grandi associazioni delle città e delle regioni comunitarie, in questi anni e con un incontro come questo, è impegnata a dare il proprio contributo.

Le politiche comunitarie verso l'Est hanno inizialmente privilegiato, di fatto, un rapporto centralistico con i paesi dell'Europa centrale ed orientale. C'è dunque un problema di articolazione e di decentramento dell'intervento comunitario di collaborazione e, quindi della sua diffusione nel territorio, nei livelli istituzionali decentrati, nella società civile dei paesi dell'Est.

Su questo punto, nella Comunità europea ed anche in Italia, è bene sottolinearlo, è aperto un conflitto, che ha carattere istituzionale e politico. Questo conflitto investe sia la natura del rapporto Stati membri-Comunità europea, sia il livello della regionalizzazione delle Istituzioni degli Stati membri dentro la Comunità europea.

In questi mesi, è aperta la discussione sulla riforma dei Fondi strutturali, sul loro adeguamento dopo il potenziamento finanziario delle politiche strutturali, deciso a Maastricht. È significativo che proprio sulla politica dei Fondi strutturali, il conflitto fra la Commissione e il Parlamento europeo da un lato, insieme al Movimento delle autorità locali e regionali, e dall'altro lato il Consiglio europeo

dei Capi di stato e di governo abbia un punto molto visibile.

4) La Commissione CE aveva realizzato una forte innovazione della cooperazione all'interno della Comunità attraverso la previsione dell'art. 3, del Regolamento sulla riforma dei Fondi strutturali del 1988, che consente alla Commissione stessa la realizzazione di «azioni innovative» finanziate con una quota del *budget* complessivo dei Fondi, posta nella sua diretta disponibilità.

Questo spazio discrezionale della Commissione CE, ha trovato la sua espressione anche nei singoli regolamenti dei Fondi strutturali ed ha assunto particolare rilievo con la gestione dell'art. 10 del Fondo europeo di sviluppo regionale. L'espressione italiana «azioni innovative» forse non rende pienamente il senso dell'obiettivo perseguito dalla Comunità che mi pare meglio rappresentato dalla definizione francese di «progetti pilota». Si tratta cioè di azioni con il carattere di modello, ripetibili da parte dei singoli paesi, e delle singole autorità locali e regionali, anche al di fuori del sostegno finanziario della Comunità europea.

È questa la base giuridica sia del programma INTERREG per il sostegno della cooperazione transfrontaliera interna alla Comunità (ma anche di quella esterna, per la quale gli spazi di discrezionalità concessi alla Commissione sono stati proficuamente usati); sia del programma RECITE, alle reti del quale fanno riferimento i programmi OUVERTURE ed ECOS, che sono i due principali, ma non i soli, progetti di rete di scambio di esperienze e di collaborazione allo sviluppo, fra Città e Regioni della Comunità europea, rivolto specificamente alla collaborazione con l'Est.

Il modello innovativo della politica strutturale di coesione infracomunitaria è stato infatti aperto, appena e per quanto possibile, alla cooperazione interterritoriale con le realtà di nuova democrazia dell'Europa centrale ed orientale.

5) Un aspetto del conflitto fra Commissione-Parlamento europeo e Consiglio comunitario, riguarda appunto la questione del finanziamento delle azioni innovative.

Alcuni Paesi membri tentano di ridurre al minimo lo spazio discrezionale della Commissione, per acquisire un pieno controllo degli Stati sull'impiego delle risorse comunitarie, riducendo quegli spazi di responsabilità che nel corso di questi anni, pur faticosamente, hanno premiato l'iniziativa e la lungimiranza politica di tanti amministratori locali e regionali.

Questa discussione ha dunque in sé anche gravi rischi sulle prospettive future. Per que-

sto la scadenza del rinnovo del Parlamento europeo nel 1994 può offrire all'insieme della società europea l'occasione per rilanciare un movimento per la democratizzazione delle Istituzioni comunitarie, che alla fine degli anni '80 ebbe un grande slancio proprio intorno a questa scadenza e che oggi può rimettere al centro la funzione del Parlamento europeo ed il suo rapporto con la Commissione.

6) Un'analisi più dettagliata dei programmi ECOS e OUVERTURE, sarà svolta poi da comunicazioni specifiche. Io quindi la tralascio per richiamare piuttosto alcuni aspetti specifici della situazione italiana.

Nel corso di tutti gli anni '80 l'attività delle Regioni italiane all'estero è stata oggetto di contenzioso con il Governo centrale in sede di Corte costituzionale. La Corte costituzionale italiana ha progressivamente allargato gli spazi di iniziativa delle Regioni e tale ruolo delle Regioni nello scenario internazionale si è visto via via riconosciuto anche sul piano legislativo, prima dalla Legge 49 del 1987 sulla Cooperazione allo sviluppo, già teoricamente aperta verso Est (vi hanno fatto riferimento, ad esempio, i finanziamenti di un accordo di cooperazione tra l'Italia e l'allora Jugoslavia nel 1987) e poi con la Legge 212, approvata dal Parlamento italiano, all'inizio del 1992, con la specifica finalità di coordinare le diverse iniziative di collaborazione rivolte nei confronti dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

Un problema di coordinamento di queste iniziative è infatti ben presente anche in relazione agli spazi offerti dalle politiche comunitarie delle quali lo Stato italiano, le Regioni e le Autorità locali sono via via partecipi.

Un terzo termine di riferimento importante e recentissimo è costituito dalla Legge 68 del 19 marzo 1992, che con l'articolo 19Bis, inserito in sede di conversione parlamentare di un decreto legge del Governo in materia di finanza degli Enti locali, autorizza espressamente per la prima volta tutti gli Enti locali, i Comuni e le Province italiane, dunque, a stanziare fino allo 0,8% delle proprie entrate di bilancio per attività di cooperazione allo sviluppo su scala internazionale. Si tratta di un fatto di grande importanza anche se la crisi finanziaria delle istituzioni locali, ed anche regionali italiane, rischia in breve termine di frenare notevolmente la sua utilizzazione.

Il quadro istituzionale italiano però viene così completandosi.

Sulla base della Costituzione italiana e della attuale nuova legge 142 del '90 gli Enti locali si vedono riconosciuto il titolo di piena dignità istituzionale per occuparsi in ogni senso dei problemi dello sviluppo delle comunità rappresentate. E certamente in questo ruolo esponentiale è il luogo delle relazioni culturali ed economiche, per ragioni di solidarietà e anche di interesse con comunità diverse di diversi paesi.

7) Abbiamo dunque di fronte un sistema italiano che ha progressivamente conquistato riconoscimenti importanti. Ma le condizioni del rapporto fra autonomie e Governo centrale sono ancora lontane dalla perfezione. Il

punto principale è quello del ruolo delle Regioni,

Lo voglio ricordare anche per la speranza che, in questa fase di guida del Ministero delle Politiche comunitarie da parte del prof. Livio Paladin, che come Presidente della Corte costituzionale fu tra i maggiori artefici della crescita dei poteri regionali di attività all'estero, si possano sciogliere nodi che ancora pesano in misura fortemente negativa.

La questione più matura è certamente costituita dalla sostituzione del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1980, che ora regola le procedure del rapporto fra Regioni e Governo in questa materia. Una proposta della Conferenza dei Presidenti delle Regioni italiane della primavera del 1991, non attuata, aveva indicato uno schema di questo tipo: le Regioni italiane hanno una propria rappresentanza collettiva presso le Istituzioni comunitarie; essa opera insieme alla rappresentanza permanente del Governo italiano; le Regioni italiane non devono più chiedere il permesso al Governo per operare all'estero, dentro e fuori la Comunità, ma è sufficiente che esse mantengano, come opportuno, un regime di informazione reciproca; le Regioni italiane coordinano le attività all'estero degli Enti locali del proprio territorio, garantendo esse coordinamento e sinergia nelle iniziative delle realtà locali, al fine innanzitutto della loro migliore efficacia.

8) Questo schema operativo sembra rimanere uno schema valido anche se le esperienze in corso ne sono molto lontane. L'esperienza della gestione della Legge 212/92, che ho ricordato prima, di fatto ha svuotato la previsione dell'art. 3 sul ruolo degli Enti locali con le procedure volute in sede amministrativa dal Governo allora in carica.

La questione coinvolge però direttamente anche i partner esteri dell'Italia.

Il meccanismo per cui i progetti finanziabili dalla Legge 212, devono essere formalmente presentati dai governi dei paesi partner, tramite le loro ambasciate, esclude tenden-

zialmente la possibilità di progetti comuni, che abbiano un percorso controllabile da parte dei loro proponenti, da parte cioè di Regioni o Città dei Paesi in un regime di partenariato a livello decentrato. E in concreto è successo proprio questo. Nel primo anno di applicazione della legge, i progetti di Regioni e Città italiane insieme a partner dei paesi dell'Est sono stati di fatto ostacolati già nel corso della procedura di presentazione, fino ad essere poi esclusi dalla formazione del catalogo delle priorità a livello nazionale del paese partner.

In realtà siamo di nuovo all'inizio della gestione della legge, poiché tutti i programmi 1992 sono stati cancellati già da parte del governo Amato, anche per questioni di insufficiente trasparenza delle ragioni, che avevano portato a scegliere certi progetti invece che altri.

Sono aperte indagini della magistratura su aspetti rilevanti della politica di cooperazione italiana all'estero. La Corte dei Conti ha imposto la rideterminazione degli stanziamenti previsti dal Parlamento per la Legge 212. La legge finanziaria di quest'anno ha rimodulato perciò l'insieme delle risorse stanziati dal '91 al '93, con uno stanziamento di avvio di solo 15 miliardi per il 1993. La legge potrà invece decollare e assumere consistenza nel corso degli anni successivi '94 e '95.

C'è quindi una fase di reimpostazione e di riqualificazione del processo, anche se l'elemento centralistico, che lo ha viziato dall'inizio, permane e il ruolo delle Regioni è fortemente penalizzato nella formazione delle scelte del nostro Paese a livello nazionale.

9) Questo quadro di riferimento può sembrare pessimistico ma, a me pare, si tratta di considerare con attenzione anche tutta una ricchezza di potenzialità e di interessi che dopo la crisi di questi due anni possono rimettersi in movimento, anche in maniera molto rapida.

La considerazione fondamentale che voglio fare a questo riguardo, riguarda la grande po-



Uno scorcio della sala durante il Seminario di Abano Terme

tenzialità che vi è per l'Italia come sistema paese nello sviluppo dei rapporti economici e culturali con l'Europa centrale e orientale, se l'Italia è capace di valorizzare la ricchezza dei suoi sistemi produttivi locali e decentrati, soprattutto là dove la piccola e media impresa ha saputo specializzarsi.

Nella dimensione della promozione regionale della cooperazione allo sviluppo c'è una risorsa decisiva per la crescita del ruolo dell'Italia nella collaborazione con i Paesi dell'est. I distretti industriali, ai quali ha dato dignità la legge italiana 317 del 1991, costituiscono la forma economica, imprenditoriale e produttiva, che l'iniziativa istituzionale decentrata deve accompagnare per dare concretezza alla collaborazione dell'Italia con le società dell'Europa centrale ed orientale.

A questo vi è un grande interesse di molti partner dell'Est. Qui può realizzarsi il punto di convergenza fra esigenze e progetti di sviluppo economico definiti dai Governi e dalle Autorità locali e regionali dell'Est europeo, i finanziamenti per progetti sostenibili dalla Comunità europea e l'intervento delle iniziative regionali e locali italiane.

Una esigenza è implicita: quella di evitare che gli strumenti di sostegno esistenti nel nostro paese, che in qualche caso sono finanziariamente ben dotati, siano soltanto a disposizione della grande industria e non riescano invece a venire guidati al sostegno di iniziative integrate da imprese plurime. Non sto parlando di cose fantascientifiche. Proprio da Treviso ancora nelle settimane scorse, veniva segnalato un progetto siffatto: un gruppo di aziende piccole e medie imprese del settore tessile con competenze e specializzazioni produttive diverse offrono un pacchetto integrato di settore per la cooperazione con un'area periferica dell'Ungheria per la realizzazione di un distretto industriale specializzato nel settore tessile appunto. In questo caso l'iniziativa è partita soltanto da una spinta imprenditoriale; non c'è un ruolo visibile delle istituzioni. Ma se le istituzioni lavorano in maniera pianificata sulla base di uno schema operativo di questo tipo, il coinvolgimento della piccola e media impresa italiana può estendersi e fare grandi passi in avanti sul piano della propria internazionalizzazione. Possono offrirsi occasioni di grande interesse per rendere più articolata e capillare la cooperazione allo sviluppo, e quando dico sviluppo penso ovviamente a cose che vanno dalla formazione professionale alla organizzazione istituzionale e normativa nei sistemi produttivi, non soltanto ai cicli tecnologici dei sistemi produttivi stessi, che interessano i nostri partner dell'Est europeo.

10) Su questa linea ha un particolare rilievo l'intervento che può essere sostenuto dalla CE attraverso gli strumenti finanziari piuttosto rilevanti, che sono allocati nell'ambito del programma PHARE.

Il programma PHARE ha acquistato via via, nel corso di tre anni di operatività, una ampiezza e una articolazione di obiettivi, che mi pare trovano proprio nel decentramento degli interventi il salto di qualità ancora da compiere. E' noto che ormai PHARE è un

programma che interviene in maniera assai larga. Quasi tutti i Paesi dell'Europa centrale ed orientale, salvo le Repubbliche della ex Jugoslavia coinvolte nella guerra, vi sono ammessi. Dalla prima fase di sostegno specificamente mirato alla privatizzazione della grande industria dell'Est e alla generica crescita di piccole e medie imprese il programma PHARE si è via via esteso verso settori sociali e occupazionali, verso progetti di istruzione, di formazione e di ricerca ed anche verso la qualificazione legislativa democratica delle amministrazioni pubbliche e delle nuove istituzioni. Con il bilancio 1993 della Comunità sono considerate alcune possibilità di sostegno anche ad azioni di specifico carattere civile, quali l'organizzazione di forme di protezione dei consumatori, la democratizzazione delle procedure dell'amministrazione pubblica, il sostegno della parità della condizione femminile.

C'è inoltre nello stanziamento PHARE per il 1993 un ulteriore elemento di grande interesse che il Parlamento europeo ha introdotto come vincolo sugli impieghi del Fondo. Al capitolo B7-600 del bilancio della Comunità europea, il Parlamento ha introdotto il vincolo alla destinazione di 15 milioni di ecu per il 1993 a sostegno della promozione della cooperazione transfrontaliera fra Comunità e paesi dell'Europa centrale ed orientale, e uno stanziamento ulteriore di evidente carattere «pilota», di 5 milioni di ecu per la cooperazione transfrontaliera fra Paesi dell'Europa centrale ed orientale, sulla base del modello operativo del programma INTERREG che il Parlamento considera come modello fondamentale degli interventi cooperativi comunitari da sostenere.

11) A questo riguardo va ricordato qui perciò un aspetto di grande rilievo politico nella tradizionale sinergia fra Commissione e Consiglio d'Europa, nel fare avanzare la democratizzazione delle istituzioni europee.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa la sessione di quest'anno della Conferenza dei poteri locali e regionali ha approvato una importante risoluzione, che conclude un lavoro di studio durato cinque anni, e viene proposta al Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa, sulla definizione giuridica della «cooperazione inter-territoriale», così viene definita, fra autorità locali e regionali distanti.

Nel regime convenzionale instaurato internazionalmente con gli atti del Consiglio d'Europa, è finora vigente soltanto quella fondamentale convenzione sulla cooperazione transfrontaliera, la convenzione di Madrid del 1980, che è stata un po' la base giuridica, a partire dalla quale sono state superate molte resistenze all'interno stesso dei paesi membri della Comunità europea.

A fronte della rivendicazione di un ruolo più autonomo delle autorità regionali nei rapporti fra paesi diversi, è all'ordine del giorno, dunque una convenzione del Consiglio d'Europa che darebbe giuridicità alla collaborazione fra autorità locali e regionali distanti, anche al di fuori evidentemente della Comunità europea, attribuendo piena efficacia giuridica agli atti, compresi gli atti di spesa, che Regio-

ni o Città potranno compiere, sul fronte delle intese collaborative con autorità regionali e cittadine di paesi diversi. Anche per la cooperazione transfrontaliera è allo studio il riconoscimento della personalità giuridica per gli organi di tale cooperazione, fatto che assumerebbe particolare rilievo nei rapporti fra Comunità europea e i paesi confinanti come per esempio nel caso dell'Italia e della Slovenia. L'esperienza del reciproco vantaggio, derivabile da molte esperienze infracomunitarie, offre il punto di riferimento per lo sviluppo di rapporti di questo tipo fra i Paesi dell'Europa centrale ed orientale.

L'Euroregione dei Carpazi, l'atto costitutivo della quale è stato sottoscritto nel febbraio scorso, costituisce un'esperienza pilota di grande interesse.

Va detto ancora che finalmente l'Italia ha compiuto un primo atto esecutivo della Convenzione di Madrid, secondo la Legge italiana di ratifica della Convenzione, che per renderne operativi i principi prevede la sottoscrizione di un accordo specifico fra l'Italia ed il paese confinante con il carattere di quadro nell'ambito del quale poi debbano muoversi Regioni ed Autorità locali.

Nessun accordo era stato finora stipulato dall'Italia su queste basi. Ma nel gennaio scorso il primo accordo attuativo della Convenzione di Madrid è stato sottoscritto fra l'Italia e l'Austria. C'è quindi uno sblocco, rispetto al quale è auspicabile che altri ulteriori accordi impegnino il nostro paese, anche su quella frontiera esterna della Comunità, che è costituita dal confine italo-sloveno.

12) Per la migliore qualificazione dello schema del gemellaggio integrale, come gemellaggio di sviluppo, può essere importante ed utile conoscere tutte le occasioni disponibili per i propri partner dell'Est o per comuni progetti, che con essi possono essere definiti.

Una opportunità da ricordare è costituita perciò dal programma denominato LODE, acronimo di «Local democracy», che il Consiglio d'Europa ha reso operativo, a partire da quest'anno, con una dotazione finanziaria di qualche rilievo per programmi riferibili a sei differenti campi tematici:

— l'assistenza legislativa, con riguardo alle autorità locali e regionali, e la ripartizione delle responsabilità fra differenti livelli di governo;

— l'assistenza legislativa e tecnica per valutare il sistema delle finanze locali e le questioni relative alla gestione delle finanze a livello locale e regionale;

— l'organizzazione dei servizi per le autorità locali e regionali, ed il loro ruolo nello sviluppo economico;

— la formazione dei rappresentanti eletti e dei funzionari delle amministrazioni locali e regionali;

— il loro ruolo nella protezione delle minoranze;

— la cooperazione transfrontaliera ed interregionale.

Per ottenere il sostegno di questo programma di intervento del Consiglio d'Europa hanno presentato progetti Dodici Paesi dell'Eu-

ropa centrale ed orientale.

Particolarmente interessante è che non esistono vincoli per la ammissione al programma LODE. Esso è un programma del Consiglio d'Europa, non della Comunità europea e quindi il riconoscimento del paese beneficiario nell'ambito PHARE non è necessario. Questo programma può intervenire anche in paesi che non sono membri del Consiglio d'Europa, a prescindere dal loro status nei confronti della istituzione, proprio perché la finalità è quella di promuovere lo sviluppo democratico e la qualificazione della democrazia locale.

I progetti devono essere presentati dai partner dell'Est. Ecco allora che un soggetto istituzionale italiano che si presenta per una collaborazione con un partner di analogo livello nell'Est, ma avendo l'evidenza di tutto il catalogo delle occasioni di sostegno disponibili, può essere il tramite dell'accesso del partner dell'Est, a programmi che gli sono specificamente riservati, ma che esso, per molteplici ragioni, non conosce addirittura.

13) Tutto il tema del partenariato fra autorità locali e regionali infatti non ha soltanto il carattere idealistico e politico, che fu così importante nel movimento dei gemellaggi degli anni della guerra fredda, o anche, come elemento di coesione ideale all'interno stesso della Comunità europea nei suoi primi anni, subito all'indomani del secondo conflitto mondiale.

Questo partenariato è elemento di promozione di rapporti di sviluppo bilaterali, di costruzione di occasioni, che diventano occasioni di crescita culturale, occasioni di vita e occasioni di crescita economica per i cittadini e per le imprese dei diversi ambiti locali.

Ma tutto ciò va progettato e fatto, possibilmente, a prescindere dalla accessibilità a finanziamenti delle istituzioni europee.

Noi dobbiamo considerare i «programmi», i «progetti pilota», come dei modelli, rispetto ai quali assumere iniziative che, coerentemente a quei modelli, procedano a prescindere dai tempi burocratici della richiesta del cofinanziamento, dell'aiuto della Comunità europea, del Consiglio d'Europa, ecc..

Almeno per le grandi città che stanno al di fuori delle aree-obiettivo della politica strutturale di sviluppo della Comunità europea, questa in molti casi può anche essere una scorciatoia rispetto ad adempimenti altrimenti abbastanza onerosi.

Ma la formula della cooperazione integrale è anche quella con cui le autorità locali e regionali dell'ovest e dell'est, dovranno affrontare il problema della ricostruzione della ex Jugoslavia, nelle Repubbliche che stanno vivendo il dramma della guerra. Un giorno la guerra finirà, e la dimensione della ricostruzione materiale e civile necessaria in quell'ambito, sarà una dimensione nella quale soltanto un impegno globale ed integrato delle energie civili e produttive dell'Europa, dell'Europa tutta, vorrei dire a questo punto, potrà riuscire ad evitare che le ferite restino aperte per decenni, se è possibile che ferite aperte per decenni non sanguinino di nuovo.

Le frontiere nazionali

(segue da pag. 11)

confrontare a *livello di società*, in tutte le sue articolazioni, istituzionali e democratiche, i rispettivi problemi ed esperienze e le esigenze concrete dei cittadini. Spetta anche il compito insostituibile — e che altri soggetti sembrano spesso trascurare — di preparare l'opinione pubblica dei paesi dell'Europa centrale ed orientale, sovente dilaniati da forme estreme di nazionalismo, di xenofobia, di vero e proprio razzismo e animati da tentazioni di continua frammentazione e separazione (si pensi solo all'ex URSS e alla ex Jugoslavia), a imparare a convivere e a cooperare pacificamente tra «diversi» sotto la stessa legge. La Comunità europea certamente potrà favorire questo difficile processo, ma a tal fine essa non deve accontentarsi di essere semplicemente un grande mercato, una zona di libero scambio, ma deve progredire risolutamente verso forme di Unione *politica* sovranazionale, oltre che economica e monetaria, verso un vero e proprio traguardo federale. Lo esige non solo l'interesse dell'Occidente ma anche quello delle popolazioni ceche, slovacche, ungheresi, polacche, russe, e quelle già facenti parte della Jugoslavia: i partecipanti al Convegno di Abano ne sono apparsi pienamente consapevoli. ■

Terribile e splendido

(segue da pag. 2)

di libero scambio? Dunque un inaccettabile coacervo né politico né sociale: già, perché è ovvio — se non si è in malafede — che, in luogo di tirarsi fuori dal «sociale», l'unità europea deve essere federale non per far piacere ai federalisti, ma per essere in condizione di gestire un *New Deal* europeo.

Questo ci riporta all'allargamento della Comunità europea. Invece di dipendere dai mercanti e di concedere l'elemosina ai Paesi del Centro e dell'Est Europa — sperando di farne dei mercati utili alla produzione neanche della Comunità, ma di ciascuno dei nostri Paesi presi così, isolatamente, all'antica —, dobbiamo rivolgerci anzitutto al Centro e all'Est *politicamente*, sia guardando ai rapporti sovranazionali con l'Ovest europeo (cioè a noi) sia a quelli fra le componenti dell'ex impero sovietico. Quanti ex-capi comunisti dei peggiori occorre smascherare, che gattopardescamente — dopo la caduta del muro — sono rimasti al potere mettendosi alla testa di un neo-nazionalismo umorale, dell'etnicismo e del razzismo? E se a nostra volta non siamo razzisti («tanto questi popoli sono fatti così; la cosiddetta balcanizzazione è inevitabile»), apriamo con fiducia un dialogo strategico col Centro e con l'Est d'Europa.

Ma a questo punto, se la Federazione vuole essere esemplare, dobbiamo fare un secondo passo, dopo aver sostenuto che essa può e deve essere il soggetto politico di un *New Deal*. Si tratta dell'articolazione dell'Europa federata. Al mito delle nazioni si va da parte di parecchi sostituendo il mito delle regioni: ciò tocca il culmine con le regioni monoetniche dell'«archeologo» Guy Héraud. Il federalismo rispetta le differenze e offre loro le istituzioni per manifestarsi: ma le differenze che il federalismo rispetta non sono quelle imballate, razziste, etniche o nazionaliste; sono differenze che rappresentano un valore, differenze che arricchiscono il tutto, differenze che non si chiudono in se stesse ma cercano un dialogo coi «diversi», differenze che hanno due punti di riferimento irrinunciabili, la persona umana e la prospettiva cosmopolitica. Un certo malsano regionalismo vuole sostituire il nazionalismo e utilizza l'ormai inflazionato principio di sussidiarietà a senso unico, per emanciparsi dai poteri sovraordinati e invadendo il terreno delle libertà locali: altro che partecipazione dei cittadini! Naturalmente questo diciamo chiarendo che il federalismo non è populista, non ha il culto dell'ispirazione «popolare», soprattutto in una società così corporativizzata. Occorre porre crudamente a tutti i problemi della convivenza come problemi globali di governo: i singoli cittadini, componenti di quella società civile, che spesso si contrappone arbitrariamente alla società politica, votano — per settori — soluzioni contraddittorie, anzi sovente incompatibili (senza contare che sono in ogni caso delle minoranze a guardare inizialmente al futuro prossimo e meno prossimo). Ma tutto ciò non legittima l'occhiuto «centralismo» regionale in sostituzione del centralismo dello Stato nazionale, ritenuto talvolta dalle autonomie territoriali più piccole meno asfissiante delle sovrastanti regioni.

Certamente ci vuole una collaborazione interregionale, nazionale e sovranazionale: ma stiamo attenti a non spacciare per progresso l'autarchia economica del nord contro il sud o, per salvare dialetti che sono — senza dubbio — vere e proprie ricchissime lingue, boicottare poi una lingua nazionale, che rappresenta la storia di un lungo dialogo, appunto, tra regioni diverse e l'impegno a creare nuovi valori (solo *poi* vengono la biasimevole chiusura all'esterno — all'Europa, per esempio — e il purismo oltranzista — non quello, giusto, contro la sciatteria dei pigri e il *cocktail* di mercato —). Si legga, si legga quel libro esemplare che è «L'italiano in Europa» di Gianfranco Folena.

Riepilogando. Retorica a parte, siamo a un bivio della storia: da una parte c'è la *routine*, il falso realismo, la ripetizione «aggiornata» di luoghi comuni, e alla distanza il caos *mondiale*; dall'altra ci siamo noi, la nostra capacità di riflettere (il cervello, tutto sommato, ce l'ha ognuno di noi), il punto di riferimento per non restare naufraghi «pensosi» nella tempesta: cioè la costruzione esemplare del primo nucleo federato europeo. Nel vivo — pensiero e azione — chiariremo sempre meglio cos'è il federalismo, che è l'alternativa del caos.

ARGO

L'unità dell'Europa delle differenze

(segue da pag.2)

spesso si ragiona con l'ottica vecchia: quanti poteri dal centro vanno trasferiti alle comunità locali. Inevitabilmente si apre un conflitto sulla spartizione di questi poteri. Bisogna esattamente rovesciare l'impostazione, ricostruire l'unità avendo a fondamento la completa definizione dei poteri che possono essere gestiti autonomamente, di tutta la dimensione dell'autogoverno, del *selfgovernment*. Partendo da qui poi ricostruire i livelli superiori di unità come un'esigenza; un quadro di regole, di vincoli, di leggi comuni, necessarie proprio per rendere più forte l'autogoverno. Ma tale impostazione impone di superare molto di quello che abbiamo pensato, immaginato, nel corso dei decenni o dei secoli. Costruendole così anche le unità nazionali ancora potranno avere delle funzioni, ma tanto più emergerà il bisogno di leggi e regole comuni a livello sovranazionale, perché le nazioni, io penso, sono una dimensione e una delimitazione dei problemi che ha fatto il suo tempo.

In altre parole l'unità burocraticamente intesa, il centralismo spacciato per unità nazionale o sovranazionale, inevitabilmente tende a vedere l'autonomia come cosa giusta sì, purché non sia incompatibile con il primo centro che è l'unità o nazionale o europea. Rovesciando l'impostazione invece, bisogna partire dal quanto di unità, quanto di unione è compatibile con la valorizzazione delle singole realtà, delle specificità, delle differenze. Ecco perché io penso che bisogna mettere a fondamento dei processi di unione la valorizzazione delle differenze: il secondo concetto rafforza specularmente il primo.

In questo modo le differenze sono non un qualcosa che si mette avanti per separarci dagli altri, ma sottolineature di valori specifici, che proprio se messi a confronto con altri valori, con altre specificità, con altre differenze, diventano una ricchezza, una risorsa che rende tutti più ricchi, tutti più forti.

E penso che questo discorso di unità dei popoli europei che parta dalle differenze sia fondamentale per mettere tutti sul piede giusto; sia il terreno per tutti accettabile. Specialmente quando parliamo dei rapporti fra l'Europa dell'Ovest e l'Europa centro-orientale, di due

aree europee con storie recenti molto diverse fra di loro. Un processo di unificazione che parta dalla sommatoria delle situazioni così come si sono determinate fino ad oggi diventa difficile. Se si parte dall'alto per unificare, si va a sbattere contro i diversi livelli di sviluppo e le diverse condizioni strutturali. Ma se si parte dal basso, dalle tante differenze, con lo scopo di vedere ciò che già è possibile valorizzare attraverso relazioni unitarie a livello europeo, allora ognuno sentirà questo percorso come «il proprio percorso per rafforzarsi», per affermare ancora di più le proprie qualità, per utilizzare ancor meglio per la propria crescita i rapporti con gli altri.

Ed in questo c'è la questione della democrazia, «nelle realtà locali» e «delle realtà locali». Sottolineo questa differenza perché innanzitutto la democrazia deve essere «nelle realtà locali». Quanto più sarà democratico l'autogoverno a livello delle singole, differenti realtà, tanto più queste differenze, storiche, culturali, sociali, di religione, e così via, saranno vissute direttamente dai popoli di quelle realtà, dalla gente di quelle regioni come un patrimonio da fare fruttare. E non saranno una bandiera da agitare contro gli altri. Nella democrazia dell'autogoverno rappresenteranno un proprio modo di essere, una propria ricchezza da offrire anche al confronto con gli altri. Quindi non un elemento di divisione ma di unità. La democrazia nelle realtà locali diventa dunque essenziale perché il processo di autoaffermazione possa andare in una direzione unitaria.

In secondo luogo va sviluppata la democrazia «delle realtà locali». Nel senso cioè che i livelli di cooperazione e di unità vanno fondati sulla democrazia delle autonomie locali; devono essere livelli nei quali le comunità locali abbiano realmente possibilità di contare, di partecipare alle decisioni che riguardano il destino comune. Solo così le differenze si sentiranno non mortificate, non utilizzate da qualcun altro, ma protagoniste e dunque il cemento fondamentale per costruire relazioni unitarie a livello sovranazionale. Ma la parola «sovranazionale» fa riferimento ancora ad una distinzione per nazioni che dovremmo

cominciare ad accantonare. Usiamo di più questo concetto di Regioni, se per Regioni anche qui non intendiamo le pure delimitazioni burocratico-istituzionale che nei vari paesi sono chiamate Regioni, ma piuttosto le differenti realtà storiche, culturali, economiche e sociali che in giro per l'Europa sono facilmente identificabili. Allora parlerei di livelli sovranazionali di unità.

È chiaro che al primo punto ci sono le Città per valorizzare queste differenze. La storia d'Europa è innanzitutto storia di tante città. Le città sono i punti che segnano queste differenze, anche perché nelle città queste differenze diventano qualcosa di più che una bandiera da agitare contro altri, ma diventano vita del popolo. È nelle città che c'è questo intreccio di storia, cultura, tradizioni, esperienze nel campo economico o nel campo civile e democratico, e tutte insieme formano l'identità di una comunità.

Dunque il primo punto per costruire un'Europa che sia l'Europa delle differenze valorizzate e riportate ad una capacità di cooperazione è costituito indubbiamente dalle città. In secondo luogo le Regioni, che siano pensate come espressione di queste diverse identità storiche-culturali che fanno la ricchezza del territorio europeo. Queste sono le basi per lavorare in modo nuovo alla costruzione europea e far ritrovare in un disegno comune anche realtà molto differenti come quelle dell'Europa occidentale e dell'Europa centro-orientale. ■

Abbonatevi a

EuropaRegioni

*l'agenzia settimanale
che da 14 anni dice tutto l'occorrente
sull'integrazione europea
agli amministratori locali e regionali*

*Piazza di Trevi, 86 - 00187 Roma
Tel. 6840461 - fax 6793275*

dal 15 gennaio 1993 viene inviata, sperimentalmente, gratis a tutti i Soci, nella convinzione che gli Enti medi e grandi appoggeranno questo grande impegno finanziario dell'AICCRE abbonandosi

Comuni d'Europa

mensile dell'AICCRE

Direttore responsabile: *Umberto Serafini*

Condirettore: *Giancarlo Piombino*

Redazione: *Mario Marsala*

Direzione e redazione: Piazza di Trevi 86 - 00187 Roma

Indir. telegrafico: *Comuneuropa* - Roma

tel. 6840461-2-3-4-5, fax 6793275

Questo numero è stato finito di stampare il 13/7/1993

ISSN 0010-4973

Abbonamento annuo: per la Comunità europea, inclusa l'Italia L. 30.000 Estero L. 40.000; per Enti L. 150.000 Sostenitore L. 500.000 Benemerito L. 1.000.000

Una copia L. 3.000 (arretrata L. 5.000)

I versamenti devono essere effettuati: 1) sul c/c bancario n. 300.008 intestato:

AICCRE c/o Istituto bancario San Paolo di Torino, sede a Roma, Via della Stamperia, 64 - 00187 Roma, specificando la causale del versamento;

2) sul c.c.p. n. 38276002 intestato a "Comuni d'Europa", piazza di Trevi, 86-00187 Roma;

3) a mezzo assegno circolare - non trasferibile - intestato a: AICCRE, specificando la causale del versamento.

Aut. Trib. di Roma n. 4696 dell'11-6-1955.

Tip. Della Valle F. Roma, Via Spoleto, 1

Fotocomposizione: Graphic Art 6 s.r.l., Roma, Via Ludovico Muratori 11/13

Associato all'USPI - Unione Stampa periodica italiana