

Comuni d'Europa

ANNO XLI - N. 9
SETTEMBRE 1993

MENSILE DELL'AICCRE
ASSOCIAZIONE UNITARIA DI COMUNI PROVINCE REGIONI

dal quartiere alla regione per una Comunità europea federale



pastori lapponi



cacciatore pigmeo

Razzismo o federalismo?

«Di razze e differenze tra gli uomini si parla poco e malvolentieri. Eppure queste differenze esistono. Così come esiste il razzismo, che nasce proprio dall'ignoranza del reale significato della diversità».

Inizia così il risguardo di copertina di un nuovo libro della Arnoldo Mondadori Editore, **«Chi siamo. La storia della diversità umana»**, di Luca e Francesco Cavalli-Sforza, settembre 1993, pp. 410, L. 32.000. Luca Cavalli-Sforza non ha bisogno di presentazione, sia come scienziato — insegna genetica negli Stati Uniti — che come scrittore — libri e pubblicazioni, articoli per i maggiori quotidiani —; Francesco è suo figlio, laureato in filosofia, regista di buon successo.

Ci è sembrato utile, oggi in tempi di micronazionalismi, secessioni, razzismi dichiarati e portati come bandiera — vale per tutti il concetto di pulizia etnica —, dedicare questo editoriale di «Comuni d'Europa» ad una brevissima e na-

turalmente incompleta scelta di brani dal libro dei Cavalli-Sforza. Scelta arbitraria, dunque di parte, ma che ugualmente vogliamo dedicare anche alle esternazioni giuridico-antropologiche del prof. Miglio.

«Zo we zo»: in una lingua dell'Africa centrale, il sango, significa «un uomo è un uomo». Una persona è una persona: ciascun essere umano ha uguale dignità. È una verità antica quanto noi stessi, offuscata in questi anni che vedono la violenza razziale, il genocidio, la guerra economica e religiosa, faide secolari devastare paesi che vorrebbero dirsi civili. (...)

La nostra storia sta scritta nei nostri geni e nelle nostre azioni: Sui primi la nostra capacità d'intervento è scarsa, sulle seconde pressoché totale, se siamo persone libere. Mai come in questo periodo — fine del secondo mil-

lennio dell'era cristiana, XIV secolo dell'egira per l'Islam, XXVI secolo dall'illuminazione di Buddha — abbiamo avuto i mezzi per fare della Terra un giardino o un deserto, rendere la vita gradevole o infernale. Fare la storia oggi è fare questa scelta.

Giova ricordare che ciò che ci rende simili è preponderante rispetto a ciò che ci rende dissimili. Il colore della pelle e la forma del corpo, la lingua e la cultura differenziano i miliardi di esseri umani sparsi sul pianeta. Questa varietà, che testimonia la nostra capacità di fare fronte al cambiamento, di adattarci ad ambienti diversi ed evolvere stili di vita originali, è la migliore garanzia per il futuro della specie umana. Le conoscenze che abbiamo acquisito su noi stessi mostrano però con chiarezza che tutta questa diversità, come il mutevole aspetto della superficie del mare o della volta del cielo, è ben poca cosa rispetto allo sterminato patrimonio che noi esseri umani abbiamo in comune. (...)

Le differenze tra le «razze», un'espressione di cui esamineremo più avanti significato e limiti, sono quindi assai limitate e quantitative più che qualitative. Entro i continenti poi le differenze sono in media più piccole ancora. Viste in questa ottica, la confusione e le grandi tragedie, le crudeltà causate al mondo dalla diversità razziale sono, usando le parole di Macbeth, «una storia raccontata da un idiota, piena di vociare e di furia, che non significa nulla». (...)

Nell'Ottocento si parlava di «carattere nazionale». Da dove viene questo paradigma? È un fatto genetico? È un fatto culturale? Quando ero studente, vivendo in mezzo a persone di molte origini diverse, mi accorgevo che mi era facile capire la nazionalità dei miei coetanei. Naturalmente si trattava di osservazioni fisiche, in cui il comportamento non c'entrava o c'entrava poco. Forse esistevano davvero tutte queste razze diverse in Europa? Mi decisi ad analizzare quali indizi usavo per la diagnosi.

Naturalmente di colore dei capelli e degli occhi era utile, ma vi erano molti altri dati più importanti: la forma delle scarpe, la foggia e il colore degli abiti e soprattutto il taglio

dei capelli, tutti fatti culturali.

Se guardiamo i geni troviamo che le differenze di frequenza tra i popoli europei per l'Rh, l'ABO, e in genere per tutti i geni che conosciamo sono minime. Francesi e tedeschi si sono combattuti e odiati a lungo, ma i loro geni sono in media molto simili. Se guardiamo le differenze tra francesi del sud-est, del sud-ovest, del nord-ovest ecc. ne troviamo anche di più notevoli che tra francesi e tedeschi. L'Europa è in realtà un caso eccezionale, nel senso che è straordinariamente omogenea sul piano genetico, almeno rispetto agli altri continenti.

(...)

Il carattere comportamentale che è stato misurato con maggior cura è il famoso quoziente di intelligenza (o quoziente intellettivo).

Luca e Francesco
CAVALLI-SFORZA
CHI SIAMO
LA STORIA
DELLA DIVERSITÀ
UMANA



ARNOLDO
MONDADORI
EDITORE

vo, in sigla Q.I.). Non misura l'intelligenza vera e propria, che è troppo difficile da definire e include molti aspetti e capacità diverse, ma solo l'abilità nel compiere certe analisi numeriche, geometriche, linguistiche, o di forme astratte, che somigliano assai ai compiti che facciamo a scuola. Qualcuno si illude che misuri solo qualità «innate». Nulla è veramente e soltanto innato nell'intelligenza del ragazzo o dell'adulto: questa è piuttosto il prodotto dell'esperienza personale, che è complessa e diversa da un individuo all'altro.

Qualunque siano le abilità così misurate, i test le esprimono in una scala ben standardiz-

(segue in ultima)

CHIARO SCURO

il Risorgimento italiano e l'Europa

La nazione italiana e Adolfo Omodeo

In un momento in cui molti storici, revisionisti e no, discettano sulle analogie e le differenze fra il concetto nazista e quello fascista di Nazione — forse quello nazista è più scopertamente biologico, mentre quello fascista riguarda un complesso di cadaveri vocianti —, ci piace riportare una classica pagina di Adolfo Omodeo (è l'introduzione a «L'età del Risorgimento italiano») sulla Nazione. Indipendenza (che poi è autonomia, in un rapporto dialettico con l'Europa e con la cosmopolis umana) e libertà: lo Stato etico fascista non è un reperto biologico, ma è «storia ossificata»; la nazione morale di Giovanni Gentile è combattere a parole il razzismo hitleriano e poi calarsi le brache quando il «Duce» lo adotta.

Per intendere il Risorgimento, cioè il moto per cui le diverse popolazioni italiane suddivise da millecento anni in stati diversi e fra loro contrastanti si riconobbero e si affermarono popolo unico e unito e rivendicarono l'indipendenza dallo straniero e l'interna libertà, bisogna cogliere il processo, non soltanto italiano ma anche di tutto lo spirito europeo, che rese possibile il risorgere e l'affermarsi degli ideali degli avi nostri, e simultaneamente bisogna intendere e seguire la situazione politica europea dalla quale, a volta a volta, scaturivano le possibilità di azione e le difficoltà opposte ai conati della sorgente nazione italiana. Cioè, questo momento storico del popolo italiano, come del resto ogni particolare storia, non è pensabile, né ricostruibile se non come storia universale scrutata da un determinato punto prospettico, in funzione di un problema, nel caso nostro della formazione morale del popolo d'Italia e della sua affermazione politica del mondo. In questo nesso è il significato della recente storia italiana: la nazionalità italiana nacque da tutto il moto della moderna civiltà europea (nulla lo mostra quanto la vittoria del Risorgimento sul papato i cui interessi eran congiunti alla servitù d'Italia) ed ebbe una significazione universale, e per molti rispetti fu la più

elevata e nobile forma dello spirito moderno attuato da italiani in terra d'Italia. Se invece fosse vero l'autoctonismo sterile, che taluno fantastica per un artificioso risveglio di gioberismo, se fosse vero il primato concesso per diritto divino al popolo d'Italia, svanirebbe l'universalità del valore di questa storia; essa sarebbe chiusa, particolare storia di fronte agli altri popoli di diversa struttura e razza; oltre di che rimarrebbe il problema, pur sempre insolubile, di spiegare, con questo retaggio di primato, i secoli della servitù italiana. La vera grandezza umana invece si afferma in *discrimine rerum*, nella possibilità di perdere e di trionfare, di fallire e di riuscire. Si sminuisce un popolo quando lo si faccia simile al principe azzurro cui tutto concorre per il meglio, per un sovranaturale aiuto; si disconosce la vera grandezza, la quale altro non è se non incremento della storia, che vale per tutti gli uomini e per tutti i paesi, anche quando si afferma la propria patria e si combatte e si muore per essa. E tutti gli uomini del Risorgimento, dal Mazzini al Cavour, dal Garibaldi al Settembrini avevan coscienza di lavorare e di soffrire oltre che per l'Italia per un ideale universalmente umano, che valeva per tutti i popoli. E questa fede palpitava ancora nei migliori combattenti italiani della grande guerra: perché, se per certi riguardi la guerra mondiale rappresenta un altro spirito e nuovi problemi, per certi aspetti e in non pochi animi d'italiani essa era la conclusione del Risorgimento.

Per queste considerazioni ritengo di dover insistere nell'includere ampie sezioni di storia europea, come momento ideale del Risorgimento.

I primi sintomi di risveglio italiano nel secolo XVIII sono in stretta connessione con la cultura di tutta l'Europa: nel desiderio di rinnovamento razionale, di liberazione da antichi pregiudizi, nello studio di nuove forme di vita e di nuova legislazione. Gli italiani concorrono a questo movimento con le forze degli uomini migliori: ma si tratta di individui isolati, che non sanno o non possono ancora assumere la direzione degli affari ed avere ascendente sulle moltitudini. Mancando la possibilità di immediata azione, la rivoluzione francese e l'opera rinnovatrice e riordina-

(segue a pag. 19)

**som
ma
rio**

- 3 - Un'Italia federale in una Europa federale, di Sergio Pistone
- 7 - Sotto la protezione di San Gaspere del Bufalo, di Pier Virgilio Dastoli
- 9 - Al centro la politica territoriale, di G.M.
- 11 - Piano di mobilitazione per le elezioni europee
- 13 - Cos'è il federalismo fiscale?
- 14 - I Libri
- 15 - Ricerca educativa per l'Europa, di Augusta Giolito
- 16 - Ricordando Giacchetto, di g.m.

Un'Italia federale in una Europa federale

di Sergio Pistone*

L'Italia sta attraversando la crisi più profonda della sua storia dalla fine della seconda guerra mondiale. Le manifestazioni fondamentali di questa crisi sono: — il dissesto economico-finanziario che ha costretto il paese a uscire dallo SME e comporta il rischio di una duratura emarginazione dagli sviluppi dell'integrazione europea; — la spaventosa inefficienza dei servizi pubblici che ha contribuito in modo decisivo a prostrare la competitività del sistema economico italiano; — un livello elevatissimo di corruzione che, dopo avere prodotto enormi guasti politici, economici, amministrativi e morali, ha infine innescato un processo di delegittimazione sia dei partiti che hanno governato l'Italia in questo dopoguerra, sia, anche se in misura minore, del principale partito di opposizione.

Da questo processo di delegittimazione dei partiti che hanno fondato e sostenuto la costituzione repubblicana è emerso un nuovo soggetto politico, la Lega Nord, il quale, con la forza dei suoi successi elettorali, ha posto concretamente all'ordine del giorno l'esigenza di trasformare in senso federale le istituzioni dello stato italiano, indicando in questa trasformazione la via maestra attraverso cui sradicare i mali storici di questo stato e superare positivamente la sua attuale crisi. Il Movimento Federalista Europeo, che è sempre stato favorevole al federalismo interno (1) oltre che a quello sovranazionale, ritiene valida la rivendicazione di una riforma in senso federale dell'Italia, ma a due condizioni: 1) la federalizzazione dell'Italia potrà avere effetti positivi solo se si inquadra nella piena partecipazione del paese alla trasformazione della Comunità Europea in una vera federazione europea; 2) il superamento delle strutture centralistiche dello stato italiano deve approdare ad una struttura autenticamente federale e non ad un confederalismo mascherato e cioè al secessionismo e alla conseguente rottura dell'unità statale.

Su questi due punti svolgiamo qui alcune considerazioni nell'intento di contribuire al dibattito aperto dalla proposta federalista della Lega Nord.

1. A. I fattori sopranazionali della crisi italiana.

Il problema del superamento dei limiti dello stato italiano non può essere affrontato in modo valido se non viene inquadrato nel problema più generale della inadeguatezza strutturale degli stati nazionali europei (e più in generale degli stati sovrani) di fronte alle sfide della nostra epoca. A questo proposito oc-

corre tenere presenti le seguenti considerazioni.

La crescita dell'interdipendenza internazionale prodotta dalla rivoluzione industriale e da quella post-industriale è giunta a un punto tale che i fondamentali problemi dello sviluppo economico, del divario Nord-Sud e della connessa esplosione demografica, della sicurezza militare ed ecologica, dalla cui soluzione dipendono ormai le stesse prospettive di sopravvivenza dell'umanità possono essere affrontati efficacemente solo sulla base di istituzioni sopranazionali che limitino sostanzialmente la sovranità assoluta. Occorre pertanto creare senza indugi a livello europeo, dove l'interdipendenza è particolarmente avanzata, e nelle altre zone del mondo in cui non esistono ancora stati di dimensioni continentali, sistemi di governo sovranazionali. E occorre allo stesso tempo rafforzare le istituzioni di carattere mondiale per giungere, nel futuro, ma già da ora con concreti passi avanti, a un vero e proprio sistema di governo mondiale che abbia quali pilastri un insieme di vaste comunità regionali politicamente unificate (2).

L'unico sistema di governo sovranazionale in grado di gestire in modo democratico ed efficiente i problemi dell'interdipendenza a livello continentale e intercontinentale è quello federale. Esso, essendo fondato sul principio della sussidiarietà (per cui si trasferiscono alla comunità territoriale più ampia solo le competenze e i poteri che non possono essere esercitati adeguatamente dalle comunità inferiori), permette il coordinamento di una pluralità di ambiti di governo autonomi ma privi di sovranità assoluta, che vanno dalla comunità locale, attraverso la regione, lo stato e le federazioni regionali di stati, fino (tendenzialmente) alla federazione mondiale. In tal modo si può garantire ad ogni ambito di governo il massimo di autonomia compatibile con le esigenze di unità e di coordinamento ed evitare le conseguenze negative, dal punto di vista della democrazia e dell'efficienza, dell'eccessivo accentramento.

Di fronte all'esigenza della federalizzazione globale l'Europa ha una responsabilità enorme. Con il processo, sia pure ancora incompleto, di integrazione dell'Europa occidentale, si è creata un'area di grande sviluppo economico, progresso democratico e stabilità politica che ha fatto intravedere al mondo intero gli enormi vantaggi connessi all'integrazione sopranazionale sulla base del pluralismo economico e politico, inducendo perciò una serie di tentativi di imitazione dell'integrazione europea e di richieste di associarsi o parteciparvi, e contribuendo in modo determinante al crollo del sistema sovietico. D'altro canto il fatto che il processo di integrazione europea non sia ancora sboccato nella creazione di un vero sistema federale fa sì

che esso continui ad essere precario e poco efficiente in quanto paralizzato dalle decisioni unanimi sulle questioni fondamentali e dalla incapacità di mobilitare un adeguato consenso democratico. Di conseguenza la Comunità Europea, oltre a non essere in grado di affrontare con la necessaria speditezza ed efficacia i problemi del completamento interno del processo di integrazione, in particolare quelli dell'unificazione monetaria e della lotta alla disoccupazione, è altresì incapace di assumersi le responsabilità internazionali che la situazione storica le assegna.

In particolare non è in grado di ampliarsi ai paesi dell'Europa centro-orientale e di aiutare adeguatamente la Comunità degli Stati Indipendenti a progredire sul piano economico-sociale e politico democratico; non può perciò svolgere il suo ruolo indispensabile nel bloccare il processo di balcanizzazione dell'area dei paesi ex-comunisti dovuta allo scatenamento, dopo la fine del sistema bipolare, dei nazionalismi e dei tribalismi. Non può d'altronde fornire un serio contributo al rafforzamento dell'ONU (e in generale delle organizzazioni mondiali) per porla in grado, sulla base di una crescente cooperazione fra Europa, Nordamerica, Giappone e tutti gli altri stati del mondo, di affrontare con crescente efficacia i problemi dello sviluppo del Sud, della esplosione demografica, dell'ecologia e della prevenzione e pacificazione dei conflitti internazionali ed interni (3).

In sostanza la Comunità Europea si trova di fronte ad una alternativa drammatica: o un suo rapido sviluppo in senso federale, o l'incapacità di affrontare sfide interne e internazionali che, in mancanza di una adeguata risposta, sono destinate a portare alla sua dissoluzione e, quindi, a far progredire i processi di balcanizzazione in Europa e in tutto il mondo, invece che i processi di integrazione sopranazionale. D'altra parte proprio per la drammaticità di questa alternativa, la situazione offre delle effettive possibilità di successo alle forze della ragione, che sostengono cioè il federalismo contro il nazionalismo, a condizione che esse si battano con sufficiente determinazione e sappiano imporre un metodo di revisione delle istituzioni comunitarie adeguato alla necessità di creare una vera Costituzione federale europea. Se il metodo delle trattative diplomatiche ha potuto funzionare finché si è rimasti entro i limiti di un sistema sostanzialmente confederale, una Costituzione implicante il trasferimento irrevocabile di parti sostanziali delle sovranità nazionali ad istituzioni democratiche europee, non può per contro che essere realizzata con un metodo costituente democratico. Occorre cioè che il Parlamento Europeo e i Parlamenti nazionali abbiano un ruolo di effettiva co-decisione assieme ai governi in tutte le fasi del processo costituente, che le discussioni e

*Professore ordinario all'Università di Torino, membro del Comitato esecutivo della Federazione piemontese dell'AICCRE.

le delibere che definiranno il progetto di Costituzione europea avvengano in sedute pubbliche e con voti a maggioranza (e non in segreto e all'unanimità come nelle conferenze diplomatiche), che la nuova Costituzione entri in vigore per gli stati ratificanti purché questi raggiungano una maggioranza qualificata (la maggioranza assoluta degli stati membri con una popolazione complessiva pari ai due terzi di quella totale della Comunità). E occorre soprattutto che la riforma federale si realizzi prima dell'allargamento della Comunità, in modo che una Comunità più ampia abbia al suo interno un forte nucleo federale che impedisca la sua trasformazione in una semplice zona di libero scambio (4).

Se si tiene presente questo contesto generale in cui si colloca l'Italia, dovrebbe essere evidente che il rinnovamento in senso federale delle sue strutture interne non sarebbe di alcuna utilità se non si inquadrasse in un processo di rinnovamento in senso federale delle istituzioni comunitarie. A che servirebbero in effetti le migliori istituzioni e il migliore governo a livello italiano in un contesto generale di crescente balcanizzazione dell'Europa e del mondo intero? A questa considerazione generale sulla necessità di collegare il federalismo interno al superamento, tramite il federalismo sopranazionale, dei limiti strutturali dello stato nazionale sovrano si deve aggiungere un'osservazione più specifica sul nesso fra l'incompletezza del processo di integrazione europea (e quindi del processo di superamento dello stato nazionale) e la corruzione della classe politica, che costituisce un aspetto fondamentale della attuale crisi italiana.

L'integrazione europea, non essendo ancora giunta a dar vita ad un sistema democratico-federale su scala sovranazionale, se da una parte ha favorito un grandioso progresso soprattutto sul piano economico-sociale, ha nello stesso tempo fatto emergere una gravissima contraddizione sul piano politico. Essa si manifesta nel fatto che le decisioni fondamentali relative allo sviluppo economico e alla sicurezza sono state trasferite ad organismi internazionali, come la Comunità Europea e la NATO, nei quali il meccanismo di formazione delle decisioni politiche è diplomatico e tecno-burocratico e non democratico, mentre a livello nazionale, dove è rimasto confinato il meccanismo democratico della formazione delle decisioni politiche, non c'era più nessuna decisione di carattere strategico da prendere. Questa situazione, oltre a produrre al livello sovranazionale un sistema decisionale poco efficiente, ha reso inevitabile la progressiva decadenza dei sistemi democratici nazionali e, quindi, dei partiti nazionali che ne sono le strutture portanti. Non potendo più i partiti raccogliere il consenso intorno a grandi disegni orientati ai grandi valori e all'interesse generale, perché le strutture democratiche nazionali hanno cessato di essere la sede delle grandi scelte e non sono ancora state create delle strutture democratiche europee, gli aspetti negativi che sempre caratterizzano in misura più o meno ampia la vita dei partiti (l'affarismo, il clientelismo, il voto di scambio, la corruzione, etc.) hanno finito per soppiantare quasi

completamente gli aspetti positivi (la trasformazione degli interessi generali in decisioni politiche attraverso una lotta libera e aperta per il consenso popolare), e si è giunti ai fenomeni di delegittimazione delle classi politiche democratiche che non a caso sono presenti, con diverse accentuazioni, in tutti i paesi europei e non solo in Italia.

Il fatto che questa delegittimazione si sia manifestata in modo particolarmente acuto dopo la caduta del muro di Berlino è d'altra parte perfettamente comprensibile se si tiene presente che la decadenza dei sistemi democratici nazionali e la degenerazione dei partiti democratici sono state mascherate dal conflitto Est-Ovest. Il sistema bipolare, mantenendo sul campo lo spettro della guerra atomica e alimentando una tensione ideologica esasperata attraverso la contrapposizione fra democrazia e comunismo, ha creato un fronte che ha costretto gli uomini a schierarsi, dai due lati della cortina di ferro, e ha dato alle classi politiche una efficace arma di mobilitazione del consenso anche se quello di cui hanno approfittato i governi europei era loro accordato non tanto in proprio, ma come vicari delle superpotenze. Con l'attenuarsi prima, e la fine poi, del sistema bipolare, il quadro politico che aveva mobilitato questo consenso «per procura» si è dissolto, e i partiti democratici nazionali non hanno più potuto nascondere la loro degenerazione a pure macchine di potere. Donde appunto il precipitare di una generale crisi di delegittimazione.

Se ciò è vero, è illusorio pensare che bastino rimedi puramente nazionali per venire a capo della degenerazione del sistema italiano dei partiti. La condizione prioritaria e imprescindibile per affrontare in modo adeguato questo problema è evidentemente la creazione di un sistema federale europeo il quale permetterebbe al sistema democratico di riappropriarsi della sfera delle decisioni strategiche e, quindi, dei grandi disegni orientati agli interessi generali. Solo in questo quadro sarà infatti possibile, realmente e non solo formalmente, una diversa selezione della classe politica e la politica intesa come attuazione di programmi diretti al perseguimento del bene comune potrà recuperare sufficienti spazi nei confronti della politica intesa come pura conservazione del potere e con qualsiasi mezzo.

1. B. I fattori nazionali della crisi italiana.

Il riferimento alla crisi generale degli stati nazionali come contesto dal quale non si può prescindere se si vuole comprendere e affrontare in modo adeguato la crisi dello stato italiano non significa non attribuire rilevanza ai fattori nazionali specifici che hanno contribuito a produrre questa crisi. Che questi fattori abbiano grande rilevanza e che, quindi, anche su di essi si debba intervenire lo dimostra il fatto che l'Italia presenta fenomeni di inefficienza delle istituzioni e di degenerazione del sistema partitico decisamente più profondi e generalizzati rispetto a quelli che caratterizzano i paesi europei più avanzati.

Uno dei fondamentali fattori specifici che

stanno alla radice della crisi italiana è certamente rappresentato dal centralismo statale che è assai più accentuato, nonostante l'introduzione delle autonomie regionali, rispetto a stati come la Francia e la Spagna, soprattutto perché in Italia si è mantenuto in vita e per certi aspetti esasperato un rigido centralismo fiscale. In effetti il centralismo rappresenta in generale, in una società moderna, un fattore di autoritarismo, di inefficienza amministrativa, di mancanza di trasparenza e quindi di degenerazione partitocratica. Ma qui occorre in particolare sottolineare che il fatto che le regioni e gli altri enti locali effettuino una parte molto ampia della spesa pubblica, ma abbiano bilanci alimentati solo in minima parte da risorse proprie ha prodotto un sistema di irresponsabilità fiscale che ha contribuito in misura assai notevole sia all'inefficienza delle autonomie territoriali, sia al dissesto economico-finanziario dello stato. In sostanza, non dovendo raccogliere localmente le risorse finanziarie, ma ricevendole da Roma, la classe politica locale non è stata stimolata (oltre a questa ragione aggiungiamo anche l'instabilità cronica degli esecutivi locali) a presentare programmi seri in cui si promette ai cittadini di fare ciò che essi sono disposti a pagare, e i cittadini, a loro volta, non sono stati stimolati a esercitare un controllo più serio sull'efficienza delle amministrazioni territoriali autonome.

Le implicazioni negative del centralismo sono state fortemente acuite — occorre d'altra parte sottolineare — dai gravi limiti del regime democratico che, nel quadro della Costituzione repubblicana, si è affermato in Italia. Questi difetti, che vengono solitamente riassunti nel concetto di «democrazia bloccata», sono fondamentalmente tre: a) la mancanza di alternanza fra le forze politiche nel governo del paese, cioè l'esistenza di un partito permanente di governo che, invece di essere sostituito da parte dell'opposizione di sinistra, ha attuato sistematicamente la pratica trasformistica della cooptazione di una parte della sinistra nell'area governativa; b) l'instabilità governativa, cioè la costante necessità di dare vita a precari governi di coalizione che hanno avuto una durata media di sei o nove mesi, a seconda che si inseriscano o no nel calcolo i periodi in cui i governi sono stati in carica per l'ordinaria amministrazione; c) il consociativismo fra governo e opposizione, cioè la tendenza da parte di quest'ultima a scambiare voti, risorse e favori con il governo, e quindi a partecipare alla formazione delle decisioni della maggioranza, pur restando formalmente all'opposizione, piuttosto che a proporre con chiarezza e con responsabilità programmi alternativi.

È evidente che questi difetti strutturali del sistema democratico italiano (5) non potevano che accentuare le implicazioni negative derivanti dalla mancata formazione di un sistema democratico europeo entro il quale inquadrare i sistemi democratici nazionali. La mancanza di alternanza, sostituita dalla prassi del trasformismo e del consociativismo, impedisce il rinnovo della classe politica e, oltre a produrre l'immobilismo (la mancanza di riforme reali e di politiche incisive, pur entro

i limiti legati alle dimensioni nazionali e dei sistemi democratici), accentua le tendenze all'affarismo politico e alla corruzione. L'instabilità governativa e la conflittualità permanente all'interno delle coalizioni governative impediscono a loro volta qualsiasi programma a lungo periodo e favoriscono la propensione al più sfrenato corporativismo, alla ricerca del consenso attraverso la concessione di favori a gruppi particolari invece che attraverso il perseguimento di interessi più generali. Qui deve essere ravvisata una fondamentale ragione strutturale del fatto che in Italia non solo si è raggiunto un livello di corruzione politica notevolmente più alto rispetto ai partners comunitari, ma si è altresì affermato un sistema di assistenzialismo e, quindi, di corruzione di massa che non ha uguali fra i paesi più avanzati. Basti pensare alla bassa produttività dell'amministrazione pubblica e delle imprese a partecipazione statale, alla possibilità di andare in pensione anticipatamente, alle pensioni di invalidità truffaldine, alla gestione degli appalti, e così via, che hanno contribuito in modo determinante al dissesto economico-finanziario.

Il centralismo e la democrazia bloccata, di cui abbiamo visto le fondamentali implicazioni negative, sono chiaramente legati a determinate scelte di tipo istituzionale. Queste non richiedono alcun chiarimento nel caso del centralismo, mentre occorre soffermarsi brevemente sulla combinazione fra sistema elettorale proporzionale e parlamentarismo eccessivo e disorganico che costituisce la base della democrazia bloccata.

Il proporzionalismo estremo ha prodotto un sistema partitico frammentato strutturalmente incapace di esprimere maggioranze stabili e omogenee e, quindi, ha dato ai partiti un potere eccessivo e irresponsabile che è andato a scapito dell'autorevolezza degli esecutivi e ha favorito (in connessione con la mancanza di alternanza), oltre all'incapacità di compiere scelte incisive orientate agli interessi generali, un'occupazione partitocratica delle istituzioni e della società civile (la lottizzazione) che non ha uguali nei paesi avanzati. Queste tendenze strutturali di un sistema partitico frammentato sono state ulteriormente favorite da un sistema istituzionale che limita sistematicamente l'autonomia dell'esecutivo e che attribuisce al parlamento, oltre alla possibilità di far cadere il governo senza proporre una maggioranza alternativa, il potere di legiferare in settori che dovrebbero rientrare nella potestà regolamentare del governo e di stravolgere con emendamenti la legge finanziaria (che invece in un paese ben governato dovrebbe essere accettata o respinta in blocco, togliendo in questo caso la fiducia al governo).

Ciò è chiarito, si deve d'altra parte riconoscere che le basi istituzionali del centralismo e della democrazia bloccata devono, a loro volta, essere viste in rapporto con le condizioni oggettive di natura economico-sociale e politico-ideologica che hanno caratterizzato il paese per gran parte del dopoguerra. L'arretratezza economico-sociale dell'Italia, combinandosi con il conflitto Est-Ovest, ha prodotto una profonda spaccatura ideologica fra

i partiti di governo e l'opposizione di sinistra che ha creato una situazione in cui non era possibile l'alternanza, in quanto essa avrebbe significato la messa in discussione del regime democratico e dello schieramento dell'Italia con il blocco occidentale. In questa situazione il sistema democratico italiano ha privilegiato l'esigenza della rappresentatività rispetto a quella della governabilità. In effetti l'esistenza di governi forti e autorevoli caratteristica dei paesi più avanzati avrebbe in Italia acuitizzato le spaccature ideologiche e avrebbe avuto implicazioni autoritarie proprio perché all'opposizione di sinistra era strutturalmente precluso l'accesso al governo. Per contro i governi deboli e il consociativismo favoriti dal proporzionalismo e dal parlamentarismo disorganico hanno esercitato un effetto moderatore sulla conflittualità ideologica anche se ciò è andato a scapito dell'efficienza complessiva del sistema politico. Anche il centralismo, d'altro canto, ha un chiaro rapporto con la insufficiente integrazione del partito comunista nel sistema democratico di tipo occidentale e, altresì, con il divario fra Nord e Sud del paese che ha richiesto un consistente e permanente trasferimento di risorse dalle regioni più ricche a quelle più povere che un sistema fiscale di tipo federale avrebbe reso problematico (6).

Se è giusto mettere in luce le condizioni storiche oggettive di natura economico-sociale e politico-ideologica che sono alla base del centralismo e della democrazia bloccata che hanno dato la loro impronta al sistema politico italiano di questo dopoguerra, si deve nello stesso tempo riconoscere che queste condizioni sono ormai radicalmente cambiate. All'enorme progresso economico-sociale compiuto dal paese e alla forte attenuazione del divario Nord-Sud, (alla fine della guerra si parlava di un divario fra il triangolo industriale, Torino-Milano-Genova, e il resto dell'Italia, mentre oggi una situazione di grave ritardo rispetto al resto del paese esiste soltanto in alcune province e soprattutto nelle grandi città dell'Italia meridionale e insulare), si è in effetti accompagnata la piena integrazione dell'opposizione di sinistra nel sistema democratico occidentale — e la caduta del muro ha posto il suggello a questo processo. In queste condizioni il centralismo e la democrazia bloccata hanno perso ormai da parecchi anni ogni giustificazione oggettiva e sono sopravvissuti solo per forza di inerzia (in sostanza perché le forze che hanno ottenuto il loro potere sulla base di determinate regole del gioco, tendono a mantenerle in vita finché possono) contribuendo potentemente, con le loro implicazioni negative, a produrre la crisi gravissima in cui si trova l'Italia.

1. C. Il parallelismo fra lo sviluppo dell'unificazione europea e il rinnovamento interno dello stato italiano.

I limiti di fondo dello stato italiano dipendono dunque fondamentalmente dal fattore sovranazionale costituito dalla crisi generale degli stati nazionali, i cui effetti negativi sono peraltro acuitizzati in Italia dai fattori na-

zionali specifici costituiti dal centralismo e dalla democrazia bloccata. Da qui la priorità della politica di unificazione federale europea, al di fuori della quale i migliori rimedi puramente nazionali sarebbero del tutto insufficienti, ma anche la necessità di una politica diretta ad eliminare i fattori nazionali specifici della crisi italiana. Questa politica — occorre ora sottolineare — non solo è diventata possibile dal momento che sono venute meno, come si è visto sopra, le basi oggettive del centralismo e della democrazia bloccata, ma è anche una componente indispensabile di una valida politica europea dell'Italia.

Il dato fondamentale che si deve tenere presente in questo contesto è il carattere gradualistico dell'integrazione europea, in conseguenza del quale l'avanzamento del processo dipende in modo determinante — finché non si sarà giunti alla creazione di un vero sistema federale europeo che renderebbe irreversibile l'integrazione — dalla capacità di azione del singolo stato. Pertanto si è imposta l'esigenza di un parallelismo fra avanzamento dell'integrazione e processo di rinnovamento interno dell'Italia in modo da metterla in grado di partecipare attivamente allo sviluppo dell'integrazione.

In questo quadro si colloca il Trattato di Maastricht, il quale subordina la realizzazione dell'Unione economica e monetaria alla preventiva realizzazione di rigidi parametri relativi all'entità del debito pubblico e del deficit e al tasso di inflazione e di interesse. Il che implica che l'Italia deve realizzare un estremamente impegnativo risanamento economico-finanziario prima che vengano create istituzioni europee efficienti e democratiche e quindi in grado di imporre in modo pressoché automatico una politica economico-finanziaria rigorosa. E quest'opera di risanamento è la condizione per poter partecipare alla realizzazione dell'Unione economico-monetaria e alla revisione in senso federale del Trattato di Maastricht indispensabile per poter affrontare sia i problemi di consolidamento interno dell'integrazione, sia quelli esterni connessi con l'allargamento e la attiva partecipazione alla soluzione delle crisi che stanno rendendo sempre più caotico il sistema internazionale che ha sostituito quello bipolare.

Il risanamento economico-finanziario dell'Italia non significa soltanto una serie di tagli alle spese pubbliche, ma l'eliminazione delle distorsioni fondamentali che hanno prodotto l'attuale dissesto, vale a dire della corruzione sistematica e capillare e delle varie forme di parassitismo e assistenzialismo presenti nel sistema previdenziale e sanitario, nel sistema delle partecipazioni statali, nella pubblica amministrazione e nella politica per il Mezzogiorno. Il superamento di queste distorsioni, per essere effettivo e duraturo, richiama a sua volta, la necessità di eliminare le basi istituzionali del centralismo e della democrazia bloccata che hanno contribuito in modo determinante al prodursi di tali distorsioni.

Pertanto, se si vuole mettere lo stato italiano in grado di partecipare effettivamente al

completamento dell'unificazione europea e di essere, successivamente, un polo efficiente della federazione europea, occorre un rinnovamento del suo sistema democratico, il cui pilastro fondamentale deve essere il federalismo interno. Il superamento delle strutture accentratrici dello stato italiano permetterà in effetti — con l'attuazione del principio della responsabilità fiscale e di una ben maggiore trasparenza del processo decisionale — una selezione assai più rigorosa della classe politica sia a livello locale che nazionale, una più responsabile ed efficace partecipazione dei cittadini al processo democratico e, quindi, una decisiva limitazione della partitocrazia.

La riforma in senso federale dello stato deve essere accompagnata da una riforma elettorale che, oltre a eliminare la tendenza all'eccessiva frammentazione del sistema dei partiti, garantisca la formazione di maggioranze stabili e dia ai cittadini la possibilità di scegliere fra schieramenti alternativi, che si costituiscano prima delle elezioni e sulla base di programmi precisi sui quali i vincitori potranno essere giudicati effettivamente alla fine della legislatura. Rispetto a queste esigenze, occorre osservare, la riforma elettorale approvata agli inizi di Agosto 1993 va nella giusta direzione, ma è ancora insufficiente, mentre invece deve essere giudicato molto più positivamente il nuovo sistema elettorale per i comuni.

Perché la riforma elettorale sia efficace nel suo intento di garantire la governabilità (e non solo la rappresentatività), essa deve, d'altro canto, essere accompagnata da una riforma della istituzione governativa che ne rafforzi in modo decisivo l'autonomia dai partiti e la capacità di azione. La creazione di esecutivi democratici e nello stesso tempo stabili e autorevoli a tutti i livelli, va qui osservato, è strettamente interdipendente con la riforma in senso federale dello stato per due ulteriori ragioni, oltre a quanto detto prima. In primo luogo il sistema federale è un equilibrio politico-istituzionale molto delicato che deve contrastare i rischi alternativi di una degenerazione in direzione dell'accentramento o di una rottura dell'unità statale. Perciò mentre un esecutivo democratico, stabile e autorevole a livello nazionale è una delle condizioni indispensabili per contrastare efficacemente le tendenze al frazionismo, l'esistenza di esecutivi con le stesse caratteristiche ai livelli infranazionali è una delle condizioni indispensabili per contrastare efficacemente le tendenze centralistiche. In secondo luogo i pericoli di degenerazione autoritaria propri di un esecutivo centrale «forte» possono essere efficacemente controbilanciati, oltre che dall'affermarsi del meccanismo dell'alternanza, dal trasferimento, connesso con il federalismo interno, di importanti poteri ai livelli infranazionali, a cui si accompagnerebbe il trasferimento, tramite il federalismo sopranazionale, della sovranità militare, di quella monetaria e di importanti parti di quella economica dallo stato nazionale alla federazione europea.

Se è chiara dunque la necessità di uno stretto parallelismo fra politica di unificazione federale europea e politica di risanamento

economico-finanziario e politico-istituzionale dell'Italia, occorre tuttavia sottolineare ancora una volta la priorità strategica che deve avere in questo approccio l'integrazione europea. Questa priorità emerge ancora più chiaramente se, oltre a quanto detto in precedenza, si tiene presente che l'integrazione europea costituisce il fattore determinante anche rispetto al superamento dei fattori nazionali specifici della crisi italiana. In questo contesto ci sembrano particolarmente rilevanti quattro considerazioni:

— Il processo di unificazione europea finora realizzatosi, pur con le sue contraddizioni e insufficienze legate al mancato parallelismo tra unificazione economica e unificazione politico-democratica, è la base del grandioso sviluppo che la società italiana ha conosciuto in questo dopoguerra e che ha fatto venir meno le basi oggettive del centralismo e della democrazia bloccata. Senza il grande sviluppo economico reso possibile dall'integrazione europea non si sarebbe potuta realizzare l'evoluzione di tutta la sinistra dall'opposizione di regime al riformismo e, quindi, la premessa indispensabile per introdurre il sistema dell'alternanza democratica e non si sarebbe potuta realizzare la forte attenuazione del divario Nord-Sud che rende ora possibile l'affermarsi del federalismo interno.

— Gli impegni al risanamento economico-finanziario assunti con la partecipazione dapprima all'attuazione del mercato unico e quindi al progetto di Unione economica e monetaria, che è stato infine formalizzato con il Trattato di Maastricht, hanno contribuito in modo determinante a mettere in crisi il sistema di potere fondato sul centralismo e sulla democrazia bloccata e ad eliminare, quindi, l'ostacolo politico al superamento dei limiti storici del sistema democratico italiano. Nel momento in cui si è dovuto scegliere una strada, imposta dallo sviluppo dell'integrazione europea, che implicava la progressiva rinuncia a gestire il consenso con pratiche che facevano largo spazio al corporativismo più sfrenato, alla corruzione sistematica, alla collusione con la delinquenza organizzata, all'assistenzialismo di massa (i fattori fondamentali che hanno portato al dissesto economico-finanziario senza il cui risanamento si esce dall'Europa), i partiti che hanno governato l'Italia in questo dopoguerra hanno incominciato a perdere la loro presa sul paese in seguito all'emergere di soggetti politici nuovi quali la Lega Nord e il movimento referendario. In questo contesto ha potuto svilupparsi l'iniziativa della magistratura che sta colpendo in modo sistematico la corruzione e la collusione fra politica e delinquenza organizzata, ed è diventato politicamente possibile un rinnovamento profondo delle regole del sistema democratico italiano e della sua classe politica. Per questo alla classe politica che ha governato l'Italia in questo dopoguerra si deve, assieme alle severissime critiche, riconoscere un grandissimo merito: l'aver compiuto la scelta europea che ha reso ora non solo necessario ma effettivamente perseguibile tale rinnovamento.

— Se la prospettiva dell'Unione economica e monetaria ha da una parte messo in crisi

il sistema di potere che dominava l'Italia, essa è dall'altra parte il solo ancoraggio ideale in nome del quale il governo può chiedere sacrifici ai cittadini per avviare a soluzione tutti i principali problemi del paese e, quindi, per consentire all'Italia di partecipare a pieno titolo al processo di unificazione europea. E in questo campo si sono già potuti ottenere dei risultati per ora parziali ma di grandissima importanza perché vanno nella direzione giusta. Si pensi all'abolizione della scala mobile e all'avvio del superamento dei parassitismi nel sistema previdenziale e sanitario, nel sistema industriale, nel sistema fiscale e nella pubblica amministrazione.

— La completa attuazione dell'Unione economica e monetaria non solo garantirà lo sviluppo economico duraturo che permetterà di superare i residui problemi dell'arretratezza italiana, e le relative implicazioni negative sul sistema democratico, ma significherà anche l'istituzionalizzazione dei principi della stabilità monetaria e della rigorosa limitazione dei deficit pubblici. Ciò limiterà drasticamente la possibilità da parte delle classi politiche di gestire il consenso con il ricorso all'inflazione e al debito pubblico (facendo pagare i costi delle cattive scelte alle generazioni future prive di rappresentanza democratica) e rafforzerà in modo decisivo le prospettive della politica come perseguimento del bene comune. Sarà un vantaggio enorme per l'Europa nel suo complesso, ma particolarmente evidente per i paesi relativamente più arretrati e perciò con classi politiche meno serie.

2. A. Perché va rifiutato un regionalismo separatista.

Se la trasformazione in senso federale dell'Italia (e più in generale il rinnovamento del suo sistema democratico) deve inquadrarsi, per manifestare i suoi effetti positivi, nella trasformazione in senso federale della Comunità Europea, occorre d'altra parte che si tratti di un vero federalismo, in grado cioè di mantenere l'unità dello stato italiano su basi più efficienti e democratiche. Mentre è invece inaccettabile un sistema di autonomie regionali che implichi la rottura dell'unità italiana. La nostra difesa dell'unità statale italiana nulla ha a che fare non solo, ovviamente, con l'ideologia nazionalista che considera intangibile la sovranità nazionale assoluta, ma anche con le convinzioni di coloro che, pur considerandosi antinazionalisti, tendono a privilegiare l'identità nazionale rispetto ad ogni altra identità territoriale. In base a quanto detto in precedenza dovrebbe in effetti essere chiaro che, in un mondo sempre più interdipendente, l'identità italiana (tedesca, francese, etc.) non può più essere privilegiata rispetto alle identità territoriali di ambito più vasto (continentale e tendenzialmente mondiale) o più ristretto (regionale e locale) e che ciascuna di queste identità deve potersi esprimere in modo autonomo ma non esclusivo nel quadro del federalismo a tutti i livelli. In realtà la nostra convinzione che occorre

(segue a pag. 16)

Sotto la protezione di San Gaspere del Bufalo...

di Pier Virgilio Dastoli*

C'è una scadenza elettorale, determinata con criteri che lasciano ben poco spazio all'arbitrio dei governi e delle forze politiche, che potrebbe influenzare il corso della vita politica italiana nel 1994.

Convocate con decisione unanime dei ministri degli esteri della Comunità europea, si svolgeranno infatti (come annunciato da «Comuni d'Europa» 3-1993) in un periodo di tempo fra il 9 ed il 12 giugno 1994 le quarte elezioni a suffragio universale e diretto del Parlamento europeo. C'è chi pensa, qua e là nelle segreterie di alcuni partiti italiani, di tentare il colpo dell'abbinamento (elezioni nazionali/elezioni europee), che non riuscì nel giugno 1979, quando il Consiglio di Stato bocciò la proposta di far svolgere insieme — il 10 giugno — le prime elezioni europee e le elezioni anticipate per la Camera ed il Senato.

Sospinte in avanti dal sistema proporzionale puro e dalle preferenze plurime — tuttora in vigore per le elezioni dei rappresentanti dell'Italia al Parlamento europeo — e votate alla protezione di San Gaspere del Bufalo (il frate santo, ribelle agli ordini dell'imperatore, festeggiato il 12 giugno), alcune forze politiche possono sperare in un effetto di trascinarsi europeo nelle elezioni nazionali, altrimenti «sconvolte» dal nuovo sistema maggioritario (per due terzi).

Come nel 1979, la campagna elettorale europea sarebbe ancora una volta fagocitata da quella nazionale, con un vuoto di informazione europea ben più grande di quel che normalmente si crea in occasione del rinnovo del Parlamento europeo.

In alternativa, dal «Colle» si fa sapere che la data migliore per le elezioni nazionali potrebbe essere quella del 17 aprile, alla scadenza simbolica di un anno dopo il referendum del 18 aprile 1993: cosicché le elezioni europee assumerebbero — otto settimane dopo — il sapore di una «prova d'appello» rispetto al risultato del 17 aprile e sarebbero inevitabilmente considerate un elemento importante nella determinazione dei rapporti di forza per la costituzione del primo governo... della seconda Repubblica.

Impegnate a soppesare questa o quell'ipotesi in termini di equilibrio di poteri nazionali, le forze politiche italiane sembrano avere ben poco tempo da dedicare alle questioni europee. Al di là delle nostre frontiere, pressoché ignorate dalla stampa italiana, sono invece già iniziate le grandi manovre in vista delle scadenze europee del 1994.

Il tema di Maastricht — lo hanno messo in luce i due referendum danesi, il referendum

francese, la lunga e difficile procedura parlamentare britannica e la «querelle» costituzionale in Germania — ha provocato piccoli e grandi terremoti fra le forze politiche in quasi tutti i paesi europei. Le vicende europee degli ultimi due anni hanno contribuito a movimentare ulteriormente la vita politica dei nostri partners. Cosicché la preparazione delle elezioni europee appare in molti casi come una verifica importante della coesione interna di parecchi partiti, della solidità di alcune maggioranze e, in definitiva, degli orientamenti che dovranno ben presto essere definiti per il dopo Maastricht (cioè: la revisione del trattato di Maastricht, che dovrà concludersi nel 1996).

In Portogallo, la sinistra comunista ha subito — «a destra» su posizioni pro-Maastricht — la scissione del movimento riformista del deputato europeo Barros Moura, mentre la destra cattolica del CDS si è praticamente dissolta dopo aver votato contro il trattato di Maastricht, spianando così la strada al matrimonio fra i socialdemocratici del premier Cavaco Silva (ora alleati dei liberali europei) ed i democratici-popolari europei.

In Spagna, ancora la sinistra comunista ha subito gli effetti del trattato di Maastricht, con contrasti fra l'ala oltranzista del leader Anguita e l'ala moderata di Nicolas Sartorius: l'autoesclusione di Sartorius dalle elezioni del 6 giugno scorso per il Congresso lascia prevedere un duro scontro fra le due ali per la preparazione delle liste per il Parlamento europeo. In vista di queste elezioni, i comunisti spagnoli — abbandonati dai compagni italiani, entrati in gennaio nel gruppo dei socialisti europei — stanno negoziando il loro ingresso nel gruppo dei verdi, diviso già oggi fra anti-Maastricht e pro-Maastricht. Al centro e a destra — dopo il «tradimento» consumato dai regionalisti catalani e baschi, alleati in Europa dei democratici-popolari ed in Spagna del governo socialista di Felipe Gonzalez — le elezioni europee potrebbero rafforzare il campo degli altri partiti regionalisti, i cui deputati potrebbero ingrossare le fila di un nuovo gruppo dalla prevedibile, nutrita delegazione dei leghisti italiani.

La Francia del dopo-Maastricht e della marea liberal-gollista delle elezioni di marzo appare, ben più degli altri paesi della CEE, già percorsa dai fremiti pre-elettorali europei. A sinistra, il fronte anti-Maastricht è frantumato fra comunisti, ora «orfani» di Marchais, movimento dei comunisti critici di «Rifondazione», movimento «dei cittadini» guidato dall'ex-socialista Chevènement e altri gruppuscoli marxisti-leninisti, che non hanno mai rinunciato alla loro simbolica e patetica presenza a tutte le scadenze elettorali. Da sinistra andando verso il centro, si incontra la ga-

lassia verde divisa fra il riformista Lalonde, pro-Maastricht, ed il fondamentalista Waechter, anti-Maastricht; il neo-movimento «per i diritti umani» di Bernard Kouchner (già ministro socialista di Mitterand) e, naturalmente, il partito socialista scosso dall'abortito «big-bang» di Michel Rocard. Dal centro andando verso destra, i liberal-democratici cercano con difficoltà la via dell'unità, sospinti come sono verso la grande famiglia democristiana da VGE (Valéry Giscard d'Estaing) e dal CDS di Barre e verso la famiglia liberale dai radicali e dai giovani dell'UDF; i gollisti rischiano di spaccarsi fra i realisti pro-Maastricht di Jacqué, Balladur e Chirac — sempre più attratti dalle sollecitazioni del cancelliere tedesco Kohl, favorevole al loro ingresso nel gruppo democratico-popolare al Parlamento europeo — ed i populistici anti-Maastricht di Seguin e Pasqua.

Nel Regno Unito, la battaglia per la ratifica di Maastricht ha lasciato sul terreno molte macerie, soprattutto fra le fila conservatrici. Una tenace minoranza thatcheriana continua a minare la stabilità del governo Major e la stessa Thatcher ha preannunciato una «purga» anti-europea nella presentazione dei candidati per le elezioni europee del 1994. I laburisti, sospinti verso l'alto — loro malgrado e malgrado l'inesistente carisma del «signor Smith», nuovo leader succeduto a Kinnock — dal crollo del partito conservatore, sono divisi anch'essi fra pro-europei e anti-europei (due schieramenti ben organizzati nella delegazione laburista al Parlamento europeo), ma la vittoria dei «pacifisti» sul realismo di John Smith la dice lunga sulla persistente egemonia dei nazionalisti all'interno del partito. Di fronte al ripiegamento dei due maggiori partiti... al di là della Manica, il mondo dell'economia e della finanza più aperto all'Europa potrebbe finalmente scommettere sull'avanzata dei liberal-federalisti, finora assenti dal Parlamento europeo, che potrebbero conquistare un pugno di seggi nel sud del Regno Unito, nonostante gli effetti del sistema uninominale.

In Irlanda, il referendum su Maastricht ha inizialmente indebolito il fronte anti-europeo, guidato dalla sinistra radicale. L'aggravarsi dei problemi economici e sociali nei due anni trascorsi dalla firma del trattato potrebbe ridare voce a questo fronte, mentre l'indebolimento della coalizione di centro-sinistra (il Fianna Fáil del primo primisto ed il partito laburista del ministro degli esteri) potrebbe avvantaggiare i democratici-popolari del Fine Gael.

Nei paesi del Benelux, tradizionalmente europeisti come l'Italia, il dibattito su Maastricht non ha provocato grandi sconvolgimenti nel panorama politico, fatta eccezione

*Vicepresidente del Movimento federalista europeo e membro della Direzione nazionale dell'AICCRE.

per la moderata opposizione dei verdi, in Olanda ed in Belgio. In quest'ultimo caso, i problemi economici e linguistici continuano a rafforzare la posizione dei partiti regionalisti e, fra questi, i «nazionalisti» fiamminghi i cui deputati europei ingrosseranno le fila dei «leghisti» nel prossimo parlamento europeo. Al centro, invece, la lunga permanenza al potere e le polemiche sulla divisione del paese hanno fortemente indebolito socialisti e democratici-popolari, avvantaggiando i liberali (ed in particolare i liberali fiamminghi), che potrebbero conquistare il governo nelle elezioni nazionali del 1995. I liberali inoltre hanno posizioni europeiste più marcate di quelle dei democratici-popolari e, ancor di più, di quelle socialiste.

In Olanda, la questione più importante legata alla scadenza europea è legata alla candidatura del primo ministro Lubbers alla successione di Delors, nonostante le smentite del diretto interessato.

In Germania, il fronte anti-Maastricht — guidato da una parte dei verdi, dall'estrema destra, dal PDS (l'ex partito comunista dell'Est) e da un movimento eterogeneo creato dall'ex capo di gabinetto del vicepresidente della Commissione europea Bangemann — appare indebolito dopo la sentenza della Corte Costituzionale di Karlsruhe. L'impopolarità crescente di CDU e SPD — confermata anche dalle ultime elezioni regionali — rafforzerà comunque il campo delle opposizioni, sia di estrema destra (i «Republikaner»), sia di sinistra (i verdi).

In Danimarca, il movimento anti-Cee è uscito più forte dai due referendum su Maastricht, nonostante la sconfitta di misura nel secondo referendum: l'impotenza dell'Europa di fronte a fenomeni come la disoccupazione all'interno della Comunità e la rinascita dei nazionalismi all'Est non potranno non avere conseguenze negative sulla popolarità del primo ministro socialdemocratico, aumentando dunque la corrosione di voti a sinistra.

In Grecia, infine, le elezioni del 10 ottobre hanno rovesciato l'equilibrio di forze fra la destra di Mitsotakis (che ha perso il potere) e la sinistra di Papandreu (che ha riconquistato il potere con una campagna elettorale marcatamente nazionalista). La vittoria di Papandreu è stata inoltre facilitata dalla scissione della destra, provocata dal nazionalista Samaras, mentre all'estrema sinistra la battaglia è stata provvisoriamente vinta dai comunisti «dell'esterno» (fino al 1989 erano chiamati: prosovietici) a danno dei comunisti «dell'interno» (gli ex-eurocomunisti). Tutto ciò lascia malauguratamente supporre non solo un semestre comunitario... di attesa (il nuovo governo greco presiederà il Consiglio dei Ministri della CEE dal 1 al 30 gennaio 1994), ma una campagna elettorale europea caratterizzata da una rincorsa nazionalista.

Il panorama politico europeo che emerge dalle situazioni nei singoli paesi della Comunità mette in luce alcuni elementi destinati ad incidere sulla nuova fase dell'integrazione comunitaria che dovrebbe concludersi — al più

tardi nel 1996 — con il contemporaneo allargamento dell'Unione europea e la revisione del trattato di Maastricht.

1. La scomparsa dell'egemonia bipolare socialista-democristiana

Nell'attuale Parlamento europeo, il gruppo socialista (198 deputati) ed il gruppo democratico-popolare (166 deputati) rappresentano il 70% dell'Assemblea. Poiché l'Atto unico europeo ed il trattato di Maastricht hanno stabilito che, contrariamente a quel che avviene in tutti i parlamenti nazionali, tutti gli atti «legislativi» debbano essere adottati dal Parlamento europeo alla maggioranza assoluta dei membri (263), socialisti e democratici-popolari sono «costretti» a votare sempre in modo convergente. Ciò ha provocato una gestione bipolare del Parlamento, che ha annullato progressivamente ogni possibilità di dinamismo politico all'interno dell'Assemblea. Le elezioni europee del 1994 potrebbero segnare la fine del bipolarismo, se molti importanti partiti socialisti (in Francia, Belgio, Germania, Italia...) e democratici-popolari (nel Regno Unito, in Italia, in Grecia, in Belgio, in Germania...) confermeranno il trend negativo delle elezioni nazionali e/o regionali. La fine del bipolarismo europeo segnerà innanzitutto l'affermazione dei regionalisti (italiani, spagnoli, belgi), il rafforzamento del gruppo liberale, il consolidamento dell'estrema destra e, molto probabilmente, l'aumento dei verdi. Un Parlamento dunque più frammentato ed inizialmente meno «governabile».

2. Le divisioni in seno all'Assemblea

Alle tradizionali distinzioni fra sinistra e destra, il nuovo panorama politico che emergerà dalle prossime elezioni europee, le conseguenze delle polemiche che hanno contrassegnato i dibattiti di ratifica del trattato di Maastricht e la preparazione del dopo-Maastricht marcheranno una più profonda divisione nell'Assemblea fra pro-europei ed anti-europei. Gli uni e gli altri arriveranno al Parlamento europeo più determinati, pronti a giocare un ruolo nella definizione delle riforme del trattato, che dovranno essere approvate dai governi entro il 1996.

E le forze politiche italiane? È difficile prevedere oggi quali scenderanno in campo per le elezioni europee del giugno 1994: accanto ai partiti tradizionali, è certo in primo luogo che elezioni organizzate sulla base di un sistema proporzionale puro solleciteranno tutte le nuove realtà politiche create dopo il 5 aprile 1992 a «mettere alla prova» la loro forza nel paese, se nel frattempo le elezioni nazionali non avranno provocato aggregazioni ed alleanze nuove e quindi una (relativa) semplificazione del panorama politico italiano.

Quel che è certo, in secondo luogo, è che tutte le forze politiche dovranno prepararsi a due scelte di fondo; quale modello di Unione

europea (federale o confederale — tendenzialmente ampliata a tutti i paesi d'Europa o ristretta ad un nucleo «duro» di paesi — una grande area di libero scambio od una Comunità fortemente integrata sul piano politico, economico e monetario) e quale «famiglia» politica europea. Se, in questo secondo caso, la scelta è facile per democratici-popolari, socialisti, liberali e verdi, l'appartenenza ad un gruppo politico nel Parlamento europeo rappresenterà per altri (la Rete, Alleanza Democratica, i Popolari di Segni...) una scelta di campo, destinata ad avere ripercussioni a livello nazionale. Il principio della trasparenza, giustamente invocato per le elezioni nazionali, dovrebbe spingere tutte le forze politiche italiane a dichiarare preventivamente le alleanze alle quali esse intendono concorrere nel prossimo Parlamento europeo.

Restano in sospeso tre questioni, a livello non solo italiano, ma europeo, sulle quali vogliamo attirare l'attenzione dei lettori di Comuni d'Europa. Le vogliamo qui citare in ordine crescente di importanza.

La prima concerne il numero dei deputati che saranno eletti nel prossimo Parlamento europeo. Il Consiglio europeo di Edimburgo, per tener conto dell'unificazione tedesca ed accogliendo una proposta del Parlamento europeo, ha deciso di aumentare i deputati tedeschi da 81 a 99 e di adeguare contemporaneamente la rappresentanza degli altri paesi: Belgio (25), Danimarca (16), Grecia (25), Spagna (64), Francia (87), Irlanda (15), Italia (87), Lussemburgo (6), Paesi Bassi (31), Portogallo (25), Regno Unito (87). Fino ad ora, solo la Germania e l'Irlanda hanno ratificato la decisione di Edimburgo, mentre la Danimarca ha dichiarato che la ratifica è avvenuta contestualmente all'approvazione definitiva del trattato di Maastricht. Mancano all'appello nove stati membri, fra i quali l'Italia, ed in alcuni casi i governi nazionali non hanno ancora depositato di fronte ai rispettivi parlamenti nazionali le leggi per l'autorizzazione alla ratifica.

La seconda concerne la procedura elettorale, che dovrebbe essere uniforme in tutti i paesi membri. Nonostante il fatto che il Parlamento europeo abbia esercitato il suo diritto-dovere di iniziativa nella sua prima legislatura (rapporto Seitlinger) e nell'attuale, terza legislatura (rapporto De Gucht), né il Comitato dei rappresentanti permanenti (Co. Re.Per.), né i governi nazionali hanno mostrato di voler prendere in considerazione la proposta del Parlamento europeo e proporre agli Stati membri l'adozione degli elementi essenziali di una procedura uniforme in tempo utile per le elezioni europee del giugno 1994.

La terza concerne il ruolo politico che i governi e le forze politiche nazionali intendevano riconoscere al Parlamento europeo nella sua quarta legislatura, che coincide con una fase sostanzialmente «costituente» dell'Unione europea. In previsione di tale fase, il Parlamento europeo ha prima elaborato il rapporto Hänsch (v. «Comuni d'Europa» 1-

(segue a pag. 12)

Al centro la politica territoriale

di G.M.

La riunione plenaria del Consiglio Consultivo degli Enti regionali e locali della Comunità, tenutasi a Bruxelles il 29 giugno, si è svolta in un momento particolarmente importante dei rapporti tra le autorità regionali e locali e la Comunità europea.

Infatti a quella data si trovava ormai in dirittura di arrivo la riforma dei Fondi strutturali (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo, Sezione orientamento del fondo agricolo): era in corso l'elaborazione di un «Libro verde sulle iniziative comunitarie» e gli Stati membri, sia pure con maggiore o minore speditezza, avevano posto all'ordine del giorno dei rispettivi governi la formazione delle delegazioni nazionali da sottoporre al Consiglio della Comunità per l'avvio - non appena ultimate le ratifiche del Trattato di Maastricht - del Comitato delle Regioni e degli Enti locali previsto nel suo articolo 198 A. Conseguentemente il resoconto di detta riunione si intreccia necessariamente (e si dilata) ai problemi e alle prospettive che ciascuno di tali argomenti pone all'attenzione delle autonomie territoriali europee.

Il Consiglio Consultivo che, ricordiamo, è stato creato il 18 giugno 1988 con decisione della Commissione della Comunità europea e che pur rappresentando quindi una realtà ufficialmente riconosciuta, non opera in modo così pregnante e globale come lo farà invece il Comitato previsto nel Trattato di Maastricht, ha dedicato l'inizio della riunione alla preparazione, appunto, della messa in opera del Comitato delle Regioni e degli Enti locali. I lettori di «Comuni d'Europa» conoscono già la valutazione che il CCRE ha dato di questa iniziativa: esso l'ha salutata come una novità assai positiva che inserisce finalmente, mediante l'autorevolezza propria di un vero e proprio Trattato, gli Enti locali e regionali nel processo decisionale della Comunità europea.

Tuttavia alcune norme che reggono detto Comitato e alcune preannunciate decisioni prese in sede governativa da alcuni Paesi membri, hanno attenuato questo iniziale entusiasmo e impongono anche al CCRE un atteggiamento di forte impegno e di costante attenzione. Infatti - e di ciò si è fatto accenno nella riunione in questione - vi è ancora qualche resistenza da parte di taluni governi a conferire la qualifica di componente del Comitato solo a persone investite di un mandato elettorale locale o regionale, condizione questa irrinunciabile affinché il Comitato non assuma semplicemente il ruolo di un organo tecnico, anche se di buon livello, ma quello di un organismo *politico* che assiste (ma anche critica, all'occorrenza) le scelte e le iniziative della Comunità europea.

Inoltre, i rapporti fra il livello regionale e il livello locale di governo territoriale non so-

no ancora sufficientemente chiari in alcuni paesi, con conseguenti relazioni, talvolta conflittuali, circa la composizione delle diverse delegazioni nazionali nel Comitato: prevalenza o persino presenza esclusiva degli Enti regionali oppure rappresentanza equilibrata delle diverse categorie di enti come sostiene il CCRE? Infatti tutto il «sistema» delle autonomie territoriali (Comuni, Regioni ed Enti intermedi) deve poter concorrere ad esprimere esigenze e proposte in tutti i problemi che riguardano il territorio, la sua organizzazione e il suo sviluppo.

Un'eco di queste divergenze si è avuta nel Consiglio Consultivo a proposito della redazione di una proposta di regolamento per il futuro Comitato delle Regioni e degli Enti territoriali: il testo era stato predisposto dal CCRE e dall'ARE registrando una ampia e soddisfacente convergenza di punti di vista, ma anche qualche divergenza in alcuni aspetti sui quali le due rappresentanze continueranno a lavorare.

Si è anche affrontato il problema decisivo della dotazione finanziaria di cui potrà disporre il futuro Comitato per il 1994. Purtroppo le richieste motivate che erano state formulate dal Comitato Economico e Sociale (nell'ambito del quale, ma con piena autonomia, opererà il Comitato degli enti territoriali) sono state per il momento fortemente ridimensionate dal Consiglio della Comunità in misura del tutto insufficiente ad affrontare le rilevanti spese di impianto del nuovo organismo: questo atteggiamento del Consiglio della Comunità ha sollevato le dure proteste del Consiglio Consultivo che svolgerà ogni opportuna iniziativa per ripristinare un finanziamento adeguato.

Successivamente è stata affrontata la presentazione, illustrata dal Direttore generale della politica regionale della Commissione, Landaburu, delle grandi linee ispiratrici del «Libro verde» relativo alle iniziative comunitarie. Cioè alle azioni che rivestono un interesse particolare per la Comunità e non coperta dai piani di sviluppo degli Stati membri. Esse possono estendersi al di là delle frontiere nazionali e non si limitano a sostenere le politiche nazionali, ma si ispirano alle priorità proprie della Comunità come tale.

Il «Libro Verde», dopo aver passato in rassegna le iniziative comunitarie realizzate durante il periodo 1989-1993 con esito positivo, affronta i problemi che si prospettano per il periodo 1993-99: proprio al fine di aprire un largo dibattito (anche con le autorità locali e regionali) sulle priorità che dovranno essere assicurate dalle iniziative comunitarie, la Commissione ha predisposto detto documento che è stato appunto presentato al Consiglio Consultivo dal Direttore Generale Landaburu.

Il periodo 1994-99 è infatti caratterizzato da una situazione ben diversa da quella del 1989: è in corso l'attuazione del mercato unico, l'economia conosce una forte recessione, la disoccupazione cresce, le finanze pubbliche attraversano una crisi che riduce soprattutto gli investimenti pubblici: anche regioni considerate forti e settori industriali di punta sono sempre più vulnerabili. Lo stesso panorama politico dell'Europa è mutato radicalmente proprio a partire dagli sconvolgimenti del 1989.

Alla data di preparazione del «Libro Verde» non erano ancora avvenuti i fatti ben noti che hanno messo in crisi lo SME e che possono incidere sulle stesse prospettive del Trattato di Maastricht. Al tempo stesso l'esperienza ha rivelato che spesso i programmi operativi sono stati troppo numerosi rispetto alle possibilità finanziarie globali, hanno avuto una flessibilità territoriale insufficiente, non si è operata una soddisfacente distinzione tra i programmi di interesse comunitario e quelli nazionali, non vi è stato l'inserimento di questi programmi comunitari nella programmazione nazionale, acuendo il problema del co-finanziamento nazionale.

Si rende quindi necessario - ha detto Landaburu - l'intervento comunitario in cinque grandi temi, aventi carattere prioritario, che si possono riassumere nel modo seguente:

- 1) l'intensificazione e il consolidamento della cooperazione frontiera (transnazionale e interregionale) estesa a tutte le zone di confine, indipendentemente dal particolare obiettivo, (numero 1 o 2 o 5b) che a detti programmi sono riconducibili;
- 2) sviluppo rurale;
- 3) regioni ultraperiferiche (cioè più lontane);
- 4) azione di sostegno dell'occupazione e della formazione umana;
- 5) gestione dell'evoluzione industriale.

E' naturale quindi che sulla introduzione di Landaburu si sia sviluppato un ampio dibattito nel quale si sono intrecciate specifiche esperienze delle varie aree territoriali e i problemi che caratterizzano le regioni di frontiera interna ed esterna della Comunità. E' stato chiesto che la cooperazione interregionale venga intensificata nonostante essa non incontri spesso l'appoggio entusiasta dei governi nazionali, certamente ancora legati prevalentemente ad una dimensione nazionale dei problemi.

I lavori hanno poi affrontato la revisione dei regolamenti che disciplinano il funzionamento dei Fondi strutturali e dello strumento finanziario di orientamento della pesca. Il Consiglio Consultivo si è infatti riunito alla vigilia di importanti decisioni del Consiglio della Comunità in questo campo destinato a

incidere notevolmente sulla possibilità e sulla capacità degli Enti locali e regionali di accedere a finanziamenti europei che possano sostenere le loro esigenze di sviluppo. Le proposte della Commissione si scrivono in un'ottica di continuità e di coerenza in rapporto al precedente periodo (1988-1992) e quindi vengono confermati i principi di concentrazione, di programmazione, di partenariato e di addizionalità. Ma la Commissione ha proposto una migliore semplificazione delle procedure e una maggiore trasparenza, nonché nuove misure di flessibilità che possano consentire di prendere in maggiore considerazione le zone in declino economico. In particolare il Fondo sociale subirà rilevanti cambiamenti, con relazioni più strette con il mercato del lavoro e con i soggetti economici e sociali, con allargamento ai problemi dell'esclusione sociale e della parità uomo donna; viene anche ridefinito l'obiettivo n. 3 e si prevede un nuovo obiettivo n. 4 con riferimento alle mutazioni industriali. Meno sensibili sono i mutamenti nella disciplina del FESR: viene, ad esempio, ridefinito l'obiettivo numero 3, con riferimento alla disoccupazione di lunga durata e c'è una estensione ai settori della sanità e dell'educazione.

Per quanto riguarda il FEOGA-orientamento, verrà modificato l'obiettivo numero 5 A, con riguardo ad una migliore produttività, alle esigenze specifiche dei giovani agricoltori, all'appoggio all'indennizzazione dell'agricoltura di montagna, alla commercializzazione e trasformazione dei prodotti agricoli.

Nel periodo intercorso tra la riunione del Consiglio Consultivo di cui qui ci occupiamo e la stampa della presente nota su «Comuni d'Europa», il Consiglio dei Ministri della Comunità ha definito, sentito il Parlamento Europeo, la riforma dei Fondi strutturali mediante sei regolamenti (regolamento quadro, di coordinamento, FESR, FSE, FEOGA-orientamento, per la pesca).

Non potendo, per ragioni di spazio, entrare nei dettagli che, per di più, allargherebbero oltre misura il resoconto della riunione del Consiglio Consultivo, ci limiteremo a precisare che le risorse complessive messe a disposizione dei vari Fondi nel periodo 1994-99 dovrebbero ammontare a circa 141 miliardi di Ecu (circa 254 mila milioni di lire al cambio di fine luglio) da ripartire nel modo seguente. 96 miliardi circa destinati all'obiettivo n. 1 (area di ritardo di sviluppo). Per queste regioni il massimale di aiuti pubblici consentito passa dal 75% all'80% del costo dei singoli progetti, però limitatamente ai paesi beneficiari del fondo di coesione, di cui la metà è coperta dalla Comunità e il resto — co-finanziamento nazionale — a carico dei bilanci degli Stati membri, compresi quelli regionali e locali.

61 miliardi dei predetti 96 sono destinati ai quattro paesi della cosiddetta «coesione» (Spagna, Portogallo, Finlandia e Grecia) ai quali va, in aggiunta, il «Fondo di coesione» deciso al Vertice di Edimburgo lo scorso dicembre, cioè 15,15 miliardi di Ecu per il pe-

riodo da 1993 al 1999 mentre i Fondi strutturali coprono il periodo di sei anni (1994-1999).

La ripartizione dettagliata nei Fondi strutturali CE a ciascun paese sarà definita successivamente dalla Commissione di Bruxelles, nel corso dell'autunno. La decisione di fine luglio si limita infatti a stabilire l'ammontare complessivo delle risorse, la lista delle regioni dell'obiettivo n. 1, i criteri per la definizione delle aree dell'obiettivo n. 2 e di quelle dell'obiettivo 5b (sviluppo rurale) e i metodi da seguire per la ripartizione dei contributi.

All'Italia, secondo le affermazioni informali del Presidente della Commissione Delors, dovrebbero andare circa 17 miliardi di Ecu (oltre 30 mila miliardi di lire) per le regioni in ritardo di sviluppo (obiettivo n. 1) e altri 2 miliardi di lire per le aree del centro-nord interessate da grave declino industriale.

Il Ministro italiano del bilancio, Spaventa, avrebbe voluto ottenere precisi impegni formali quanto all'ammontare delle risorse riconosciute al nostro paese, e non ha celato il suo timore che i 30 mila miliardi circa di cui sopra e di cui si è parlato a Bruxelles, si ridimensionino a circa 28 mila miliardi.

C'è quindi un problema politico nei rapporti tra Italia, CE e altri paesi beneficiari dei Fondi strutturali: a tale proposito non va ignorata l'incidenza negativa del fatto, ben nota, che se il nostro paese (a livello nazionale e regionale) non riesce a utilizzare interamente e tempestivamente i finanziamenti comunitari, gli altri paesi membri e la stessa Commissione comunitaria avranno buon gioco nell'appropriare della nostra conseguente debolezza in fase di negoziazione.

Su questo terreno sono state avanzate proposte da varie parti. La stessa Confindustria ha preso posizione ai primi di luglio auspicando che una autorità unica sia creata dallo Stato italiano per negoziare, elaborare, controllare e attuare i progetti e i programmi di sviluppo regionali. È certamente vero che molta responsabilità per questo stato di cose è attribuibile, oltre che al deficit dei bilanci per il co-finanziamento, alla debolezza e all'incapacità di spesa delle amministrazioni nazionali e regionali, ma bisogna fare attenzione che attraverso questo auspicabile risultato di maggiore speditezza ed efficacia non si contrabbandi un nuovo tentativo di centralizzazione, la cui efficienza, del resto, è tutta da dimostrare.

Ritornando alla riunione del Consiglio Consultivo, ai vari interventi sulla sua dichiarazione il Direttore generale Landaburu ha precisato che l'ampliamento a sanità ed educazione va inteso nel senso di prendere in considerazione tutte quelle condizioni minime che consentono lo sviluppo economico, e ha assicurato anche (impegno importante per il CCRE e l'AICCRE) che, nel nuovo regime dei Fondi, l'applicabilità dell'articolo 10 del FESR (scambi di esperienze) continuerà ad essere applicato anche sulla base dei numerosi progetti che in tale campo sono stati presentati in passato dagli enti territoriali.

A proposito della politica di investimenti,

specie a favore delle infrastrutture, che coinvolge largamente gli enti territoriali anche in considerazione della drammatica dimensione della disoccupazione, è stato introdotto nel dibattito da parte del Segretario generale dell'AICCRE, Martini, il problema dell'accesso degli enti regionali e locali al mercato europeo dei capitali nella Comunità. A questo tema il CCRE, sotto la spinta dell'AICCRE, sta dedicando una attenta riflessione, politica e tecnica insieme, al fine di valutare le reali possibilità offerte dalla libera circolazione dei capitali, non solo agli enti territoriali finanziariamente e tecnicamente più dotati o di maggiori dimensioni per evitare che ne risultino maggiori squilibri territoriali. Landaburu a tale proposito ha fatto specifico riferimento ai particolari servizi della Commissione che si occupano della «ingegneria finanziaria».

Il membro della Commissione della Comunità europea competente per la politica regionale, Bruce Millan, ha concluso i lavori del Consiglio Consultivo rilevando l'ottimo rapporto che si è instaurato tra la Commissione stessa e il Parlamento europeo in merito alla riforma dei Fondi strutturali e ha difeso la competenza della Commissione di fronte ai tentativi di alcuni Stati di toglierle il diritto di definire le Regioni di obiettivo 2 e di obiettivo 5b: una decisione del genere sarebbe, per il Commissario Millan, carica di conseguenze negative perché si trasformerebbe sostanzialmente in una rinazionalizzazione della politica regionale. Ha anche riaffermato la volontà della Commissione di potenziare il «partenariato» con gli enti territoriali e i partner sociali: anche a tale proposito c'è l'intenzione di alcuni Stati di ridurre il peso politico e l'incidenza operativa della Commissione, il che comporterebbe analoghe conseguenze anche per le autorità territoriali.

Infine, il Commissario Millan ha insistito molto sul fatto che nell'utilizzo dei Fondi strutturali dovrà essere tenuta sempre in considerazione l'esigenza ambientale e ciò presuppone che ogni Regione che chiede il finanziamento fornisca il suo «profilo ambientale» e precisi l'«impatto ambientale» dei suoi investimenti. Ha concluso ribadendo l'assoluta necessità che la politica regionale trovi nel Parlamento europeo ogni opportuno sostegno.

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. 69940461 - 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. I Soci che non la ricevessero sono pregati di reclamare.

Piano di mobilitazione per le elezioni europee

È venuto il momento di imprimere un'accelerazione alla Campagna per la democrazia europea. Le contraddizioni del processo di integrazione europea si fanno di giorno in giorno più acute. La crisi dello SME dello scorso luglio ha ingrossato le fila dei critici e degli scettici della costruzione comunitaria. *Le Monde* ha pubblicato recentemente un sondaggio d'opinione in cui risulta che la maggioranza dei francesi oggi respingerebbe il Trattato di Maastricht.

Questo grave deterioramento dello stato dell'opinione pubblica è il risultato del metodo intergovernativo con cui si è affrontato il problema dell'unità europea. Il Trattato di Maastricht è scaturito da un compromesso tra una tendenza federalista che avrebbe voluto una Unione europea di «tipo federale», in grado di gestire efficacemente l'unione economico-monetaria, ed una tendenza confederale (con alla testa il governo inglese e parti consistenti della classe politica francese) contraria alla concessione di poteri legislativi al Parlamento europeo. È stato così approvato un Trattato fortemente squilibrato e confuso, in cui l'unione monetaria, che rappresenta il nucleo di potere federale più rilevante, si accompagna ad una debole unione economica (la politica per l'occupazione e lo sviluppo) e ad una debole unione politica (il governo democratico dell'Europa). Grazie a questa ambiguità, le forze della conservazione nazionale hanno potuto mobilitare facilmente l'opinione pubblica contro l'unità europea, presentandola come una congiura della eurocrasia contro la democrazia nazionale. In un momento di crisi economica e di disordine internazionale, l'Europa è diventata il capro espiatorio per tutti i problemi che i governi nazionali non riescono a risolvere.

Consideriamo il problema più drammatico agli occhi del comune cittadino: la disoccupazione. L'opinione più diffusa è che il Trattato di Maastricht impone vincoli di bilancio tali, specialmente ai paesi con economia debole, da rendere impossibile ogni politica espansiva. Ne segue che l'Europa viene accusata di provocare la disoccupazione e si invocano misure efficaci a livello nazionale, sacrificando eventualmente la politica di stabilità monetaria. In Francia, queste tesi sono state portate avanti con tale insistenza dai nemici di Maastricht (Séguin e Pasqua) da minare la residua fiducia del mondo della finanza nella volontà delle autorità franco-tedesche di mantenere la stabilità dei cambi. Eppure, la risposta al problema della ripresa dell'economia e di una efficace politica dell'occupazione non può essere che europea, non nazionale. Tutti lo sanno. Ma pochi difendono questa tesi pubblicamente, perché sarebbero anche costretti a sostenere che la Comunità deve essere dotata di tutti i poteri necessari per sviluppare queste politiche.

La verità è dunque che il Trattato di Maa-

stricht, nonostante i suoi difetti, ha scatenato una durissima reazione di coloro che si oppongono al trasferimento della sovranità monetaria nazionale al livello europeo (inclusi ovviamente i poteri di politica economica connessi alla sovranità monetaria), mentre sono ancora debolissime le forze che intendono fare del progetto europeo il loro vessillo. Significativa è in proposito la posizione del Cancelliere Kohl che sente senza dubbio l'urgenza della politica di unificazione europea, così efficacemente espressa nella sua formula «una Germania unita in un'Europa unita», ma che incontra numerosissimi ostacoli negli ambienti finanziari ed economici (allettati dall'idea di una Germania egemone), dalle lentezze della burocrazia (che ha ostacolato la ratifica del Trattato di Maastricht) e dalla difficoltà di far sostenere il progetto europeo da una forza politica efficace al livello comunitario (e questo spiega la sua frequente presenza in Italia per sostenere la trasformazione della DC nel Partito Popolare Europeo).

Ma queste difficoltà potevano forse essere previste. È nell'ordine naturale delle cose che gli interessi della conservazione nazionale si battano contro l'Europa. Meno naturale è che le istituzioni che dovrebbero esprimere la volontà europea dei cittadini restino quasi interamente passive. L'anello debole della politica di unificazione europea è oggi rappresentato dal Parlamento europeo. È ora di dire senza mezzi termini che il Parlamento europeo ha una gravissima responsabilità a proposito del disorientamento e della disaffezione dell'opinione pubblica nei confronti dell'idea europea. Sono i parlamentari europei i legittimi rappresentanti del popolo europeo e spetta a loro, in prima persona, prendere tutte le iniziative necessarie per realizzare la democrazia europea. La realtà è differente. Il Parlamento europeo è del tutto assente dalla scena politica. Dopo l'iniziativa costituente di Altiero Spinelli nessuna altra azione di uguale rilievo ed efficacia è stata intrapresa. Di fatto, quando si manifestano crisi più o meno acute nel processo di unificazione europea il Parlamento europeo tace. Lascia che i governi tolgano le castagne dal fuoco, con le conseguenze che ben conosciamo, vale a dire i soliti compromessi intergovernativi. Anche nel corso dell'ultima crisi dello SME il Parlamento europeo ha brillato per la sua assenza e la sua mancanza di iniziative. Se il Trattato di Maastricht ha gravi difetti, quali alternative propone il Parlamento europeo? Spinelli ripeteva continuamente che «l'Europa non cade dal cielo» ed agiva coerentemente. Pensa forse il Parlamento europeo che l'unità europea sia un dono del cielo?

Per i federalisti la risposta a questa grave situazione di stallo è la Campagna per la democrazia europea. Chiediamo che il Parlamento europeo elabori un progetto di Costituzione federale e indichi con chiarezza la

procedura per la sua realizzazione. È necessario che nella politica europea emerga e si affermi progressivamente la volontà di portare a termine l'unità politica dell'Europa. Non mancano gli strumenti per agire. Manca la volontà. Per questo, i federalisti hanno un ruolo decisivo. Quando l'unificazione europea ha il vento in poppa tutti diventano federalisti. Ma quando la situazione è difficile, e bisogna remare contro corrente, restiamo soli e si ha l'impressione che i nostri sforzi siano inadeguati. Le cose, tuttavia, non stanno in questi termini. È la stessa storia del MFE a dimostrare che le nostre iniziative hanno avuto il merito di tenere l'alternativa federalista sul campo per farla diventare, quando mutano le circostanze, una scelta possibile.

Nei prossimi mesi, il MFE dovrebbe pertanto articolare la Campagna per la democrazia europea nelle seguenti tre fasi: 1) avviare subito in ogni sezione sia raccolte pubbliche di firme sulla petizione al Parlamento europeo sia la costituzione dei Comitati per la difesa dei diritti democratici dei cittadini europei, in collaborazione con le altre componenti della forza federalista (vale a dire l'AICCRE, l'AEDE, il CIFE, il Movimento europeo e il Comitato per l'Italia europea) e tutte le altre forze politiche e sociali disponibili; 2) far partecipare i rappresentanti dei Comitati locali ad un «Forum per l'alternativa federalista in Italia, in Europa e nel Mondo», che dovrebbe essere organizzato a Roma nel febbraio-marzo 1994, cioè agli inizi della campagna elettorale europea; 3) nel corso della campagna elettorale, impegnare tutti i partiti ed i singoli candidati al Parlamento europeo a sostenere il progetto di una Costituzione federale.

Il primo passo per una efficace mobilitazione è la costituzione dei Comitati. La petizione al Parlamento europeo sarà tanto più efficace quanto più sarà sostenuta alla base da una effettiva mobilitazione dei cittadini e delle forze politiche. Bisogna rendere visibile la protesta dei cittadini europei nei confronti di chi promette da anni l'unità europea e non sa poi mantenere le promesse. Dobbiamo, soprattutto, mostrare ai partiti che esiste una via semplice e realistica per costruire l'Europa del popolo e che essi possono giocare un ruolo decisivo a patto di volerlo. Il Parlamento europeo ha il potere di approvare una Costituzione federale, in accordo con tutti i parlamenti nazionali della Comunità. Il Parlamento europeo ha anche i mezzi (i poteri) per imporre ai governi questa scelta. L'unità europea non si fa perché i partiti europei non hanno il coraggio di chiederla. I federalisti, in ogni città, possono divenire il punto di riferimento di tutte le forze politiche che vogliono davvero, e non solo a parole, il rinnovamento della politica. L'Italia è scossa da una crisi politica gravissima, ma salutare. Stanno emergendo forze nuove e anche le vecchie formazioni partitiche stanno cercando nuovi orien-

tamenti. È il momento decisivo per intervenire ed evitare che si consolidi la pericolosa illusione che l'Italia possa rinnovarsi veramente senza l'Europa.

Questa mobilitazione alla base non deve, tuttavia, restare un fatto isolato. È necessario che i successi conseguiti in una città possano sommarsi a quelli conseguiti altrove. È cioè necessario che i rappresentanti dei diversi partiti, sindacati, associazioni, scuole, ecc. che a livello locale hanno già dato vita ai Comitati per la difesa dei diritti democratici dei cittadini europei prendano coscienza della loro forza e portino le loro rivendicazioni al livello nazionale ed europeo. Per questo, assume particolare importanza l'appuntamento del «Forum per l'alternativa federalista» in cui porremmo i rappresentanti dei partiti italiani ed europei di fronte alle loro responsabilità. Il nostro obiettivo è quello di ottenere un forte impegno costituente dal Parlamento europeo che verrà eletto nel prossimo giugno.

Come si può constatare si tratta di idee semplici e di non difficile esecuzione. È necessario tuttavia cominciare a mobilitare noi stessi se vogliamo veramente mobilitare i cittadini e la classe politica. Le premesse per un buon lavoro esistono. Tutte le componenti della forza federalista si sono dichiarate disposte a collaborare con il MFE per il successo della Campagna. Altri obiettivi intermedi ed altre iniziative potranno aggiungersi strada facendo. Spetta comunque al MFE compiere il primo passo. Il compito delle avanguardie storiche è proprio quello di saper scorgere le potenzialità rivoluzionarie che restano ancora nascoste allo sguardo della stragrande maggioranza. Per lungo tempo, sino al Congresso di Pescara, abbiamo cercato con caparbia di mettere a punto gli strumenti più efficaci per l'azione. Ora è venuto il momento di agire.

(piano proposto dal Movimento federalista europeo a tutta la «forza federalista»).

Sotto la protezione...

(segue da pag. 8)

1993) e si appresta ora a discutere ed approvare (sessione plenaria di dicembre) il rapporto Herman sulla costituzione europea, che rappresenta la conclusione (provvisoria) del lavoro parlamentare effettuata prima con il progetto Spinelli (febbraio 1984, pubblicato in «Comuni d'Europa» 4-1984), poi con le due risoluzioni Colombo (luglio e dicembre 1990: v. «Comuni d'Europa» 6-1991) ed infine con il progetto di Costituzione Oreja (settembre 1992-marzo 1993). Il Parlamento europeo, come è noto, deve essere obbligatoriamente consultato dal Consiglio dei Ministri prima della definitiva approvazione di qualunque trattato di adesione alla Comunità: la mancata approvazione parlamentare impedisce al Consiglio di adottare il trattato (potere di parere conforme). Se il Parlamento europeo vuole ottenere dal Consiglio — e quindi dai governi — che il suo progetto di Costituzione sia la base dei negoziati per la revisione del trattato di Maastricht e che qualunque

modifica di tale trattato sia concordata fra i governi ed il Parlamento, esso deve preannunciare che farà uso del suo potere di parere conforme se la futura Conferenza intergovernativa non adotterà preliminarmente una procedura di «codecisione costituzionale» simile a quella introdotta nell'articolo 189B del trattato di Maastricht.

Se il Parlamento europeo si sarà mosso in

questa direzione, esso avrà non solo fatto un atto conforme a molte sue precedenti posizioni (come il già citato rapporto Hänsch) ma avrà qualificato le prossime elezioni europee, dando loro un significato di fatto costituente. Se il Parlamento non mostrerà questa coerenza, potremo melanconicamente concludere che «senatus mala bestia, senatores boni viri».

Riforma italiana e Unione europea



Si è svolto a Viareggio, dal 30 settembre al 2 ottobre, un importante convegno europeo sul tema: «Le autonomie locali e regionali, la riforma italiana nel quadro dell'Unione europea». Il convegno, organizzato dall'AICCIRE, dal Comune di Viareggio, dalla Provincia di Lucca e dalla Regione Toscana, si è svolto sotto l'Alto Patronato del Presidente della Repubblica.

Vista la rilevanza del tema, a Viareggio si è eccezionalmente riunita, giovedì 30 settembre, la Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, che hanno avuto anche occasione di partecipare in parte ai lavori. Questi si sono aperti sotto la presidenza di Serafini, presidente dell'AICCIRE, che ha ricordato come l'Associazione muova da un'ottica federalista, sul modello tedesco, nella convinzione che ciò non possa attentare all'unità nazionale: nel sistema federale le Autonomie territoriali trovano una collocazione adeguata.

Palestini, sindaco di Viareggio, nel salutare i partecipanti al Convegno, ha sottolineato come questo affronti il complesso problema delle Autonomie locali e regionali secondo una prospettiva nuova, vale a dire all'insegna dell'ordinamento comunitario. La riforma regionalista dello Stato «è l'unica risposta seria agli appelli, spesso un po' retorici, all'unità nazionale: oggi la concezione dell'unità nazionale va letta alla luce del regionalismo». Questo è il commento di Labriola, vicepresidente della Camera e componente della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, relatore al convegno. Labriola ha lavorato all'articolo, già approvato,

che è destinato ad invertire il principio delle competenze tra Stato e Regioni fissato dalla Costituzione.

Quindi, il presidente della Regione Abruzzo, Del Colle, presidente della Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome, ha evidenziato, tra l'altro, come l'attuale rapporto istituzionale tra Stato e Regioni si trovi in una fase di profondo mutamento; le Regioni sono infatti destinate a divenire titolari di funzioni e poteri generali, esclusi unicamente i campi, tassativamente elencati, riconosciuti allo Stato.

Nei giorni successivi, i lavori sono stati dedicati ai problemi della finanza locale, e hanno visto la presidenza del Segretario generale dell'AICCIRE, Martini, che ha messo in evidenza come il tema fondamentale sia quello del rapporto tra lo Stato nazionale e la CE; si tratta di un argomento centrale, anche per destituire di fondamento l'opinione che l'Europa sia una realtà che si sovrappone a quella nazionale, restandone quindi distinta. Da segnalare le relazioni di Balducci, dell'Istituto europeo di amministrazione pubblica di Maastricht, e Giorgio Brosio dell'Università di Torino.

Particolarmente importante una tavola rotonda, presieduta dal segretario generale aggiunto dell'AICCIRE, Pellegrini, cui hanno partecipato, Chatfield, Presidente del Consiglio Consultivo, Gross, del Ministero delle finanze del Saarland in Germania, Faivre, del Consiglio generale del Nord in Francia, Ferrer della Regione di Valencia in Spagna.

Cos'è il federalismo fiscale

La fonte primaria del diritto tributario nella Repubblica federale tedesca è la legge fondamentale del 23 maggio 1949. Il capitolo X della Costituzione tedesca, ampiamente emendato con la legge di riforma del 26 agosto 1969, è dedicato alle «Finanze» ed è composto da dodici articoli in cui sono dettati i principi fondamentali dell'ordinamento tributario della Rft. Nella Rft tutte le imposte sono disciplinate da una legge specifica.

Il processo di formazione delle leggi federali istitutive di un'imposta è analogo all'iter seguito nella formazione delle leggi che regolano altre materie. In pratica, i progetti di legge in materia tributaria sono preparati dal ministero federale delle Finanze e sono successivamente presentati dal governo federale ai due rami del Parlamento tedesco: la dieta federale (Bundestag) e il Consiglio federale (Bundesrat).

Per quanto ottiene alla stabilità della normativa ed alle conseguenti certezze del contribuente tedesco, è bene ricordare che in Germania esiste il codice generale delle imposte istituito con la legge del 13 dicembre 1919, continuamente modificato e aggiornato fino all'ultima legge del 25 settembre 1990. Esso contiene i principi e le norme generali in materia tributaria e può considerarsi, per sua intrinseca natura, come la legge di collegamento tra la costituzione della Rft e le varie leggi istitutive dei singoli tributi.

Il codice generale delle imposte presenta una sapiente struttura che, dopo le disposizioni generali, si articola in otto parti che contengono la disciplina degli obblighi del contribuente, dei ricorsi amministrativi tributari, del procedimento di accertamento ai fini delle imposte federali e locali, del procedimento di riscossione, dell'esecuzione forzata tributaria, del patteggiamento per prevenire e risolvere il contenzioso e, infine, del diritto penale tributario e processuale.

Ma detto ciò, proprio perché anche in Italia si va parlando e spesso cianciando, di un nuovo federalismo fiscale è bene soffermarsi sulle regole proprie di uno Stato che lo pratica. L'articolo 105 della Costituzione attribuisce al «Bund» la competenza legislativa esclusiva per i dazi doganali ed i monopoli fiscali. Il «Bund» ha la competenza legislativa concorrente con i «Länder» sulle altre imposte se il relativo gettito gli spetta in tutto o in parte. I «Länder» hanno la competenza a legiferare sulle imposte locali di consumo e di lusso, finché e nella misura in cui esse non siano analoghe alle imposte disciplinate con legge federale.

Le imposte, il cui gettito spetta, in tutto o in parte, ai «Länder» od ai Comuni, necessitano dell'approvazione del «Bundesrat».

Le norme successive disciplinano attentamente quella che può definirsi la perequazione finanziaria, verticale ed orizzontale. L'art. 106 regola la ripartizione delle entrate tributarie tra il «Bund» e i «Länder». La perequazione finanziaria verticale si fonda su un rigoroso sistema

di divisione (integrato dal sistema di collegamento) del gettito tributario. Il sistema di divisione prevede che il gettito di alcune imposte sia attribuito direttamente al «Bund» o ai «Länder», mentre il sistema di collegamento prevede che il gettito derivante dalle principali imposte sia destinato, sulla base di un coefficiente di ripartizione, sia al «Bund» sia ai «Länder».

Secondo il sistema di divisione, è destinato al «Bund» il gettito derivante dai dazi doganali, dai monopoli statali e dal gettito delle imposte indirette sul consumo, che non spetti ai «Länder» (art. 106, 1 comma); ai «Länder» il gettito derivante dall'imposta sul patrimonio, sulle successioni, e di altre imposte indirette sul trasferimento (art. 106, II comma); ai Comuni il getti-

guaglio, e mantenere l'uniformità delle condizioni di vita nel territorio federale.

L'articolo 107 disciplina la perequazione finanziaria (orizzontale) tra i «Länder» tramite alcune regole di compensazione basate sulla loro capacità e sul relativo fabbisogno finanziario. Il primo stadio di questo processo riguarda la distribuzione delle imposte di competenza dei «Länder» così come delle quote, a loro destinate, sul gettito dell'imposta sul reddito e dell'imposta sulle società.

Tali entrate tributarie spettano ai singoli «Länder» nella misura in cui le imposte sono riscosse dalle autorità finanziarie nel loro territorio. La ripartizione si basa, dunque, sul gettito locale (art. 107, I comma).

IL FISCO DEGLI ALTRI/2 - Ecco come funzionano all'estero i rapporti tra il contribuente e lo Stato

Germania, l'equilibrio del federalismo

di Gianni Marongiu

La fonte primaria del diritto tributario nella Repubblica federale tedesca è la legge fondamentale del 23 maggio 1949. Il capitolo X della Costituzione tedesca, ampiamente emendato con la legge di riforma del 26 agosto 1969, è dedicato alle «Finanze» ed è composto da dodici articoli in cui sono dettati i principi fondamentali dell'ordinamento tributario della Rft. Nella Rft tutte le imposte sono disciplinate da una legge specifica. Il processo di formazione delle leggi federali istitutive di un'imposta è analogo all'iter seguito nella formazione delle leggi che regolano altre materie. In pratica, i progetti di legge in materia tributaria sono preparati dal ministero federale delle Finanze e sono successivamente presentati dal governo federale ai due rami del Parlamento tedesco: la dieta federale (Bundestag) e il Consiglio federale (Bundesrat).

settembre 1990. Esso contiene i principi e le norme generali in materia tributaria e può considerarsi, per sua intrinseca natura, come la legge di collegamento tra la costituzione della Rft e le varie leggi istitutive dei singoli tributi. Il codice generale delle imposte presenta una sapiente struttura che, dopo le disposizioni generali, si articola in otto parti che contengono la disciplina degli obblighi del contribuente, dei ricorsi amministrativi tributari, del procedimento di accertamento ai fini delle imposte federali e locali, del procedimento di riscossione, dell'esecuzione forzata tributaria, del patteggiamento per prevenire e risolvere il contenzioso e, infine, del diritto penale tributario e processuale.



Il premier tedesco Helmut Kohl

Il gettito dell'imposta sul reddito, dell'imposta sulle società e dell'imposta sulla cifra di affari spettano ai singoli «Länder» nella misura in cui le imposte sono riscosse dalle autorità finanziarie nel loro territorio. La ripartizione si basa, dunque, sul gettito locale (art. 107, I comma).

La legge federale deve poi garantire (ecco la perequazione finanziaria orizzontale in senso stretto) un adeguato pareggio della differente capacità finanziaria dei singoli «Länder», in cui devono essere compresi la capacità ed il fabbisogno finanziario del loro Comuni. Questo meccanismo è coerente con il principio dell'uniformità delle condizioni di vita e con il relativo principio della solidarietà federale.

Se l'ammontare delle entrate effettive di un «Länder» risulta superiore o inferiore all'ammontare delle entrate pro capite nella media del «Bund», moltiplicato con il rispettivo numero di abitanti, allora il «Länder» in questione è rispettivamente obbligato o autorizzato al pareggio.

L'articolo apparso a pagina 13 del quotidiano «Il Giornale» il 24 agosto 1993, a firma di Gianni Marongiu

to derivante dalle imposte reali, cioè dall'imposta locale sulle attività d'impresa e dell'imposta sui terreni. Secondo il sistema di collegamento il gettito dell'imposta sul reddito, dell'imposta sulle società e dell'imposta sulla cifra di affari spetta sia al «Bund» sia ai «Länder».

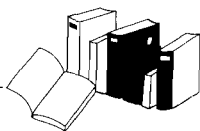
L'ammontare delle imposte sul reddito e sulle società spetta, in ragione della metà, rispettivamente al «Bund» e ai «Länder» (art. 106, II comma). Le quote di spettanza del «Bund» e dei «Länder», per quanto attiene all'imposta sulla cifra di affari, sono fissate con legge federale che necessita dell'approvazione del «Bundesrat». In tale determinazione occorre attenersi ai seguenti principi:

1) nell'ambito delle entrate ordinarie, il «Bund» e i «Länder» hanno diritto alla copertura delle loro spese necessarie, in misura proporzionale; 2) il fabbisogno del «Bund» e quello dei «Länder» devono essere temperati reciprocamente in modo da ottenere un giusto con-

Per quanto concerne l'imposta sulla cifra di affari vale il principio che i singoli «Länder» partecipano alla ripartizione del relativo gettito in proporzione alla rispettiva popolazione (art. 107, I comma).

La legge federale deve poi garantire (ecco la perequazione finanziaria orizzontale in senso stretto) un adeguato pareggio della differente capacità finanziaria dei singoli «Länder», in cui devono essere compresi la capacità ed il fabbisogno finanziario dei loro Comuni. Questo meccanismo è coerente con il principio dell'uniformità delle condizioni di vita e con il relativo principio della solidarietà federale.

Se l'ammontare delle entrate effettive di un «Länder» risulta superiore o inferiore all'ammontare delle entrate pro capite nella media del «Bund», moltiplicato con il rispettivo numero di abitanti, allora il «Länder» in questione è rispettivamente obbligato o autorizzato al pareggio.



La libertà non è solo mia

Educazione alla sovranazionalità, a cura di Laura Ortolani Serafini, Editrice Dimensione Europea, pp. 202, L. 30.000.

Richiederlo contrassegno alla Editrice, via G. Baglivi 3, 00161 Roma (tel. e fax 06-44230292) oppure alla libreria Coletti a San Pietro, Largo del Colonnato 5, Roma (tel. 06-6868490, fax 6871427).

Straordinario esperimento di educazione civica e di preparazione degli studenti a conoscere e interpretare i problemi della società, quello promosso e coordinato da Laura Ortolani Serafini: la singolare esperienza è raccolta ora nel volume dal titolo «Educazione alla sovranazionalità» che fa parte della collana

dai ragazzi. Ne sono risultati vari libri su argomenti assai disparati che vengono trasmessi da un corso all'altro della scuola, continuamente revisionati e aggiornati dai nuovi allievi. Non ci si stupirà se, da un lato, molti enti hanno espresso riconoscimenti ufficiali in occasione di concorsi banditi per le scuole e se varie riviste interessate ai problemi educativi si sono pronunciate con vivo apprezzamento su questa didattica sperimentale della scuola «Teresa Confalonieri».

Per i contenuti. Basta infatti scorrere i titoli degli undici paragrafi che delineano altrettante piste di lavoro, per rendersi conto dell'importanza che queste hanno per la nostra scuola, spesso chiusa nei programmi ufficiali in cui la ricerca è ispirata a una concezione aristocratica ed esclusiva, timorosa di affacciarsi con serietà e disponibilità al mondo esterno e agli impulsi e ai problemi che ne derivano. Dal civismo all'urbanistica, dalle prospettive di lavoro per i giovani ai rapporti tra risorse, sviluppo e pace, da Albert Einstein ad un nuovo ordine mondiale, all'Europa come grande speranza, all'educazione ai diritti e ai doveri. In merito è da evidenziare il libro autogestito del 1987, completato in 251 pagine con il titolo «La libertà non è solo mia» e il sottotitolo «Manuale pluridisciplinare di educazione alla pace come organizzazione attiva». Qui i ragazzi, dopo una appassionata e fascinosa scoperta dell'unità dell'ecosistema terrestre e delle interdipendenze socioeconomiche dei popoli che li legano in una sola comunità, ribadiscono la necessità di nuove istituzioni capaci di garantire i diritti della persona umana di qualsiasi razza, cultura, religione in un nuovo ordine sovranazionale.

La parte seconda di «Educazione alla sovranazionalità» ha come sottotitolo «Obiettivi e metodologia per una educazione alla sovranazionalità». C'è una frase che merita di essere riportata testualmente e che andrebbe meditata soprattutto in un momento come questo in cui la costruzione europea appare stanca, disorientata, quasi un «optional» per la pubblica opinione. «Non informare sul federalismo significa privare i giovani della possibilità di preparare il nuovo, di pensare la pace come condizione effettivamente realizzabile, di superare l'angosciante prospettiva della catastrofe ecologica e nucleare; significa condannare i giovani, già delusi dalle ideologie tradizionali, al disimpegno politico, alla rassegnazione, all'irrazionalismo».

La proposta di programmazione educativa e didattica per l'educazione alla sovranazionalità e alla pace collocata in appendice al volume, assieme al «Progetto di ordinamento mondiale per l'Homo sapiens», tradotto in 4 lingue, dovrebbero essere assunti come traccia esemplare di qualsiasi scuola che voglia essere attiva, interdisciplinare e capace di una vera rivoluzione culturale.

Il libro è dunque prezioso ed è per questo motivo, anche al di là dell'argomento specifi-

co della sovranazionalità, che «Comuni d'Europa» ha ritenuto opportuno recensirlo, data l'attenzione che l'AICCRE ha sempre rivolto, specie in occasione dell'annuale Giornata europea della Scuola, ai problemi dell'educazione civica e di quella passione civile che una scuola moderna deve saper ispirare agli studenti.

Del resto l'Associazione mondiale E.I.P. (Ecole Instrument de Paix) con sede a Ginevra, ha conferito a Laura Ortolani Serafini il premio 1993. La motivazione è quanto mai lusinghiera e fedele al carattere dell'opera. «Nel quadro europeo e mondiale questa esperienza, vissuta dall'autrice e dai docenti collaboratori nella Scuola Media «Confalonieri» di Roma con sensibilità pionieristica e capacità progettuale didattico-scientifica animata da un amore profondo umano e professionale per la scuola e la vita, si colloca a pieno titolo nello spirito dei Principi Universali dell'E.I.P.

Per il futuro dell'umanità gli studenti e i docenti coinvolti nella sperimentazione pluridisciplinare di una scuola attiva e aggiornata, hanno dimostrato di avere lavorato per anni in un Laboratorio di idee creative, di conoscenze, di incontri, di studi, di prove giornalistiche ed editoriali che è stato il fulcro dello stesso programma di discipline curriculari e ha preparato le nuove generazioni alla partecipazione democratica, alla cittadinanza europea e mondiale e ancora all'etica lavorativa sostenuta dai valori di libertà e di solidarietà».

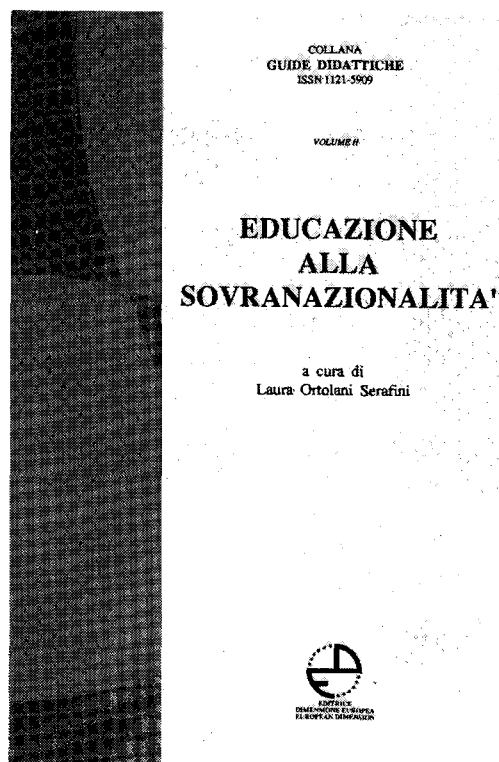
Un riconoscimento particolare va alla casa editrice «Dimensione Europea» diretta da Angelo Pompeo, per aver favorito la conoscenza di questa esperienza e dei suoi contenuti: la recente presentazione pubblica del libro ha del resto nuovamente ribadito l'interesse e il consenso degli intervenuti per una didattica, il cui non ultimo pregio è certamente il grande amore di una educatrice per i suoi allievi e la sua grande partecipazione al contesto sociale nel quale si svilupperà il loro futuro.

Gianfranco Martini

In attesa del futuro

«Europa tra memoria e speranza», Casa Editrice «La Quadra», L. 25.000

Il libro di cui ci occupiamo ha certamente un bel titolo e sottolinea come l'Europa (questo argomento di cui si parla spesso senza coerenti comportamenti conseguenti), vada sempre collocata al delicato incrocio del passato e del futuro, memore delle sue radici ma aperta alla speranza e all'impegno, senza per questo farsi tentare né dalla sola archeologia né dalla sola escatologia. Lo ricordava molto bene S. Agostino nel libro XI del cap. XX delle sue Confessioni: «È una improprietà dire che ci sono tre tempi, il passato, il presente e il futuro.



«Guide didattiche» edita da «Dimensione europea».

A questo esperimento hanno partecipato docenti ed alunni della scuola media statale «Teresa Confalonieri» di Roma, protagonisti di un laboratorio di ricerche sulla realtà contemporanea e animatori di attività di stampa artigianale che ha al suo attivo fino ad oggi 40 volumi in edizioni autogestite.

L'opera va segnalata, e non solo sulla rivista dell'AICCRE, per una serie di ragioni convergenti: per il metodo, per i contenuti, per le finalità e l'ispirazione che la caratterizzano.

Per il metodo basato sul lavoro di gruppo, inteso però in senso aperto a persone esterne di esperienze diverse, che innova profondamente negli schemi, spesso rigidi e noiosi, della scuola ufficiale, portandola invece - come scrive testualmente Laura Ortolani Serafini -, «a contatto con l'ambiente storico, ecologico, sociale e legislativo» mediante esperienze «tâtonnées», quasi sempre proposte

Sarebbe più corretto dire che ci sono il presente degli avvenimenti passati, il presente degli avvenimenti presenti, il presente degli avvenimenti futuri..... Il presente del passato o memoria, il presente del presente o intuizione, il presente del futuro o attesa».

Questo libro, edito in collaborazione dalla Cooperativa cattolico democratica di cultura e dal Comune di Brescia, ha una sua storia. Esso raccoglie i testi di alcune conferenze promosse a Brescia dalla predetta cooperativa svolte da personalità ben note della cultura europea (da Ricoeur a Clément, da Moltman ad Havel ecc.) e da attenti studiosi italiani di problemi politici e sociali (da Strada a Ghibellini, da Sansonetti a Perrini, quest'ultimo animatore dell'iniziativa). Vesna Cunj e Gabriella Mancini hanno raccolto con intelligente partecipazione questi testi la cui lettura può offrire molto a chi voglia arricchire le proprie convinzioni europeiste con elementi culturali disparati, ma legati da un evidente filo conduttore.

Il libro è certamente influenzato dai grandi avvenimenti del 1989 nell'Europa centrale e orientale che hanno rimesso in moto l'assetto politico e culturale dell'Europa, superando quel lungo periodo in cui pareva che si fosse perduta negli europei la coscienza di appartenere ad una entità che ha radici comuni e che, nel rispetto reciproco delle esigenze e dei diritti di popoli assai diversi, deve proseguire con tenacia e intelligenza il cammino verso la sua unità. Eventi che ci obbligano, all'Est come all'Ovest, a porre nuovamente l'attenzione su quale volto dare a questa nuova Europa, perché l'occidente sappia integrarsi in modo armonico con l'est. Ne deriva - e il libro in oggetto ne è una guida preziosa in tal senso - l'urgenza che questa Europa, che si è costruita il modello dell'attuale Comunità, sappia risorgere dalle ceneri di una storia solcata periodicamente da guerre e odi razziali per farsi portavoce, concretamente, del pluralismo, del rispetto dell'unità nella diversità, dell'apertura al dialogo.

Ma, soprattutto, il libro è utile perché colloca il processo dell'integrazione europea in una prospettiva più vasta delle solite - pur necessarie - problematiche economiche e monetarie o delle - del pari indispensabili - prospettive politico-istituzionali. Esso scava e indaga le radici, le sue premesse culturali, nel significato più ampio della parola il senso profondo che tale processo ha per l'uomo europeo, bisognoso non solo di informazioni e di educazione sui temi dell'Europa, ma anche di una cornice di valori e del coraggio di guardarsi alle spalle con umiltà, ma anche di guardare avanti verso un futuro ancora incerto, ricco di promesse, ma anche gravido di ombre drammatiche. Un coraggio che attinge certamente a convinzioni laiche, alla propria coscienza, ma anche al sentire cristiano. Ci sono infatti nel libro in oggetto precisi richiami alle responsabilità di coloro che si professano testimoni del messaggio cristiano (cattolico, protestante, ortodosso), e, più in generale, religioso (pensiamo all'Ebraismo e all'Islam) per sostenere quell'unità profonda e matura che non calpesta alcuna feconda diversità.

Non a caso uno dei più stimolanti saggi

contenuti nel volume, quello di Olivier Clément, cristiano ortodosso, membro dell'Istituto Ecumenico, ricorda l'icona famosa del pittore russo Rublev, la Trinità, dipinta nel 1411, con il suo ritmo triadico sia di confessioni religiose (cattolicesimo, protestantesimo, ortodossia, ma anche Cristianesimo, Islam ed Ebraismo che nel nostro continente

si incontrano), sia di popolazioni di ceppi diversi (latino, slavo, germanico) chiamati a testimoniare, nella concretezza del processo storico, in mezzo ad esitazioni, contraddizioni, fratture e riconciliazioni, la fratellanza e la solidarietà di cui l'Europa ha bisogno per sé e per il mondo intero.

M.G.

Ricerca educativa per l'Europa

di Augusta Giolito

«L'impegno sinergico delle istituzioni educative per l'Europa» è stato il tema del seminario di studio che si è svolto a Frascati nei giorni 11 e 12 marzo di quest'anno.

La riflessione educativa sull'Europa, ha visto impegnati insieme all'AICCRE, nella persona del suo Presidente Prof. Umberto Serafini, il coordinamento degli IRRSAE promotori del «Progetto Europa» di Liguria, Lombardia e Piemonte, rappresentati dalla Prof.ssa Maria Pia Bozzo nella duplice veste di segretario generale dell'IRRSAL-Liguria e membro del Consiglio Nazionale dell'AICCRE, dal Dott. Giovanni Polliani, vice presidente IRRSAE-Lombardia, del presidente dell'IRRSAL-Piemonte, Ing. Novarino Panaro, confortati dalla presenza del direttore generale degli Scambi Culturali del Ministero della Pubblica Istruzione Dott. Antonio Augenti e dal Prof. Umberto Margiotta presidente del CEDE.

Nel seminario sono state considerate le fasi più significative per la costruzione di un'Europa comune che passa senz'altro attraverso la costruzione della coscienza europea di tutti i suoi abitanti. Certamente solo la scuola, nella sua funzione primaria di formazione dell'individuo, è strumento strategico del cammino verso l'Europa unita. Di ciò è stata fermamente convinta e cosciente l'AICCRE che ha favorito e patrocinato, a partire dal dicembre 1991, con grande spirito collaborativo e squisita ospitalità, tutte le tappe che hanno portato dalla prima istanza di collaborazione inter-IRRSAL, all'elaborazione del progetto comune presentato in questo seminario.

I lavori sono stati aperti dalla Prof.ssa M. Pia Bozzo che presentando gli obiettivi culturali e didattici collegati allo sviluppo della dimensione europea, si è soffermata sull'importanza ed il valore della collaborazione tra gli IRRSAE e le istituzioni europeistiche.

La collaborazione deve soprattutto essere finalizzata alla formazione degli insegnanti e alla predisposizione di strumenti didattici utilizzabili nelle classi.

L'intervento del Dott. Antonio Augenti, partendo dal *principio di sussidiarietà*, accolto dal Consiglio dei Ministri della Pubblica Istruzione della Comunità Europea, ha evidenziato come prioritaria per i diversi stati della Comunità, una linea di azione educativa basata sulla confrontabilità che, nel rispetto delle autonomie, conduca ad una trasparenza

di percorsi formativi e ad un riconoscimento reciproco dei processi di formazione e dei titoli di studio finali.

Molti sono gli obiettivi educativi comuni dei Paesi della C.E.: tra i più evidenti emergono:

— *la diversificazione dell'offerta formativa*: è necessario offrire ai giovani opportunità diversificate, poiché solo assicurando loro tutti i livelli possibili di formazione sarà garantito un reale godimento del diritto di istruzione; in particolare, ed è questo un problema attualissimo, ha importanza prioritaria la formazione postsecondaria non accademica, volta ad assicurare un orientamento flessibile per il mercato del lavoro.

— *I criteri di mobilità*: anche in relazione alle direttive della Comunità del 1989 relative al riconoscimento reciproco dei titoli di studio. La mobilità nel settore scolastico, per docenti e studenti è favorita da una serie di progetti di scambio già largamente attivati. Il potenziamento dello studio delle lingue straniere in cui l'Italia appare ancora inadeguata, assume un'importanza fondamentale.

— *La qualità della formazione*: intesa come raggiungimento di una reale confrontabilità di vari sistemi scolastici: di qui la necessità di individuare percorsi formativi ed indicatori di qualità che permettano una successiva valutazione dei diversi sistemi educativo-formativo.

E proprio di Ricerca Educativa ha parlato il Prof. Umberto Margiotta, esponendo l'iter delle riforme scolastiche attuate o in fase di studio, in Europa e negli Usa; ricerca educativa intesa come superamento della mentalità educativa positivista ed idealistica per approdare ad una ricerca-azione di tipo procedurale: fornire all'utente le capacità di scoprire le regole del mercato per produrre nuove regole. La ricerca educativa espande la conoscenza degli aspetti fondamentali insegnamento/apprendimento e ponendosi in rapporto dialettico, individua i nodi centrali del cambiamento. Compito eminente di questa ricerca è la valutazione dei modelli educativi in relazione agli obiettivi e l'individuazione delle strategie da adottare. È indispensabile quindi predisporre i modelli per l'innovazione, per la gestione attiva delle risorse umane, per la progettazione di percorsi didattici.

Connotare l'insegnamento in una dimen-

sione europea non può eludere il concetto di alterità, di rispetto e valorizzazione degli altri.

Questo è stato il tema dell'intervento dell'Ing. Novarino Panaro.

La scuola deve guidare i giovani al riconoscimento dei valori presenti in ogni organizzazione culturale e sociale, superando i limiti delle compatibilità economiche che hanno guidato fino ad ora il processo di unificazione europea. L'azione degli insegnanti, oltre che all'aspetto cognitivo, deve volgersi al versante relazionale: nel predisporre il modello didattico con il quale operare il cambiamento,

il principio pedagogico fondamentale da tener presente è quello della centralità dell'individuo: è indispensabile che il concetto di alterità, per essere valido, si traduca in una scelta comportamentale, centrale per il soggetto in formazione, di rispetto dei valori altrui.

A questi valori hanno dato la loro piena adesione tutti i partecipanti, rappresentanti degli IRSAE di Lazio, Molise, Emilia Romagna, Campania, Puglia, Sardegna, Umbria e Valle D'Aosta e delle Associazioni CESES, Dimensione Europea.

Un'Italia federale

(segue da pag. 6)

mantenere in vita lo stato italiano, pur nel quadro della realizzazione del federalismo infranazionale e sovranazionale, si basa su un giudizio critico delle motivazioni fondamentali alle quali fanno generalmente riferimento i sostenitori di un regionalismo che si spinge fino alla rottura dell'unità degli stati europei.

Una di queste motivazioni è legata all'idea dell'Europa delle regioni, che peraltro ha diverse versioni. Essa è infatti interpretata da molti sostenitori dell'autonomismo regionale nel senso che le regioni (che dovrebbero ottenere una reale autonomia all'interno degli stati, senza però compromettere la loro unità) dovrebbero avere un maggior spazio nella costruzione europea. Ciò, sia per favorire il suo avanzamento (essendo esse meno condizionate dalle tradizioni nazionalistiche rispetto alle istituzioni nazionali), sia per evitare che l'integrazione europea proceda secondo modalità che non tengano conto adeguatamente delle esigenze delle regioni e degli altri enti locali e che implicino una limitazione della loro autonomia. Da questa impostazione discende la rivendicazione legittima di un coinvolgimento istituzionalizzato nelle procedure decisionali comunitarie, che ha avuto quale ultimo e più importante risultato l'istituzione, prevista del Trattato di Maastricht, del Comitato Consultivo delle Regioni e delle Autonomie Locali.

Un ulteriore e ancora più importante sviluppo della presenza regionale nelle istituzioni comunitarie — si può osservare — potrà essere realizzato nel quadro della trasformazione (conseguente alla realizzazione del federalismo sovranazionale e di quello interno) dell'attuale Consiglio dei Ministri della Comunità in un senato degli stati, e dei senati dei singoli stati in senati delle regioni. Se, come ci sembra auspicabile, prevarrà la proposta che il senato federale europeo sia formato di delegazioni dei parlamenti nazionali, queste dovrebbero avere al loro interno sia membri delle camere basse, sia membri dei senati, e sarebbe così assicurata una presenza molto significativa delle regioni nel meccanismo istituzionale comunitario. Deve invece essere respinta l'idea di una terza camera legislativa europea che, accanto a quella popolare e al senato degli stati, dovrebbe essere formata esclusivamente dai rappresentanti delle regioni, perché una tale soluzione appesantirebbe in modo eccessivo il meccanismo decisionale e renderebbe inefficiente il sistema federale europeo.

Ciò precisato, va ora presa in considerazione un'altra concezione (molto diffusa all'interno dell'autonomismo regionalista) dell'Europa delle regioni, la quale privilegia il ruolo delle regioni nel contesto europeo fino al punto da perseguire lo smembramento degli stati nazionali e, quindi, una federazione europea che abbia come propri membri diretti le regioni (o eventualmente delle macroregioni, come la Padania, l'Occitania, la Baviera, ecc.). Ebbene, questa versione dell'idea dell'Europa delle regioni deve a nostro avviso

Ricordando Giacchetto



Conobbi Giuseppe Giacchetto al mio arrivo a Roma nel 1963: il suo nome, la sua responsabilità di Segretario generale della CISPEL, la sua origine veneta, la sua militanza politica mi erano già note ma il Consiglio dei Comuni d'Europa fu l'occasione di rapporti stretti e continuativi di collaborazione e di una amicizia che si è mantenuta intatta per molti anni, nonostante la diversità di percorso delle nostre vite.

Ci fu un'occasione che rafforzò questa amicizia e questa collaborazione, contribuendo a migliorare la nostra reciproca conoscenza e permettendoci di confrontare esperienze diverse e complementari: i VII Stati generali del CCE svoltisi a Roma nel 1964, senza dubbio l'edizione più prestigiosa, più significativa per quantità e qualità di presenze e per dibattito politico, tra le più seguite da parte della pubblica opinione. Giacchetto fu designato dalla nostra Associazione come Presidente dell'apposito Comitato politico-organizzativo di preparazione della manifestazione: chi scrive ne fu il Segretario. Insieme, e con la collaborazione di tanti amici dentro e fuori dell'Associazione, superammo enormi difficoltà. Il suo modo di lavorare era esemplare: efficiente, pragmatico ma sempre attento alle implicazioni politiche e fedele senza accomodamenti all'ispirazione ideale che ci animava. Una invidiabile capacità di sdrammatizzare, senza sottovalutarle, le difficoltà e gli inevitabili

contrast di opinione, ma inflessibile nella determinazione di giungere a conclusioni operative. Il successo dei VII Stati generali è dovuto in gran parte anche a queste sue qualità.

Le sue responsabilità nella CISPEL (allora si chiamava COM-Confederazione della municipalizzazione) dove si è sempre distinto per una gestione intelligente e di assoluta correttezza, non gli hanno mai impedito un'assidua partecipazione alla vita dell'AICCE (questo era il nome della nostra Organizzazione fino al 1986) perché Giacchetto credeva nella collaborazione fra le Associazioni che operano nel composito mondo delle realtà locali e nella necessaria dimensione europea richiesta dai progressi, pur faticosi ed insufficienti, del processo di unificazione.

Ancora in epoca più recente, nel nuovo ruolo affidatogli dal CNEL delle autonomie locali, Giacchetto appariva impegnato con assoluta coerenza nel perseguimento degli ideali che avevano sempre ispirato la sua azione a favore del rafforzamento delle Autonomie e quindi di un autentico ordinamento democratico.

Alla vedova e alla numerosa famiglia che periodicamente si riuniva attorno al «patriarca» nella casa di Sacrofano, giungano le condoglianze più sincere e la sentita partecipazione dell'AICCRE al loro dolore.

g.m.

essere rifiutata precisamente perché comprometterebbe la creazione di una federazione europea vitale. Una federazione europea che (tenendo conto della prospettiva dell'allargamento dell'unificazione europea a tutti i paesi europei — meno quelli della CSI, almeno in questa fase storica) avesse come propri membri diretti centinaia di regioni finirebbe fatalmente, supposto che possa nascere, per soccombere di fronte ai due pericoli alternativi di degenerazione che, come si è detto prima, minacciano costantemente i sistemi federali. O prevarrebbe la tendenza centralistica (cioè la federazione diventerebbe di fatto una specie di impero), perché le regioni non avrebbero il peso sufficiente per equilibrare il potere centrale se questo avesse davvero gli attributi di un governo federale, e cioè le competenze militare, di politica estera, monetaria e una notevole parte di quelle economiche. A questo proposito si tenga presente che gli Stati Uniti d'America, proprio perché sono una federazione formata da cinquanta stati, mancano di istituzioni intermedie capaci di esercitare un efficace contrappeso nei confronti del potere del livello federale ed hanno in effetti assunto molte delle connotazioni di uno stato unitario. Oppure, alternativamente, per evitare i pericoli del centralismo, si tenderebbe ad attribuire al governo federale europeo poteri troppo limitati, ma in questo caso si comprometterebbe l'unità e si cadrebbe nell'anarchia.

Perciò i membri diretti di una vitale federazione europea devono essere gli stati e si dovrebbe addirittura promuovere, all'interno della federazione europea, l'accorpamento degli stati piccoli in subfederazioni. Ad esempio, nei casi del Benelux, delle repubbliche baltiche, dei paesi scandinavi, delle stesse Jugoslavia e Cecoslovacchia, che dovranno prima o poi essere riunificate.

Un'altra motivazione fondamentale che sta generalmente alla base dell'autonomismo regionale di tipo separatistico fa appello all'esigenza di creare comunità territoriali fondate su popolazioni omogenee dal punto di vista nazionale, in modo da poter salvaguardare le loro irripetibili peculiarità. Questo criterio deve a nostro giudizio essere rifiutato per due ragioni principali.

In primo luogo l'Europa (come quasi tutto il resto del mondo) è, salvo rarissime eccezioni, caratterizzata da una inestricabile mescolanza di gruppi linguistici, religiosi, etnici, e così via, entro gli stessi territori. Per cui ogni creazione di nuove comunità territoriali nazionalmente omogenee, lascerà sempre all'interno dei nuovi confini delle minoranze. Di conseguenza l'omogeneità può essere perseguita, in ultima analisi, solo con le pratiche della «pulizia etnica» (spostamento di popolazioni dalla loro terra, oppressione e persino distruzione fisica delle minoranze, chiusura di ogni possibilità di emigrazione, divieto di matrimoni fra appartenenti a gruppi diversi), la cui mostruosità è ben esemplificata dall'esperienza jugoslava.

In secondo luogo non esistono criteri oggettivi in base ai quali stabilire cos'è una nazione. In effetti la nazione non coincide con nessuna delle caratteristiche con cui viene

abituamente identificata (lingua, cultura, religione, costumi) né con la loro combinazione (perché combinando in vario modo tutti questi criteri si possono definire infiniti ambiti di affinità delle più varie dimensioni, ciascuno privo di confini definiti). Né la nazione si può ritenere il risultato di una storia comune, perché la storia è perenne mutamento, e in quanto tale può essere addotta a pretesto per giustificare le più disparate rivendicazioni «nazionali». Ne consegue che sulla base del criterio della omogeneità dal punto di vista nazionale delle comunità territoriali si può giustificare qualsiasi frazionamento degli stati esistenti e giungere, quindi, alla polverizzazione degli stati, e in definitiva alla soppressione di ogni forma di convivenza sociale.

Contro questa critica al criterio dell'omogeneità nazionale invocato dai movimenti separatisti, si può obiettare osservando che la trasformazione in stato moderno (eliminando i residui impedimenti feudali) della Francia e l'unificazione italiana e tedesca sono pure state giustificate in base al criterio della omogeneità nazionale e che ciò nonostante il Movimento Federalista Europeo non mette in discussione la conservazione di questi stati, pur nel quadro di una federazione europea. A questo riguardo occorre precisare che siamo ben consapevoli che anche in questi casi il criterio dell'omogeneità nazionale era una dottrina teoricamente inconsistente e con pericolose implicazioni pratiche. Nello stesso tempo va osservato che allora essa ha peraltro avuta una funzione parzialmente progressiva perché è servita a giustificare la creazione di comunità statali più ampie e quindi più adeguate allo sviluppo dell'interdipendenza umana. Oggi per contro l'idea della omogeneità nazionale, intesa come criterio fondamentale per la delimitazione delle comunità territoriali, ha una funzione puramente regressiva perché serve solo a giustificare la creazione di microstati (che, proprio perché piccoli, sono ancora più spietati di quelli più grandi nella persecuzione delle minoranze) e perché è destinata a impedire la creazione di una federazione europea vitale (7).

Il rifiuto del criterio della coincidenza fra comunità territoriale e nazione non significa, peraltro, negare l'esigenza di tutelare le peculiarità culturali dei vari gruppi in cui si è articolata l'umanità. Al contrario questa esigenza deve essere considerata irrinunciabile, purché temperata con altre esigenze irrinunciabili, quali la libertà, la democrazia, la pace e un ordinato sviluppo economico e sociale. È però del tutto fuorviante cercare di realizzare tale esigenza attraverso la creazione di nuovi stati o regioni e lo spostamento dei confini fra le varie comunità territoriali. Mentre la via maestra da seguire anche in questo caso è il coordinamento federale di una pluralità di ambiti di governo autonomi: comunità locali, enti intermedi fra queste e le regioni, regioni, stati, federazione europea. Nell'ambito di un vero sistema federale ogni comunità territoriale, anche la più piccola, può in effetti far valere la propria individualità grazie alla tutela dei suoi diritti garantiti dalla costituzione senza per questo cessare di far parte di una

più vasta comunità che, in prospettiva, dovrà comprendere il mondo intero. D'altra parte, poiché in un sistema federale la tutela dei diritti umani fondamentali è affidata in ultima analisi all'autorità federale suprema, la creazione di una federazione europea implicherebbe che la protezione dei diritti delle minoranze linguistiche, religiose, etc., presenti all'interno di ogni comunità territoriale, verrebbe affidata all'autorità federale europea, che potrebbe esercitarla con grande efficacia, dal momento che essa avrebbe il monopolio della forza.

Un'ulteriore motivazione del separatismo, che, anche se non viene sempre apertamente confessata, ha assai spesso un'importanza determinante, è la tendenza da parte delle regioni ricche a rifiutare la solidarietà nei confronti di quelle povere. Anche questo atteggiamento è inaccettabile perché la solidarietà interregionale non corrisponde solo ad un imperativo di tipo etico-politico, ma anche ad una esigenza di realismo politico. Poiché viviamo in un mondo sempre più interdipendente, è pura illusione pensare che le regioni ricche possano continuare a progredire mentre altre regioni degradano. I profondi divari regionali che non vengono affrontati tramite una efficace solidarietà interregionale producono inevitabilmente flussi migratori incontrollabili, guasti economici ed ecologici, instabilità politica destinati a compromettere la qualità della vita anche delle regioni ricche. Perciò non solo deve essere tenuto fermo il principio della solidarietà interregionale all'interno degli stati, ma la sua applicazione deve essere estesa con crescente efficacia a livello continentale e mondiale.

Ciò non significa d'altro canto accettare che l'aiuto allo sviluppo delle regioni povere (attraverso cui si manifesta fundamentalmente la solidarietà interregionale) debba trasformarsi in pratiche assistenzialistiche, che arricchiscono minoranze parassitarie o addirittura le organizzazioni criminali a scapito dell'interesse generale delle regioni arretrate. Le critiche che a questo proposito vengono fatte nei confronti di talune modalità della politica di riequilibrio regionale attuata in Italia non solo sono legittime, ma devono tradursi in un effettivo rinnovamento di questa politica nel quadro della trasformazione in senso federale del paese. Si tratta perciò non di rifiutare la solidarietà interregionale ma di renderla più efficiente e trasparente.

Chiarite le ragioni per cui occorre mantenere l'unità statale italiana, ci sembra d'altro canto necessario sottolineare che è assai poco produttivo per scongiurare il pericolo del separatismo, che oggi è certamente presente in Italia, fare essenzialmente appello alla coscienza dell'identità nazionale. Il pericolo separatista ha un fondamento oggettivo nella crisi storica generale e irreversibile dello stato nazionale, che in Italia è particolarmente acuta a causa dei limiti sopraricordati del suo sistema politico-istituzionale. Solo inquadrando l'Italia in una Europa efficacemente e democraticamente unita, e realizzando parallelamente le indispensabili riforme in senso federale e democratico dello stato italiano, si potrà pertanto impedire la sua disgregazione.

Solo un'Italia europea potrà essere veramente amata dai suoi cittadini.

2. B. Alcune indicazioni per la ristrutturazione federale dell'Italia.

Si tratta ora di precisare meglio quali sono le scelte da evitare e quelle da favorire per realizzare una valida ristrutturazione federale dell'Italia. A questo proposito ci sembrano rilevanti le seguenti considerazioni.

— La funzionalità e vitalità di una federazione italiana dipende in misura determinante dal numero delle regioni che ne costituiscono i membri diretti. Abbiamo visto prima gli inconvenienti di una federazione europea avente centinaia di regioni come membri diretti. Nel caso italiano la scelta che deve essere assolutamente evitata è per contro quella di una federazione con troppo pochi membri quale risulta dalla proposta, presente nelle dichiarazioni della Lega Nord, di dar vita a tre repubbliche, del Nord, del Centro e del Sud, che dovrebbero costituire i pilastri della federazione italiana. In una simile soluzione gli enti intermedi sarebbero troppo forti rispetto al livello federale e finirebbero per soffocarlo. Di conseguenza l'unico modo per mantenere l'unità dell'Italia sarebbe l'egemonia della più forte delle repubbliche (quella del Nord) mascherata da una struttura pseudofederale.

Il rifiuto di una federazione a tre pilastri non significa che l'attuale ripartizione dell'Italia in 20 regioni non possa essere rivista. Le proposte di accorpare le regioni troppo piccole vanno in effetti considerate molto seriamente nella prospettiva di creare regioni di dimensioni tali da poter salvaguardare effettivamente la propria autonomia nei confronti del governo nazionale, e di correggere le differenze eccessive nelle dimensioni delle regioni onde eliminare preoccupazioni relative a possibili tendenze egemoniche. In ogni caso, a salvaguardia del delicato equilibrio federale, nella costituzione deve essere sancito non solo, ovviamente, il principio dell'irrevocabilità del patto federale, ma anche il principio (contenuto nella costituzione degli USA) secondo cui qualsiasi eventuale cambiamento dei confini fra regioni componenti la federazione può avvenire solo sulla base di procedure costituzionali implicanti maggioranze fortemente qualificate sia nella camera bassa che nel senato delle regioni. Lo stesso discorso vale, ovviamente, per la federazione europea.

— Una delle caratteristiche strutturali dello stato federale è che esso ha un potere legislativo di carattere bicamerale, e cioè una camera bassa che rappresenta in modo proporzionale la popolazione complessiva della federazione e un senato che deve esprimere gli interessi legittimi delle regioni e fondarsi su di una loro rappresentanza ponderata (se non addirittura identica per tutte le regioni come nel caso del senato americano). Mentre la prima camera non può non essere eletta a suffragio universale diretto, dal momento che deve dare espressione all'interesse generale della popolazione complessiva della federazione, la seconda può anche essere di nomina

indiretta, e cioè essere formata da delegazioni dei governi regionali (come nel caso della Repubblica Federale di Germania) o, preferibilmente a nostro avviso, da delegazioni dei parlamenti regionali. Importante è in ogni caso che i membri del senato federale votino per testa e non per delegazioni regionali.

Se queste caratteristiche strutturali del potere legislativo di una federazione vengono lasciate cadere, si passa oggettivamente dal federalismo al confederalismo, cioè alla rottura dell'unità statale. Questa tendenza ci sembra presente nella proposta di Gianfranco Miglio («Come sarà la federazione», in *Lega Nord Piemonte*, 10 marzo 1992) di istituire una assemblea legislativa monocamerale della Unione Italiana non eletta a suffragio universale diretto, ma composta dai membri delle assemblee legislative delle tre macroregioni. A questa camera si affiancherebbe non un senato delle macroregioni, bensì un Direttorio dei capi di governo di queste ultime che dovrebbe controllare il capo di governo dell'Unione. In sostanza si propone una struttura di inequivocabile natura confederale simile a quella della attuale Comunità Europea: l'assemblea legislativa italiana equivarrebbe al Parlamento Europeo, che ha in meno una partecipazione molto limitata al potere legislativo, ma in più l'elezione diretta, mentre il Direttorio equivarrebbe al Consiglio dei ministri.

— L'autonomia fiscale è una caratteristica essenziale dell'autonomismo federalista. Ne consegue che ogni livello del sistema federale deve avere bilanci fondati essenzialmente su risorse proprie, non solo quindi le regioni e gli enti locali minori, ma anche il governo nazionale (così come quello Europeo nel quadro di una effettiva federalizzazione della Comunità Europea), e queste risorse devono essere adeguate ai compiti attribuiti ad ogni livello di governo. Perciò, come deve essere superata l'attuale situazione comunitaria, in cui le risorse proprie sono chiaramente inadeguate e possono essere aumentate solo tramite trattati internazionali con ratifiche unanimi, così va respinta qualsiasi proposta che configuri un bilancio italiano costituito da trasferimenti dai bilanci regionali, e il cui adeguamento è subordinato al diritto di veto di ogni regione. D'altra parte la distribuzione delle risorse fiscali fra i vari livelli, onde evitare che venga compromesso l'equilibrio federale, deve essere stabilita con meccanismi decisionali in cui tutti i livelli di governo siano coinvolti e in cui la regola sia sempre la deliberazione a maggioranza fortemente qualificata e mai il diritto di veto di un singolo governo a qualsiasi livello. Questa distribuzione di risorse fra i vari livelli deve naturalmente contenere significativi margini di elasticità entro i quali si possa decidere di spendere di più o di meno sulla base del consenso democraticamente manifestato dalle popolazioni delle varie comunità territoriali. Il federalismo fiscale così inteso non può escludere la solidarietà interregionale (così come quella fra gli enti locali minori), ma deve attuarla in forme più efficienti. Una di queste forme è il sistema di compensazione fiscale vigente in Germania,

che è fondato su meccanismi di trasferimenti automatici — legati a determinati parametri di capacità contributiva dei vari enti territoriali — dai bilanci degli enti territoriali più ricchi a quelli più deboli dello stesso livello. Questo sistema di trasferimenti automatici orizzontali deve essere integrato in Italia, dove alcune province e soprattutto le grandi città del Mezzogiorno sono ancora caratterizzate da un forte divario rispetto al resto del paese, da trasferimenti di risorse di tipo verticale, tramite cioè una politica di riequilibrio territoriale finanziata dal bilancio nazionale. In questi casi occorrono però, onde evitare deleteri assistenzialismi e aiuti alla criminalità organizzata, formule completamente diverse da quelle finora usate. In particolare si dovrebbe prendere esempio dalla Tennessee Valley Authority (creata da Roosevelt e tutt'ora funzionante con grande efficienza) la quale è caratterizzata da tre principi *a)* gestisce le proprie risorse direttamente e non attraverso gli enti locali in cui opera (i quali se sono arretrati e bisognosi di aiuto avranno un'amministrazione e organi politici arretrati e facilmente infiltrabili dalla delinquenza organizzata); *b)* è proprietaria delle imprese e delle infrastrutture da essa create; *c)* è tenuta a restituire, anche se dopo un periodo molto lungo, le risorse finanziarie fornitele dal governo federale, il che impone di attuare investimenti economicamente redditizi.

— Oltre che la solidarietà economico-finanziaria, il federalismo implica anche la solidarietà democratica nei confronti delle comunità territoriali più deboli. Ciò significa concretamente che se queste comunità non sono in grado di garantire il mantenimento dell'ordine democratico deve poter intervenire l'autorità federale nazionale (od europea nei casi estremi) attraverso forme di commissariamento anche per lunghi periodi degli enti locali (senza escludere le province e le regioni) e la subordinazione dei loro apparati amministrativi ad uno stretto controllo dell'amministrazione federale. Questi interventi di tipo «giacobino», che sono stati attuati, ad esempio, nel sistema federale americano, potrebbero in effetti essere resi necessari per sottrarre determinate comunità territoriali al controllo della delinquenza organizzata.

— Una struttura pienamente federale dell'Italia deve attribuire una effettiva autonomia non solo al livello nazionale e a quello regionale, ma anche a quelli inferiori, cioè all'ente intermedio fra regione e comunità locale e a quest'ultima. Si deve perciò respingere qualsiasi soluzione che al centralismo nazionale sostituisca un centralismo regionale.

La comunità locale, che deve costituire il più piccolo ambito di governo autonomo del sistema federale, non può però essere un comune di poche migliaia o addirittura di poche centinaia di abitanti. È stato ad esempio dimostrato che i comuni al di sotto dei 20-15.000 abitanti non sono in grado di gestire economicamente in condizioni di efficienza neppure i servizi pubblici più elementari, essendo ad essi precluso di ripartire i costi su un numero adeguato di utenti. In realtà sembra che la dimensione demografica minima per esprimere una efficiente capacità di vita

autonoma, si collochi fra i cinquanta e i centomila abitanti. Perciò, mentre le grandi città devono essere articolate in quartieri effettivamente autonomi con queste dimensioni, occorre, nel caso dei piccoli comuni, percorrere il cammino inverso, promuovendo il loro accorpamento per giungere a dimensioni adeguate (come previsto dalla legge 142/90).

Il coordinamento fra i vari livelli di una struttura federale così articolata e la salvaguardia dell'autonomia di quelli più bassi, richiedono, a nostro avviso, la generalizzazione del bicameralismo. Si tratta cioè di affiancare a tutti i livelli (tranne che naturalmente a quello più basso), a un organo deliberativo eletto su base proporzionale, un organo composto da rappresentanze paritetiche o almeno ponderate delle unità territoriali del livello immediatamente inferiore. Questo meccanismo consentirebbe alle unità territoriali di livello inferiore di far valere i propri autonomi interessi nel processo di definizione della politica del livello superiore e avrebbe anche una importantissima funzione di riequilibrio territoriale, perché darebbe alle unità territoriali meno ricche e meno popolate un peso politico superiore alla loro consistenza demografica.

— Il coordinamento federale fra i diversi livelli di governo comporta che i livelli inferiori siano subordinati a quelli superiori nel quadro delle competenze di questi ultimi. Altrimenti si cadrebbe nell'anarchia. Ciò non esclude affatto che ogni livello abbia piena libertà, nel quadro delle proprie competenze, di instaurare rapporti con ogni altro livello corrispondente o diverso senza sottostare a controlli (salvo quelli di carattere costituzionale) dei livelli superiori. In questo contesto rientrano i rapporti fra la singola regione e la Comunità Europea, e le più svariate forme di collaborazione fra unità territoriali che facciano parte di una stessa unità territoriale superiore, ma abbiano problemi che richiedano una specifica cooperazione (si pensi, ad esempio, ai problemi ecologici della Valle Padana), o fra unità territoriali frontaliere. Per non fare che un esempio a quest'ultimo proposito, nel quadro di una federazione europea di cui facesse parte anche l'Austria si potrebbe realizzare uno stretto collegamento fra Tirolo del Nord e del Sud senza bisogno di spostare il confine fra Italia e Austria, che creerebbe il problema di una minoranza italiana in Austria.

La ristrutturazione in senso federale dello stato italiano è chiaramente un'impresa di notevolissima complessità e non può quindi che avere un carattere processuale. I primi passi da compiere sono a nostro giudizio l'introduzione del federalismo fiscale e la creazione del senato delle Regioni, il quale dovrà avere fra i suoi compiti principali proprio quello di controllare che la distribuzione delle risorse fiscali fra i vari livelli di governo si conformi alle esigenze di autonomia senza trascurare quelle di solidarietà. Con queste riforme potrà avviarsi effettivamente il processo costituente dello stato federale italiano, che dovrà svilupparsi in modo coordinato e parallelo con il processo costituente dello stato federale europeo.

NOTE

(1) Sul federalismo interno c'è nel MFE una continuità di impegno e di riflessione che risale a Mario Alberto Rollier, il quale partecipò alla fondazione del MFE (che avvenne nella sua casa a Milano il 27-28 Agosto 1943) e fu tra i firmatari della «Carta di Chivasso» il 19 Dicembre 1943. Cfr. C. ROGNONI VERCELLI, *Mario Alberto Rollier, un Valdesse federalista*, Milano, Jac Book, 1991. Cfr. inoltre per una conoscenza più completa delle posizioni del MFE sul federalismo interno M. ALBERTINI, *Federalismo e stato federale*, Milano, Giuffrè, 1963; ID, *Proudhon*, Firenze, Vallecchi, 1973; ID, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993; L. LEVI e S. PISTONE, *Trent'anni di vita dell'MFE*, Milano, Franco Angeli, 1973; L. LEVI e S. PISTONE, *L'alternativa federalista alla crisi dello stato nazionale e della società industriale*, Pavia, ediz. Libera Associazione «Il Federalista», 1981; U. SERAFINI, *Adriano Olivetti e il Movimento Comunità*, Roma, Officina Edizioni, 1982; F. ROSSOLILLO, *Città territorio, istituzioni*, Napoli, Franco Angeli, 1983; «Atti del convegno su Il Senato delle Regioni», in *Piemonteuropa*, VIII, 1983, n. 1-2; L. LEVI, *Il federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1987; R. PALEA, «Riforme delle autonomie locali nella prospettiva europea», *Piemonteuropa*, XV, 1990, n. 4. (Si riconsultino soprattutto 40 annate di «Comuni d'Europa», per chiarire la coerenza in merito di tutta la «forza federalista» e soprattutto dell'AICCRE, n.d.r.).

(2) Cfr. D. HEINRICH, *Per una assemblea parlamentare delle nazioni unite*, Pavia, Editrice Libera Associazione «Il Federalista», 1993.

(3) Cfr. S. PISTONE, «La politica di sicurezza nell'Unione Europea», in *Il Federalista*, XXXIV, 1992, n. 2 e il n. 3, 1992 della stessa rivista interamente dedicato al tema «Dalle regole comuni al governo mondiale dell'ecologia».

(4) Cfr. S. PISTONE, «Quale procedura per la revisione delle istituzioni comunitarie?», in *Piemonteuropa*, XVIII, 1993, n. 2-3 e P.V. DASTOLI, «Dimenticare Maastricht?», in *Il Mulino*, XLII, 1993, n. 4.

(5) Sul problema dei difetti strutturali del sistema politico-istituzionale italiano c'è nel MFE una continuità di analisi di cui ricordiamo qui alcune.

La comunità locale, che deve costituire il più piccolo ambito di governo autonomo del sistema federale, non può però essere un comune di poche migliaia o addirittura di poche centinaia di abitanti. È stato ad esempio dimostrato che i comuni al di sotto dei 20-15.000 abitanti non sono in grado di gestire economicamente in condizioni di efficienza neppure i servizi pubblici più elementari, essendo ad essi precluso di ripartire i costi su un numero adeguato di utenti. In realtà sembra che la dimensione demografica minima per esprimere una efficiente capacità di vita autonoma, si collochi fra i cinquanta e i centomila abitanti. Perciò, mentre le grandi città devono essere articolate in quartieri effettivamente autonomi con queste dimensioni, occorre, nel caso dei piccoli comuni, percorrere il cammino inverso, promuovendo il loro accorpamento per giungere a dimensioni adeguate (come previsto dalla legge 142/90).

A. SPINELLI, «A che serve lo stato italiano?» (1959), in A. SPINELLI, *La crisi degli stati nazionali*, a cura di L. Levi, Bologna, Il Mulino, 1991; M. ALBERTINI, «L'apertura a sinistra in Italia», (1962), in S. PISTONE, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1982; «La sinistra italiana e l'unificazione europea», documento del Centro Europeo di Studi e Informazioni di Torino pubblicato in *Le Federaliste*, IX, 1967, n. 4; L. LEVI, *Il problema della legittimità nel parlamento dell'Italia repubblicana*, Torino, Giappichelli, 1969; S. PISTONE, «La crisi del centro sinistra e l'alternativa europea», in *Il Mulino*, XXI, 1977, n. 221; «L'Economia italiana di fronte a un crocevia», documento dell'Ufficio Economico del MFE pubblicato in *Il Federalista*, XXII, 1980, n. 4; S. PISTONE, «La campagna per un'Italia europea», in *Piemonteuropa*, XVI, 1991, n. 1; R. PALEA, «L'Italia dopo il referendum del 18 Aprile», in *Piemonteuropa*, XVIII, 1993, n. 1; A. SABATINO, «L'Italia e l'Unione europea», in *Piemonteuropa*, XVIII, 1993, n. 1; F. ROSSOLILLO, «L'Unità europea e il risanamento dell'Italia», in *Il Dibattito Federalista*, VIII, 1992, n. 4; L. LEVI, «La Lega e il tramonto della sovranità dello stato italiano», in *Il Dibattito Federalista*, VIII, 1992, n. 4; S. PISTONE, «La crisi italiana e l'unità europea», in *Il Dibattito Federalista*, IX, 1993, n. 2.

(6) In effetti il centralismo si è imposto in Italia, oltre che per la spaccatura Nord-Sud e la forte polarizzazione ideologica che ha caratterizzato il paese fino a tempi recenti a causa della sua arretratezza economico-sociale, anche in conseguenza delle costrizioni oggettive del sistema europeo degli stati, che, con le sue continue tensioni, ha spinto a privilegiare le esigenze della sicurezza esterna rispetto a quelle della libertà interna. La rilevanza di questo fattore si è peraltro fortemente attenuata dopo il 1945 in seguito all'assorbimento del sistema europeo nel sistema mondiale bipolare e allo sviluppo del processo di integrazione europea. Cfr. M. ALBERTINI, *Il Risorgimento e l'unità europea*, Napoli, Guida, 1989 e L. DEHIO, *Equilibrio e egemonia*, Il Mulino, Bologna, 1988. [È discutibile l'affermazione del trasferimento prevalente di risorse dal Nord al Sud — anche se le risorse trasferite al Sud hanno spesso avuto esiti non produttivi —; in realtà lo Stato ha speso somme enormi a favore di industrie, protette e non competitive, al Nord e al Centro: il federalismo fiscale avrebbe creato presumibilmente un migliore impiego, produttivo, delle risorse, ove erano necessarie non per i clienti ma per lo sviluppo, al Nord e al Sud, NdR].

(7) Cfr. «Federalismo e autodeterminazione», in *Il Fede-*

ralista, XXXIII, 1991, n. 2; L. LEVI, «Autodeterminazione: un principio reazionario?», in *Il Dibattito Federalista*, VIII, 1992, n. 3; M. RAMPAZI, «Cittadinanza europea e identità postnazionale», in *Il Dibattito Federalista*, IX, 1993, n. 1; S. PISTONE, «La responsabilità della Comunità Europea di fronte alla crisi jugoslava», in *Il Dibattito Federalista*, IX, 1993, n. 3; G. MONTANI, «Micronazionalismo e federalismo», in *Il Federalista*, XXXV, 1993, n. 1.

Chiaroscuro

(segue da pag. 2)

trice di Napoleone divengono momenti essenziali della storia del Risorgimento; alla rivoluzione e a Napoleone si appoggiano i riformatori italiani. La società italiana ricostituita dai principi rivoluzionari consacrati nel codice napoleonico, l'educazione militare ed amministrativa data dalla rivoluzione e da Napoleone agli italiani, la non sanabile ferita inflitta e dal Direttorio e dall'Impero al potere temporale dei papi sono i presupposti stessi del Risorgimento. Per questo legame l'Italia non può partecipare all'insurrezione delle nazioni contro il primo Impero: troppo essa era legata all'opera napoleonica, e alla nuova civiltà. Il Risorgimento si svolge perciò in unione col moto liberale europeo che difendeva la civiltà rivoluzionaria dai ritorni offensivi dei superstiti seguaci dell'*ancien régime*, e che ne voleva il compimento sia nei liberi ordinamenti interni, sia nella ricostituzione della nazionalità che Napoleone, all'apice della sua potenza, aveva avuto il torto d'offendere.

E gli uomini del nostro Risorgimento, che furono nella massima parte uomini aperti allo spirito della moderna civiltà europea (a renderli tali non poco influirono i lunghi esili) attuarono questo sviluppo armonico dell'indipendenza nazionale con le libere istituzioni nella penisola. E lottarono spesso contro la volontà di ristarsi da parte dei popoli che per sé avevano conseguito la libertà e temevano la formazione di nuove nazioni; impiegarono ai propri fini la revisione e il completamento del programma napoleonico propostosi dal fondatore del secondo impero; si sforzarono di rendere reale una collaborazione e un'armonia dei liberi popoli, colla funzione europea di Mazzini, di Cavour e di Garibaldi.

Sicché, quando nuove formazioni storiche che negavano i principi che avevano costituito l'Italia, scatenarono la guerra mondiale, la risorta nazione fu condotta dalla coscienza della propria origine a schierarsi contro gli imperi centrali, nonostante l'alleanza, che per lunghi anni aveva mantenuto con essi, per attuare la pace europea.

Queste considerazioni esigono che non poca parte della storia d'Europa, cioè in sostanza dell'umana civiltà, sia assimilata come ineliminabile momento della nuova storia d'Italia, e che la storia d'Italia s'inserisca nella storia d'Europa del secolo XIX come culmine d'un grande processo. Nel nesso organico della storia umana è il significato e la grandezza del Risorgimento.

Questa è, a parer mio, l'unica via per cui si possa tendere ad un adeguato concetto del Risorgimento.

Razzismo o federalismo?

(segue da pag. 2)

zata, che attribuisce ai valori riscontrati sulla media della popolazione un punteggio vicino a 100, con una variazione tale che il 95 per cento degli individui osservati risulta compreso fra un Q.I. di 70 e di 130. La standardizzazione si estende fino ad eliminare l'effetto dell'età come del sesso del soggetto; se così non fosse, i maschi potrebbero avere delle brutte sorprese!

(...)

Mi raccontava mio padre di avere visto al porto di New York, dopo la prima guerra mondiale, dei manifesti che annunciavano la ricerca di lavoratori, offrendo un salario massimo per gli operai bianchi, inferiore per gli italiani e ancora più basso per i negri. Dopo cento anni di inviti agli immigrati di ogni nazione («Datemi la vostra gente povera e stanca che aspira alla libertà, i diseredati che affollano le vostre spiagge...» sta scolpito sul basamento della Statua della Libertà) cominciava a rifiorire il razzismo, che in Europa determinò le tragedie tristemente note, ma che anche negli Stati Uniti riscosse un successo politico importante con le proposte «eugenic».

(...)

Per capire bene il razzismo è importante intendersi sul significato di «razza», parola che talvolta viene usata, specie in inglese, per designare l'intera specie umana, ma più frequentemente una sua suddivisione. Sovente la si usa come sinonimo di nazione o popolo, creando notevole confusione. Una definizione, che trovo sul dizionario etimologico di Cortelazzo e Zolli, dice: «insieme degli individui di una specie animale o vegetale che si differenziano da altri gruppi della stessa specie per uno o più caratteri costanti e trasmissibili ai discendenti». L'origine della parola daterebbe al secolo XV o prima, ma non è chiarissima: si discute se provenga dal latino «generatio», oppure «ratio» nel significato di natura, qualità.

L'importante comunque è che il termine si riferisce a qualità «costanti e trasmissibili», oggi diremmo determinate geneticamente. Ma la parola «costanti» può lasciare dei dubbi: vuol dire invariabili da un individuo all'altro, oppure invariabili nel tempo? In entram-

bi i casi va presa con beneficio di inventario. Di solito non abbiamo informazioni sul comportamento di un carattere nel corso del tempo, quindi ci accontentiamo di parlare della variabilità fra individui, come la osserviamo oggi.

(...)

Il razzismo ha avuto molte origini e ha molte definizioni, ma sappiamo che i razzisti si preoccupano spesso della *purezza della razza*.

Cominciamo a parlare di questo aspetto, che è molto facile da eliminare. Non esistono razze pure e se si cercasse di crearle potrebbero risultare ben poco attraenti.

C'è un modo semplice di accorgersene. Se studiamo un qualunque sistema genetico troviamo sempre un grado elevato di ciò che viene chiamato *polimorfismo*, cioè varietà genetica: significa che un gene presenta forme diverse. Questo vale per una popolazione piccolissima come per l'insieme della popolazione europea, per un'intera nazione come per una città o un semplice villaggio. Le proporzioni di geni A, B e O, ad esempio, variano da villaggio a villaggio, da città a città, da nazione a nazione, ma non in modo estremo: in ogni microcosmo ritroveremo una composizione genetica paragonabile a quella dell'insieme, anche se un po' diversa. Possiamo scegliere di analizzare la classe ricca oppure la povera, i bianchi oppure i neri: troveremo comunque lo stesso fenomeno. Che senso ha parlare di «purezza» di una razza, quando ogni popolazione per quanto piccola è variabile? Se cambiamo continente troveremo cifre un po' diverse per le proporzioni dei vari tipi, ma sempre ogni microcosmo tenderà a riproporre il macrocosmo.

Niente purezza genetica quindi: essa semplicemente non esiste nelle popolazioni umane. La purezza genetica si potrebbe ottenere — ma solo fino a un certo punto — attraverso un programma di allevamento che preveda il continuo incrocio tra parenti molto stretti (che nell'uomo sono esclusi dalla legge): come il matrimonio tra fratello e sorella oppure tra padre e figlia e così via. Occorre però continuare a praticare questo tipo di incroci per venti, trenta generazioni, ed anche così non si riuscirebbe ad ottenere un ceppo perfettamente «puro», in cui cioè la variabilità genetica sia scomparsa. Vi si riesce, in modo non perfetto, negli animali, ma sappiamo che

comporta una grave sterilità, per cui è difficile mantenere in esistenza le linee così generate.

(...)

Il razzismo è la convinzione che una razza sia biologicamente superiore alle altre. Ne discende la preoccupazione dei razzisti di «mantenere la purezza della razza» perché questa superiorità non venga a cessare o a diminuire. Ma sappiamo che nessuna razza è pura: il mantenimento della purezza è quindi una preoccupazione assurda. Il fatto che quasi tutti coloro che sono nati in certe regioni scandinave siano biondi, o che quasi tutti gli arabi siano bruni, non significa affatto che per altri caratteri vi sia una simile «purezza». L'omogeneità vuole soltanto dire che per questo carattere, e forse pochi altri, vi è stata molto probabilmente una selezione naturale dovuta al clima. Rispetto a tutti gli altri geni gli individui biondi sono tanto variabili, tanto «impuri», quanto chi appartiene a popolazioni non scandinave. Allo stesso modo, la selezione di cani o cavalli o altri tipi di animali per l'omogeneità di caratteri visibili come il colore del pelo, la forma del corpo o delle sue parti, o di caratteristiche come l'eccellenza del fiuto in cani e maiali, la velocità nella corsa per cani e cavalli, o la capacità dei cani da pastore di radunare le pecore, lascia immutata la grande variabilità individuale per quanto attiene a tutti gli altri caratteri. L'allevatore che porta troppo in là l'omogeneizzazione di queste razze attraverso incroci fra parenti stretti, nella speranza di «purificarle», corre il rischio di perdere la razza per l'abbassamento della fecondità e in genere della vitalità.

(...)

Persecuzioni politiche, religiose e razziali occupano ogni giorno la scena del mondo. Fra tutte le persecuzioni, quella razzista, oggi particolarmente acuta, è ancor più atroce di quella religiosa e politica, perché possiamo anche cambiare la nostra religione e la nostra politica, se non vi è altra via di scampo davanti alla violenza del più forte, ma non possiamo cambiare la nostra razza. Lo spaventoso programma di sterminio in atto in Bosnia — definito «pulizia etnica» dai suoi promotori — è espressione dell'intolleranza più disgustosa, è la reiterazione di episodi lontani e recenti che disonorano il genere umano. ■

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. 69940461-2-3-4-5, fax 6793275

Questo numero è stato finito di stampare il 10/11/1993

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