IL FEDERALISTA

rivista di politica

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

Hamilton, The Federalist

ANNO XL, 1998, NUMERO 1

ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

***Direttore*: Francesco Rossolillo**

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.

Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Centro di studi sul federalismo Mario Albertini, di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa lire 40.000, altri paesi lire 50.000 (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Porta Pertusi 6, I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273.

ANNO XL, 1998, NUMERO 1

INDICE

L'Europa e l'emigrazione pag. 3

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, *Le riforme istituzionali del Trattato di Amsterdam* » 8

NOTE

Unificazioni regionali e riforme del Consiglio di sicurezza dell'ONU (Lucio Levi) » 25

Gli sviluppi dell'unificazione europea nel progetto della Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Parlamento italiano (Salvatore Aloisio) » 36

INTERVENTI

I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica (Sergei A. Beliaev) » 54

Federalismo, regionalizzazione e globalizzazione. Il caso dell'Africa (J. Isawa Elaigwu) » 71

IL FEDERALISMO NELLA STORIA DEL PENSIERO

Immanuel Kant (a cura di Roberto Castaldi) » 89

L'Europa e l'emigrazione

I recenti sbarchi in Italia di grossi gruppi di emigranti clandestini, e le tensioni che ne sono seguite, suggeriscono alcune riflessioni sull'incapacità dell'Europa di affrontare in modo efficace, nelle sue cause e nelle sue manifestazioni, uno dei fenomeni più imponenti e drammatici della nostra epoca.

Lo spostamento di grandi masse di uomini e di donne in fuga dalla povertà e in cerca di lavoro dai paesi economicamente svantaggiati verso i paesi industrializzati è uno degli aspetti del processo di globalizzazione. Si tratta di un fenomeno che, oltre ad essere storicamente inevitabile, è potenzialmente benefico sia per i paesi di provenienza — che sono sovrappopolati, e nei quali viene in questo modo alleggerita la pressione demografica che destabilizza le loro società — che per quelli verso i quali la migrazione è diretta, e in particolare per i paesi dell'Europa occidentale, che si trovano in una fase di profonda trasformazione strutturale e di grave crisi demografica e la cui forza lavoro non è più in grado di far fronte ad una serie di bisogni di cui invece si potrebbe far carico la manodopera importata.

Ma l'immigrazione può produrre i suoi effetti benefici soltanto se essa viene orientata e disciplinata da un potere politico capace di condurre una politica economica coerente, che disponga di un saldo controllo del territorio e che intrattenga stretti rapporti di collaborazione con i paesi dai quali l'immigrazione proviene. Se ciò non accade, i flussi migratori rischiano di depauperare le economie dei paesi in via di sviluppo proprio di quella parte della forza-lavoro di cui esse avrebbero maggior bisogno, senza che peraltro gli emigrati trovino accomodamenti decorosi nei paesi in cui si trasferiscono, dove molti di essi vanno incontro al destino dell'emarginazione contribuendo all'aumento della delinquenza e al degrado delle città.

* * *

Resta il fatto che il presupposto di una disciplina razionale del fenomeno dell'immigrazione, che ne valorizzi gli aspetti positivi e ne

riduca quelli negativi è il contenimento delle sue dimensioni, ottenuto non attraverso provvedimenti limitativi, ma con misure che incidano sulle sue cause. Si tratta in particolare di portare il capitale e l'iniziativa imprenditoriale là dove esiste manodopera in eccedenza, per limitarne il flusso verso le aree industrializzate. Si deve sottolineare che il problema non riguarda tanto la misura e l'orientamento dei tradizionali aiuti statali allo sviluppo, che hanno nel passato dimostrato la loro inefficacia, e che spesso sono stati addirittura controproducenti. Ciò che si deve fare è mettere a profitto una tendenza che la globalizzazione tende spontaneamente a produrre, e che costituisce un fenomeno speculare rispetto a quello dell'emigrazione: la cosiddetta delocalizzazione delle attività produttive, cioè l'istallazione da parte di imprese dei paesi industrializzati di impianti ad alta intensità di manodopera in paesi nei quali questa è abbondante e a basso costo. In questo modo si consente ad una parte — talvolta la migliore e la più intraprendente — dei popoli dei paesi meno fortunati di evitare il dramma dello sradicamento che accompagna inevitabilmente l'emigrazione e di imboccare senza traumi la strada della costruzione del proprio benessere. Contemporaneamente si aumenta, nei paesi esportatori di capitali, la competitività delle imprese che esportano attività produttive grazie ai bassi costi di produzione delle realtà sociali ed economiche nelle quali quelle attività vengono trasferite.

Ma anche l'esportazione di opportunità di lavoro deve essere sostenuta da un'azione efficace dei pubblici poteri che la orienti e la garantisca. L'assenza, o l'inefficacia, di quest'ultima lascia gli operatori nell'incertezza ed esaspera i fattori obiettivi di rischio che caratterizzano ogni investimento estero, e soprattutto quelli fatti in contesti politici, sociali e culturali radicalmente diversi: il che, da una parte, scoraggia in generale gli investimenti e, dall'altra, favorisce l'imprenditorialità di rapina che punta su alti profitti a breve termine sfruttando gli uomini e depauperando l'ambiente. Nel contempo, la conseguenza immediata che la delocalizzazione produce nei paesi esportatori di attività produttive, in mancanza di una politica di investimenti interni e di riqualificazione della manodopera, è un aumento della disoccupazione nei settori direttamente interessati, che colpisce in particolare i lavoratori meno qualificati.

* * *

Nel caso dell'Europa, la mancanza di una coerente politica dell'Unione è drammaticamente evidente. Le strategie dei governi degli Stati membri (sempre che di strategie si possa parlare) per quanto riguarda i problemi dell'immigrazione e i rapporti di collaborazione con i paesi da cui essa proviene sono deboli e divergenti, e quindi tutte inefficaci. Di fatto la risultante di queste strategie è una sola: la politica della chiusura. Una efficace politica di inserimento e di impiego degli immigrati richiederebbe una economia in espansione, e quindi un grande piano di riconversione dell'economia europea e di investimenti nelle grandi infrastrutture e nella tecnologia d'avanguardia. Questo piano era stato proposto nel 1993 dall'allora Presidente della Commissione europea Jacques Delors, ma esso è rimasto lettera morta. L'economia europea ha continuato ad essere condizionata dalla cosiddetta disinflazione competitiva, prodotta dall'imperativo (peraltro di per sé assolutamente imprescindibile) della convergenza delle politiche di bilancio dei paesi dell'Unione in vista della creazione della moneta unica. Ed essa seguirà lo stesso binario, a meno di radicali cambiamenti politici, anche dopo l'entrata in vigore dell'Unione monetaria, quando il solo orientamento della politica economica europea sarà quello ispirato alla filosofia e ai vincoli del Patto di stabilità, che esclude qualunque politica europea di bilancio e rende ciascuno dei governi dell'Unione, sotto pena di pesanti sanzioni, responsabile esclusivo del mantenimento dell'equilibrio dei propri conti pubblici. Così la politica dell'immigrazione dei governi europei si è limitata finora, e si limiterà in futuro, fino a che radicali mutamenti politici non interverranno, al tentativo di arginare il fenomeno chiudendo le frontiere. Si tratta evidentemente di una politica destinata al fallimento, a causa della porosità delle frontiere europee, ma che consegue comunque due effetti disastrosi: quello di impedire ai governi europei di concentrarsi sul problema di disciplinare l'immigrazione valorizzandone le potenzialità positive, a beneficio sia degli immigrati che delle proprie economie, anziché su quello, peraltro insolubile, di bloccarla; e quello di far apparire l'Unione europea come un club chiuso e ingeneroso di paesi ricchi, preoccupati soltanto di non condividere con altri la propria ricchezza aprendosi alla collaborazione con il mondo che li circonda.

A tutto ciò si aggiungono i problemi causati dall'applicazione dell'accordo di Schengen e delle norme del cosiddetto «terzo pilastro» del Trattato di Maastricht. Quelli del rilascio dei visti e dei permessi di soggiorno ai cittadini dei paesi extra-comunitari, della concessione del diritto d'asilo, del mantenimento dell'ordine pubblico, della lotta alla criminalità e alla droga e di una politica comune della giustizia sono considerati dai governi dei paesi dell'Unione come problemi che inve-

stono direttamente la sovranità nazionale, e che come tali devono essere gelosamente conservati nelle mani degli Stati attraverso la loro esclusione dal campo delle decisioni a maggioranza in seno al Consiglio dei Ministri e dal controllo del Parlamento europeo. Ma nelle condizioni attuali l'attaccamento dei governi alla sovranità nazionale si è rivelata come un boomerang: il loro rifiuto di qualsiasi cessione di sovranità ha creato una situazione nella quale, con la scomparsa delle frontiere interne, il controllo dei flussi migratori e le decisioni sulla concessione dell'asilo politico e dei permessi di soggiorno, l'assunzione e l'esecuzione dei provvedimenti di espulsione sono demandati allo Stato attraverso il quale gli immigrati entrano nel territorio dell'Unione. Ciò comporta che ognuno dei governi dell'Unione deve di fatto rinunciare a una propria politica di regolamentazione dei flussi migratori che lo riguardano e si trova a dipendere dal grado di capacità di ciascuno dei suoi partners *di applicare le regole decise a livello europeo e dalle interpretazioni che ciascuno di essi ne dà. In questo modo, anziché dipendere dall'Unione, ciascuno dei governi firmatari dell'accordo di Schengen dipende di fatto da quelli tra gli altri che hanno frontiere esterne più estese e meno controllabili. Ne deriva la perdita da parte di tutti di ogni effettivo controllo del territorio, e quindi la totale abdicazione a quella stessa sovranità che tanto gelosamente si voleva difendere.*

* * *

Alla chiusura nei confronti dell'immigrazione fa riscontro l'incapacità dell'Unione di esprimere un disegno coerente in politica estera che le consenta, tra l'altro, di creare i presupposti di una politica razionale di esportazione di attività produttive e di sviluppo dei paesi dai quali l'immigrazione proviene. Questo disegno dovrebbe comprendere una attuazione rapida del progettato allargamento dell'Unione all'Europa orientale e un forte impegno per favorire, attraverso una collaborazione attiva e mirata, il processo di pace in Medio Oriente con, a termine, l'obiettivo di promuovere nell'area un progetto di unificazione federale. Ma la realizzazione dell'allargamento dipende dalla capacità dell'Unione di affrontare i molteplici e difficili problemi che essa comporterà potenziando radicalmente la propria capacità decisionale: in mancanza di che essa rimarrà chiusa nei suoi attuali confini, o si dissolverà in una evanescente area di libero scambio, e i suoi Stati membri perderanno i benefici già acquisiti con l'integrazione anziché estenderli ad altri. E in Medio Oriente l'Europa, che pur impiega nella regione mezzi finanziari

superiori a quelli stanziati dagli Stati Uniti, rimane subordinata all'iniziativa di questi ultimi (un'iniziativa che, per di più, si rivela del tutto incapace di rilanciare il processo di pace). Del resto l'impotenza e l'egoismo dell'Unione si sono recentemente confermati nella loro luce più cruda nel deplorevole trattamento riservato alla Turchia dal Consiglio europeo di Lussemburgo del dicembre 1997, che ha escluso persino dalla lista dei paesi candidati all'adesione uno Stato legato all'Unione (e prima alla Comunità) da un Trattato di associazione stipulato fin dal 1963. L'atteggiamento miope e ingeneroso dell'Europa rischia così di frustrare le spinte alla modernità e alla democrazia che sono presenti e vive nella società turca e di incoraggiare quelle all'autoritarismo e al radicamento del fondamentalismo islamico.

Resta il fatto che, quale che sia l'aspetto dell'inerzia e dell'irresponsabilità dell'Europa che viene di volta in volta in primo piano, l'incapacità di agire dell'Unione ha sempre la sua radice nella mancanza di istituzioni democratiche e federali che consentano di dare espressione all'interesse generale europeo e di promuovere con ciò stesso quello dei popoli con i quali l'Europa ha la vocazione a collaborare più strettamente in ragione della loro prossimità geografica. Fino ad oggi le fasi di stallo, i rallentamenti e le crisi del processo di unificazione europea sono stati giustificati dai governi che li hanno provocati in nome dell'interesse nazionale. Ma ormai il solo vero interesse nazionale di tutti gli Stati dell'Unione è quello di fare l'Europa, rinunziando alla loro sovranità e mettendola in comune nel quadro di uno Stato federale europeo. Quello che oggi si continua a chiamare interesse nazionale è soltanto quello di una parte delle classi politiche, delle burocrazie e delle diplomazie a conservare le istituzioni alle quali è legato il loro potere, più l'insieme degli interessi corporativi dei settori più parassitari della società, che da quelle dipendono per la loro sopravvivenza. Il problema dell'Europa è costituito dal fatto che questi interessi dispongono di strumenti politici e istituzionali consolidati per la loro formulazione e la loro espressione, mentre il bene comune dell'Europa è privo di questi strumenti e quindi è condannato a rimanere nel limbo indistinto degli ideali. La lotta per l'Europa è l'impegno a far sì che questi ideali assumano la concretezza di motivazioni del comportamento reale degli uomini.

Il Federalista

Le riforme istituzionali del Trattato di Amsterdam

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA

1. *Premessa.*[*]

Scopo di queste note è di esporre e valutare le principali scelte compiute dai governi dell'Unione europea sul terreno delle riforme istituzionali, a conclusione dei lavori della Conferenza intergovernativa (CIG) del 1996-97 (1). Questo era infatti il compito primario della Conferenza, la convocazione della quale era stata predisposta dal Trattato di Maastricht all'art. N.

Lasceremo dunque da parte le pur rilevanti questioni legate all'estensione e alla specificazione — nel nuovo Trattato — delle competenze e delle politiche dell'Unione sia nei settori del primo pilastro (unione economica e monetaria: anzitutto in tema di politiche per l'occupazione), sia in quelli del secondo (politica estera, sicurezza) e del terzo pilastro (giustizia, affari interni); nonché le significative innovazioni in materia di diritti fondamentali e di cittadinanza.

2. *Nomina della Commissione.*

La procedura di nomina del Presidente della Commissione e quella dei commissari ha subito modifiche di rilievo (2). Il Presidente sarà, come prima, scelto di comune accordo dai governi degli Stati membri; ma non è più prevista la previa consultazione del Parlamento europeo. Invece, il Parlamento dovrà approvare formalmente con un voto il nome del Presidente designato dai governi (l'art. 158.2 nella sua redazione attuale si limita a prescrivere il voto finale di approvazione del Parlamento sull'intera Commissione, al termine dell'iter).

Quanto ai commissari, essi dovranno venir designati di comune accordo tra gli Stati e il Presidente della Commissione (TC, art. 214.2 = 158.2), il quale sinora veniva semplicemente consultato. Il ruolo del Presidente diviene dunque assai più incisivo, perché i governi non potranno prescindere dalle sue opzioni in ordine all'individuazione dei

commissari. A sua volta, il Parlamento europeo potrà avere molta più voce in capitolo sulla scelta del Presidente, perché il voto verrà espresso all'inizio della procedura; sicché appare verosimile che i governi dovranno tenere conto delle maggioranze politiche e degli orientamenti del Parlamento nella scelta del Presidente, rischiando altrimenti di vedere bocciato il nome da loro proposto.

Permane comunque il requisito del comune accordo dei governi, cioè la necessaria unanimità dei consensi per la scelta dei commissari. Così come rimane prescritta l'unanimità per la scelta del Presidente stesso, con gli inconvenienti che una tale procedura — con la quale si attribuisce ad ogni singolo governo un potere di veto — ha già dimostrato in passato.

Vi è forse una via per superare l'ostacolo: i partiti europei dei due schieramenti maggiori potrebbero designare il candidato Presidente della Commissione *prima* dell'elezione europea, così che l'esito elettorale venga a determinare anche la scelta dell'uomo da chiamare alla guida dell'esecutivo europeo. In tal caso sarebbe politicamente difficile per i governi non adeguarsi ad una designazione che abbia ricevuto, con l'elezione europea, il sostegno del voto popolare.

3. *Numero dei commissari.*

Uno dei problemi più frequentemente evocati nella fase di preparazione della CIG concerneva il numero dei commissari. Viva infatti era (ed è tuttora) la preoccupazione per gli effetti negativi di un aumento ulteriore dei commissari nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione ad altri Stati, a sua volta preludio all'ingresso di un commissario in più per ogni nuovo membro ammesso a far parte dell'Unione: un organo collegiale di governo troppo numeroso non promette di funzionare con l'efficienza necessaria.

Su questo punto la CIG ha stabilito che all'atto del primo futuro allargamento dell'Unione ogni Stato membro non potrà più contare se non su un solo commissario (in luogo dei due commissari che oggi spettano agli Stati di maggiori dimensioni) (3). Ma questa riforma dovrà, per entrare in vigore, essere preceduta da una riforma delle regole di votazione in seno al Consiglio, tale da compensare adeguatamente gli Stati (Francia, Germania, Italia, Inghilterra, Spagna) che oggi hanno un secondo commissario e che lo perderebbero. E questo attraverso una nuova procedura che preveda, alternativamente, o una riponderazione dei voti (tale da ridurre l'attuale sovrarappresentanza dei piccoli Stati in seno al Consiglio), o la necessità di raggiungere un doppio quorum per le

decisioni da assumere a maggioranza qualificata: accanto alla prescritta maggioranza dei voti ponderati (4), quella delle popolazioni rappresentate (ovvero, forse, del numero degli Stati membri).

La soluzione adottata dalla CIG è lungi dal rappresentare un risultato ottimale. In prospettiva, infatti, il numero dei commissari potrebbe crescere anche al di sopra di 20; ma soprattutto appare evidente che i governi non sono stati finora in grado di trovare un accordo né su un numero ottimale di commissari (il che avrebbe implicato in linea di principio la rinuncia ad ottenere sempre e comunque almeno un commissario per ogni Stato membro), né sulla messa a punto di nuovi criteri di ponderazione del voto in Consiglio (il che peraltro tutti riconoscono essere necessario proprio in vista dell'allargamento). La rinuncia al secondo commissario è un segnale di disponibilità che gli Stati più importanti hanno manifestato, ma che gli Stati minori (o quanto meno alcuni di essi) non hanno voluto sinora far proprio dimostrando analoga disponibilità.

Su questo terreno, la CIG ha dovuto pertanto accontentarsi di stabilire un doppio rinvio: un primo rinvio della decisione sulla nuova procedura di voto, cui si aggiunge un secondo rinvio più generale sulla revisione delle istituzioni dell'Unione europea, revisione che si è convenuto di mettere in cantiere, tramite una nuova CIG, almeno un anno prima che l'Unione ecceda il numero di 20 Stati membri (5).

Tale secondo rinvio costituisce un'operazione analoga a quella compiuta a Maastricht. Ma è da osservare che la Commissione ha da parte sua prontamente approvato la proposta di avviare sin d'ora il negoziato per l'ingresso di ben sei nuovi Stati nell'Unione; così che il numero di 20, previsto dalla CIG, potrebbe essere raggiunto e superato prima di quanto i governi avessero previsto. Appare evidente che la Commissione ha formulato la sua proposta in tal senso proprio per abbreviare i tempi della troppo a lungo procrastinata riforma delle istituzioni comunitarie: ma naturalmente occorre al riguardo, ai sensi del Trattato (TC art. 49 = art. O), il consenso unanime del Consiglio. E ciò non sarà facile.

Il primo rinvio — che collega, come si è visto, l'accordo sul numero dei commissari all'accordo sulla riforme della ponderazione dei voti e fissa come termine la data del primo nuovo allargamento — rimanda a sua volta a un avvenire non prossimo, se si considerano i tempi necessari alla negoziazione e all'entrata in vigore degli allargamenti futuri. Qui, come nell'altro caso, il Parlamento europeo potrebbe giocare un ruolo forse decisivo: poiché, infatti, l'allargamento — che preme particolarmente a taluni governi dell'Unione, tra i quali la Germania — esige il parere

conforme del Parlamento (TC art. 49 = art. O), quest'ultimo potrebbe condizionare il proprio voto favorevole alla previa riforma delle istituzioni comunitarie, a cominciare da quella sulle procedure di voto in seno al Consiglio.

4. *Il Parlamento europeo: dimensioni e procedura elettorale.*

Il ruolo istituzionale del Parlamento europeo (PE) esce parzialmente rafforzato dai lavori della CIG.

Si è già detto dei suoi poteri nella procedura di scelta del Presidente della Commissione. Quanto alle dimensioni e alla composizione del Parlamento, il tetto è stato fissato a non oltre 700 membri (6); vi è inoltre l'impegno (anche qui ci si è accontentati di un rinvio, in assenza di accordo tra i governi) a ricalcolare il numero dei parlamentari di ciascuno Stato membro in misura meglio corrispondente alla popolazione dei singoli Stati (7), dal momento che oggi gli Stati più piccoli godono di una posizione di vantaggio.

I doveri dei membri del PE e i regolamenti relativi all'esercizio delle loro funzioni potranno essere stabiliti dal Parlamento stesso, sentita la Commissione: ma dovranno essere approvati all'unanimità dal Consiglio dei Ministri (8). Dunque neppure su questo fronte, che riguarda i propri modi di funzionamento, il PE è sovrano.

Quanto all'obbiettivo di una procedura elettorale uniforme per le elezioni europee, il PE mantiene il potere di elaborare proposte. Anzi, il nuovo Trattato gli assegna il compito di elaborare *una* proposta, che potrà consistere o nell'identificare una procedura comune o nella formulazione di principi comuni a tutti gli Stati membri (9): un obbiettivo meno ambizioso, quest'ultimo, reso peraltro non molto realistico dal fatto che è proprio l'assenza di principi comuni (per esempio quanto all'alternativa tra sistemi proporzionali o semiproporzionali e sistemi maggioritari) a impedire l'elaborazione di una procedura elettorale comune. E comunque il PE potrà solo proporre, non decidere.

5. *La codecisione.*

Due innovazioni di maggior rilievo si hanno riguardo alla codecisione del PE: esse riguardano la procedura e le materie alle quali essa si applica.

Sul primo punto, il nuovo Trattato ha parzialmente modificato la procedura di codecisione. Il Trattato di Maastricht (all'art. 189b) aveva previsto un iter estremamente farraginoso per l'approvazione di decisioni

sulle quali non vi fosse accordo tra Consiglio e PE: la navetta poteva protrarsi per ben undici fasi, prima di concludersi con un sì o con un no definitivo del Parlamento. La nuova disciplina messa a punto dalla CIG costituisce un passo avanti notevole sulla via della semplificazione, perché le fasi saranno al massimo sette.

Il PE acquista un ruolo indubbiamente più rilevante nel procedimento legislativo: infatti 1) la proposta iniziale della Commissione deve andare subito al Parlamento per il prescritto parere, 2) il quale potrà contenere anche emendamenti, su cui il Consiglio è tenuto a pronunciarsi deliberando a maggioranza qualificata. 3) Se il Consiglio li approva (o se il PE non ha proposto emendamenti), l'atto è adottato; 4) se no, la posizione comune adottata a maggioranza dal Consiglio tornerà al PE, che potrà farla propria espressamente o tacitamente (e allora l'atto è accolto), ovvero rigettarla a maggioranza assoluta (e allora l'atto è respinto definitivamente), ovvero proporre emendamenti ulteriori a maggioranza assoluta. 5) Se il Consiglio adotta a maggioranza qualificata tali ulteriori emendamenti, l'atto è approvato, 6) se invece questi ulteriori emendamenti del PE non sono tutti approvati dal Consiglio si apre la procedura di conciliazione, che riunisce i membri del Consiglio e un egual numero di membri del PE per individuare una posizione concordata. 7) Ciò potrà portare o all'adozione di un testo comune approvato da entrambi gli organi (il PE a maggioranza qualificata, il Consiglio a maggioranza assoluta), ovvero alla caduta definitiva del progetto (10).

Questa nuova disciplina sembra senz'altro migliore della precedente: non solo per l'eliminazione di alcune fasi ma perché è verosimile che nella maggior parte dei casi il procedimento si chiuda già alla terza, alla quarta o alla quinta fase. Inoltre, gli eventuali emendamenti votati inizialmente dal PE sulla proposta della Commissione non richiedono più l'assenso della maggioranza assoluta; e questa è un'altra innovazione molto importante, che avvicina il funzionamento del PE a quello di un normale parlamento nazionale. Il requisito della maggioranza assoluta — con gli inconvenienti che il frazionamento politico e la fisiologia parlamentare possono presentare in seno al PE — resta peraltro confermato nelle fasi ulteriori della procedura descritta.

Quanto all'ambito di applicazione, la procedura di codecisione viene notevolmente estesa. Essa infatti è ormai prescritta per settori per i quali i Trattati esistenti prevedevano sinora la procedura di cooperazione (art. 189 C) che come è noto attribuisce al PE, nei confronti del Consiglio, poteri più circoscritti rispetto a quelli garantiti dalla codecisione: questo passaggio dalla cooperazione alla codecisione è disposto a proposito di

undici materie (11). In quattro materie la codecisione subentra alla semplice consultazione del PE sino ad oggi vigente (12). In un caso essa si sostituisce al parere conforme (13). In altri sette casi la codecisione viene invece prescritta per disposizioni introdotte *ex novo* dal Trattato di Amsterdam (14). Nell'insieme si tratta di un complesso di materie di non poco rilievo, come risulta dalle indicazioni che abbiamo riportato nelle note.

Si deve osservare, d'altra parte, che tutte le materie più rilevanti, per le quali il PE è chiamato semplicemente ad esprimere un parere attraverso la procedura di consultazione (15) — e sono quelle stesse su cui, di regola, il Consiglio delibera alla unanimità (16) — sono rimaste, con poche eccezioni (17), di effettiva pertinenza del solo Consiglio. Proprio per una lunga serie di materie fondamentali, dunque, l'organo che è l'espressione diretta della volontà popolare al livello europeo non ha acquisito alcun nuovo potere di natura legislativa. La contraddizione di fondo abitualmente designata con la formula di «deficit democratico» non è stata ancora risolta.

6. *Poteri del Consiglio dei Ministri.*

Il Consiglio è indubbiamente l'organo che la CIG ha maggiormente privilegiato. E' bensì vero che l'accordo di Schengen viene «comunitarizzato» (18), estendendolo a tredici Stati con esclusione di Inghilterra e Irlanda. Ma sia sul secondo che sul terzo pilastro, i poteri pressoché esclusivi che il Trattato di Maastricht ha attribuito al Consiglio (e la corrispondente limitatezza dei poteri della Commissione, per non parlare del PE che viene al massimo informato) sono sostanzialmente confermati dal nuovo Trattato.

Anche diverse politiche nuove decise ad Amsterdam sono introdotte con potere decisionale del solo Consiglio, previa semplice consultazione del PE: così in materia di libero movimento di persone, immigrazione, diritto d'asilo (19), politica sociale (20), impiego (21). Sono, quelli ora riportati, solo alcuni esempi. La regola costante è che le decisioni più importanti del Consiglio siano assunte alla unanimità: ciò vale per tutti i casi ora citati (incluso l'accordo di Schengen) (22), eccetto che per quello concernente le linee da suggerirsi dal Consiglio in tema di occupazione, ove alla semplice consultazione del PE si accompagna, inusualmente, la procedura a maggioranza qualificata in seno al Consiglio (23).

Vi sono peraltro diverse norme in cui la CIG ha stabilito il principio delle decisioni a maggioranza in seno al Consiglio. In alcune occasioni,

alla regola dell'unanimità prescritta dai Trattati esistenti subentra la maggioranza qualificata (24). In una dozzina di casi le politiche introdotte nel nuovo Trattato debbono anch'esse venire adottate con decisioni a maggioranza qualificata: in tema di sanzioni per la violazione di diritti fondamentali (25), riguardo ad alcune categorie di azioni comuni sul terreno della politica estera e della sicurezza (26), su questioni legate al mercato unico e all'unione economica (27): si tratta per lo più (ma non sempre) delle stesse materie ove al PE è stato concesso il potere di codecisione (28).

Oltre a ciò, il Trattato di Amsterdam introduce un nuovo principio istituzionale di indubbio rilievo concernente i modi di decisione del Consiglio. Si tratta della procedura di astensione, con la quale uno o più Stati membri possono decidere di non aderire ad un'azione in politica estera o in tema di sicurezza, senza tuttavia impedire agli altri Stati di adottarla (29). Sulle procedure richieste ci soffermeremo più avanti, trattando della clausola di flessibilità.

Il nuovo principio è importante perché consente di superare, a certe condizioni, l'*impasse* dell'unanimità, sottraendo allo Stato o agli Stati dissenzienti il diritto di veto che altrimenti essi potrebbero esercitare. Il diritto di veto, peraltro, permane, perché ogni Stato può decidere di votare contro, anziché semplicemente astenersi.

Talune decisioni sul secondo pilastro, esecutive rispetto a strategie comuni o a posizioni comuni, potranno venire assunte a maggioranza qualificata, come si è visto (30). Senonché, c'è una clausola di salvaguardia anche per tali categorie di decisioni: ogni membro del Consiglio può dichiararsi contrario «per importanti e dichiarate ragioni di politica nazionale» a che la decisione venga assunta a maggioranza: e allora sulla proposta di decisione non si passerà al voto, e la decisione potrà essere adottata solo con voto unanime del Consiglio europeo (31).

7. *La Corte di Giustizia.*

La Corte di Giustizia estende le sue competenze in modo significativo. Essa, infatti, diviene competente anche nelle materie relative alla cooperazione giudiziaria in materia criminale e di polizia, pur con una serie di limiti prescritti dal nuovo Trattato (32). Anche in tema di immigrazione la Corte, pur con talune limitazioni, acquista il potere di giudicare (33). E così pure nelle materie correlate ai diritti dell'uomo e alle libertà fondamentali, per quanto si riferisca all'azione delle istituzioni (34).

8. *Flessibilità e cooperazione rafforzata.*

Un capitolo nuovo sul quale deve essere richiamata l'attenzione riguarda l'ipotesi della cosiddetta «flessibilità». Si tratta di una procedura che consente di porre in atto una cooperazione più stretta (*closer cooperation*, *coopération renforcée*) tra un numero di Stati membri non inferiore alla maggioranza di essi (dunque, almeno otto su quindici), avvalendosi delle istituzioni dell'Unione europea. Le azioni decise in ottemperanza a questa procedura valgono solo per gli Stati che l'abbiano legittimamente intrapresa, senza che gli altri possano impedirne l'adozione (35).

Occorre considerare distintamente due aspetti della nuova disciplina: in primo luogo le condizioni preliminari prescritte per poter dare avvio alla procedura di flessibilità; in secondo luogo le regole prescritte per la validità delle decisioni assunte.

Il nuovo Trattato fissa infatti alcune condizioni perché tale cooperazione più stretta possa venire avviata: oltre al numero minimo degli Stati favorevoli, costituito da almeno otto Stati, gli obbiettivi debbono essere quelli dell'Unione, nel rispetto dei Trattati e del quadro delle istituzioni comunitarie; la cooperazione deve intervenire come ultima via alternativa, dopo che si sia accertata l'indisponibilità degli altri Stati; l'iniziativa non deve infirmare l'*acquis communautaire*; e deve restare aperta agli altri Stati (36).

La decisione che apre la via all'adozione della nuova procedura di flessibilità deve essere assunta sulla base di regole che non sono identiche nei diversi settori di competenza dell'Unione europea.

Nell'ambito del Trattato sulla Comunità europea (primo pilastro), la decisione di fare ricorso alla procedura flessibile viene assunta a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, dopo aver consultato il Parlamento europeo (37). È comunque prevista una via d'uscita: se uno Stato non partecipante alla cooperazione più stretta ritiene, per ragioni importanti e dichiarate di politica nazionale, di opporsi alla richiesta di autorizzazione presentata a maggioranza qualificata dagli Stati favorevoli alla cooperazione, non si passerà al voto sull'autorizzazione stessa (38); e pertanto la nuova procedura non verrà intrapresa.

Nell'ambito delle competenze dell'Unione in materia di polizia e di giustizia criminale (terzo pilastro), invece, il nuovo Trattato richiede che l'iniziativa della cooperazione più stretta parta dal Consiglio, sia semplicemente accompagnata dal parere della Commissione e inoltrata (per conoscenza) al Parlamento europeo (39). Anche qui, ogni membro del Consiglio può preliminarmente bloccare l'iniziativa se dichiara di oppor-

si all'autorizzazione per ragioni importanti e dichiarate di politica nazionale (40).

Nell'ambito della competenze dell'Unione in tema di politica estera e di sicurezza (secondo pilastro), infine, vale una procedura analoga: come si è visto sopra, agli Stati dissenzienti è consentito di astenersi anziché votare contro. Quando i Trattati richiedono una decisione unanime (come di regola è prescritto per le decisioni sul secondo pilastro), il voto dello Stato o degli Stati che si siano astenuti — purché rappresentanti, in complesso, un numero di voti non superiore a un terzo di quelli previsti dall'art. 148.2 sulla ponderazione: dunque non più di 25 voti ponderati su 76 — non viene computato (41). Peraltro, da quanto dispone l'articolo in questione sembra chiaro che lo Stato o gli Stati dissenzienti possono decidere liberamente se esercitare il diritto di astenersi (permettendo così agli altri Stati di procedere) ovvero votare *contro* la decisione proposta impedendo che la decisione sia assunta. Se la decisione è di astenersi, alle condizioni e nei limiti di cui si è detto l'azione decisa dagli altri Stati impegna l'Unione europea, anche se non coinvolge direttamente gli Stati che si siano astenuti (42). Ma anche nei casi ove è prevista una possibile decisione a maggioranza, è egualmente possibile (come si è visto sopra) che ogni Stato si opponga per dichiarate ragioni di politica nazionale (43).

Dunque, per tutti e tre i pilastri la nuova procedura può venire intrapresa solo se nessuno tra gli Stati decide di opporsi preliminarmente. Il diritto di veto, pertanto, non è caduto. Ma si deve comunque osservare che esso ha subito un'attenuazione, perché può venire esercitato solo «per importanti e dichiarate ragioni di politica nazionale»: è ragionevole prevedere che quanto meno in alcuni casi nei quali in precedenza uno Stato si sarebbe limitato a imporre il suo veto senza particolari obblighi di motivazione, in futuro sarà più difficile esercitare il veto adducendo «importanti e dichiarate ragioni», ove queste in realtà non sussistano o non siano esplicitabili.

Quanto al secondo aspetto — le regole procedurali che renderanno operativo il ricorso alla nuova procedura di flessibilità — il Trattato dispone anzitutto che tutti i membri del Consiglio possano essere presenti e partecipare alle relative deliberazioni, ma che solo gli Stati promotori della cooperazione adottino con il voto le decisioni conseguenti: nei casi in cui i Trattati prescrivono l'unanimità, questa sarà costituita da tutti gli Stati partecipanti all'iniziativa, mentre nei casi ove è consentita la maggioranza qualificata, essa verrà calcolata proporzionalmente secondo le prescrizioni dell'art. 205.2 = 148.2 (44). Ciò mi sembra significhi, nel proposito degli autori del Trattato, che dalla somma dei 76 voti ponderati si sottraggono preliminarmente i voti corrispondenti agli Stati che non partecipano alla cooperazione; e che la maggioranza qualificata si calcola stabilendo una proporzione tra la somma dei voti degli Stati partecipanti e i voti favorevoli all'azione, che sia corrispondente a quella tra i 76 voti totali e i 54 voti richiesti dall'art. 148.2 (45). Da ciò risulta chiaro che la nuova procedura è applicabile non solo ai settori per i quali i Trattati prevedono la possibilità di decidere a maggioranza, ma anche a quelli ove è prescritta l'unanimità. Ciò premesso, per i diversi settori sono prescritte regole specifiche.

Se l'iniziativa della cooperazione stretta è assunta nel quadro del Trattato sulla Comunità europea (dunque nell'ambito del primo pilastro), il nuovo Trattato prescrive che essa *non* concerna le aree di competenza esclusiva della Comunità (46). Una tale limitazione restringe enormemente la portata della nuova procedura, perché la parte centrale della disciplina sulla libera circolazione di merci, servizi, persone e capitali ne risulta esclusa (47). Così come ne è espressamente escluso il settore della cittadinanza (48). Inoltre viene precisato che la cooperazione non può modificare la politiche, le azioni e i programmi stabiliti dalla Comunità né creare discriminazioni tra gli Stati membri (49).

Per la cooperazione in materia di polizia e di giustizia (terzo pilastro), le decisioni da assumere a maggioranza qualificata richiederanno il voto positivo di almeno 10 Stati per un complesso di almeno 62 voti (50). Ciò sembra indicare che anche le decisioni da assumere all'unanimità dovranno essere votate da almeno 10 Stati con non meno di 62 voti positivi (51).

Gli stessi criteri (almeno 10 Stati, almeno 62 voti favorevoli) debbono valere per l'adozione delle decisioni sul terreno della politica estera e della sicurezza, ove sia adottata la nuova procedura dell'astensione (52).

La portata della nuova disciplina sulla flessibilità è, in linea di principio, davvero notevole. La procedura introdotta dal nuovo Trattato consente infatti di adottare decisioni di rilievo anche a ranghi non completi, seguendo il metodo comunitario. Restano due limitazioni molto pesanti, che gravemente riducono le potenzialità positive della nuova procedura: la possibilità per ogni Stato di esercitare preliminarmente il veto; e l'esclusione dalla flessibilità per tutte le materie di competenza esclusiva della Comunità.

9. *Sussidiarietà.*

Il nuovo Trattato dedica un protocollo apposito ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità (53) (quest'ultima consistente nel limitare le azioni della Comunità a ciò che è necessario per raggiungere gli scopi stabiliti dai Trattati).

Sulla sussidiarietà vengono fissati criteri abbastanza precisi, con riferimento ai compiti della Commissione, alla necessità che questa provveda a esplicitare la coerenza delle sue proposte rispetto all'osservanza del principio di sussidiarietà, alla limitazione entro lo stretto necessario dell'attività legislativa, ai margini da lasciare agli Stati nella recezione delle direttive, e ad altro ancora.

Si stabilisce inoltre che il principio di sussidiarietà di cui al Trattato non concerne i settori per i quali la Comunità ha competenza esclusiva, ma solo quelli di competenza concorrente (54). Questa limitazione appare discutibile, in quanto il criterio di base della sussidiarietà appare applicabile anche alle decisioni e alle normative concernenti i settori di competenza esclusiva, specie se si pone mente al meccanismo delle direttive e al rapporto ottimale tra i principi comuni e le specificazioni nazionali: l'eccesso di regolamentazione al livello europeo può venir corretto anche facendo ricorso al principio di sussidiarietà.

Ma soprattutto è importante l'aver esplicitato un carattere fondamentale della sussidiarietà, cioè il suo aspetto biunivoco, che nel Trattato di Maastricht non era stato espresso: essa può operare, a volta a volta, o depotenziando il ruolo del livello superiore quando l'azione può essere effettuata al livello inferiore, ovvero potenziandolo quando il livello inferiore si riveli inadeguato a raggiungere efficacemente lo scopo voluto (55).

10. *Conclusioni.*

Ci limiteremo, in via conclusiva, a sottolineare alcuni aspetti — positivi e negativi — della nuova disciplina, nella prospettiva che chi scrive ha espresso a più riprese negli anni passati a proposito delle riforme istituzionali dell'Unione europea (56).

La definizione di una gerarchia delle norme, che valga a distinguere le norme di natura propriamente legislativa dalle norme di natura regolamentare — con lo scopo di limitare alle prime l'intervento del Parlamento europeo — non è stata ancora realizzata, quantunque il Trattato di Maastricht l'avesse preannunciata. Il maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nel processo di elaborazione e di approvazione delle proposte della Commissione (57), deciso dalla Conferenza, può contribuire a rendere più effettivo e partecipato il contributo dei singoli governi alla costruzione di politiche comuni ma non uniformi al livello europeo: a condizione, però, di non introdurre un ulteriore livello di decisione che intralci la già complessa procedura comunitaria.

La mancata individuazione di un nuovo calcolo del voto ponderato — che sia meno sproporzionato a favore degli Stati di piccole dimensioni — e la mancata definizione del numero ottimale dei commissari si debbono all'incapacità di pervenire ad un accordo unanime, anche se tutti i governi sono persuasi che a ciò si debba arrivare: di qui il rinvio ad una nuova Conferenza. Ma con le regole attuali in materia di riforma dei Trattati non sarà facile superare l'*impasse*.

Diverse e più profonde sono le ragioni di altri obbiettivi mancati.

Se è vero che in tema di codecisione e di nomina della Commissione il Parlamento europeo acquisisce prerogative certo non irrilevanti, che sarebbe miope ignorare, la procedura di codecisione — notevolmente migliorata nel nuovo Trattato: e ciò è molto importante — resta ancora esclusa per tutti i settori più significativi, nei quali è sempre e soltanto il Consiglio a decidere. Il deficit democratico non è dunque stato colmato. Questo fatto risulta tanto più grave se si considera che la massima parte della nuova legislazione economica degli Stati dell'Unione europea è ormai di origine comunitaria. Inoltre, l'avvio ormai prossimo dell'unione monetaria secondo il modello dell'indipendenza della Banca centrale — una tappa fondamentale nel processo di unione economica — renderà sempre più urgente la necessità di assumere decisioni democraticamente condivise sul terreno della politica economica dell'Unione europea. È impensabile restare a lungo legati a un assetto che prevede una gestione sovranazionale della politica monetaria senza che a questa corrisponda la possibilità di attivare misure di politica economica al medesimo livello e con la medesima capacità operativa. Sebbene i Trattati conferiscano alla Comunità le competenze necessarie, oggi questo non è possibile perché il processo decisionale al livello europeo è in troppi campi viziato da un difetto di legittimazione (cui solo il Parlamento europeo può ovviare, mediante la codecisione); e perché il potere di veto nel Consiglio blocca le decisioni controverse.

Le procedure di decisione in seno al Consiglio dei Ministri hanno subito infatti solo modesti ritocchi. Tutte le materie di maggior rilievo del primo pilastro restano affidate a decisioni prese all'unanimità. E ciò vale ancor più per il secondo e per il terzo pilastro. È appena il caso di

sottolineare che questa procedura ha per effetto di fermare ogni decisione sulla quale anche un solo Stato sia decisamente contrario: ciò conduce alla paralisi in troppe occasioni in cui, invece, sarebbe importante decidere. L'allargamento dell'Unione renderà ancora più grave la situazione. Eppure, sarebbe stato agevole prevedere quanto meno un processo graduale di transizione dall'unanimità alle decisioni a maggioranza in tutta una serie di settori del primo, del secondo e del terzo pilastro: come i Trattati CEE degli anni Cinquanta avevano intelligentemente disposto (58). Non meno grave è il perpetuarsi del requisito dell'unanimità del Consiglio e dell'unanimità delle ratifiche nel processo di revisione dei Trattati comunitari: la riforma in senso maggioritario dell'art. N (ex art. 236) del Trattato costituisce in realtà un ostacolo formidabile sulla via di ogni futura riforma; un ostacolo che presto o tardi occorrerà affrontare e superare.

Certo, le nuove procedure di astensione (nella politica estera e di sicurezza) e di cooperazione flessibile (nel primo e nel terzo pilastro) consentiranno di procedere anche a ranghi ridotti, senza la necessità di un accordo unanime. Si tratta di un passo avanti notevole, che Maastricht aveva avviato a proposito della moneta unica e della politica sociale, e che ora viene generalizzato. Ma anche qui i governi hanno avuto timore di spingersi troppo oltre, ed hanno introdotto nel Trattato la clausola di salvaguardia: il richiamo ad un interesse di politica nazionale «importante e dichiarato» consente ad ognuno degli Stati membri di bloccare sul nascere il ricorso alle nuove procedure. Inoltre, non si è innovato quanto al requisito dell'unanimità, che rimane operante, nei casi previsti dai Trattati, tra gli Stati della cooperazione stretta. Il diritto di veto rinasce così dalle ceneri, o meglio si perpetua a tutti i livelli.

Questi due capitali difetti — il deficit democratico causato dalla mancata estensione della codecisione del Parlamento europeo; e l'incapacità decisionale causata dal mantenimento del potere di veto dei governi nazionali — sono dunque ancora presenti. Essi costituiscono gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento di un assetto istituzionale e costituzionale soddisfacente per l'Unione europea. E con esso, al raggiungimento della soglia della irreversibilità nel lento processo di unione su basi federali del nostro continente, iniziato quasi mezzo secolo fa e condotto innanzi con risultati straordinari sul terreno dell'economia e del benessere collettivo dei popoli europei.

Se ci si chiede quali siano le vie per il superamento di tali limiti, non si può non concludere che, sulla base delle esperienze di questi anni, chiedere ai governi di rinunciare alle prerogative del potere di veto e

dell'esclusività del potere legislativo è evidentemente chiedere troppo. La «natura delle cose» impedisce ad un potere — salvo circostanze eccezionali che erano ben presenti nei primi anni del dopoguerra, ma che oggi più non sussistono — di autolimitarsi spontaneamente. La spinta decisiva può venire solo da un'opinione pubblica debitamente informata e mobilitata, dalle pressioni delle comunità locali e regionali, dall'intervento energico del solo organo che rappresenta legittimamente i cittadini europei, il Parlamento europeo. Quest'ultimo potrebbe condizionare il proprio voto positivo sull'allargamento dell'Unione all'avvio di una nuova fase costituente che lo veda infine partecipe attivo del processo di riforma istituzionale.

Dopo le timide innovazioni del Trattato di Amsterdam, la struttura costituzionale dell'Unione europea rimane dunque ancora incompiuta. E sotto il profilo istituzionale la Comunità appare ormai — nella prospettiva storica indiscutibilmente positiva dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale — esposta a seri rischi involutivi.

NOTE

* Abbreviazioni: TA = Trattato di Amsterdam; TC/Ue = Trattato consolidato sull'Unione europea; TC/Cee = Trattato consolidato sulle Comunità europee (vedi nota 1); CIG = Conferenza intergovernativa; PE = Parlamento europeo.

(1) Nell'esporre i risultati del Consiglio europeo di Amsterdam del 16-17 giugno 1997 ci baseremo, ove occorra, sulla versione francese (a cura delle Comunità europee) del testo del nuovo Trattato (*Traité d'Amsterdam*, Luxembourg 1997, pp. 144: d'ora innanzi TA), ma faremo per lo più riferimento al testo consolidato dei Trattati comunitari, curato dalle Comunità europee (*Traités consolidés*, Luxembourg 1997, pp. 168: d'ora innanzi TC/Ue e TC/Cee), nel quale le nuove norme approvate ad Amsterdam sono collocate al loro posto nell'ordine sistematico dei Trattati sull'Unione europea e sulla Comunità europea, anche attraverso una nuova numerazione di tutti gli articoli di ciascuno dei due Trattati, cui si affianca la numerazione tradizionale che citeremo accanto alla nuova.

(2) TC/Cee, art. 214.2/158.2.

(3) Protocollo sull'allargamento, art. 1 (TA, p. 111).

(4) Protocollo sull'allargamento, art. 1 (TA, p. 111).

(5) Protocollo sull'allargamento, art. 2 (TA, p. 111).

(6) TC/Cee art. 189/137.

(7) TC/Cee art. 190.2/138.2.

(8) TC/Cee art. 190.5/138.5.

(9) TC/Cee art. 190.4/138.4.

(10) TC/Cee art. 251.2-6 (sostituisce l'art. 189 B).

(11) E precisamente (anche qui citiamo dal testo TC/Cee, secondo la doppia numerazione, la nuova e la tradizionale, degli articoli del Trattato consolidato): proibizione di discriminazioni basate sulla nazionalità (TC/Cee art. 12 / 6); politiche dei trasporti (TC/Cee art. 71.1 / 75.1); trasporti marittimi e per via aerea (TC/Cee art. 80.2 / 84.2); aspetti della politica sociale (art. 2.2 del relativo protocollo); Fondo sociale europeo (TC/Cee art. 148 / 125); formazione professionale (TC/Cee art. 150.4 / 127.4); reti transeuropee (TC/Cee art. 156 / 129d); Fondo europeo di sviluppo regionale (TC/Cee art. 162 / 130e); ricerca e sviluppo tecnologico (TC/Cee art. 172 / 130o); ambiente (TC/Cee art. 175.1 / 130s.1); cooperazione allo sviluppo (TC/Cee art. 179.1 / 130w.1). Si noti che non l'intero settore a volta a volta menzionato passa al regime della codecisione, bensì soltanto quelle parti di ciascun settore che sinora erano assoggettate al regime della cooperazione, secondo le indicazioni contenute nei rinvii agli articoli e ai paragrafi del Trattato di Maastricht sopra citati.

(12) Salute pubblica, trapianti di organi e misure veterinarie e fitosanitarie (TC/Cee art. 152.4/129.4, già art. 43); regole di sicurezza sociale per i lavoratori migranti degli Stati membri (TC/Cee art. 42/51); diritto di stabilimento dei cittadini stranieri (TC/Cee art. 46/ 56.2); regime delle professioni e del lavoro autonomo (TC/Cee art. 47/57.2).

(13) Diritto di mobilità dei cittadini all'interno dell'Unione europea (TC/Cee art. 18/ 8a.2).

(14) Incentivi per l'impiego (TC/Cee art. 129/109R); politica sociale, pari opportunità (TC/Cee art. 141.3/119.3); trasparenza (TC/Cee art. 255.2/191a.2); frodi contabili a danno della Comunità (TC/Cee art. 280.4/209a.4); cooperazione doganale (TC/Cee art. 135/116); statistiche (TC/Cee art. 285.1/213a.1); protezione dei dati personali (TC/Cee art. 286.2/ 213b.2).

(15) La semplice consultazione del Parlamento è dunque tuttora, dopo le innovazioni di cui sopra, prevista nei seguenti casi (per brevità citiamo qui gli articoli soltanto secondo la vecchia numerazione): elettorato attivo e passivo per le elezioni municipali e per quelle del Parlamento europeo (art. 8b); completamento delle disposizioni sulla cittadinanza (art. 8e); dazi doganali (art. 14.7); grave pregiudizio dell'occupazione in materia di trasporti (art. 75.3); trasporti marittimi e aerei (art. 84.3); armonizzazione delle legislazioni fiscali (art. 99); ravvicinamento delle legislazioni nazionali (art. 100); circolazione di cittadini degli Stati terzi sino al 1995 (art. 100c.1); misure specifiche per assicurare la competitività dell'industria (art. 130.3); azioni al di fuori dei Fondi nell'ambito della coesione economico-sociale (art. 130b); creazione di imprese comuni per ricerca e sviluppo tecnologico (art. 130n-130o); decisioni e azioni relative all'ambiente e all'assetto del territorio (art. 130s.2); modalità di esecuzione delle norme approvate dal Consiglio (art. 145, terzo trattino); categorie di ricorsi avanti al Tribunale di primo grado (art. 168a.2); modifiche allo statuto della Corte di Giustizia (art. 188); nomina della Corte degli Auditori (art. 188b); sistema delle risorse proprie di cui si raccomanda l'adozione agli Stati membri (art. 201); verifica dei conti, controllo delle responsabilità e regolamenti di esecuzione del bilancio comunitario (art. 209); accordi internazionali (art. 228§3); poteri d'azione impliciti (art. 235); azioni in tema di sicurezza, protezione sociale, rappresentanza dei lavoratori ed altre misure nell'ambito della politica sociale (All. I/14, Accordo a undici sulla politica sociale, art. 2.3); politica estera e di sicurezza (art. J. 7); affari interni e di giustizia (art. K. 6). In materia di unione monetaria, tra i casi ove si richiede una decisione unanime del Consiglio, la procedura di consultazione è prevista in tema di deficit eccessivi (art. 104c.14)); di tassi di cambio dell'ECU (art. 109.1); di nomina del Presidente dell'Istituto Monetario Europeo (art. 109f.1); di compiti ulteriori dell'IME (art. 109f.7).

(16) Solo nei seguenti casi — in cui è previsto che il Consiglio possa deliberare a maggioranza — i Trattati prescrivono che il Parlamento europeo si pronunci con la procedura di consultazione (citiamo anche qui gli articoli secondo la vecchia numerazione): soppressione di restrizioni alla libera prestazione di servizi (art. 63); disposizioni sulla concorrenza (art. 87); aiuti concessi agli Stati (art. 94); circolazione di cittadini di Stati terzi (art. 100c.3); programmi specifici di ricerca e sviluppo tecnologico (art. 130i.4); misure in materia d'ambiente e di assetto del territorio sulle quali si sia convenuto (all'unanimità) di procedere con decisioni a maggioranza (art. 130s.2). In tema di Unione monetaria, tra i casi ove il Consiglio si pronuncia a maggioranza qualificata, la procedura di consultazione è prevista per l'adozione dello Statuto del Sistema Europeo di Banche Centrali (art. 106.6); per le regole di consultazione dell'Istituto Monetario Europeo da parte del Consiglio (art. 109f.7); per le decisioni relative all'inizio della terza fase (art. 109j.2 e 4); per l'abrogazione di deroghe (art. 109k.2).

(17) Sopra, nota 12.

(18) Protocollo su Schengen (TA, pp. 93-96).

(19) TC/Cee, art. 67 / art. 73 O (p. 65).

(20) TC/Cee, art. 137.3 / 118 (p. 102).

(21) TC/Cee, art. 128.2 / 109 Q (p. 97).

(22) Protocollo su Schengen, art. 2.1 (TA, p. 94).

(23) TC/Cee, art. 128.2 / 109 Q.

(24) Diritto di stabilimento per cittadini stranieri (TC/Cee art. 46.2/56.2); programmi-quadro scientifici e tecnologici (TC/Cee art. 166/130i.1-2); programmi comuni di ricerca e sviluppo tecnologico (TC/Cee art. 172/130o).

(25) Sospensione di norme dei Trattati nei confronti di uno Stato membro che violi i principi sulla democrazia, i diritti umani e le libertà fondamentali (TC/Ue art. 7/F.1).

(26) Implementazione di strategie comuni o azioni comuni in tema di politica estera e di sicurezza (TC/Ue art. 23.2/J.13.2, p. 20). Sulle questioni procedurali in tema di politica estera e di sicurezza si decide invece a maggioranza semplice dei membri del Consiglio (TC/ Ue art. 23.3/J.13.3).

(27) Linee-guida per l'occupazione (TC/Cee art. 128.2/109 Q); incentivi per l'occupazione (TC/Cee art. 129/109 R); ambiente di lavoro ed esclusione sociale (TC/Cee art. 137/ 118.2); pari opportunità (TC/Cee art. 141/119.3); sanità (TC/Cee 152.4/129.4); trasparenza (TC/Cee art. 255.2/191a.2); frode contabile (TC/Cee art. 280.4/209a.4); statistiche (TC/ Cee art. 286/213b); regioni d'oltremare (TC/Cee art. 300.1/228.1); cooperazione doganale (TC/Cee art. 135/116).

(28) Sopra, nota 14.

(29) TC/Ue art. 23.1/J. 13.1.

(30) Sopra, nota 26.

(31) TC/Ue art. 23.2/J. 13.2.

(32) TC/Ue art. 35/K.7; art. 40/K.12; art. 46/L.b.

(33) TC/Cee art. 68/73 P.

(34) TC/Ue art. 46.c/L.c. Non è chiaro se con ciò ci si riferisca alle sole istituzioni comunitarie o anche a quelle nazionali.

(35) TC/Ue art. 43.2/K.15.2.

(36) TC/Ue art. 43.1/K.15.1.

(37) TC/Cee art. 11.2/5.a.2.

(38) TC/Cee art. 11.2/5.a.2.

(39) TC/Ue art. 40.2/K. 12.2 (1° capoverso).

(40) TC/Ue art. 40.2/K.12.2 (2° capoverso).

(41) TC/Ue art. 23.1/J.13.1.

(42) TC/Ue art. 23.1/J.13.1.

(43) TC/Ue art. 23.2/J.13.2.

(44) TC/Ue art. 44/K. 16.

(45) Ad esempio, se i voti totali degli Stati partecipanti alla cooperazione ammontassero a 59, la maggioranza qualificata richiesta sarebbe di 42 voti (76:54=59:x; dunque, 54*59:76=41.9); se i voti degli Stati partecipanti fossero in totale 46, la maggioranza sarebbe di 33 voti (76:54=46:x; dunque 54*46:76=32.6).

(46) TC/Cee art. 11.1.a/5A. 1.a.

(47) Un'indagine specifica sarà da compiere in altra sede per valutare a quali settori del primo pilastro sia tuttavia applicabile la cooperazione più stretta con la procedura prevista dalla clausola di flessibilità.

(48) TC/Cee art. 11.1.c/5A. 1.c.

(49) TC/Cee art. 11.1.b; 1.e (5A. 1.b; 1.e).

(50) TC/Ue art. 40.2/K.12.2; il criterio di ponderazione è quella previsto dall'art. 205.2/148.2 del TC/Cee.

(51) In effetti tale conclusione è avvalorata dal rinvio — compiuto dall'art. 43.1.h/K.15.1.h del TC/Ue, nuovo titolo sulla flessibilità — ai «criteri addizionali» di cui agli art. 40/K.12 di TC/Ue e 11/5A di TC/Cee.

(52) TC/Ue art. 23/J.13.2.

(53) Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità (TA, pp. 105-108).

(54) TA, Protocollo cit. alla nota 53, art. 3.

(55) TA, Protocollo cit. alla nota 53, art. 3 («[il principio di sussidiarietà] permette che un intervento della Comunità entro i limiti dei suoi poteri venga potenziato quando le circostanze lo richiedono e, viceversa, che esso venga limitato o interrotto quando non sia più giustificato»).

(56) A. Padoa-Schioppa, «Dalla CEE all'Unione europea: una riforma istituzionale necessaria», in *Il Federalista*, XXXI (1989), pp. 267-76; Id., «Notes on the Institutional Reform of the EEC and on Political Union», in *The Federalist*, XXXIII (1991), pp. 62-72; Id., «Sur les institutions politiques de l'Europe nouvelle», in *Commentaire* n. 58 (1992), pp. 283-92; Id., «Verso la costituzione europea, principi e procedure», in *Quale federalismo per quale Europa*, Brescia 1996, pp. 425-46.

(57) Protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali (TA, p. 113).

(58) Almeno in un caso, peraltro, ciò è stato previsto nel nuovo Trattato: in tema di immigrazione, asilo e circolazione delle persone: dopo un periodo transitorio di cinque anni, talune misure potranno essere adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata previa consultazione del PE, ovvero seguendo la procedura di codecisione (TC/Cee art. 67.3-4/73.o.3-4: con riferimento alle misure di cui al TC/Cee art. 62.2/73 J).

Note

UNIFICAZIONI REGIONALI E RIFORMA DEL CONSIGLIO DI SICUREZZA DELL'ONU

Struttura dell'ONU e ordine mondiale.

L'ipotesi sulla quale la Conferenza di San Francisco basò l'elaborazione dello Statuto delle Nazioni Unite è che la pace sarebbe stata assicurata dal nucleo forte della grande coalizione di Stati che sconfisse nella seconda guerra mondiale le potenze dell'Asse. Di conseguenza, a cinque Stati (Stati Uniti, Unione Sovietica, Cina, Francia e Regno Unito) fu assegnato un seggio permanente nel Consiglio di Sicurezza e il diritto di veto.

Nello stesso tempo, lo Statuto riconosceva un altro principio in base al quale tutti gli Stati dovevano contribuire al mantenimento della pace. Il Consiglio di Sicurezza era quindi composto da una seconda categoria di Stati (i membri non permanenti) scelti a rotazione per un periodo di due anni secondo un criterio di «equa distribuzione geografica».

Quando nel 1963 fu adottato l'emendamento dello Statuto che elevava da sei a dieci il numero dei membri non permanenti del Consiglio di Sicurezza, l'Assemblea generale approvò una risoluzione che definiva i criteri per la scelta di questa categoria di Stati in base all'area geografica: cinque Stati dell'Africa e dell'Asia, uno dell'Europa orientale, due dell'America latina, due dell'Europa occidentale e di altri Stati.

In sostanza, i principi che regolavano la distribuzione dei seggi in seno al Consiglio di Sicurezza definivano otto grandi aree geografiche: gli Stati Uniti, l'Unione Sovietica (sostituita nel 1992 dalla Federazione russa), la Repubblica di Cina (sostituita nel 1971 dalla Repubblica popolare di Cina), l'Europa occidentale, l'Europa orientale, l'Africa, l'Asia, l'America latina, cui si aggiungeva una nona categoria residuale di «altri Stati».

Il principio politico che affidava la sostanza del potere di decisione agli Stati che occupavano il vertice della gerarchia del potere mondiale

era in parte corretto dal principio in vigore in seno all'Assemblea generale, che assegnava un voto a ogni Stato, con l'assurda conseguenza di considerare uguali uno Stato-continente come la Cina e una città-Stato come San Marino. Così un numero di Stati che rappresenta meno del 10% della popolazione mondiale può formare una maggioranza in seno all'Assemblea generale. E' da sottolineare che questa non è democrazia, anche se c'è chi usa a sproposito questa parola quando parla del sistema di voto dell'Assemblea generale. La democrazia esige che si applichi il principio «una persona, un voto».

L'ONU non solo non ha una struttura democratica, ma non ha nemmeno un potere proprio al di sopra degli Stati, che sarebbe il requisito necessario per garantire la pace. Non ha né forze militari né risorse finanziarie proprie. Come tutti sanno, l'ONU non è un governo mondiale, ma una macchina diplomatica. Non è un attore indipendente sulla scena politica internazionale. E' piuttosto il palcoscenico sul quale gli Stati (e soprattutto le grandi potenze) svolgono il ruolo di attori.

Com'è ben noto, la storia del secondo dopoguerra è stata determinata dalle vicende dell'ordine bipolare e dalla guerra fredda, cioè dalla divisione del mondo in due sfere di influenza, quella americana e quella sovietica, cui hanno cercato di sottrarsi i paesi non allineati, che aspiravano a costituirsi in «terzo mondo» tra i due mondi in conflitto per il predominio planetario. In questo periodo l'ONU è stata paralizzata dai veti incrociati tra le due superpotenze.

L'unificazione del mondo.

Con la caduta dei regimi comunisti e la dissoluzione dell'Unione Sovietica è scomparso il secondo mondo. Il primo e il secondo mondo sono ormai uniti dal consenso verso i principi della democrazia rappresentativa e dell'economia di mercato. Il terzo mondo, la cui esistenza presuppone quella degli altri due, non è il veicolo di un disegno alternativo a quei principi. Lo mostra l'esempio della Cina, la cui poderosa crescita economica è stata resa possibile dall'introduzione di elementi di mercato, i quali a loro volta potranno dare i loro frutti solo con la democratizzazione delle istituzioni politiche. Né il capitalismo autoritario dell'Asia orientale costituisce un modello alternativo, come mostrano l'emergere di un movimento sindacale combattivo (Corea del Sud) e l'affermazione in diversi paesi (Corea del Sud, Filippine, Taiwan) di un movimento di riforma democratica. E neppure lo è l'integralismo islamico, nella misura in cui si oppone all'apertura al mercato mondiale, alla

democrazia e alla tolleranza religiosa. La svolta politica in corso in Iran rappresenta una conferma del fatto che nessuno Stato può chiudersi a lungo nell'isolamento, rimanendo ai margini del processo di mondializzazione. Più in generale, la sconfitta dei regimi fascisti e comunisti nel XX secolo costituisce una conferma dell'ipotesi che qualsiasi forma di società chiusa non può resistere alla spinta della globalizzazione.

I tre mondi stanno dunque convergendo verso un assetto che darà vita a un ordine i cui lineamenti sono ancora indefiniti, ma che sarà sicuramente il mondo senza altre qualifiche. La globalizzazione dell'economia, che travolge tutti gli ostacoli che si oppongono alla formazione di un unico mercato mondiale, è l'espressione più chiara del fatto che il mondo tende irresistibilmente verso l'unità. Per la prima volta nella storia l'economia di mercato ha assunto dimensioni mondiali, sospinta dalla rivoluzione delle tecniche della produzione, della comunicazione e dell'informazione.

La globalizzazione non è sospinta solo da incentivi economici, ma anche e soprattutto da una forza storica irresistibile, più forte della volontà di qualsiasi governo e di qualsiasi partito: la forza che si sprigiona dall'evoluzione del modo di produrre. Essa impone a tutti i settori della vita sociale una dimensione molto più ampia di quella degli Stati sovrani, anche i più grandi.

Crisi dello Stato sovrano e declino della politica di potenza.

Questa tendenza è espressione della direzione generale verso la quale si sta sviluppando nel nostro tempo l'organizzazione internazionale e la costruzione dello Stato, una direzione che può essere compresa adeguatamente alla luce della teoria federalistica, che pone al centro della propria interpretazione della storia contemporanea il concetto di crisi dello Stato sovrano. Il fattore principale (ma non esclusivo) della crisi dello Stato sovrano consiste nella contraddizione tra la dimensione nazionale dello Stato e l'internazionalizzazione del processo produttivo, che è la conseguenza di una svolta nell'evoluzione del modo di produrre: la rivoluzione scientifica. Il mondo è diventato sempre più strettamente interdipendente nelle sue parti e un numero crescente di problemi ha assunto dimensioni molto più ampie delle nazioni. Si tratta di un fenomeno di portata universale, come mostra in modo incontrovertibile il fatto che lo Stato più potente del mondo (gli Stati Uniti) cercano nella Nafta la dimensione necessaria a competere con i grandi spazi economici che si

stanno organizzando nel mondo.

Ma c'è un altro fenomeno che caratterizza la crisi dello Stato sovrano: il profondo cambiamento nel modo di organizzare la sicurezza. Per gli Stati Uniti e per la Russia il costo della corsa agli armamenti è diventato intollerabile. Non solo la distruttività, ma lo stesso costo delle armi mettono in crisi la politica di potenza. Quest'ultima infatti ha dei costi così alti che finisce col ritorcersi contro chi la pratica. In altri termini, nell'era dell'interdipendenza globale e delle armi di sterminio di massa, la potenza tende ad autodistruggersi.

In conseguenza di ciò, le superpotenze sono uscite esauste dalla guerra fredda. Hanno deciso quindi di metter fine al confronto militare e di collaborare per sopravvivere. Le armi nucleari e le altre armi di distruzione di massa hanno messo quindi in crisi la politica di potenza e hanno aperto la via, con l'affermazione dei principi di «sicurezza reciproca» e di «difesa non offensiva», introdotti dalla nuova dottrina strategica sovietica, all'esaurimento della ragion di Stato. Tutto ciò mostra che il nuovo corso della politica mondiale non è soltanto effetto della buona volontà, ma è soprattutto la conseguenza di una necessità.

In definitiva, mentre declina il ruolo degli Stati sovrani come protagonisti della politica mondiale, stanno emergendo progressivamente nuovi attori, cioè formazioni politiche comprendenti più Stati e più nazioni, in primo luogo l'Unione europea. Il significato di questa tendenza sta nel fatto che non esiste più nessuno Stato dotato del potere e delle risorse necessarie ad aspirare al predominio sul mondo. Le superpotenze, dopo aver cercato di unificare il mondo sotto il rispettivo dominio, hanno rinunciato alla competizione politica e ideologica, perché hanno compreso che le ragioni che spingono a cooperare sono più forti. In altri termini, il mondo post-bipolare ha preso atto del fatto che nessuno Stato o alleanza di Stati può mirare all'egemonia mondiale, mentre tutti cercano di trarre il massimo beneficio dalla globalizzazione dei mercati.

La formazione di raggruppamenti regionali di Stati.

A cinquant'anni dalla fine della seconda guerra mondiale, la struttura del Consiglio di Sicurezza è rimasta sostanzialmente inalterata. Benché non corrisponda più all'evoluzione degli equilibri di potere nel mondo, essa continua a essere espressione dell'ordine dei vincitori.

La fine dell'ordine bipolare, che ha governato il mondo fino alla caduta del muro di Berlino, è stata accompagnata dalla dissoluzione dell'Unione Sovietica e dal declino della potenza degli Stati Uniti, che

ora devono ricorrere sempre più frequentemente alla copertura dell'ONU per legittimare i loro interventi di polizia internazionale. La crisi dello Stato nazionale in Europa ha coinciso con l'emergere dell'Unione europea nel sistema economico internazionale; nello stesso tempo la Germania e il Giappone, proprio perché dopo la sconfitta nella seconda guerra mondiale hanno dovuto rinunciare al ruolo di potenze militari e non sono state obbligate a dissanguarsi nella corsa agli armamenti, sono diventate grandi potenze economiche e hanno accresciuto la loro influenza internazionale; infine, nel Sud del mondo, accanto all'emergere di potenze sub-regionali in Africa (Egitto, Nigeria e Sud-Africa), in Asia (India, Pakistan e Indonesia), in America latina (Brasile e Argentina), sono in corso processi di integrazione che tendono a creare le condizioni politiche ed economiche dell'indipendenza e dello sviluppo di queste aree geo-politiche.

La dinamica del sistema mondiale degli Stati ha fatto emergere nuovi raggruppamenti regionali di Stati. Solo la Cina e l'America latina hanno mantenuto pressoché inalterata la loro fisionomia di aree geo-politiche nel corso del secondo dopoguerra. Tuttavia, la formazione del Mercosur (che comprende Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay e, dopo gli accordi economici con Cile e Bolivia, ha manifestato la tendenza ad allargarsi) ha suscitato un forte dinamismo economico in America latina e avviato un processo di integrazione regionale. D'altra parte, gli Stati Uniti hanno promosso la creazione di un'area economica nord-americana, che comprende Canada e Messico (Nafta). L'Unione Sovietica è stata sostituita dalla Comunità degli Stati Indipendenti. La caduta dei regimi comunisti in Unione Sovietica e nell'Europa centro-orientale ha consentito di superare la divisione tra la due Europe e di aprire la via all'allargamento dell'Unione europea fino ai confini con la Federazione russa, includendo l'Europa centro-orientale e le repubbliche baltiche. L'Africa è divisa in due aree geo-politiche: l'Africa sub-sahariana e il Mondo arabo, che include il Medio Oriente. In Asia esistono quattro aree regionali, oltre alla Cina, gli Stati dell'Asia meridionale, raggruppati attorno all'India (Saarc), gli Stati del Sud-Est asiatico (Asean) e il Giappone. Quest'ultimo, rimasto finora in una situazione di relativo isolamento, è probabile che sarà spinto dalla recente crisi economica dell'Asia a cercare una maggiore integrazione con la regione circostante. Infine l'area del Sud-Pacifico, dopo la costituzione del Forum del Pacifico meridionale, tende ad assumere una fisionomia indipendente.

La dimensione regionale si è rivelata come la condizione per creare lo spazio economico necessario allo sviluppo delle moderne tecniche

produttive e per raggiungere il peso politico che consenta una reale indipendenza dalle grandi potenze. Se si considera l'Unione europea come un esperimento pilota, che, dopo aver sviluppato un processo di integrazione economica, tende a evolvere verso un'unione politica e a estendere le proprie competenze ai settori della politica estera e di sicurezza, si può formulare la previsione che le altre dieci grandi regioni che stanno emergendo nelle altre parti del mondo siano i potenziali futuri protagonisti del nuovo ordine mondiale dell'epoca post-bipolare.

La tendenza alla frammentazione.

La tendenza all'unificazione è contrastata (ma non fermata) dalla tendenza alla frammentazione degli Stati multinazionali e delle organizzazioni internazionali, che ha il suo epicentro nell'ex-blocco comunista, ma che ha assunto una dimensione mondiale e interessa persino gli Stati Uniti, come mostra il riemergere di un movimento secessionista negli Stati del Sud, e la stessa Unione europea, dove si sono affermati movimenti separatistici (Paese basco, Catalogna, Corsica, Padania, Scozia ecc.).

Si possono identificare due radici di questa tendenza. In primo luogo, il collasso del sistema bipolare, combinato con la mancanza di un nuovo ordine mondiale (l'antagonismo tra i blocchi ha rappresentato un fattore di coesione delle alleanze e degli Stati che oggi non esiste più), ha aperto la strada alle forze della frammentazione, che si esprimono attraverso feroci odi tribali, seminano dovunque odio e violenza ed elevano nuovi muri. Nello stesso tempo, le ideologie universali (la democrazia e il comunismo), che durante la guerra fredda si sono contese il dominio del mondo, percepite ora come espressione dell'ordine egemonico delle superpotenze, lasciano spazio all'affermazione di forme arcaiche di identità collettiva a carattere etnico o religioso. Il micronazionalismo e il tribalismo si presentano come l'alternativa alla perdita di legittimità del comunismo e all'esaurimento dell'ispirazione universale della democrazia, che paradossalmente ha accompagnato la poderosa avanzata di quest'ultima.

In secondo luogo, la globalizzazione, che unifica il mondo, omologa le società e cancella i confini, suscita la reazione contraria della ricerca del radicamento in un territorio circoscritto, che è espressione del bisogno di solidarietà nella comunità locale e regionale. A ciò si aggiunge la crisi dello Stato nazionale, che si accompagna all'esaurimento delle spinte che avevano alimentato il centralismo e il nazionalismo. Si apre così uno

spazio non solo alle aspirazioni autonomistiche, ma anche alle rivendicazioni separatistiche. Le identità etniche, con la sinistra impronta razzistica che le distingue, si presentano come la formula che legittima i nuovi poteri che si formano sulle rovine del vecchio ordine.

Governo europeo e governo mondiale parziale.

L'Europa è il terreno decisivo dello scontro tra la tendenza all'unificazione e la tendenza alla frammentazione. Nella costruzione della pace fra gli Stati che la compongono, le istituzioni europee hanno consentito di conseguire risultati ben più efficaci di quelli ottenuti dall'ONU. I progetti di riforma dell'ONU dovranno tenerne conto. L'unificazione federale dell'Europa rappresenterà l'avvio del superamento della formula politica dello Stato nazionale, il modello di un ordinamento politico multinazionale, la prima forma di democrazia internazionale, il primo passo verso l'unificazione del mondo. La trasformazione dell'Unione in Federazione indicherà la via per superare la formula politica dello Stato nazionale attraverso il trasferimento di poteri verso l'alto e verso il basso e la creazione di uno Stato multinazionale. Ciò significa che lo Stato si dovrà articolare su più livelli di governo indipendenti e coordinati tra di loro, in modo da consentire a nazioni divise da odi e discordie secolari di trovare le condizioni giuridiche e politiche per vivere insieme in posizione di uguaglianza, mantenendo ciascuna la propria identità. E' un modello che consentirà alle altre regioni del mondo che aspirano all'unità e al mondo intero di trovare la formula adatta a conciliare l'unità con la diversità.

Inoltre la Federazione europea rappresenterà la prima realizzazione della democrazia internazionale, la prima forma di governo democratico al di sopra di Stati sovrani storicamente consolidati. E' questa la via maestra per sottrarre alle grandi potenze il controllo della politica internazionale e per sottoporlo a quello dei popoli. Il Parlamento europeo, in quanto embrione e prima manifestazione della democrazia internazionale, sarà più incline di altre istituzioni internazionali a estendere questo esperimento sul piano mondiale. Quanto prima acquisirà pieni poteri legislativi e di controllo non solo nel campo della politica economica e monetaria, ma anche in quello della politica estera e di sicurezza, tanto maggiore sarà la sua influenza sulla politica mondiale.

E' da sottolineare a questo proposito che, nel campo del commercio internazionale, l'Unione europea agisce già come se fosse uno Stato e la sua influenza è forte perché è la prima potenza commerciale del mondo.

Essa ha un interesse vitale a tenere aperto il mercato mondiale e a rafforzare le istituzioni internazionali che consentono di perseguire questa finalità. Per questa ragione, la Comunità europea ha promosso la costituzione dell'Organizzazione mondiale del commercio.

Così nel G7 la Commissione siede accanto ai quattro maggiori Stati dell'Unione europea. L'entrata in vigore dell'Unione economica e monetaria nel 1999 aprirà le porte del Fondo monetario internazionale e della Banca dei regolamenti internazionali alla Commissione europea. L'euro assumerà il ruolo di moneta mondiale e creerà le condizioni per riformare l'attuale sistema monetario internazionale, basato sul predominio del dollaro.

Invece, nel settore della politica estera e di sicurezza, dove vige ancora il principio delle decisioni all'unanimità, l'Unione europea è incapace di agire in modo efficace.

In definitiva, l'anello mancante, che consentirebbe di fare evolvere in modo decisivo il mondo verso un ordine pacifico, è un'Europa capace di agire come un soggetto unico. Mentre nel contesto bipolare la Federazione europea aveva il significato di un esperimento di unificazione all'interno del blocco occidentale, nel mondo del dopo guerra fredda essa si configura come un centro di potere indipendente potenzialmente capace di modificare le tendenze della politica mondiale. Essa tende ad assumere il ruolo di cerniera tra Est e Ovest e tra Nord e Sud, perché ha un interesse vitale, a differenza degli Stati Uniti, a sviluppare relazioni positive di cooperazione con le aree contigue del mondo ex-comunista, del Mediterraneo e dell'Africa. Il primo compito è quello di completare l'unificazione dell'Europa verso Est e verso Sud. Ma nello stesso tempo si impone l'esigenza di rafforzare le istituzioni internazionali (l'OSCE, la Convenzione di Lomé e il Forum del Mediterraneo), che legano l'Europa ai continenti vicini.

Un'Europa dotata di una propria politica estera e di sicurezza non solo non rappresenterebbe una minaccia per la Russia, ma contribuirebbe a garantirne la sicurezza. Ugualmente, essa acquisirebbe il potere di condizionare la politica degli Stati Uniti, spingendoli a cooperare più strettamente con la Russia e a rafforzare l'ONU. Si creerebbero così le condizioni per sviluppare un'intensa cooperazione tra Unione europea, Stati Uniti, Federazione russa e Giappone sulla base della comune adesione ai principi della democrazia e dell'economia di mercato e per avviare un *governo mondiale parziale* che avrebbe il carattere di un'alleanza invulnerabile, capace di guidare il processo di unificazione del mondo e di potenziare le capacità di intervento dell'ONU.

L'OSCE (benché non includa ancora il Giappone), la creazione di un'istituzione comune tra NATO e Federazione russa e il recente ingresso di quest'ultima nel G7 sono le prime manifestazioni di un nuovo ordine mondiale, nel quale tutti i paesi del Nord condividono alcuni principi per quanto riguarda la sicurezza e la cooperazione economica. La novità di questi organismi corrisponde alla configurazione assunta dalle relazioni internazionali dopo la fine dell'ordine mondiale bipolare, caratterizzata dalla riconciliazione russo-americana. Si tratta di un ordine che non ha più carattere antagonistico e non è costruito contro nessun nemico, ma che ha il compito di governare il processo di unificazione del mondo.

La trasformazione del Consiglio di Sicurezza nel Consiglio delle grandi regioni del mondo.

Abbiamo visto che la ridistribuzione del potere tra gli Stati dopo la caduta dei blocchi ha reso anacronistica l'attuale composizione del Consiglio di Sicurezza. Di qui l'esigenza di allargare e di trasformare quest'ultimo da direttorio delle cinque grandi potenze in un organo più rappresentativo. Esistono però due diversi modi di affrontare questo problema. Quello tradizionale consiste nell'aprire le porte del Consiglio di Sicurezza agli Stati più forti, che sono saliti ai primi posti della gerarchia del potere mondiale. Esistono tre varianti di questa proposta. La prima consiste nell'attribuire un seggio permanente a Germania e Giappone. La seconda prevede l'allargamento del Consiglio di Sicurezza a cinque nuovi membri permanenti (oltre a Germania e Giappone, tre Stati appartenenti rispettivamente all'Africa, all'Asia e all'America latina). Ma ai nuovi membri permanenti non sarebbe conferito il diritto di veto e in più sarebbe ampliato anche il numero dei membri non permanenti. La terza, promossa dall'Italia, propone di aggiungere alle attuali due categorie di membri del Consiglio di Sicurezza una terza categoria composta da dieci membri semi-permanenti, selezionati in una lista di trenta Stati rappresentativi delle grandi regioni del mondo, che dovrebbero avvicendarsi più frequentemente (un biennio su tre).

Ciò che accomuna questi progetti è il proposito di allargare la composizione del Consiglio di Sicurezza agli Stati più forti e di affidare loro la rappresentanza degl'interessi degli Stati più piccoli appartenenti alla stessa regione. Così la Germania rappresenterebbe i paesi del Benelux, quelli scandinavi e quelli dell'Europa centro-orientale, il Giappone i paesi dell'Estremo Oriente, del Sud-Est asiatico e parte di quelli del Pacifico e così via.

Gli Stati che con più attivismo si sono impegnati nell'azione per cambiare la composizione del Consiglio di Sicurezza sono gli sconfitti della seconda guerra mondiale. E' da ricordare che il Giappone, la Germania e l'Italia, proprio perché occupano il secondo, il terzo e il quinto posto nella classifica degli Stati che concorrono maggiormente a finanziare il bilancio dell'ONU, chiedono il riconoscimento di uno *status* corrispondente al loro contributo. Le due proposte tendenti a modificare la composizione del Consiglio a vantaggio di questi Stati sono proporzionate rispettivamente alle ambizioni delle due grandi potenze economiche (la Germania e il Giappone), e a quelle di una media potenza, come l'Italia, che non può aspirare a un seggio permanente.

Il progetto relativo all'attribuzione di un seggio permanente a Germania e Giappone, che corrispondeva all'obiettivo di giungere a una rapida soluzione del problema della riforma del Consiglio di Sicurezza (il cosiddetto *quick fix*), difeso a suo tempo dagli Stati Uniti, si è rivelato poco realistico ed è stato abbandonato. Esso avrebbe rafforzato l'egemonia del Nord sul Sud del mondo e inoltre avrebbe assegnato all'Europa occidentale tre seggi e quindi un peso assolutamente sproporzionato. Analoghe difficoltà incontra il secondo progetto, oggi sostenuto dagli Stati Uniti, perché i paesi dell'America latina, dell'Asia e dell'Africa non sono disponibili a farsi rappresentare dai maggiori Stati dei rispettivi continenti.

Sono tutte soluzioni (compresa quella relativa all'istituzione della categoria dei membri semi-permanenti) che incontrano l'ostilità degli esclusi, soprattutto di quei paesi che vantano maggiori titoli ad appartenere a quel consesso. Esse riflettono i principi di dominazione e di disuguaglianza che hanno modellato l'attuale struttura del Consiglio di Sicurezza, ma che sono ormai inadeguati rispetto agli attuali bisogni del mondo e incompatibili con gli obiettivi di uguaglianza e di giustizia che si stanno affermando nelle relazioni internazionali.

La via maestra per giungere a una riforma equa del Consiglio di Sicurezza è quella indicata dalla formazione di raggruppamenti regionali di Stati. La riorganizzazione dell'ordine mondiale sulla base di questi raggruppamenti di Stati non rappresenta solo un'alternativa alle gerarchie di potere, determinate dal divario tra Stati di diverse dimensioni, ma anche alla frammentazione del mondo in un pulviscolo di piccoli e piccolissimi Stati, cui si contrappongono Stati di grandi dimensioni.

Infatti, la grande disparità nelle dimensioni degli Stati membri rappresenta il maggiore ostacolo al buon funzionamento delle Nazioni Unite. Il costante aumento del numero degli Stati membri dell'ONU

(oggi sono 185 e sono più che triplicati rispetto al 1945) è espressione di un'allarmante tendenza alla frammentazione e all'anarchia. Bisogna cominciare con il fare emergere questi raggruppamenti regionali in seno all'Assemblea generale, e con l'incrementare la loro coesione, in modo che si esprimano poi in seno al Consiglio di Sicurezza.

La crescente coesione dell'Unione europea sulla scena delle Nazioni Unite è strettamente collegata al grado di avanzamento del processo di unificazione, che la porterà a varare nel 1999 la moneta unica. Una recente ricerca sul comportamento di voto degli Stati membri dell'Unione europea in seno all'ONU ha messo in evidenza un tasso di coesione dell'86%. Dunque l'Unione si comporta già nella grandissima maggioranza dei casi come un soggetto unico in seno all'ONU. Ciò significa che stanno maturando le condizioni per attribuirle un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza.

La Commissione esteri della Camera dei deputati italiana ha concluso nel settembre 1997 un'indagine conoscitiva sulle Nazioni Unite, approvando un documento che auspica l'attribuzione all'Unione europea di un seggio permanente in seno al Consiglio di Sicurezza. In seguito a ciò, il Ministro degli esteri Dini, nel discorso pronunciato il 25 settembre di fronte all'Assemblea generale, ha dichiarato che il governo italiano appoggia questa proposta, preparando così il terreno per una soluzione diversa da quella finora sostenuta.

La nascita dell'euro potenzierà notevolmente le capacità di intervento dell'Unione europea sul piano internazionale, avvicinando il momento in cui l'Europa sarà capace di parlare con una voce sola anche sul piano politico. La debolezza del ruolo internazionale dell'Europa sta nel fatto che le decisioni relative alla politica estera e di sicurezza sono prese all'unanimità. Questo è il vuoto che deve essere colmato per rendere possibile l'ingresso dell'Unione europea nel Consiglio di Sicurezza. Ciò consentirebbe di riconoscere a tutti gli Stati dell'Unione il diritto di essere rappresentati nel Consiglio di Sicurezza senza discriminazioni tra membri permanenti e non e nello stesso tempo di risolvere il problema posto dalle pretese della Germania. L'ammissione di quest'ultima nel Consiglio di Sicurezza rappresenterebbe infatti un incentivo a sviluppare una politica estera indipendente rispetto all'Unione europea e in definitiva uno stimolo alla rinascita del nazionalismo tedesco.

L'Unione europea, precisamente perché rappresenta la punta più avanzata nei processi di unificazione regionali in corso nel mondo, può diventare il centro di iniziativa di una riforma in senso regionale del Consiglio di Sicurezza. Il significato dell'allargamento di questo organo

all'Unione europea sarà quello di offrire all'umanità l'esempio di un'organizzazione internazionale, che fonda la propria influenza nel mondo sulla forza di attrazione del suo sistema di integrazione piuttosto che sulla potenza militare e di trasmettere alle altre regioni del mondo, che sono ancora divise in Stati sovrani, l'impulso all'unificazione federale.

In definitiva questa soluzione presenta tre vantaggi: 1) tutti gli Stati (e non solo i più forti, come avviene ora) potranno essere rappresentati nel Consiglio di Sicurezza attraverso la rispettiva organizzazione regionale, 2) l'egemonia delle superpotenze e l'ineguaglianza tra gli Stati potranno essere progressivamente superate attraverso la riorganizzazione dell'ONU sulla base di raggruppamenti di Stati di dimensioni e poteri equivalenti e in particolare i paesi in via di sviluppo dell'Africa, del Mondo arabo, dell'America latina, dell'Asia meridionale e del Sud-Est asiatico potranno trovare nell'unificazione politica ed economica la via maestra per sollevarsi dalla loro condizione di dipendenza, 3) l'ingiusta discriminazione tra i membri permanenti e non permanenti potrà essere definitivamente superata attraverso la sostituzione del diritto di veto col sistema di voto a maggioranza.

Lucio Levi

GLI SVILUPPI DELL'UNIFICAZIONE EUROPEA NEL PROGETTO DELLA COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI ISTITUITA DAL PARLAMENTO ITALIANO

Premessa.

Il trasferimento di quote di sovranità sempre più significative dagli Stati nazionali alle istituzioni comunitarie, che ha caratterizzato e che continua a caratterizzare il processo di unificazione europea, comporta inevitabili riflessi sull'ordinamento costituzionale di molti degli Stati membri dell'Unione europea. A partire dal dopoguerra, infatti, i vari ordinamenti hanno adottato diverse soluzioni per dare una disciplina costituzionale all'integrazione sovranazionale, pur mantenendo una forte connotazione comune, soprattutto per quanto riguarda la maggior parte dei sistemi giuridici continentali.

Negli ultimi anni, in seguito all'approvazione del trattato di Maastricht e nella prospettiva di ulteriori trasferimenti di sovranità a livello europeo, il rapporto costituzioni nazionali-unificazione europea ha assunto una rilevanza sempre maggiore. In questo contesto, la proposta di inserire alcuni articoli relativi all'Unione europea nella Costituzione italiana assume un carattere paradigmatico, poiché investe una problematica comune a svariati ordinamenti costituzionali.

Il più recente, ed ancora in atto, tentativo di realizzare un'ampia revisione costituzionale in Italia consiste, come noto, nella istituzione, con legge costituzionale n. 1 del 1997, di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali incaricata di elaborare «progetti di revisione della parte II della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie»(1). La legge costituzionale istitutiva prevede una procedura di approvazione, diversa da quella ordinariamente disposta dall'art. 138 della Costituzione, che si sostanzia nell'esame preliminare da parte della Commissione dei progetti ad essa presentati, nella trasmissione (avvenuta, in maniera definitiva, il 4 novembre 1997) alle Camere di un progetto elaborato dalla Commissione, nella discussione del progetto da parte delle Assemblee, infine (se si riuscirà ad arrivare fino in fondo) nell'approvazione da parte di ciascuna Camera del progetto mediante un'unica legge costituzionale, sancita successivamente da un referendum popolare.

Il progetto di riforma costituzionale, definito dalla Commissione bicamerale il 4 novembre (2), contiene, tra l'altro, un «Titolo VI» composto da tre articoli e recante «partecipazione dell'Italia all'Unione europea» (3). Si tratta di un articolato totalmente aggiuntivo rispetto al testo vigente della parte II della Costituzione e volto ad introdurre, per la prima volta, regole costituzionali relative all'Europa. In questa sede ci occuperemo però solo dell'art. 114, il primo dei tre articoli del Titolo in questione, denominato, nei testi che si sono susseguiti durante i lavori della Bicamerale, «partecipazione all'edificazione comunitaria e procedure per il conferimento di ulteriori poteri» (4). E' questo, infatti, l'articolo che risulta cruciale per la definizione della posizione costituzionale dell'Italia nei confronti dello sviluppo del processo di unificazione europea.

Dopo un'analisi sommaria dei lavori della Commissione sul punto, che riprenderemo in seguito, esamineremo gli aspetti giuridico-politici del testo in questione cercando, per quanto possibile, di scindere i profili

relativi a questioni di legittimità da quelli di opportunità.

La formazione dell'art. 114 del progetto nei lavori della Commissione.

La Commissione bicamerale ha deciso di affrontare il tema della revisione costituzionale in materia di rapporti con l'Unione europea per due motivi: uno formale, rappresentato dalla presenza di proposte di revisione in questa materia nei progetti depositati presso i due rami del Parlamento ed affidati all'esame della Commissione, l'altro sostanziale, cioè giuridico-politico, costituito dalla convinzione di gran parte della dottrina giuridica, fatta propria da molti esponenti politici, tra i quali il Ministro degli affari esteri, della necessità di provvedere, soprattutto in seguito al Trattato di Maastricht, a modifiche del testo costituzionale della Repubblica italiana in materia di integrazione europea (5), anche sull'esempio delle revisioni costituzionali adottate da altri Stati in occasione della ratifica del Trattato (6).

Dopo le prime riunioni, la Commissione ha proseguito i suoi lavori scindendosi in 4 Comitati suddivisi per materia, affidando le questioni relative ad «una costituzionalizzazione del processo di unità europea sotto il profilo delle norme relative alla cessione di quote di sovranità» al Comitato competente per il Parlamento e le fonti normative (7). Il Comitato ha, quindi, conferito l'incarico di relatore sulla tematica europea all'onorevole D'Amico (Rinnovamento Italiano), il quale, a proposito della costituzionalizzazione dell'adesione italiana all'Unione europea ha subito ribadito il dubbio (già emerso e che, non senza fondamento come vedremo, ha aleggiato su tutte le discussioni in merito) sul rapporto tra le riforme in questione e la prima parte della Costituzione — in particolare con riferimento all'art. 11, considerato fondamento dell'adesione italiana al processo di integrazione comunitaria (8) — la cui revisione è, ricordiamo, preclusa dalla legge costituzionale istitutiva di questo organo.

Nel dibattito del Comitato (il quale, in realtà, si è occupato per lo più degli aspetti relativi alla riforma del Parlamento e delle fonti) è emersa l'idea che sia necessario «rendere esplicita la cessione di sovranità all'Unione europea», nella convinzione «dell'esigenza di recepire il principio dell'appartenenza dell'Italia all'UE, considerato che l'art. 11 della Costituzione non può formare base sufficiente» (9). Questi contenuti sono presenti nell'art. «A» di entrambe le bozze di articolato che il relatore ha presentato durante i lavori del Comitato (10). Tale articolo, che ha subito tra la prima e la seconda bozza mutamenti minimi,

sostanzialmente prevedeva: 1) la partecipazione dell'Italia all'UE, con la possibilità di conferirle ulteriori poteri nel rispetto dei «principi supremi dell'ordinamento costituzionale»; 2) alcuni obiettivi cui subordinare l'azione dell'Italia nell'UE; 3) il procedimento di revisione costituzionale per ogni conferimento di poteri all'Unione che comportino modifiche (o anche solo deroghe, nella seconda bozza) della Costituzione; 4) la possibilità per alcuni soggetti di richiedere un controllo della Corte costituzionale sulla legittimità dei poteri trasferiti all'UE.

E' da sottolineare come, al di là di una generica e non particolarmente innovativa affermazione circa la partecipazione dell'Italia all'UE ed i criteri cui tale partecipazione deve informarsi, sia stato proposto il meccanismo della revisione costituzionale per l'approvazione di trasferimenti di poteri all'Unione (11), mentre fino ad ora ciò è avvenuto con legge ordinaria.

I lavori sono tornati, quindi, in Commissione plenaria, alla quale i relatori hanno presentato delle proposte, basate sui dibattiti avvenuti nei Comitati e destinate a diventare i testi base per le discussioni e le votazioni della Commissione (12).

Nel suo intervento introduttivo il relatore, D'Amico, ha ribadito che il primo articolo proposto riguarda la «copertura» costituzionale della partecipazione italiana all'integrazione europea, necessaria per porre rimedio alla forzatura interpretativa dell'art. 11 con la quale sono state giustificate le ratifiche dei trattati CEE e UE con legge ordinaria (13).

Dagli interventi successivi si rileva, da una parte, una preoccupazione rispetto alla proposta di costituzionalizzare i principi che devono guidare l'azione italiana nella costruzione europea, nel timore che questi possano entrare in qualche misura in contrasto con quelli sanciti dalla prima parte della Carta, creando una sorta di «doppio binario», preoccupazione accompagnata dalla richiesta di aggravare le procedure per le cessioni di sovranità con la previsione del procedimento di revisione costituzionale, il controllo preventivo della Corte costituzionale e la possibilità di richiedere un referendum sui Trattati europei (14). Dall'altra l'opinione secondo la quale non è necessario inserire nella Costituzione dei principi così dettagliati, ma solo l'affermazione «che la Repubblica svolge la propria azione nell'UE con la finalità di una sempre più ampia partecipazione democratica dei cittadini alle decisioni», nella convinzione che il perno di una costituzionalizzazione possa essere rappresentato solo dal «vincolo dell'ampliamento della partecipazione democratica nei meccanismi decisionali dell'UE» (15).

In seguito alla discussione e alla presentazione di emendamenti, il

relatore ha riformulato il testo base da lui redatto, apportando all'articolo in esame modifiche limitate, ad eccezione della eliminazione del 3° comma, quello relativo alla previsione del procedimento di revisione costituzionale (16).

A questo testo sono stati presentati ulteriori emendamenti, discussi ed accorpati nella seduta durante la quale è stato approvato l'articolo nella formulazione consegnata alle Camere.

Innanzitutto è stato discusso l'emendamento dei commissari Boato e Pieroni (Verdi), destinato ad essere utilizzato come testo base per la redazione finale dell'articolo. Questo testo riprendeva l'art. 11 parlando di limitazioni di sovranità piuttosto che di conferimento di poteri e competenze (17) ed invece di indicare una serie di principi a cui l'Italia avrebbe dovuto conformarsi correlava «all'alienazione di sovranità il principio dell'ampliamento della partecipazione democratica» nell'UE (18).

A questa formulazione è stata aggiunta, su proposta dell'onorevole Salvi (Sinistra Democratica), la parte sostanziale dell'emendamento del gruppo della Sinistra Democratica che recitava: «Ulteriori limitazioni di sovranità sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera», reintroducendo così una procedura rinforzata, anche se diversa da quella costituzionale. Si trattava, in sostanza, di una soluzione intermedia tra l'eliminazione di ogni accenno alle procedure per ulteriori limitazioni alla sovranità e la richiesta di utilizzare la legge costituzionale (19). Questa proposta intermedia è stata spiegata come tale dallo stesso Salvi il quale, ritenendo che l'art. 11 della Costituzione sia stato utilizzato oltre i limiti del suo contenuto, ha sostenuto che il processo di integrazione ed eventuali cessioni di sovranità devono essere garantiti, oltre che dal rispetto di principi, da una procedura «tale da non bloccare completamente tutto come avverrebbe con la revisione costituzionale», ma che abbia gli «strumenti di garanzia (...) che oggi non vi sono» (20). L'anzidetta posizione intermedia andava incontro anche alle posizioni contrarie alla possibilità di rinunciare a sfere di sovranità (21) che sono culminate nell'emendamento (votato e respinto) della senatrice Salvato (Rifondazione Comunista) a favore della procedura di revisione costituzionale per ogni cessione di sovranità e nella sua insistenza (accolta) per la previsione della possibilità di richiedere referendum in proposito (ipotesi peraltro già prevista per tutti i trattati internazionali dalla riforma del vigente art. 75).

La proposta «Salvi» ha suscitato, d'altra parte, la lucida obiezione del senatore Elia (Partito Popolare Italiano) secondo il quale con l'introduzione di una nuova fonte «si modificherebbe l'art. 11 della Costituzione» in base al quale finora non si è fatto ricorso a leggi costituzionali (22).

Il 30 giugno 1997 la Commissione ha trasmesso al Parlamento una prima stesura del progetto (23). Successivamente, a seguito della presentazione di emendamenti da parte dei parlamentari non appartenenti alla Commissione, un Comitato ristretto della Bicamerale ha apportato alcune modifiche al testo, quindi, il 4 novembre 1997, la Commissione bicamerale ha licenziato il progetto di revisione destinato all'esame ed al voto delle Camere. Per quanto riguarda l'articolo in esame le variazioni apportate al testo approvato in giugno, al di là di modifiche formali, sono state: 1) l'eliminazione del riferimento a «ulteriori» limitazioni di sovranità, che rischia di dare adito a dubbi sulla legittimità delle ratifiche antecedenti la riforma, soprattutto se ricordiamo che nel corso del dibattito il Presidente della Bicamerale ha precisato, replicando al timore espresso dal senatore Elia che l'introduzione della procedura aggravata in questione potesse inficiare le ratifiche dei trattati precedenti, che tale testo, riferendosi ad «ulteriori limitazioni», avrebbe fatto salvo il pregresso, introducendo un meccanismo rafforzato solo per il futuro (24); 2) l'introduzione della possibilità che sia richiesto un referendum *ad hoc* sulla legge di limitazione della sovranità, che rende il procedimento ancor più aggravato e somigliante a quello di revisione costituzionale.

Da queste discussioni, rapide e al tempo stesso complesse, è nato quello che nel progetto presentato alle Camere il 4 novembre 1997 è l'art. 114, che recita: «L'Italia partecipa, in condizioni di parità con gli altri Stati e nel rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti inviolabili della persona umana, al processo di unificazione europea: promuove e favorisce un ordinamento fondato sui principi di democrazia e di sussidiarietà. Si può consentire a limitazioni di sovranità con legge approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un terzo dei componenti di una Camera od ottocentomila elettori o cinque Assemblee regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi».

E' di questo testo che ci accingiamo a parlare.

Profili di legittimità costituzionale della riforma proposta dalla Bicamerale.

Alla luce del dibattito riassunto sopra appare evidente l'importanza dell'interpretazione dell'art. 11 della Costituzione, in particolare con

riferimento alla portata delle limitazioni di sovranità ed agli atti normativi in grado di deciderle (25). Non è questo il luogo per discuterne, ma è evidente dal dibattito descritto l'affermarsi della tendenza a sostenere, in particolare in relazione alla ratifica del Trattato di Maastricht, l'insufficienza, almeno in prospettiva, dell'art. 11 a reggere la partecipazione italiana all'unificazione europea (26).

Ove, invece, fosse adottata l'interpretazione della Costituzione — per la quale anche chi scrive propende — che «assume come disvalore lo Stato nazionale e come valore (...) il superamento di esso con entità sovranazionali», individuando conseguentemente nel federalismo una vera e propria «direttiva costituzionale», in quanto non può aversi pace e giustizia tra uguali senza il superamento della sovranità assoluta degli Stati a favore di una federazione degli stessi, e concludendo, quindi, per «la possibilità di introdurre uno Stato sovranazionale attraverso un trattato ratificabile ed eseguibile con legge ordinaria», ovviamente nel rispetto dei valori costituzionali «democratici e liberali», alla completa affermazione dei quali il superamento dello Stato nazionale è correlato (27), l'apertura dell'Italia alla Federazione europea sarebbe indiscutibile.

Ciò precisato, veniamo all'interpretazione della Corte costituzionale italiana relativamente agli aspetti dell'art. 11 che ci interessano: gli atti normativi con i quali provvedere a «limitazioni di sovranità» e, a grandi linee, i «controlimiti» a cui tali atti vanno incontro. In sintesi, nell'interpretazione della Corte, ormai consolidatasi per questi profili, è possibile sulla base dell'art. 11 e per le finalità dallo stesso indicate, istituire enti «sovranazionali» e disporre le conseguenti limitazioni di sovranità mediante leggi *ordinarie* di autorizzazione alla ratifica e di esecuzione dei trattati relativi. L'unico limite a questa procedura è costituito dal rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona umana, limite posto, peraltro, alla stessa revisione costituzionale (sentenza 1146/1988 della Corte costituzionale) (28).

Dopo quanto abbiamo detto, è da ritenere che la riforma proposta dalla Bicamerale, introducendo, tanto nell'ipotesi di previsione dell'impiego di una legge costituzionale quanto in quella che prevede una maggioranza qualificata *ad hoc*, un procedimento per le limitazioni di sovranità necessarie all'unificazione europea diverso ed aggravato rispetto a quello concretamente applicato nella prassi parlamentare e conforme alla consolidata giurisprudenza costituzionale (vale a dire rispetto alla «Costituzione vivente»), pur non modificando il testo dell'art. 11 della Costituzione, andrebbe ad incidere sulla norma in esso

contenuta. Tanto più se consideriamo che detto articolo «ha un valore non solo sostanziale ma anche procedimentale» (29).

Da qui il primo dubbio di legittimità. Dalle considerazioni svolte pare infatti che il 2° comma dell'art. 114 del progetto proposto dalla Bicamerale travalichi l'ambito di competenza della Commissione, circoscritto dalla legge costituzionale istitutiva di cui abbiamo parlato in premessa alla parte II della Costituzione, intitolata «ordinamento della Repubblica» e sostanzialmente dedicata alle regole di organizzazione dello Stato (30).

Il secondo dubbio di legittimità, più generico, ma di portata più ampia è alimentato dall'indiscussa collocazione dello stesso art. 11 e del principio di apertura sovranazionale della Repubblica italiana, ad esso collegato, tra i principi fondamentali della Costituzione (31). Ciò comporta l'intangibilità anche con legge costituzionale di questo valore-guida della Costituzione italiana, al perseguimento del quale i Costituenti hanno vincolato la Repubblica, con la conseguenza che i dubbi di legittimità, che qui si esprimono con riferimento alla proposta della Bicamerale, potrebbero essere ritenuti fondati anche ove tale proposta venisse avanzata con la forma di legge costituzionale «normale», cioè al di fuori del procedimento in parola, limitato ad una revisione complessiva della parte finale della Costituzione.

Inoltre è da notare come, per quanto riguarda il resto dell'articolo in discussione, in particolare il 1° comma, la Bicamerale non abbia portato altrettanto incisive innovazioni, ma si sia limitata ad esplicitare il principio di apertura sovranazionale con preciso riferimento all'integrazione europea e a recepire alcune interpretazioni della giurisprudenza costituzionale, decisione opportuna vista la centralità politica e la rilevanza giuridica che l'unificazione europea ha assunto, nonché le prospettive di sviluppo della stessa. Il testo proposto contiene, innanzitutto, l'affermazione secondo la quale «l'Italia partecipa», alle condizioni previste dall'art. 11 e dalla giurisprudenza costituzionale (parità e rispetto dei principi inviolabili), «al processo di unificazione europea», affermazione che da una parte è la constatazione di quanto è accaduto e il recepimento delle interpretazioni della Corte, dall'altra l'esplicitazione di un aspetto della direttiva costituzionale contenuta nell'art. 11. In secondo luogo fornisce, anche in questo caso esplicitando principi già contenuti nella prima parte della Costituzione, l'indicazione delle finalità che l'Italia dovrà perseguire nella sua partecipazione attiva all'unificazione europea: l'affermazione dei principi democratico e di sussidiarietà. Insomma il legislatore costituzionale sembra, fino a questo momento, cogliere l'occasione della riforma complessiva in corso per fare il punto dell'at-

teggiamento della Costituzione italiana sull'integrazione europea, in vista di una prossima concreta attuazione di queste linee guida.

Dopo queste considerazioni, la portata dell'aggravamento procedurale contenuto nel 2° comma, del quale abbiamo già visto alcuni profili di illegittimità, appare ancora più rilevante, costituendo l'innovazione principale della riforma, quasi che tutti i problemi costituzionali dell'integrazione europea consistessero in aspetti procedurali. Appare anche, in maniera evidente, un'incongruenza tra le affermazioni del 1° comma, che recepiscono la linea interpretativa sino ad ora adottata, prescrivendo in modo esplicito al legislatore il quadro entro cui dovranno muoversi eventuali procedure di «approfondimento» dell'UE, ed il 2° comma che frappone un ostacolo (procedurale, non sostanziale) in più all'integrazione europea. Questa incongruenza può, in parte, essere dovuta alla genesi dell'articolo, risultato — come abbiamo visto — di una frettolosa fusione di proposte diverse, ma è non per questo meno grave. Tanto più se consideriamo un altro aspetto, paradossale se dovuto ad una svista, inquietante se frutto di una volontà politica. Infatti, per la sua collocazione, il procedimento aggravato per le limitazioni di sovranità sembra riferito esclusivamente alla partecipazione dell'Italia al processo di integrazione europea e non ad altre organizzazioni sovranazionali, tanto esistenti che costituite *ex novo*. Perciò eventuali trattati che prevedessero limitazioni di sovranità a favore di entità diverse da quelle riconducibili all'UE, rientrerebbero nella disciplina esclusiva dell'art. 11 e, quindi, potrebbero essere approvate con procedimento legislativo ordinario. Con la conseguenza che un trattato che limitasse la sovranità italiana a favore di un soggetto esistente diverso da quelli riconducibili all'integrazione europea (l'ONU, per esempio) o di un'organizzazione sovranazionale di nuova costituzione (per esempio una Comunità mediterranea con i paesi del Nord Africa), usufruirebbe di un trattamento procedurale diverso e di maggior favore, rispetto all'unificazione europea!

Al di là dell'ipotesi, non remota alla luce degli atti della Commissione bicamerale, dell'esistenza di una volontà politica (la cui consistenza dovrà essere verificata in Aula) di frapporre ostacoli procedurali all'unificazione europea, restano dei dubbi sulla ragionevolezza, politica oltre che giuridica, di una tale normativa.

Revisione della Costituzione italiana e Federazione europea.

Se un obiettivo della revisione costituzionale in esame fosse quello di indirizzare il processo di integrazione europea, adesso effettivamente in corso, nella direzione voluta dai valori-guida della Costituzione repubblicana, allora la questione andrebbe posta in altri termini.

Il problema costituzionale dell'unificazione europea, considerato lo stadio avanzato cui essa è giunta, non è quello formale della fonte (legge costituzionale, ordinaria, fonte *ad hoc*) legittimata a limitare in parte la sovranità dell'Italia a favore di una sovranità europea, bensì quello sostanziale della conformità del processo di unificazione al principio democratico, tanto nella genesi di una nuova autorità titolare di sovranità che nel funzionamento della stessa. Non è infatti più derogabile l'esigenza di garantire nell'unificazione europea il rispetto del principio democratico come fondamento della sovranità, implicito nella lettura «federalista» dell'art. 11 e nel suo bilanciamento con l'art. 1 della Costituzione, e che si può sintetizzare nell'esigenza che venga mantenuto un rapporto di diretta proporzionalità tra le limitazioni alla sovranità nazionale e la creazione di una democrazia suprastatuale.

La centralità della questione è stata messa in evidenza da alcune interpretazioni della nota sentenza con la quale il Tribunale federale tedesco si è pronunciato sul Trattato di Maastricht. In questa sentenza, che per altro verso pone precise ipoteche sul futuro dell'integrazione europea, è infatti da «notare che il Tribunale tedesco non esclude che domani l'Unione possa diventare uno Stato federale», anzi «anticipa le condizioni alle quali [per la Legge fondamentale tedesca] è subordinata la costituzione di un futuro Stato federale europeo, ed in particolare la condizione del rispetto, pieno e totale, del principio democratico». Questo principio «ricostruito contenutisticamente a partire dal suffragio universale... è il fondamento costituzionale di tutte le tesi che si ritrovano nella sentenza», la quale ad un certo punto recita che «... l'ampliamento dei compiti e delle funzioni delle Comunità europee incontra i limiti derivanti dal principio democratico»: da questa affermazione discende che «in tanto è ammissibile la creazione di un vero Stato federale in quanto il principio venga effettivamente introdotto in tutta la sua portata nelle istituzioni europee» (32). Inoltre, un ulteriore ampliamento delle competenze degli organi comunitari colliderebbe con il principio democratico, «conseguentemente è posta l'alternativa tra un'UE incapace di governare il processo del proprio sviluppo e dell'integrazione dei paesi membri, continuamente sottoposta al rischio d'interventi costituzionali nazionali, e un'Unione fondata sul consenso dei popoli europei che, in virtù di un fatto costituente, sappia recidere una dipendenza dai governi nazionali, che quarant'anni di integrazione comunitaria hanno finito col rafforzare» (33).

Alla luce di queste considerazioni, non risulta del tutto chiara l'utilità della decisione di introdurre, in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, nella Legge fondamentale tedesca un apposito articolo dedicato all'integrazione europea (art. 23, in part. 1° comma), al quale sembra essersi ispirata la Bicamerale italiana (34). Ciò soprattutto se ricordiamo che sulla sola base dell'art. 24 della LF tedesca, analogo all'art. 11 della Costituzione italiana, la RFT ratificò il Trattato che avrebbe istituito la Comunità europea di difesa (e la connessa Comunità politica europea) (35), forme di unione che prevedevano rilevanti cessioni di sovranità dagli Stati nazionali alle istituzioni europee.

Alla base delle scelte costituzionali sull'Europa c'è, comunque, un dibattito di fondo, il cui approfondimento esula dall'economia di questo scritto, ma dal quale non è possibile prescindere totalmente. Esso è rappresentato, in termini generali, dalla contrapposizione tra chi ritiene opportuno e necessario dare una costituzione all'Europa, creando uno Stato federale, e chi si oppone a questa possibilità, ritenendola priva di fondamento giuridico (36). Da queste posizioni contrapposte derivano, schematicamente, due soluzioni diverse al problema del *deficit democratico* europeo e conseguentemente due diverse concezioni del ruolo delle costituzioni nazionali. In un'ottica federalista la soluzione è «costituzionalizzare l'Europa» (37), cioè dare una costituzione al futuro soggetto politico europeo, cercando, quindi, di realizzare le condizioni migliori, sotto un profilo di diritto costituzionale interno, per il conseguimento di questo obiettivo. Nell'ottica opposta è possibile, al massimo, concepire un maggior coinvolgimento dei parlamenti nazionali nelle decisioni dell'UE, introducendo nelle costituzioni nazionali regole dirette a questo scopo.

Sotto il profilo dell'adeguamento del processo di unificazione europea al rispetto del principio democratico, la proposta, interlocutoria, di revisione costituzionale elaborata dalla Bicamerale contiene alcune precisazioni, meramente esplicative rispetto alla prima parte, laddove, al 1° comma, prevede la promozione dell'UE secondo i principi democratico e di sussidiarietà. Con tale disposizione fornisce un'indicazione sui contenuti che dovrà avere lo sviluppo della costruzione europea, cioè la prosecuzione del processo di limitazione della sovranità nazionale a favore di quella europea, di chiara ispirazione federalista (38).

E' possibile, a questo punto, chiedersi se sarebbe (o, piuttosto, sarebbe stato) ammissibile, nei limiti imposti alla revisione in corso, stabilire, nella medesima ottica, ulteriori criteri per gli sviluppi futuri della costruzione europea.

Intervenendo sulla parte «organizzativa-procedimentale» della Costituzione si sarebbe potuto rendere esplicita la valenza, in ogni caso ricavabile in via interpretativa, che il principio democratico deve avere anche sotto l'aspetto procedurale. Questo principio, oltre ad ispirare l'assetto organizzativo di istituzioni europee rinnovate, deve infatti caratterizzare gli aspetti procedurali di ogni ulteriore sviluppo del processo di unificazione europea.

Il rispetto del principio democratico comporta, dunque, l'opzione per un metodo democratico nelle procedure costitutive di qualsiasi sviluppo del processo di unificazione che voglia essere conforme fino in fondo a tale principio. L'adozione di un metodo democratico consiste, in questo caso, nel ricorso ad un meccanismo che preveda una forma di legittimazione e di partecipazione popolare (39) alla procedura costitutiva di un soggetto europeo dotato di sovranità. Trattandosi di una procedura democratica, relativa a conferimenti di sovranità ad un'istituzione a struttura democratica, siamo di fronte, sostanzialmente, ad un metodo costituente.

Il metodo democratico deve essere inteso in senso ampio per quanto riguarda le sue concrete modalità attuative le quali, pur nel quadro di alcune regole comuni a tutti gli Stati che partecipano al processo, possono essere diverse tra loro, prevedendo, alternativamente o congiuntamente, un coinvolgimento dei parlamenti (nazionali e/o europeo), un referendum popolare, un'elezione di un'assemblea *ad hoc*, ecc. In questo modo sarebbe possibile, al tempo stesso, rispettare le caratteristiche e utilizzare gli strumenti dei diversi sistemi costituzionali.

Questo metodo è, in ogni caso, alternativo a quello diplomatico ed intergovernativo che ha caratterizzato fino ad ora (salvo, forse, il caso della Comunità politica europea) l'integrazione europea. La legittimazione democratica deve, infatti, essere prevista non solo per l'organo (interno) che provvede alla ratifica (di un trattato), ma anche per quello (europeo) che procede alla fase istruttoria e all'approvazione dell'atto genetico del nuovo soggetto (cioè di una costituzione), poiché quest'entità sovrana «non sarà soltanto il risultato di una volontà costituente di un soggetto nuovo, né quello della stipula di un contratto tra soggetti preesistenti, ma quello di un atto complesso che conterrà in sé l'una e l'altro e il cui risultato sarà un documento che avrà insieme le caratteristiche di una costituzione e quelle di un trattato» (40).

Oltre al rispetto del principio democratico, di cui l'aspetto procedurale è un elemento imprescindibile, nel caso italiano concorre a favore dell'adozione di un metodo costituente nelle procedure dirette ad un approfondimento dell'UE anche il referendum di indirizzo del 1989.

Senza volere enfatizzare il referendum in questione (41), è un dato di fatto indiscutibile che con una legge costituzionale (la n. 2 del 1989) il Parlamento ha deciso «l'indizione di un referendum di indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo... eletto nel 1989». Al di là di problemi formali relativi allo strumento utilizzato per deliberare il referendum, l'oggetto dello stesso pare perfettamente in linea con i principi fondamentali a cui si riconduce il processo di unificazione europea, dei quali è addirittura una forma di attuazione; la relativa legge costituzionale è, pertanto, assolutamente legittima sotto un profilo sostanziale (42) e costituisce un importante precedente della possibilità di operare, anche con strumenti di rango costituzionale, per dare attuazione alla direttiva federalista contenuta nella Costituzione. Il quesito sottoposto al corpo elettorale chiedeva: «Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?». Come è noto le risposte affermative superarono l'88 %.

Prescindendo dalle questioni relative all'efficacia giuridica della consultazione nei confronti degli europarlamentari, in ogni caso ormai superate dalla scadenza della relativa legislatura europea, la rilevanza del referendum va individuata sul piano della sua portata politica e della conseguente responsabilità degli organi politici. Considerato che il quesito non è riferito ad un organo in particolare ed è stato posto dal legislatore costituzionale, tutti gli organi rappresentativi sono vincolati politicamente ad adeguarsi all'indirizzo politico loro indicato dal corpo elettorale in materia di unificazione europea. E' ovvio che questo vincolo può essere ribaltato da una sopravvenuta volontà del corpo elettorale, che si può manifestare anche in forma diversa da quella referendaria, per esempio desumibile da nuove elezioni. In questo caso però una regola di correttezza costituzionale imporrebbe che il nuovo orientamento fosse esplicitato in Parlamento, al momento del voto sulla mozione di fiducia o con l'approvazione di un apposito atto parlamentare di indirizzo. Fino a che ciò non avviene la validità delle indicazioni politiche contenute nel quesito referendario sembra indiscutibile. Ed il quesito comprendeva, nella sua parte finale, proprio l'indicazione di un metodo costituente che abbiamo visto essere già insito nei principi costituzionali e che viene ulteriormente rafforzato dall'indicazione che il corpo elettorale ha fornito su richiesta del legislatore costituente.

A questo punto, la scelta, politica e costituzionale, dell'Italia di favorire l'utilizzazione di un metodo costituente in ulteriori approfondimenti dell'unificazione europea, sembra dimostrata a prescindere dall'inserimento o meno di un'esplicita dizione in tal senso nel testo costituzionale.

Conclusioni.

Solo un auspicio e alcune brevi considerazioni.

L'auspicio, relativo alla prosecuzione del processo di revisione costituzionale in corso, è che sia eliminata la previsione di un procedimento aggravato per le ulteriori limitazioni di sovranità, disposta dal 2° comma dell'art. 114, come richiesto da alcuni emendamenti. Non ci risulta, invece, che siano stati presentati emendamenti nel senso dell'adozione del metodo costituente, ma abbiamo visto che argomenti interpretativi e politici depongono in questo senso.

Le considerazioni riguardano l'importanza che anche le costituzioni nazionali e le loro eventuali revisioni possono avere per il processo di unificazione europea e quindi l'opportunità di dedicare loro qualche attenzione, nello specifico a quella italiana.

«La costituzione non serve tanto a costruire la storia... quanto a frapporre ostacoli (per tutelare interessi validi) o ad eliminare ostacoli (per privare centri di poteri di strumenti di dominio)» (43). Il compito di costruire la storia è della politica e la volontà politica popolare, quando è vincente, non conosce ostacoli formali; però agire in un quadro di legittimità costituzionale agevola (o almeno non ostacola) i sostenitori di progetti politici conformi ai valori della costituzione e, per converso, indebolisce (o almeno non rafforza) i loro oppositori.

Secondo quanto abbiamo visto, la Costituzione italiana non ostacola (anzi, forse, favorisce) il processo di realizzazione di una Federazione europea, poiché rientra tra i suoi valori il superamento della sovranità assoluta dello Stato nazionale e la conseguente formazione di superiori entità politiche. E' senz'altro vero che nella costruzione della Federazione europea non si può sfuggire ad un momento costituente, sia pure peculiare perché avrà per oggetto un Trattato-costituzione, ma questo non sarà, se condotto nei rispetti dei principi della Costituzione repubblicana, di per sé un fatto *extra ordinem*, e perciò illegittimo (44).

Chi ha «costruito» la Costituzione italiana pensando anche alla Federazione europea ha, per usare il paragone di Calamandrei, lasciato appositamente «un'ammorzatura» (l'art. 11), cioè «una di quelle pietre

sporgenti che gli architetti lasciano su certe mura nude di un edificio, in previsione di dovervi nell'avvenire aggiungere e collegare un'altra parte, forse più ricca e più bella, dello stesso palazzo, non ancora compiuto nella realtà, ma già disegnato nella fantasia» (45). E' questo, quindi, lo strumento con cui la Costituzione consente al nostro ordinamento di aderire ad una Federazione europea. Non è lo strumento per realizzarla, questo è compito dei federalisti.

Salvatore Aloisio

NOTE

(1) Cfr. art. 1 comma 4 della legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1.

(2) Il progetto della Commissione è pubblicato in *Il Sole 24 ore* del 5 novembre 1997.

(3) Nel progetto citato sono gli artt. 114, 115 e 116.

(4) Gli altri due articoli sono relativi alla partecipazione, rispettivamente, delle Camere e delle regioni alla definizione delle politiche comunitarie.

(5) Questo aspetto ricorre in molti interventi contenuti negli atti del Convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, *Le prospettive dell'Unione europea e la Costituzione* (Milano, 4-5 dicembre 1992), Padova, Cedam, 1995. Peraltro anche il Trattato di Maastricht, come tutti i trattati comunitari, è stato ratificato dall'Italia con legge ordinaria (legge n. 454 del 3 novembre 1992), in base all'art. 11 della Costituzione, sulla cui portata torneremo brevemente in seguito.

(6) Per un panorama complessivo cfr. P. F. Lotito, «Integrazione comunitaria e regole costituzionali: gli esempi di Francia, Spagna e Germania», in *Quaderni costituzionali*, 1993, pp. 155 segg. *Ivi* i testi delle modifiche dei testi costituzionali di Francia e Germania, rispettivamente pp. 149 e 151.

(7) Così D'Alema, in Commissione parlamentare per le riforme costituzionali — resoconto stenografico — (d'ora in poi Commissione), seduta n. 7 del 26.2.97.

(8) D'Amico, in Comitato Parlamento e fonti normative — resoconto sommario — (d'ora in poi Comitato), seduta del 16.4.97.

L'art. 11 della Costituzione per la parte che qui interessa, recita: «L'Italia (...) consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo».

(9) Le frasi virgolettate sono, rispettivamente, dell'onorevole Soda (S.D.) in Comitato, seduta del 16.4.97 e del senatore Greco (F.I.) in Comitato, seduta del 30.4.97.

(10) Si tratta, nell'ordine, dell'allegato n. 18 alla seduta del 23.4.97 e dell'allegato n. 26 alla seduta del 22.5.97 del Comitato.

(11) L'irrigidimento ulteriore tra la 1ª e la 2ª bozza è probabilmente dovuto alle osservazioni presentate dall'onorevole Crucianelli (S.D.) (allegato n. 24 alla seduta del 30.4.97 del Comitato), che ritiene necessaria la revisione costituzionale per qualunque intervento su norme costituzionali avvenga con trattati europei.

(12) Il testo dell'art. A (partecipazione all'edificazione comunitaria e procedure per il conferimento di ulteriori poteri) presentato alla Commissione è nel complesso analogo a quelli presentati nel Comitato ed è stato utilizzato senza modifiche come testo base della Commissione (cfr. Articolato allegato a Commissione, seduta n. 30 del 29.5.97).

(13) Cfr. D'Amico, in Commissione, seduta n. 30 del 29.5.97, pp. 1137-40.

(14) Queste opinioni sono state espresse, in parte, già durante i lavori del Comitato, dai commissari Crucianelli (S.D.) e Salvato (R.C.) (cfr. Commissione, seduta n. 31 del 29.5.97, pp. 1149 e 1169).

(15) Cfr. Pieroni (Verdi), in Commissione, seduta n. 31 del 29.5.97, p. 1160. *Ivi*, a p. 1190, D'Onofrio (CCD) ha indicato come «pilastri necessari» l'integrazione europea come bene in sé e i limiti alla cessione di sovranità già individuati nell'interpretazione della Consulta all'art. 11.

(16) Cfr. Commissione, seduta n. 39 del 18.6.97, l'allegato relativo agli emendamenti presentati dal relatore sulla partecipazione dell'Italia all'UE, III.1.15. E' da rilevare che, al termine di questa fase di lavori della Commissione, l'onorevole D'Amico ha rassegnato le dimissioni da relatore.

(17) Sul punto soprattutto, l'onorevole Boato; in proposito pare pertinente l'osservazione svolta dal Presidente D'Alema nel corso della discussione: «Possiamo scrivere che si tratta di cedere delle competenze, ma è un'ipocrisia, perché lo Stato nazionale non cede competenze, cede sovranità, tanto più che questo concetto è già presente nell'art. 11 della Costituzione. Cfr. Commissione, seduta n. 40 del 18.6.97, rispettivamente pp. 1510 e 1514; l'emendamento Boato/Pieroni, *ivi*, allegato relativo agli emendamenti, n. III.01.15.1.

(18) Così l'onorevole Pieroni, Commissione, seduta n. 40 del 18.6.97, p. 1510.

(19) Nell'intervento del primo firmatario, onorevole Senese, è stata sottolineata la volontà di raccogliere in una disposizione costituzionale «il corpo pretorio» di norme elaborato in questi anni, sulla base dell'art. 11, dalla Corte costituzionale. A proposito della richiesta di prevedere sempre l'utilizzazione della legge costituzionale, egli ha osservato che se viene costituzionalizzato il processo di unificazione è già il 1° comma che legittima «ulteriori trasferimenti di poteri», per cui è sufficiente lo strumento normativo proposto. Cfr. Commissione, seduta n. 36 del 16.6.97 e l'allegato relativo agli emendamenti, p. 1356 ed emendamento III.1.5.

(20) Cfr. senatore Salvi, Commissione, seduta n. 40 del 18.6.97, pp. 1511 e 1515.

(21) Cfr. gli interventi dei commissari Servello (A.N.), Salvato (R.C.), Pera (F.I.), in Commissione, seduta n. 40 del 18.6.97, rispettivamente pp. 1510, 1512-13 e 1515, 1514.

(22) Commissione, seduta n. 40 del 18.6.97, p. 1511. Su questo aspetto ci intratterremo più ampiamente esaminando i profili di legittimità della riforma.

(23) Cfr. *Il Sole 24 ore* del 1° luglio 1997.

(24) Commissione, seduta n. 40 del 18.6.97, p. 1512.

(25) Una visione d'insieme in F. Sorrentino, *Corte costituzionale e Corte di giustizia europea,* Milano, Giuffrè, 1970, pp. 87 segg.; per il dibattito più recente cfr. M. Cartabia, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 95 segg.

(26) Cfr., per esempio, M. Luciani, «La Costituzione italiana e gli ostacoli all'integrazione europea», in *Politica del diritto,* 1992, pp. 557 segg.; L. Paladin, «Il deficit democratico nell'ordinamento comunitario», in *Le Regioni,* 1996, pp. 1033 segg.; S. Bartole, «La nazione italiana e il patrimonio costituzionale europeo», in *Diritto Pubblico,* 1997, pp. 23 segg. Pare difficilmente condivisibile, d'altra parte, la tesi secondo la quale sarebbe il referendum del 1989 a giustificare la ratifica del Trattato di Maastricht (così G. Lauricella, «In margine alla ratifica degli accordi di Maastricht: la legge costituzionale del 1989 ed il referendum popolare sul mandato costituente al Parlamento europeo», in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile,* 1992, pp. 1226 segg.). Peraltro sarebbero opportune ulteriori riflessioni sugli effetti di tale referendum, al quale accenneremo nuovamente

in seguito.

(27) Così G. Gemma, «Giurisprudenza costituzionale in materia comunitaria (1964-1976) e superamento della sovranità nazionale», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico,* 1977, pp. 1185 segg.

(28) Questa linea interpretativa affonda le sue radici nelle sentenze n. 14 del 1964 e n. 183 del 1973, e non è contraddetta, almeno per questi aspetti di massima, dalla giurisprudenza successiva. Cfr. P. Barile, «Il cammino comunitario della Corte» (nota alla sentenza 183/1973), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, p. 2406; per l'evoluzione giurisprudenziale della Corte costituzionale, F. Sorrentino, *Profili costituzionali dell'integrazione comunitaria,* Torino, Giappichelli, 1994.

(29) Sentenza 183/1973 della Corte costituzionale, punto 6 delle considerazioni in diritto.

(30) Siamo consapevoli che il problema dei limiti posti alla revisione costituzionale prevista con la legge costituzionale n. 1 del 1997 necessiti di riflessioni più ampie di quelle che consente questo scritto. Quello in esame è, peraltro, un caso «limite» poiché la Bicamerale, pur senza una modifica testuale dell'art. 11 (e quindi della I parte della Costituzione), interviene sulla materia disciplinata da detto articolo (le limitazioni di sovranità) modificando l'interpretazione consolidata che dell'art. 11 ha dato la Corte costituzionale e la conseguente prassi parlamentare.

(31) In questo senso cfr., per tutti, V. Onida, «Costituzione italiana», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, UTET, 1989, p. 334. Anche questo autore ritiene che la nascita di una Federazione europea troverebbe fondamento e legittimazione costituzionale già nella Carta del 1948.

(32) G. U. Rescigno, «Il Tribunale costituzionale federale tedesco e i nodi costituzionali del processo di unificazione europea», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, pp. 3119 e 3123, nota 18. Su questo punto insiste anche L. Paladin, *op. cit.*, pp. 1031-2. A proposito della sentenza menzionata, sottolinea l'incompatibilità della trasformazione della Comunità in Stato federale per mezzo delle procedure di cui all'art. 236 del Trattato di Roma (ora art. N del Trattato di Maastricht) F. Rossolillo, «Si può delegare la fondazione della Federazione europea?», in *Il Federalista,* XXXVI (1994), pp. 30 segg.

(33) F. Sorrentino, «Ai limiti dell'integrazione comunitaria: primato delle fonti o delle istituzioni comunitarie?», in *Politica del diritto*, 1994, p. 201.

(34) Rafforza questa tesi la circostanza che la maggioranza dei giuristi tedeschi non riteneva necessario modificare la Costituzione (lo riferisce A. Gattini, «La Corte costituzionale tedesca e il Trattato sull'Unione europea», in *Rivista di diritto internazionale*, 1994, p. 115).

(35) Per gli aspetti storico-politici cfr. S. Pistone, *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1982, pp. 152-3 e , più ampiamente, D. Preda, *Sulla soglia dell'Unione: la vicenda della CPE,* Milano, Jaka Book, 1994; per quelli giuridici G. Gemma, *op. cit.*, p. 1215, nota 108.

(36) Emblematico in questo senso lo scambio di opinioni tra due giuristi tedeschi, D. Grimm, «Una Costituzione per l'Europa?» e J. Habermas, «Una Costituzione per l'Europa? Osservazioni su Dieter Grimm», in *Il futuro della Costituzione,* (a cura di G. Zagrebelsky, P. P. Portinaro, J. Luther), Torino, Einaudi, 1996.

(37) L'espressione è di G. Zagrebelsky, «Presentazione», in *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, Nuova Italia scientifica, 1994, p. 13.

(38) Sottolinea il nesso tra principio di sussidiarietà, approdo dell'UE ad un sistema di tipo federale e superamento del «deficit democratico» P. Caretti, «Il principio di sussidiarietà e i suoi riflessi sul piano dell'ordinamento comunitario e sul piano dell'ordinamento nazionale», in *Le prospettive dell'Unione europea, cit.*, pp. 140 segg.

(39) In un processo costituente europeo intervengono congiuntamente i popoli *nazionali* europei ed il popolo *federale* europeo (cfr. F. Rossollilo, «La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto», in *Il Federalista*, XXXVII (1995), pp. 180 segg.); il presente scritto è invece riferito prevalentemente al popolo italiano, inserito però nel contesto citato.

(40) F. Rossolillo, *ibidem,* p. 181.

(41) Peraltro pesantemente sottovalutato dalla gran parte della dottrina giuridica; cfr., per tutti, B. Caravita, «Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: posizioni critiche», in *Politica del diritto,* 1989, pp. 319 segg.; in senso contrario abbiamo visto G. Lauricella, *op. cit.*; una posizione intermedia ha J. Bartolomei, «Brevi note sul referendum di indirizzo indetto con la legge costituzionale n. 2 del 1989», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1990, pp. 891 segg., il quale sottolinea la portata politica dell'atto e lo qualifica di tipo «plebiscitario».

(42) Valutazioni diverse varrebbero per un referendum analogo, contrastante con un principio fondamentale; per esempio relativo alla secessione di una regione italiana e quindi contrario all'art. 5 della Costituzione che non sarebbe legittimo neanche se approvato con legge costituzionale.

(43) G. Gemma, *op. cit.,* p. 1213.

(44) Così invece M. Luciani, *op. cit.,* p. 589.

(45) P. Calamandrei, «Stato federale e confederazione di Stati», in AA. VV., *Europa federata*, Milano, Comunità, 1947, pp. 34-5.

Interventi *

I problemi del federalismo nell'ex Unione Sovietica

SERGEI A. BÉLIAEV

Introduzione.

Il carattere federale dell'Unione Sovietica e della Federazione russa è stato contestato fin dalla loro costituzione sotto il regime comunista, nel 1922 (1). Dopo la dissoluzione dell'URSS e lo smantellamento del sistema politico socialista, tutti i progetti di costituzione della Russia hanno fatto ricorso al modello federale (2) e numerose altre repubbliche dell'ex Unione Sovietica hanno delle entità quasi federali sul loro territorio che sono state ereditate dal periodo sovietico.

Tuttavia, vari esperti si interrogano ancora sull'autenticità e la «comparabilità» del federalismo post-sovietico con i sistemi federali degli altri paesi. Il pensatore russo A. Solgenitsin, ad esempio, afferma che «la Russia non è una federazione» (3). Altre repubbliche dell'ex Unione Sovietica si trovano poi ad affrontare numerosi problemi relativi allo statuto *de facto* e *de jure* delle entità autonome e delle minoranze stanziate sul loro territorio, problemi che fanno sorgere qualche dubbio sulla validità della loro struttura statale.

Quali sono dunque la natura e la forma giuridica della Federazione russa e delle entità autonome delle altre repubbliche dell'ex URSS? Quali sono le specificità, i difetti e i dubbi sulla concezione federale nello spazio post-sovietico? Quali sono le prospettive del federalismo nell'ex URSS?

1. *I problemi delle istituzioni centrali.*

Tra gli Stati dell'ex URSS solo la Russia ha una struttura federale (4).

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

Tutti gli altri paesi hanno istituzioni centrali legislative, esecutive e giudiziarie strutturate su base unitaria. Alcuni di questi Stati (Azerbaigian, Georgia, Moldova, Tagikistan, Uzbekistan e Ucraina) sono composti di entità autonome a carattere essenzialmente nazionale e territoriale, a differenza di altri (Armenia, Bielorussia, Kazakhstan, Kirgizistan e Turkmenistan).

La struttura attuale della Federazione russa è definita dalla Costituzione approvata con il referendum del 12 dicembre 1993 ed entrata in vigore il 25 dicembre 1993, dopo la pubblicazione dei risultati del referendum. L'articolo 1 afferma che «la Federazione di Russia è uno Stato democratico, federale, uno Stato di diritto avente una forma repubblicana di governo». Più avanti, l'articolo 4-3 recita: «La struttura federale della Federazione di Russia è fondata sulla sua integrità come Stato, sull'unità del sistema di potere statale, sulla delimitazione degli ambiti di competenza tra gli organi del potere statale della Federazione di Russia e gli organi del potere statale dei Soggetti della Federazione di Russia, sull'uguaglianza dei diritti e l'autodeterminazione dei popoli nella Federazione russa». Alcune altre disposizioni, e soprattutto il capitolo 3, illustrano la concezione giuridica del federalismo in Russia.

Il ruolo più importante nell'ambito delle istituzioni federali russe è attribuito al Capo dello Stato, il Presidente, eletto a scrutinio segreto e a suffragio universale diretto.

Le competenze del Presidente sono esposte, tra gli altri, negli articoli 7, 80-84, 117-2 della Costituzione e sono molto ampie nelle relazioni con il potere esecutivo, legislativo e giudiziario della Federazione. Secondo la Costituzione russa, il Presidente è «il Capo dello Stato», «il garante della Costituzione, dei diritti e delle libertà dell'uomo e del cittadino» (art. 80-1, 2). Egli ha il compito di prendere provvedimenti per la tutela della sovranità, dell'indipendenza e dell'integrità della Federazione.

Il Presidente assicura il coordinamento e l'interazione degli organi del potere statale (art. 80-3), e stabilisce, in accordo con la Costituzione e le leggi federali, le direttive fondamentali della politica estera e interna dello Stato (art. 80-2). Rappresenta la Federazione di Russia all'interno del paese e nelle relazioni internazionali (art. 80-4).

Il Capo del governo è responsabile nei confronti del Presidente, che lo nomina in accordo con il potere legislativo, la Duma di Stato, e può destituirlo. Nello stesso tempo, il governo è responsabile davanti alla Duma di Stato, che può pronunciarsi a favore del suo scioglimento.

Queste disposizioni hanno indotto uno studioso, Patrice Gélard, ad affermare che le competenze del Presidente russo sono ispirate contem-

poraneamente ai poteri, simili a quelli dei monarchi, dei Capi di Stato nei modelli americano e francese e nella tradizione russa e sovietica (5).

Secondo la Costituzione, l'Assemblea federale è l'«organo rappresentativo e legislativo» della Federazione di Russia (art. 94). La composizione dell'Assemblea federale è quella tipica di uno Stato federale: è infatti composta di due Camere, il Consiglio della Federazione e la Duma di Stato (art. 95-1).

Il Consiglio della Federazione è composto di due rappresentanti per ogni Stato membro della Federazione (uno proviene dall'esecutivo, l'altro dal legislativo di ogni Stato — art. 95-3). Dato che i capi dell'esecutivo dei membri della Federazione fanno parte del sistema dell'esecutivo federale, il Presidente esercita una rilevante influenza su di esso.

La Duma è composta da 450 membri (art. 95-2). Se si paragona questo numero a quello dei membri dei parlamenti di molti altri paesi, si nota un numero molto basso di rappresentanti in rapporto all'entità totale della popolazione russa (all'incirca 150 milioni di persone) — l'Ucraina ha lo stesso numero di deputati per una popolazione tre volte inferiore; l'Estonia e la Lettonia hanno 101 e 100 deputati per popolazioni rispettivamente di 1,5 e 2,7 milioni di persone.

In Russia, la procedura di formazione delle leggi federali è complessa. In essa intervengono le due Camere (artt. 104-107): alcune leggi federali devono obbligatoriamente essere esaminate non solo dalla Duma di Stato, ma anche dal Consiglio della Federazione, e precisamente i progetti di legge relativi al bilancio federale, alle imposte e tasse federali, alle materie finanziaria, dei cambi, doganale e all'emissione di moneta, alla ratifica e denuncia dei trattati internazionali, alla statuto e alla difesa delle frontiere della Federazione, alla guerra e alla pace (art. 106).

I sistemi giudiziari dei paesi dell'ex URSS, compresa la Federazione russa, sono strutturati secondo i principi vigenti negli Stati unitari e sono finanziati esclusivamente dal bilancio centrale. Se molti Stati federali (gli Stati Uniti, il Canada, l'Australia, la Repubblica federale tedesca) hanno dei sistemi giudiziari relativamente decentralizzati e spesso elettivi, la nomina delle Corti di ogni istanza in Russia, come in numerosi paesi dell'ex URSS, è centralizzata. Il Presidente russo nomina i giudici delle giurisdizioni federali. La situazione è invece in parte differente per quanto riguarda le istanze superiori.

La Costituzione russa del 12 dicembre 1993 menziona tre Corti di ultima istanza: Corte costituzionale, Corte superiore e Corte superiore d'arbitrato. I giudici delle tre Corti superiori sono nominati dal Consiglio della Federazione su proposta del Presidente (art. 128-1) e la stessa

procedura è seguita per il Procuratore generale della Federazione russa (art. 129-2). Tutti gli altri procuratori sono designati da quest'ultimo (art. 129-4).

Così, i membri della Federazione hanno più possibilità di avere influenza sulla composizione degli organi giudiziari centrali che su quella degli organi a loro più vicini: per uno Stato realmente federale e democratico sarebbe più logico avere un sistema giudiziario organizzato in modo diametralmente opposto dal punto di vista della nomina degli organi di giustizia, un sistema nel quale le istituzioni centrali siano veramente federali e subordinate solo alla Federazione e le Corti e i giudici di istanza ordinaria siano nominati o eletti al livello più basso possibile.

Le prerogative dei Presidenti di vari altri Stati dell'ex URSS sono paragonabili a quelle del Presidente della Federazione russa. Essi sono eletti a suffragio universale diretto, con voto segreto, tranne che in Lettonia, in Estonia (i cui Presidenti sono eletti dal potere legislativo) e in Lituania (in quest'ultimo caso il Presidente può essere eletto, a determinate condizioni, anche da un collegio di elettori). A volte i Presidenti sono definiti come Capi di Stato (Bielorussia, Kazakhstan, Ucraina), a volte come Capi di Stato e Capi del potere esecutivo (Georgia, Turkmenistan).

I Presidenti di quasi tutte le Repubbliche dell'ex Unione Sovietica hanno il diritto di nominare e destituire i Capi dell'esecutivo secondo diverse procedure che prevedono una concertazione con gli organi legislativi. I Presidenti di Armenia, Bielorussia, Kazakhstan, Kirgizistan, Moldova, Turkmenistan, Uzbekistan e Ucraina hanno il diritto di sciogliere i parlamenti, con alcune riserve. Il Presidente della Lettonia ha il diritto di iniziare la procedura di scioglimento del *Seyme* (l'organo legislativo), che si svolge attraverso referendum (art. 48). I Presidenti di Estonia e Lituania hanno il diritto di annunciare l'organizzazione di elezioni anticipate, a certe condizioni (artt. 58 e 97).

La struttura monocamerale del potere legislativo prevale nei paesi dell'ex URSS, ad eccezione del Kazakhstan, della Bielorussia e del Turkmenistan.

Il diritto di veto dei Presidenti è interpretato in modo differente nei vari Stati. Se il Presidente della Federazione russa ha, per esempio, il diritto di veto contro tutte le leggi federali, ad eccezione delle leggi federali costituzionali e degli emendamenti alla Costituzione (artt. 108 e 134), il Presidente della Repubblica di Azerbaigian ha il diritto di veto proprio contro le leggi costituzionali (art. 123).

Normalmente si indicano due ragioni come giustificazione dell'introduzione del sistema federale in Russia: il carattere multinazionale della popolazione russa (su una popolazione totale di circa 150 milioni di persone circa il 17% è di origine non russa) e la dimensione territoriale eccezionale di questo paese (17 milioni di chilometri quadrati). Da questo punto di vista non si comprende il fatto che altri paesi dell'ex URSS, come l'Ucraina e il Kazakhstan (con popolazioni di diverse nazionalità in percentuali rispettivamente del 22% e del 60% e con territori rispettivamente di 0,6 e 0,4 milioni di chilometri quadrati) rifiutino di rifarsi a qualsiasi modello federale e siano strutturati in modo unitario. La proporzione della popolazione di nazionalità diversa rispetto a quella dominante è molto alta anche in due paesi baltici: l'Estonia (popolazione totale di 1,5 milioni di abitanti, dei quali più di 0,4 milioni non estoni) e la Lettonia (popolazione totale di 2,7 milioni di abitanti, dei quali 0,4 milioni non lettoni). Dunque, il principio della multietnicità come fondamento della struttura federale è rispettato in Russia, la cui popolazione è in larga misura mononazionale, e non nei paesi con la proporzione più elevata di popolazione plurietnica.

Per valutare il carattere generale delle istituzioni centrali russe, come di altri paesi dell'ex Unione Sovietica, va sottolineato che queste istituzioni succedono politicamente e giuridicamente alle istituzioni del periodo sovietico, fattore che ha avuto molta influenza sulla loro natura. Infatti, la maggioranza degli Stati creatisi dopo la disgregazione dell'Unione Sovietica ha una struttura giuridica presidenziale di natura burocratico-autoritaria sul piano politico. Nel caso della Federazione russa, la concentrazione di poteri nelle mani del Capo dello Stato fa sì che questo debba svolgere una gran quantità di compiti supplementari, e che quindi il destino del federalismo dipenda dalla capacità della personalità investita di tale carica di svolgerli.

Quando si discute dell'applicazione del principio federale da parte delle istituzioni centrali, bisogna innanzitutto sottolineare che il federalismo ha anche una dimensione democratica. Louis Le Fur ha sottolineato che nello Stato federale vi è la possibilità di opporsi «al costituirsi di un potere tirannico di un singolo o di un gruppo»: «... il cesarismo e gli eccessi della democrazia sono entrambi impossibili in un paese in cui l'azione diretta del potere centrale si esercita sia, e a volte di più, su collettività pubbliche dotate di rilevanti poteri che sugli individui»(6). Esaminiamo ora più attentamente se le unità che compongono gli Stati dell'ex URSS sono concepite come contrappesi alle tendenze antidemocratiche.

2. *I problemi delle istituzioni delle unità componenti lo Stato.*

La Costituzione della Federazione russa menziona 89 unità federate, di natura differente: ventuno repubbliche, sei Territori (*Kray*), quarantanove regioni (*Oblast*), due Città di importanza federale, una Regione autonoma, dieci Distretti autonomi (*Okroug*) (art. 65). Vari Stati dell'ex URSS hanno delle unità «autonome» sui loro territori: la Georgia (Abhasia e Adzaristan, mentre l'autonomia dell'Ossezia del Sud è formalmente abolita e non è menzionata nella Costituzione della Georgia), l'Ucraina (Crimea), L'Uzbekistan (Repubblica dei Caracalpachi), l'Azerbaigian (Nagorno-Karabah e Nahicevan), la Moldova (Repubblica di Dnestr e Gagauzia-Gagauz Eri), il Tagikistan (Gorno-Badahsan) (7).

Gli articoli 11-2 e 77-1 della Costituzione russa riconoscono ai membri della Federazione il potere di organizzare le loro istituzioni senza che sia necessaria l'approvazione da parte delle istituzioni federali centrali. Nello stesso tempo, l'articolo 77-1 afferma che le loro strutture devono essere basate sui principi generali determinati dalla Legge federale.

E' significativo che il Presidente della Federazione abbia il diritto di sciogliere la Duma di Stato, ma che nessuno degli organi del potere centrale russo abbia, secondo il diritto costituzionale, la facoltà di sciogliere gli organi legislativi dei Soggetti della Federazione e di destituire i capi (Presidenti, governi, ecc.) di tali Soggetti se sono eletti dalla popolazione.

Tutti i membri della Federazione hanno regimi che attribuiscono un ruolo rilevante ai Presidenti o ai Capi di Stato. Il diritto di scioglimento degli organi legislativi è previsto almeno in tre Repubbliche (Tuva, Repubblica degli Ingusci, Repubblica dei Calmucchi). Solo in Baskortostan, Carelia e Saha (Jacuzia) l'organo legislativo è articolato in due Camere.

Uno dei maggiori problemi della Russia risiede nel fatto che le norme costituzionali e non costituzionali della Federazione devono confrontarsi con quelle dei differenti Soggetti della Federazione, che in una certa misura mostrano aspirazioni al decentramento. Così, la Costituzione della Repubblica dei Tatari considera la Repubblica stessa come «uno Stato sovrano, soggetto di diritto internazionale in associazione con la Federazione di Russia sulla base del Trattato sulla delega reciproca delle competenze e degli oggetti di regolamentazione» (art. 61), nonostante la Costituzione della Federazione russa non attribuisca la qualità di enti sovrani e di soggetti nei rapporti internazionali ai membri della Federa-

zione. Così pure, la Costituzione della Repubblica di Tuva, benché consideri la Repubblica stessa come soggetto della Federazione, prevede la possibilità di secessione (art. 1), possibilità che non è prevista dalla Costituzione della Federazione russa.

E altre Repubbliche, ad eccezione delle Repubbliche degli Ingusci e dei Calmucchi, rivendicano la sovranità nelle loro Costituzioni: è il caso della Repubblica dei Buriati (art. 1), della Cabardino-Balcaria (art. 4) e della Repubblica dei Comi (art. 5).

Dopo la proclamazione di indipendenza del 1993, la Costituzione della Repubblica di Cecenia, risalente al marzo 1992, non fa più menzione delle relazioni con la Federazione russa (8). La Repubblica si considera come «uno Stato sovrano democratico e uno Stato di diritto creato in seguito all'autodeterminazione del popolo ceceno», caratterizzato dalla supremazia della Costituzione sul suo territorio e dall'indivisibilità della sovranità (art. 1).

Gli Statuti (*Ustav*) delle Regioni della Federazione di Russia contengono tutta una serie di norme che contrastano con la Costituzione della Federazione (9). Lo Statuto del Territorio di Stavropol prevede, per esempio, dei privilegi per gli abitanti della Regione nei confronti dei non-residenti (art. 13).

Nonostante la ripartizione di competenze tra la Federazione e gli Stati membri prevista dalla Costituzione della Federazione russa sia paragonabile con quella prevista dalle Costituzioni di altri Stati federali (10), essa è meno centralista. Le competenze esterne sono correlate con le competenze esclusive della Federazione (art. 71). Ma le competenze concorrenti includono «il coordinamento delle relazioni internazionali e del commercio estero, l'attuazione dei trattati internazionali della Federazione di Russia» (art. 72).

Questa ambiguità porta al fatto che numerose Costituzioni delle Repubbliche e Statuti delle Regioni interpretano le competenze esterne (le relazioni internazionali politiche ed economiche) in un modo più esteso di quanto non faccia la Costituzione della Federazione. Così, secondo la Costituzione della Repubblica di Tuva, è il potere legislativo nazionale che prende le decisioni relative alla guerra e alla pace (art. 63-11), mentre la Costituzione federale russa attribuisce tale potere alla competenza esclusiva della Federazione (art. 71 k). L'articolo 6 della Costituzione della Repubblica dei Ceceni riserva alla Repubblica il diritto di entrare a far parte «di organizzazioni internazionali, sistemi di sicurezza collettiva e formazioni interstatali». La Regione di Sverdlovsk si attribuisce il diritto di «avviare in modo indipendente relazioni internazionali e relazioni commerciali esterne» (art. 13).

La soluzione a tali discrepanze risiede nella tradizionale concezione federalista della supremazia della legge federale (*Bundesrecht bricht Länderrecht*). Secondo la Costituzione russa, la legge federale prevale sulle leggi degli Stati membri in caso di contrasto (art. 76-5), principio che corrisponde a quello contenuto nelle disposizioni costituzionali di altri Stati federali. Le Costituzioni della Repubblica di Jacuzia-Saha e della Repubblica degli Ingusci prevedono comunque che le leggi federali nel quadro delle competenze concorrenti siano valide sul territorio della Repubblica solo dopo la loro ratifica da parte delle Camere dei rappresentanti (artt. 41-2 e 7-2). Non c'è per il momento un'interpretazione costituzionale uniforme della supremazia della legislazione della Federazione o dei Soggetti della Federazione nel campo delle competenze concorrenti.

La Costituzione russa prevede alcune procedure per la soluzione dei conflitti. Il Presidente può ricorrere alla conciliazione in caso di contrasti tra gli organi della Federazione e gli organi dei Soggetti di questa (art. 85-e), così come tra organi dei vari Soggetti, e può sospendere gli atti delle autorità pubbliche dei Soggetti della Federazione contrari alla Costituzione e alle leggi federali (art. 85-2 e artt. 125-2b e 3). In realtà, però, i conflitti di carattere giuridico sono ignorati dalle istituzioni centrali e gli organi dello Stato federale sono molto passivi nel regolamento dei conflitti con mezzi costituzionali.

Anche lo Statuto delle entità autonome facenti parte di altri paesi dell'ex Unione Sovietica pone una serie di problemi relativi a conflitti di carattere giuridico. La Repubblica della Abhasia, considerata precedentemente come unità componente la Georgia, ha proclamato la propria indipendenza nel 1992. La sua Costituzione, del 26 novembre 1994, afferma che l'Abhasia è «uno Stato democratico, sovrano, uno Stato di diritto fondato storicamente sul diritto del popolo di autodeterminarsi liberamente» (art. 1). L'articolo 3 afferma che essa è un soggetto di diritto internazionale. Lo statuto della Repubblica e le competenze del Presidente (art. 53) permettono di condurre la politica estera in modo indipendente. La Georgia non riconosce questa situazione: la sua Costituzione del 24 agosto 1995 si riserva il diritto di risolvere il problema dello Statuto dell'Abhasia «dopo il ristabilimento dell'integrità territoriale».

La Repubblica di Crimea ha dichiarato la sua sovranità nella Costituzione del 6 maggio 1992. Tale Costituzione è stata abrogata dal potere legislativo ucraino — la Rada suprema dell'Ucraina — e al momento attuale una nuova Costituzione è in discussione. La Costituzione

dell'Ucraina del 28 giugno 1996 non riconosce la sovranità statale della Crimea e il suo diritto di intraprendere relazioni internazionali: essa è considerata come parte integrante dell'Ucraina (art. 134) e i suoi poteri sono molto limitati (artt. 137-138). Il potere legislativo della Repubblica di Ucraina si riserva il diritto di sciogliere gli organi legislativi della Repubblica autonoma di Crimea se la Corte costituzionale ucraina ravvisasse una violazione della Costituzione e delle leggi ucraine (art.84-28). La legge ucraina *Sulla Repubblica autonoma di Crimea* del 17 marzo 1995 afferma che essa è «un'autonomia amministrativa e territoriale nell'ambito dell'Ucraina» (art. 1), la quale ne approva la Costituzione (art. 3). La Repubblica di Crimea intrattiene relazioni con altri Stati e con organizzazioni internazionali «solo nella sfera dell'economia, dell'ecologia e della cultura» (art. 9) e partecipa alla «formazione e alla realizzazione della politica estera e del commercio estero dell'Ucraina nelle questioni che toccano gli interessi della Repubblica autonoma di Crimea» (art. 9).

Per quanto riguarda l'Uzbekistan, la sua Costituzione dell'8 dicembre 1991 afferma che la Repubblica dei Caracalpachi ha carattere sovrano e che tale carattere è tutelato dall'Uzbekistan (art. 70) attraverso il riconoscimento formale del diritto di secessione sulla base di un referendum generale (art. 74). La Costituzione della Repubblica dei Caracalpachi del 9 aprile 1993 non contiene gravi contraddizioni con quella dell'Uzbekistan. L'articolo 17 stabilisce che «le relazioni scientifiche, culturali e commerciali internazionali si svolgono secondo la legislazione della Repubblica dell'Uzbekistan e dei Caracalpachi. Il capo del legislativo nazionale della Repubblica dei Caracalpachi è considerato la personalità ufficiale più importante (art. 80) ed è responsabile davanti al potere legislativo. Tuttavia, la Costituzione prevede anche la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri, presentato all'Assemblea legislativa della Repubblica, con l'accordo del Presidente dell'Uzbekistan.

Lo Statuto della Repubblica di Dnestr rimane indeterminato nella Costituzione della Moldova, nonostante la prima consideri se stessa come uno Stato sovrano legato alla Moldova da rapporti confederali. La Costituzione di quest'ultima del 29 luglio 1994 stabilisce semplicemente che le località della riva sinistra del Dnepr e del sud della Repubblica possono godere di «forme e condizioni speciali di autonomia in accordo con lo Statuto speciale» (art. 111).

Un'altra entità autonoma sul territorio della Moldova è la Gagauzia. La legge della Repubblica di Moldova relativa allo statuto giuridico della Gagauzia (Gagauz Eri) del 23 dicembre 1994 afferma che questa è «una formazione territoriale autonoma a statuto speciale basata sull'autodeterminazione dei Gagauzi in quanto facenti parte della Repubblica di Moldova» (art. 1-2). Le località la cui popolazione è costituita per una percentuale superiore al 50% da Gagauzi possono far parte della Gagauzia sulla base di un referendum organizzato dal governo della Moldova (art. 5). Le competenze della Gagauzia si estendono essenzialmente alle questioni relative all'ambito scientifico, culturale, della formazione, dello sport, dell'economia e dell'ecologia, oltre ad alcuni altri campi. Il potere legislativo regionale può partecipare «alla gestione della politica estera e interna della Repubblica di Moldova nelle questioni concernenti gli interessi della Gagauzia» (art. 3-b). La personalità ufficiale più importante della Gagauzia, eletta a suffragio universale diretto e segreto, fa parte del governo della Moldova (art. 14).

Un'entità autonoma facente parte della Repubblica dell'Azerbaigian è la Repubblica autonoma del Nahicevan, che è considerata «uno Stato autonomo». La personalità ufficiale più importante è il Presidente dell'organo legislativo regionale, le cui competenze sono limitate alle questioni di importanza locale (art. 169). Non esiste più invece, di fatto, in Azerbaigian un'altra entità autonoma, la Regione del Nagorno-Karabah, da quando questa ha dichiarato, nel 1988, la sua uscita dall'Azerbaigian e il suo ingresso nella Repubblica di Armenia. Questa entità si è proclamata più tardi, nella dichiarazione del 10 ottobre 1991, Stato sovrano con rapporti speciali con l'Armenia. Il Nagorno-Karabah non è menzionato nella Costituzione della Repubblica dell'Azerbaigian del 12 novembre 1995, e nemmeno nella Costituzione della Repubblica di Armenia del 5 luglio 1995.

Il problema del conflitto fra le entità autonome e gli Stati dei quali queste fanno parte è affrontato mediante procedure di risoluzione previste dalle Costituzioni, ma i mezzi giuridici sono poco utilizzati, poiché spesso le controversie hanno carattere politico.

Un altro problema è legato alla cosiddetta asimmetria delle entità componenti, che esiste sia in Russia che negli altri Stati composti di entità autonome, come la Georgia, l'Ucraina, la Moldova, l'Uzbekistan e l'Azerbaigian. Nel caso della Federazione russa, da un lato l'articolo 5-4 della Costituzione afferma l'uguaglianza dei Soggetti della Federazione «nelle loro relazioni con gli organi del potere federale» — il principio dell'uguaglianza giuridica delle unità federate è uno dei principi cardine del federalismo e in effetti la teoria dello Stato federale classico presuppone l'uguaglianza dei diritti dei componenti l'unione federale (11). Dall'altro, le istituzioni dei soggetti componenti la Federazione sono

molto eterogenee. Le Repubbliche hanno molto spesso dei Capi di Stato, dei parlamenti o delle assemblee legislative, dei Ministri degli Affari esteri, dei Ministri della giustizia, dei Ministri degli Affari interni, delle Corti costituzionali, mentre altri Soggetti della Federazione sono retti da Statuti che attribuiscono loro competenze più limitate. Nelle Repubbliche esiste una vera e propria cittadinanza repubblicana, che non è prevista negli altri Soggetti della Federazione.

La disuguaglianza dei Soggetti della Federazione russa è accentuata dalla pratica di concludere trattati tra le istituzioni federali e gli esecutivi dei Soggetti della Federazione concernenti la ripartizione delle competenze, trattati che modificano o integrano le norme costituzionali relative a tale ambito (12). Vi sono inoltre differenze tra i Soggetti della Federazione russa per quanto riguarda le loro risorse umane, naturali ed economiche.

La soluzione giuridica a tale asimmetria è stata indicata da lungo tempo da V. Grabar, che ha proposto di legare i diritti attribuiti ad ogni entità agli obblighi che su queste gravano, in modo che a più diritti corrispondano più obblighi e viceversa (13). L'uguaglianza sarebbe così realizzata attraverso il concetto di equità.

Ulteriori problemi si pongono in relazione al contesto generale geografico, etnico e demografico e ad altre questioni supplementari al di fuori del quadro istituzionale. Ad alcuni gruppi etnici di notevole consistenza numerica (Tedeschi, Polacchi) non corrispondono entità federate in Russia, mentre nello stesso ambito territoriale statuale convivono popolazioni di diversa origine etnica. Il cambiamento delle frontiere è una questione delicata le cui procedure sono mal regolate dalla Costituzione russa. Tali cambiamenti devono essere introdotti con i mezzi più democratici e con la partecipazione più larga possibile della popolazione. Invece, gli organi di potere delle Repubbliche non sono abbastanza rappresentativi e democratici da poter affrontare tali problemi.

Nelle Repubbliche della Federazione di Russia i gruppi etnici minoritari rappresentano spesso nel loro insieme (in 15 Repubbliche su 21) una parte importante o la maggioranza della popolazione totale, ma non hanno un'influenza adeguata: gli organi del potere dei Soggetti federati sono nella maggior parte dei casi controllati dalla minoranza. Come ha affermato Solgenitsin, «in numerose regioni il potere dei comunisti è stato sostituito dal potere delle minoranze, cosicché non si può parlare di sistema democratico» (14).

Le soluzioni a tali problemi possono essere trovate nel federalismo interno. Repubbliche come il Tatarstan (popolazione totale di 3,6 milioni di abitanti, di cui 1,7 milioni tatari e 1,5 milioni russi), il Baskortostan (popolazione totale di 3,9 milioni di abitanti, di cui 0,8 milioni baschiri, 1,5 milioni russi e 1,1 milioni tatari), il Dagestan (popolazione totale di 1,8 milioni di abitanti, di cui 0,5 milioni avari, 0,3 milioni *dargins*, 0,2 milioni calmucchi, 0,2 milioni russi), sono paragonabili sul piano geografico, demografico ed etnico a paesi come l'Austria, il Belgio o la Svizzera, ed è perciò pensabile una loro riorganizzazione in senso federale. Tuttavia, i gruppi dirigenti di varie Repubbliche sono contrari all'introduzione di sotto-sistemi federali nei loro territori, e sostengono piuttosto l'esigenza di stabilire sistemi unitari «a regime presidenziale». La decisione della Corte costituzionale *Sulla regione di Altay* del 18 gennaio 1996 (15) indica la soluzione federale per quanto riguarda i rapporti fra esecutivo e legislativo in seno ai Soggetti della Federazione, senza tuttavia precisarne le articolazioni e le caratteristiche proprie di un sistema decentrato (entità infra-statuali, due livelli di competenze, struttura bicamerale del legistativo, ecc.).

Il giurista russo Alexeyev afferma che nella sua concezione di Stato ideale il carattere federale è una qualità necessaria e inevitabile, perché bisogna prendere in considerazione gli interessi territoriali locali: «Gli organi pubblici di uno Stato di questo tipo non devono avere una struttura gerarchica unitaria, ma devono rappresentare una pluralità di sistemi che riproduca un'immagine gerarchica dell'integrità dello Stato in tutti i suoi componenti» (16). Lo Stato perfetto deve essere, secondo lui, «lo Stato di Stati» o «lo Stato mondiale».

3. *I problemi delle istituzioni locali.*

Le aspirazioni della popolazione, sia nella Federazione russa che negli altri paesi dell'ex URSS, possono essere soddisfatte in larga misura dalle autorità del terzo livello — quello dell'autogestione popolare locale. Esaminiamo più attentamente il ruolo degli organi di autogestione.

L'organizzazione dell'autogestione locale è riconosciuta come «autonoma nei limiti delle sue competenze» (art. 12). Il sistema degli organi di autogestione locale non viene considerato dal diritto costituzionale russo come facente parte degli organi del potere dello Stato (art.12), e ciò limita l'applicazione del principio di sussidiarietà nei rapporti tra Federazione e Soggetti federati. Alcuni esperti insistono sulla necessità di un cambiamento della norma della Costituzione relativa a questa questione (17).

Tra i difetti dell'autogestione locale in Russia bisogna menzionare il fatto che la legge sui principi dell'autogestione del 12 agosto 1995 (18), non attribuisce sufficienti competenze agli organi locali nei campi finanziario e fiscale, di polizia e giudiziario, dell'immigrazione e della residenza, del cambiamento di frontiere, e altri.

Il concetto di autogestione è diversamente interpretato nelle diverse costituzioni dei Soggetti della Federazione: alcune (Repubblica dei Baschiri, Repubblica della Jacuzia-Saha, Repubblica dei Comi, territori di Habarovsk, di Sverdlovsk, d'Amour ecc.) condividono l'idea che l'autogestione sia una continuazione del potere pubblico, mentre, per esempio, quella della Repubblica di Cecenia la definisce una funzione distinta da quelle degli organi di Stato. Numerosi Soggetti della Federazione prevedono per il momento la nomina dei capi dell'autogestione locale da parte degli organi superiori dello Stato.

Dopo la dissoluzione dei Soviet nel 1993 non ci sono stati effettivamente organi rappresentativi e amministrativi di autogestione locale in molti Soggetti della Federazione e le loro funzioni sono state svolte dagli esecutivi locali nominati dagli esecutivi dei membri della Federazione. Solo nel 1996-97 alcune municipalità hanno tenuto le elezioni e riorganizzato le loro amministrazioni. E per città di importanza federale, come Mosca (circa 10 milioni di abitanti) e San Pietroburgo (5 milioni) — che costituiscono, secondo la Costituzione del 12 dicembre 1993, dei Soggetti della Federazione, malgrado l'entità della loro popolazione — è prevista l'autogestione elettiva nel 1998. Alexander Solgenitsin scrive, a proposito della situazione in Russia, che «la resistenza congiunta dell'apparato presidenziale, del governo, della Duma di Stato, dei *leaders* dei partiti politici e della maggioranza dei governatori delle province ha impedito finora la creazione di organismi di autogestione locale...» (19).

Anche i gruppi dirigenti di altri paesi dell'ex Unione Sovietica ignorano questo problema e molte costituzioni ne accennano soltanto o non lo menzionano affatto. La Costituzione della Repubblica del Kazakistan del 30 agosto 1995 distingue tra «direzione locale di Stato» e autogestione. Nel primo caso la Costituzione istituisce di nuovo organi tradizionali kazaki (*maskhilates*), che sono identici per tutto il territorio del paese, ivi comprese le regioni con popolazione di diversa origine, e che fanno parte «del sistema unificato degli organi esecutivi della Repubblica del Kazakhstan» (art. 87). Anche la Costituzione del Turkmenistan del 27 dicembre 1995 distingue tra potere esecutivo locale e autogestione locale, mentre quella della Repubblica del Kirgizistan del 10 febbraio 1996 menziona solamente «l'amministrazione locale dello Stato» (artt. 76-77). Le Costituzioni di Georgia e di Lettonia non contengono disposizioni relative all'autogestione.

L'autogestione locale può diventare un mezzo efficace per rendere la partecipazione dei cittadini più attiva nei processi di trasformazione in senso federale («federalismo municipale»), permettendo di gestire concretamente il potere. Tuttavia i suoi organi non sono presi seriamente in considerazione e a volte sono perfino considerati un pericolo per l'equilibrio delle competenze nei confronti di altri livelli di potere. Il fatto che sia sottovalutata l'importanza delle strutture di autogestione come mezzi di soluzione dei problemi delle società multietniche è una delle cause delle tensioni tra le varie etnie a livello delle entità amministrative e nelle loro relazioni reciproche.

4. *Le prospettive del federalismo nell'ex Unione Sovietica.*

Le costituzioni federali non forniscono di per sé soluzioni ultime e assolute, e, insieme alle istituzioni, possono essere valutate solo nell'ambito dello sviluppo concreto della società.

L'esperto australiano Sauders sottolinea che non ci sono un modello «corretto» o delle «caratteristiche prestabilite» del federalismo (20). Anche gli autori classici del federalismo hanno osservato che il confronto tra gli Stati federali e quelli unitari, da un lato, e tra le federazioni e le confederazioni dall'altro permette di riscontrare caratteristiche transitorie simili (21). Il professor Fleiner identifica un legame organico tra elementi unitari e federali (22), e già la scienza giuridica russa prerivoluzionaria non faceva sostanzialmente distinzione tra l'autonomia delle province e la partecipazione dei membri alla Federazione (23).

I problemi del federalismo coincidono nello spazio post-sovietico con quelli che si presentano sulla scena internazionale. La concezione post-moderna dello Stato federale è in corso di elaborazione da parte degli esperti costituzionalisti e include una nuova interpretazione della sovranità, della nazione, della costituzionalità, dell'organizzazione democratica del funzionamento delle istituzioni (consenso, partecipazione diretta, autonomia, secessione, statuto delle minoranze). La visione attuale del federalismo è influenzata dalla partecipazione alle organizzazioni internazionali o sovranazionali e dall'impatto della globalizzazione sulla struttura statale, che implica una certa limitazione della sovranità a tutela degli interessi dell'umanità — Fleiner definisce gli Stati «agenti degli interessi comuni dell'umanità» (24).

La tendenza all'affermazione crescente degli organi dell'autogestio-

ne si manifesta in numerosi paesi federali, come Germania ed India, e nelle province della Repubblica Sudafricana (25).

La preferenza per la soluzione dei problemi interetnici attraverso i mezzi dell'autogestione e non attraverso l'autonomia nazionale era presente nel pensiero dei giuristi russi già al principio del XX secolo (26).

L'esperienza storica russa degli *zemstvo* e le forme tradizionali di autogestione in altri paesi dell'ex Unione Sovietica possono essere utilizzate per risolvere problemi attuali. Allo stesso modo vanno riprese in esame le teorie relative alla struttura dello Stato elaborate o applicate nel corso della storia russa, come quella di Speranskij, o quelle che stanno alla base delle riforme sotto Alessandro II, o dello Stato di *zemstvo*, di Chilov, e di altri che concepiscono la struttura dell'autogestione come parte integrante degli organi di potere.

Se una delle rare riforme riuscite in Russia — la riforma del sistema istituzionale sotto Alessandro II — fu promossa a partire dal basso verso l'alto (Corti e giudici indipendenti, autogestione locale, regionale, cittadina) (27), l'Unione Sovietica, prima, la Federazione di Russia e altri Stati dell'ex Unione Sovietica, poi, sono stati oggetto di tentativi incessanti di imitare in modo superficiale le istituzioni occidentali soprattutto al livello superiore della società, non al livello della democrazia di base.

Un fenomeno importante strettamente legato al federalismo è la diffusione di valori comuni a livello internazionale. Affermando il bisogno, per la comunità multinazionale, di un'«unità naturale psicologica», Alexeyev sostiene che, per costruire uno Stato perfetto, è necessaria una «unità multinazionale sulla base di una cultura omogenea sovranazionale» (28). Uno dei fondamenti dello Stato federale, come di ogni altra forma di Stato, deve essere, quindi, un'etica che permei le istituzioni statali e neutralizzi i sentimenti nazionalistici e fondamentalisti esistenti nelle diverse parti del mondo. Il trans-nazionalismo, il trans-statalismo e il trans-confessionalismo sono caratteristiche dell'etica della comunità nascente.

Nel mondo questi tratti si riscontrano nell'evoluzione delle comunità economiche regionali, prima fra tutte l'Unione europea. Esperienze simili quasi federali nello spazio post-sovietico (la Comunità degli Stati Indipendenti, l'Unione economica, l'Unione di Bielorussia e Russia, il mercato comune dell'Asia centrale, il mercato comune baltico) sono finora incerte per le stesse ragioni per le quali sono incerti i tentativi di riforme in senso federale all'interno degli Stati: la natura burocratico-autoritaria dei sistemi statali dei paesi dell'ex Unione Sovietica.

L'evoluzione contemporanea del federalismo va nel senso di una

tendenza alla «ridistribuzione» delle competenze classiche federali a favore di istituzioni multinazionali regionali (e in prospettiva universali) e delle istituzioni locali. Le prospettive del federalismo nello spazio post-sovietico avranno successo se saranno basate sulle tendenze universalistiche comuni a tutti gli Stati e sui bisogni organici dei gruppi più rappresentativi dei vari paesi.

Conclusione.

Le costituzioni degli Stati dell'ex Unione Sovietica sembrano essere fondate su un compromesso tra i sostenitori dello Stato unitario e gli interessi delle unità componenti degli Stati. La ricerca dell'equilibrio tra unità e pluralità coincide con la visione classica del federalismo come sintesi del particolarismo e della collettività (29). Questo approccio di compromesso ha la funzione di evitare le due soluzioni estreme e di trovare una soluzione conveniente.

Ci si può domandare tuttavia come mai non sia ancora stato trovato concretamente un giusto equilibrio, in Russia e in altri paesi dell'ex URSS, fra le istituzioni centrali, a cui le costituzioni attribuiscono maggiore importanza, e le entità componenti degli Stati. L'osservazione della situazione concreta dimostra oggi piuttosto l'impotenza dei sistemi statali, nei confronti delle tendenze decentralizzatrici: le istituzioni centrali russe non controllano la situazione che di fatto si è creata in Cecenia e in alcune altre regioni, così come non la controllano la Georgia nella Abhasia e nell'Ossezia del Sud, la Moldova nella Repubblica di Dnestr, l'Azeirbaigian nel Nagorno-Karabah. Alcuni esperti credono che in Russia le tendenze alla disintegrazione stiano prevalendo sul processo di integrazione (30).

Le ragioni di questo fenomeno sono in parte già state esposte: la concentrazione delle competenze nelle mani delle istituzioni centrali, l'opposizione tra organi centrali dello Stato e organi delle entità componenti, la scarsa conoscenza dell'autogestione democratica e le deformazioni nazionaliste e confessionali. Queste tendenze, nello spazio post-sovietico, sono aggravate dal processo di decentramento economico, nel quale numerose competenze economiche sono nelle mani di autorità pubbliche spesso in lotta tra di loro per la distribuzione delle infrastrutture industriali e delle risorse naturali.

Il risultato della crisi permanente delle istituzioni è la loro incapacità a rispondere ai bisogni della vita sociale. L'inefficacia delle modifiche costituzionali risiede nel distacco dalla realtà della politica costituziona-

le e nell'irresponsabilità da parte dei gruppi dirigenti della burocrazia. La politica costituzionale, così come le altre politiche, deve essere basata, al contrario, sulle esigenze organiche della vita sociale.

NOTE

(1) Pierre Vialle, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Lione, Hermes, 1984, pp. 443-47.

(2) Sergei A. Beliaev, «Constitutional Debates in Russia in 1992-1993», in *Review of Central and East European Law*, 1994, n. 3, pp. 305-19.

(3) Alexandr Solgenitsin, «Das russische Volk steht am Abgrund», in *Fokus*, n. 42, p. 108.

(4) I riferimenti alle costituzioni ed ad altre leggi vigenti nei paesi dell'ex Unione Sovietica sono fatti sulla base dei testi contenuti in *Novye Konstitutzii stran SNG i Baltii*, 2ª ed., Manuskript, Mosca, 1997.

(5) Patrice Gélard, «L'actualité constitutionnelle en Russie», in *La revue française de droit constitutionnel*, n. 17, 1994, p. 191.

(6) Louis Le Fur, *Etat fédéral et confédération d'Etats*, Parigi, Marchal et Billard, 1896, p. 334.

(7) I riferimenti ulteriori alle costituzioni dei soggetti della Federazione russa sono fatti sulla base della seguente pubblicazione: *Konstitutzii Respublik v sostave Rossiyskoy Federatsii*, Vypusk II, Izvestya, Mosca, 1996.

(8) *Konstitutziya Tchetchenskoy Respubliki 12 marta 1992*, Grozny, 1992.

(9) *Ustavy krayev, oblastey, gorodov federalnogo znatcheniya, avtonomnoy oblasti, avtonomnykh okrugov Rossoyskoy Federatsii*, Vypusk I, Izvestya, Mosca, 1995.

(10) Michael Botha, *Die Kompetenzstruktur des modernen Bundesstaates in vergleichender Sicht*, Berlino, Berlin Verlag, 1974; Luigi Di Marzo, *Component Units of Federal States and International Agreements*, Rockville, Alphen aan den Rijn, 1980; Christian Starck, «Les relations extérieures des Etats fédérés et des communes», in *Territorial Distribution of Powers in Europe*, Tomo II, Friburgo, Institut du Fédéralisme, 1992, pp. 189-213.

(11) Fritz Fleiner, «Unitarismus und Föderalismus in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika», in *Ausgewählte Schriften und Reden*, Zurigo, Poligraphischer Verlag A.g., 1924, p. 252.

(12) Sergei A. Beliaev, «Die Neuen Rechtsgrundlagen der Beziehungen zwischen der russischen Föderation und der Republik Tatarstan», in *Osteuropa Recht*, 1995, n. 2, pp. 121-33.

(13) Veniamin E. Grabar, «Natchalo ravenstva gosudarstv v sovremennom meshdunarodnom prave», in *Izvestya Ministerstva inostrannykh del*, 1912, Kn. 1, p. 230.

(14) Alexandr Solgenitsin, *op. cit.*, p. 108.

(15) *Rossiyskaya Gazeta*, 1996, 1° febbraio.

(16) Nikolay N. Alexeyev, *Teorya gosudarstva*, Praga, Izdatelstvo Evraziytsev, 1931, p. 177.

(17) «Razvitiye federativnykh otnocheniy v Rossii: problemy i perspektivy», in *Federalsm*, 1977, n. 1, p. 62.

(18) *Sobranye Zakonodatelstva Rossiyskoy Federatsii*, 1995, n. 35, St. 3506.

(19) Alexandr Solgenitsin, «La pré-agonie de la Russie», in *Le Monde*, 27 novembre 1996.

(20) Cheryl Saunders, «Constitutional Arrangements of Federal Systems», in *Publius*, estate 1995, p. 78.

(21) Georg Jellineck, *Allgemeine Staatslehre*, Berlino, Verlag von O. Höring, 1900, p. 707; Louis Le Fur, *op. cit.*, pp. 714-17; Charles Rousseau, *Droit international public*, Tomo II, Parigi, Sirey, 1974, p. 139.

(22) Fritz Fleiner, *op. cit.*, p. 252.

(23) Alexandr Korf, *Federalism*, 2ª ed., Petrograd, 1917, pp. 94-9.

(24) Thomas Fleiner, «State-Nation-Nationalities-Minorities. New Nation-state Concept for a European Constitution», in *Towards a European Constitution*, Friburgo, Institute of Federalism, 1996, p. 23.

(25) *The Constitution of the Republic of South Africa*, 1996 Act 108 of 1996, Pretoria, 1996, pp. 60-80.

(26) Paul Vinogradoff, *Itogi XIX veka*, Mosca, 1902, p. 258; Alexandr Yatschenko, *op. cit.*, pp. 390-96.

(27) Anatole Leroy-Beaulieu, *L'Empire des Tsars et les Russes*, Parigi, 1990, p. 205.

(28) Nikolay Alexeyev, *op. cit.*, p. 165.

(29) Alexandr Yatschenko, *op. cit.*, pp. 2-35.

(30) «Razvitiye federativnykh otnocheniy v Rossii: problemy i perspektivy», in *Federalsm*, 1997, n. 1, p. 79.

Federalismo, regionalizzazione e globalizzazione. Il caso dell'Africa

I. ISAWA ELAIGWU

Introduzione.

Federalismo è un termine che ha assunto connotati differenti in diversi contesti e, come concordano ormai tutti gli esperti, presenta numerose differenze di dettaglio. In generale, si può comunque affermare che il federalismo è essenzialmente un sistema di governo che riflette i compromessi insiti in uno Stato multinazionale. Esso nasce dal desiderio di alcuni membri di formare un'unione, senza necessariamente cancellare la propria identità ai livelli subnazionali (1). Fondamentalmente, il federalismo è una soluzione di compromesso, in uno Stato multinaziona-

le, tra due tipi di autodeterminazione: la determinazione a mantenere una struttura sovranazionale di governo che, da un lato, garantisca la sicurezza per tutti nello Stato nazionale e, dall'altro, preservi l'autodeterminazione delle singole componenti che cercano di mantenere le proprie identità individuali. E' il tentativo di riflettere i diversi interessi politici, sociali, culturali ed economici entro la struttura di una unità più ampia (2). Come ha giustamente osservato Shridath Ramphal, ex Segretario Generale del *Commonwealth*, il federalismo presuppone «la necessità di cooperare su alcune questioni, associata al diritto di agire indipendentemente in altre. Solo il federalismo soddisfa il desiderio di unità dove esso coesiste con la volontà di non soffocare l'identità e il potere locali»(3).

Molto spesso, il rapporto tra questi due tipi di autodeterminazione si modifica. Se il pendolo politico è in favore del centro federale, ciò significa che le forze centripete sono predominanti nell'arena politica. D'altro lato, il pendolo potrebbe spostarsi a favore delle unità subnazionali e del consolidamento delle identità locali, e ciò è un riflesso della presenza dominante delle forze centrifughe. Col tempo, nella misura in cui i membri della comunità politica pervengono ad una maggiore comprensione reciproca, ed effettuano compromessi nella gestione dei conflitti, si realizzano anche dei cambiamenti in queste due forme di autodeterminazione. Così, la base del federalismo è il nazionalismo — anche se va tenuto presente che esistono due tipi di nazionalismo. A volte, le pressioni del federalismo sono tali da spingere alla creazione di un'unione senza che, tuttavia, si sviluppino analoghe pressioni perché si realizzi una vera unità tra le diverse componenti.

Se è evidente che le basi del federalismo affondano nel nazionalismo, non si può comunque ignorare che, al cuore del nazionalismo, si trova il concetto di autodeterminazione. Si tratta di un concetto che presenta una duplice valenza, soprattutto in un contesto federale, perché, con riferimento al federalismo, la secessione è l'altra faccia dell'autodeterminazione: è cioè un fenomeno che può distruggere il federalismo mentre, nel contempo, l'autodeterminazione contribuisce a edificarlo (4).

Un analogo punto di vista è stato espresso dall'ex Primo Ministro canadese, Pierre Trudeau, quando ha asserito che il principio di autodeterminazione costitutivo del federalismo, è anche l'elemento che, necessariamente, lo rende instabile. Se gli stretti vincoli creati dal nazionalismo sono essenziali per tenere insieme uno Stato-nazione unitario, sembrerebbe necessario un grado molto più elevato di nazionalismo nel caso di uno Stato federale (5).

Il conflitto è connaturato all'esistenza di ogni Stato. Esso ne mette alla prova la fragilità o la forza e crea le basi per futuri cambiamenti. Va però tenuto presente che i conflitti, al di là di certi limiti, mettono in pericolo la sopravvivenza stessa dello Stato perché erodono la base consensuale della convivenza. Il federalismo, come ha osservato Dan Elazar, è una combinazione di regole fissate autonomamente e di regole condivise, in base alle quali si prende atto della diversità, si pongono limiti ai poteri e si definisce l'accordo tra i membri finalizzato al perseguimento di un interesse comune attraverso il consenso ed il compromesso.

C'è tuttavia una variante confederale del modello federale di governo. I governi confederali mettono in primo piano il bisogno di delegare al governo centrale un numero limitato di funzioni, legate al conseguimento di vantaggi comuni alle diverse entità statali della confederazione. Questi Stati membri possono decidere, per esempio, di conferire al governo centrale i poteri relativi alla difesa (sicurezza), alle vie di comunicazione, alle dogane, all'immigrazione, riservandosi altri poteri. Nella storia delle confederazioni, le singole componenti sono state, di solito, più forti del governo centrale: il timore reciproco di subire una dominazione ha impedito la nascita di un governo centrale con effettivi poteri. Al livello internazionale, in cui sono implicate la sovranità e l'autonomia degli Stati, si stanno affermando le idee confederali, che spesso sono alla base della creazione di organizzazioni regionali o funzionali. Ivo Duchacek (6) ha sostenuto che le associazioni regionali confederali includono l'Unione europea, mentre le associazioni intergovernative come l'Organizzazione delle Nazioni Unite o l'Unione postale universale sono un esempio delle dimensioni funzionali del confederalismo.

Queste organizzazioni regionali e funzionali hanno almeno due caratteristiche confederali: 1) «un bisogno esplicito di regolamentazione e di cooperazione al di là dei confini» e 2) «l'opposizione ad una fusione federale che potrebbe risultare dalla delega di importanti poteri fiscali ed esecutivi ad un'autorità comune» (7). Come Duchacek osserva giustamente: «Un ingrediente importante di quest'opposizione è la paura che l'autorità comune cada sotto il dominio dei componenti più potenti del sistema» (8).

In relazione all'attuale dibattito sull'Unione europea, Dan Elazar pensa che il principio federale — inizialmente inteso nella Comunità europea in termini funzionalisti ed emerso solo ora come principio federale in senso proprio — è diventato il cardine di una nuova idea dell'Europa. Il federalismo (al di là dei modelli vecchi e nuovi di confederazione, federazione, statualità associata e autonomia) sta veloce-

mente diventando il principio-guida per l'Europa. Questa nuova strada offre una maggiore autonomia politica, sociale e culturale alle entità statuali rispetto al sistema statuale tradizionale, mentre consente un più alto grado di cooperazione economica e politica a livello interstatale, nonché un maggior grado di libertà personale rispetto a quella consentita dal vecchio sistema (9). Mentre la battaglia delle idee prosegue, si può presumere che, alla stessa stregua di ciò che avviene per il federalismo al livello dello Stato-nazione, anche quello che si manifesta al livello dell'Unione europea potrebbe subire, col tempo, delle trasformazioni, oscillando tra l'autodeterminazione sovranazionale (che rappresenta le forze centripete) e l'autodeterminazione nazionale (espressione delle forze centrifughe). Il tipo di associazione che emergerà in futuro nell'Unione europea potrebbe in parte dipendere dal grado di reciproca fiducia tra i suoi membri e dalle esigenze che nascono con la globalizzazione.

Il termine regionalizzazione è spesso usato con riferimento ad un territorio che presenta una funzionalità specifica. Perciò, dentro lo Stato-nazione ci si può riferire a regioni, province, o Stati subnazionali. Inoltre, si può fare riferimento a zone particolari, come la foresta, la savana, o regioni economiche di uno Stato-nazione che attualmente può includere numerose regioni politico-amministrative. Il processo di regionalizzazione potrebbe anche significare integrazione o associazione di Stati-nazione sovrani in una particolare regione del mondo per scopi specifici. Così, la Comunità economica europea, o gli Stati africani dell'Ovest sono un esempio di organizzazioni sovranazionali o regionali dentro lo sfondo globale. Questa è la definizione di regionalizzazione cui si fa riferimento nel presente lavoro.

Il termine globalizzazione si riferisce alla relativa liberalizzazione ed omogenizzazione a livello mondiale, dovuta alle rivoluzioni tecnologiche a partire dagli anni '40. L'economia globale o mondiale si sta liberalizzando rapidamente. Sono in atto «un ampliamento ed un approfondimento delle correnti internazionali del commercio, della finanza e dell'informazione, entro un unico mercato globale» (10). L'ipotesi più comune è che la liberalizzazione dei mercati nazionale e globale favorirebbe il libero sviluppo di flussi commerciali, finanziari e dell'informazione, suscettibili di creare i presupposti ottimali per la «crescita e il benessere umani».

Ma le cose stanno veramente così? La transizione globale al XXI secolo è basata sulla rivoluzione tecnologica. Si passa dalle corde alle fibre ottiche, dalle micro-tessere ai micro-chips, dal tempo dell'orologio

al tempo inteso come merce. Il sistema globale, alla vigilia del XXI secolo, sta entrando nell'era delle autostrade informatiche, dove computer e comunicazione tecnologica, *micro-chips* e fibre ottiche convergono per creare reti mediate dal computer. Quando sistemi di computer, *hardware* e *software* elettronici sono collegati ai *data-base* esterni e alle reti di comunicazione, l'utente può comunicare, trasmettere dati ed informazioni sia all'interno sia all'esterno dei confini nazionali. Servizi integrati digitali in rete permettono persino la trasmissione di ultrasuoni, per avere diagnosi efficaci, collegandosi con ospedali meglio dotati di specialisti (11). Una volta ottenuto l'accesso ad Internet, l'abbonato può servirsene per l'*E-mail*, la trasmissione di *files*, la ricerca e perfino la pubblicità (12). La pornografia via computer ha avuto un effetto devastante sulle già poco solide basi della moralità di molte società. Forse John Herz (13) aveva ragione a prevedere già negli anni '50 la «fine dello Stato-nazione».

L'implicazione di tutto ciò è che, nel sistema globale, gli attori che possiedono competenze tecnologiche godono di una posizione di vantaggio su chi non le possiede. Essi possono varcare i confini dello Stato-nazione e farsi beffe della sovranità delle nazioni. Paradossalmente, la rivoluzione tecnologica mina la sovranità delle nazioni e viola la *privacy* di individui e gruppi proprio nel momento in cui la sovranità di molti Stati africani è ancora molto fragile.

Lo sfruttamento dell'etere, nel sistema globale che si configura all'alba del XXI secolo, è regolato da varie reti, collegate via satellite. Esse trasmettono programmi ogni secondo, scavalcando i confini nazionali, e influenzando o cambiando i valori e la cultura di molta gente. La cultura della violenza trasmessa oltre i confini da un paese come gli Stati Uniti ha messo in discussione il valore della santità della vita umana in Nigeria. Come qualsiasi altra cosa, l'uomo sta diventando un prodotto nel mercato. Dalla «Coca-colonizzazione» del mondo, siamo arrivati alla «CNN-izzazione» del mondo. I valori, la politica e gli affari americani si propagano per tutte le nazioni. I valori occidentali (e specialmente americani) della democrazia, i diritti umani, l'economia di mercato e certi stili di vita si diffondono per il globo imponendosi come modelli. Ai paesi non occidentali questo processo appare come un riuscito tentativo di omogeneizzare il mondo a partire dal punto di vista dell'Occidente, che si riflette nelle condizioni dettate dalle banche internazionali per la ricostruzione e lo sviluppo, vale a dire dalla Banca mondiale e dal Fondo monetario internazionale. Le capacità tecnologiche, insomma, stanno conferendo nuovi poteri a chi le possiede, poteri che renderanno quelli

militari obsoleti o marginali nel XXI secolo.

In aggiunta a queste tendenze che mettono in discussione il ruolo degli Stati, è in corso un fenomeno paradossale. Mentre all'interno dello Stato-nazione cercano prepotentemente di affermarsi identità culturali basate sull'etnia, sulla razza o sulla religione e si avanzano richieste di autodeterminazione, a livello mondiale si produce una seria sfida alla sovranità nazionale man mano che le imprese multinazionali penetrano nei confini nazionali e dimostrano una sensibilità scarsa o nulla per le condizioni e le leggi locali. Di fatto, gli Stati sembrano «essere diventati troppo grandi per la cose piccole, e troppo piccoli per le cose grandi» (14).

Il Programma di sviluppo delle Nazioni Unite (UNDP), nel Rapporto annuale sullo sviluppo umano del 1997, ha fatto notare che le grandi questioni creano enormi sfide per la gestione internazionale delle stesse — sfide connesse, da un lato, alla crescente interdipendenza dei paesi e delle persone e, dall'altro, al persistente impoverimento di una parte rilevante del pianeta. Mentre il mondo si è rimpicciolito, i meccanismi per gestire il sistema in modo sostenibile a beneficio di tutti non si sono adeguati alla nuova situazione. L'accelerazione del processo di globalizzazione sta sviluppando opportunità globali senza distribuirle equamente (15). Come conclude il Rapporto, «l'integrazione globale attuale sta eliminando i confini e indebolendo le politiche nazionali. Un sistema di politiche globali è necessario per far sì che i mercati siano al servizio delle persone, e non viceversa» (16).

Nell'attuale contesto della globalizzazione e della costruzione del villaggio globale, quale struttura amministrativa può essere creata per controllare le misure fiscali e le forze di mercato che tendono a sfuggire al controllo degli Stati? La regionalizzazione del mondo — attraverso l'Unione europea, l'Accordo per il libero scambio nel Nord America (Nafta), l'Associazione degli Stati dell'Asia del Sud (Asean), l'Associazione dell'Asia del Sud per la cooperazione regionale (Saarc), la Comunità degli Stati indipendenti (CSI), l'Ecowas, la Conferenza per la coordinazione dello sviluppo nel Sud dell'Africa (Sadcc) — può essere considerata come un tentativo degli Stati di far fronte al fatto che gli Stati-nazione sono troppo piccoli per grandi cose? Qual è il futuro della regionalizzazione o del regionalismo nel contesto del globalismo? Che genere di strutture federali permettono i compromessi e forniscono i mezzi adeguati a sostenere le sfide del globalismo? Come coniughiamo l'autodeterminazione sovranazionale con il nazionalismo dello Stato-nazione? A quali nuove dimensioni dei conflitti porta l'estensione della crisi dell'identità subnazionale? Il processo di globalizzazione è un bene

a disposizione di tutti i paesi e i popoli? Quali sono i principali effetti del grado di globalizzazione raggiunto in Africa? Quali sono le caratteristiche emergenti del regionalismo africano? La soluzione federale è accettabile per gli Stati africani nel momento in cui sono posti di fronte alle sfide della globalizzazione del XXI secolo?

In proposito, si possono fare le seguenti osservazioni:

1) poiché gli Stati-nazione devono affrontare le sfide della globalizzazione, il regionalismo è diventato un imperativo politico;

2) per gestire le organizzazioni regionali una soluzione di tipo federale diventa necessaria;

3) si deve realizzare un compromesso federale adatto a gestire le tensioni tra l'autodeterminazione sovranazionale e l'autodeterminazione nazionale, che permetta di tenere conto delle istanze di autodeterminazione subnazionali;

4) ci sono altri tipi di tensioni nel sistema internazionale, accentuate dal processo di globalizzazione, che richiedono politiche in grado di orientare la globalizzazione verso uno sviluppo rispettoso dei bisogni umani;

5) il federalismo, mentre crea le condizioni per offrire risposte regionali alla globalizzazione, rischia nel contempo di essere intralciato da contrasti che devono essere oggetto di una attenzione particolare.

1. *Globalizzazione e regionalismo.*

Da quanto detto sin qui, è chiaro che la globalizzazione, in diversi paesi, ha orientato la società verso l'omogeneizzazione del gusto, dei consumi e, a volte, degli *standard* produttivi. Il processo di globalizzazione non solo ha eroso profondamente i confini degli Stati-nazione, ma ne ha anche mostrato la debolezza. Gli Stati sono ora incapaci di controllare effettivamente i parametri universali dei consumi, le dinamiche delle forze di mercato e le attività delle imprese multinazionali.

L'interdipendenza degli Stati ha perciò fatto sì che le organizzazioni regionali siano diventate un imperativo politico. Possiamo ritenere che la regionalizzazione sia un tentativo di compensare l'insufficiente dimensione degli Stati per affrontare grandi problemi? In effetti, essa garantisce il potenziamento della capacità e della possibilità di ogni Stato-nazione (in associazione con gli altri) di affrontare le grandi sfide dell'attuale contesto internazionale.

Paradossalmente, mentre la globalizzazione tende ad eliminare tutte le barriere che si frappongono alla creazione di un unico mercato

mondiale, ad aumentare il volume del commercio e ad espandere i parametri del consumo (17), la reazione degli Stati-nazione è stata, per lo più, di tipo protezionistico. La Comunità europea ha preso l'iniziativa, a partire dal 1968, di costituire un blocco economico che potrebbe allargarsi oltre i 15 paesi membri per includere, eventualmente, tutti i paesi dell'Europa dell'Est, ad eccezione della Russia, in un'area senza frontiere, entro cui sono rispettati i quattro principi base della libera circolazione di persone, beni, servizi e capitali (18).

Nel 1993, quando l'Unione europea è stata istituita, essa aveva una popolazione di 345 milioni, con un Pil di 6,5 trilioni di dollari (19). Con un'iniziativa che è chiaramente sembrata una reazione allo sviluppo della Comunità europea, gli Stati Uniti d'America hanno indotto il Canada e il Messico ad aderire all'Accordo per il libero commercio nel Nord America (Nafta). Esso mira a creare, entro 15 anni, un'area di libero scambio di 370 milioni di Americani, Canadesi e Messicani con un Pil annuo di 6,7 trilioni di dollari e un flusso trilaterale di commerci pari a 270 miliardi di dollari all'anno (20). Nel prossimo futuro si prevede di includere anche Brasile, Argentina e Cile.

Questa «guerra» di blocchi economici si è sviluppata molto velocemente da quando l'Asean, creata nel 1967, ha deciso, nel 1992, di istituire l'Area Asean di libero scambio (Afta) (21). Gli Americani hanno anche cercato di massimizzare il loro vantaggio iniziando a consolidare più strettamente i legami tra Asean, Giappone ed Australia, il cosiddetto bacino del Pacifico, nel 1994. Nel 1985 è nata l'Associazione del Sud-Asia per la cooperazione regionale (Saarc), formata da Bangladesh, India, Sri Lanka, Bhutan, Maldive e Nepal. La Comunità degli Stati indipendenti (CSI), fondata nel 1992 dalle 12 ex Repubbliche sovietiche, è anch'essa un blocco economico nella sua configurazione attuale.

Questo *trend* nella nascita di blocchi economici regionali porta a due conclusioni. In primo luogo, l'area dell'Asia e del Pacifico è chiaramente diventata il centro di attrazione, coerentemente con l'idea che il prossimo secolo sarà il secolo del Pacifico. In secondo luogo, il resto del Terzo mondo, in particolare l'Africa, non compare per nulla nella riorganizzazione del paesaggio economico globale. Ciò è senza dubbio un riflesso dell'enorme divario tra le economie ricche e le economie molto povere e in decadenza dell'Africa.

In Africa, la prima organizzazione regionale, la Comunità dell'Africa dell'Est, si è disintegrata nei primi anni '60 dopo l'indipendenza, soprattutto per ragioni politiche. Nel 1975, è stata fondata la Comunità economica degli Stati africani dell'Ovest (Ecowas). Questa organizzazione, benché debba ancora superare molti ostacoli, ha saputo dimostrare la sua volontà di mantenere la pace e la stabilità nella regione. Ecomog, il braccio militare dell'Ecowas, è stata fondata per restaurare la pace in Liberia, in seguito alla guerra che ha devastato il paese. Questa organizzazione non solo ha avuto successo in tale contesto, ma ha anche fatto da arbitro in occasione delle elezioni avvenute nel luglio 1997, introducendo la democrazia in Liberia dopo sette anni di conflitto civile. Ecowas, ora, deve affrontare il problema di garantire la democratizzazione e la stabilità al livello subregionale come base per una più intensa forma di relazioni economiche.

Nell'Africa sud-orientale si sta tentando di formare un blocco regionale, attraverso la Conferenza per la coordinazione dello sviluppo del Sud dell'Africa (Sadcc). Essa è ancora troppo giovane perché se ne possano valutare le conseguenze, ma sembra che, gradualmente, stia sortendo degli effetti sull'area.

Questa tendenza alla regionalizzazione del sistema internazionale è, in parte, un modo per fronteggiare le nuove sfide della globalizzazione. Sostanzialmente, ci sono organizzazioni sovranazionali che richiedono qualche forma di struttura intergovernativa e burocratica. Resta da capire se esse fanno anche nascere problemi per quanto riguarda la necessità di compromessi tra diversi livelli di nazionalismo o autodeterminazione. Vediamo ora di approfondire questo problema.

2. *Federalismo e regionalizzazione del mondo.*

La regionalizzazione crea senza dubbio alcune sfide per gli Stati-nazione e anche per i blocchi regionali. Come osserva Lucio Levi, queste sfide riguardano il fatto che «...le forze del mercato internazionale stanno sfuggendo al controllo degli Stati, i cui strumenti monetari e fiscali di controllo dell'economia stanno progressivamente perdendo efficacia... In breve, la globalizzazione ha scavato una linea di divisione sempre più profonda tra lo Stato, che è rimasto nazionale, e il mercato, che è diventato globale... La contraddizione più profonda della nostra epoca sta nel fatto che i problemi da cui dipende il destino delle persone, come il controllo della sicurezza e dell'economia, o la protezione dell'ambiente, hanno assunto dimensioni internazionali, un terreno dove non ci sono istituzioni democratiche, mentre la democrazia si ferma ancora ai confini degli Stati, le cui decisioni riguardano ormai aspetti secondari della vita politica» (22).

Mentre queste contraddizioni sono palesi e creano nuove sfide per i

gruppi regionali, nasce il problema della gestione del conflitto e del coordinamento. Uno dei primi problemi che i membri di un'organizzazione regionale devono affrontare è quello di stabilire un meccanismo di compromesso, capace di realizzare un equilibrio tra due tipi di nazionalismo — quello sovranazionale e quello dello Stato-nazione. Molto spesso l'evoluzione della realtà precede l'accettazione da parte degli uomini della perdita di aspetti essenziali della sovranità, come quella di un confine sicuro. C'è anche la paura di perdere l'identità nazionale entrando a far parte di una struttura sovranazionale, specialmente se ci sono alcuni Stati-nazione dominanti su altri. Le reazioni al Trattato di Maastricht e i problemi legati alla nascita di una comune moneta europea illustrano la delicatezza di questo problema.

Da ciò deriva l'utilità di una soluzione di tipo federale ai problemi dell'integrazione. Il federalismo non solo provvede alla divisione dei poteri, ma realizza anche una divisione delle competenze fra almeno due livelli di governo. Vengono garantiti costituzionalmente i poteri e le funzioni del centro federale sovranazionale e, nel contempo, si proteggono l'identità ed i poteri che, di comune accordo, vengono lasciati allo Stato-nazione. Senza alcun dubbio questo deve delegare alcuni poteri politici, giuridici, economici ed ambientali, ma la sua sovranità, in altri contesti, deve essere protetta e garantita.

Il federalismo è anche sensibile alle diversità economiche, etniche, razziali, ecc. e alle disparità fra gli Stati membri delle organizzazioni sovranazionali. Esso fornisce agli Stati l'opportunità di dar vita ad una Unione (senza necessariamente creare uno Stato unitario) per raggiungere obiettivi precisi. Non è necessario cancellare le identità degli Stati-nazione e ciò consente di attenuare la paura di perdere la propria identità ed autonomia.

Comunque, come mostra il caso dell'Unione europea, ci sono ancora dei problemi. C'è chi preferirebbe una Federazione europea, uno Stato vero e proprio, e chi preferirebbe una soluzione confederale. Mentre la battaglia continua — e solo il futuro potrà dire quali esiti avrà — è comunque opportuno notare che, al pari di ciò che avviene in tutte le relazioni umane, quanto più si sviluppa la fiducia reciproca tra le parti che compongono l'Unione e forme più strette di interazione portano ad una maggiore comprensione e all'uso di meccanismi migliori nella soluzione dei conflitti, tanto maggiori diventano le possibilità di regolare il pendolo federale, oscillante tra forze centripete e centrifughe.

In Africa, anche al livello nazionale, pochi paesi si sono dotati di forme di governo federali: al momento, la Nigeria è l'unica federazione.

Il Sudafrica ha una costituzione con caratteristiche federali, pur non essendo definita esplicitamente come tale. Il Kenia, sotto la Costituzione Majimbo, ha avuto una costituzione federale ma, nel 1964, si è trasformato in uno Stato unitario. Il Camerun ha abrogato la sua costituzione federale nel 1972. La federazione di Rhodesia e Niassa si è disintegrata durante il processo di decolonizzazione e le lotte di liberazione. La federazione del Sene-Gambia si è dissolta, dilaniata, tra l'altro, dal nazionalismo.

Perché i *leaders* africani si sono allontanati dalla forma di governo federale o l'hanno evitata come una piaga, mentre il federalismo fornisce il mezzo per effettuare i compromessi necessari alla società multiculturale esistente in Africa?

In primo luogo, i nuovi capi degli Stati africani indipendenti, una volta insediati, hanno scoperto che, mentre i governatori delle colonie sembravano «onnipotenti», le loro basi di potere erano molto fragili. La fragilità dell'autorità centrale e la necessità di consolidare il potere e l'autorità hanno portato a scegliere strutture politiche capaci di mobilitare il consenso, ritenute più utili di quelle che hanno consentito la riconciliazione fra i gruppi. Un sistema unitario di governo permette un maggiore intervento e controllo sulle unità subnazionali, e la centralizzazione del potere: le unità subnazionali devono rivolgersi al centro per il loro potere e le loro risorse. La crisi dell'autorità sperimentata dalle *élites* le ha indotte ad optare per una soluzione unitaria al problema del consolidamento dello Stato nella sua realtà multietnica. I *leaders* erano troppo preoccupati di rafforzare l'autorità centrale per cedere parte dei poteri e delle funzioni alle unità subnazionali.

In secondo luogo, si è temuto che negli Stati multietnici il federalismo cristallizzasse le identità subnazionali e definisse in modo rigido i criteri operativi ed il grado di lealtà delle unità componenti. Perciò il federalismo è visto come qualcosa che accentua le crisi, piuttosto che attenuarle: le differenze etniche, al pari di altre, presumibilmente diventano più pronunciate con un sistema federale. Ad ogni modo le paure delle nuove *élites* erano fondate. Dopo tutto il federalismo è come un rimedio da acquistare sul mercato politico. Se provvede alla sicurezza ed alla sopravvivenza della nazione grazie ai molti compromessi che è capace di effettuare, esso salvaguarda anche l'autodeterminazione dei gruppi. Ma, come ricordato all'inizio, questa può sfociare nella secessione e distruggere così lo Stato federale.

Come si è precedentemente argomentato, il federalismo, nella misura in cui funziona come un meccanismo che consente di effettuare dei

compromessi in uno Stato multinazionale, rischia di essere messo in crisi dai semi della discordia. La sopravvivenza di uno Stato federale dipende dall'abilità delle *élites* politiche di un paese nel mantenere un delicato equilibrio tra forze centripete e forze centrifughe. La prevalenza delle forze centrifughe può preludere alla disintegrazione, come la secessione Igbo ha dimostrato in Nigeria. D'altro lato, se la bilancia pende eccessivamente verso il centro, ciò può mettere in discussione la ragion d'essere del federalismo e il quadro di relativa sicurezza che esso offre ai vari gruppi nella società. Ne sono un esempio i sanguinosi disordini nel nord della Nigeria, in risposta all'introduzione di una forma di governo unitaria sotto il generale Ironsi nel maggio 1996. Le attuali guerre civili in Etiopia e nel Sudan sono una testimonianza ancora più drammatica di questo problema.

Data la debolezza dell'autorità centrale, i *leaders* africani non hanno voluto assumersi la responsabilità di creare un delicato equilibrio federale tra forze centripete e centrifughe. Mentre il problema del consolidamento dell'autorità è connesso alla costruzione dello Stato, la paura di esacerbare il conflitto tra i gruppi è connessa direttamente al problema dell'unità o della costruzione della nazione. Molti *leaders* africani hanno creduto che un sistema unitario di governo fornisse una struttura più adeguata per creare delle nazioni a partire dagli Stati. Si potrebbe sostenere, ad esempio, che i problemi etnici del Shona-Ndebele nello Zimbabwe verrebbero meglio risolti in una struttura federale. Tuttavia, al momento attuale, lo Zimbabwe ha un sistema unitario di governo ed entrambi i gruppi sono rappresentati nello stesso partito politico. Gli antichi rivali Joshua Nkomo e Robert Mugabe hanno così risolto i loro contrasti e compattato i rispettivi gruppi etnici — che in passato si combattevano l'un l'altro — all'interno di un solo partito politico. In un sistema federale entrambi i *leaders* avrebbero cercato un supporto politico dai loro gruppi etnici nel corso della competizione che si sarebbe scatenata per ricoprire incarichi a livello politico nazionale.

La soluzione federale è certamente interessante, ma le implicazioni economiche del federalismo lo rendono costoso oltre che difficile da gestire. Il costo per il mantenimento di esecutivi federali e nazionali, di organismi legislativi e burocratici così come dei Consigli per i governi locali e delle loro burocrazie, è proibitivo. Inoltre, la necessità di disporre di strutture burocratiche per le unità subnazionali richiede la formazione professionale di personale specializzato. Di fronte ai problemi relativi al *welfare*, alla crescita economica e ad altre istanze che premono sulle casse dello Stato, la soluzione federale è stata considerata costosa dai

leaders africani. Questa è una delle ragioni per cui Kenyatta si è allontanato dal federalismo, definendolo «rigido, costoso ed inattuabile».

Non ci sono dubbi che la soluzione federale in Etiopia, Sudan e Zaire avrebbe potuto, come minimo, contribuire a garantire la sicurezza alle diverse unità subnazionali, impegnate a cooperare al livello nazionale. E' comunque chiaro ai *leaders* africani che l'integrazione subregionale richiede una struttura federale che protegga l'identità e la sovranità degli Stati-nazione e garantisca i paesi più piccoli contro le pretese di quelli più grandi. Nell'Ecowas, ad esempio, la Nigeria, pur assumendosi la maggior parte degli oneri finanziari, è lungi dall'intraprendere azioni tali da confermare le paure delle nazioni più piccole. Basti pensare che lo Stato membro più piccolo dell'organizzazione ha fornito il suo presidente per un anno — Alhji Dauda Jawara, l'ex presidente del Gambia. Anche le divisioni linguistiche possono creare tensioni e i membri dell'Ecowas sono particolarmente sensibili a quella fra anglofoni e francofoni. Così, mentre il quartier generale dell'Ecowas è in Nigeria (anglofona), gli Stati francofoni sono stati generalmente favoriti nella scelta della sede del Segretariato esecutivo, salvo che in un'occasione. Nel Sadcc, il Sudafrica è certamente una nazione dominante e il futuro ci dirà come il nuovo Sudafrica guiderà quest'organizzazione.

Generalmente, comunque, per l'Africa il grande paradosso è che si cerca di proteggere la sovranità nazionale in un'era di globalizzazione in cui i confini nazionali sono diventato fragili e porosi. Non c'è dubbio che, prima o poi, i membri di una organizzazione regionale debbano modificarne il pendolo federale, scegliendo fra le due alternative: nazionale o sovranazionale. Il sentimento dominante in dati momenti potrebbe determinare il tipo di soluzione federale necessaria. Forse questo è il punto in cui si trova ora l'Unione europea. Senza dubbio, gradualmente il pendolo verrà aggiustato: dopo tutto, c'è una certa differenza tra la CEE e l'UE.

3. *Globalizzazione e paesi in via di sviluppo.*

La globalizzazione ha prodotto sia delle opportunità sia seri rischi. Senza dubbio, essa «ha i suoi vincitori ed i suoi perdenti. Con l'espansione del commercio e degli investimenti esteri, alcuni paesi in via di sviluppo hanno visto approfondirsi il divario con altri. Nel frattempo, in molti paesi industrializzati la disoccupazione ha raggiunto livelli mai visti dagli anni Trenta ad oggi e l'eguaglianza dei redditi ha toccato livelli sconosciuti nell'ultimo secolo» (23).

Come osserva il già citato Rapporto UNDP per lo sviluppo umano, si

suppone che una crescente corrente di ricchezza sospinga tutte le barche. Ma alcune sono in migliori condizioni di altre per navigare. Gli yatchs ed i transatlantici si stanno muovendo per cogliere le nuove opportunità, ma le zattere e le barche a remi stanno imbarcando acqua — ed alcune stanno affondando velocemente (24).

Non c'è dubbio che la globalizzazione aumenti le potenzialità degli Stati-nazione, però incrementa anche il rischio, per alcuni, di esporre i propri produttori a mercati globali molto instabili ed alle fluttuazioni del capitale che sono molto ampie, in relazione all'economia interna.

Mentre ci si aspettava che l'*Uruguay Round* del Gatt (Accordo generale sulle tariffe ed il commercio) provocasse un incremento del reddito globale pari ad una somma stimata tra i 212 e i 510 miliardi di dollari tra il 1995 ed il 2001, i paesi che hanno intrapreso la strada dello sviluppo per ultimi stanno perdendo circa 600 milioni di dollari all'anno, e l'Africa sub-sahariana 1,2 miliardi di dollari (25). Le perdite negli scambi con l'estero si tradurranno in pressioni sul reddito, e soprattutto i paesi dell'Africa sub-sahariana vedranno diminuire la capacità di sostenere le esportazioni, con la conseguenza che aumenterà la loro dipendenza dagli aiuti, attualmente soggetta a grandi pressioni.

Analogamente, con l'*Uruguay Round*, si è accresciuto il livello di protezione di brevetti ed altri diritti derivanti da opere dell'ingegno. Dopo la seconda guerra mondiale, il trasferimento di tecnologia è così diventato più oneroso rispetto ad analoghe situazioni del XIX o del XX secolo, in quanto i paesi che si sono sviluppati per primi stanno ora imponendo regolamenti più rigorosi.

La perdita per i paesi in via di sviluppo, dovuta ad un ineguale accesso al commercio, al lavoro e al capitale, è stata stimata intorno ai 500 miliardi di dollari all'anno, circa 10 volte la somma che essi ricevono annualmente attraverso gli aiuti esteri (26).

E' perciò chiaro che la globalizzazione sta avanzando, «ma ampiamente a beneficio dei paesi più dinamici e potenti, al nord come al sud» (27). A ciò contribuisce anche il fatto che stanno cambiando i modelli di consumo: macchine lussuose, congegni elettronici, *soft drinks* ed altro stanno velocemente diffondendosi nei paesi in via di sviluppo, creando un acuto senso di privazione in chi non ne può ancora fruire. Il risultato è un rilevante aumento delle importazioni, con conseguente saldo negativo della bilancia commerciale. L'omogeneizzazione dei gusti, senza quella corrispondente delle competenze, è uno dei più grossi problemi della globalizzazione, caratterizzata da un grado elevato di liberalizzazione.

Non c'è dubbio che la globalizzazione può portare molti benefici a tutti, ma il controllo sulle questioni che determinano il futuro dei popoli, essendo sfuggito alle istituzioni democratiche, resta saldamente nelle mani delle grandi potenze e delle grandi imprese capitalistiche multinazionali (28). Nell'ansia e nella disperazione, le nazioni si stanno aggregando attraverso organizzazioni regionali, senza tuttavia avere il coraggio di creare strutture «federali» per paura di perdere la propria sovranità. Se, da un lato, ci si aspetta che la liberalizzazione provochi benefici economici, dall'altro le nazioni stanno rispondendo ad essa attraverso sottili misure di protezionismo collettivo, per attenuare la propria ansia ed insicurezza.

Forse è necessario suggerire alcuni provvedimenti:

1) il Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite dovrebbe trovare il modo per fissare, facendole adottare dall'Assemblea generale, alcune linee-guida per la condotta di grandi nazioni, di multinazionali e di altre agenzie che operano nel processo di globalizzazione; esso potrebbe anche adottare alcune direttive contro il protezionismo aggressivo di gruppi regionali così da favorire il dispiegarsi dei vantaggi della globalizzazione;

2) l'ONU, attraverso le sue Agenzie, dovrebbe mettere allo studio, raccomandare ed attuare delle misure adeguate per proteggere i più deboli e poveri dalle conseguenze negative della globalizzazione. Si può giungere a contemplare trasferimenti fiscali tra regioni, al fine di realizzare forme di perequazione. In fin dei conti, la povertà di una parte è la povertà del tutto;

3) dovrebbero essere create adeguate istituzioni politiche a livello internazionale (preferibilmente sotto l'egida dell'ONU) per controllare il nuovo grado di interdipendenza tra le nazioni; esse potrebbero anche intervenire sui crimini e sui problemi legati al mantenimento della pace, che derivano dal disordine.

Anche tenendo presente quanto detto sin qui, è chiaro che, al livello globale, una struttura confederale di nazioni sia importante per mantenere l'ordine, mentre gli accordi confederali che caratterizzano le organizzazioni regionali non possono fornire una risposta adeguata alla globalizzazione. D'altro lato, le nazioni sono riluttanti a cedere la loro sovranità per diventare parte di un organismo sovranazionale che potrebbe essere sfruttato da un paese membro o da un gruppo di paesi particolarmente potenti, a svantaggio degli altri.

A partire dalle organizzazioni regionali, la struttura istituzionale potrebbe gradualmente trasformarsi da confederale a federale, man mano

che la reciproca fiducia si sviluppi tra i membri. Certamente una cosa è chiara: una risposta alle esigenze create dalla globalizzazione che faccia leva su politiche di protezionismo regionale è contraddittoria. Essa ha vista corta e vita breve. La creazione di istituzioni con funzioni di mediazione globale sta diventando un imperativo politico se si vuole evitare il rischio che il processo attuale di globalizzazione crei una giungla globale.

4. *Conclusione.*

Per riassumere brevemente i problemi trattati, si può dire che gli Stati-nazione, di fronte alle sfide della globalizzazione, si sono scoperti troppo piccoli, e la regionalizzazione è perciò diventata una risposta collettiva per far fronte ad esse. Per gestire queste organizzazioni regionali, gli Stati-nazione oscillano tra due tipi di autodeterminazione (due tipi di nazionalismo): quella legata agli imperativi di una risposta sovranazionale alla globalizzazione e quella connessa al desiderio di proteggere la sovranità nazionale e l'identità in un'era in cui gli effetti della rivoluzione tecnologica hanno reso entrambe fragili ed evanescenti. Così, il dibattito intorno alle soluzioni di tipo federale ai problemi della gestione delle organizzazioni regionali è destinato ad approfondirsi.

Si è quindi osservato che è necessario giungere ad un adeguato compromesso di carattere federale e che questo compromesso deve essere tale da consentire il controllo delle tensioni tra autodeterminazione sovranazionale ed autodeterminazione nazionale, e da tener conto anche delle istanze subnazionali.

Abbiamo inoltre preso in considerazione altre forme di tensione, connaturate al sistema internazionale, che oggi sono accentuate dal processo di globalizzazione e dal bisogno di attuare politiche adeguate e di creare istituzioni globali, capaci di orientare il processo in modo da far sì che esso si sviluppi nel rispetto dei bisogni umani, in una prospettiva di superamento delle disuguaglianze tra regioni e nazioni.

Nella misura in cui nel villaggio globale si riducono sempre più le distanze fra le sue varie parti diventano necessarie istituzioni ed organizzazioni più complesse per controllare e regolare la nuova fase di interdipendenza, e per dar vita ad un mondo sicuro e prospero per tutti. Il non tener conto degli effetti della globalizzazione in definitiva può rivelarsi dannoso per tutti. Persino chi ora è apparentemente prospero e forte, può probabilmente scoprire di aver conseguito un vantaggio sugli altri destinato a rivelarsi una vittoria di Pirro.

NOTE

(1) Cfr. K. C. Wheare, *Del governo federale,* Bologna, Il Mulino, 1997; Ronald Watts, *Administration in Federal Systems,* Londra, Hutchinson Education, 1970; *Publius. The Journal of Federalism* (inverno 1988), vol. 18, n. 1; *Publius. The Journal of Federalism* (autunno 1991), vol. 21, n. 4. Cfr. anche Dan Elazar (a cura di), *Federal and Political Integration,* Ramat Gan, Israele, Turtledoue Publishing, 1997; J. Isawa Elaigwu, *The Nigerian Federation: Its Foundation and Future Prospects,* Abuja, NCVIR, 1993.

(2) Bisogna notare che la Nigeria sotto l'impero britannico era uno Stato unitario, ma, dal punto di vista amministrativo, era molto decentrata. Mentre la Gran Bretagna ha sempre preferito lasciare in eredità alle sue colonie una qualche forma di federalismo, non c'è dubbio che la Nigeria ha optato per il federalismo tra il 1951 e il 1959 a causa dei mutui sospetti e delle paure di dominio tra i gruppi nigeriani.

(3) Shridath Ramphal, «Keynote Address», in A. B. Akinyemi, P. D. Cole e Walter Ofonagoro (a cura di), *Readings on Federalism*, Lagos, Nigerian Institute of International Affairs, 1979.

(4) *Ibidem*, p. XXII.

(5) Pierre Trudeau, citato da Shridath Ramphal, *op. cit.*, p. XXII.

(6) Ivo Ducachek, «Consociations of Fatherlands: the Revival of Confederal Principles and Practices», in *Publius. The Journal of Federalism* (autunno 1982), vol. 12.

(7) *Ibidem*, pp. 137-8.

(8) *Ibidem.*

(9) Dan Elazar, *Federalism and the Way to Peace*, Reflections paper n. 13, Kingston, Ontario, Institute of Intergovernmental Relations , 1994, p. 8.

(10) United Nations Development Program, *Human Development Report, 1997*, New York, Oxford University Press, 1997, p. 82.

(11) La Porte, E. Ronald ed altri, «Global Public Health and the Information Superhighway», in *British Medical Journal*, 308, 1651-52.

(12) Michael Batty e Bob Ban, «The Electronic Frontier: Exploring and Mapping Cyberspace», in *Futures*, 26 (7), 699-712.

(13) John Herz, *International Politics in the Atomic Age*, 1959, e *The Territorial State Revisited: Reflections on the Future of the Nation-state,* 1969.

(14) UNDP, *Human Development Report, 1997, cit.*, p. 91.

(15) *Ibidem.*

(16) *Ibidem.*

(17) Lucio Levi, «Globalization and International Democracy», in *The Federalist Debate*, X (1997), n. 1, p. 2. Cfr. anche J. Isawa Elaigwu, *From Might to Money: The Changing Dimensions Global Transition to the 21st Century*, Kuru, NIPSS, 1995.

(18) Rasheeduddin Khan, *Experiments with Confederations: South Asia,* lavoro presentato al Colloquio dell'International Association of Centres for the Study of Federalism (IACFS), «From Statism to Federalism», Centre for the Study of Federalism, Philadelphia (USA), Temple University, 11-13 settembre 1995, p. 9. Cfr. anche M. Butter, *Europe. More than a Continent,* Londra, 1986; E. Wistrich, *After Nineteen Hundred and Ninety Two: the United States of Europe*, Londra, 1989; J. M. Buchanan, K. O. Poehl, V. Curzon e altri, *Europe's Constitutional Future,* Londra, Institute of Economic Affairs, 1990; Commissione delle Comunità europee, *Dal mercato unico all'Unione europea,* Bruxelles, 1992.

(19) Douglas M. Brown, *Nafta, Federalism and Integration: Exploring the North American Model*, lavoro presentato al Colloquio dell'IACFS, *cit.* Per ulteriori letture vedi A. R. Riggs e Tom Velk (a cura di), *Beyond Nafta: An Economic, Political and Sociological Perspective*, Vancouver, Fraser Institute, 1993; Rod Dobell e Michael Newfeld (a cura di),

Beyond Nafta: The Western Hemisphere Interface, Lanceville, B. C., Oolichan Books, 1993.

(20) Karl H. Fry, «North American Federalism, Nafta and Foreign Economic Relations», in Bertus de Villiers (a cura di), *Evaluating Federal Systems*, Dordrecht e Boston, Martinus Nijhoff, 1994.

(21) I membri dell'Asean sono l'Indonesia, la Malaisia, le Filippine, Singapore e la Tailandia. Tutti e cinque sono, dal punto di vista geografico, penisole o isole situate nel Sud-est asiatico.

(22) Lucio Levi, *op. cit.*, p. 2.

(23) UNDP, *Human Development Report, 1997, cit.*, p. 82.

(24) *Ibidem.*

(25) *Ibidem.*

(26) UNDP, *Human Development Report, 1992*, New York, Oxford University Press, 1992.

(27) UNDP, *Human Development Report, 1997, cit.*, p. 87.

(28) Lucio Levi, *op. cit.*, p. 2.

Il federalismo nella storia del pensiero

IMMANUEL KANT

Il dibattito sull'interpretazione del pensiero politico di Immanuel Kant, e in particolare sulla interpretazione in senso federalista o confederalista, è sempre vivo, ed ha visto la sua acme nel duecentesimo anniversario della pubblicazione della Pace perpetua, *celebrato due anni fa con numerosi convegni e pubblicazioni.*

La pace, ovvero la «fine di ogni ostilità» (1) fra gli Stati, e la ricerca delle condizioni per realizzarla, sono secondo Kant problemi cruciali per comprendere il cammino che l'umanità deve ancora percorrere al fine di permettere la completa realizzazione delle sue potenzialità. Per questo le sue riflessioni su di essi si trovano non solo nel saggio che affronta più direttamente l'argomento, ma anche in altri scritti.

*Già nell'*Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico *(1784) si legge: «Il massimo problema per il genere umano, alla cui soluzione la natura lo costringe, è il raggiungimento di una* società civile *che faccia valere universalmente il diritto.*

Questo problema è insieme il più difficile e quello che verrà risolto più tardi dal genere umano.

Il problema della instaurazione di una costituzione civile perfetta dipende dal problema di un rapporto esterno fra Stati *secondo leggi e non può essere risolto senza quest'ultimo» (2).*

Come è un dovere per gli individui uscire dallo stato di natura, altrettanto lo è per gli Stati attraverso l'instaurazione di un sistema giuridico per regolare i loro rapporti. Se lo stato di natura tra gli individui è soltanto pensato, e potrebbe non esser mai stato un realtà storica, i rapporti internazionali anarchici sono un dato reale e caratterizzano la situazione in cui l'uomo vive effettivamente. Per superare lo stato di natura tra gli individui è sufficiente pensare un contratto originario, come idea della ragione, indipendentemente dal fatto che l'uscita da esso è avvenuta in effetti per mezzo della forza. Il contratto tra

gli Stati, invece, deve essere reale. Il problema di un contratto originario non si è posto realmente per gli individui, ma si porrà per gli Stati, che dovranno stipularlo sotto forma di «trattato di pace universale e perpetua», il quale costituisce «tutto lo scopo del diritto considerato entro i limiti della semplice ragione» (3). Fine di questo contratto sarà la limitazione, attraverso leggi coattive, della libertà degli Stati, ossia il superamento della sovranità statuale assoluta (4).

*La stipulazione di questo contratto tra gli Stati non può avvenire attraverso la coazione. Infatti la possibilità di creare un sistema cosmopolitico con la forza implica il riconoscimento, da parte degli Stati, del diritto di costringere gli altri Stati a uscire dallo stato di natura, cioè il diritto degli Stati alla guerra, che è ciò che si vuole evitare. «Il diritto delle genti deve essere fondato su un federalismo (*Föderalism*) di liberi Stati» (5), ossia fondato su un contratto liberamente stipulato da Stati repubblicani.*

Nella Pace perpetua *Kant cerca di individuare le condizioni necessarie per costituire quella «società civile che faccia valere universalmente il diritto». In primo luogo è necessario che gli Stati siano repubbliche affinché sia il popolo a decidere se fare la guerra o meno. Questa situazione è favorita dalla guerra stessa: nel momento in cui diventa più frequente, coinvolge più uomini, assume un carattere più pervasivo per tutta la società, e porta lo Stato verso l'autodistruzione, «allora ciò che avrebbe dovuto fare ma non ha fatto la buona volontà non può non attuarlo infine l'impotenza: e cioè che ogni Stato venga organizzato al suo interno in modo che il voto decisivo se la guerra debba essere fatta o no non lo abbia il capo dello Stato... ma bensì il popolo che ne fa le spese» (6). Ed ogni Stato che avrà subito questa evoluzione «potrà fondatamente sperare che altri, organizzati allo stesso modo» (7) siano pronti ad aderire al contratto che darà vita ad un'organizzazione cosmopolitica.*

Sta qui il nesso tra il primo e il secondo articolo definitivo per la pace perpetua. Solo le repubbliche potranno liberamente scegliere di creare una struttura cosmopolitica. Allo stesso tempo, però, questo secondo passo è necessario. Se tutti gli Stati fossero repubbliche, ma mancasse un sistema cosmopolitico, la guerra continuerebbe ad essere una minaccia o una realtà, e verrebbero meno la libertà e il diritto che le repubbliche stesse dovrebbero garantire. Per questo la costituzione civile perfetta è quella cosmopolitica, che sola permette di garantire pienamente e universalmente il diritto.

*Il problema del miglior modello istituzionale per garantire la pace, è affrontato specificamente nel secondo articolo definitivo, per comprendere pienamente il quale è utile soffermarsi sul concetto di «diritto delle genti» (*ius gentium*), nell'accezione in cui lo utilizza Kant in altri scritti.*

Nella Metafisica dei costumi *Kant analizza in dettaglio questo concetto: «In esso uno Stato considerato come persona morale, di fronte a un altro in condizione di libertà naturale, epperò anche di guerra continua, implica il diritto* alla *guerra, il diritto* nella *guerra, e il diritto di costringersi reciprocamente a uscire da questo stato di guerra, e quindi il compito di stabilire una costituzione che fondi una pace duratura, vale a dire il diritto* dopo *la guerra. (...)*

Gli elementi del diritto delle genti sono: 1. che gli Stati, considerati nei loro rapporti esteriori reciproci, sono per natura in uno stato non giuridico (come dei selvaggi senza legge); 2. che questo stato è uno stato di guerra (...); e gli Stati limitrofi gli uni agli altri sono tenuti a uscirne; 3. che è necessario fondare una federazione di popoli secondo l'idea di un contratto sociale originario, in modo che essi si obblighino a non immischiarsi nelle rispettive discordie intestine, ma a proteggersi tuttavia contro gli assalti di un nemico esterno; 4. che questa unione non suppone però un potere sovrano (come in una costituzione civile), ma soltanto una associazione (confederazione), unione che può essere disdetta in ogni tempo e che per conseguenza deve essere periodicamente rinnovata» (8).

Fin qui arriva il diritto delle genti secondo il concetto degli Stati, fino alla confederazione. Ma Kant chiude la trattazione spiegando che, «siccome lo stato di natura dei popoli, come quello degli uomini isolati, è uno stato da cui si deve uscire per entrare in uno stato legale, così prima dello stabilirsi di questo tutti i diritti delle genti e tutto il mio *e il* tuo *esterni, che gli Stati possono acquistare o conservare per mezzo della guerra, hanno un valore meramente* provvisorio, *il quale può acquistare una validità* perentoria *e diventare uno vero* stato di pace *soltanto mediante una generale* unione degli Stati *(analoga a quella mediante cui un popolo diviene uno Stato)» (9).*

In Teoria e pratica *il diritto delle genti coincide con il diritto cosmopolitico, e ciò risulta chiaro laddove Kant contrappone esplicitamente la sua posizione, la teoria o tesi, alla pratica o ipotesi. In teoria il diritto delle genti deve corrispondere al diritto cosmopolitico, o meglio, deve portare alla sua instaurazione poiché «è una pura illusione» pensare a «una pace universalmente durevole attraverso il cosiddetto equilibrio delle potenze» (10): la pace perpetua si basa solo su un «diritto delle genti fondato su leggi pubblicamente dotate di potere al quale ogni*

Stato deve sottoporsi» (11). «Ma a tali leggi coattive», argomentano i cosiddetti pratici, «gli Stati non si sottometteranno mai; e il progetto di uno Stato universale di popoli... non vale tuttavia per la prassi (...)» (12).

Kant è consapevole delle difficoltà, ma ciò non lo spinge a mutare la sua posizione, che anzi riafferma esplicitamente: «Se certo non è nella natura dell'uomo, secondo l'ordine abituale, rinunciare volontariamente al suo potere, non è impossibile che lo sia in circostanze pressanti: così si può considerare un'espressione non inadeguata alle aspirazioni morali e alle speranze degli uomini (nella consapevolezza della loro impotenza) l'attendersi le circostanze richieste a tale scopo dalla provvidenza... *Da parte mia io confido invece nella teoria, che proviene dal principio del diritto riguardo a come* debba essere *il rapporto tra uomini e Stati, e che esorti gli dei della Terra ad adottare la massima di comportarsi sempre nei loro conflitti in modo tale che quell'universale Stato di popoli venga con ciò introdotto, e ad ammettere dunque che esso sia possibile (*in praxi*) e che* possa essere*; ma mi affido insieme (*in subsidium*) alla natura delle cose, che costringe a ciò che non si farebbe volentieri (*fata volentem ducunt nolentem trahunt*). ...Così, anche in prospettiva cosmopolitica, rimane salda l'affermazione: ciò che secondo principi della ragione vale per la teoria, vale anche per la prassi» (13).*

Kant sa che gli Stati non sono facilmente disposti a rinunciare alla loro sovranità, e ciò li spinge a ripiegare verso formule di compromesso, quale è la soluzione confederale, che egli definisce «un surrogato negativo» della repubblica universale (14). E così anche nella Pace perpetua *si riscontrano entrambe le definizioni, secondo la teoria, e secondo la pratica. Mentre «nel concetto del diritto delle genti in quanto diritto alla guerra non è pensabile propriamente nulla, ...per Stati che sono in rapporti reciproci non può esserci, secondo la ragione, nessun altro modo di trarsi fuori dallo stato senza legge, in cui c'è soltanto la guerra, se non che rinuncino, proprio come i singoli uomini, alla loro libertà selvaggia (senza legge), si adattino a leggi pubbliche coattive e così formino (certo progressivamente) uno* Stato di popoli *(*civitas gentium*) che infine comprenderà tutti i popoli della Terra » (15).*

Il Secondo articolo definitivo per la pace perpetua, *che pubblichiamo qui di seguito, ci permette di identificare quello che i federalisti considerano il punto cruciale dell'analisi della pace di Kant, che può essere considerata come uno dei punti di riferimento essenziali per chi vuole contribuire a far compiere all'umanità un passo avanti verso la piena realizzazione del valore centrale della nostra epoca. Come ha scritto Mario Albertini, il pensiero kantiano sulla pace «si applica perfettamente al federalismo perché si fonda sul postulato di un ordine legale al di sopra degli Stati». Egli non conosceva il meccanismo del governo federale e ciò «gli impedì... di concepire il fatto che le decisioni politiche supreme devono avere i caratteri dell'unità e dell'esclusività (la sovranità) come una situazione compatibile con una pluralità di centri di decisione» (16). Tuttavia ciò non gli impedì di pensare quell'ordine legale in senso correttamente federalista: cioè come un potere al di sopra degli Stati.*

NOTE

(1) I. Kant, *Per la pace perpetua*, in *Scritti di storia, politica e diritto* (a cura di F. Gonnelli), Roma-Bari, Laterza, 1995, p. 164.

(2) I. Kant, *Idea di una storia universale dal punto di vista cosmopolitico*, in *Ibidem*, pp. 34, 35, 36. Si tratta delle tesi quinta, sesta e settima.

(3) I. Kant, *La metafisica dei costumi*, Roma-Bari, Laterza, 1983, p. 194.

(4) I. Kant, *Per la pace perpetua*, *cit.*, pp. 174-75.

(5) I. Kant, *Per la pace perpetua*, *cit.*, p. 173.

(6) I. Kant, *Sul detto comune: questo può esser giusto in teoria, ma non vale per la prassi*, in *Scritti di storia, politica e diritto*, *cit.*, p. 157.

(7) *Ibidem.*

(8) I. Kant, *La metafisica dei costumi*, *cit.*, pp. 179-80.

(9) *Ibidem*, p. 187.

(10) I. Kant, *Sul detto comune*, *cit.*, p. 158.

(11) *Ibidem.*

(12) *Ibidem.*

(13) I. Kant, *Sul detto comune*, *cit.*, pp. 157-59.

(14) I. Kant, *Per la pace perpetua*, *cit.*, p. 176.

(15) *Ibidem.*

(16) M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993, p. 22.

* * *

Secondo articolo definitivo per la pace perpetua *

Il diritto delle genti deve essere fondato su un *federalismo* di liberi Stati

Considerati in quanto Stati, i popoli possono essere giudicati come fossero singoli uomini che, nel reciproco stato di natura (ossia nell'indipendenza da leggi esterne), si ledano già con l'essere l'uno vicino all'altro, e ognuno dei quali può e deve esigere dall'altro, per la sua sicurezza, di entrare con lui in una costituzione analoga a quella civile, in cui ciascuno possa essere assicurato del suo diritto. Ciò sarebbe una *federazione di popoli*, che però non dovrebbe essere necessariamente (1) uno Stato di popoli. In quest'ultimo caso vi sarebbe contraddizione, perché ogni Stato contiene il rapporto di un *superiore* (che dà le leggi) con un *inferiore* (che obbedisce, cioè il popolo), e molti popoli in uno Stato costituirebbero solo un popolo, ciò che contraddice alla premessa (giacché qui si ha da affrontare il diritto dei *popoli* l'uno verso l'altro, in quanto costituiscono diversi Stati e non devono fondersi in uno Stato.

Così come noi osserviamo con profondo disprezzo, e consideriamo come rozzezza, inciviltà e degradazione bestiale dell'umanità l'attaccamento dei selvaggi alla loro libertà senza legge, per cui preferiscono azzuffarsi continuamente piuttosto che sottoporsi ad una coazione legale che essi stessi costituirebbero, e dunque preferiscono la libertà dei folli alla libertà della ragione, altrettanto, si sarebbe portati a pensare, i popoli civilizzati (ognuno unito per sé in uno Stato) dovrebbero affrettarsi a trarsi fuori quanto prima da una condizione così abietta. Al contrario, invece, ogni *Stato* ripone la sua maestà (poiché maestà del popolo è un'espressione assurda) proprio nel non essere sottoposto ad alcuna coazione legale esterna, e lo splendore del suo capo sta nell'avere al suo comando, senza che egli debba esporsi affatto al pericolo, migliaia di uomini pronti a farsi sacrificare per una cosa che non li riguarda affatto (2); e la differenza tra i selvaggi europei e quelli americani consiste principalmente nel fatto che mentre alcune tribù di questi ultimi sono state interamente divorate dai loro nemici, gli europei sanno fare miglior uso dei vinti che non quello di cibarsene, e preferiscono aumentare il numero dei loro sudditi, dunque la moltitudine degli strumenti per guerre ancora più ampie.

Con la cattiveria della natura umana che si manifesta apertamente nei liberi rapporti fra i popoli (mentre nello stato civile-legale essa viene in

* Tratto da I. Kant, *Scritti di storia, politica e diritto,* (a cura di F. Gonnelli), Roma-Bari, Laterza, 1995.

gran parte occultata dalla coazione del governo), c'è davvero da meravigliarsi che la parola diritto non abbia potuto ancora essere interamente bandita dalla politica di guerra come pedante; e che ancora nessuno Stato abbia osato dichiararsi pubblicamente per quest'ultima opinione; infatti *Ugo Grozio*, *Pufendorf*, *Vattel* e altri (non altro che molesti consolatori), sebbene il loro codice, redatto diplomaticamente o filosoficamente, non abbia né possa avere la minima forza *legale* (perché gli Stati come tali non stanno sotto una comune coazione esterna), vengono sempre candidamente citati a *giustificazione* di guerre di aggressione, senza che si dia alcun esempio che uno Stato, con argomenti corroborati dalla testimonianza di uomini tanto celebri, fosse mai stato spinto a desistere dai suoi propositi. — Questo omaggio che ogni Stato offre al concetto del diritto (almeno a parole) dimostra tuttavia che nell'uomo deve trovarsi una disposizione morale ancora più grande, anche se per il momento assopita, che lo porterà a dominare sul cattivo principio che è in lui (ciò che non può negare), e a sperare lo stesso anche da altri; perché altrimenti la parola *diritto* non sarebbe mai stata pronunciata da Stati che si vogliono fare la guerra, se non per farsene gioco, come dichiarò quel principe gallo: «E' il privilegio che la natura ha dato al forte sul debole, che questo debba obbedirgli».

Poiché il modo in cui gli Stati perseguono il proprio diritto non può essere mai, come è davanti ad un tribunale esterno, il processo, ma solo la guerra, e per mezzo di essa e del suo esito favorevole, la *vittoria*, non viene deciso nulla riguardo al diritto; e poiché con il *trattato di pace* si dà certo termine alla guerra in atto (conclusione che non si può dichiarare ingiusta, perché nello stato di guerra ognuno è giudice in causa propria), ma non allo stato di guerra (alla possibilità di trovare sempre un nuovo pretesto); e dato che tuttavia per gli Stati, secondo il diritto delle genti, non può valere ciò che vale per uomini in uno stato privo di legge secondo il diritto naturale, cioè «dover uscire da questo stato» (perché essi, come Stati, hanno già internamente una costituzione giuridica e così sono troppo cresciuti per la coazione di altri rivolta a condurli sotto una più estesa costituzione legale secondo i concetti del diritto di questi ultimi), mentre la ragione, dal trono del supremo potere moralmente legislativo, condanna in modo assoluto la guerra come procedimento giuridico e viceversa fa dello stato di pace un dovere immediato, che però senza un contratto fra popoli non può essere istituito o assicurato: — allora deve darsi una confederazione di specie particolare, che può chiamarsi *confederazione pacifica* (*foedus pacificum*); che sarebbe distinta dal *trattato di pace* (*pactum pacis*) per il fatto che questo cerca di dar fine ad *una* guerra,

quella invece a *tutte* le guerre. Questa confederazione non è rivolta ad un'acquisizione di qualsivoglia potere dello Stato, ma soltanto al mantenimento e all'assicurazione della *libertà* di uno Stato per sé e insieme di altri Stati confederati, senza che questi debbano perciò sottomettersi (come uomini nello stato di natura) a leggi pubbliche e ad una coazione sotto di esse. — L'attuabilità (la realtà oggettiva) di questa idea del *federalismo*, che deve gradualmente estendersi a tutti gli Stati, e così conduce alla pace perpetua, può essere esibita. Infatti se la fortuna permette che un popolo potente e illuminato possa costituirsi in repubblica (che per sua natura dev'essere inclinata alla pace perpetua), allora tale repubblica serve per altri Stati da punto centrale dell'unione federativa, al fine di unirsi ad essa e così assicurare lo stato di pace secondo l'idea del diritto delle genti ed estendersi sempre più largamente con ulteriori legami di questa specie.

Che un popolo dica: «Non ci deve essere più guerra tra noi; perché vogliamo costituirci in uno Stato, ossia vogliamo dare a noi stessi un supremo potere legislativo, esecutivo e giudiziario, che risolva pacificamente le nostre controversie»: questo è comprensibile. — Ma quando questo Stato dice: «Non ci deve essere nessuna guerra tra me e altri Stati, sebbene io non riconosca alcun supremo potere legislativo che a me assicuri il mio diritto e al quale io assicuri il suo», allora non è affatto comprensibile dove io voglia fondare la garanzia del mio diritto, se non sul surrogato dell'unione civile in società, e cioè sul libero federalismo che la ragione connette necessariamente con il concetto del diritto delle genti, se qui deve pur restare qualcosa di pensabile.

Nel concetto del diritto delle genti in quanto diritto *alla* guerra non è pensabile propriamente nulla (perché dovrebbe essere un diritto non secondo leggi esterne universalmente valide che limitino la libertà di ogni singolo, ma un diritto di determinare secondo massime unilaterali, con la violenza, cosa sia diritto); dovrebbe allora con ciò intendersi che uomini disposti in tal senso hanno ciò che si meritano se si distruggono a vicenda e se trovano così la pace perpetua nella vasta tomba che ricopre tutti gli orrori della violenza e con essi i loro autori. — Per Stati che sono in rapporti reciproci non può esserci, secondo la ragione, nessun altro modo di trarsi fuori dallo stato senza legge, in cui c'è soltanto guerra, se non che rinuncino, proprio come i singoli uomini, alla loro libertà selvaggia (senza legge), si adattino a leggi pubbliche coattive e così formino (certo progressivamente) uno *Stato di popoli* (*civitas gentium*) che infine comprenderà tutti i popoli della Terra. In quanto però, secondo la loro idea del diritto dei popoli, non vogliono affatto questo, e rigettano *in*

hypothesi ciò che è giusto *in thesi*, in luogo dell'idea positiva di *una repubblica universale* (se non si vuol perdere tutto), solo il surrogato *negativo* di una *confederazione* che respinga la guerra, che sia permanente e che si ampli sempre di più, può trattenere il vortice delle inclinazioni bellicose e contrarie al diritto, ma certo con costante pericolo della sua rottura (*Furor impius intus* [...] *fremit horridus ore cruento*, Virgilio) (3).

(*a cura di Roberto Castaldi*)

NOTE

(1) L'avverbio «insieme», usato nella traduzione da cui è tratto il *Secondo articolo*, è stato sostituito con «necessariamente», in quanto più aderente al testo originale [nota del curatore].

(2) Un principe bulgaro, al re greco che coraggiosamente voleva risolvere il conflitto fra loro con un duello, rispose così: «Un fabbro che abbia le tenaglie non trarrà il ferro rovente fuori dalla brace con le sue mani».

(3) Dopo la fine di una guerra, alla firma dei trattati di pace, non sarebbe inopportuno per un popolo che dopo il festeggiamento fosse prescritto anche un giorno di penitenza per invocare perdono al cielo, in nome dello Stato, della grande offesa di cui il genere umano continua sempre a rendersi colpevole, e cioè di non volersi sottomettere ad alcuna costituzione legale nei rapporti con altri popoli, ma di preferire l'uso, nell'orgoglio della sua indipendenza, del mezzo barbaro della guerra (con la quale tuttavia ciò che si cerca, cioè il diritto di ciascuno Stato, non viene ottenuto). — I festeggiamenti durante la guerra per una *battaglia* vinta, gli inni che vengono cantati (in buon ebraico) al *signore degli eserciti*, stanno in contrasto non meno forte con l'idea del padre degli uomini, giacché essi, oltre all'indifferenza per il modo in cui i popoli ricercano i loro opposti diritti (che è già triste abbastanza), inducono anche alla gioia d'aver annientato a ragione molti uomini o la loro sorte.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

SALVATORE ALOISIO, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, dottore di ricerca in Diritto costituzionale.

SERGEI A. BELIAEV, membro dell'Ufficio del Parlamento europeo per le relazioni con i paesi dell'Europa centrale e orientale, membro del Centro per lo studio del federalismo, Mosca.

ROBERTO CASTALDI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

J. ISAWA ELAIGWU, professore di Scienze politiche, Università di Jos, Presidente dell'Institute of Governance and Social Research, Jos, Nigeria.

LUCIO LEVI, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, membro dell'Executive Committee della World Federalist Association, professore di Istituzioni politiche comparate, Università di Torino.

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, Preside della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1994

Editoriali
L'allargamento dell'Unione europea.
I tempi dell'unificazione europea.

Saggi
Franco Spoltore, Il futuro della scuola nell'era del modo di produrre scientifico e dell'unificazione mondiale.
Guido Montani, Cittadinanza europea e identità europea.
Domenico Moro, Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale.

Note
Educazione e formazione nel Piano Delors.
La sfida per l'Europa della riduzione dell'orario di lavoro.
L'identità individuale tra ideologia e ragione.

Interventi
Sergei A. Beliaev, Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia.
Wolfgang Wessels, Strategie del dopo Maastricht.

Trent'anni fa
Mario Albertini, La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari.

Il federalismo nella storia del pensiero
Abbé de Saint-Pierre.

Anno 1995

Editoriali
La Turchia e l'Europa.
Crisi della democrazia e crisi della politica estera.
L'Europa al bivio.

Saggi
Marita Rampazi, Tempo di lavoro, tempo scelto e federalismo.
Karl Lamers, Un nucleo federale per unire l'Europa.
Francesco Rossolillo, La sovranità popolare e il popolo federale mondiale come suo soggetto.

Note
Il diritto di secessione.
Governo mondiale, rischio climatico e proliferazione nucleare.

Discussioni
L'Unione europea è legittima?

Trent'anni fa
Mario Albertini, L'idea di nazione.

Il federalismo nella storia del pensiero
William Penn.

Anno 1996

Editoriali
Se non si fa l'Europa.
Fine della politica?
Il lungo cammino verso la Federazione mondiale.

Saggi
Ali A. Mazrui, Democrazia, regionalismo e pax africana.
Sergio Pistone, Il Club di Firenze e la Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht.
Jean-Francis Billion, I Movimenti mondialisti dal 1955 al 1968.

Note
Diritto alla giustizia e diritto alla pace.
Tolleranza e società multiculturale.

L'azione federalista
Per un'Assemblea costituente europea.

Trent'anni fa
Mario Albertini, La strategia della lotta per l'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero
Dante Alighieri

Anno 1997

Editoriali
Mario Albertini.
Il Consiglio europeo di Amsterdam.
Problemi nuovi schieramenti vecchi.

Saggi
Dominique Rousseau, Il patrimonio costituzionale europeo. Condizione di un diritto costituzionale europeo.
Guido Montani, Il governo europeo dell'economia.

Note
Globalizzazione e nuove disuguaglianze: i limiti del 7° Rapporto dell'ONU sullo sviluppo umano.
Pace e disarmo.
Il problema della pace in Hans Kelsen.
Patto NATO-Russia e allargamento della NATO.

L'azione federalista
Francesco Rossolillo, Rapporto politico al XVII Congresso dell'UEF.

Trent'anni fa
Mario Albertini, La via maestra dell'Europa.

Il federalismo nella storia del pensiero
Thomas Paine.

Direttore Responsabile: Giovanni Vigo - Editrice EDIF - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Sped. in abb. postale art. 2 comma 20/c legge 662/96 - Filiale di Pavia