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 XXXVI, 1994, NUMERO 1

ISSN 0392-1042

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: **Mario Albertini**

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

Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del Cesfer, Centro studi sul federalismo, il regionalismo e l'unità europea di Pavia. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa lire 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 XXXVI, 1994, NUMERO 1

INDICE

L'allargamento dell'Unione europea pag. 3

FRANCO SPOLTORE, *Il futuro della scuola nell'era del modo di produrre scientifico e dell'unificazione mondiale* » 10

NOTE

Si può delegare la fondazione della Federazione europea? (Francesco Rossolillo) » 30

L'Europa in una economia mondiale in mutamento (Alfonso Jozzo e Corrado Magherini) » 34

INTERVENTI

Strategie del dopo Maastricht (Wolfgang Wessels) » 41

Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia (Sergei A. Beliaev) » 54

TRENT'ANNI FA

MARIO ALBERTINI, *La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari* » 66

L'allargamento dell'Unione europea

Il processo di allargamento dell'Unione europea ad Austria, Finlandia, Norvegia e Svezia, che ha subito, dopo il Vertice di Lisbona del dicembre del 1992, una crescente accelerazione, sta creando tra i Dodici contraddizioni che ripropongono con forza il problema della riforma delle istituzioni dell'Unione.

Prima di Lisbona la grande maggioranza dei governi dei paesi membri sembrava essere consapevole del pericolo che l'allargamento dell'Unione a sedici componenti, senza trasformazioni profonde della sua struttura, comportasse la sua diluizione in una semplice area di libero scambio e quindi la sua fine come progetto politico. Il meccanismo decisionale dell'Europa uscita da Maastricht era già troppo complesso e farraginoso per dare una reale capacità di agire all'Unione a dodici. L'incapacità dell'Europa di reagire efficacemente alla crisi jugoslava e alla sfida della disoccupazione lo dimostrava in un modo anche troppo convincente. Con l'aumento del numero dei soggetti coinvolti, e a seguito delle nuove e disparate sollecitazioni alle quali ognuno dei paesi candidati avrebbe sottoposto le istituzioni dell'Unione, il suo processo decisionale, già difficile e inefficace, avrebbe rischiato la paralisi completa. Per questo la maggior parte degli Stati membri sembrava condividere la convinzione che l'allargamento dovesse essere preceduto, o almeno accompagnato, da una riforma delle istituzioni dell'Unione nel senso di una maggiore coesione e di una maggiore democraticità.

Ma la riforma delle istituzioni si presentava come complessa e controversa, mentre l'allargamento puro e semplice era, almeno in apparenza, la soluzione più facile. Una soluzione che, inoltre, era fortemente sostenuta dalla Gran Bretagna, con la dichiarata intenzione di favorire la diluizione della Comunità, e dalla Germania, che pure avrebbe verosimilmente accettato una riforma delle istituzioni se essa non avesse ritardato l'adesione dei paesi candidati, ma che aveva fretta di concludere rapidamente la prima fase del processo di allargamento

perché questa avrebbe portato nell'Unione paesi propensi a schierarsi dalla sua parte nelle decisioni di carattere economico-monetario, avrebbe aperto la strada all'adesione dei paesi dell'Europa centro-orientale, che appartengono alla sfera di influenza tedesca, e, in questa annata elettorale, avrebbe potuto essere presentata all'opinione pubblica tedesca come un successo del governo.

* * *

I negoziati sono dunque avanzati con passo spedito e si sono rapidamente conclusi. Ma subito si sono presentate le prime difficoltà. Vero è che il problema della «minoranza di bloccaggio», sollevato da Gran Bretagna e Spagna e che ha fatto slittare la conclusione dei negoziati, non era in sé di grande rilevanza. Le decisioni nell'ambito dell'Unione sono sostanzialmente di carattere intergovernativo, e quindi sono in genere il risultato di compromessi che vengono raggiunti evitando di ricorrere al voto. I governi che hanno sostenuto l'estensione della minoranza di bloccaggio da 23 a 27 voti ponderati non hanno certo acquisito per questo la patente di campioni dell'Europa. Ed è difficile dare del tutto torto al governo spagnolo quando afferma che, fino a che il processo decisionale dell'Unione non viene reso democratico, è ingiusto e pericoloso che una decisione importante possa essere presa contro la volontà di governi che rappresentano più di cento milioni di cittadini.

Resta il fatto che questa controversia è stata il segno che l'allargamento, anziché essere l'occasione per un approfondimento della coesione tra gli Stati membri e per una maggiore democratizzazione delle istituzioni dell'Unione, produce come sua prima conseguenza un ulteriore appesantimento delle sue procedure decisionali. I meccanismi approvati a Maastricht, pur attribuendo alle istituzioni dell'Unione una capacità di governo largamente insufficiente, erano accettati da molti come soluzione transitoria in vista delle riforme previste per il 1996. Ma il fatto che l'ingresso dei quattro nuovi Stati sia accompagnato da un ulteriore, per quanto piccolo, deterioramento della capacità dell'Unione di decidere e di garantire la propria coesione, rende assai incerte le prospettive della Conferenza intergovernativa prevista dal Trattato di Maastricht; anche se si può legittimamente sostenere che non era necessario aspettare questa piccola crisi istituzionale per rendersene conto, se è vero che l'atteggiamento ormai consolidato negli anni della Gran Bretagna e della Danimarca, nonché quello degli stessi quattro

paesi che stanno per aggiungersi ai Dodici, nei confronti di qualsiasi progetto di democratizzazione dell'Unione dovrebbe essere ampiamente sufficiente a convincere chiunque non voglia chiudere gli occhi di fronte alla realtà che, in assenza di un'iniziativa coraggiosa e radicalmente innovativa, *nessun accordo soddisfacente potrà comunque essere raggiunto nel 1996.*

* * *

Peraltro, il permanere di questa situazione è difficilmente accettabile sia per i governi di alcuni Stati membri dell'Unione che per il Parlamento europeo, per quanto timida sia la volontà europea degli uni e dell'altro, perché l'Unione, al livello di complessità cui è giunto l'intreccio di interessi cui i suoi progressi hanno dato luogo, ha comunque bisogno di essere governata. E se a questo crescente bisogno di governo farà riscontro una sempre minore capacità *di governo, è lecito prevedere che il problema della riforma istituzionale dell'Unione sarà continuamente riproposto dalla forza delle cose.*

Ne è un sintomo l'atteggiamento del Parlamento europeo che, dopo avere ingloriosamente gettato la spugna in occasione del voto sul progetto di Costituzione elaborato da Fernand Herman, ha avuto un soprassalto di orgoglio di fronte all'ostruzione praticata dalla Spagna e dalla Gran Bretagna sul problema della minoranza di bloccaggio, e, di fronte all'ambiguo compromesso raggiunto a Ioannina, ha dichiarato per bocca di alcuni suoi autorevoli membri che non darà ai trattati di adesione, nella loro formulazione attuale, il proprio parere conforme, senza il quale essi non potranno entrare in vigore.

Ma il Parlamento europeo non potrà mantenere a lungo questo atteggiamento se non vi sarà sul tappeto un'alternativa forte che possa fare del rifiuto del parere conforme una mossa di una strategia globale, che non sia difensiva e conservatrice, ma aperta e innovativa, e che sia portata avanti da uno schieramento che comprenda anche altri attori, e dia così al Parlamento europeo il conforto di non sentirsi isolato dalle forze politiche nazionali e da alcuni dei governi e dei Parlamenti degli Stati membri. Se questo non accadrà, la sua resistenza avrà vita breve e sarà abbandonata sotto le pressioni dei governi, in cambio di qualche piccola concessione.

* * *

Ma il problema va ben al di là del parere conforme del Parlamento

europeo ai trattati di adesione dei quattro paesi candidati. Si tratta di prendere chiaramente coscienza del fatto che l'allargamento è comunque un processo inarrestabile, che testimonia la forza di attrazione dell'Unione e, in quanto si dirigerà a est, costituirà il naturale compimento degli avvenimenti dell'89 e la realizzazione delle speranze dei cittadini delle deboli democrazie dell'Europa orientale. L'atteggiamento di chi tenta di opporsi a questa tendenza al solo scopo di preservare l'attuale debolissima capacità di governo delle istituzioni dell'Unione deve quindi essere respinto con decisione in quanto sterile e conservatore, e comunque privo di prospettive di avvenire. E, su questa base, si tratta di definire una linea di azione che consenta, da un lato, non solo di non frenare, ma di accelerare il processo di allargamento dell'Unione e, dall'altro, di avviare concretamente la trasformazione democratica e federale delle sue istituzioni. La conciliazione di queste due esigenze è possibile: ma, nella situazione attuale, sembra esserlo soltanto se si avrà il coraggio di riconoscere che il secondo dei due obiettivi non può essere perseguito, in una prima fase, che in un quadro che sia più ristretto non solo di quello dell'Unione allargata, ma anche di quello dell'Unione a Dodici. Il grado di maturazione europea dell'opinione pubblica e di apertura della classe politica al problema della riforma democratica delle istituzioni comunitarie è ancora assai ineguale nei diversi paesi europei, membri e non membri dell'Unione. E' quindi virtualmente impossibile che la proposta di una sua trasformazione federale possa essere accettata senza forti conflitti e con una decisione unanime dai Sedici di domani, o dai Dodici di oggi. Bisogna di conseguenza avviare un processo che coinvolga un numero crescente di paesi partendo da un ristretto nucleo iniziale. Per questo occorre l'iniziativa di un gruppo ristrettissimo di governi, o di uno solo, o della Commissione, con l'attivo sostegno del Parlamento europeo.

Questa iniziativa deve consistere nella proposta, indirizzata a tutti quelli tra i paesi membri che vi fossero interessati, di affidare al Parlamento europeo il compito di elaborare, in collaborazione con i Parlamenti nazionali e con le altre istituzioni dell'Unione, un progetto di riforma istituzionale dell'Unione che presenti almeno i requisiti minimi di una costituzione federale. Ma questo progetto dovrebbe contenere anche una serie di disposizioni che assicurino la compatibilità *tra il funzionamento delle istituzioni federali che saranno create tra i paesi disposti ad accettarle e le istituzioni dell'Unione, che continueranno a rimanere in vita, e che garantiranno ai paesi non disposti, o non ancora disposti, ad accettare il vincolo federale la possibilità di continuare a godere comunque dei diritti derivanti dall'appartenenza all'Unione. Si tratterebbe cioè di creare un'*Europa a cerchi concentrici, *costituita da un nucleo federale centrale e da una corona di paesi che continuerebbero, unitamente al nucleo federale, a far parte dell'Unione nella sua forma attuale, o in forme eventualmente diluite se lo preferissero, con la garanzia di poter entrare in qualsiasi momento a far parte del nucleo federale, qualora decidessero di accettarne la Costituzione.*

*Non è qui il caso di entrare nel dettaglio dei problemi che una proposta di questo genere comporterebbe sia dal punto di vista istituzionale che da quello della distribuzione delle competenze tra nucleo federale e Unione. Si tratta di problemi che i giuristi si occuperanno di risolvere. In ogni caso è certo che le vere difficoltà che il piano dovrebbe superare non sarebbero tecniche, ma politiche. Esse sarebbero costituite dalle resistenze dei paesi contrari a qualsiasi trasformazione federale dell'Unione, che non si accontenterebbero certamente della garanzia di conservare l'*acquis communautaire *e rifiuterebbero di essere relegati in una posizione periferica rispetto ad un nucleo federale destinato ad acquistare una vera capacità di azione, e quindi a condizionare le loro scelte, mentre essi sarebbero sostanzialmente esclusi dal suo meccanismo decisionale.*

* * *

Peraltro si tratta di difficoltà reali ma superabili. Se alcuni paesi dell'Unione (in ipotesi i sei paesi fondatori, più eventualmente la Spagna), con il sostegno del Parlamento europeo, riuscissero ad attestarsi fermamente sulla piattaforma dell'Europa a cerchi concentrici, essi troverebbero subito degli alleati sia nei governi e nell'opinione pubblica dei paesi dell'Europa orientale, sia nella parte più matura dell'opinione pubblica dei paesi contrari, che comprenderebbe che lo scopo del disegno non è certo quello di escludere dal processo i paesi del secondo cerchio, ma quello di rendere effettivamente possibile una loro rapida adesione alla Federazione. E a ciò si deve aggiungere una considerazione ancora più importante. Un progetto di riforma istituzionale democratico e federale mobiliterebbe, nei paesi favorevoli, i sentimenti europei dei cittadini, che non sono mai venuti meno, ma che non si sono potuti esprimere, e spesso si sono trasformati in ostilità, di fronte alle disposizioni involute e burocratiche del Trattato di Maastricht. Tutto ciò metterebbe i governi favorevoli in una posizione negoziale forte, mentre indebolirebbe quella dei governi contrari, che si troverebbero nella

condizione di dover giustificare di fronte alla loro opinione pubblica il rifiuto di una proposta secondo la quale essi dovrebbero soltanto consentire agli altri di andare avanti, senza per questo dover rinunciare ad alcuno dei loro diritti né compromettere i loro legittimi interessi. Non si dimentichi che la parte più europea della classe politica e della stampa britanniche non cessa di agitare, per dissuadere il governo dal persistere nel suo atteggiamento pregiudizialmente negativo nei confronti di ogni progresso verso l'unificazione politica dell'Europa, la prospettiva di una possibile emarginazione del Regno Unito da un processo destinato comunque ad avanzare, con o senza la partecipazione della Gran Bretagna. E' quindi prevedibile che la proposta di un'Europa a cerchi concentrici, se assumesse concretezza politica, suscitererebbe in Gran Bretagna un dibattito politico acceso.

* * *

La proposta di un'Europa a cerchi concentrici, ruotante attorno ad un nucleo federale, non garantirebbe quindi la possibilità di evitare una rottura tra paesi favorevoli e paesi contrari alla prospettiva federale: ma consentirebbe ai primi di giungere alla rottura, se questa fosse inevitabile, in una posizione di forza (e quindi aumenterebbe le possibilità di evitarla in extremis*). Tutte queste considerazioni peraltro non danno una risposta alle domande decisive: se esista effettivamente un nucleo di Stati che possano esprimere la volontà di raccogliere la proposta e di sostenerla contro l'opposizione degli altri, o di alcuni tra gli altri, fino a giungere alla rottura, o alla sua minaccia, e senza cedere alla naturale tentazione di addivenire a compromessi che riporterebbero il processo al punto di partenza; e se il Parlamento europeo, dopo le sue recenti, scoraggianti prove di timidezza, sarà capace di battersi con forza per il conseguimento dell'obiettivo.*

Queste domande peraltro si risolvono in un'altra: se, in una fase nella quale il nazionalismo sembra riprendere fiato ovunque in Europa, esistano ancora nell'opinione pubblica di alcuni paesi sufficienti energie morali pronte a mobilitarsi, attraverso le forze politiche cui spetta il compito di dar loro voce, per un grande progetto di avvenire che abbia come proprio obiettivo l'unione politica dell'Europa. Perché se una cosa è chiara, al grado di sviluppo al quale il processo di unificazione europea è giunto oggi, è che l'Europa non si farà senza lotta politica, senza un grande movimento di opinione pubblica, cioè senza l'ingresso in campo di un attore la cui presenza è stata fino ad oggi soltanto virtuale: il popolo europeo come titolare del potere costituente. Ma se è vero, come è vero, che la Federazione europea è oggi più necessaria che mai, queste energie morali devono *essere disponibili e l'esistenza del popolo europeo deve essere pronta a passare dallo stato virtuale a quello reale.*

*Oggi sono quindi presenti, anche se per ora solo virtualmente, sia il progetto che l'agente che lo può realizzare. Si tratta ancora di individuare l'*occasione *che può scatenare il processo costituente. Questa occasione non può essere che una* crisi istituzionale*, o una serie di crisi istituzionali. Perché è vero che, fino a che i problemi della convivenza tra i paesi membri dell'Unione si potranno risolvere con il metodo del compromesso, i governi continueranno a praticarlo, e la Federazione europea rimarrà un obiettivo ideale destinato ad essere perennemente rimandato ad un avvenire lontano e indefinito. Ma è anche vero che la piccola crisi nata sul problema della minoranza di bloccaggio potrebbe essere soltanto l'avvisaglia di una serie di conflitti di gravità crescente, e che l'allargamento dell'Unione potrebbe portare in tempi brevi a* impasses *istituzionali insuperabili senza decisioni radicali. Per questo la data del 1996 potrebbe essere decisiva. I federalisti devono dunque prepararsi ad una fase della loro lotta carica di pericoli ma ricca di opportunità.*

Il Federalista

Il futuro della scuola nell'era del modo di produrre scientifico e dell'unificazione mondiale

FRANCO SPOLTORE

1. La scuola e le nuove sfide

La sfida della rivoluzione scientifica e tecnologica.

In tutto il mondo la scuola è al centro di un processo di profonda trasformazione della società e delle istituzioni. Si tratta di un processo che ha avuto inizio almeno vent'anni orsono, quando nei paesi industrializzati si sono manifestati i primi effetti della rivoluzione scientifica e tecnologica e della internazionalizzazione dell'economia. Il sistema educativo come è stato ereditato dal modo di produrre industriale e dall'impostazione nazionalistica delle politiche di educazione segna il passo di fronte al fenomeno della crescente disoccupazione, dell'aumento del tempo libero e dell'importanza della circolazione dell'informazione rispetto alla produzione di beni materiali. Il sistema che aveva favorito nell'arco dell'ultimo secolo la progressiva scolarizzazione di massa delle società industriali, affermando un modello di istruzione subordinato alle necessità produttive e alla ragion di Stato, si rivela sempre più inadeguato non solo per le generazioni che si affacciano per la prima volta al mondo del lavoro, ma anche per quelle che hanno bisogno di riqualificarsi professionalmente o di innalzare il loro livello di istruzione. Di fronte a questa sfida tanto i sistemi decentrati e misti (pubblico-privato) dell'organizzazione scolastica (di tipo anglosassone), quanto quelli accentrati (di tipo napoleonico) non riescono a sanare la contraddizione che si è venuta a creare fra i valori educativi ai quali la scuola dovrebbe sempre riferirsi ed i contenuti che essa dovrebbe trasmettere.

La sfida del tempo libero.

Stiamo entrando in un'era in cui si sta affermando un nuovo modo di

concepire il tempo dedicato al lavoro e quello dedicato al tempo libero, ma le politiche degli Stati per l'educazione sono ancora modellate sulla base delle esigenze del modo di produrre taylorista-fordista.

Con il diffondersi del modo di produzione scientifico il lavoro non può più essere valutato in relazione al rendimento uomo-macchina per ora (1). La nuova pietra di paragone della civiltà è diventato il tempo libero. Una produzione diventa efficiente nella misura in cui evita all'uomo di dedicarsi alla produzione materiale a discapito della programmazione, della progettazione, del controllo e della gestione dell'informazione. In questo contesto l'occupazione veramente produttiva diventa quella che accresce il livello medio di educazione e di formazione nella società, in modo da moltiplicare le opportunità di sfruttamento e di miglioramento delle innovazioni scientifiche e tecnologiche, non quella che punta sullo sfruttamento della manodopera. In una situazione in cui i progressi della produttività possono avvenire senza aumenti dei posti di lavoro, e in cui comunque i paesi più avanzati non possono competere con i paesi in via di sviluppo nella produzione di massa con costi del lavoro minimi, la scuola diventa spesso il capro espiatorio su cui riversare le colpe della disoccupazione intellettuale — in base a questa critica sarebbero troppi i giovani che studiano rispetto alle esigenze reali — e della scarsa competitività delle economie nazionali. Ma è davvero necessario limitare l'accesso all'istruzione?

Nei primi decenni del XIX secolo ogni anno l'operaio medio o il contadino riuscivano ad aumentare la loro produttività dello 0,3%. Alla fine del secolo la produttività cresceva per queste stesse persone ad un ritmo sei volte superiore (2). Con i ritmi attuali di aumento annuale della produttività (circa 3%), sarebbe già possibile in gran parte d'Europa ridurre la settimana lavorativa a quattro giorni senza alcuna diminuzione dei beni prodotti. Se ciò non avviene ancora, questo è perché la politica e l'economia non sono ancora riuscite ad adeguarsi al profondo cambiamento del modo di produrre di fronte al quale ci troviamo. La crisi della scuola affonda dunque le sue radici nella crisi della politica e dell'economia.

Mentre nello sviluppo industriale tradizionale la scuola e l'educazione in genere rappresentavano un momento specifico e limitato nel tempo nel processo educativo degli individui, nella attuale fase dello sviluppo basato su di un intensivo ricorso alla scienza e alla tecnologia l'istruzione diventa un elemento permanente del nuovo modo di produrre. Essa deve cioè diventare lo strumento attraverso il quale conciliare la specializzazione, necessaria per mantenere i contatti con il progresso (ma

scarsamente formativa), con una solida formazione culturale umanistica e scientifica (necessaria per affinare le capacità e per coltivare la creatività individuale). La nostra società non si trova più di fronte al dilemma tra accettare una riduzione generale del livello di vita in nome di una migliore distribuzione delle ricchezze e scegliere di mantenere metodi produttivi in contraddizione con una necessaria ricerca di competitività, oppure promuovere la ricchezza e il *comfort* di una minoranza. Il nuovo dilemma delle società moderne è rappresentato piuttosto dalla scelta fra adeguare le istituzioni al modo di produrre scientifico, cercando di valorizzare tutte le risorse umane, oppure mantenere in vita modelli produttivi ed educativi obsoleti.

2. Dai modelli scolastici nazionali ai modelli scolastici continentali

I due modelli di riferimento dei sistemi scolastici nazionali sono stati, fino a qualche decennio fa, quello di tipo anglosassone, controllato dai poteri locali e da istituzioni private, e quello di tipo napoleonico, basato sulla scuola di Stato e sulla rigida gestione da parte del potere centrale nazionale. Questa distinzione non è più così netta. Da un lato i sistemi educativi nazionali sono sempre più sottoposti a vincoli imposti dalla concorrenza internazionale. D'altro lato, nel tentativo di sperimentare nuove politiche scolastiche, i paesi di tradizione anglosassone — Gran Bretagna e USA — stanno introducendo elementi di controllo gerarchico, mentre i paesi di tradizione napoleonica, come la Francia, stanno cercando di valorizzare alcune competenze locali in materia educativa. Generalmente le spinte al cambiamento in atto nei diversi paesi sono presentate come specifiche scelte di carattere nazionale. Una rapida rassegna di quanto sta accadendo in campo scolastico nelle principali aree del mondo è sufficiente per rendersi conto che in realtà queste spinte sono sempre più il frutto di pressioni e vincoli creati dal nuovo quadro internazionale.

La rivalutazione dell'organizzazione centralizzata dell'educazione nel mondo anglosassone: i limiti dei modelli statunitense e britannico.

Gli Americani hanno recentemente scoperto di aver ignorato l'ammonimento del Presidente Jefferson secondo cui «se uno Stato spera di rimanere ignorante, libero e civile, spera in qualcosa che non è mai accaduto e mai accadrà». Infatti, come ha messo in evidenza l'economista americano Lester Thurow, una delle ragioni delle recenti difficoltà

degli USA nella competizione economica internazionale è rappresentata proprio dalla debolezza del suo sistema educativo. Si tratta di un sistema ancora fortemente decentrato (16.000 distretti scolastici, ma erano 110.000 nel 1942), ognuno dei quali gode di un'elevata autonomia in quanto il consiglio di gestione (*school board*) è eletto da chi vive nel distretto oppure è nominato dalle autorità locali per un breve mandato (1-3 anni) e decide sui fondi da utilizzare per le scuole raccolti attraverso tasse locali, sull'assunzione e pagamento di chi insegna, sul tipo di materie da inserire nelle *high schools* (le materie comuni a tutte le *high schools* sono un numero molto limitato e chi studia può scegliere tra una miriade di materie opzionali) (3). Il modello americano si è finora basato sulla formazione di una *élite* molto qualificata di formazione universitaria, trascurando la diffusione di livelli di istruzione secondaria qualitativamente elevati. Questa scelta, conseguente al modo di produrre tayloristafordista, basato su di una organizzazione del lavoro in cui era sufficiente avere un numero limitato di quadri e tecnici qualificati capaci di dirigere una massa molto ampia di persone sostanzialmente poco o niente qualificate, si riflette ancora nella composizione sociale americana. Gli USA sono infatti al primo posto nel mondo come numero di persone laureate e specializzate post laurea grazie ad una enorme diffusione dei *Community colleges*, passati da 532 per corsi biennali con 110.000 studenti nel 1933-34 a 1219 con cinque milioni di studenti nel 1983-84. Sul fronte dell'istruzione secondaria, pur essendo molto elevata la scolarità di chi ha 16-17 anni, il tasso di preparazione dei giovani americani resta ad un livello mediamente basso: conoscenze scarse in matematica e scienze rispetto a chi studia in Europa e Giappone, alta percentuale di giovani che restano senza una formazione professionale (il 45% degli occupati secondo un'indagine condotta tra il 1986 e il 1989). In un'epoca in cui la concorrenza è diventata mondiale, una situazione di questo tipo non poteva essere sostenuta a lungo.

Dopo aver constatato che gli Stati membri della Federazione americana investivano sempre meno nei rispettivi sistemi scolastici, facendo passare gli USA dal secondo posto a livello mondiale come percentuale del reddito nazionale destinato all'istruzione nel 1975, al quindicesimo posto nel 1990, l'amministrazione Bush, con il progetto America 2000, è stata costretta a lanciare un piano federale per innalzare il livello di istruzione in USA. Questo programma prevede tuttora la creazione di almeno 535 scuole modello, almeno una per ogni distretto congressuale, per ovviare al fatto che tuttora il 30% della forza lavoro qualificata degli USA esce dall'1,5% dei distretti scolastici. Il programma elettorale del

Presidente Clinton ha ripreso questo piano sottolineando tra l'altro come «nell'economia globale di oggi tutto è mobile: il capitale, le fabbriche, persino interi settori industriali. La sola risorsa che sia davvero radicata nella nazione, la fonte principale della sua ricchezza è la gente. Il solo modo in cui l'America può competere e vincere nel ventunesimo secolo è di avere la forza lavoro più istruita e meglio formata del mondo insieme ad una rete di trasporti e comunicazioni seconda a nessuno».

L'amministrazione americana ha individuato nell'eccessiva indipendenza degli Stati membri dell'Unione e dei governi locali in materia scolastica il collo di bottiglia del sistema educativo statunitense. A livello federale si insiste perciò sulla necessità di affermare degli *standards* e dei *curricula* comuni nazionali. Ma il modello federale americano non prevede un coordinamento nel settore educativo e quindi la questione è affidata ad una prova di forza fra l'amministrazione di turno in carica a Washington e gli altri livelli. Il governo centrale parte favorito in questo confronto. Finora il livello federale aveva contribuito alla spesa scolastica per una percentuale minima (l'8,7% nel 1986 contro un massimo del 10,7% nel 1970), mentre gli Stati membri non hanno ulteriori risorse per promuovere una riconversione dei loro sistemi scolastici. D'altro canto il settore privato, pur essendo ben radicato nel mondo della scuola statunitense, non si è dimostrato capace di farsi carico della diffusione di un modello scolastico qualitativamente adeguato al di fuori di settori strettamente legati allo sfruttamento della ricerca. Gli investimenti privati nel campo dell'educazione rappresentano, da trent'anni, meno di un decimo degli investimenti pubblici a livello di istruzione primaria e secondaria, e la metà per quanto riguarda *Colleges* ed università. Sul terreno educativo gli USA hanno adottato un approccio di tipo intergovernativo. Per esempio l'assenza di meccanismi istituzionali ha fatto sì che il piano di Bush potesse prendere il via nel 1989 solo grazie ad un *education summit* con i governatori degli Stati membri (*summit* presieduto dall'allora governatore dell'Arkansas Clinton). E' a seguito di questo *summit* che i governatori hanno sottoscritto il programma di Bush sui *National Educational Goals* per gli anni 2000 (4). I precedenti in questo campo non sono comunque incoraggianti. Infatti i tentativi di un massiccio intervento del livello federale nel campo dell'istruzione sono finora falliti. Clamoroso fu il fallimento del progetto di incrementare l'istruzione scientifica pre-universitaria alla fine degli anni Cinquanta, promosso a seguito della sfida spaziale lanciata dai Sovietici. E altrettanto clamoroso è stato il fallimento del programma di scienze sociali (*National Science Foundation*), attaccato dai conservatori repubblicani

e democratici nel Congresso agli inizi degli anni Settanta e bollato come un'offesa ai tradizionali valori americani ed un'inammissibile interferenza del livello federale nelle politiche degli Stati. Il principale limite dell'esperienza di rinnovamento del sistema educativo scolastico americano consiste dunque proprio in un limite istituzionale, che fa sì che non sia previsto alcun meccanismo di coordinamento della pianificazione dell'istruzione fra i diversi livelli di governo. Il tentativo di conquistarsi nuove competenze nel campo scolastico da parte del livello federale riflette una tendenza centralizzatrice del modello federale americano già in atto da circa un secolo. Sul terreno della ridefinizione delle competenze in materia di educazione si sta giocando negli USA un'importante battaglia istituzionale, il cui esito però non appare così scontato a favore del potere di Washington come ai tempi della prima guerra mondiale e del *New Deal* per due motivi. Il primo motivo è che, con la fine della guerra fredda, il governo federale ha sì più risorse finanziarie da dedicare alla politica scolastica, ma non può contare su di una massiccia mobilitazione dell'opinione pubblica al suo fianco e contro i livelli di governo inferiore adducendo i supremi interessi di sicurezza nazionale. Il secondo motivo è rappresentato dall'ingresso degli USA nella grande area di libero scambio del Nord America (NAFTA). Nella misura in cui verranno alimentate nella società crescenti aspettative per il successo del mercato unico americano, saranno le stesse forze sociali e produttive a premere affinché i modelli educativi di USA, Canada e Messico si integrino sempre di più, sull'esempio di quanto è accaduto e sta accadendo per l'Europa. In questa prospettiva diventa più probabile l'avvio di un processo di integrazione su scala nordamericana dei modelli educativi, e non una riorganizzazione in senso centralistico a livello nazionale degli attuali sistemi scolastici canadese, statunitense e messicano. La ridefinizione delle competenze in materia di educazione è destinata così a diventare uno dei principali temi del dibattito politico sul futuro del federalismo negli USA.

Il carattere elitario della scuola britannica si è rivelato inadeguato sia nel confronto con la sfida della rivoluzione scientifica e tecnologica, sia da un punto di vista economico. Per esempio essa ha alimentato una tale corsa verso l'alto dei costi che le famiglie devono sostenere per garantire una decorosa istruzione ai propri figli presso le migliori *independent schools*, da indurre il potere centrale ad occuparsi direttamente (attraverso politiche nazionali) o indirettamente (attraverso facilitazioni e borse di studio) del problema di un più equilibrato rapporto fra potere centrale, poteri locali e scuole private. La competizione fra scuole pubbliche e

private, alimentata da una corsa alla selezione di un *élite* di privilegiati, che tende ad espellere i giovani dalla scuola più che a spingerli avanti nei livelli di istruzione, è tuttora molto accesa. Pubblicazioni annuali sulle graduatorie delle *performances* delle diverse scuole tengono vivo il dibattito intorno a questi temi sulla stampa nazionale. Le *league tables* del *Financial Times* pubblicano annualmente la graduatoria delle prime 1000 scuole del paese, per accedere alle quali molte famiglie britanniche stipulano mutui pluriennali, e si affidano ad agenzie specializzate per predisporre per tempo piani finanziari. Questo sistema tuttavia comincia a mostrare dei gravi limiti, se è vero che da qualche anno a questa parte le *state schools* cominciano a guadagnare dei punti sulle *independent schools* e che il numero dei bambini che beneficiano di esenzioni o tagli anche sulle tasse scolastiche delle scuole private è arrivato ormai ad un quarto del totale. Sulla scia della crisi economica degli anni Ottanta, era stata avviata una prima riforma che, pur preservando una struttura decentrata (104 *Local Educational Authorities*), aveva cercato di migliorare il sistema educativo spostandosi verso politiche più centralizzate soprattutto nel campo dell'istruzione post-diploma. Ma alle soglie degli anni Novanta la Gran Bretagna faceva ancora registrare la più bassa percentuale fra i paesi industrializzati di studenti in età pre-diploma e l'estrema libertà di scegliere tra diversi *curricula* faceva sì, ancora nel 1987, che più della metà degli studenti non studiasse una seconda lingua, più di un terzo non studiasse fisica, ecc. Il privilegiare esclusivamente il livello della istruzione superiore non si era dimostrato efficace nei confronti dei nuovi processi produttivi, più specializzati e flessibili, che richiedevano sia livelli sufficientemente diffusi di istruzione generale che più livelli di formazione professionale. Con il passare del tempo le carenze di questa riforma sono apparse così evidenti da far varare agli inizi degli anni Novanta una ulteriore riforma (la precedente era del 1988) che, contraddicendo una secolare tradizione britannica, prevede l'introduzione di *curricula* nazionali ed una nuova organizzazione della formazione professionale basata su crediti e certificazioni a livello nazionale (*National Vocational Qualification*), sul modello francese e tedesco. E' in questa ottica che il governo sta cercando di diminuire l'influenza delle *local authorities*, promettendo finanziamenti solo sulla base del numero di studenti che le singole scuole riescono ad attrarre, e cercando di sottrarre alle *local authorities* il controllo sulle scuole con l'affiancare loro dei nuovi consigli che dovrebbero cooperare direttamente con le industrie. Anche in Gran Bretagna quindi è in atto una ridefinizione delle priorità nella formazione, sempre meno orientata alla esclusione di larghe fasce di giovani dall'istruzione secondaria, e una redistribuzione delle competenze in materia scolastica per bilanciare lo strapotere della scuola privata con una maggiore valorizzazione di quella pubblica.

La nascita del nuovo modello continentale europeo franco-tedesco.

In Europa lo sviluppo del processo di integrazione e la progressiva demilitarizzazione degli Stati, che dalla fine della seconda guerra mondiale non hanno più un'effettiva sovranità né in campo militare né nel campo della politica estera, hanno accelerato la convergenza fra sistemi scolastici che erano rimasti per decenni impermeabili fra loro. La progressiva creazione del mercato unico e l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht hanno fatto sì che, anche nel campo dell'educazione, venissero poste le basi della delegittimazione del principio della competenza esclusiva di questo o quel livello di governo in materia di educazione. Da questo punto di vista Francia e Germania rappresentano i due più importanti punti di riferimento e di convergenza.

In Francia, dove continua a vigere un'organizzazione della scuola di tipo centralizzato, dalla metà degli anni Ottanta è in atto un processo che tenta di associare i livelli di governo regionali e locali nella politica educativa. La grande sfida di fronte alla quale si trova il sistema francese, il cui titolo più prestigioso è tuttora rappresentato dal *Baccalaureat*, è analoga a quella del mondo anglosassone: innalzare quantitativamente e qualitativamente il livello di istruzione secondaria. L'obiettivo è quello di far raggiungere il diploma o titolo equivalente all'80% di una generazione entro il 2000. Per raggiungere questo obiettivo la Francia incoraggia strategie scolastiche più articolate sul territorio che valorizzano anche il ruolo del livello locale nelle politiche di orientamento, di formazione, di diffusione di nuove tecnologie. I punti di forza di questa politica, che mira a combattere la disoccupazione con lo spostamento in avanti dei livelli generali di istruzione, sono da un lato il tradizionale sistema scolastico di tipo liceale e dall'altro lato il nuovo (per il modello francese) settore della formazione professionale sul quale gli ultimi governi hanno puntato per riassorbire nel sistema educativo tutti quei giovani che non entrano nelle università e tutti coloro i quali, pur essendo già inseriti nel mondo del lavoro, hanno bisogno di riqualificarsi. A questo proposito, con una legge del 1991 la Francia ha riconosciuto il diritto alla formazione per chi lavora, imponendo alle imprese di investire una piccola percentuale dei profitti (1%) in programmi formativi. I cambiamenti quantitativi in atto sono consistenti. Nel 1990 aveva raggiunto il diploma

o titolo equivalente il 57% di una generazione, nel 1992 oltre il 60% (nel 1987 questa percentuale era del 43%, una situazione vicina a quella stimata per l'Italia agli inizi degli anni Novanta).

In Germania il sistema scolastico fa perno sui *Länder*, ma il potere di coordinamento a livello federale nazionale è paragonabile più al sistema francese che a quello anglosassone. Vale la pena di soffermarsi un po' sulla struttura della scuola tedesca per metterne in evidenza le specificità. I giovani, terminato il ciclo di istruzione primaria (4 o 6 anni a seconda dei *Länder*), possono scegliere di accedere ad un corso di studi (*Gymnasium*) che porta al diploma (*Abitur*), che non dà però diritto ad entrare automaticamente all'università in quanto dal 1973 è stato introdotto il numero chiuso in molte facoltà, per cui le domande d'iscrizione devono essere inoltrate ad un'agenzia nazionale specializzata che decide sull'ammissibilità alle diverse università. Se non si iscrivono al *Gymnasium* i giovani possono accedere ad indirizzi di studio di tipo umanistico (*Hauptschule*) o di tipo tecnico professionale (*Realschule*). Quest'ultima scelta ha coinvolto fino alla fine degli anni Ottanta due terzi delle nuove generazioni nella RFT (alla fine degli anni Ottanta l'82% dei giovani in età pre-diploma seguiva questi studi). Dunque il centro del sistema formativo tedesco seguito dalla grande maggioranza dei giovani è costituito dal cosiddetto sistema duale, che rappresenta una transizione dalla scuola al lavoro organizzata da due soggetti: il sistema scolastico vero e proprio e il mondo del lavoro, costituito dalle imprese e dalla strutture lavorative pubbliche e private. Questo rapporto fra sistema scolastico e mondo del lavoro vanta tradizioni lontane, e valorizza la figura del maestro artigiano (*Meister*). Fino a qualche decennio fa il sistema duale incanalava gli studenti sin dal loro ingresso nel sistema scolastico secondario in due percorsi paralleli: uno che consentiva uno sbocco universitario, l'altro senza sbocco universitario. In seguito alla riforma attuata nel 1974, il sistema duale consente di accedere alla *Berufsakademie,* che permette di arrivare ad un titolo post-diploma equivalente ad una laurea breve. La crisi delle grandi imprese, che hanno avuto un importante ruolo nel sostenere finanziariamente questo sistema di formazione, il progressivo orientamento della popolazione giovanile verso il sistema di studi che offre uno sbocco universitario e la riunificazione con la RDT, il cui sistema scolastico era di tipo centralizzato e scarsamente orientato alla formazione professionale, stanno però ponendo anche in Germania il problema di una riforma del sistema scolastico (che ha comunque visto scendere nella ex-RFT il numero di giovani inseriti nelle forme di apprendistato previste dal sistema duale da 765.000 nel 1984 a 600.000 nel 1990).

L'Italia è in una posizione molto arretrata sia per quanto riguarda la laurea di persone aventi una istruzione superiore (76 laureati su mille persone nel 1987, contro 128 della RFT, 159 della Francia, 223 del Giappone e 241 degli USA), sia per quanto riguarda il numero di persone con diplomi post-diploma (la riforma che li prevede è recentissima), sia infine per quanto riguarda i diplomati (il 49% di una generazione arriva al diploma o titoli equivalenti, contro il 95% in Giappone, il 64% in Francia e l'80% in Germania). La prospettiva del mercato unico europeo dopo il 1992 e quella del completamento del processo di unificazione economica e politica dell'Europa hanno costretto l'Italia ad introdurre la laurea breve; la stanno costringendo a sciogliere il nodo della riforma della scuola professionale in un'ottica che si rifà al modello duale tedesco, per poter assimilare le qualifiche professionali conseguite in Italia a quelle degli altri paesi europei; la stanno costringendo ad affrontare il problema della riforma di tutta la scuola media superiore, in un'ottica che fa ampiamente riferimento al sistema liceale francese. Sul piano organizzativo la crisi della finanza pubblica sta mettendo in discussione il modello centralizzato della scuola italiana: il Ministero della Pubblica Istruzione non è più in grado di gestire sul piano finanziario e burocratico l'intero sistema. Il centro tende a liberarsi degli attuali compiti di gestione e a concentrarsi, come del resto cercano di fare Francia, Germania e Gran Bretagna, sugli aspetti di programmazione, coordinamento, sostegno, verifica e valutazione.

Le spinte alla trasformazione del modello tecnocratico centralizzato asiatico.

Un discorso a parte merita il modello asiatico, centrato fondamentalmente sul modello giapponese e su quello cinese, che fondano la tradizione centralizzata dei loro sistemi scolastici sulla teorizzazione della stretta interdipendenza tra istruzione, sviluppo industriale e sicurezza, fatta a partire dalla seconda metà del secolo scorso in Giappone, e agli inizi di questo secolo con Sun Yat-sen in Cina.

In Giappone il frequentare le scuole di maggior prestigio e di migliore qualità dipende certamente dall'impegno dei giovani nello studio e dal superamento gli esami. Ma ciò non basta: questo sistema meritocratico non è sinonimo di uguali opportunità di studio offerte a tutti. Non si può infatti accedere ad una importante università se non si è seguito un iter scolastico molto costoso, a partire dalle scuole materne; generalmente

occorre avere una madre laureata o diplomata uscita dal mondo del lavoro — la percentuale di donne giapponesi che lavorava tra i 30-34 anni era nel 1989 del 51%, contro medie occidentali dal 62 al 72% — che segua i figli nel difficile iter scolastico e nell'inferno di *tests* ed esami (*Shiken Jigoku*), anche se sull'enfasi data al clima d'incubo regnante nelle scuole giapponesi non tutte le indagini concordano, almeno per quanto riguarda l'istruzione primaria; è meglio essere maschi, poiché la divisione del lavoro fra maschi e femmine è ancora talmente accentuata che ancora nel 1989 le femmine iscritte all'università rappresentavano il 15% del totale. Le scuole secondarie e le università sono così stratificate che solo le scuole di maggior prestigio garantiscono l'entrata nelle grandi *corporations* giapponesi con possibilità di carriera. Questa struttura non mira all'espulsione dei giovani dal sistema scolastico, infatti la percentuale di diplomati o con titolo equivalente è la più alta al mondo (il 95% di ogni generazione), ma tende ad incanalare i giovani in ruoli professionali e sociali ben precisi. Il successo e il limite di questo sistema è rappresentato dalla subordinazione quasi totale del sistema scolastico alle finalità del mondo produttivo e alle politiche nazionali.

La predominanza del modello tecnocratico ha fatto sì che le materie di insegnamento di tipo tecnico-scientifico avessero largamente il sopravvento su quelle di tipo umanistico, ed ha valorizzato il lavoro dei diplomati nell'industria. Questi ultimi tengono ancora il passo con i laureati in termini di salario al punto che, mentre negli USA tra il 1979 e il 1987 i guadagni dei diplomati si sono ridotti notevolmente, nello stesso periodo i diplomati giapponesi hanno visto aumentare i loro guadagni del 13%.

L'esasperata centralizzazione del sistema scolastico ha mantenuto rituali (alzabandiera all'inizio delle lezioni, alunni in divisa) e libri di testo uniformi in tutto il paese, e tende a sviluppare un forte spirito di gruppo e sentimenti di lealtà nazionale. D'altro canto il sistema di certificazione nazionale degli studi resta sotto il rigido controllo del Ministero del Lavoro che certifica ed incoraggia livelli elevati di istruzione e/o addestramento per tutti i mestieri e per tutte le professioni. Così, anche per svolgere l'attività di parrucchiere/a o di commesso/a o di operaio, occorre seguire dei corsi biennali post-diploma, perché nella logica giapponese si vuole comunque dare a chi svolge queste attività un senso di orgoglio professionale, di appartenenza ad una categoria che svolge una professione onorevole e socialmente utile. In Giappone almeno il 50% di una generazione di diplomati che entra nel mercato del lavoro deve seguire dei corsi di formazione professionale post-diploma.

Di fronte ai primi sintomi di insofferenza manifestatisi recentemente nei confronti di questo sistema, lo Stato ha cercato di creare scuole post-laurea meno tradizionali affinché «i giovani buttino alle ortiche tutto quello che la scuola tradizionale ha loro insegnato, perché noi chiediamo loro di svilupparsi ed emergere come individui e non come ingranaggi» (scuola *Matsushita*).

Un sistema analogo per quanto riguarda l'organizzazione gerarchica della scuola e il grande valore dato alla formazione dello spirito di gruppo e allo spirito di sacrificio, vige anche in Cina, Taiwan, Corea del Sud. Non va poi dimenticato che in tutti questi paesi il sistema educativo incomincia precocemente a stimolare a fondo le capacità di apprendimento dei bambini, ai quali viene richiesta la conoscenza di diverse migliaia di caratteri entro la fine del ciclo elementare (5). Ciò si è rivelato particolarmente efficace per stimolare una maggiore abilità degli adolescenti asiatici rispetto ai coetanei occidentali nell'apprendere processi matematici e argomenti tecnico-scientifici. Ma la trasformazione cui stanno andando incontro anche le società asiatiche sta intaccando i principi gerarchici e tecnocratici su cui si reggono questi sistemi educativi. Ed anche per il Giappone e la Cina si annuncia il tempo di una riorganizzazione della scuola che deve tener conto, per esempio, di una maggiore scolarizzazione della popolazione femminile e di una crescente apertura di queste società agli scambi, anche culturali, con il resto del mondo. Tutto ciò avviene in un clima di crescente insofferenza da parte della popolazione verso la subordinazione degli obiettivi educativi alle esigenze dei processi produttivi.

3. Istituzioni educative ed istituzioni politiche

Nessun ordinamento scolastico nazionale riesce oggi a garantire una trasmissione della cultura, un addestramento alle nuove professioni ed una promozione dell'educazione scientifica adeguati alle esigenze della nuova società. Questa situazione, come abbiamo visto, sta portando tutti i paesi ad avviare delle profonde riforme scolastiche che stanno marciando nella direzione di una maggiore integrazione dei sistemi educativi nazionali in una più ampia rete educativa internazionale e mondiale. Stiamo cioè entrando in una nuova fase della storia dell'educazione, in cui vengono rimesse in discussione le competenze in materia scolastica dei diversi livelli di governo e le caratteristiche e le funzioni della scuola. In passato si sono già verificate nella storia dell'educazione, soprattutto occidentale, analoghe trasformazioni a livello di città, regioni o Stati.

Oggi siamo alle soglie della creazione di un sistema educativo mondiale.

Dall'educazione a carattere urbano all'educazione a carattere nazionale.

Nei secoli undicesimo e dodicesimo il compito di fornire una più ampia istruzione secolare era stato assunto dalle *scuole cattedrali* (soprattutto in Francia), subordinate a vescovi ed abati, che, a partire dalle loro forme embrionali del sesto e del settimo secolo, si erano estese rapidamente per soddisfare i bisogni di apprendimento ed erudizione nel periodo di vivace attività economica e intellettuale che seguì alla rinascita europea del decimo secolo. Quasi nello stesso periodo, sotto la spinta delle forze sociali dell'Europa commerciale che inducevano gli studenti a cercare un appropriato apprendimento professionale, nacque un istituto di istruzione completamente nuovo, l'*universitas*, che aveva dei caratteri tipicamente corporativi, e che aveva come scopo prioritario non quello di impartire tutto il sapere, ma solo quella parte del sapere utile a delle specifiche professioni (6). Questa organizzazione del sistema educativo si rivelò insufficiente da sola a far fronte alle crescenti esigenze prima della società rinascimentale italiana e poi di quella europea. Così incominciarono a diffondersi, a partire dalle città, alcune istituzioni scolastiche stabili, non riservate ai soli nobili, articolate dal livello d'istruzione per i fanciulli fino agli adulti, basate sull'insegnamento della cultura umanistica per scopi pratici. Le città europee, a differenza di quelle orientali, cominciarono così ad integrare nel loro tessuto urbano una nuova struttura ed una nuova funzione. Oltre alle mura, nate per scopi difensivi, oltre alle botteghe e alle piazze, che erano indispensabili per svolgere funzioni commerciali, e oltre agli edifici religiosi, le città europee incominciarono ad inglobare edifici adibiti all'istruzione pubblica. Fino all'Ottocento, cioè fino all'avvento dello Stato napoleonico e al propagarsi della rivoluzione industriale, le istituzioni scolastiche restarono sostanzialmente sotto il controllo delle istituzioni cittadine. Ma alla fine del XIX secolo la maggior parte dei bambini in Europa ed in America studiava già la storia della nascita delle loro nazioni e dei loro eroi e imparava a scrivere, leggere e parlare la lingua nazionale. Questo tipo di istruzione si era diffusa, nella stessa epoca, ai Balcani e alla Russia. Nel Novecento, con l'estendersi del controllo dello Stato nazionale sui livelli dell'istruzione secondaria superiore — soprattutto nell'Europa continentale — si formò una classe di quadri dirigenti educata alla lealtà nei confronti del potere nazionale e degli interessi nazionali. Questo modello

educativo incominciò ad entrare in crisi in Europa occidentale al termine della seconda guerra mondiale, radicandosi invece in URSS e negli USA fino alla fine della guerra fredda. Oggi esso sopravvive in Asia e nei sistemi educativi che gli Stati nati dalla disintegrazione dell'ex impero sovietico stanno cercando di organizzare.

La fine dell'era dell'educazione a carattere nazionale.

Con il progressivo venir meno della sovranità militare ed economica degli Stati europei, e con le profonde trasformazioni sociali introdotte dal modo di produrre scientifico, il carattere nazionale dell'educazione è diventato un ostacolo da superare sulla strada della formazione di un nuovo tipo di cittadino. In meno di cinquant'anni la figura dominante della società avanzata è passata dal contadino all'operaio, dall'operaio al tecnico, e dal tecnico allo studente: oggi l'Unione europea conta oltre sessanta milioni di studenti e quattro milioni di insegnanti. Anche per questo la Commissione europea ha indicato nella formazione del cittadino europeo l'obiettivo principale da perseguire da parte delle scuole dell'Unione europea. Un obiettivo palesemente in contraddizione con i sistemi educativi sviluppatisi per anni nella prospettiva di formare dei buoni Inglesi, dei buoni Tedeschi, dei buoni Francesi e dei buoni Italiani, ma che non può evidentemente ridursi alla sostituzione dell'educazione di tipo nazionale con un'educazione nazionalistica europea.

L'accresciuta eterogeneità della società, sempre più multirazziale, multireligiosa, multilingue, la mobilità economica e la nascita di profili professionali che ormai hanno un senso solo se sono riconosciuti internazionalmente, mettono ogni sistema scolastico nazionale di fronte ad una scelta: o chiudersi a difesa di anacronistiche tradizioni nazionali e/o locali, oppure accettare la sfida di una educazione di carattere cosmopolitico. In passato, quando la tutela dei diritti umani fondamentali non era ancora garantita costituzionalmente nella maggior parte degli Stati, la prima strada fu seguita da tutte quelle minoranze all'interno di una città o di una nazione che cercavano, attraverso l'istituzione di scuole indipendenti e a carattere prevalentemente confessionale, di difendere tradizioni, lingua e religione. Esempi in questo senso si possono trovare, nel mondo anglosassone, nelle scuole delle città americane sorte nell'Ottocento su iniziativa di gruppi di immigrati che volevano salvaguardare le loro origini ebraiche, cattoliche, nazionali, ecc., oppure nelle più costose *independent schools* britanniche, nate e sviluppatesi per mantenere una formazione elitaria di una minoranza della società (7). Lo Stato naziona-

le, mitizzando la storia, la tradizione linguistica e le origini comuni delle popolazioni che vivevano al suo interno, estese alle comunità nazionali i sistemi educativi che erano stati tipici, sino al secolo scorso, solo di esigue minoranze o *élites*. La vittoria definitiva degli Stati nazionali per affermare in campo scolastico l'esclusività e la superiorità delle rispettive culture nazionali è, come ha mostrato lo storico Hobsbawm, un fenomeno relativamente recente, e sostanzialmente coincide con la conquista da parte dell'amministrazione nazionale, verso la fine del secolo scorso, del controllo sull'educazione secondaria.

Il processo di internazionalizzazione del sistema produttivo e la rivoluzione nel campo della circolazione dell'informazione, ormai disponibile virtualmente nello stesso momento per tutti gli uomini, ha fatto cadere il velo nazionalistico che aveva impedito di riconoscere i limiti dei sistemi educativi fondati sull'esaltazione della cultura e delle scoperte scientifiche nazionali e sull'esaltazione del monolinguismo nazionale. Oggi la missione della scuola non può ormai più identificarsi nella trasmissione di un credo ideologico, linguistico o culturale nazionale o sub-nazionale. La missione della scuola si identifica sempre di più con il compito di coniugare una formazione di tipo cosmopolitico con la necessità di articolare le politiche scolastiche e educative dal livello cittadino al livello internazionale (8).

L'era dell'educazione a carattere cosmopolitico.

Spesso si trascura il fatto che l'educazione degli individui è un processo difficile. Come ha messo in evidenza Kant, «l'uomo può diventare uomo solo con l'educazione. Egli è ciò che l'educazione fa di lui. Bisogna però considerare che l'uomo è educato da altri uomini e da uomini che a loro volta sono stati educati. Solo se un essere di natura superiore si facesse carico della nostra educazione, si potrebbe vedere che cosa si potrebbe fare di un uomo. Ma poiché l'educazione si limita o a insegnare agli uomini alcune nozioni o a sviluppare in loro certe qualità, è impossibile sapere fino a che punto possono arrivare le doti naturali dell'uomo. Se almeno con l'aiuto dei grandi di questo mondo e riunendo le forze di molti uomini si tentasse questa impresa, ciò ci darebbe dei lumi su fin dove l'uomo potrebbe arrivare. Ma la maggior parte dei grandi non pensa che a sé e non partecipa mai all'importante esperienza dell'educazione» (9).

Il modo di produrre scientifico sta finalmente imponendo agli uomini ed alle istituzioni di occuparsi sempre di più «dell'esperienza dell'educazione», pena il rischio del declino della civiltà. Ma ciò sta ancora avvenendo tenendo conto più del mondo attuale che del mondo futuro e del destino dell'umanità. A questo proposito Kant ricorda come di solito i genitori allevino i loro figli in vista di un loro inserimento nel mondo attuale e solo in funzione del successo. D'altra parte, prosegue Kant, chi regge lo Stato ha a cuore l'educazione solo dal punto di vista della trasformazione dei sudditi in docili strumenti per perseguire i propri progetti. «I genitori pensano alla casa, i principi allo Stato. Gli uni e gli altri non hanno per obiettivo finale il bene universale e la perfezione alla quale l'umanità è destinata e per la quale sono dotati. Eppure il concetto di un piano educativo deve ricevere un orientamento cosmopolitico. Significa forse questo che il bene universale è un'idea che può nuocere al bene particolare? In nessun modo. Perché anche se può sembrare che occorra sacrificargli qualcosa, grazie a questa idea si lavora meglio anche per il bene presente. La buona educazione è la vera sorgente da cui scaturisce tutto il bene di questo mondo».

Queste intuizioni possono finalmente diventare d'attualità grazie alla necessità di prender coscienza da parte di tutti gli uomini del valore del cosmopolitismo in un'epoca in cui la dimensione mondiale dei problemi, in particolare quelli ecologici e quelli della pace, assume di giorno in giorno dei connotati ben visibili e drammatici.

Sul terreno dei contenuti, esiste ormai un consenso pressoché unanime sul fatto che occorre adeguare il livello di istruzione medio di tutti i cittadini al grado di avanzamento delle grandi discipline culturali (10). Questo implica che le nuove generazioni imparino ad avere allo stesso tempo un'immagine fisica e biologica del mondo che hanno ereditato e di quello che lasceranno alle generazioni future, che abbiano una visione del processo storico dal punto di vista della specie umana nel suo complesso, e non di questa o quella tribù nazionale, che acquisiscano infine le conoscenze di base dei meccanismi che governano i comportamenti politici ed economici degli individui e gli elementi attraverso i quali possano ripercorrere il difficile cammino seguito dall'umanità per crearsi una visione razionale dell'Universo in cui vivono.

Sul terreno istituzionale, poiché l'istruzione deve diventare lo strumento attraverso il quale tutti i cittadini di uno Stato devono imparare a cooperare con i cittadini degli altri Stati, anziché ad odiarli e combatterli, la scuola sarà uno dei principali campi di applicazione del coordinamento delle politiche nazionali.

4. Scuola, diritti dei cittadini e Costituzione federale europea

Mercati ed economie nazionali fanno ormai parte di un unico mercato globale. O i sistemi scolastici prendono atto di questa nuova realtà oppure sono destinati a trasformarsi in templi per la trasmissione di una cultura fine a sé stessa e di una formazione professionale di basso profilo. Da questo punto di vista l'Europa rappresenta il più avanzato laboratorio di trasformazione dei sistemi educativi. Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht non solo sono state attribuite delle competenze legislative specifiche al Parlamento europeo in materia di educazione ma, con il riconoscimento del diritto alla cittadinanza europea e alla libera circolazione, sono state poste le premesse per il reciproco riconoscimento dei titoli di studio da parte di tutti i paesi membri dell'Unione europea. E' in questa ottica che occorrerebbe analizzare dei fenomeni in apparenza contraddittori come la progressiva perdita di importanza che sta avendo il valore legale del titolo di studio nazionale, l'affermarsi dell'esigenza di una più ampia libertà di insegnamento e di una più ampia condivisione delle competenze scolastiche fra diversi livelli di governo.

Il Trattato di Maastricht ha creato in Europa un contesto giuridico unico al mondo per quanto riguarda la cooperazione nel campo dell'istruzione fra diversi livelli istituzionali. Accanto alle competenze degli Stati membri dell'Unione e, al loro interno, dei *Länder* in Germania, delle *Local Authorities* in Gran Bretagna, delle Regioni in Italia, dei Dipartimenti in Francia, ecc., per la prima volta è stata riconosciuta alla Comunità la possibilità di «contribuire allo sviluppo di un'istruzione di qualità» a livello europeo ed è stato attribuito al Parlamento europeo, seppure con una procedura complessa, un limitato potere legislativo da condividere con il Consiglio e la Commissione europea nel campo educativo, della formazione, della ricerca e dello sviluppo tecnologico. In questo modo si è aperta la strada per il riconoscimento del principio secondo il quale più livelli di governo nell'ambito dell'Unione possono avere delle competenze in campo scolastico. Il Trattato ha cioè recepito l'articolo già presente nel progetto di Trattato d'Unione promosso da Spinelli ed adottato dal Parlamento europeo nel febbraio 1984, secondo il quale in campo educativo deve essere esercitata una competenza concorrente da parte dell'Unione e degli Stati membri. Gli Stati membri hanno così rinunciato a parte della loro sovranità in campo scolastico.

Tuttavia non esiste ancora un quadro costituzionale federale europeo che garantisca i cittadini da un intervento da parte degli stessi Stati per modificare unilateralmente a loro favore il quadro delle competenze in materia scolastica. Il fatto è che, per il momento, gli Stati europei si sono trovati costretti ad includere l'istruzione fra quelle politiche sulle quali è ormai necessario condividere la sovranità, ma rivendicando nel contempo il rispetto della loro responsabilità per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema d'istruzione, come precisa il Trattato di Maastricht. Delle responsabilità che però hanno già, o che potrebbero assumere, altri livelli di governo, come le regioni e le città, non si tiene conto. Questa ambiguità è già emersa nel corso del dibattito di ratifica del Trattato, quando i governi regionali dei *Länder* tedeschi hanno giustamente espresso i loro timori di un ridimensionamento delle competenze che essi già hanno in materia scolastica.

Il Trattato di Maastricht ha dunque posto un problema, quello del coordinamento delle politiche scolastiche, senza riuscire a risolverlo.

Se, come sembra ormai evidente, i poteri nazionali sono destinati a veder ridotto il loro ruolo in campo scolastico, è auspicabile che parallelamente e progressivamente si accrescano le competenze dell'Unione nel campo dell'educazione? Oppure è auspicabile una estensione delle competenze a più livelli di governo? L'Unione non dispone attualmente di alcuno strumento per decidere né in un senso né nell'altro, non essendo ancora stata adottata una Costituzione che definisca i diritti fondamentali degli individui per quanto riguarda l'insegnamento e l'educazione e che stabilisca le regole per emendare in modo democratico, e non attraverso accordi intergovernativi, gli impegni assunti dagli Stati e dalle istituzioni europee nei confronti dei cittadini (11).

«Sono diritti naturali quelli che spettano all'uomo in virtù della sua esistenza. A questo genere appartengono tutti i diritti intellettuali, o diritti della mente...che non siano lesivi dei diritti naturali altrui». Così si esprimeva nel 1791 Thomas Paine, già attivo sostenitore della rivoluzione americana, a difesa della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino approvata dall'Assemblea nazionale francese nel 1789. Come ai tempi di Paine oggi gli Europei sono di fronte al problema di creare un potere comune nuovo per conservare i loro diritti. E' una contraddizione cercare di affermare dei diritti attraverso l'istituzione di un nuovo quadro di potere? Secondo Paine la risposta è negativa, in quanto «i diritti naturali che non vengono conservati sono tutti quelli per cui, sebbene il diritto sia perfetto nell'individuo, il potere di metterlo in atto è insufficiente» Lo sviluppo del processo di unificazione europea ha messo gli Europei di fronte al fatto di non poter più conservare i propri diritti intellettuali in un ambito puramente locale, regionale o nazionale. In questo senso i diritti degli Europei possono ormai essere pienamente

garantiti solo da una Costituzione federale europea.

Ma la conservazione di questi diritti è, come abbiamo visto, anche sempre più legata al tipo di riforma del sistema scolastico che verrà intrapresa. Da questo punto di vista la novità contenuta nel Trattato di Maastricht a proposito delle competenze concorrenti in campo scolastico non potrà avere tutti gli effetti sperati se non verrà recepita, ma estendendola a tutti i livelli di governo territoriale presenti nell'Unione, dalla Costituzione europea. Solo in questa prospettiva potranno essere valorizzate le competenze regionali e locali. Infatti è illusorio pensare che la riforma della scuola possa consistere in una semplice riforma del Ministero della Pubblica Istruzione, dove questo già esiste (come in Francia e in Italia), o in una sua introduzione, dove questo non è neppure previsto (come in Germania o, addiritura, a livello europeo). Se è vero che il nuovo modo di produrre e i processi regionali d'integrazione impongono un maggiore coordinamento delle politiche scolastiche, ciò potrà avvenire istituendo innanzitutto dei meccanismi di verifica — controllabili e trasparenti — della diffusione sul territorio di adeguati strumenti di insegnamento e dell'effettivo innalzamento dei livelli di istruzione. Questi meccanismi non sono paragonabili a una gestione e ad un controllo di tipo centralistico, ma al contrario sono inquadrabili nella creazione di agenzie scolastiche articolate sul territorio. Infatti, nella prospettiva di una diffusione e condivisione delle competenze scolastiche a tutti i livelli di governo, la circolazione delle informazioni sulla qualità e sul tipo di educazione disponibili nei diversi ambiti territoriali, praticamente inesistente (perché inutile) in un sistema di istruzione pubblica imperniato sulle direttive nazionali e sulle gerarchie amministrative, diventa il fulcro della programmazione delle politiche scolastiche.

L'era della gestione di tipo esclusivo della scuola, solo a livello nazionale o solo a livello regionale o locale, è definitivamente tramontata. Occorre ormai creare delle istituzioni capaci di conciliare l'esigenza del coordinamento delle politiche scolastiche con la salvaguardia dell'indipendenza dei diversi livelli di governo.

In questo senso la battaglia per il rinnovamento della scuola coincide con la battaglia per rinnovare le istituzioni e, più precisamente, per accelerare il superamento della dimensione nazionale dello Stato a favore di una dimensione federale sovranazionale. Nella misura in cui il mondo, e in primo luogo l'Europa, dove questa transizione è ormai a portata di mano, sapranno incamminarsi su questa strada, la scuola potrà davvero contribuire a rispondere alle sfide poste dal nuovo modo di produrre e

dalla mondializzazione dei problemi.

NOTE

(1) Radovan Richta, «La rivoluzione tecnologico-scientifica e le alternative della civiltà moderna», in *Progresso tecnico e società industriale*, Milano, Jaca Book, 1977.

(2) Robert Reich, *L'economia delle nazioni*, Milano, Il Sole 24 Ore Libri, 1993.

(3) Vittorio Capecchi, «Scuola e formazione professionale in Giappone, Stati Uniti e Europa», in *Scuola e città*, n. 4, Anno XLIV, 1993.

(4) Tim Beardsley, «Trends in Science Education — Teaching Real Science», in *Scientific American*, ottobre 1992.

(5) Harold W. Stevenson, «Learning from Asian Schools», in *Scientific American*, dicembre 1992.

(6) James Bowen, *Storia dell'educazione occidentale*, Milano, Mondadori, 1980.

(7) Ronald K. Goodenow-William E. Marsden, *The City and Education in Four Nations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

(8) Francesco Rossolillo, *Il problema della democrazia nella scuola*, I problemi della lotta politica nella società moderna, Fascicolo n. 7, Pavia, febbraio 1973.

(9) Immanuel Kant, *Réflexions sur l'education*, Parigi, Libraire Philosophique J. Vrin, 1987.

(10) José Ortega y Gasset, *La missione dell'Università*, Napoli, Guida,1972.

(11) Norberto Bobbio, *L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992.

Note

SI PUO' DELEGARE LA FONDAZIONE DELLA FEDERAZIONE EUROPEA?

La sentenza della Corte costituzionale di Karlsruhe, che ha sgombrato il campo dagli ultimi ostacoli alla ratifica del Trattato di Maastricht da parte della Germania, è un documento complesso, che tocca alcuni punti nodali del processo di unificazione europea. Essa è stata interpretata da molti come un colpo di freno alla politica europea del governo tedesco. Di fatto non lo è. Essa è anzi obiettivamente di aiuto a chi lavora per l'unificazione politica dell'Europa perché lo mette di fronte ad una approfondita riflessione sullo stadio al quale il processo oggi di fatto è giunto e sui problemi costituzionali che il suo stato di avanzamento pone. In questo modo essa può dare indicazioni di grande utilità sulla direzione nella quale ci si deve muovere e sulla natura degli ostacoli che devono essere affrontati.

La constatazione di fondo che fanno i giudici di Karlsruhe è che il Trattato di Maastricht fonda una aggregazione di Stati (definita con un termine — *Verbund* — inusuale nel linguaggio costituzionale tedesco) basata sui *popoli* europei, e non uno *Stato*, basato su di un solo popolo (*Staatsvolk*). Ne discende che la legittimazione di questa aggregazione è data in primo luogo dai popoli nazionali per il tramite dei rispettivi parlamenti, alla quale si aggiunge, «in misura crescente con l'approfondirsi dell'interdipendenza tra le nazioni europee», la legittimazione da parte del Parlamento europeo eletto dai cittadini degli Stati membri.

Da tutto ciò deriva che, fino a quando l'Unione mantiene questa caratteristica, gli Stati membri rimangono *domini* del Trattato, attraverso gli organi deputati alla stipula e alla ratifica delle sue modifiche formali. La Repubblica Federale, con la ratifica del Trattato di Maastricht, «non si sottomette quindi ad un automatismo sottratto, nella sua dinamica interna, a qualsiasi supervisione e a qualsiasi controllo... Il Trattato apre la strada ad un'ulteriore, progressiva integrazione che dipende, in ogni suo ulteriore passo, da presupposti che il Parlamento deve già oggi essere

in grado di prevedere, oppure da un'ulteriore assenso del governo federale, sottoposto all'influenza del Parlamento».

La Corte nega quindi che una costruzione che non ha ancora assunto un carattere statuale, e che offre a livello europeo garanzie democratiche di natura sussidiaria e comunque del tutto insufficienti, possa arrogarsi la «competenza della competenza», cioè il potere di decidere essa stessa dell'estensione dei propri poteri. Il Trattato potrà essere modificato fino a far assumere all'Unione le caratteristiche di uno Stato, ma ciò potrà essere fatto esclusivamente con il consenso degli Stati membri e dei loro parlamenti.

Il messaggio di fondo contenuto nella sentenza sembra essere quello che la Federazione europea non si potrà comunque fare con un *escamotage*. L'atto di fondazione di uno Stato presuppone una chiara ed esplicita manifestazione di volontà. Per la Corte di Karlsruhe, che rimane nel quadro giuridico del Trattato, questa si identifica esclusivamente con l'espressione del concorde consenso degli Stati membri. Per noi, essa presuppone anche l'irruzione nel processo di un nuovo attore: il *popolo federale europeo*, che certo oggi non ha ancora una realtà come *Staatsvolk*, cioè come insieme dei cittadini di un nuovo Stato, ma che esiste embrionalmente come fatto ideale e come entità politica in formazione.

Resta il fatto che il momento della scelta consapevole e democratica non può essere evitato. Questo argomento deve essere tenuto accuratamente presente nel dibattito sulla strategia della lotta per l'Europa, e in particolare nella discussione della tesi che tende a identificare il punto nodale del processo in una decisione di tipo puramente procedurale, cioè nella riforma dell'art. 236 del Trattato CEE (che nel suo testo attuale prevede che qualunque riforma del Trattato debba essere stabilita di comune accordo da una conferenza dei rappresentanti dei governi e ratificata da tutti gli Stati membri). Questa tesi ritiene in sostanza possibile, introducendo nel meccanismo previsto dall'art. 236 il principio della decisione a maggioranza, attribuire la competenza della competenza ad un organo che, proprio in quanto potrebbe prendere decisioni contro la volontà di una parte degli Stati membri della Comunità, non si identificherebbe con questi; e ciò senza contemporaneamente trasformare la Comunità in un vero e proprio Stato federale e senza determinare *a priori* quali modifiche potranno essere decise attraverso la nuova procedura.

Una proposta di questo genere può essere formulata in molti modi diversi, nel tentativo di accrescerne l'accettabilità. Si può immaginare in particolare che il voto a maggioranza in seno al Consiglio in sede di

modifica dei Trattati sia accompagnato dalla facoltà degli Stati dissenzienti di sciogliersi dagli obblighi che la modifica comporta (*opting out*). Resta il fatto che, qualunque forma assuma, l'idea che si possa fare l'Europa introducendo il principio del voto a maggioranza nell'art. 236 è sterile, perché la proposta nella quale si articola è destinata a rimanere, a seconda dei casi, sostanzialmente inutile o affatto irrealizzabile. Infatti non vi sono che due alternative. La prima è che le modifiche del Trattato che sarà possibile decidere a maggioranza non coinvolgano le istituzioni, e in particolare non comportino la rinuncia alla sovranità. In questo modo si cadrebbe nella contraddizione di rendere *a priori* la procedura che si propone incapace di realizzare lo scopo per il quale era stata pensata. In ogni caso, la portata dell'innovazione sarebbe di scarso rilievo. Infatti i Trattati di Roma sono già andati incessantemente evolvendo fin dall'inizio della loro storia attraverso la prassi, l'applicazione estensiva dell'art. 235 del Trattato CEE (che sottrae alla ratifica dei Parlamenti nazionali l'attribuzione agli organi comunitari di poteri necessari al raggiungimento di uno degli scopi della Comunità, ma non previsti dal Trattato) e l'attività interpretativa della Corte di Giustizia. Ciò continuerà ad accadere, che si modifichi o meno il testo dell'art. 236. L'*opting out*, da parte sua, può già ora venire concesso caso per caso, come è accaduto a favore della Gran Bretagna e della Danimarca per talune clausole del Trattato di Maastricht, senza intaccare il meccanismo dell'art. 236. Che questo accada con una decisione a maggioranza o all'unanimità non cambia la sostanza della questione.

La seconda alternativa è che la modifica dell'art. 236 preveda, come non può non essere se si vuole che la proposta abbia un senso, che il trasferimento del controllo del Trattato, cioè della competenza della competenza, dagli Stati ad un organo largamente indipendente da essi non abbia per oggetto soltanto aspetti secondari, ma si estenda alle modifiche di carattere istituzionale, e in particolare a quelle implicanti la rinuncia alla sovranità. Ma se questo è l'intento della proposta, la Corte di Karlsruhe ci ricorda che essa tocca quella che, fino a che si rimane nell'ambito dell'ordinamento attuale, fondato sui Trattati, è una prerogativa inalienabile degli Stati membri: una prerogativa che essi devono esercitare attraverso gli organi a ciò deputati dalle rispettive costituzioni e che non possono delegare ad istituzioni ad essi estranee, le quali verrebbero con ciò stesso autorizzate ad espropriarli della loro sovranità *en cachette* e al di fuori di ogni controllo democratico.

La verità è che la fondazione delle Federazione europea si pone al di fuori della logica della riforma dei Trattati. Essa presuppone la creazione

di un ordinamento costituzionale nuovo e una rottura con l'ordinamento confederale preesistente. Tutto ciò non potrà essere che l'esito di un confronto politico drammatico, che si manifesterà in una situazione di crisi, costringerà le forze sul campo a schierarsi e coinvolgerà profondamente i cittadini. Nessun artificio giuridico potrà mai consentire agli Europei di evitare il momento della verità. In ogni caso la Corte di Karlsruhe dichiara espressamente che qualunque artificio di questo genere sarebbe incompatibile con la Costituzione tedesca, e che la Germania non potrebbe accettarlo. Tutto ciò non toglie evidentemente che l'adozione di una costituzione federale per l'Unione europea presenterebbe comunque un aspetto procedurale. Ma questo aspetto riguarderebbe esclusivamente i modi e le forme in cui il popolo europeo in formazione assumerà il ruolo di motore del processo e di fondamento della legittimità del suo esito costituzionale. Come non toglie che da questo processo alcuni Stati potranno essere esclusi, o autoescludersi. Ma si tratterebbe di una esclusione, o di una autoesclusione, che sarebbe improprio mettere sullo stesso piano di un *opting out*, perché risulterebbe da una drammatica rottura della continuità giuridica (eventualmente mascherata da clausole di natura cosmetica intese a simulare *ex post facto* un consenso delle parti contraenti). Chi resterà fuori non si avvarrà di un regime speciale in un settore particolare, all'interno di un ordinamento che resterebbe lo stesso per tutti, ma sarà escluso da un ordinamento costituzionale del tutto nuovo, fondato sull'esercizio della volontà popolare.

La sentenza della Corte di Karlsruhe ci ricorda che in ogni processo di formazione di uno Stato e, nel caso particolare, in quello del passaggio da una confederazione a una federazione, vi è il momento cruciale della *decisione costituente*. Essa ci ricorda cioè che l'*Europa non cade dal cielo*.

Francesco Rossolillo

L'EUROPA IN UNA ECONOMIA MONDIALE IN MUTAMENTO

1. Vi è in genere un ritardo significativo sia nel modo di pensare che nel modo di presentare i fatti e le situazioni, per cui i grandi cambiamenti avvenuti negli anni più recenti sono poco evidenziati: nel campo dell'economia, ad esempio, il processo di sviluppo ha toccato una serie sempre più estesa di paesi, sicché attualmente ci troviamo con un sistema economico mondiale molto diverso da quello tradizionalmente descritto.

Dieci o più anni fa si poteva infatti suddividere il globo in paesi industrializzati (ivi incluso, entro certi limiti, il mondo comunista) e paesi del Terzo mondo (o in via di sviluppo). Oggi questo modo di rappresentare la situazione non è più attuale. Un fenomeno di accelerazione dello sviluppo è evidente in almeno due zone del mondo; una zona tradizionale, l'America latina, che già negli anni '50 aveva sperimentato una fase di sviluppo, seguita da una profonda fase di decadenza, e che torna oggi prepotentemente alla ribalta, ed una zona nuova ed immensa, dove in pratica vivono i due terzi della popolazione mondiale, ossia l'Asia. In Asia al grande sviluppo del Giappone è succeduto inizialmente quello delle cosiddette «tigri asiatiche», che, in qualche misura, sono paesi con particolari caratteristiche, come Formosa, Singapore e Hong Kong. Successivamente lo sviluppo si è esteso a paesi più importanti come la Corea, la Malesia, la Tailandia. Recentemente la Cina, l'India e l'Indonesia hanno fatto registrare uno sviluppo di notevoli dimensioni.

Il problema che ora si pone è se questo sviluppo potrà consolidarsi. Mentre non più di dieci anni fa il quesito fondamentale era come poteva intervenire il Nord del mondo per avviare un processo di sviluppo nelle altre aree, ora dobbiamo chiederci come i paesi di antica industrializzazione, e in particolare l'Europa, possano far fronte alla grave responsabilità di favorire, invece di bloccare, il processo sopra delineato. Questo implica, in primo luogo, un nuovo modo di considerare il rapporto Nord-Sud.

Ciò non vale per tutto il globo: il Medio Oriente non è ancora decollato, anche se i segni di pacificazione tra Palestinesi ed Israeliani hanno un significato indubbiamente positivo, e l'Africa è ancora estranea a questo processo. E' estremamente importante, tuttavia, che masse enormi, miliardi di persone, siano entrate in una fase di sviluppo che però non è indipendente dalle scelte che faranno i paesi occidentali, che potrebbero, se sbagliate, bloccare completamente le prospettive positive

di cui si è detto. Nella storia recente ciò è già avvenuto negli anni '60, per alcuni paesi del Terzo mondo, a causa della miopia dei paesi avanzati di allora.

Il processo di sviluppo economico è fondamentale per la diffusione nel mondo delle istituzioni democratiche ed è chiarissima tale correlazione per i paesi che abbiamo prima citato. Ciò vale sia per l'America latina che per l'Asia, tanto che la relazione tra democrazia e sviluppo appare avere caratteristiche nettamente biunivoche. Inoltre lo sviluppo economico di aree sempre più vaste è fondamentale per la creazione di vere istituzioni internazionali.

Ci si limita inoltre ad accennare, per memoria, al fatto che il tipo di sviluppo economico dovrà tenere conto in maniera prioritaria dei vincoli di carattere ecologico (scarsità di materie prime e risorse naturali, uso corretto del territorio) e non potrà in alcun modo seguire le scelte fatte dai paesi di antica industrializzazione, che avrebbero conseguenze disastrose.

Ma, oltre a questo importante vincolo, il problema della scarsità di capitali a livello mondiale — ossia la dotazione di beni di cui disponiamo — assume una rilevanza prioritaria. Poiché, ovviamente, i capitali utilizzati in una certa area non possono esserlo in un'altra, l'impetuoso sviluppo che sta avvenendo in una parte dell'ex Terzo mondo richiede forti iniezioni di capitale. Ma ciò può avvenire soltanto se si istituiscono sistemi in grado di indirizzare a sostegno dello sviluppo i capitali pubblici, gestiti da istituzioni di carattere statuale o sovranazionale, ed i capitali privati, gestiti direttamente dal mercato; questo implica la necessità di istituzioni mondiali in grado di guidare il processo secondo scale di priorità.

2. Vediamo ora che cosa sta avvenendo nei paesi di antica industrializzazione. Qui il modo di produrre sta cambiando radicalmente, passando dai metodi attuati nel secolo scorso con la rivoluzione industriale, e successivamente evolutisi, a metodi completamente nuovi, quelli della cosiddetta «rivoluzione scientifica e tecnologica». Conseguentemente il modello che ha guidato in particolare gli ultimi 50 anni, basato sull'espansione dei consumi, non può più funzionare per l'impossibilità materiale di espandere all'infinito i consumi stessi.

Due fattori evidenziano come i paesi industrializzati incontrino gravi difficoltà nell'attuare il radicale cambiamento reso necessario dal nuovo modo di produrre.

Il primo è la riluttanza a sviluppare il commercio fra paesi di antica

industrializzazione e paesi emergenti. Il secondo è la difficoltà a creare prospettive di occupazione anche per giovani forniti di una base culturale abbastanza elevata.

L'economia ha assolutamente bisogno che si crei un mercato mondiale, se non si vuole che le prospettive di sviluppo per i paesi dell'ex Terzo mondo vengano meno. Se essi, infatti, non avranno la possibilità di vendere i loro prodotti sui grandi mercati (Europa, Usa, Giappone) non potranno accumulare capacità produttive, e sarà la crisi. Si ricordi, ad esempio, il caso della Birmania, che negli anni '60 aveva dato un forte impulso alla propria industria tessile, ed oggi è uno dei paesi più poveri del mondo, la cui crisi è stata causata principalmente dall'accordo fra i paesi europei per la limitazione delle importazioni di prodotti tessili dal Terzo mondo (sul piano politico ne è seguita l'affermazione di un regime a carattere autoritario). In particolare, l'apertura del mercato europeo è essenziale, perché l'Europa è il più grande mercato mondiale, ed il processo di sviluppo non può prescinderne.

E' opportuno ricordare che negli anni '60, subito dopo la decolonizzazione, lo slogan dominante era «*Trade, not aid*». Gli aiuti sono importanti ed utili se servono a sviluppare le attività produttive, altrimenti esauriscono in breve tempo i loro effetti.

Per costruire il nuovo ordine economico mondiale occorrono delle istituzioni capaci di governare il mercato: come ci ha insegnato Lionel Robbins, il mercato non è anarchia ma organizzazione, e la necessità di adeguate istituzioni che lo regolamentino e lo indirizzino è imprescindibile. Non è un caso che nell'immediato dopoguerra, per consentire l'integrazione degli Stati Uniti e dei paesi europei nel commercio mondiale, furono costituiti il Fondo monetario internazionale, ideato per garantire l'ordinata organizzazione monetaria, il GATT, che doveva assicurare e definire le regole del commercio e l'OECE, per coordinare le politiche macroeconomiche. Queste istituzioni devono oggi essere ripensate in modo che tutti i paesi del mondo possano partecipare allo sviluppo.

E' però indispensabile che l'Europa realizzi al suo interno l'Unione economica e monetaria. Qualche esempio potrà chiarire meglio questo aspetto. Durante le discussioni sul GATT l'atteggiamento della Comunità europea, che tendeva a concludere gli accordi, era completamente diverso rispetto a quello dei singoli paesi, che tendevano a rallentare o bloccare gli accordi. Questo perché ogni paese, singolarmente preso, tende a rinchiudersi e a difendere il suo mercato. Il ruolo dell'Europa e della sua Unione economica e monetaria è inoltre fondamentale per

correggere una gravissima distorsione che è stata sempre denunciata da Triffin, il quale ricordava continuamente come noi non vivessimo in un «sistema monetario internazionale», ma in uno «scandalo monetario internazionale». Infatti il capitale mondiale viene investito in gran parte negli Stati Uniti e in parte in Europa, pur provenendo dal Terzo mondo. Chiaramente la logica presupporrebbe l'inversione dei flussi, perché è nel Terzo mondo che debbono svilupparsi le attività produttive. Invece continua a ripetersi lo scandalo di un 20% della popolazione mondiale che consuma l'80% delle risorse disponibili, mentre al restante 80% rimangono solo le briciole.

Occorre quindi un cambiamento delle istituzioni se si vuole evitare la crisi delle economie in fase di sviluppo, che in un secondo tempo travolgerebbe anche i paesi industrializzati. Ed il primo cambiamento deve essere la realizzazione in Europa dell'Unione economica e monetaria, perché non è pensabile che l'attuale *trend* che porta il capitale verso gli Stati Uniti possa mutare senza l'Unione europea. Infatti solo la prospettiva di dover creare la moneta europea ha costretto prima la Francia e poi l'Italia a tagliare il deficit e gli sprechi in modo da diventare paesi che, invece di drenare risorse dal mondo, siano capaci di investire, anche in vista di un futuro che prevede una struttura demografica a rapido invecchiamento. Attualmente gli Stati Uniti, che hanno un deficit enorme, possono continuare ad attrarre il capitale perché il dollaro è la moneta richiesta da tutto il mondo (ciò si è accentuato dopo la crisi dello SME) ed è evidente che non hanno alcuno stimolo a tagliare il deficit in modo radicale (come avveniva sino a pochi anni fa in Francia e in Italia). Per iniziare a cambiare questo meccanismo perverso occorre dunque intervenire su di un punto decisivo: la creazione di una moneta europea.

Un altro punto da tenere in considerazione è che l'esperienza europea può essere un modello per altre aree del mondo, essendo evidente che non si può creare un mercato mondiale, con istituzioni mondiali solide, se queste non si basano su istituzioni continentali.

Il Trattato NAFTA tra Stati Uniti, Canada e Messico, che ha l'importante significato di permettere l'inserimento del Messico, a pieno titolo, nel processo di sviluppo economico (e ciò che vale per il Messico potrebbe valere per altri paesi dell'America latina) ha incontrato difficoltà nel processo di ratifica da parte del Congresso; ma è chiaro che, se l'Europa fosse decisamente progredita sulla via dell'Unione economica e monetaria, questa sfida del grande spazio economico avrebbe costretto gli Stati Uniti ad accettare senza tentennamenti la medesima prospettiva.

Altro esempio significativo è nel fatto che lo sviluppo avvenuto nei

paesi asiatici, di cui si parlava all'inizio, non ha risentito negli ultimi due-tre anni della crisi e della recessione che si è manifestata nell'economia americana ed ora anche nell'economia europea, soprattutto perché i paesi del Sud-Est asiatico sono stati in grado di sviluppare il commercio fra di loro (si pensi che il commercio tra Indonesia, Malesia, Singapore, ecc. ha, all'interno dell'area, un'importanza superiore a quella del commercio di questi paesi con Giappone, Stati Uniti ed Europa) procedendo sulla via dell'organizzazione di un'area regionale, che può offrire un notevole contributo di stabilità e sviluppo al mercato mondiale.

Ma se l'esperienza europea dovesse fallire, riemergerebbe a livello mondiale una forte tendenza al protezionismo, perché si dimostrerebbe che la via di unioni economico-monetarie a livello continentale non è praticabile. Su questo punto la responsabilità dell'Europa è superiore sia a quella degli Stati Uniti che a quella del Giappone, perché l'accettazione del nuovo modello di sviluppo implica l'abbattimento delle frontiere, la disponibilità ad importare i prodotti industriali ed agricoli dagli altri paesi dell'ex Terzo mondo e, conseguentemente, l'eliminazione di interi settori produttivi in tutta l'Europa, quali gran parte dell'industria tessile, dell'industria meccanica, ecc., ed il loro trasferimento nei paesi di nuovo sviluppo. Se tutto ciò non dovesse avvenire il rischio della crisi economica mondiale sarebbe assai concreto.

3. Come può l'Europa fare questo salto? La risposta è il passaggio dalla rivoluzione industriale alla rivoluzione scientifica e tecnologica. Certo occorre ricordare quali furono i problemi che l'Inghilterra dovette affrontare al tempo della prima rivoluzione industriale, in particolare l'abbandono del settore agricolo, facilitato dal fatto che proprio in quegli anni si stava costituendo l'impero inglese (si ricordi che una delle ragioni per cui nacquero gli Stati Uniti d'America fu che l'Inghilterra imponeva alle colonie di comprare solo prodotti industriali di provenienza inglese). Nondimeno, a conferma che la prospettiva dell'Europa è nella rivoluzione scientifica e tecnologica potremmo fare un richiamo alla fantasia: se guardassimo il mondo dalla luna vedremmo nell'Europa una piccolissima entità (300 milioni di persone in un mondo di 7 miliardi), un'entità che può essere paragonata, rispetto al mondo, ad una città del Rinascimento. Nessuno avrebbe mai pensato di installare a Firenze, anziché le botteghe artigiane, i campi per produrre le derrate agricole.

Se guardiamo l'Europa di oggi non possiamo pensare di intensificare qui l'installazione delle fabbriche, per ragioni ecologiche, organizzative, ecc. Qui dobbiamo installare le botteghe artigiane nel senso moderno, cioè le attività tipiche della rivoluzione scientifica e tecnologica, contribuendo a sviluppare le capacità tecnologiche dell'intera umanità.

L'alternativa è quindi fra il tentare di difendere le prospettive di lavoro e di benessere che abbiamo, chiudendoci e cercando di frenare lo sviluppo economico, difendendo le attività esistenti attraverso sussidi, oppure fare il salto in avanti, mettendoci alla guida del processo e dandogli forza. Dal punto di vista del mercato del lavoro non avremo più «colletti blu» e neppure «colletti bianchi»: l'immagine predominante dovrebbe essere quella dei «camici bianchi», cioè dei tecnici.

Se vogliamo dare ai giovani europei la prospettiva di avere ancora possibilità di lavoro e benessere, occorre introdurre metodi di lavoro flessibili (l'antitesi del fordismo) che consentano partecipazione ed innovazione (questa è in parte la spiegazione dell'alta produttività del Giappone); inoltre occorrerà rinunciare alle grandi unità produttive con migliaia di dipendenti, e sviluppare la capacità imprenditoriale, ossia la capacità dei singoli di assumere un ruolo attivo e propositivo, aumentando il capitale umano impiegato in piccole unità produttive.

Un altro cambiamento, che può apparire provocatorio, è quello della riduzione dei salari reali. Questa non comporta necessariamente una riduzione della capacità di reddito e del tenore di vita. Non a caso abbiamo fatto riferimento alla rivoluzione industriale inglese: il movimento del «luddismo» tentava di ostacolare la rivoluzione industriale perché questa danneggiava le posizioni esistenti (anche se di livello molto misero); per contro la scuola di Manchester ottenne la riduzione del prezzo del grano, consentendo di mantenere bassi i salari senza intaccare il tenore di vita.

Noi siamo oggi in una situazione simile: il problema è il livello dei prezzi, la cui discesa permetterebbe di compensare la diminuzione del reddito.

L'Europa potrebbe importare prodotti alimentari, tessili, industriali a prezzi più bassi di quelli che manteniamo attualmente a causa del protezionismo. Quindi occorrerebbe avere il coraggio di aprirsi alla concorrenza internazionale, abbandonare certi settori produttivi e concentrarsi sui settori nuovi. Non è vero che l'inflazione produce sviluppo e che lo sviluppo economico tradizionale produce occupazione o che i prezzi devono sempre salire. In un mercato mondiale certi prezzi devono scendere perché i prezzi al di fuori del mondo industrializzato sono bassi. Inoltre i paesi del Terzo mondo avrebbero comunque un vantaggio se l'Europa importasse a prezzi più bassi, perché attualmente, non potendo vendere in un mercato protetto come quello europeo, vendono altrove a prezzi ancor più bassi. Così, se l'Europa aprisse i suoi mercati, i prezzi

mondiali aumenterebbero leggermente, ma resterebbero sotto il livello a cui sono oggi costretti a pagare i consumatori europei.

Purtroppo il dibattito attuale non propone prospettive di sviluppo. Non è vero, ad esempio, che facendo un po' di lavori pubblici potremmo risolvere i problemi occupazionali italiani. La decisione di fare i treni ad alta velocità deve essere presa a seconda della utilità di questi treni, ma non per risolvere il problema dell'occupazione. Se non fossimo in grado di esportare nel mondo il prodotto «alta velocità», daremmo occupazione a manovali scontenti (e questo non è quello che chiedono i giovani europei) e probabilmente il lavoro finirebbe per essere svolto da immigrati dal Terzo mondo.

Il problema vero, dunque, è che l'Europa assuma le sue responsabilità mondiali dando contemporaneamente un contributo positivo al mondo ed una risposta positiva ai suoi cittadini.

Essa ha bisogno, per fare questo, di tre cose. In primo luogo la moneta unica, per evitare che il sistema continui a drenare risorse verso le direzioni sbagliate; in secondo luogo un piano di sviluppo economico che indirizzi le risorse verso le nuove tecnologie, che spinga a creare centri di ricerca, che attiri studenti dai paesi in via di sviluppo, ecc. Per poter realizzare i primi due punti è però necessario un terzo elemento: un governo europeo.

La crisi dello SME ha messo a nudo i due punti deboli del Trattato di Maastricht, che i federalisti hanno sempre denunciato: il primo è che non prevede un vero governo europeo — responsabile di fronte ai cittadini europei attraverso il Parlamento europeo — capace di guidare questo processo (anche se è prevista una revisione da effettuare entro il 1996). Il secondo punto debole è la fase di transizione eccessivamente lunga per il passaggio alla moneta europea. Accelerare la formazione del governo europeo ed il passaggio alla moneta europea è dunque l'obiettivo dell'attuale battaglia federalista, obiettivo sul quale saranno spinti a confrontarsi gruppi politici, forze sociali, ecc. nel corso della campagna elettorale per le prossime elezioni europee.

Alfonso Jozzo e Corrado Magherini

Interventi *

Strategie del dopo Maastricht

WOLFGANG WESSELS

Il dibattito sulle strategie del dopo Maastricht per una Costituzione europea: obsoleto, ostinato, ovvio?

Discutere le strategie per una Costituzione europea può sembrare a molti un tipico esercizio da accademici nella «torre d'avorio» o da politici ed amministratori troppo ambiziosi, che hanno perso il contatto con la realtà quotidiana dell'Europa. Avanzare idee di vasta portata in un momento di forte depressione economica, con disoccupazione crescente, reazioni protezionistiche e xenofobe, esplosioni razziali e nazionalistiche non è un'«utopia» o un'«illusione» obsoleta? Ha senso ragionare su sviluppi che, qualunque ne sia la forma, forzeranno l'attuale volontà politica dei cittadini europei, così come essa appare nei referendum e nei sondaggi d'opinione? Il maggiore ostacolo a previsioni «ingenuamente ottimistiche» sembra essere la carenza di legittimazione. Il dibattito sulla Costituzione viene visto come un mezzo per distogliere l'attenzione dai problemi fondamentali e concreti da affrontare subito. Un'insistenza eccessiva sul tema correrebbe il rischio di essere addirittura controproducente.

La nostra discussione potrebbe partire dalla medesima analisi del panorama politico ma giungere a conclusioni e strategie opposte. E' urgente e necessario un ampio e profondo dibattito sulle strategie europee in vista delle mosse future. La questione centrale del modo in cui gli Europei intendono costruire un ordine all'interno del quale affrontare i problemi politici comuni di domani (come ad esempio l'elaborazione di un concetto generale di «Costituzione») non è superata, anzi acquista maggiore rilevanza. La crisi politica ed economica rende ovvio il fatto

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

che le opzioni e le strategie fondamentali devono essere analizzate alla luce delle tendenze di sviluppo dell'Europa, anche se i risultati di questo dibattito non diventeranno oggetto di decisioni immediate. Se il calendario ufficiale rimarrà valido, la Conferenza intergovernativa del 1996 rappresenterà il punto focale di una nuova serie di decisioni.

Il dibattito dovrà prendere in considerazione i seguenti problemi:

a) Punto di partenza è la comprensione e l'interpretazione del Trattato di Maastricht sull'Unione europea come un elemento dello sviluppo (storico) dell'Europa. In particolare dobbiamo chiederci se le trasformazioni rivoluzionarie successive al 1989 hanno influenzato questa visione o questa lettura del Trattato; se è necessario cambiare radicalmente il «paradigma» attraverso il quale guardare al mondo europeo (in particolare, si richiede spesso una visione pan-europea); e di conseguenza se dobbiamo rivedere le nostre ipotesi circa le condizioni di base nelle quali deve operare il Trattato.

b) Guardando più in profondità all'interno del nostro dibattito dobbiamo dare una spiegazione del deficit di legittimità del Trattato (e di tutto il processo di integrazione): si tratta di un normale calo del «consenso passivo», già osservato in precedenti periodi della storia dell'Europa occidentale quali ad esempio l'«eurosclerosi» dei primi anni Ottanta, o piuttosto di un rifiuto strutturale di accettare un processo di integrazione che richiede un sostegno sempre più attivo? E come può allora l'abbozzo di una Costituzione influenzare il grado di legittimazione dell'Unione europea?

c) Per quanto riguarda la forma, il contenuto e l'utilità di una Costituzione, quali sono i fattori necessari e sufficienti per parlare di Costituzione? Quale tipo di immagine, di concetto di «Stato nazionale» viene utilizzato nel concepire la Costituzione?

d) Nella divisione (verticale) delle competenze tra vari livelli di governo, quanti dobbiamo prenderne in considerazione? Come viene valutata l'«efficacia» degli strumenti pubblici utilizzati ai vari livelli? Più in concreto, come viene interpretato il principio di «sussidiarietà», o meglio, in quale direzione dovrebbe operare? La sussidiarietà deve, comunque, essere legata alla solidarietà, e ciò fa emergere il problema dell'«area politica ottimale», nel senso di «dimensione ottimale della democrazia». La sussidiarietà, quindi, non riguarda tanto il problema tecnico di organizzare la suddivisione delle competenze nel modo migliore dal punto di vista amministrativo, ma è lo strumento di una battaglia politica fondamentale.

e) Riguardo alla divisione (orizzontale) dei poteri, come vengono valutate l'efficienza e la legittimità del sistema di governo dell'Unione europea? In particolare, in quale modo devono essere suddivisi tra il Consiglio d'Europa, il Parlamento europeo, la Corte, la Commissione ed il Comitato delle Regioni i diritti (costituzionali) per la preparazione, la formazione e l'esecuzione delle decisioni vincolanti?

f) Quali strumenti legali sono previsti e quali risorse finanziarie sono destinate ad essere attribuite all'Unione europea e impiegate a livello europeo? Si prevedono anche altri strumenti quali una moneta comune o un esercito comune?

g) Qual è l'ambito geografico di una Costituzione europea? In particolare, la composizione attuale dell'Unione è l' «area politica ottimale», o sono necessari altri criteri per l'appartenenza?

h) Per quanto concerne la strategia da seguire dopo e oltre Maastricht, come devono essere preparate, adottate ed attuate le iniziative per la Costituzione in vista della Conferenza intergovernativa del 1996 e di ulteriori adesioni? Come può questo progetto essere reso più interessante nel dibattito pubblico e politico? L'esperienza mostra che è difficile mobilitare il cittadino medio per questo tipo di dibattito teorico su un insieme di norme generali ed astratte. Sembrerebbero più appropriate categorie concrete basate sui costi-benefici (chi ci perde e chi ci guadagna).

L'elenco di questioni aperte è lungo: esistono modelli, bozze o progetti precedenti che potrebbero essere utilizzati per fornire una risposta completa e coerente a queste domande? Ci sono ad esempio la bozza di Trattato sulla Comunità politica europea (1953) e il progetto Spinelli approvato dal Parlamento europeo nel 1984. Ma questi modelli sono ancora attuali oppure, mutata la situazione, sono fuorvianti in quanto concepiti in situazioni storiche diverse dalle attuali?

In conclusione, per quanto riguarda gli aspetti rilevanti del dibattito, le questioni di fondo relative a un sistema politico nel suo senso più ampio e profondo vengono ora sollevate nuovamente, nel mutato contesto della «nuova» Europa degli anni Novanta. Termini come «nazione», «Stato», «democrazia», «comunità di destino», «solidarietà» sono all'ordine del giorno, anche se a volte non esplicitamente, nei futuri sviluppi dell'Unione europea.

Cinque scuole di pensiero

Il dibattito del dopo Maastricht sul futuro dell'Unione europea è caratterizzato da diverse scuole di pensiero piuttosto eterogenee, che

indicano innanzitutto una evidente esigenza di ulteriori discussioni ed iniziative. Le scuole di pensiero — come vengono intese nelle pagine che seguono — sono costruzioni intellettuali che combinano (e parzialmente estrapolano) linee di discussione che apparentemente sembrano riflettere le tendenze principali nell'attuale stato del dibattito politico ed accademico, l'*acquis académique*. Queste scuole sono in parte complementari ed in parte alternative.

1. *L'«attuazione progressiva» di Maastricht.*

La scuola di pensiero che considera Maastricht come la migliore opportunità che abbiamo parte dalla presunzione che con la ratifica del Trattato di Maastricht sull'Unione europea si apriranno nuove possibilità di azioni congiunte per la soluzione dei problemi comuni. I suoi seguaci chiedono un uso rapido e integrale di tutte le clausole inserite nel Trattato, e sostengono che esso è forse imperfetto, ma rappresenta comunque un progresso rispetto al sistema preesistente.

Sebbene fortemente criticato (come lo fu la Costituzione dei Padri Fondatori alla nascita degli USA) il Trattato appare, secondo questa impostazione, del tutto legittimato, quanto meno in termini formali. I *leaders* politici ed i parlamenti degli Stati membri non hanno ratificato Maastricht a causa di pressioni esterne o di altro tipo che nel frattempo sarebbero venute meno. Il Trattato riflette perciò la implicita convinzione di molti rappresentanti politici europei che le clausole, gli strumenti e le risorse in esso previsti porteranno l'Unione europea ad affrontare le sfide future da una posizione più favorevole.

Con una seria applicazione del Trattato l'Unione europea riacquisterà credibilità esterna e legittimazione interna. Fra due anni, i cittadini europei potrebbero essere più preparati di adesso a comprendere che cosa si potrà fare grazie alle clausole di Maastricht. Questa scuola di pensiero sostiene che la maggior parte delle critiche emerse nel corso degli anni 1992-1993 non riguarda il Trattato in sé, ma altri sviluppi estranei ai suoi obiettivi immediati, o in senso ancor più generale, un «malessere politico» che ha contribuito al fatto che il processo di Maastricht sia diventato il simbolo (e non la causa) di una diffusa insoddisfazione nei confronti della classe politica e del sistema.

L'utilizzo intensivo del Trattato come una sorta di pre-costituzione porterà, nell'opinione della scuola, ad una crescente accettazione di questo *fait accomplis*. A lungo termine, la messa in atto del nuovo sistema sarà di grande importanza per la sua reputazione. Il nuovo *status quo* fissato a Maastricht potrebbe diventare una Costituzione largamente accettata.

Indipendentemente dalle modificazioni del panorama politico ed internazionale dopo il 1989, con Maastricht gli Stati europei disporranno di migliori precondizioni per gestire i problemi dell'Europa, compreso quello di nuove adesioni. Per questa scuola Maastricht non è necessariamente il prodotto di un gruppo particolare e nel frattempo obsoleto, ma apre «finestre di opportunità» per affrontare anche nuovi tipi di problemi nell'ambito dell'Europa comunitaria e fuori di essa.

Nel corso dell'attuazione di Maastricht verranno alla luce le «ambiguità costruttive» del testo globale, così come di singole clausole. L'attuazione progressiva non è un compito meccanico, anzi apre uno spettro di tendenze differenti: ad esempio può dar luogo a una interpretazione più marcatamente federalista, attribuendo al Parlamento europeo tutti i poteri previsti dal Trattato o rafforzando il Consiglio d'Europa (sulla base delle clausole che vanno in quella direzione). Altre clausole da utilizzare riguardano il ruolo del Comitato delle regioni ed il principio di sussidiarietà. L'Unione europea può mostrare una certa flessibilità già facendo o non facendo uso delle clausole più importanti di Maastricht, e preparare il terreno per gli altri sviluppi che sono auspicati dalla scuola di pensiero presa in considerazione qui di seguito. Le strategie del dopo Maastricht sono quindi basate innanzitutto sull'approccio nei confronti del Trattato.

L'allargamento all'EFTA non è un grosso problema, a patto che il Trattato venga pienamente accettato ed applicato da chi vi aderisce (cosa che viene vista come la reazione più probabile da parte dei governi interessati).

2. *La «estrapolazione della costruzione graduale» di Maastricht.*

La scuola che considera Maastricht come un passo tipico ed utile pone l'accento, più che sui numerosi limiti, sui difetti e sulle incoerenze del Trattato, sulla sua posizione rispetto alle tendenze di sviluppo sociale e politico dell'Europa occidentale. Per il futuro, si estrapolano le caratteristiche principali del sistema di Roma/Maastricht, sia perché esso riflette tendenze di base, sia perché viene visto come la più realizzabile tra le strategie alternative.

Secondo questa impostazione, i «cambiamenti» storici intervenuti dopo il 1989 non hanno realmente influito sulle ragioni fondamentali a favore di una maggiore integrazione: l'innata propensione degli Stati

assistenziali europei interdipendenti a creare istituzioni e procedure efficienti allo scopo di applicare strumenti efficaci per dare forma alla realtà europea e globale e quindi stabilizzare le democrazie europee. Maastricht è quindi un momento importante all'interno di una strategia di costruzione graduale che porterà ad un nuovo stadio nell'evoluzione degli Stati europei come tali. Il Trattato è quindi un passo all'interno di un processo aperto ed evolutivo, privo di un obiettivo chiaro o riconoscibile.

Il contenuto del Trattato è un tipico «pacchetto» che riflette le molte e diverse priorità degli Stati membri e delle forze politiche interessate all'epoca della Conferenza intergovernativa del 1991. L' elaborazione di nuovi interessi creerà la dinamica per l'aggiornamento del pacchetto nel prossimo futuro.

La sensazione di scarsa legittimazione di Maastricht è il prodotto di un «ambiente ostile» — in particolare della tendenza negativa dell'economia. Con la ripresa della crescita economica e sull'onda di qualche successo ritornerà il sostegno all'Unione europea — come ha dimostrato la storia degli ultimi quarant'anni. La legittimazione dell'Unione viene perciò vista come un fattore del benessere materiale dei suoi cittadini.

La prossima Conferenza intergovernativa potrebbe rivedere la suddivisione delle competenze secondo il principio di sussidiarietà, ma questa revisione non porterà molto lontano in quanto una applicazione rigida non tiene conto degli «effetti di travaso» tra settori politici interdipendenti e della tendenza connaturata a raggiungere accordi globali tra Stati membri. Lo scetticismo sull'utilità del principio di sussidiarietà riflette anche la lezione che si può trarre dagli Stati federali già esistenti, come gli Stati Uniti d'America e la Repubblica Federale di Germania. Una delle conseguenze potrebbe essere una situazione «neo-medievale» di sovrapposizione delle competenze. Gli strumenti scaturiti da diversi livelli di governo «confluiscono» o si «fondono» — si deve arrivare ad un nuovo federalismo cooperativo che potrebbe anche tener conto degli interessi delle regioni o dei *Länder*.

Secondo questa opinione, rispetto ai dibattiti un po' accademici sulla sussidiarietà in vista della nuova Conferenza intergovernativa, è più importante ridurre il numero (e le incoerenze) delle procedure che riguardano la preparazione, l'elaborazione e l'attuazione (oggi almeno 23!), nonché le discrepanze tra i «tre pilastri». In generale, la messa in atto dell'Unione europea dovrebbe essere migliorata attraverso una «integrazione razionalizzata». Rimane tuttavia inevitabile una serie piuttosto complessa di procedure che coinvolgano un numero maggiore di soggetti

a vari livelli di governo (UE, Stati e — dove esistono — regioni). Il Comitato delle regioni potrebbe ottenere nuovi, benché limitati, poteri.

Quanto alla natura della Costituzione, il Trattato di Maastricht appare offrirne tutti gli ingredienti principali; si potrebbero aggiungere alcuni elementi (come un elenco di diritti umani/politici) o omettere alcune clausole che prevedono dettagli troppo avanzati. Per ciò che concerne l'adesione di altri paesi, la relativa utilità del Trattato e di una «integrazione razionalizzata» sarebbe sostenuta, secondo questa scuola, anche dalla classe politica dei paesi dell'EFTA che chiedono di aderire, i quali potrebbero essere desiderosi di servirsi delle procedure e degli strumenti già disponibili. L'ingresso di nuovi membri non provocherebbe perciò alcun sovvertimento rilevante nella storia dell'integrazione.

3. *La «riforma di Maastricht verso una federalizzazione più accentuata».*

Nel periodo immediatamente successivo alla sessione del Consiglio europeo di Maastricht si è spesso fatto riferimento alla scuola che vede Maastricht come passo importante ma imperfetto verso una Costituzione federale. La Conferenza intergovernativa del 1996 è stata considerata come il prossimo passo (l'ultimo, almeno nelle speranze), il salto qualitativo verso una «vera» Costituzione federale per un sistema politico che potrebbe venire finalmente chiamato Stati Uniti d'Europa.

Da questo punto di vista, i cambiamenti del 1989 aumentano le richieste internazionali e pan-europee di istituzioni più efficienti, più efficaci e più democratiche nell'ambito dell'Unione europea. Il tempo stringe: debbono essere compiuti lunghi passi in avanti, pena un rapidissimo processo di «balcanizzazione». Al tempo stesso, i vecchi vincoli esterni che hanno impedito agli Stati europei di procedere sono caduti con la fine del bipolarismo: il Trattato è già indice di un maggiore grado di responsabilità e di libertà di manovra.

La scuola che giudica Maastricht come un passo prematuro e troppo lungo ha assunto sempre maggiore importanza durante i dibattiti sulle ratifiche ed i referendum. Essa critica i risultati più evidenti del Trattato, sottolineando l'eccessiva centralizzazione e burocratizzazione che riflette ambizioni eccessive, soprattutto per quanto riguarda le politiche monetarie e di difesa, ma anche le competenze in campo sociale e culturale.

Con riferimento al contenuto, la Costituzione dovrebbe seguire i principi delle federazioni classiche per quanto concerne la suddivisione delle competenze. Il presupposto per l'applicazione del principio di

sussidiarietà è che a livello europeo sarà necessario l'uso di strumenti pubblici più o meno centralizzati.

Per quanto concerne il sistema politico orizzontale riguardante le decisioni vincolanti, questa scuola auspica un sistema bicamerale — con il PE come prima Camera — e un governo forte. Il Comitato delle regioni non dovrà aumentare il proprio potere e si dovranno aumentare ed estendere a nuovi settori le decisioni maggioritarie (ad esempio a maggioranza superqualificata).

In relazione alla forma, la nuova Costituzione dovrebbe limitarsi ad enunciare i principi e le norme fondamentali: la maggior parte degli articoli del Trattato non troverebbe più posto in un testo breve e possibilmente stimolante.

Il Parlamento europeo è visto come una grande forza trainante che porterà a delineare la Costituzione in un dibattito aperto a livello europeo («*le grand debat*»). Una delle lezioni più importanti tratte da questa scuola dalla carenza di legittimazione dopo Maastricht riguarda le procedure da seguire nella elaborazione della Costituzione: essa non dovrebbe più essere elaborata a porte chiuse da diplomatici ma da una sorta di «costituente» che comprenda parlamentari dei diversi livelli. L'accettazione delle decisioni nel processo di ratificazione che richiede una strategia anticipatoria implica anche la partecipazione al momento della formazione delle decisioni stesse.

E' sperabile che per il 1996 gli Stati membri ancora indecisi si saranno convinti del valore del salto qualitativo verso gli Stati Uniti d'Europa. In caso contrario, si dovrebbe prevedere un embrione di Europa. Il processo verso l'attuazione di un modello strettamente federale non può venire frenato da un gruppetto di paesi esitanti. L'ingresso di altri paesi potrà avvenire solo se condivideranno questo atteggiamento: i nuovi membri dovrebbero essere accolti solo dopo un deciso passo verso l'Europa federale, perché altrimenti essi potrebbero rivelarsi «cavalli di Troia». Tutti i passi avanti che comportino una certa automaticità dovranno perciò essere compiuti prima del prossimo allargamento della Comunità.

Questa scuola pone l'accento su una interpretazione in senso federale dei nuovi elementi del Trattato (anche se il termine «federale» ha dovuto essere abbandonato all'ultimo momento), ad esempio il ruolo accresciuto del PE.

Il radicato senso di mancanza di legittimazione sarà superato solo da una Costituzione democratica elaborata dagli Europei per gli Europei, la quale darà finalmente vita ad uno Stato «classico» a livello europeo, in cui la solidarietà si estenderà a tutti i cittadini dell'Unione.

4. *La «riforma di Maastricht verso una federalizzazione meno accentuata».*

Questa scuola non auspica l'abolizione della Comunità europea/ Unione europea ma piuttosto una sua riforma/verifica radicale. I seguaci di questa tendenza sostengono che le strategie future dovrebbero dar vita ad un prodotto «più snello». Il principio di sussidiarietà dovrebbe essere rigidamente applicato per «decomunitarizzare» le competenze comunitarie, che si sono estese al di fuori di ogni controllo, nella direzione sia degli Stati membri che delle regioni, dove esse esistono. La nuova Costituzione dovrebbe delimitare con chiarezza il campo di azione dell'Unione europea, elencando in modo conciso una serie definita di competenze esclusive e vincolanti. In caso di dubbio, si dovrebbe far ricorso alla presunzione che spetti ai governi nazionali o regionali l'uso di strumenti di natura statale. L'Unione europea diverrebbe il «livello dell'estrema risorsa».

Di conseguenza, si assisterebbe ad un nuovo equilibrio dei poteri fra le istituzioni dell'Unione europea: le istituzioni indipendenti a livello europeo, quali la Commissione, il PE e la Corte, vengono interpretate come forze intrinseche che spingono verso una eccessiva centralizzazione e di conseguenza il ruolo che esse svolgono nel preparare, assumere ed attuare le decisioni dovrebbe essere ridimensionato. Secondo i rispettivi concetti di federalizzazione attenuata, vale a dire rinazionalizzazione, o di regionalizzazione, il Consiglio e/o il Comitato delle regioni vengono ad assumere maggiore importanza. Il Comitato delle regioni potrebbe assurgere a «terza Camera», se e nella misura in cui il Consiglio e il PE si trasformeranno in Camere essi stessi.

Questa prospettiva fa scorgere realtà del tutto inedite della «Nuova Europa» dopo il 1989. La «modifica dei paradigmi» riguarda anche il processo di integrazione dell'Europa occidentale, che dovrebbe condurre a sostanziali aggiustamenti del Trattato di Maastricht e della sua implicita vocazione europea. Lo Stato nazionale rimane l'unità di base e «colui che conduce il gioco», ma è disposto ad accettare alcune forme di azione comune. La CE/Unione deve essere modellata seguendo le linee di una «confederazione», con maggior spazio per le procedure relative alla cooperazione. La Conferenza del 1996 dovrà perciò allontanarsi dai binari degli ultimi 40 anni ed imboccare la direzione «giusta». L'obiettivo non è un Maastricht II ma una inversione di tendenza.

L'ampliamento ai membri dell'EFTA e le richieste di ingresso dei paesi dell'Europa centrale e orientale vengono considerati positivi per

ragioni sia di fondo che tattiche. Questi paesi ridurranno la forza politica degli estremisti della ortodossia comunitaria e li sostituiranno con «persone ragionevoli».

Nonostante tutti i rilievi critici, a questa scuola distruggere la CE/Unione europea appare eccessivo. Senza dubbio con una riforma verso una «Europa delle nazioni e delle regioni» si ridurrà quella che viene percepita come una carenza di legittimità e la mancanza di democrazia a livello europeo verrà compensata dalla rinazionalizzazione.

5. *La «revisione-distruzione» di Maastricht.*

La scuola che vede Maastricht come l'ultimo passo già obsoleto e perciò illusorio ha trovato un numero sempre maggiore di seguaci: il processo di integrazione dell'Europa occidentale viene considerato un «figlio» della seconda guerra mondiale. Una volta scongelato lo sviluppo storico, lunghi cicli di competizione tra gli Stati nazionali avranno la meglio sugli sforzi artificiosi di attuare una integrazione sovranazionale, che sopravviverebbe solo grazie alle minacce esterne. La «modifica dei paradigmi» del 1989 è interpretata come il ritorno a schemi tradizionali e perenni di comportamento tra gli Stati. Dopo alcuni anni di ibernazione (imposta dall'esterno) lo Stato nazionale europeo è vivo e vegeto.

La carenza di legittimazione riflette un quadro storico a cui non si può rimediare con una «costruzione costituzionale» o «istituzionale» a livello europeo. L'Unione europea attraversa una profonda crisi di identità che non è in grado di risolvere attraverso riforme progressive, qualunque ne sia la direzione.

La CE/Unione europea, e in particolare il Trattato di Maastricht, sono visti come una minaccia agli attributi centrali degli Stati costituzionali e alle funzioni centrali dello Stato nazionale, quali la difesa e la sovranità monetaria. Nei suoi elementi caratterizzanti, il Trattato è un dinosauro che potrebbe sopravvivere per un periodo limitato ma che è senza dubbio destinato a venire sostituito da forme più competitive di cooperazione e di coalizione tra i diversi Stati dell'Europa occidentale.

Il Trattato di Maastricht va perciò eliminato o quanto meno rivisto dalle fondamenta ed è necessario dar vita a nuove forme di organizzazione dell'Europa come strutture confederali, raggruppamenti, l'Europa *à la carte*, l'Europa a geometria variabile. Come principio generale, anche agli Stati membri dovrebbero essere concesse maggiori possibilità di «rifiutare» le attuali politiche. Tutti questi sforzi distruggeranno o quanto meno ridurranno le caratteristiche legali e istituzionali dell'attuale CE/Unione europea: le decisioni vincolanti saranno sostituite da forme di cooperazione, al ruolo forte di istituzioni indipendenti dovranno subentrare forme più blande di cooperazione tra i governi, dalla convinzione che tutti i membri devono necessariamente avere i medesimi diritti ed i medesimi obblighi si passerà al principio della difesa degli interessi di ogni singolo Stato. Il principio di sussidiarietà è interpretato sulla base di criteri geografici e settoriali: i paesi disposti e in grado di farlo, dovrebbero cooperare in campi di comune interesse, altri potrebbero unirsi in un momento successivo.

Questa scuola di pensiero si propone perciò anche di «de-costituzionalizzare» le forme attuali, con lo scopo di salvare le Costituzioni nazionali dall'erosione prodotta da tentativi sovranazionali e pertanto «contrari alla storia».

Attraverso questo processo di smantellamento dell'Unione europea sarà possibile superare anche la divisione artificiosa tra Europa orientale ed occidentale e l'allargamento dell'Unione europea come tale non rappresenta più una questione importante.

La miglior strategia da seguire potrebbe essere quella di non ottemperare agli obblighi attualmente imposti dal Trattato e di sostituire le forme esistenti con altri e più flessibili schemi di cooperazione. La Conferenza intergovernativa del 1996 dovrebbe, nel migliore dei casi, trasformarsi in un «mercato» per nuove opportunità nel quale confrontare le «offerte» e le «domande» riguardanti la soluzione dei problemi di tutti i paesi europei.

La direzione futura

1. *Un argomento per ulteriori dibattiti.*

Un argomento provocatorio per il proseguimento del dibattito potrebbe essere il confronto tra l'utilità delle diverse strategie possibili per affrontare i problemi nell'interesse dei cittadini europei (necessariamente una valutazione piuttosto soggettiva) e la loro realizzabilità in differenti scenari. Lo scenario n. 1 presuppone una modificazione positiva dell'ambiente economico e politico. La crescita economica aumenta l'interdipendenza, migliora l'atteggiamento dell'opinione pubblica e crea un clima di relazioni aperte tra i paesi europei. Dal punto di vista politico i governi dei paesi europei riacquistano stabilità, legittimazione e sostegno per i loro programmi innovativi.

Lo scenario n. 2 descrive la tendenza a pesanti crolli economici

nell'Europa orientale e occidentale, che favoriscono i nazionalismi e aumentano la diffidenza tra gli Stati. Governi deboli tentano di scaricare il peso dell'adattamento sociale ed economico sul mondo esterno, dando così origine ad un circolo vizioso di integrazione sempre più attenuata.

Scuole di pensiero sulle strategie del dopo Maastricht	*scenario 1*		*scenario 2*	
	utilità	attuabilità	utilità	attuabilità
attuazione	alta	alta	limitata	alta
estrapolazione	alta	alta	alta	media
federalizzazione più accentuata	media	bassa	alta	nulla
federalizzazione meno accentuata	media	media	media	alta
dissoluzione	nulla	bassa	nulla	probabile

Come si vede dall'elenco di alternative e dalla discussione aperta e vivace sulle strategie più utili o più realizzabili, ci troviamo ancora in una fase iniziale del dibattito: vi sono ancora troppi elementi incerti ed è perciò impossibile evidenziare le idee e/o le strategie dominanti: nonostante le numerose proposte (o forse proprio a causa di esse) manca la forza trainante in grado di avviare il treno verso una nuova stazione. Potremmo dover attendere eventi politici quali le elezioni del Parlamento in Germania e in Italia o le elezioni presidenziali in Francia, o anche i referendum nei paesi che hanno chiesto di entrare nella Comunità. Dopo questi avvenimenti politici, alcune strategie potranno apparire più promettenti di altre. Entro la metà del 1995, inoltre, ne sapremo di più su aspetti fondamentali dei diversi scenari, ad esempio la situazione economica dell'UE in generale e di alcuni paesi in particolare.

2. *Il compito di un dibattito politico e accademico.*

Sottolineare queste variabili politiche non implica, naturalmente, un atteggiamento di «attesa passiva»: questioni cruciali — come quelle evidenziate dalle varie scuole di pensiero — richiedono di essere urgentemente discusse a livello europeo allo scopo di preparare il terreno a più concrete strategie quando (e se) si apriranno le «finestre politiche delle

opportunità». I rischi di risposte semplicistiche sembrano però aumentare con rapidità impressionante. Maastricht assai spesso non è più argomento di discussione ma simbolo negativo. Attribuire a Bruxelles, alla Commissione e al Parlamento europeo la colpa di qualsiasi fallimento, senza tener conto degli attuali dati costituzionali e politici, potrebbe minare alle fondamenta la possibilità di riforme serie e durature. La tentazione di proporre soluzioni semplicistiche, quali cooperare di più o costruire una Europa *à la carte*, per i rinati Stati nazionali potrebbe apparire seducente ma, tenendo conto di tutte le esperienze e le riflessioni teoriche, gli effetti sarebbero assai negativi. I problemi dell'Europa non riguardano i rapporti tra Bruxelles da un lato e le capitali nazionali o regionali dall'altro, ma quelli tra gruppi politici all'interno degli Stati membri o tra questi ultimi. Più cooperazione significa più inefficienza burocratica e minore incisività, e perciò soprattutto erosione dello Stato nazionale e ancor minore legittimazione. Questa lezione fondamentale ha bisogno di essere dimostrata ogni volta. Per l'Unione europea, la razionalità e gli *standards* democratici richiedono istituzioni e procedure più trasparenti, più efficienti e più efficaci.

Questo processo non può essere limitato a dodici membri, ma deve essere aperto a tutti gli Stati democratici in grado di lavorare e di approfittare di questo nuovo sistema politico. In questo senso l'ingresso di nuovi Stati è importante ma non è il problema maggiore da risolvere. Adottare la strategia dell'indebolimento dell'Unione europea non metterà fine alle preoccupazioni, anzi aprirà il «vaso di Pandora», e altri problemi porranno nuovamente in evidenza alcuni tradizionali aspetti della storia europea, in particolare il potere della Germania e il ruolo dell'Europa nel sistema internazionale.

Anche la strategia dell'«attesa passiva» è molto rischiosa. La posta in gioco è troppo importante perché si scelga l'ibernazione tattica: potrebbero verificarsi cambiamenti sostanziali nell'opinione pubblica, difficili da ribaltare anche in caso di miglioramento delle situazioni economiche. Non è consigliabile arretrare neppure di un passo nella speranza di compiere un balzo più lungo in avanti.

Un terzo rischio è quello di puntare su una soluzione perfetta. In tempi difficili, le proposte di soluzioni radicali, definitive, ad esempio un salto qualitativo verso una vera e propria federazione, potrebbero apparire più razionali e più allettanti di quanto non lo siano in momenti migliori, ma senza una strategia che mobiliti il consenso in misura sufficiente l'avanguardia potrebbe perdere il contatto con la base e smarrirsi nella direzione sbagliata.

Ora più che mai, la prospettiva di una Unione federale, diversa da tutti i modelli così spesso citati, deve essere elaborata tenendo conto dei punti deboli e dei punti di forza di Maastricht e delle sfide che ci attendono. Dovremo riflettere seriamente sulla strategia di estrapolazione da Maastricht e sui progetti di federalizzazione più o meno accentuata.

Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia

SERGEI A. BELIAEV

Introduzione.

Dagli inizi degli anni Novanta il dibattito costituzionale sull'organizzazione federale della Russia è stato incentrato sulla separazione dei poteri e delle competenze, in primo luogo a livello di autorità federali — tra il Presidente, l'esecutivo e il legislativo. Tuttavia, dalla fine del 1993, il dibattito si è spostato sulla contrapposizione fra le autorità federali a Mosca, da un lato, e gli organismi repubblicani e regionali, dall'altro.

Tra il 1991 e il 1993 nel Parlamento russo — il Soviet Supremo — sono state elaborate diverse bozze di una nuova Costituzione. Un gruppo di politici, vicini al Presidente, ha messo a punto una bozza di Costituzione che è stata pubblicata il 30 aprile 1993 ed ha preso il nome di «presidenziale» o «bozza Eltsin». Essa è divenuta parte di un piano politico volto a modificare l'equilibrio dei poteri a favore del gruppo del Presidente ed a legittimarne il potere. Il progetto comprendeva il referendum dell'aprile 1993, la convocazione di una Conferenza costituzionale (*Konstitutsionnoye Sovietshchanye*) nel giugno 1993, l'allontanamento dai loro uffici del vice-presidente e di alcuni ministri nell'agosto-settembre 1993, lo scioglimento del Parlamento nel settembre 1993, e l'organizzazione della elezione anticipata di un nuovo Parlamento in concomitanza con il referendum sulla Costituzione il 12 dicembre 1993, che ha adottato una bozza definitiva di Costituzione.

Analizzeremo qui di seguito il dibattito costituzionale sul federalismo confrontando tra loro i progetti più importanti:

— la Costituzione adottata nel 1978 ed emendata nella seconda metà degli anni Ottanta e all'inizio degli anni Novanta;

— la bozza di Costituzione del 1990 con le modificazioni introdotte nel 1991-1993, elaborata dalla Commissione costituzionale del Congresso dei Rappresentanti del Popolo (qui indicata come «bozza Rumiantsev» dal nome del segretario esecutivo della Commissione) (1);

— la bozza Eltsin del 30 aprile 1993 (2);

— la bozza del 15 luglio 1993, adottata come risultato della Conferenza costituzionale (3);

— l'attuale Costituzione, predisposta nell'ottobre-novembre 1993 dalla nuova Conferenza costituzionale bicamerale e adottata con il referendum del 12 dicembre 1993 (4).

I punti più controversi del dibattito sul federalismo sono stati la posizione del Presidente come istituzione federale suprema, la competenza del parlamento e del governo, la separazione dei poteri, l'equilibrio tra le istituzioni federali e i membri federati, nonché il ruolo del Trattato federale. L'analisi comparativa degli articoli dei progetti più importanti può dare un'idea dell'evoluzione del dibattito sul federalismo in Russia e della dinamica della lotta condotta dalle forze politiche della Federazione russa per la loro legittimazione.

Il federalismo nel dibattito costituzionale in Russia. Punti essenziali.

I progetti prendono in considerazione questioni quali l'ordinamento federale costituzionale, i rapporti tra Stato e individuo, le competenze del Presidente, del legislativo, dell'esecutivo, del giudiziario e delle altre istituzioni. Le versioni del 1992 e del 1993 sono simili e in alcuni punti addirittura identiche.

La Costituzione del 1978 (emendata) definisce la Federazione russa-Russia come «uno Stato federale sovrano creato da popoli storicamente unificati in questo Stato» (art. 1). I fondamenti dell'ordine costituzionale in Russia sono individuati nella «democrazia (*narodovlastye*), nel federalismo, nella forma repubblicana di governo e nella separazione dei poteri» (art. 1). L'articolo 2 sancisce che «tutti i poteri nella Federazione russa appartengono al popolo multinazionale della Federazione russa». Numerose norme della Costituzione menzionano il ruolo dei Soviet nella società.

La bozza Rumiantsev concepisce la Federazione russa come «uno

Stato sovrano, legittimo (*pravovoye*) (5), democratico, federale e sociale» (art. 1). La bozza della Conferenza costituzionale del luglio 1993 definisce la Federazione russa «uno Stato sovrano democratico legittimo con una forma di governo repubblicana» (art. 1). L'articolo 1 della bozza adottata dal referendum del 12 dicembre 1993 proclama: «La Federazione russa-Russia è uno Stato democratico federale legittimo con una forma di governo repubblicana» (6).

La Costituzione emendata del 1978 contiene all'articolo 70 l'enunciazione che «il territorio della Federazione russa è uno e inalienabile». La formulazione è scomparsa in alcune delle bozze successive ed è ricomparsa in quella del luglio 1993 (art. 4) che descrive la Federazione russa come «uno Stato unico e indivisibile». La versione del 1993 contiene definizioni come «Stato unico e indivisibile» e «unità dello Stato» (art. 4).

La definizione di «unico e indivisibile» è nuovamente scomparsa nella bozza definitiva del novembre 1993. Tuttavia, l'articolo 4 (c. 1, 2) sottolinea il grado di sovranità della Federazione russa e il predominio della Costituzione e delle leggi federali in tutto il territorio. Il medesimo articolo 4 (c. 2) recita: «La Federazione russa garantisce l'integrità (*tselostnost*) e l'inviolabilità (*neprikosnovennost*) del suo territorio».

L'articolo 5 (c. 3) enuncia che la struttura federale si fonda sulla «integrità dello Stato». Queste enunciazioni sono state interpretate come un modo per sottolineare l'esclusione del diritto di separarsi dalla Federazione russa. Formalmente, nella versione finale della Costituzione (art. 5, c. 3) il diritto alla autodeterminazione è stato conservato. Tuttavia, il Presidente Eltsin, nel suo discorso del novembre 1993, ha dichiarato espressamente che il diritto all'autodeterminazione «esclude il diritto alla secessione dalla Russia».

Va sottolineato che i diritti umani e individuali e le libertà non sono in alcun modo in discussione. La Costituzione emendata del 1978 (art. 31-67) e gli altri progetti qui ricordati contemplano tutti i diritti umani presenti nei documenti internazionali.

Se l'importanza delle norme sui diritti umani e sulle libertà fondamentali è stata accettata da tutte le forze politiche nel dibattito costituzionale, gli strumenti per la loro attuazione pratica hanno rappresentato un aspetto problematico. Uno di tali strumenti è la Corte costituzionale. La bozza della Commissione costituzionale estende il diritto ad adire la Corte costituzionale alle «persone fisiche e giuridiche» quando esse abbiano «esaurito gli altri mezzi giuridici di protezione legale» (art. 100, c. 6, b). La bozza Eltsin dell'aprile 1993 definisce molto brevemente la

competenza della Corte costituzionale, limitandone gli oggetti ed i soggetti ed escludendo da questi ultimi i singoli individui (art. 121 e 122). Al contrario, la bozza della Conferenza costituzionale risulta a tale proposito molto chiara e completa. L'articolo 125 contiene la seguente enunciazione: «La Corte costituzionale della Federazione russa, su richiesta di singole persone fisiche, verificherà la conformità alla Costituzione della applicazione della legge nel campo della protezione dei diritti e delle libertà costituzionali dei singoli e dei cittadini».

Ancora una volta la bozza finale della Costituzione presenta questa clausola in modo estremamente contraddittorio e vago: «La Corte costituzionale della Federazione russa, sulla base di denunce riguardanti la violazione di diritti e libertà costituzionali dei cittadini e su richiesta dei giudici, esamina la costituzionalità della legge applicata o applicabile nel caso specifico, secondo la procedura prevista dalle norme federali» (art. 125, c. 4).

Ciò significa in pratica abrogare il diritto al ricorso individuale alla Corte nei casi di violazione dei diritti umani, il che riduce la competenza delle istituzioni federali in questo campo.

Posizione del Presidente come massima carica federale.

Già dall'autunno 1992 il punto focale del dibattito sulla Costituzione era rappresentato dalla posizione del Presidente all'interno dello Stato federale e dalla suddivisione dei poteri tra il Presidente, il Parlamento e il governo, e le istituzioni dei soggetti federati.

La Costituzione emendata del 1978 definisce il Presidente della Federazione russa come «la massima personalità ufficiale e il capo del potere esecutivo nella Federazione russa» (art. 121). La bozza della Commissione costituzionale lo definisce «capo dello Stato e massima personalità ufficiale nella Federazione russa» (art. 92). La bozza presidenziale dell'aprile 1993 sottolinea che il Presidente è il capo dello Stato nonché «il garante della Costituzione e dei diritti e delle libertà dei cittadini» (art. 80).

Si ipotizza inoltre che «nell'ambito delle procedure previste dalla Costituzione egli adotti misure atte a proteggere la sovranità della Federazione russa, la sua indipendenza e l'integrità dello Stato, e ad assicurare il funzionamento coordinato e l'interazione di tutti gli organi statali» (art. 70). Questa clausola ha fornito agli oppositori di Eltsin lo spunto per trarre la conclusione che il Presidente viene posto non solo fuori dal sistema dei tre poteri ma addirittura al di sopra di esso, il che è

«tipico dei regimi autoritari» (7).

Per arrivare ad un compromesso, nella bozza della Conferenza costituzionale la norma è stata mantenuta, con l'aggiunta tuttavia della frase seguente che sancisce la prevalenza della Costituzione e delle leggi federali: «Il Presidente della Federazione russa fa uso dei poteri attribuitigli dalla Costituzione della Federazione russa e dalle leggi federali per l'attuazione del programma elettorale politico ed economico» (art. 80).

Nella versione definitiva, tale formulazione è stata modificata come segue: «Secondo la Costituzione e le leggi federali il Presidente della Federazione russa formula le direttive principali della politica interna ed estera dello Stato» (art. 80, p. 3). Tale formulazione è il risultato degli sforzi volti a inserire l'operato del Presidente in una cornice costituzionale.

Secondo la bozza finale approvata dal referendum, il Presidente sottopone all'Assemblea federale candidati da designare alla carica di capo del governo e presidente della Banca centrale, su raccomandazione del capo del governo e previa consultazione del Consiglio della Federazione; egli inoltre nomina i ministri federali ed i capi dei dipartimenti federali (art. 83). Sempre secondo la bozza finale della Costituzione, il Presidente propone i candidati alla nomina di presidente della Corte Costituzionale, presidente della Corte Suprema e presidente della Corte Superiore di Arbitrato, nonché alla carica di procuratore generale della Federazione russa (art. 83). Tali prerogative sono assai più vaste di quelle previste da altre versioni della Costituzione.

Al medesimo tempo, in confronto con la bozza della Conferenza costituzionale, la modesta innovazione della versione finale del 10 novembre 1993 è consistita nel diritto di approvazione da parte della Duma dello Stato di un candidato per la carica di capo del governo, il che riduce la competenza del Presidente su questo punto (art. 83, a).

La Costituzione del dicembre 1993 afferma che il Presidente nomina e rimuove il capo dell'amministrazione e gli altri funzionari, i rappresentanti plenipotenziari del Presidente nelle regioni, il comandante supremo delle forze armate e, previa consultazione con i comitati e le commissioni parlamentari, nomina e richiama i rappresentanti diplomatici della Federazione russa (art. 83).

Secondo la nuova Costituzione, il Presidente è il comandante supremo delle forze armate (art. 87) e presiede il Consiglio di Sicurezza (art. 83). Ha inoltre il potere di introdurre la legge marziale in caso di aggressione o in presenza di pericolo imminente di aggressione (art. 87) o di dichiarare lo stato di emergenza nelle circostanze e con le procedure

previste dalla Costituzione e dalla Legge costituzionale federale (art. 88). Per l'introduzione della legge marziale e la dichiarazione dello stato di emergenza, gli articoli 87 e 88 si limitano a richiedere la notifica «senza ritardo» della decisione al Consiglio della Federazione e alla Duma dello Stato.

L'articolo 80 della bozza dell'aprile 1993 prevede per il Presidente competenze assai vaste. Egli viene definito «arbitro delle controversie tra gli organi statali della Federazione russa e i membri della Federazione, nonché tra gli organi statali dei membri della Federazione» (art. 80). In caso di mancato accordo tra le parti, la controversia viene sottoposta dal Presidente all'esame della Corte costituzionale della Federazione. La bozza della Conferenza costituzionale ha ridotto tali competenze al diritto a far «ricorso alle procedure conciliative per comporre le controversie» e a «trasmettere questa soluzione della controversia alla corte competente» (art. 85, c. 1). La norma è stata mantenuta nella versione finale della Costituzione.

L'articolo 80 della prima bozza Eltsin avrebbe dovuto prevedere una competenza assai estesa del Presidente con riguardo alla sospensione di una serie di atti degli organi statali della Federazione russa, dei soggetti della Federazione o degli organi degli autogoverni locali che, a suo parere, si ponessero in contraddizione con la Costituzione o con il Trattato federale, o che violassero diritti e libertà individuali. Il Presidente aveva il potere di sottoporre tali atti alla Corte competente chiedendo «l'eliminazione delle violazioni». L'articolo 80 avrebbe dovuto apparentemente trasferire la maggior parte delle competenze della Corte costituzionale al Presidente, riducendo i poteri delle Corti alla mera esecuzione delle sue decisioni.

Dopo le discussioni in seno alla Conferenza costituzionale, l'articolo 80 della bozza Eltsin (art. 85 della bozza finale) è stato ridotto al diritto di sospendere «gli atti delle autorità esecutive dei soggetti della Federazione in caso di contraddittorietà con la Costituzione della Federazione russa, o in caso di violazione dei diritti e delle libertà individuali fino alla decisione di una Corte competente». Tuttavia, la versione finale della Costituzione ha esteso questo diritto fino a comprendere contrasti non solo con le norme della Costituzione ma anche con le «leggi federali e con gli accordi internazionali della Federazione russa» (art. 85, c. 2).

Per quanto concerne i rapporti del potere legislativo con il Presidente, la bozza Rumiantsev sancisce che l'unico organo rappresentativo e legislativo della Federazione russa è l'Assemblea federale (art. 84). Nella formulazione del capitolo 5 (art. 80) la bozza Eltsin omette i termini

«unico» e «rappresentativo», il che è stato considerato dagli oppositori del Presidente come un tentativo di trasferimento dei poteri legislativi al Presidente stesso. La versione di compromesso del luglio 1993 indica l'Assemblea federale come «l'organo rappresentativo e legislativo della Federazione russa» (art. 93). La medesima formulazione è stata conservata nella nuova Costituzione (art. 94).

La struttura di questo organo ricalca il modello degli Stati federali più importanti, in particolare il parlamento bicamerale: la Camera alta o Consiglio della Federazione (*Soviet Federatsii*) e la Camera bassa o Duma statale (*Gosudarstvennaya Duma*) (8). La prima bozza Eltsin riduceva drasticamente la competenza del parlamento in materia di bilancio (art. 92). La versione di compromesso del luglio 1993 e la versione finale del novembre 1993 hanno in larga misura ristabilito il potere della Duma statale nell'ambito della tradizionale sfera di competenza della Camera bassa.

Per riassumere, tutti i principali elementi relativi alla posizione del Presidente sono rimasti immutati nella nuova Costituzione, benché con parziali limiti rispetto alla prima bozza Eltsin. L'ambito delle competenze federali è relativamente vasto. Secondo alcuni esperti tali competenze sono analoghe a quelle del regime presidenziale di uno Stato unitario come la Francia.

I componenti e le strutture della Federazione russa.

L'evoluzione costituzionale dello *status* delle strutture federali e federate ha contribuito a definire le principali linee di tendenza nella lotta tra le forze politiche. La Costituzione emendata del 1978 sanciva la posizione dei membri della Federazione nel seguente ordine:

— repubblica nell'ambito della Federazione russa;
— regione autonoma (*oblast*) e distretto autonomo (*okrug*) (9);
— territorio (*kray*), regione (*oblast*), città di rilievo federale.

Di questi membri solo le repubbliche venivano definite come «Stato che possiede pieni poteri statali, tranne i poteri trasferiti alla giurisdizione della Federazione russa» (art. 78). Le repubbliche hanno una loro Costituzione «compatibile con la Costituzione della Federazione russa». Lo *status* di regione e distretto autonomi è stabilito dalle norme adottate dal Soviet Supremo. Nella versione emendata del 1978, i territori, le regioni e le città di importanza federale avevano ottenuto il diritto ad uno *status* (*ustav*) «compatibile con la Costituzione e le leggi della Federazione russa» (art. 78). Nella Costituzione del 1978 non venivano usati i

termini «soggetto» o «membro» della Federazione.

La bozza della Commissione costituzionale del Soviet Supremo ha modificato l'ordine dei membri della Federazione russa, elevando i territori e le regioni dal terzo al secondo posto nella gerarchia (art. 75). Lo *status* di territori e regioni ha assunto maggiore importanza pur non risultando uguale a quello delle repubbliche (art. 75, c. 2). La bozza Eltsin dell'aprile 1993 contiene una descrizione molto succinta della posizione dei membri della Federazione (capitolo 3).

L'attribuzione di un medesimo *status* a tutti i membri della Federazione russa ha costituito uno dei punti principali di discussione della Conferenza costituzionale. Dai dibattiti è scaturita una nuova formulazione presentata nel testo del 12 luglio 1993. La bozza (art. 5) definisce la Federazione russa uno Stato federale comprendente «repubbliche, territori, regioni, città di importanza federale, regioni autonome, distretti autonomi — soggetti del medesimo rango nella Federazione russa». Essa conferma che «i soggetti della Federazione hanno uguali diritti per quanto riguarda i rapporti con gli organi federali» (art. 5), un passo notevole verso l'effettiva uguaglianza dei membri della Federazione.

La versione finale della Costituzione mantiene la formulazione della bozza della Conferenza costituzionale. Al tempo stesso nell'articolo 1 non compare più l'attributo «sovrano» in riferimento alla Federazione russa e alle repubbliche facenti parte della Federazione. L'articolo 3 enuncia che «il popolo multinazionale della Federazione russa è il depositario della sovranità e l'unica fonte del potere». L'articolo 4 sottolinea che «la sovranità della Federazione russa si estende sull'intero territorio». Ciò fa supporre che i redattori della bozza intendessero esprimere la dottrina della «sovranità indivisibile» implicitamente attribuita al «popolo multinazionale» e alla Federazione russa. L'enfasi su questo principio nella definizione della Federazione russa è confermata dall'articolo 5 che non riporta il termine «Stato federale» e dall'enunciazione, contenuta nel medesimo articolo, che «la struttura federale della Federazione russa si fonda sulla sua integrità statale, sull'unità del sistema dei poteri statali, sulla separazione della giurisdizione e dei poteri tra gli organi di potere della Federazione russa e quelli dei suoi soggetti».

Secondo la versione definitiva della Costituzione, i rapporti economici esterni, la politica estera, le relazioni e i trattati internazionali, le questioni riguardanti la pace e la guerra, nonché la difesa e la sicurezza sono competenza esclusiva della Federazione (art. 71 k, l, m), il che è tipico di molte federazioni. Il coordinamento delle relazioni internazio-

nali e dei rapporti economici tra i soggetti della Federazione russa e gli altri paesi, nonché l'adempimento degli obblighi derivanti dai trattati internazionali ricadono nelle competenze concorrenti (art. 72, o).

Un serio argomento di discussione è stato il diritto delle repubbliche di introdurre una loro cittadinanza. Il diritto di avere cittadinanze separate è stato enunciato esplicitamente nell'articolo 6 della bozza Rumiantsev e in quella della Conferenza costituzionale; un breve accenno si ritrova anche nella bozza Eltsin del 30 aprile 1993 (art. 38). Ai territori e alle regioni, nonché ad altri membri della Federazione, tale possibilità è preclusa. Si è ritenuto pericoloso che i differenti gruppi di popolazioni nella Federazione e all'interno dei suoi membri potessero godere di diritti di diversa ampiezza. Questa è la ragione dell'enunciato che segue, nella prima bozza Eltsin: «Le norme sui diritti e sugli obblighi dei cittadini devono essere generali, devono applicarsi nello stesso modo a tutti i cittadini, e non devono creare vantaggi o privilegi per alcuno di essi, tranne quelli previsti dalla Costituzione e dalla legge per fini di protezione sociale dei cittadini stessi» (art. 39).

Il pericolo che in relazione a una parte della popolazione si potesse violare il principio di eguaglianza dei diritti e degli obblighi ha portato all'introduzione, nella bozza di compromesso della Conferenza costituzionale, della frase: «I cittadini della Federazione russa godono di tutti i diritti riconosciuti nelle repubbliche nelle quali essi vivono» (art. 6).

Entrambe queste riserve limitano il diritto di cittadinanza delle repubbliche, il che conferma il pericolo reale di violazione dei diritti umani e delle libertà fondamentali. L'articolo 6 (c. 2) della nuova Costituzione stabilisce solamente che «ciascun cittadino della Federazione russa possiede all'interno del territorio di questa pieni diritti e libertà ed è soggetto ad uguali responsabilità, così come previste dalla Costituzione della Federazione russa».

Nella Costituzione non si trova alcuna conferma del diritto di consentire l'attribuzione della cittadinanza da parte delle repubbliche, ma ciò viene implicitamente riconosciuto sulla base dell'articolo 73 che disciplina l'ambito della giurisdizione delle repubbliche.

L'equilibrio federale è stato direttamente influenzato dalla distribuzione delle competenze tra le Camere dell'Assemblea federale. Se la bozza della Commissione costituzionale ha attribuito una competenza più ampia alla Camera bassa (art. 89), la bozza presidenziale dell'aprile 1993 ha delineato le competenze di quella alta — il Consiglio della Federazione (art. 101). La previsione che la rappresentanza delle repubbliche e delle unità nazionali-territoriali (regioni e distretti autonomi) nel

Consiglio della Federazione debba raggiungere «almeno il 50%» del numero complessivo dei membri del Consiglio (art. 85) è stata interpretata da alcuni tra i partecipanti alla Conferenza costituzionale come discriminatoria nei confronti delle regioni e dei territori etnici russi (10). Questa norma è stata modificata nella versione di compromesso del luglio 1993, il cui articolo 94 prevede: «Al Consiglio della Federazione vengono eletti due rappresentanti di ciascun membro della Federazione russa».

La nuova Costituzione definisce così la posizione: «Due rappresentanti di ciascun soggetto della Federazione — uno facente parte del potere legislativo e l'altro facente parte dell'esecutivo dello Stato — formano il Consiglio della Federazione» (art. 95).

Questa composizione del Consiglio della Federazione presuppone la presenza di rappresentanti di almeno 30 repubbliche, regioni e distretti autonomi, da un lato, e di 57 territori, regioni e città etnicamente e storicamente russi, dall'altro (11).

La nuova Costituzione enumera le competenze esclusive della Federazione russa esattamente come i Trattati federali e le bozze precedenti. L'articolo 72 sulla giurisdizione congiunta della Federazione e dei suoi membri riporta un elenco preciso delle competenze, in particolare per quanto concerne un campo importante come quello delle «questioni che riguardano la proprietà, l'uso e l'alienazione di terre, minerali, acqua e altre risorse naturali» (art. 72, c). In confronto con altre bozze e con il Trattato federale, ove tali competenze venivano attribuite in modo differenziato a diversi tipi di membri nell'ambito della Federazione, si tratta sicuramente di un passo avanti sulla via dell'uguaglianza dei soggetti della Federazione .

Un altro punto potenzialmente importante è disciplinato dall'articolo 67 (c. 3) della Costituzione, il quale recita: «I confini tra i soggetti appartenenti alla Federazione russa possono essere modificati con il reciproco consenso».

Al tempo stesso la competenza esclusiva della Federazione russa copre anche aree assai vagamente definite quali «il sistema federale e il territorio della Federazione russa», il che, all'attuazione pratica, è suscettibile di provocare non pochi conflitti di competenza. Nessuna delle bozze fa cenno ai mezzi costituzionali da usare per modificare la composizione dei soggetti della Federazione russa, la loro suddivisione o la loro fusione. Infatti l'unico strumento legale previsto per questi processi — una specie di «autodeterminazione all'interno dei membri della Federazione russa» — potrebbe essere l'autogoverno locale. Tutta-

via il numero di articoli sull'autogoverno è sceso da 13 nella Costituzione emendata del 1978 a 4 nelle bozze pubblicate nel luglio e nel novembre 1993 (art. 130-133). Ad ogni modo, le istituzioni di autogoverno a livello locale potrebbero essere non solo un mezzo per risolvere i problemi inter-etnici, ma anche la base per la rinascita del federalismo democratico in Russia.

Il ruolo del Trattato federale nel quadro della Costituzione.

L'argomento da affrontare sulla base dei Trattati federali conclusi nella primavera del 1992 era «un abbozzo delle sfere di giurisdizione e di potere» degli organi federali del potere statale della Federazione russa e dei rispettivi organi dei membri della Federazione. Si è ipotizzato che i tre Trattati facciano parte della Costituzione sotto forma di Trattato federale. Da qui le diverse interpretazioni circa il fatto che il Trattato federale sia parte della attuale Costituzione o debba essere incluso in una Costituzione nuova, essa stessa già in fase di discussione. La Commissione costituzionale del Congresso del Popolo si è mostrata riluttante ad includere i Trattati federali nella Costituzione. Si è sottolineato che i tre Trattati avevano l'intento di delineare le rispettive sfere di giurisdizione e di poteri e non la nascita di una nuova Federazione. Ciò nonostante, il Trattato federale è stato pubblicato nel 1992-1993 come parte della Costituzione emendata del 1978.

La bozza Eltsin dell'aprile 1993 faceva riferimento al Trattato federale come fonte delle norme costituzionali contenute negli articoli 5, 56, 57, 61, 62 e in altri. Il riferimento è caduto sia nella bozza di compromesso del luglio 1993 che nella bozza finale (tranne che per l'art. 11).

La bozza definitiva, nelle «Norme finali e transitorie» (c. 1), prevede che in caso di mancato adeguamento delle norme del Trattato federale a quelle della Costituzione «prevalgono le norme della Costituzione». Le autorità delle repubbliche e delle regioni hanno risposto negativamente alla riduzione dell'importanza dei Trattati federali nell'ambito della Costituzione della Federazione russa.

Conclusioni.

Formalmente, l'equilibrio dei poteri federali in materia costituzionale nella nuova Costituzione ha giocato a favore del Presidente. Tuttavia, le crisi federali hanno assunto una nuova dimensione perché la tendenza centralista, così come l'adozione della Costituzione, è stata sostenuta da

forze di estrema destra. Nonostante il graduale superamento dei tre diversi livelli nella posizione dei membri della Federazione, le repubbliche e le regioni sono contrarie al tentativo di estendere i poteri delle strutture federali ai membri della Federazione.

L'evoluzione delle formule nelle diverse bozze e nella Costituzione adottata riflette l'equilibrio delle forze politiche e la situazione *de facto*, piuttosto che un metodo realistico di sviluppo costituzionale della Federazione, la quale dovrebbe essere basata su una partecipazione più ampia e a livelli più bassi. L'instabilità politica e le tendenze involutive delle strutture, delle istituzioni e dei processi federali rendono assai problematica la concreta realizzazione delle nuova Costituzione.

NOTE

(1) *FBIS Central Eurasia Daily Report Supplement*, FBIS-SOV-93-091-S, 13 maggio 1993.

(2) *FBIS Central Eurasia Daily Report Supplement*, FBIS-SOV-93-083-S, 3 maggio 1993.

(3) *FBIS Central Eurasia Daily Report Supplement*, FBIS-URS-93-096-S, 26 luglio 1993.

(4) BBC SWB, ex URSS, Parte 1, SU/1843 C/1. 11 novembre 1993.

(5) Il termine «*pravovoye*» corrisponde non solo a «legale» ma talvolta anche a «regolato dalla legge» o «regola di giudizio».

(6) Il doppio nome «Federazione russa-Russia» è stato introdotto per la prima volta nella Costituzione dal Congresso straordinario del dicembre 1992 come soluzione di compromesso tra i rappresentanti della Russia etnica, i quali sostenevano che la Federazione russa deve essere considerata come Russia o Stato russo, tenendo conto dell'assenza della Repubblica russa nella Federazione, e i rappresentanti delle repubbliche che insistevano sul carattere federale e multinazionale della Russia.

(7) Oleg Rumiantsev, *Kostitutsionnaya reforma v Rossiyskoy Federatsii* (Riforma costituzionale nella Federazione russa), Narodny Deputat, 1993, n. 10, p. 6.

(8) Dal punto di vista semantico, la radice del vocabolo «*duma*» è simile a «pensiero» e «pensare».

(9) Secondo la Costituzione del 1978, la Federazione russa comprendeva 16 regioni e distretti autonomi e 10 nazionali.

(10) Il numero di repubbliche, regioni autonome e distretti rappresenta circa la metà del numero dei soggetti etnici russi della Federazione, con una popolazione etnica non russa inferiore al 10% della popolazione totale della Federazione.

(11) Una parte delle regioni e dei distretti autonomi e delle regioni etniche russe ha autonomamente innalzato la propria posizione a repubblica nel quadro della Federazione. Questi cambiamenti non sono stati riconosciuti in nessuna delle bozze costituzionali. Gli estensori delle bozze di Costituzione hanno completamente ignorato il fatto che la Repubblica di Chechnya avesse dichiarato la propria indipendenza.

Trent'anni fa

La difesa dell'Europa e il significato delle armi nucleari *

MARIO ALBERTINI

Il generale Ailleret, *chef d'état major des armées,* ha pubblicato nel numero di agosto della *Revue de défense nationale* una conferenza pronunciata il 28 giugno di fronte agli *anciens auditeurs* del collegio della NATO, ufficiali superiori e alti funzionari degli Stati dell'alleanza. Si tratta in realtà di una vera e propria presa di posizione del governo francese sul problema della difesa dell'Europa, tant'è che il ministro delle forze armate, Messmer, la ribadì dichiarando, il 21 luglio, che il generale Ailleret non aveva affatto espresso delle opinioni puramente personali, cosa del resto ovvia dato il suo incarico.

In questa conferenza il generale Ailleret, dopo aver asserito che la teoria della *flexible response* di Maxwell Taylor si può considerare giusta in generale, ma sbagliata per quanto riguarda l'Europa, ha sostenuto: a) che una difesa classica, o *conventionnelle* come si usa dire, non sarebbe in grado di fermare i Russi sul *rideau de fer* («*le Rhin serait déjà une solution heureuse. La Somme, l'Aisne, les Vosges, le Jura et les Alpes seraient une solution plus probable*»); b) che il ricorso alle armi atomiche tattiche potrebbe forse permettere di bloccare l'invasione, «*mais le prix, pour le champ de bataille lui-même, c'est à dire pour l'Europe, serait immense... il est clair que l'échange nucléaire, même simplement tactique, écrasera complètement l'Europe sur 3000 kilomètres de profondité, depuis l'Atlantique jusqu'à la frontière soviétique*». E ha concluso affermando che per proteggere davvero l'Europa bisogna ritornare al metodo della risposta nucleare strategica immediata.

Questo ritorno all'idea della risposta nucleare immediata è giusto o sbagliato? Si tratta in primo luogo di stabilire quali siano per l'Europa le conseguenze della teoria della *flexible response.* Allo stato dei fatti questa

* Questo articolo è stato pubblicato in francese su *Le Fédéraliste*, VI (1964).

teoria non è che il proposito di difendere l'Occidente con una strategia che prevede, prima dell'impiego delle armi nucleari, il pieno dispiegamento della guerra convenzionale in Europa, e che costituisce pertanto la possibilità del suo verificarsi. Soli, divisi, e senza armi nucleari gli Stati dell'Europa occidentale sarebbero travolti rapidamente senza subire, proprio per questa ragione, grandi devastazioni. Ma con l'aiuto degli USA, e con il proposito di accrescere il proprio impegno militare a grado a grado che aumenta quello dell'avversario, l'Europa vedrebbe divampare ancora una volta sul suo suolo la guerra al massimo delle sue possibilità distruttrici.

E' una prospettiva inaccettabile. Si tratterebbe della terza guerra mondiale, non di una guerra limitata. Morirebbero molti milioni di persone, soprattutto fra la popolazione civile. Verrebbero distrutte città storiche, opere d'arte e memorie del passato che costituiscono la maggiore testimonianza vivente dello sviluppo della civiltà che sta unificando il genere umano, civiltà che, pur essendosi manifestata ovunque, solo in Europa si è svolta senza interruzioni. Gli Europei che si rendono conto della irreparabilità e della gravità di una distruzione di questo genere, che non hanno dimenticato la seconda, nonché la prima, guerra mondiale, e che non hanno perduto completamente, in questi anni nei quali la difesa dell'Europa è stata assicurata dagli Americani, il senso della responsabilità, non possono avere dubbi. Bisogna respingere qualunque politica che comporti per l'Europa la possibilità di una terza guerra mondiale, bisogna fare tutto ciò che si può per scongiurarla (1).

Ma per scongiurare la guerra non c'è che un mezzo, la minaccia della risposta nucleare immediata. E' vero che di fronte a questo argomento il cervello cerca di scappare, come un cavallo impaurito, lungo mille vie una più immaginaria dell'altra. Ma bisogna tenerlo lì. Se si vuole evitare la guerra in Europa bisogna impedire all'Unione Sovietica, in qualunque circostanza, e con qualunque governo, di combattere in Europa. E non c'è che un modo di impedirglielo, la minaccia della risposta nucleare immediata. Nessuno ha presentato un piano d'azione che possa conseguire con mezzi diversi lo stesso risultato. E nessuno è in grado di formularlo. Ailleret ha ragione (2).

* * *

In teoria si potrebbe considerare un'altra possibilità, quella del neutralismo nel senso più stretto della parola. Esso non garantisce affatto che non si sarà attaccati, ma, se fosse applicato sino in fondo, potrebbe

garantire che non ci sarà né morte né distruzione. Basterebbe non reagire in alcun modo all'aggressione, non difendersi in caso di attacco. Lasciar avanzare l'avversario senza sparare un colpo.

Beninteso, non ci si può aspettare che dei governi europei si comportino in questo modo. Circa i governi si poteva pensare sino a qualche anno fa, sia pure ingannandosi, a una ipotesi diversa, quella della vittoria del partito comunista in Francia e in Italia, del conseguente allineamento della Germania occidentale e quindi della eliminazione del rischio della guerra in Europa mediante una alleanza permanente tra l'Unione Sovietica e tutti gli Stati europei. I comunisti cercano ancora di suggerire questa visione, ma con sempre minori possibilità di convincere. E' ormai un dato di fatto, e molto clamoroso, del resto, che il campo degli Stati «socialisti» più si allarga più si divide, e più presenta i fenomeni classici, tradizionali, della lotta di potenza fra gli Stati.

Mostrata la falsità della pace comunista, e scartata come irreale l'ipotesi che non solo con gli attuali governi europei, ma anche con qualunque governo, sia esso conservatore o rivoluzionario, di destra, di centro o di sinistra, sia possibile ottenere un neutralismo completamente passivo, non resta da prendere in considerazione che un mezzo: l'organizzazione di un corpo clandestino di fanatici decisi a compiere tutti gli atti di sabotaggio, sino all'assassinio di capi politici e militari, necessari per impedire agli eserciti dei propri paesi di entrare in azione. Va da sé che basta enunciare questa ipotesi per rendersi conto della sua assurdità. Ma bisogna egualmente metterla in evidenza per non lasciare ad alcuno alcuna scappatoia sul problema della difesa dell'Europa.

Riassumiamo. La *flexible response,* così come è orà, non difende l'Europa, al contrario la distrugge. Il neutralismo non serve a nulla nella sua forma attiva (reagire solo se aggrediti), e non è possibile nella forma in cui sarebbe utile, quella rigorosamente e completamente passiva. Qualcuno rifiuta la strategia della risposta nucleare immediata pur volendo evitare egualmente all'Europa il flagello di una nuova guerra? Ne dia la prova, si dia da fare per costituire l'organizzazione dei fanatici disposti a tutto per impedire che si scateni, altrimenti avremo il diritto di considerarlo un mentitore. Qualcuno dice invece di voler difendere l'Europa senza minaccia di risposta nucleare in caso di rischio di guerra generalizzata? Venga convinto del suo errore se è in buona fede, e in caso contrario venga smascherato per quel che è, una persona che non esita ad accettare la possibilità dello sterminio e della distruzione in Europa per difendere interessi privati.

* * *

A questo punto non resterebbero da analizzare che gli aspetti politici della risposta nucleare immediata se non fosse necessario rimuovere prima un ostacolo psicologico, che impedisce a molte persone di considerare nei suoi termini reali il problema della difesa dell'Europa. Questo ostacolo è costituito dal modo con il quale ci si raffigura di solito l'idea della risposta nucleare. Si tratta proprio di una idea così bestiale come molti credono? Lo sarebbe senza dubbio se la minaccia della risposta, nonché l'esistenza stessa delle armi nucleari, comportassero davvero la possibilità del loro impiego effettivo. E questo è quanto molti temono. Le armi nucleari, avendo distrutto la possibilità della vittoria, cioè lo scopo della guerra, la guerra nucleare è, in teoria, impossibile. Per questa ragione in genere non si pensa che un capo di governo sano di mente possa minacciare la sicurezza di una potenza nucleare in modo tale da costringerla alla risposta nucleare, e tanto meno che egli possa dare per primo, senza essere giunto sull'orlo dell'abisso, l'ordine di lanciare delle bombe nucleari. Ma si pensa tuttavia che possa farlo se diventa pazzo, oppure che si possa giungere alla guerra nucleare per errore.

Prima di discutere la fondatezza di questa idea mi si consenta una divagazione. Per quanto mi riguarda personalmente, pur non professando alcuna religione, io non posso prenderla in considerazione senza un moto di scetticismo, senza ripensare, quasi mio malgrado, alla frase di Einstein «Dio non gioca ai dadi con l'universo», e senza aggiungere, «dunque nemmeno con il genere umano».

In ipotesi con la guerra nucleare si può ottenere «qualsiasi livello di massacro e di distruzione», si possono uccidere centinaia di milioni di persone, si può cancellare dalla faccia della Terra il genere umano. E un uomo, non un Dio, un uomo solo, pazzo o in errore, potrebbe scatenarla.

Indubbiamente, è l'idea più terribile che sia apparsa nella mente umana. Una idea che dovrebbe atterrire e sgomentare. Una idea che dovrebbe indurre lo spirito religioso a chiedersi se stia avvicinandosi il giorno dell'Apocalisse, lo spirito filosofico a riprendere in esame il senso della presenza umana nella storia, lo spirito scientifico a smontarla pezzo per pezzo, deliberatamente e freddamente, per vedere se nonostante la sua apparente evidenza non nasconda un errore. Ma niente di simile è accaduto, cosa che induce a pensare che essa non è risultata veramente credibile per nessuno, che non ha messo nessuno di fronte ai fatti che dovrebbe far ritenere possibili. Stando a ciò che si vede, si direbbe che essa venga presa in considerazione credendoci solo per quel tanto che

serve a provare, o a far provare, un brivido del genere di quelli che destano un romanzo nero o un film del terrore, oppure che serve per avere un argomento con cui predicare, se si è di quegli uomini che si occupano soltanto di sé stessi, che perdono per questo la sensibilità per qualunque altra cosa e che colgono pertanto di ogni idea solo l'aspetto che consente loro di mettersi in mostra. E ciò basta per far dubitare della sua verità.

In ogni modo discutiamone la fondatezza. Ecco i dati. Le armi nucleari ci sono. Ci sono inoltre degli uomini di Stato cui spetta di decidere del loro impiego. E ci sono infine dei militari che hanno la possibilità materiale di sganciarle o di lanciarle. Uno fra questi uomini di Stato può dare l'ordine fatale se esce di senno, o per replicare a un presunto attacco nucleare dell'avversario in seguito ad errori dei sistemi di avvistamento. Ci può essere anche un'altra specie di errore. Un uomo di Stato può, durante un conflitto limitato che veda in gioco, direttamente o indirettamente, due potenze nucleari, giungere a grado a grado a un punto nel quale, a lui o all'avversario, non resta per l'estrema difesa che l'arma nucleare. Oppure può diventare folle, o sbagliarsi a causa di errori di qualche strumento, qualcuno dei militari (o delle coppie di militari) che si trovano nei nodi cruciali dell'organizzazione militare che ha il compito di lanciare dei missili o di sganciare delle bombe.

Sulla base di questa descrizione dei dati del problema, e per ciascuna di queste ipotesi, si può elaborare una casistica praticamente senza fine, che di fatto ci viene effettivamente proposta sia da romanzieri e cineasti che dai cosiddetti esperti di strategia nucleare in modo spesso sostanzialmente non diverso. Ma non vale la pena di perdere del tempo per esaminarla perché questa descrizione, che costituisce il punto di partenza di questa casistica, è falsa anche se a prima vista sembra vera, vera secondo l'evidenza e quindi al di sopra di ogni dubbio. E' falsa a causa di un errore di imputazione.

Secondo questa descrizione ci sono da una parte degli individui isolati (consideriamo in primo luogo gli uomini di Stato) e dall'altra le bombe. Le bombe, da sole, non contano nulla. Si sa che esistono, si sa che sono probabilmente sufficienti per distruggere il genere umano, ma si sa anche che se non si forma a livello umano la decisione di impiegarle esse non sono che materia inerte che non può produrre il minimo danno ad alcuno. Orbene, questo è il punto: la formazione della decisione di impiegarle. Se si prende seriamente in esame questo punto si comprende subito che non è vero che ci sono da una parte delle bombe e dall'altra degli individui isolati. Dall'altra ci sono dei gruppi, non degli individui isolati.

Ci sono i collaboratori dell'uomo di Stato che ha la facoltà giuridica

di prendere la decisione. Ci sono i partiti e gli interessi materiali e morali da cui dipendono questi uomini. Ci sono le assemblee popolari, nonché tutti i detentori di qualche frazione di potere, di qualunque genere esso sia. C'è tutta la popolazione, ci sono persino i morti, i grandi morti che simboleggiano il cosiddetto genio del popolo, ossia le sue esperienze storiche più importanti. C'è in sostanza un gruppo che non si può designare nemmeno con la parola «governo», tanto lo sovrasta, ma solo con la parola «Stato», e solo quando essa è comprensiva anche del concetto di «società civile», vale a dire il gruppo formato dalla relazione sociale che ha sempre costituito, dall'inizio della storia, la massima garanzia di responsabilità nel controllo della condotta umana.

E' vero che, dal punto di vista giuridico, la decisione spetta a un solo individuo, un uomo politico, il capo dell'esecutivo. Ciò può far pensare che egli possa agire indipendentemente dalla volontà altrui, e che egli sia pertanto slegato da tutti gli altri, i non aventi diritto. Ma non è vero. Un legame infrangibile lo lega ad altri uomini: l'impossibilità di mandare ad effetto le sue decisioni senza il concorso e il consenso di altre persone. E' una impossibilità assoluta, che deriva dal fatto che il potere di decidere e quello di eseguire non coincidono. In molti casi, come in quello dell'impiego delle armi nucleari, il primo può essere di una sola persona, ma il secondo è sempre di molti. Di conseguenza la decisione di chi ha il diritto di decidere resta sulla carta se contrasta radicalmente con gli interessi vitali di coloro che sono coinvolti nella esecuzione della decisione, che si trovano così ad avere un forte potere negativo, il potere di impedire (3).

E' questo meccanismo che subordina l'uomo di Stato a un gruppo — quello delle persone coinvolte nella esecuzione della decisione — che tende a coincidere con il gruppo di tutte le persone che hanno un interesse vitale nella decisione da prendere. Ne segue che più una decisione è grave più la pigliano tutti, anche se non sono interpellati direttamente che in poche occasioni. C'è sempre un uomo di Stato che in teoria ha il diritto di prendere la decisione da solo, ma, come abbiamo visto, quando il contenuto della decisione concerne direttamente gli interessi vitali di tutti i membri della comunità statale, egli deve in realtà adattarsi a prenderla solo con loro e solo per loro, a patto di non riuscire a mandarla ad effetto, ossia di rendere vano di colpo il suo potere e di cessare di essere, almeno per quell'istante, un uomo di Stato. D'altra parte questo uomo, il cui interesse personale si trova a coincidere con l'interesse generale, nel tentativo di elevare il suo animo all'altezza della sua responsabilità, non può fare a meno di ricorrere all'esempio dei grandi trapassati. E così,

attraverso la subordinazione dell'uno ai molti e alla saggezza che si tramanda di generazione in generazione, lo Stato realizza effettivamente il massimo di responsabilità possibile nel controllo della condotta umana. Sono cose note, almeno in parte. Ma bisognava ricordarle per precisare che le armi nucleari, essendo formalmente nelle mani del capo dell'esecutivo, sono praticamente nelle mani di tutti, e di tutti quando manifestano il massimo di saggezza possibile, quando agiscono come Stato (4). Bisogna dunque concludere che la guerra nucleare per errore o per follia è impossibile. Un individuo può diventare pazzo o sbagliarsi, tutti no. Con ciò il problema sarebbe chiuso, ma la sua gravità è tale che vale la pena di riprendere in considerazione i nostri dati e di riesaminarli in questa luce.

* * *

Sappiamo ora che dobbiamo sì prendere in considerazione degli individui singoli, ma degli individui singoli che devono pensare con i pensieri di tutti e che devono decidere con la volontà di tutti. Essi — cominciamo ancora dagli uomini di Stato — possono diventare pazzi. Si danno allora due casi. La situazione internazionale è calma, non esiste alcuno stato di allarme e il capo dà l'ordine dell'attacco nucleare. Tutti si rendono conto che è impazzito, l'ordine non viene eseguito e l'unica conseguenza è la sua rimozione. Ciò potrà dar luogo in alcuni Stati a problemi costituzionali di difficile o impossibile soluzione sul piano giuridico, ma non a vere e proprie difficoltà pratiche. Hamilton diceva che i fatti rivoluzionari, ossia eccezionalmente gravi, non si risolvono con le regole costituzionali per l'ovvia ragione che si tratta proprio dei fatti che mettono in mora tutto il sistema costituzionale.

Oppure la situazione internazionale è grave ed esiste uno stato di allarme. In questo caso chi ha il potere formale di ordinare l'attacco non si trova mai solo. Sta costantemente con i suoi collaboratori. E se gli venisse in mente, in seguito ad una crisi di pazzia, di dare l'ordine dell'attacco nucleare — si ricordi che non ci può essere comunque, sempre salvo il caso di follia o errore, né un attacco nucleare dell'avversario né una situazione senza via di uscita salvo quella nucleare — egli non riuscirebbe nemmeno a promulgarlo. Verrebbe subito smentito e messo fisicamente in condizioni di non nuocere. Ciò vale anche per l'eventualità che, per paura, per errore o per incoscienza, durante un conflitto in costante aggravamento, il *leader* possa prendere l'ultima misura, quella dopo la quale non resterebbe che l'uso delle armi nucleari.

In questo caso egli sarebbe fermato prima dai suoi collaboratori. D'altra parte in un caso simile reagirebbe anche l'avversario. L'affacciarsi del rischio dell'uso delle armi nucleari, da parte della potenza senza altra via d'uscita, diverrebbe il fatto determinante dell'evoluzione della situazione. Di fronte a questo rischio, la potenza in vantaggio alleggerirebbe immediatamente la sua pressione sino a ristabilire le condizioni che non impongono all'avversario il ricorso alle armi nucleari.

C'è infine l'ultima ipotesi, quella dell'errore sia dell'uomo di Stato che di un militare in una posizione cruciale, che comprende anche il caso della follia di quest'ultimo. E' veramente difficile, è così difficile che bisogna tenerla presente solo per perfezionare costantemente il dispositivo di sicurezza ma non per considerarla come un evento possibile. Per prenderla in considerazione come una situazione nella quale gli uomini possano effettivamente venirsi a trovare, bisogna giungere sino ad ipotesi romanzesche, come ad esempio quelle del film *Il dott. Stranamore.* In ogni modo l'errore per sé stesso non porta alla guerra o all'attacco massiccio — che seguirebbe solo in un secondo tempo, quel secondo tempo che non ci sarà mai — ma solo al lancio di una sola bomba della prima salve di avviso proprio perché, trattandosi di un errore, entrerebbero prestissimo in azione tutti i dispositivi per smentire l'ordine e fermare o distruggere i vettori.

E questo lancio non porterebbe alla guerra nucleare. E' fuori di dubbio che, un attimo dopo lo scoppio della bomba, sia dalla parte di chi ha commesso l'errore sia dalla parte di chi l'ha subito, entrerebbero subito in campo con un solo pensiero, di una intensità mai vista, non solo i capi, non solo le gerarchie dello Stato, ma anche tutti i membri della comunità statale, nessuno escluso. Lo Stato si eleverebbe al massimo della sua responsabilità, nel pieno della sua maestà, l'unica vera, la maestà del popolo, come dice Kant, e saprebbe impedire il massacro e lo sterminio. Il capo dell'esecutivo cui l'errore sarebbe individualmente imputabile, sconvolto da uno sgomento che nessuno ha mai provato, sarebbe pronto ad accettare senza riserve qualunque richiesta di riparazioni morali e materiali, e si preoccuperebbe soltanto di chiederne la presentazione. D'altra parte i dirigenti dello Stato che avesse subito l'errore non vorrebbero certo, per togliersi la soddisfazione della risposta — ma si può parlare così? — decidere di scatenare la guerra nucleare, ossia decidere di distruggere tra l'altro il proprio popolo, che si farebbe del resto sentire in mille modi mentre tutta l'umanità invocherebbe la pace.

* * *

C'è un altro aspetto nella questione delle armi nucleari, l'aspetto positivo, del quale nessuno parla mai. Che in ogni cosa ci sia un aspetto positivo e uno negativo è un dogma per la concezione dialettica della storia. Ma è anche una concezione di senso comune che tutti conoscono, persino attraverso i proverbi, anche se spesso, colpiti dall'aspetto negativo di qualche cosa, la dimenticano e si ritraggono impauriti prima ancora di averne colto l'aspetto positivo, restando così preda dell'oscurità e della paura invece di elevarsi sino alla conoscenza sia dei lati buoni che di quelli cattivi, che è nel contempo il livello della fiducia nella possibilità di agire. E' comprensibile che ciò sia accaduto con le armi nucleari. Tuttavia è tempo ormai di riprendersi e di mettere in evidenza il loro aspetto positivo.

Cominciamo da una questione di attualità, quella della cosiddetta proliferazione delle armi nucleari. E' fuori di dubbio che non si potrà arrestarla. Senza armi nucleari non si ha potere di decisione a livello internazionale, se non in forma subordinata e marginale. Questo è il motivo che ha spinto sinora l'Unione Sovietica, la Gran Bretagna e la Francia, a emulare gli USA. E questo è il motivo che spingerà ogni Stato che ne acquisterà la capacità tecnica e finanziaria a provvedersi di armi nucleari. E' una previsione che non si può formulare in termini matematici ma che ha praticamente lo stesso grado di certezza della previsione che si ottiene dieci se si aggiunge cinque a cinque. Del resto la proliferazione è in corso, e il fatto che chi vuole impedirla pensa di limitare a due il numero delle potenze nucleari (USA e URSS), mentre esse sono già quattro, non è che il segno della oscurità che cala ancora sugli uomini quando si occupano di questi problemi. Come si può pensare che si riduca a due e non aumenti più il numero delle potenze nucleari? E' in gioco il potere di decisione internazionale. Come si può pensare che tutti gli Stati lascino per sempre solo agli USA e all'URSS questo potere?

D'altra parte il diavolo non è così brutto come lo si dipinge. Si teme la proliferazione delle armi nucleari per due ragioni: l'aumento del rischio connesso con l'incremento puro e semplice del numero delle potenze nucleari, e l'aumento del rischio connesso con il fatto che, in ipotesi, finirebbero per avere delle armi nucleari anche degli Stati irresponsabili. Ma il primo rischio non esiste, come abbiamo visto, perché ciò che vale per uno Stato responsabile vale per tutti gli Stati responsabili. E a considerare bene ci si accorge che non esiste nemmeno il secondo. Attualmente ci sono degli Stati irresponsabili, ma è un fatto

che essi non sono ancora in grado di fabbricare armi nucleari, ed è un fatto che quando saranno in grado di fabbricarle e di metterle al servizio di una politica ragionevole (a causa del rischio nucleare una irragionevole non sarebbe tollerata dalle grandi potenze) saranno anche divenuti degli Stati responsabili. Occorre forse ricordare che messi nelle stesse circostanze tutti gli uomini acquistano le stesse capacità, o far presente che la natura non ha fatto i Russi e gli Americani più saggi degli altri uomini?

E c'è di più. Non si tratta soltanto della impossibilità della guerra nucleare. La proliferazione equivale infatti alla estensione del territorio nel quale non solo non esiste il rischio di una guerra di questo genere, ma nel quale si attenua addirittura, sino a scomparire del tutto, anche quello della guerra convenzionale. Per non oltrepassare la soglia del rischio nucleare gli Stati con armi nucleari non possono offendersi direttamente nemmeno con i mezzi convenzionali, ma possono offendersi solo indirettamente, con molta cautela, su territori lontani dal proprio e che non mettano comunque gravemente in gioco la loro sicurezza reciproca (5). Ormai ci si può battere (con o senza l'intervento delle grandi potenze) solo su territori di Stati senza armi nucleari. E' questa la ragione per la quale l'aumento del numero delle potenze nucleari coincide necessariamente con l'estensione del territorio nel quale il rischio di guerra scompare del tutto, e con la riduzione di quello nel quale esso permane.

* * *

Starebbe dunque per cominciare il processo della scomparsa progressiva della guerra? Si tratta di una idea incompatibile con tutti i dati politici e storico-sociali del passato e del presente, vale a dire di una idea che non può essere presa in considerazione se non si riesce a dimostrare che essa è compatibile con i dati politici e storico-sociali del futuro che è già cominciato. I nostri lettori conoscono il nostro pensiero al riguardo. Lo ripetiamo sommariamente. Le armi nucleari richiedono grandi spazi per l'organizzazione della difesa e dell'offesa. D'altra parte esse compaiono a uno stadio della evoluzione del sistema produttivo nel quale esso, rendendo strettamente interdipendente l'azione umana su spazi di dimensione continentale, raggruppa gli uomini a questo livello, e forma pertanto la base di un allargamento dell'organizzazione dello Stato sino a questa dimensione.

Si profila dunque la seguente situazione. Per un verso gli Stati continentali, possentemente armati, ma incapaci di fare la guerra a causa degli armamenti nucleari, si fronteggeranno in un equilibrio statico, privo

di libertà di manovra, e quindi inadatto a riprodurre a livello politico, giuridico ed economico le incessanti modificazioni della base sociale della vita umana. Per l'altro l'interdipendenza materiale e morale degli uomini, crescendo continuamente a causa del progresso produttivo, tecnologico e scientifico, unirà sempre più fortemente tutti gli uomini della Terra anche al di là della dimensione continentale. Si svilupperà perciò una contraddizione sempre più profonda tra l'unità sociale del genere umano e la sua divisione politica in Stati separati. E questa contraddizione raggiungerà forse il massimo della sua espressione proprio nel settore militare, dove, a seguito di ciò, essa aprirà la via del suo superamento, ossia della fondazione del governo federale mondiale.

In effetti la divisione politica, e quindi la necessità di garantire la sicurezza con la forza, obbligherà gli Stati a mantenere e a perfezionare le armi più distruttive e li terrà costantemente, come nel passato, sul piede di guerra, ma di una guerra — la guerra senza vittoria e con l'autodistruzione dei belligeranti — che non si potrà fare, che gli stessi Stati non vorranno assolutamente fare e che riusciranno a non fare escogitando e attuando tutti i mezzi necessari. Il filo diretto tra il presidente americano e il capo dell'Unione Sovietica — ossia l'inversione del fondamento stesso della strategia che impone di celare all'avversario le proprie mosse — non è che la prima manifestazione di questa contraddizione: prepararsi alla guerra pur avendo la certezza di non farla; non far dubitare nessuno della propria decisione di difendere la propria sicurezza anche con i mezzi nucleari, pur facendo nel contempo il possibile per scongiurare assolutamente il rischio del loro impiego. Questo sforzo assurdo minerà i poteri degli Stati e faciliterà l'affermazione del potere unitario di fatto che si formerà nel quadro dell'unificazione sociale del genere umano.

L'esame dell'aspetto positivo delle armi nucleari ci ha portato fino a questo punto, un punto che molti saranno senz'altro tentati di respingere come avveniristico. Eppure Kant, ossia uno degli uomini nei quali la ragione si è manifestata al massimo del suo rigore, pensava in questo modo: «... Una siffatta libertà per l'impiego di tutte le forze della comunità negli armamenti, per le devastazioni susseguenti alle guerre e ancor più per la necessità di mantenersi costantemente in armi impedisce da un lato il pieno, progressivo sviluppo delle disposizioni naturali, dall'altro, per i mali che ne derivano, obbligherà la nostra specie a cercare una legge di equilibrio tra molti Stati per la loro stessa libertà antagonisti, e a stabilire un potere comune che a tale legge dia forza, così da far sorgere un ordinamento cosmopolitico di sicurezza pubblica che non sia immune da qualche pericolo, e ciò a impedire che le forze dell'umanità si

assopiscano, ma d'altra parte non sia privo di un *principio di equilibrio* delle loro azioni e reazioni reciproche, per impedirne la distruzione» (6).

Del resto, tenuto conto del fatto che a ogni tappa della evoluzione del modo di produrre la dimensione della comunità statale si è allargata dalla città, alla regione e alla nazione, chi ritiene che questo processo continuerà può invocare il principio secondo il quale la stessa causa produce gli stessi effetti, mentre chi ritiene al contrario che ciò non si ripeterà al livello del continente, e finalmente della Terra, è tenuto a precisare quale sia il fattore storico, sinora sconosciuto, che impedirà anche alle future unità sociali di tradursi in unità politiche.

* * *

L'idea della unificazione politica del genere umano, pur essendo una necessità della ragione per una retta conoscenza del problema nucleare (come del senso della storia), non è tuttavia sufficiente per stabilirne gli aspetti politici. Da questo punto di vista anche in Europa si presentano, con un rilievo autonomo: a) il problema della politica estera cui subordinare la strategia nucleare, che non riguarda questo articolo perché non dipende solo da considerazioni strategiche; b) i problemi che scaturiscono direttamente dalla esistenza di armi nucleari, dei quali si può e si deve invece parlare in questo contesto.

Due fra essi hanno grande importanza. Il primo è quello del rapporto delle armi nucleari con le armi convenzionali. A questo proposito vale, con una precisazione, quanto asserisce la teoria della *flexible response.* Per fronteggiare l'avversario bisogna disporre, beninteso in misura sufficiente, anche di armi convenzionali. L'avversario può mobilitare delle divisioni, può schierarle sui confini, può prendere iniziative di genere diversissimo — dallo sconfinamento di una pattuglia al blocco di Berlino, per fare un esempio storico — che possono presentare un netto carattere militare o paramilitare pur senza costituire dei veri e propri atti di guerra aperta.

Va da sé che, in tutti questi casi, non si può reagire che con mezzi convenzionali, rispondendo alla mobilitazione dell'avversario con una contromobilitazione, alle sue iniziative con controiniziative che non siano semplicemente quella, non ancora credibile e quindi inefficace, della minaccia della risposta nucleare. E va da sé che bisogna reagire in questo modo, avvisando naturalmente nel contempo l'avversario che ci sarà una risposta nucleare se egli varcherà la soglia del rischio di guerra generalizzata — e ciò allo scopo di scongiurarla — anche per un altro

motivo, ossia per non diminuire la credibilità minacciandola a vuoto, in una situazione nella quale non sarebbe possibile mandarla ad effetto.

Queste osservazioni permettono un chiarimento pratico e uno teorico. Teoricamente esse mostrano che tra la *flexible response* e la risposta nucleare immediata non c'è incompatibilità, ma al contrario complementarità. Non essendo che il proposito di proporzionare la propria reazione alla gravità dell'iniziativa altrui la *flexible response* non esclude, bensì implica, nell'ipotesi di una iniziativa che minacci in modo immediato e diretto la sicurezza di chi viene attaccato, la risposta immediata. Essa dipende dunque, nella sua attuazione concreta, da dove si fissa il punto nel quale si considera che ci sia minaccia diretta e immediata della sicurezza, e quindi nel quale bisogna rispondere all'avversario che ha già percorso, o che ha saltato, tutti gli scalini precedenti, con le armi nucleari.

E' evidente che, nel caso di uno Stato solo, il margine entro il quale si può fissare questo punto tende a zero perché in ogni situazione determinata esiste, e tutti sanno quale sia, il limite al di là del quale la sicurezza dello Stato è direttamente e immediatamente minacciata. Ma nel caso delle alleanze questo margine di scelta può essere molto più ampio, naturalmente a patto che ci sia la volontà di pagare il prezzo della scelta. Di fatto esso è tanto ampio quanti sono i punti nei quali esiste, per uno Stato o per un gruppo di Stati dell'alleanza, il rischio di cui parliamo (che in Europa coincide praticamente con quello della guerra generalizzata), e può essere sfruttato creando, in corrispondenza del punto scelto, un armamento nucleare indipendente, senza del quale la risposta nucleare non sarebbe né credibile da parte dell'avversario né praticabile da parte dell'alleanza.

Ciò detto, si pone subito la questione di fatto. Nell'area atlantica, una volta raggiunto l'accordo sulla strategia della *flexible response*, si può escludere o ammettere un armamento nucleare europeo indipendente. Nel primo caso la risposta si verificherebbe solo quando fosse minacciata, direttamente e immediatamente, la sicurezza degli Stati Uniti, ossia quando l'Europa sarebbe già invasa, con le conseguenze che abbiamo ricordato e con un danno gravissimo, come si constata subito, per gli stessi Stati Uniti che, ridotti a questo punto, non potendo usare la minaccia nucleare che per fermare l'avversario, si troverebbero a dover scegliere tra una guerra convenzionale, enormemente costosa e forse impossibile, di riconquista dell'Europa occidentale, e l'accettazione del nuovo *status quo,* nel quale il loro peso nella bilancia mondiale del potere sarebbe immensamente inferiore a quello precedente. Il secondo caso è quello, già illustrato, della difesa vera e propria dell'Europa. Esso sarebbe

utile anche per spegnere, con la fine della *leadership* americana unilaterale, il nazionalismo che essa sprigiona direttamente in America e indirettamente negli Stati europei protetti.

L'altro problema è quello del rapporto fra la politica del disarmo e la politica nucleare. E' soltanto una questione di principio perché, nel presente stato del mondo, il disarmo va considerato, almeno nei limiti delle capacità attuali di previsione, come impossibile. Ma bisogna associare egualmente la politica nucleare alla politica del disarmo sia per pareggiare, a breve termine, i sentimenti di potenza generati da queste armi con l'aspirazione alla pace, sia per tenere aperte tutte le strade del superamento delle contraddizioni generate dalla fase nucleare dell'evoluzione della strategia bellica. In apparenza si profila un rischio: quello della distruzione delle armi nucleari e quindi della ricomparsa della guerra generalizzata in Europa. Ma questo rischio, che pur andrebbe corso per una contropartita di questo genere, è più apparente che reale. Con una politica del disarmo non si arriverà mai, per quanto ne sappiamo, al disarmo, ma si renderà invece dura la vita a coloro che vogliono conservare dei privilegi politici ormai privi di giustificazione, facilitando ad esempio la conversione dell'Unione Sovietica alla democrazia, forse la sua adesione alla Federazione europea che sta per nascere e così via. In ogni modo si seguirà una strada nuova, lungo la quale l'umanità non ritroverà la cose e i fatti del passato, bensì compirà le tappe che la porteranno sino al governo mondiale e alla pace perpetua.

Bisogna però aggiungere che ci sono due politiche del disarmo, quella intrapresa dagli USA, dall'URSS e dal Regno Unito con il trattato di Mosca sulla sospensione parziale degli esperimenti nucleari, che coincide con la conservazione del monopolio nucleare da parte di pochi Stati, ossia con la difesa del predominio degli USA e dell'URSS su tutti gli altri Stati, con il Regno Unito in funzione illusoria di Terzo Grande; e quella auspicata da de Gaulle, che contempla come primo passo la distruzione dei vettori, ossia la neutralizzazione della potenza nucleare degli Stati privilegiati. Non c'è dubbio che l'Europa dovrebbe seguire questa politica del disarmo, che promuove, almeno idealmente, l'eguaglianza fra i popoli mediante l'attenuazione delle disparità di potenza.

* * *

A questo punto l'esame delle grandi linee del problema della difesa dell'Europa e del significato delle armi nucleari sarebbe finito, se non restasse da analizzare un dato che, pur non dipendendo dalla strategia

nucleare, la condiziona. Perché si parla di difesa dell'Europa e non di difesa della Francia, della Germania e così via? In teoria, ciò che è naturale è la difesa del proprio Stato, non di un'area costituita da molti Stati. Ciò vale a maggior ragione nel caso delle armi nucleari, che servono soltanto rispetto a una minaccia diretta e immediata della sicurezza di una comunità. Non è, beninteso, che uno Stato debba combattere da solo. Al contrario esso deve allearsi col numero maggiore possibile di Stati, ma ciò non muta lo scopo, che resta sempre quello della difesa della vita e dei beni dei membri di una comunità statale, nonché del suo territorio.

Ciononostante, e nonostante il fatto che la NATO, che difese l'Europa come una unità negli anni dell'impotenza assoluta degli Stati, stia disgregandosi, i governi europei si occupano sempre e soltanto della difesa dell'Europa, e non della difesa della Francia, della Germania e così via. Perché? Perché si sa, sia pure quasi senza rendersene conto e comunque senza la coscienza della natura del fatto e delle sue implicazioni, che l'Europa occidentale costituisce, dal punto di vista della difesa (come, del resto, da quello dell'economia), una unità inscindibile. Tuttavia siamo ancora molto lontani da una difesa efficace dell'Europa, lontani proprio quanto una semplice conoscenza inconsapevole dista da una conoscenza vera e propria.

Che l'armamento nucleare francese difenda l'Europa non è dubbio. La difende proprio perché la sola Francia non è difendibile, perché la difesa dell'Europa è indivisibile, in ultima istanza perché la Francia è già minacciata direttamente e immediatamente a partire dal momento in cui la Germania viene attaccata (osservo in margine, per chi fa orecchio da mercante, che questo è ciò che differenzia l'armamento nucleare francese da quello americano per quanto riguarda l'Europa). Ma è pur vero che la Francia, da sola, non può garantire una difesa efficace dell'Europa, né sul piano materiale né su quello politico (7).

Sul piano materiale la Francia può giungere, con i suoi soli mezzi, sino alla costituzione di un piccolo armamento nucleare, ma del tutto insufficiente per risolvere il problema che si pone effettivamente, che è quello di fronteggiare, sia sul terreno nucleare che su quello convenzionale, la potenza russa. Va da sé che ad una concentrazione continentale di risorse, come quella sovietica, bisogna opporre un'altra concentrazione continentale di risorse, ossia la potenza europea (8). E sul piano politico la Francia non è in grado di mobilitare tutte le risorse europee, né di elaborare anche in nome degli altri Stati la politica della difesa dell'Europa, e neppure di stabilire formalmente quali siano i casi — che riguardano in primo luogo il territorio tedesco — nei quali entrerebbe in

azione la risposta nucleare, fatto che basta per diminuire la credibilità, anche se si può supporre facilmente quali essi sarebbero in pratica.

E allora, una volta stabilito che per giungere ad una difesa efficace si tratta di difendere l'Europa, non i singoli Stati, bisogna ricordare che l'armamento nucleare francese, essendo francese, è francese e non europeo, oltre che insufficiente. E' una osservazione tanto semplice da sembrare stupida. Ma è necessario farla perché molti, incantati dalla sua funzione europea, non se ne accorgono. L'armamento nucleare francese è francese, ed è al servizio della politica europea di un governo francese e non, come sarebbe necessario, della politica europea di un governo europeo. In quanto tale, esso scatena un piccolo nazionalismo francese; il quale scatena, a sua volta, degli altri nazionalismi europei, ancora più piccoli a causa della loro maggiore debolezza, ma egualmente dannosi. Essi minano infatti, mentre si tratta di rafforzarlo, l'impegno di tutti nella comune difesa e nell'integrazione europea, anche se non possono distruggerlo completamente perché la sua base sta nelle cose e non nell'arbitrio degli uomini.

E bisogna inoltre tirar fuori dall'ombra il fatto che la difesa dell'Europa non può essere assicurata efficacemente che da un governo europeo. Anche questa osservazione è tanto banale da rasentare la stupidità. Ma va fatta anch'essa perché non solo i governanti e gli uomini politici nazionali, ma persino dei federalisti, i federalisti tiepidi, sognano di giungere ad una politica estera europea e ad una vera e propria difesa dell'Europa senza un governo europeo, vale a dire perché costoro la ignorano (9). Tuttavia la scopriranno presto. L'evoluzione della situazione politica, combinata con l'azione dei federalisti, mostrerà infatti a tutti che la fondazione di un governo federale europeo non è solo possibile ma anche probabile. E probabile entro un breve lasso di tempo, in pratica quello che ci separa da due scadenze fondamentali per l'Europa: quelle della fine del Patto Atlantico e della fine del periodo transitorio del Mercato Comune.

NOTE

(1) Nella prefazione al volume di David Irving sulla distruzione di Dresda a seguito di un attacco aereo anglo-americano il generale del corpo d'armata aerea, Sir Robert Saundby, ha scritto: «*Les avocats du désarmement nucléaire semblent croire que s'ils pouvaient arriver à leurs fins, la guerre deviendrait décente et tolérable. Il feraient bien de lire ce livre et de peser le sort de Dresde où 135.000 personnes trouvèrent la mort par suite d'un raid aérien où l'on avait utilisé des armes conventionnelles. Dans la nuit du 9 au 10*

mars 1945, l'attaque aérienne de Tokyo, par des bombardiers lourds américains utilisant des bombes incendiaires et explosives, causa la mort de 83.793 personnes.La bombe atomique lâchée sur Hiroshima tua 71.379 personnes» (Cfr. David Irving, *La destruction de Dresde*, Parigi, Laffont, 1964, p 8). Sir Robert Saundby, che a quell'epoca era l'*adjoint du général de l'armée de l'Air* Sir Arthur Harris, continua: «*Les armes nucléaires sont, bien entendu, beaucoup plus puissantes de nos jours, mais ce serait une grave erreur de croire qu'après leur eventuelle suppression, des avions utilisant des armes conventionnelles ne pourraient réduire de grandes villes en cendre et provoquer d'effrayants massacres. Supprimer la crainte des répresailles nucléaires — qui font que la guerre totale equivaut à une annihilation mutuelle — serait permettre à l'éventuel agresseur d'être séduit par le recours à la guerre conventionnelle*». Sir Robert Saundby pensa che «*la puissance nucléaire nous a enfin permis d'entrevoir la fin de la guerre généralisée*».

(2) Nessuno è in grado di formulare un piano di questo genere perché la guerra è un fenomeno che non dipende dal libero arbitrio degli uomini bensì dalla natura della attuale organizzazione politica dell'umanità (in questo quadro le armi nucleari rappresentano l'embrione di una nuova situazione). E' vero che, nonostante l'esperienza di tutto il corso della storia, molte persone, e persino dei federalisti (ma senza coscienza teorica del federalismo) credono ancora che il ricorso alla forza, e la scelta del tipo di forze da impiegare, dipendano esclusivamente dalla eventuale cattiva volontà dei governanti, quale che sia la ragione della loro cattiva volontà (il capitalismo, il comunismo, il nazionalismo o altro). Si pensa ancora che la guerra stia nelle loro mani come il fulmine in quelle di Giove; si sente ancora dire, da parte di scienziati o esperti, che la volontà di potenza sarebbe una malattia che colpisce i popoli, come se gli Stati potessero garantire la loro sicurezza senza la potenza militare, come se i loro rapporti non fossero rapporti di forza, come se gli Stati non fossero dei barili di polvere in un ambiente saturo di scintille. E' un fatto tuttavia che i governanti parlano della pace e del diritto quando lo *status quo* è a vantaggio del loro Stato, della forza o della guerra quando esso è a svantaggio del loro Stato, e che, siccome questa situazione muta, e siccome ci sono sempre degli Stati cui conviene la modificazione dello *status quo* la guerra ha sempre imperversato e imperverserà sempre fino a quando, un quando ormai prevedibile, non sarà divenuta materialmente impossibile.

(3) Chi ne dubiti non ha che da tener presente che in casi di questo genere la disubbidienza ad un ordine si può verificare anche negli Stati più evoluti e persino nel settore militare, vale a dire là dove i comportamenti di comando e di obbedienza si manifestano al massimo del loro rigore. Basta ricordare, ad esempio, il generale Challe, per non parlare di Salan e degli altri generali dell'OAS. Più interessante è comunque far osservare che Bruno Leoni ha definito lo Stato e il potere politico proprio sulla base di siffatto potere negativo («*il potere di ottenere rispetto, tutela o garanzia dell'integrità e dell'uso di beni che ogni individuo considera fondamentali e indispensabili alla propria esistenza:* la vita, il possesso di taluni mezzi per conservare la vita, la possibilità di creare una famiglia e di preservare la vita dei suoi membri e così via»), o meglio sulla base dello scambio di tali poteri. (Per il brano citato cfr. Bruno Leoni, «Diritto e Politica» in *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, a. XXXVIII, f.1, p. 106). Si può dire dunque, secondo la teoria di Bruno Leoni, che, nei casi di cui parliamo, cessa di esistere lo Stato e subentrano dei puri e semplici rapporti di forza.

(4) Il fatto che il diritto di decidere l'impiego delle armi nucleari sia riservato al capo dell'esecutivo, ci sembra che debba essere interpretato nel senso che si è voluto togliere di mezzo la volontà delle singole persone, e che lo si è affidato pertanto alla persona che più di ogni altra dipende da tutti. E' un fatto che, se si pensa al diritto in modo esclusivamente formale, e se si attribuisce di conseguenza al solo libero arbitrio del capo dell'esecutivo la possibilità di impiegare le armi nucleari, si attribuisce al diritto una realtà diversa da quella

che gli uomini gli conferiscono effettivamente con la loro condotta reale. Si pensi in concreto ad una grave situazione internazionale, in seguito alla quale il capo dell'esecutivo di uno Stato che possiede armi nucleari abbia convocato i suoi più stretti collaboratori; si pensi ancora che questo capo manifesti l'intenzione di impiegarle, e ci si chieda come egli apparirà ai suoi collaboratori. E' certo che la sua qualifica giuridica non costituirà affatto uno schermo magico, tale da impedire loro di vederlo per quello che è, un uomo come gli altri che non ha il «diritto» di sterminare l'umanità.

(5) Ciò spiega il passaggio della politica europea degli USA dal concetto della risposta nucleare immediata a quello della *flexible response*. Quanto abbiamo detto mostra che si può stabilire il ricorso alle armi nucleari solo per i casi in cui la propria sicurezza è minacciata direttamente e immediatamente. In ogni altro caso no, perché in teoria ciò provocherebbe la risposta dell'avversario, cioè la propria distruzione. Orbene, è vero che in Europa una guerra limitata non è concepibile, che un attacco convenzionale degenererebbe nella guerra generalizzata, che con i mezzi convenzionali l'Europa non potrebbe difendersi, e quindi anche che, con l'occupazione di tutta l'Europa, l'America stessa sarebbe minacciata direttamente e immediatamente, ossia che si troverebbe nel caso della risposta senza averla minacciata per tempo. Ma ciò non mette in evidenza una alternativa americana alla versione americana della teoria della *flexible response* per quanto riguarda l'Europa, alternativa che non esiste perché è pazzesco coprire con la propria risposta nucleare qualcosa che si situa un pollice più in là della propria sicurezza diretta e immediata (e l'Europa occidentale prima dell'avanzata russa si trova giusto un pollice più in là di tale sicurezza americana). Ciò mette invece in evidenza una contraddizione fondamentale dell'attuale sistema atlantico, contraddizione che può essere rimossa in ultima istanza, come vedremo, solo da un governo europeo, e da una copertura nucleare europea del territorio europeo.

(6) I. Kant, *Idea di una storia universale da un punto di vista cosmopolitico*, Tesi VII. Pubblicando nel 1784 questo saggio Kant appose al titolo la seguente nota: «Un cenno tra le *Notizie brevi* del fascicolo XI delle 'Gazzette erudite di Gotha' di quest'anno, ricavato certamente da una mia conversazione con uno studioso di passaggio, mi obbliga a questa spiegazione, senza la quale quel colloquio non avrebbe alcun senso comprensibile». Ciò mostra che Kant non voleva che sorgessero equivoci rispetto alle sue idee in proposito, ossia che ci teneva molto. Egli, occupandosi poi del contenuto del saggio, continua: «Prima che quest'ultimo passo, cioè questa *federazione* di Stati, sia compiuto, essendo ancora l'umanità solo a metà del suo sviluppo, la natura umana dovrà sostenere durissimi mali sotto la ingannevole apparenza del benessere esteriore; e Rousseau non aveva torto a preferire lo stato selvaggio, sempreché si astragga da quest'ultimo stadio cui la nostra specie deve ancora elevarsi».

(7) La Francia, si osserva, non è forte abbastanza per difendere l'Europa, ma la sua *force de frappe* farebbe entrare in campo, per la difesa dell'Europa e al momento voluto dall'Europa, l'America del Nord e questo basterebbe. Ma non è vero. Le forze della Francia essendo insufficienti, la Germania deve giocare nello stesso tempo sulla Francia per la tempestività della difesa e sull'America del Nord per la potenza della difesa. Questo dualismo tedesco, d'altra parte, mina le relazioni franco-tedesche, ossia l'epicentro dell'integrazione europea e della collaborazione atlantica, ostacolando, invece di promuovere, lo sforzo comune per la comune difesa.

(8) Si parla, come è noto, di risposta nucleare adeguata o proporzionata. Nei confronti di uno Stato grande uno Stato medio o piccolo sarebbe difeso qualora fosse in grado non di distruggerlo completamente, ma di procurargli un danno pari al vantaggio che lo Stato grande ricaverebbe occupandolo o distruggendolo. In teoria, e in alcuni casi, ciò può essere vero. Ma è certo che non si può difendere la Francia in questo modo. La Francia è in gioco

quando è in gioco l'Europa occidentale. Basta del resto immaginarsi a che cosa si ridurrebbe la forza della Francia se si recidessero, sul solo piano economico, i legami che la legano al resto dell'Europa occidentale.

(9) Paul-Henri Spaak, attualmente il più autorevole «europeista» fra gli uomini di governo, ha affermato recentemente: «*Naguère, nous concevions la formation des Etats-Unis d'Europe un peu comme celle des Etats-Unis d'Amérique: avec une Constitution fédérale présentée aux gouvernements et fondant une construction harmonieuse* (n.d.r.: la Costituzione federale americana fu presentata al popolo dei tredici Stati, non ai governi). *C'était une erreur, comme l'expérience l'a prouvé. Cependant, nous avons fait une autre expérience, positive celle-là, avec le Marché Commun. Personne ne peut en effet contester que ses succès proviennent essentiellement du dialogue qui s'y est établi entre une Commission communautaire et les gouvernements nationaux. Pourquoi ne pas utiliser cette méthode, qui a fait ses preuves, dans le domaine politique, et singulièrement en matière d'affaires extérieures, de défense et de politique culturelle?*» (*Le 20e Siècle fédéraliste* , 11 settembre 1964, n. 346).

Non c'è dubbio che ci sono molte persone che troverebbero del tutto ragionevole questa proposta di Spaak, senza rendersi conto che essa costituisce esattamente il contrario della nostra osservazione, effettivamente banale, secondo la quale non c'è difesa efficace di un territorio senza un governo, idea che essi troverebbero tuttavia altrettanto ragionevole. Riflettendoci, si trova la ragione di questa contraddizione. Senza considerare qui il fatto che Spaak attribuisce il successo del Mercato Comune al «dialogo » tra la Commissione e i governi nazionali, ossia a qualcosa di meno di una soprastruttura, si può dire che egli si sbaglia perché confonde ciò che è servito per compiere la marcia di avvicinamento all'Europa da parte dei governi con ciò che è necessario per concluderla. Orbene, per quanto riguarda l'unificazione europea è indubbio per un verso che si è vicini alla conclusione perché non resta più nulla da unificare salvo la politica estera e la difesa (questi sono ormai gli scogli del processo integrativo), e per l'altro che bisogna ormai costruire un potere vero e proprio perché (lasciando in pace la cultura che un buon federalista dovrebbe attribuire ai governi nazionali, ai governi regionali, alle libere associazioni e mai ad un centro europeo) la difesa e la politica estera non si possono unificare senza unificare la volontà politica, ossia senza creare uno Stato.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

MARIO ALBERTINI, Presidente del Movimento federalista europeo, professore di Filosofia della politica, Università di Pavia.

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.

ALFONSO JOZZO, Vice-Presidente del Movimento federalista europeo.

CORRADO MAGHERINI, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo.

FRANCESCO ROSSOLILLO, Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

FRANCO SPOLTORE, membro della Direzione del Movimento federalista europeo.

WOLFGANG WESSELS, Direttore dell'Institut für Europäische Politik, Bonn.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

Anno 1990

Editoriali
La rinascita del nazionalismo.
L'Europa e la crisi del Golfo.

Saggi
John Pinder, L'idea federale e la tradizione liberale inglese.
Guido Montani, Moneta europea, riforma dello Stato del benessere e democrazia economica.

Note
Riflessioni sulla Casa comune europea.
Può il federalismo rappresentare un modello per l'Africa?
Verso un governo sovranazionale dell'emergenza ecologica.
Il principio di autodeterminazione.

Trent'anni fa
La nazione, il feticcio ideologico del nostro tempo.

Il federalismo nella storia del pensiero
Bertrand Russel.
Lewis Mumford.

Anno 1991

Editoriali
Guerra giusta?
Federalismo e autodeterminazione.
Il Vertice europeo di Maastricht.

Saggi
Lucio Levi, Considerazioni sulla Comunità europea e il nuovo ordine mondiale.
Jean-Francis Billion, I Movimentimondialisti dal 1945 al 1954 e l'integrazione europea.
Francesco Rossolillo, Europa: potenza o modello?
Sergio Pistone, L'Europa e la politica di unificazione mondiale.

Note
Europa e Stati Uniti: la lezione del Golfo.
L'accentramento della Comunità europea.

L'azione federalista
La storia non aspetta l'Europa

Trent'anni fa
Quattro banalità e una conclusione sul vertice europeo.

Il federalismo nella storia del pensiero
Kenneth C. Wheare.
Edward H. Carr.

Anno 1992

Editoriali
L'Europa dopo la caduta di Gorbaciov.
Federalismo e regionalismo.
Dalle regole comuni al governo mondiale dell'ecologia.

Saggi
Sergio Pistone, La politica di sicurezza dell'Unione europea.
Hilary F. French, Dalla discordia all'accordo.
Alberto Majocchi, La proposta comunitaria di una tassa energia/carbonio.
Pape Amadou Sow, Economia internazionale, povertà e desertificazione.

Note
Realismo, opportunismo e pensiero innovativo.
La comunità mondiale dopo il crollo dell'URSS.
Alcune riflessioni sulla strategia per la Federazione europea.

Trent'anni fa
Un progetto di Manifesto del federalismo europeo.

Il federalismo nella storia del pensiero
Karl Jaspers.

Anno 1993

Editoriali
Cittadinanza europea e identità post-nazionale.
L'Europa e la crisi jugoslava.
Interdipendenza e identità culturale.

Saggi
Guido Montani, Micronazionalismo e federalismo.
John Pinder, Cinquant'anni del Movimento federalista europeo.
Maurice Duverger, Manifesto di Milano.
Antonio Padoa-Schioppa, Quale costituzione per l'Europa?

Note
Il federalismo latino-americano.
Cittadinanza europea, cittadinanza cosmopolitica e democrazia internazionale.

Trent'anni fa
Mario Albertini, Per un uso controllato della terminologia nazionale e supernazionale.

Il federalismo nella storia del pensiero
Arnold J. Toynbee.
Il Movimiento Pro Federación Americana.

Direttore responsabile: Mario Albertini - Editrice EDIF - Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1959 - Tipografia Pi-Me, Pavia - Spedizione in abb. postale - Gruppo IV (70%).