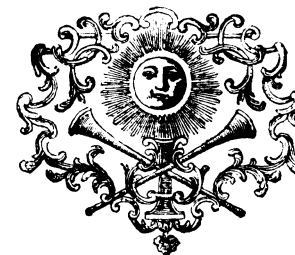


IL FEDERALISTA

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



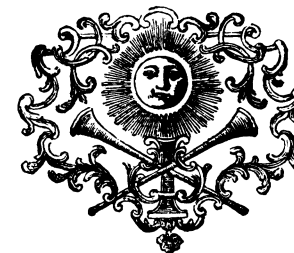
ANNO XXXVII, 1995, NUMERO 1

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 sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e del 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.

INDICE

<i>La Turchia e l'Europa</i>	pag.	3
ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, <i>Verso la Costituzione europea</i>	»	8
MARITA RAMPAZI, <i>Tempo di lavoro, tempo scelto e federalismo</i>	»	26
NOTE		
<i>Il diritto di secessione</i> (Nicoletta Mosconi)	»	40
L'AZIONE FEDERALISTA		
<i>La riforma della Costituzione europea</i>	»	50
<i>Testo di riflessione sulla Conferenza intergovernativa del 1996 e sul passaggio alla terza fase dell'Unione monetaria</i> (Francesco Rossolillo)	»	63
TRENT'ANNI FA		
MARIO ALBERTINI, <i>L'idea di nazione</i>	»	76

La Turchia e l'Europa

La Comunità europea, che dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht ha assunto il nome di Unione europea, è un'entità politica incompiuta. La sua vocazione è federale, ma essa non l'ha ancora realizzata. Essa ha quindi una fisionomia ambigua, e ambigua è la percezione che se ne ha sia al suo interno che al di fuori dei suoi confini. L'Unione europea è vista in certi contesti come un grande attore sulla scena politica ed economica mondiale, in altri come poco più di una finzione giuridica che copre una realtà fatta di divergenze di interessi e di incapacità di decidere. E la stessa ambiguità si riscontra nell'influenza che essa esercita sugli Stati che le sono geograficamente più vicini, nella maggior parte dei quali la democrazia sta faticosamente nascendo ed è comunque fragile e immatura. Nei loro riguardi l'attrazione esercitata dall'Unione europea è abbastanza forte per porre il problema di un radicale rinnovamento politico, economico e sociale, ma non abbastanza per risolverlo. La sola esistenza, ai loro confini, dell'Unione sprigiona al loro interno spinte al cambiamento che l'incapacità di decidere delle sue istituzioni, e l'incertezza che grava sul suo futuro, non le consentono di sostenere e di incoraggiare fino a farle definitivamente prevalere sulle forze dell'autoritarismo e della conservazione.

E' così che la Comunità prima, e l'Unione poi, hanno sempre avuto una sorta di politica estera virtuale, fatta di progetti non realizzati e di aspettative non soddisfatte. Questa constatazione evidentemente non può cancellare il dato di fatto che in questo dopoguerra il processo di integrazione europea ha avuto una dinamica espansiva che ha coinvolto un numero crescente di paesi garantendo loro quasi mezzo secolo di pace e di crescita economica. Ma oggi l'Unione è posta di fronte ad una serie di scelte e costretta ad assumere responsabilità che la debolezza del suo assetto istituzionale — rimasto sostanzialmente intergovernativo — non le consente di affrontare. La contraddizione — peraltro sempre esistita — tra la politica che l'Unione dovrebbe fare e quella che essa fa

realmente diventa quindi sempre più manifesta, fino ad assumere, in alcuni casi, i connotati della drammaticità. Ciò accade nell'ex-Jugoslavia, nei rapporti dell'Unione con i paesi del Medio Oriente e del Maghreb e in quelli con i suoi partners nella Convenzione di Lomè.

* * *

E' importante prendere in considerazione, in questa prospettiva, il caso della Turchia, un paese con il quale l'Unione europea non può non avere rapporti di integrazione sempre più stretta, ma la cui vocazione europea rimane ambigua e conflittuale proprio a causa dell'evanescenza della politica dell'Unione. Il problema dei rapporti tra la Turchia e l'Unione europea è stato recentemente portato all'ordine del giorno dal difficile accordo di unione doganale siglato il 6 marzo, che prevede tra le sue clausole l'inizio — entro sei mesi dalla conclusione della Conferenza intergovernativa per la riforma del Trattato di Maastricht — delle trattative per l'ammissione di Cipro all'Unione europea.

Si tratta di un accordo che potrebbe assumere una portata storica, in quanto avvierebbe a soluzione un problema che in passato ha creato tensioni esplosive e che né gli Stati Uniti né l'ONU hanno saputo risolvere. Esso è ancora fragile, anche perché la politica di repressione condotta dai militari di Ankara nei confronti delle regioni kurde del sud-est dell'Anatolia, e più in generale la situazione dei diritti umani in Turchia, sollevano giustificate perplessità in Europa e hanno spinto il Parlamento europeo a sospendere la concessione del proprio parere conforme, indispensabile per la sua entrata in vigore: ma mostra in filigrana quale formidabile strumento per la soluzione dei conflitti potrebbe essere la capacità dell'Unione di integrare nuovi Stati nella sua compagine se soltanto questa disponesse della solidità necessaria per rendere compatibile il proprio allargamento con una effettiva capacità di agire.

* * *

Il problema di Cipro non è che un aspetto di quello più ampio dei rapporti tra la Turchia e la Grecia, due Stati opposti da una storica inimicizia, attenuata oggi dall'appartenenza della prima all'Unione europea e dall'interesse della seconda ad entrarvi, e che domani soltanto la comune appartenenza ad un'unica compagine federale in un quadro europeo potrebbe definitivamente superare. Si tratta di un obiettivo che

non è vicino, e verso il quale un'unione doganale tra la Turchia e un'Unione europea che mantiene per ora inalterato il suo assetto istituzionale intergovernativo non rappresenta che un piccolo passo. Ma si tratta di un passo sufficiente per consentire di comprendere che ormai non soltanto l'Europa, ma il mondo nella sua interezza sono entrati in una fase nella quale l'idea stessa di politica estera sta cambiando di natura. Quella che si sta delineando all'orizzonte dopo il crollo dell'Unione Sovietica e la conseguente incapacità degli Stati Uniti di far fronte con i propri soli mezzi alla responsabilità di garantire un ordine mondiale, per quanto fragile e precario, è la crisi del sistema mondiale degli Stati. Questo comporta che l'obiettivo di una politica estera responsabile, per qualunque governo che si proponga di giocare un ruolo positivo sullo scacchiere mondiale, non è più l'equilibrio tra gli Stati esistenti, ma la loro unificazione in formazioni federali sempre più estese. Da questo punto di vista la Comunità europea, nelle sue varie configurazioni, ha avuto il grande merito storico di creare un'area pacificata ed economicamente integrata che si è estesa, in poco più di quattro decenni, da sei a quindici membri. Ma essa ha avuto anche la grave responsabilità di non aver saputo dare a questo processo di unificazione quel coronamento politico e quell'inquadramento istituzionale che soli ne avrebbero garantito l'irreversibilità: ed ora si trova di fronte a scadenze che, se saranno mancate, potrebbero vanificare il lavoro di due generazioni e far abbattere di nuovo sull'Europa il flagello del nazionalismo, con conseguenze catastrofiche per l'intera umanità. La tragedia jugoslava sta a dimostrare a quali conseguenze porti, anche in Europa, il ritorno ad una politica estera basata sul perseguimento dell'«interesse nazionale».

* * *

L'Europa quindi deve unire sé stessa per unire il mondo. E per questo essa deve nascere all'insegna dell'apertura e della collaborazione con le altre regioni del pianeta, e in primo luogo con quelle che le sono più vicine, guardandosi dal pericolo di assumere un'identità che la metta in conflitto con quella delle altre realtà regionali che stanno prendendo forma ovunque. Da questo punto di vista le contraddizioni di un paese complesso e difficile come la Turchia costituiranno in futuro per l'Unione un banco di prova decisivo.

La Turchia è un paese in bilico tra l'attrazione verso l'Europa e un radicato nazionalismo che si manifesta, oltre che nei rapporti con la

Grecia, nella violenza con la quale viene combattuto il secessionismo curdo. Essa ha un regime democratico, che però ha conosciuto in passato parentesi di autoritarismo militare e non riesce tuttora a garantire una misura di rispetto dei diritti umani che consenta ai suoi governanti di presentarsi con le carte in regola di fronte ai loro colleghi dell'Unione. La sua economia sta attraversando una fase di crescita impetuosa, che però viene pagata con gravi squilibri e con un tasso di inflazione che, anche se è in fase di diminuzione, si aggira ancora attorno al 130% in ragione d'anno. Essa è legata dalla comunità di lingua ad alcune repubbliche ex-sovietiche dell'Asia centrale e del Caucaso, nei cui confronti potrebbe giocare, grazie a questo atout, un ruolo moderatore e pacificatore; ma nella situazione attuale ciò serve soltanto ad alimentare, in alcuni settori della classe politica turca, tentazioni imperialistiche.

La Turchia si presenta quindi come un paese che le sue caratteristiche politiche, economiche e sociali collocano, come la sua posizione geografica, a cavallo tra l'Europa e l'Asia. Ed essa è soprattutto un paese islamico, con forti tradizioni di laicismo e di tolleranza, ma la cui società, a causa delle contraddizioni generate dalla sua disordinata crescita economica, è stata infettata dal morbo del fondamentalismo.

* * *

Le sorti della Turchia dipenderanno largamente in futuro dalle scelte dell'Europa. Se l'Europa saprà darsi, con la necessaria gradualità, e sulla base di un primo nucleo di dimensione necessariamente ristretta, una struttura federale della quale la Turchia diventi successivamente parte integrante, l'economia turca completerà il suo processo di modernizzazione, le istituzioni democratiche si consolideranno, il problema di Cipro e quello della minoranza curda si risolveranno attraverso la creazione di forme di autogoverno garantite dal vincolo federale europeo e la società turca potrà rafforzare le sue tradizioni laiche o di professione tollerante e aperta della religione islamica. Se l'Europa non si farà, o comunque compenserà la debolezza delle proprie istituzioni con una politica di chiusura verso l'esterno, le contraddizioni della società turca si esaspereranno: il nazionalismo, l'autoritarismo e l'imperialismo prevarranno sull'anima europea e democratica del popolo turco.

Ma anche il futuro dell'Europa dipenderà in misura non irrilevante dalla sua capacità di estendere alla Turchia le istituzioni e la cittadinanza dell'Unione. L'Europa ha un importante ruolo unificante da giocare nel Mediterraneo, nel Medio Oriente e nell'Africa subsahariana. Ed essa

ha il compito di aiutare i popoli dell'ex-Unione Sovietica a darsi istituzioni saldamente democratiche e a ricostituire tra di loro vincoli di solidarietà che consentano a questa regione eurasiatica di assumere le responsabilità mondiali che le competono per dare il suo indispensabile contributo all'unificazione dell'umanità. Nell'attuazione di questo compito alla Turchia spetterebbe un decisivo ruolo di ponte. La sua natura di paese islamico consentirebbe al confronto tra l'Europa e i paesi del Medio Oriente e della sponda meridionale del Mediterraneo di superare con facilità le barriere religiose e culturali che potrebbero ostacolare il dialogo tra di essi e renderne problematico l'esito. La comunità di lingua con una parte delle Repubbliche ex-sovietiche farebbe della Turchia il naturale portavoce dell'Europa nei suoi rapporti con esse.

* * *

Il compito più vicino che attende l'Europa è quello di creare all'interno dell'Unione un nucleo federale che le consenta di fare del processo del proprio allargamento un fattore effettivo di unificazione del genere umano e non un fattore di disgregazione del grado di unità sin qui raggiunto. In questo processo la riflessione sull'identità europea deve giocare un ruolo essenziale. Ed essa non può non riguardare, tra le altre cose, i rapporti dell'Europa con il mondo islamico. Per approfondire questa riflessione, un dialogo fermo ma aperto con una realtà importante dal punto di vista geografico, politico, economico e culturale come la Turchia non può essere evitato.

Il Federalista

Verso la Costituzione europea *

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA

Premessa.

Il dibattito sulla Conferenza intergovernativa del 1996, prevista dal Trattato di Maastricht, è ormai iniziato. Eppure i nodi istituzionali dell'Europa di oggi e di domani sono ignorati o sottovalutati non solo dall'opinione pubblica, ma anche dalle classi politiche dei diversi paesi europei e dagli organi di stampa. La quarta legislatura del Parlamento europeo eletto a suffragio universale è nata in modo non felice, perché agli elettori non è stato dato purtroppo di scegliere tra programmi e tra candidati rivolti a prospettare con chiarezza le diverse possibili vie che si aprono all'evoluzione dell'Unione. I programmi europei dei partiti sono spesso elusivi, e comunque inconoscibili dal normale elettore. La scelta elettorale verte essenzialmente su temi di politica interna. E questo non solo in Italia.

La ragione della deformazione in senso nazionale dell'appuntamento quinquennale tra i cittadini e l'Europa è semplice. L'organo eletto con il voto popolare — e pertanto dotato della massima legittimazione democratica al livello europeo — non dispone di poteri coerenti con il principio della sovranità popolare. Per questo motivo, il circuito vitale tra il programma e il voto, tra le attese della società civile e la rappresentanza politica, non può ancora stabilirsi in modo efficace. La deformazione in senso nazionale della campagna elettorale europea è il sintomo (non la causa) di un difetto di fondo delle istituzioni comunitarie. Così come lo era, almeno sino alla recente riforma, la deformazione in senso nazionale delle elezioni amministrative in Italia.

Nei prossimi anni l'Unione europea dovrà affrontare un duplice ordine di sfide: quelle legate al conseguimento degli obbiettivi del

Trattato di Maastricht e quelle imposte dalla prospettiva dell'allargamento della Comunità-Unione ad altri paesi europei. Il primo aspetto comporta la messa in opera delle politiche di coesione, delle politiche sociali, delle reti transnazionali e delle altre politiche previste dai Trattati sul fronte del mercato unico e dell'Unione economica; comporta inoltre le difficili scadenze legate al processo dell'Unione monetaria, definito con inusuale precisione nel nuovo Trattato; comporta infine l'avvio della politica estera comune, della sicurezza comune, della gestione al livello europeo (ove necessario) degli affari interni e della giustizia. Si apre dunque un ventaglio immenso di possibili iniziative. Il secondo aspetto concerne le strategie relative all'ingresso nell'Unione europea dei paesi dell'Europa del Nord, del Centro e dell'Est: un processo ormai avviato, che ha portato a 15, e porterà in futuro a 20 e più gli Stati membri della Comunità-Unione.

Alcuni tra i nodi fondamentali posti dall'esistenza delle due sfide di cui si è detto sono nodi di ordine istituzionale, o meglio costituzionale. Di fronte a questo formidabile compito di programmazione, è indispensabile affrontare il tema delle istituzioni dell'Unione, che sarà appunto l'oggetto specifico della ormai prossima Conferenza intergovernativa. Non è dunque prematura una serie di riflessioni in ordine alle scelte che su questo terreno dovranno presto venire compiute.

L'Europa comunitaria non possiede ancora una costituzione formale, ma possiede indubbiamente una costituzione materiale — o piuttosto, un «torso» di costituzione — che risulta dal sistema delle istituzioni previste dai Trattati ed anche dalla prassi comunitaria che si è creata nel corso di quarant'anni. Occorre infatti tenere presente che la Comunità è bensì nata e si è sviluppata attraverso lo strumento dei Trattati — e perciò con classiche procedure interstatuali di natura internazionalistica, fondate sul libero consenso di altrettanti soggetti sovrani — ma è stata in realtà concepita sin dall'inizio secondo un disegno ben diverso da quello consueto nei Trattati di mero contenuto commerciale od economico. Un insieme di Stati decidono di elaborare in comune le strategie e le decisioni concernenti le fonti di energia, il libero scambio di merci, servizi, persone e capitali, e nel fare ciò istituiscono un Consiglio con poteri normativi che rappresenta gli Stati, un Parlamento eletto dal popolo, una Commissione con poteri di iniziativa legislativa e di governo dotata di una complessa struttura amministrativa alle sue dipendenze, infine una Corte di giustizia competente a dirimere le controversie. Appare evidente che una struttura così concepita, che si articola nelle quattro istituzioni fondamentali appena citate, possiede non pochi caratteri propri della statualità. Essa

* Si tratta del testo rielaborato di una relazione tenuta al Convegno sull'Europa presso la Fondazione Paolo VI di Villa Cagnola, Gazzada (VA) il 23 maggio 1994.

pertanto può e deve venir valutata secondo un metro di natura costituzionale.

Le due concezioni dell'Europa.

Secondo un'opinione largamente diffusa, attualmente due concezioni opposte si fronteggiano riguardo alla fisionomia che dovrebbe assumere l'Europa di domani. Da un lato, un'Europa degli Stati, regolata come semplice zona di libero scambio; dall'altro, un'Europa integrata secondo schemi propri di una federazione di Stati.

La prima concezione, della quale l'Inghilterra è considerata il principale sostenitore, potrebbe forse risultare rafforzata in seguito all'allargamento dell'Unione europea ad Austria, Finlandia e Svezia: poiché non soltanto alcuni tra questi nuovi Stati membri sembrano condividere con la Danimarca (oltre che con il Regno Unito) una visione «minimalista» della costruzione europea, ma il loro ingresso nell'Unione — senza che le istituzioni comunitarie siano state previamente riformate — sembra preludere ad un affievolimento di capacità decisionale a livello europeo, non fosse che per la maggior difficoltà di trovare un accordo tra quindici piuttosto che tra dodici Stati membri.

Questa raffigurazione dualistica delle prospettive dell'Unione europea non è certo infondata. Essa richiede peraltro alcune precisazioni non marginali. Anzitutto, non si può non osservare che l'Europa comunitaria non è mai stata — né tantomeno è oggi, dopo Maastricht — una semplice zona di libero scambio: da un lato le politiche regionali e sociali quali complemento necessario del principio della concorrenza che sta alla radice del mercato unico, dall'altro il sistema di istituzioni cui si è già accennato, costituiscono un insieme di politiche comuni ed una complessa struttura che vanno ben al di là del semplice accordo per un libero scambio di merci e di servizi. Là dove la semplice zona di libero scambio è stata progettata in Europa, essa ha fallito lo scopo per il quale era nata, e i suoi membri hanno optato per il modello comunitario chiedendo e ottenendo l'ingresso nella CEE.

L'Unione europea non è l'EFTA, né potrà diventare ciò che non è mai stata se non al prezzo di una demolizione in profondità: un obiettivo che non sembra comunque probabile, che in ogni caso non sarebbe di facile attuazione, che infine avrebbe conseguenze forse non volute dai suoi stessi fautori. Si pensi soltanto a ciò che accadrebbe se le politiche comunitarie previste dai Trattati dovessero in avvenire realizzarsi attraverso semplici accordi volontari di cooperazione intergovernativa, pre-

si all'unanimità al livello del Consiglio dei Ministri e del Coreper: sarebbe la paralisi certa del mercato unico e, dunque, la crisi dell'economia europea. L'Unione europea non potrà dunque divenire domani ciò che non è mai stata in passato.

Quanto all'altra visione dell'Europa futura — la visione che abbiamo denominato federalistica — essa si fonda sulla consapevolezza delle vere radici dell'impresa di unificazione europea, che non sono radici economiche ma radici politiche ed ideali, come ogni seria indagine storica sui «padri fondatori» — da Jean Monnet ad Altiero Spinelli, da Alcide De Gasperi a Robert Schumann a Konrad Adenauer — mostra senza alcuna possibilità di dubbio. L'Europa comunitaria è nata per scongiurare in modo definitivo il rischio della guerra tra gli Stati del continente, per esorcizzare una volta per tutte gli orrori delle guerre mondiali, dopo che per due volte in mezzo secolo il mondo intero era stato insanguinato per precipua responsabilità dell'Europa e delle sue classi dirigenti.

Il mercato comune ha costituito il banco di prova della vocazione all'unione dopo il naufragio del progetto costituzionale legato all'iniziativa della Comunità europea di difesa nel 1954. Un banco di prova rivelatosi straordinariamente fecondo di risultati concreti, se solo si considera che il Prodotto interno lordo *pro capite* si è quadruplicato in termini reali dal 1951 al 1992; che nello stesso arco di tempo i consumi privati si sono quintuplicati, mentre il prodotto reale per occupato nell'industria si è moltiplicato per otto. Il successo superiore ad ogni aspettativa del Mercato comune ha indotto anche paesi originariamente ostili all'idea dell'integrazione — in primo luogo la Gran Bretagna — a volere con ferma determinazione l'ingresso nella Comunità.

Sono le radici politiche e ideali cui si è accennato che spiegano la natura istituzionale e costituzionale della costruzione comunitaria, la sua struttura ben più articolata rispetto a quella ipotizzabile qualora lo scopo fosse soltanto di far meglio circolare le merci al servizio dei cittadini.

Tuttavia i fautori della vocazione federale dell'Europa di domani non prospettano un unico progetto costituzionale né una sola e coerente strategia: su questo terreno i punti di vista sono differenziati.

Sotto il profilo delle *competenze* da attribuire al livello europeo, vi sono i fautori di un'unificazione del continente analoga a quella avvenuta con la formazione degli Stati nazionali, o quanto meno simile a quella oggi attuata in Stati federali per così dire accentrati, quali gli Stati Uniti d'America. E vi sono i sostenitori di un nucleo di potere federale europeo ridotto al minimo indispensabile per realizzare efficacemente le politiche comunitarie, secondo il criterio della sussidiarietà che Maastricht ha

per la prima volta sancito. Questa seconda posizione (che ritengo senz'altro preferibile alla prima) implica in ogni caso l'attribuzione al livello europeo di un volume di risorse superiore a quelle del bilancio comunitario odierno, e precisamente — se si accolgono le indicazioni dell'importante documento recente promosso dalla Commissione, noto come McDougall Secondo (Rapporto intitolato *Stable Money, Sound Finances*) — risorse complessive per il bilancio comunitario dell'ordine del 2% della somma dei PIL nazionali, a fronte di un bilancio comunitario attuale dell'ordine dell'1,2%. Sono quote assai modeste se confrontate con quelle proprie del bilancio di uno Stato nazionale. Ma esse sono coerenti con il criterio di sussidiarietà, che impone di affidare al livello europeo solo le iniziative che non possono, per le loro dimensioni o per i loro effetti, venire efficacemente intraprese al livello nazionale.

Sotto il profilo delle *istituzioni* e dei poteri dell'Unione europea, vi sono i fautori di un rafforzamento del ruolo del Consiglio dei Ministri comunitario, considerato il vero motore dell'evoluzione europea. E vi sono i sostenitori di un diverso e più equilibrato rapporto tra il Consiglio, la Commissione e il Parlamento europeo. Si tratta di due strategie assai distanti tra loro nelle premesse come nelle conseguenze. La prima tesi si muove nell'ottica di un'Europa degli Stati, nella quale l'azione e la volontà politica promanano dagli Stati nazionali attraverso il canale dei loro uomini di governo: ed ecco allora le linee stabilite a Maastricht per la politica estera, la sicurezza, gli affari interni e di giustizia, ove tutte le decisioni spettano al solo Consiglio dei Ministri, che delibera all'unanimità. La seconda tesi si fonda invece su una concezione politico-costituzionale nella quale i poteri sono bilanciati, e nella quale la sovranità popolare espressa attraverso il voto può orientare le grandi scelte legislative del Parlamento europeo e può influire sull'azione del governo attraverso il voto di fiducia dato dallo stesso Parlamento europeo alla Commissione.

E' appena il caso di osservare che solo questa seconda tesi risulta coerente con i postulati fondamentali delle moderne democrazie.

Principi costituzionali.

Se è vero che l'Europa comunitaria di oggi possiede sì una costituzione, sia pure embrionale e in parte implicita, è non meno vero che occorre a questo punto esplicitare il disegno costituzionale valido per l'avvenire.

Ciò può farsi attraverso la discussione e l'approvazione di una vera e propria costituzione europea. Oppure mediante l'introduzione di alcuni

principi, aventi il valore di principi costituzionali. O ancora, mediante l'approvazione di alcune riforme relative ai poteri e alle procedure delle istituzioni comunitarie. La riforma delle istituzioni prevista del Trattato di Maastricht per il 1996 non potrà non affrontare questo nodo. In tutti e tre i casi, il Parlamento europeo dovrà svolgere un ruolo nel processo costituzionale europeo, insieme con i parlamenti nazionali, che assai utilmente potrebbero essere coinvolti attraverso lo strumento delle Assise, cioè con sessioni di loro membri rappresentativi, che lavorino insieme al Parlamento europeo nella prospettiva della riforma.

I principi fondamentali da accogliere dovrebbero essere i seguenti:

a) *il principio della sovranità popolare* al livello europeo. La sovranità deriva dal popolo attraverso l'elezione, e si trasmette al Parlamento per la funzione legislativa e alla Commissione votata dal Parlamento per l'azione di governo. Ciò comporta non soltanto il voto di fiducia del Parlamento alla Commissione prescritto dal fondamentale nuovo art. 158 § 2 del Trattato di Maastricht, ma il potere generale (e non solo parziale, come oggi si verifica) di codecisione legislativa per il Parlamento europeo;

b) *il principio del bilanciamento dei poteri*. Consiglio, Commissione, Parlamento, Corte di giustizia debbono esercitare funzioni fondamentalmente bilanciate, anche se non necessariamente distinte. Ciò comporta un diverso equilibrio dei poteri tra Consiglio, Parlamento e Commissione, e cioè un ridimensionamento dei poteri del Consiglio (che dovrà perdere il quasi monopolio della funzione legislativa e ridurre il suo potere di intervento nelle questioni di governo ex art. 145 del Trattato di Roma) ed un correlativo rafforzamento dei poteri del Parlamento (codecisione legislativa) e della Commissione (funzioni di governo e potere regolamentare);

c) *il principio della cittadinanza europea*. Ogni cittadino di uno degli Stati membri è anche cittadino europeo, con diritti che può far valere direttamente attraverso gli organi della Comunità-Unione. Le poche norme di Maastricht sulla cittadinanza vanno completate ed estese;

d) *il principio di sussidiarietà*. Al livello europeo viene esercitato solo un minimo di funzioni con un minimo di strumenti e di risorse, quando e dove i fini e gli obiettivi non sono conseguibili ai livelli inferiori (Stato, regione, comune). Il Trattato di Maastricht ha introdotto questo fondamentale principio (artt. A e 3b), ma esso deve venire implementato, specificato, reso azionabile. Resta aperta la questione della sua valenza all'interno degli ordinamenti costituzionali dei singoli Stati, una questione non direttamente affrontabile in ambito europeo, per

la quale ritengo preferibile che agli Stati membri venga lasciata libertà di scelta e di azione; sarà l'avvenire — sarà il confronto tra i diversi modelli di costituzione interna — a mostrare la convenienza e la preferibilità di alcuni modelli rispetto ad altri, pur nella giusta tutela delle specificità suggerite dalla tradizione e dalla storia dei singoli paesi;

e) *il principio del mercato unico e della concorrenza*. E' all'origine e alla base dei Trattati di Roma, dell'Atto Unico e di Maastricht. La moneta unica ne è il corollario, indispensabile per il corretto funzionamento;

f) *il principio di solidarietà*. Completa il precedente, allo scopo di correggere distorsioni e iniquità derivanti dall'applicazione senza correttivi della «legge del più forte»; e ciò anche nell'interesse stesso del mercato. Già nel Trattato di Roma sono previsti interventi strutturali e congiunturali a sostegno delle regioni, degli Stati, dei gruppi con tenore di vita più basso di quello medio della Comunità. Ciò deve peraltro avvenire sempre in coerenza con il principio di sussidiarietà, e dunque in misura residuale rispetto agli interventi e alle politiche degli Stati, delle regioni e dei comuni. Il capitolo sulla coesione e quello sulla politica sociale del Trattato di Maastricht si iscrivono in tale prospettiva. Il Piano Delors contiene fondamentali indicazioni in vista di un incremento dell'occupazione nella direzione dello sviluppo delle nuove tecnologie avanzate. Lo sviluppo delle politiche di solidarietà richiede tra l'altro una serie di interventi strutturali in ordine alle dimensioni del bilancio comunitario, di cui si è detto.

Si noti che i principi qui espressi sono tutti, in varia misura, presenti nei Trattati e dunque fanno già parte della «costituzione» dell'Unione europea. E' ormai necessario enunciarli in forma esplicita ove ciò non sia stato fatto e, soprattutto, realizzarne le implicazioni in modo coerente là dove ciò non sia avvenuto sinora.

Due riforme fondamentali.

Se si vuole che l'Unione europea raggiunga in tempi brevi un assetto costituzionale in linea con i principi enunciati e con gli obiettivi di democrazia e di efficienza che tutti dicono di voler garantire, occorre utilizzare a questo fine la scadenza ormai prossima della Conferenza del 1996.

Le riforme essenziali di natura istituzionale possono a mio giudizio ridursi a due sole, cui se ne può aggiungere una terza di carattere procedurale. Esse sono state già illustrate in altre sedi, e mi limito perciò a

richiamarle in breve.

La prima riforma dovrebbe consistere nel rendere generale il potere di *codecisione del Parlamento europeo* nelle deliberazioni di natura legislativa. Oggi tale potere concerne un certo numero di materie ma non altre, e coesistono le procedure del «parere conforme», della «cooperazione» (art. 189 c), della «codecisione» (art. 189 b), infine della semplice «consultazione» che riguarda molte tra le materie più importanti: oltre quaranta. La codecisione deve divenire la regola, perché un organo eletto a suffragio universale non può essere privato del potere di legiferare al livello europeo; nei limiti, beninteso, delle competenze dell'Unione europea.

Il concorso con l'organo che rappresenta gli Stati è senz'altro auspicabile, e per questo si deve trattare di codecisione. Ma non è in alcun modo difendibile il sistema attuale che affida ai soli ministri nazionali, in quasi tutte le materie più importanti di competenza dell'Unione, il sostanziale monopolio del potere legislativo comunitario. L'Europa, terra di fondazione delle moderne democrazie, non può essere la regione del mondo nella quale le leggi si fanno intorno a un tavolo, senza dibattito pubblico, senza collegamento con i rappresentanti eletti dal popolo. E' una condizione tanto più grave e allarmante, se si pensa che oggi una gran parte della legislazione economica degli Stati europei consiste nella recezione a livello nazionale delle direttive comunitarie. Senza un ruolo di codecisione del Parlamento europeo in materia legislativa, il deficit democratico dell'Europa non sarà mai sanato.

Due precisazioni sono peraltro necessarie. In primo luogo, la legislazione di pertinenza del Parlamento europeo deve essere la legislazione maggiore e innovativa — le grandi scelte — mentre il potere regolamentare deve essere esercitato dalla Commissione per non sovraccaricare il Parlamento di compiti di normazione minuta e tecnica. In secondo luogo, la procedura di codecisione deve venir semplificata rispetto all'iter inutilmente tortuoso previsto dall'art. 189 b. Tra l'altro, per gli emendamenti del Parlamento europeo ci si deve accontentare della maggioranza dei voti validi, come avviene nella normale legislazione dei parlamenti nazionali, senza richiedere la maggioranza assoluta se non per decisioni di particolare rilievo.

La seconda riforma dovrebbe consistere nel rendere generale il principio delle *decisioni a maggioranza in seno al Consiglio dei Ministri ed al Consiglio europeo*. Il potere di veto deve essere abolito, perché contrasta ad un tempo con le esigenze dell'efficienza (in quanto comporta la paralisi in presenza anche di un solo Stato dissenziente) e con il

principio dell'interesse *comune* che deve prevalere — nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione — sugli interessi particolari. E il solo modo per accertare e per far prevalere l'interesse comune è quello di misurare l'aggregazione del consenso intorno a singole proposte e iniziative mediante il ricorso al sistema maggioritario. Oggi, come è noto, in oltre cinquanta materie, tutte tra le più rilevanti, il Consiglio non può decidere se non all'unanimità.

Il principio maggioritario dovrà operare, a seconda dell'importanza della materia, secondo il criterio della maggioranza semplice ovvero secondo quello della maggioranza qualificata. Può senz'altro essere opportuno adottare la procedura suggerita da molti osservatori, per la quale una proposta debba raccogliere ad un tempo il voto della maggioranza degli Stati membri e della maggioranza della popolazione dei popoli dell'Unione. Anche altri criteri di adozione di maggioranze qualificate possono venire applicati, non necessariamente incompatibili tra loro, mantenendo o riformando in parte, ad esempio, il sistema attuale del voto ponderato, così da non offrire vantaggi eccessivi agli Stati di minori dimensioni, pur senza giungere ad un criterio puramente proporzionalistico che li svantaggerebbe troppo. L'essenziale è che si affermi il principio che non v'è materia di competenza comunitaria che possa sottrarsi al metodo di decisione del voto a maggioranza.

Altre riforme istituzionali ed obiettivi della costruzione europea.

Vi sono altre possibili riforme istituzionali delle quali si è discusso nella prospettiva della Conferenza intergovernativa: dalla riduzione del numero dei commissari all'allungamento della durata del periodo di presidenza del Consiglio dei Ministri e del Consiglio europeo, dal ruolo accresciuto del Parlamento europeo nella procedura di nomina del Presidente della Commissione alla designazione di quest'ultimo da parte del Consiglio con voto a maggioranza qualificata, dalla scelta dei commissari affidata direttamente al Presidente della Commissione alla diminuzione del numero dei parlamentari europei, dalla modifica della ponderazione del voto in seno al Consiglio all'istituzione di articolazioni territoriali della Commissione; ed altre ancora, ad esempio l'attribuzione alla Corte di giustizia di compiti di Corte costituzionale al livello europeo.

Molte tra tali riforme sono sicuramente importanti ed auspicabili; in particolare, quelle concernenti la procedura di nomina della Commissione. Altre — quali la durata pluriennale della presidenza del Consiglio, su

designazione degli Stati membri — sono forse meno condivisibili, perché potrebbero alterare quello che a noi pare il corretto meccanismo costituzionale dell'Unione: deve essere chiaro che, in essa, il governo è costituito dalla Commissione e non dal Consiglio, il quale rappresenta gli Stati e costituisce, per così dire, una presidenza collegiale dell'Unione, all'interno della quale il criterio della rotazione può funzionare, come del resto già ora funziona non senza successo. In ogni caso, sembra di poter affermare che l'approvazione delle due riforme sopra citate è di gran lunga più importante rispetto alle altre appena citate.

L'adozione di queste due fondamentali riforme consentirebbe in effetti all'Unione europea di raggiungere un assetto costituzionale soddisfacente sul terreno dell'economia e della moneta (per quest'ultima, il programma di Unione monetaria del Trattato di Maastricht già prevede tutte le istituzioni e le regole adeguate ad un funzionamento efficace). Il circolo vitale costituito dal consenso popolare, dalla cornice normativa e dall'azione di governo sarebbe così realizzato. La struttura istituzionale e costituzionale dell'Unione europea avrebbe natura federale, indipendentemente dal ricorso esplicito a questo termine nel nuovo Trattato.

Non si deve dimenticare che il Trattato di Maastricht ha introdotto all'art. 158 §2 il principio del voto di fiducia del Parlamento europeo alla Commissione, necessario perché questa entri in carica: un principio che istituisce un rapporto organico tra il voto popolare al livello europeo (del quale il Parlamento è l'espressione) e il governo europeo (del quale la Commissione è la vera titolare). Questo legame istituzionale tra il Parlamento europeo e la Commissione (in particolare, il suo Presidente) dovrà essere sicuramente perfezionato in avvenire — ad esempio, sottoponendo al Parlamento una rosa di nomi, ovvero un nome votato dal Consiglio a maggioranza qualificata, o ancora invertendo l'ordine procedurale così da sottoporre al Consiglio nomi già vagliati dal Parlamento — perché il requisito della scelta unanime del Presidente della Commissione da parte del Consiglio europeo rende in concreto alquanto meno incisivo il ruolo del Parlamento europeo, che ben difficilmente potrà negare al designato il suo voto favorevole. Ciò nonostante, l'importanza dell'innovazione di Maastricht su questo punto è indiscutibile, se non altro al fine della messa a punto delle proposte programmatiche della Commissione e del suo Presidente al momento della nomina, proposte che non potranno non tenere conto degli orientamenti prevalenti all'interno del Parlamento, a loro volta espressione del voto popolare. Del resto, la recentissima vicenda della procedura di nomina della Commissione Santer mostra che il Parlamento intende esercitare il suo potere

costituzionale sulla Commissione.

La sola alternativa coerente a tale impostazione — che lega la legittimazione democratica della Commissione al voto del Parlamento — sarebbe l'elezione a suffragio universale del Presidente della Commissione: una soluzione improponibile, a mio avviso, non fosse che per l'ostacolo linguistico. Le accuse di burocratismo rivolte alla Commissione — accuse peraltro fondate solo in parte — possono trovare una risposta efficace solo in questa prospettiva di collegamento costituzionale tra la Commissione e il Parlamento.

Appare evidente che la struttura sopra descritta, realizzabile con l'approvazione delle due fondamentali riforme di cui si è detto, dovrebbe venire estesa sin dal 1996 — sia pure con taluni adattamenti da studiare con cura attraverso una serie di tappe intermedie — anche ai settori nuovi della politica estera, della sicurezza, degli affari interni e della giustizia. Essi sono disciplinati, nel Trattato di Maastricht, attraverso meccanismi di semplice cooperazione intergovernativa, con i quali non si potrà certo andare molto lontano: come le vicende della politica europea sulla Bosnia hanno chiaramente dimostrato. In una fase storica nella quale il risveglio dei nazionalismi e dei micronazionalismi etnici costituisce una realtà densa di pericoli gravissimi, è evidente l'urgenza per l'Europa di definire linee politiche comuni. Sarà necessario istituire anche in questi settori — pur nei limiti del principio di sussidiarietà, che comporta un intervento al livello europeo soltanto per talune materie e iniziative, senza sottrarre agli Stati le loro normali competenze in politica estera e nella difesa — un vero governo dell'Unione.

Occorre dunque un Consiglio in grado di deliberare sempre e comunque a maggioranza, semplice o qualificata. Ed occorre un Parlamento con poteri deliberanti e di indirizzo (e non semplicemente un ozioso forum di discussione, come oggi troppo spesso accade a Strasburgo, ove parlamentari senza poteri reali votano mozioni su temi stravaganti, che spesso neppure rientrano nelle competenze comunitarie). I principi della democrazia e le esigenze dell'efficienza e dell'efficacia sono gli stessi in ogni campo: nell'economia come nella politica estera, nella difesa come nella lotta alla criminalità.

Una ulteriore riforma che sembra ineludibile ha diversa natura: essa concerne la procedura di revisione dei Trattati comunitari. Il requisito della ratifica unanime, previsto dall'art. 236 (ora divenuto l'art. N) si è rivelato troppo oneroso e paralizzante: si pensi al danno immenso causato all'economia dei Dodici dal primo no danese nel referendum del 2 giugno 1992. Sarà necessario prevedere che le innovazioni future possano

entrare in vigore — quanto meno tra gli Stati membri che le abbiano ratificate — quando il numero delle ratifiche raggiunga una determinata soglia, ad esempio i quattro quinti degli Stati membri e delle popolazioni dell'Unione.

E' bene avere ben chiaro che la realizzazione delle due riforme di cui si è detto sopra (per non dire della terza, appena citata, riguardante le future modifiche dei Trattati) esigerà da parte dei governi l'adozione di scelte in certo senso contro natura, in quanto esse implicano l'accettazione di un ruolo ridimensionato dei governi stessi nell'architettura istituzionale della futura Unione europea. Per vincere la forza inerziale che protegge il sistema delle istituzioni comunitarie previsto dai Trattati si richiede, nei governi che avranno la responsabilità di pilotare la riforma, un insieme di doti di idealismo e di realismo non facili a trovarsi congiunte. Ma ciò non sarà comunque sufficiente: l'esperienza ha insegnato che la costruzione europea progredisce quando anche l'opinione pubblica da un lato e gli operatori economici dall'altro fanno sentire la loro voce. Inoltre, la spinta che potrà venire dal Parlamento europeo — che non sembra purtroppo ancora consapevole del suo enorme potenziale di forza rappresentativa e di spinta politica — sarà elemento essenziale di una battaglia ancora tutta da combattere. Gli avversari dell'Europa unita sono sempre stati e sono ancora numerosi e potenti.

Sia consentito rilevare che una gran parte degli argomenti che costoro adducono sono pienamente condivisibili, ma portano, a ben vedere, a conclusioni opposte a quelle di chi li formula. Fine della costruzione europea non è affatto l'eliminazione delle diversità e delle specificità nazionali e regionali, che sono anzi la maggiore ricchezza della storia d'Europa. Al contrario, solo una struttura federale ispirata al principio di sussidiarietà tutela davvero le specificità culturali e linguistiche delle diverse nazioni, nonché le identità regionali e municipali in ciò che hanno di legittimo e di irripetibile. A questo riguardo molto resta da fare perché si giunga un giorno a istituzioni che tutelino efficacemente, all'interno dei singoli ordinamenti — senza alimentare le tendenze alla formazione di nuovi Stati — le specificità culturali ed etniche delle diverse fasce delle popolazioni. Al contrario, il mantenimento degli Stati nazionali «sovrani» (almeno di nome, perché di fatto già non lo sono più da tempo) soffoca le autonomie e si traduce nell'egemonia e nel predominio dello Stato o degli Stati più forti sui più deboli. Una costituzione genuinamente federale è la miglior garanzia per la sopravvivenza delle varie nazioni.

I cinque livelli territoriali — municipio, regione, Stato nazionale, Stato federale continentale, pianeta — hanno ciascuno la sua giustifica-

zione e la sua funzione, e il cittadino di domani sarà in pari tempo, senza contraddizioni, cittadino della propria città, della propria regione, del proprio Stato nazionale, della Federazione europea, del mondo intero nelle istituzioni sovranazionali mondiali. Il federalismo è la dottrina delle plurime e compatibili lealtà.

In questa prospettiva, la Federazione europea sarà qualcosa di nuovo e diverso rispetto alle federazioni oggi esistenti, ed anche rispetto a quelle del passato (ivi compreso l'impero medievale cristiano, che pure costituisce per certi aspetti un modello di attualità sorprendente). In effetti, mai prima d'ora nella storia nazioni con storie e culture così varie e originali avevano tentato con successo l'impresa di unirsi pacificamente in un organismo politico superiore.

Fautori e avversari delle riforme: la strategia delle due cerchie.

Se queste sono le riforme essenziali al completamento della costruzione europea sotto il profilo istituzionale, è naturale chiedersi quale sia la strategia più adeguata per poter giungere alla loro realizzazione.

Gli obbiettivi che abbiamo delineati con rapidi tratti sono per così dire iscritti nel tracciato originario e nella razionale concezione del progetto di unione del nostro continente, ma il loro conseguimento non è per nulla scontato. La storia non è il regno della necessità, né conosce solo le vittorie della razionalità e della coerenza, ma anche (e quanto spesso) le loro sconfitte. Occorre chiedersi perciò quali possano essere le vie da percorrere per rendere più agevole il completamento del disegno di unione.

La Conferenza intergovernativa del 1996 potrà costituire al riguardo il momento della verità. Il nodo del ruolo legislativo del Parlamento europeo non potrà venire eluso. E così pure il nodo del superamento del diritto di veto in seno al Consiglio dei Ministri. Vi saranno governi favorevoli alla prima riforma, governi (verosimilmente in minor numero) favorevoli alla seconda riforma, e governi contrari ad entrambe. E' possibile che i primi convincano gli altri in tutto o in parte, ovvero che l'accordo non si trovi. Che fare in questa eventualità?

Del peso esercitabile dall'opinione pubblica si è già fatto cenno. Occorre sottolineare che il favore popolare per la prospettiva europea non è per nulla smentito dalle presunte ondate di europessimismo che certi sondaggi sembrano accreditare. E questo per tre ordini di ragioni: anzitutto perché una parte non trascurabile delle risposte negative è il frutto della delusione rispetto a ciò che l'Europa avrebbe potuto fare e non

ha fatto, ad esempio in politica estera, ed è dunque la conseguenza di una richiesta frustrata di «più Europa» e non del contrario; in secondo luogo, perché un'altra parte delle opinioni negative nasce da quella insufficiente legittimazione democratica delle politiche e delle istituzioni comunitarie — che si traduce in eccessi di burocrazia, giustamente impopolari — sulla quale abbiamo già richiamato l'attenzione, indicandone anche i possibili rimedi, che sono semplici e radicali; infine, perché un'altra parte delle tesi europessimistiche si fonda sull'opposizione radicale ad una concezione di segno centralistico tendente alla creazione di un superstato europeo in spregio alla sussidiarietà e al rispetto delle culture nazionali: una concezione — troppo spesso artatamente attribuita ai fautori dell'Unione — che poté forse far parte dell'attrezzatura mentale e culturale di taluni europeisti degli anni Cinquanta e Sessanta, ma che non è stata mai condivisa da alcun federalista coerente. E tanto meno lo è oggi. Al contrario, proprio il progetto di Unione federale costituisce la garanzia di tutela delle specificità nazionali, regionali e locali, che sono una tra le massime ricchezze della civiltà dell'Europa. Se si tolgono, come è giusto, queste tre componenti dal monte delle opinioni cosiddette «euroscettiche», non molto rimane di opinione genuinamente antieuropeistica.

Restano le differenze di posizione tra alcuni governi e gli altri, riguardo agli sviluppi costituzionali futuri dell'Unione europea. Come procedere nel caso probabile di *impasse* sui punti qualificanti della riforma istituzionale? Come, in particolare, superare l'opposizione inglese e danese (ed eventualmente di altri, forse di alcuni tra gli Stati appena entrati a far parte dell'Unione) ai progressi dell'Europa verso la federazione?

Sarà naturalmente necessario tentare di trovare l'accordo sulle linee di evoluzione sopra accennate, con tutte le opportune garanzie di gradualità. Ma potrà accadere che alcuni Stati membri non siano comunque disponibili ad avanzare sulla via dell'unione federale. In tale caso, l'ipotesi ripetutamente prospettata in questi anni di un «nucleo duro» di paesi pronti a procedere diventerà concreta. Un nucleo composto almeno da Francia, Germania, Benelux, e sperabilmente anche dall'Italia.

Per l'Italia l'affievolimento della spinta verso l'Unione europea sarebbe un'autentica sciagura economica, politica e civile, il maggior errore mai commesso da un governo nazionale dal dopoguerra in poi. Il contributo di idee e di iniziative italiane alla costruzione europea è stato in più momenti decisivo, nonostante i limiti e le carenze ben note della struttura politica e amministrativa. Questo contributo non deve venir meno, non fosse che per la ragione — ma ve ne sono altre — che nel 1989

un referendum popolare lo ha esplicitamente sostenuto con l'88% dei voti in favore di una costituzione europea da elaborarsi da parte del Parlamento europeo.

La prospettiva di un nucleo di Stati che avanzi verso la federazione è una prospettiva reale. Essa deve venire appoggiata da chi ha in vista l'obiettivo finale, perché è probabilmente il solo modo per giungervi. D'altronde, già per l'Unione monetaria, per la politica sociale e per altri obiettivi, questa si è rivelata la procedura idonea.

Si apre a questo punto una questione grave sotto il profilo politico e sotto quello giuridico. Se tra gli Stati pronti a procedere e gli altri vi sarà, per così dire, un accordo sul disaccordo — nel senso che i secondi consentano ai primi di adottare le nuove regole costituzionali, purché esse non si applichino a chi non le ha accettate: analogamente a quanto Maastricht ha previsto per l'Unione monetaria e per la politica sociale — il problema della riforma potrà essere affrontato nel quadro della normativa esistente, in base all'art. 236 (N) dei Trattati, dunque con l'approvazione unanime degli Stati membri. Ma allora dovrà essere affrontata e risolta la questione delicatissima dei rapporti giuridici tra le regole attuali in vigore all'interno dell'Unione europea (UE) e le regole in parte nuove accolte dagli Stati aderenti all'Unione federale europea (UFE). Occorre avere ben chiaro che i nodi da sciogliere saranno comunque molti e ardui in questa prospettiva, dal momento che l'introduzione di regole come la codecisione legislativa generalizzata del Parlamento europeo e l'estensione del principio maggioritario non potranno non applicarsi anche alle materie già previste dai Trattati, sicché il problema della coesistenza delle nuove procedure con le vecchie sarà comunque di assai difficile soluzione. «Di chi» sarebbero la Commissione e le strutture comuni? «Per chi» lavorerebbero? Regole di compatibilità tra UE e UFE potrebbero venire elaborate, ma i problemi da risolvere sarebbero tutt'altro che semplici.

Il medesimo problema si porrà in modo ancora più drastico nel caso in cui l'accordo sul disaccordo non vi sia. Se alcuni Stati non vorranno a nessun costo modificare le regole costituzionali dell'Unione nel senso voluto dai più, non resterà agli altri Stati se non la scelta tra rassegnarsi a conservare lo *status quo* adottando al più qualche riforma minore, ovvero reagire dando vita a un nuovo Trattato concluso soltanto tra di loro, anche se naturalmente sempre aperto agli altri. L'adozione di un nuovo Trattato che incorpori l'intero *acquis communautaire* e introduca in pari tempo le regole istituzionali nuove comporterebbe la misura drastica della denuncia (implicita o esplicita) dei Trattati esistenti da

parte degli Stati del «nucleo duro». Sarebbe questa l'*extrema ratio*. Si potrà giungere sino alla rottura ed alla rifondazione dell'Unione «per chi ci sta». Con gli altri Stati, potranno in tal caso venir conclusi accordi specifici di semplice associazione.

La prospettiva ora delineata può sembrare eccessivamente drammatica. Forse essa è in parte irrealistica; ma va comunque considerata con attenzione, se non si vuole affidare la sorte di un progetto di rilievo mondiale e storico, quale è quello dell'Unione europea, al beneplacito di uno solo o di alcuni tra gli Stati membri: un ministro, un governo, poche decine di migliaia di cittadini di un singolo Stato «eurosceptico» deciderebbero sul futuro di 380 milioni di cittadini europei.

Ciò non deve avvenire. Deve essere chiaro che l'ingresso nella Comunità-Unione attuale da parte degli Stati che hanno liberamente deciso di farne parte implica senza dubbio già ora l'accettazione di talune regole che hanno natura federale; ed implica il superamento del principio della sovranità illimitata dello Stato-nazione. Il primato del diritto europeo sui diritti nazionali è, nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione, già ora un dato incontrovertibile e incontroverso. Resta peraltro innegabile che nessuno può imporre ad uno Stato nazionale di entrare a far parte della futura Federazione europea, né di accettare le linee della futura Costituzione europea. Ma nessuno Stato può impedire agli altri di realizzarla.

I paesi dell'Europa centro-orientale.

La realtà ormai irreversibile dell'allargamento impone, infine, un ordine ulteriore di riflessioni. E' evidente che i paesi del Nord, del Centro e dell'Est europeo sono parte irrinunciabile dell'eredità storica del nostro continente, sono «Europa» a tutti gli effetti. Se tali paesi desidereranno — come sicuramente accadrà — entrare nell'Unione, non potranno che essere accolti senza esitazione.

Due aspetti vanno però sottolineati. Il primo riguarda i tempi, il secondo i modi della loro partecipazione all'Unione europea.

Per gli Stati dell'Est, usciti dall'esperienza del socialismo reale, le trasformazioni dell'apparato economico preliminari al loro ingresso nella Comunità economica non potranno non richiedere tempi lunghi e complicati processi di riconversione al mercato. Poiché un'attesa di anni pregiudicherebbe forse irreversibilmente la prospettiva dell'ingresso in Europa e la fisionomia della futura Unione, che ha bisogno sin d'ora dell'apporto di tutti, sarebbe politicamente e storicamente importantis-

simo affermare il principio di un ingresso a breve termine degli Stati medesimi nell'Unione europea. Nei settori della politica estera e degli affari interni, oltre che in taluni settori dell'economia, la partecipazione dei nuovi Stati membri potrebbe essere piena sin dall'inizio; negli altri settori economici e monetari, essi parteciperebbero per un periodo transitorio anche prolungato in qualità di semplici osservatori.

Quanto ai modi, essi si legano necessariamente al processo di revisione delle istituzioni comunitarie del 1996. I tre Stati membri testè entrati nell'Unione europea — Austria, Finlandia e Svezia — parteciperanno con i Dodici alla Conferenza intergovernativa. Si porrà dunque per essi l'alternativa se far parte o meno del «nucleo duro», ove tale prospettiva venga a maturazione nei termini ora considerati. Quanto agli altri Stati che si preparano a chiedere l'ammissione all'Unione, i tempi dell'apertura della trattativa coincideranno verosimilmente con quelli nei quali diverrà chiaro se l'Unione procederà a due velocità — o meglio, si disporrà in due cerchi concentrici, quello dell'UFE e quello dell'UE — ovvero resterà ferma all'assetto istituzionale di oggi, pur con talune marginali modifiche. Nel primo caso, gli Stati dell'Est dovranno scegliere in quale cerchia chiedere di entrare.

Conclusione.

Quale costituzione per l'Europa? L'alternativa che si pone oggi — e che dovrà essere affrontata nel futuro prossimo, in occasione della Conferenza intergovernativa del 1996 — è tra conservazione e progresso: tra il mantenere l'assetto istituzionale attuale, con le carenze di democrazia, di funzionalità e di efficienza sulle quali si è richiamata l'attenzione — carenze che l'ingresso di nuovi Stati nell'Unione senza dubbio accentuerebbe ulteriormente — ovvero modificare, anche solo con pochi tratti decisivi, le regole istituzionali così da realizzare un assetto, ad un tempo, più democratico e più efficiente.

Se su questa seconda prospettiva si formerà l'accordo di una larga maggioranza degli Stati membri, ma non di tutti, occorrerà sciogliere il nodo dei rapporti tra i primi e i secondi. Occorrerà cioè individuare una serie di regole di coesistenza che consentano ai primi di avanzare verso l'Unione di tipo federale — con tutti i corollari che si sono visti, nella direzione del minimo governo e della sussidiarietà — ed ai secondi di non venire espulsi dal mercato unico.

Si deve tenere ben presente che l'alternativa di cui si è detto non è tra due o più soluzioni tecnicamente diverse, ma tra due visioni politiche ed

ideali. Da un lato, l'obiettivo del mantenimento dello Stato-nazione pur con le limitazioni rese necessarie dal mercato unico. Dall'altro lato, l'obiettivo del superamento dello Stato-nazione in una prospettiva federale, che preservi sì l'autonomia degli Stati nazionali ma nel quadro di un nuovo soggetto collettivo dotato di proprie competenze esclusive e concorrenti, di proprie istituzioni democratiche, di una propria legittimazione ideale, storica e politica: l'Europa.

Molto presto, la scelta tra queste due prospettive dovrà venire affrontata con chiarezza. E con chiarezza dovrà venir proposta ai cittadini europei, perché essi possano pronunciarsi al riguardo. E' compito di tutte le forze vive della cultura europea di discutere a fondo le implicazioni del processo di unificazione in corso nel nostro continente, perché dal suo esito dipende non solo il destino futuro dell'Europa, ma quello dell'intero pianeta.

Tempo di lavoro, tempo scelto e federalismo

MARITA RAMPAZI

1. Tempo di lavoro e modello di sviluppo.

Il problema della ridefinizione del tempo di lavoro oggi è all'ordine del giorno in tutta Europa.

Si parla di maggiore flessibilità, non solo dell'orario, giornaliero, settimanale o mensile, ma anche del rapporto tempo di lavoro/tempo della vita, che comprende quello della formazione — immissione dilazionata ed articolata nel mondo del lavoro, interruzioni per periodi di aggiornamento, combinazioni di vario genere fra tempo pieno e tempo parziale e così via. La flessibilità nei tempi delle prestazioni lavorative è funzionale alle esigenze di formazione iniziale e continua del capitale umano e, più in generale, riflette nuovi criteri organizzativi che si stanno imponendo nelle imprese proiettate verso le tecnologie di punta ed orientate a mercati sempre più specializzati e frammentati.

Si parla anche e soprattutto di riduzione generalizzata dell'orario di lavoro, quale misura per contrastare la disoccupazione, in particolare quella giovanile.

Questo secondo aspetto è quello che fa discutere di più ed ha maggiore risonanza sui *mass-media* perché, da un lato, la disoccupazione sta diventando una piaga di dimensioni inquietanti nelle economie europee e, dall'altro lato, nella difficile situazione in cui versano oggi queste economie, la riduzione dell'orario potrebbe comportare una corrispondente riduzione delle retribuzioni. Nonostante le riserve e le reticenze iniziali, comunque, lo slogan «lavorare meno per lavorare tutti» — parafrasando il titolo di un noto libro di Guy Aznar (1) — incomincia oggi a ricevere crescenti consensi, anche nel mondo sindacale europeo (2).

Basta aprire i giornali per vedere che la questione del tempo di lavoro è ormai oggetto di scelte politiche di breve, brevissimo periodo.

Ciò che sui giornali non si legge, o si legge raramente, è che le scelte da farsi non rappresentano soltanto una scappatoia, o un male minore, per contrastare la disoccupazione in Europa. In realtà, il problema della disoccupazione è diventato il punto di partenza per una riflessione più generale sul modo con cui l'economia e la società europee stanno affrontando le sfide poste dalla rivoluzione scientifica e tecnologica.

Come sempre succede in coincidenza con le trasformazioni storiche nel modo di produrre, oggi sta cambiando il modo con cui gli uomini si concepiscono come cittadini e lavoratori, come soggetti in costante tensione fra libertà e necessità. In questo quadro, le scelte da compiere già oggi in merito al tempo di lavoro possono contribuire alla definizione di un modello di sviluppo capace di garantire maggiori gradi di libertà per tutti o possono diventare fonte di nuove forme di discriminazione e di alienazione.

La scelta di un nuovo modello di sviluppo è, prima di tutto, una scelta di valori. Oggi la società europea ha la possibilità di adeguarsi ai modelli emergenti nei due paesi più avanzati dal punto di vista tecnologico ed economico, il Giappone e gli USA. Si tratta di modelli che, in nome dell'efficienza produttiva e della libertà di mercato, legittimano, come si vedrà più avanti, la creazione di forti diseguaglianze sociali e l'affermazione di una cultura dominata dalla razionalità economica, che è razionalità strumentale. Ma l'Europa può anche cercare una sua strada, più consona alle sue tradizioni culturali, quelle che — non bisogna dimenticarlo — hanno inserito nella storia dell'umanità i valori della libertà, della democrazia, della giustizia sociale.

Il *Libro Bianco* (3), in questo senso, è un documento di grande interesse perché, al di là di precise soluzioni tecniche per rilanciare l'economia europea, offre una prospettiva di sviluppo dominata dalla ricerca di un modello, che sia «più rispettoso delle esigenze della natura, del capitale naturale, più attento ai ritmi dell'uomo, che risponda ai bisogni non soddisfatti che derivano da fenomeni di perturbazione delle nostre città, dai quartieri sfavoriti, dalla desertificazione, dall'isolamento delle persone» (4). Un modello che sappia coniugare l'efficienza con la solidarietà: solidarietà fra individui, gruppi, generazioni, aree del mondo.

La riflessione sul tempo non può prescindere da queste considerazioni, pena la banalizzazione della posta in gioco. E non può neppure prescindere da una riflessione sull'assetto istituzionale più adeguato per consentire la realizzazione di una eventuale via europea allo sviluppo. Questo è lo specifico contributo che la riflessione federalista (5) può dare ad un dibattito che in Europa ha ormai fatto passi da gigante nell'ana-

lisi delle potenzialità e dei problemi insiti nel modo di produrre post-industriale, ma si blocca quando si tratta di immaginare il quadro istituzionale nel quale sarà possibile favorire lo sviluppo controllato di queste potenzialità.

Per potersi efficacemente inserire nel dibattito, mettendo in luce l'importanza dell'apporto federalista, può essere utile esaminare le tesi di coloro che vedono nella ridefinizione del tempo di lavoro i germi di una vera e propria rivoluzione nella vita degli uomini. E' quanto mi propongo essenzialmente di fare con questo contributo.

2. *Tempo della natura, tempo della Chiesa, tempo della fabbrica.*

La riflessione sul tempo è antichissima. Vi è, anzi, su questo tema una lunga tradizione filosofica — da Aristotele ad Agostino sino ai giorni nostri — cui si sono affiancati in tempi più recenti importanti contributi di altre discipline, quali la sociologia, la storia, la psicologia.

Nella storia di questa problematica si è passati dall'idea di un *senso* del tempo connaturato all'essenza dell'uomo, quindi immutabile, a quella di un'esperienza del tempo, intesa come elemento mutevole che non cambia in modo casuale, ma muta in una maniera «strutturata» e «direzionata», che può essere spiegata, come osserva Elias (6).

Il tempo è una delle due coordinate — la seconda è lo spazio — intorno alle quali le collettività e gli individui costruiscono il loro agire concreto. Tempo e spazio, in questo senso, consentono di meglio organizzare le attività umane, ma pongono anche dei limiti precisi. In quanto risorse finite, impongono delle scelte sulle priorità da assegnare alle molteplici possibilità di azione. Se si riflette, ad esempio, sull'espressione «non ho tempo per far questo», ci si rende conto che essa sottintende l'idea che vi siano cose molto più importanti da fare: le scelte di allocazione del tempo sono inscindibili da giudizi sul significato che le diverse attività hanno per i singoli e per la collettività.

La definizione delle priorità non è comunque lasciata all'arbitrio dei singoli, in quanto dipende — in parte più o meno ampia, secondo il contesto storico cui ci si riferisce — dalle condizioni di produzione e riproduzione della vita sociale.

In ogni epoca storica si può individuare un «tempo» dominante, a partire dal quale si organizzano tutti gli altri tempi nel quotidiano e nell'arco della vita.

Le società pre-industriali, ad esempio, erano governate da una struttura temporale molto diversa da quella che si è affermata con la rivolu-

zione industriale e la nascita dello Stato moderno. Il detto secondo cui «Il tempo è denaro» non avrebbe avuto senso né per un feudatario, né per un servo della gleba: l'uomo non era padrone del suo tempo, quindi non poteva disporne liberamente, al limite per monetizzarlo, in un'economia agricola i cui tempi erano scanditi dal succedersi delle stagioni, dalle ore di luce e di buio, dal suono delle campane che davano il ritmo alle attività di lavoro, di preghiera, di riposo (7). Allora non si misurava il tempo per remunerarlo, controllarlo, sincronizzarlo: ci si adeguava a quello «dato» dalla natura e dalla divinità, rappresentata dalla Chiesa e/o dal sovrano in un sistema teocratico.

Con l'affermarsi del modo di produrre industriale, si svincolano le attività portanti dell'economia dai ritmi naturali. E con lo sviluppo, in parallelo, delle forme moderne di cittadinanza, che comportano la laicizzazione e democratizzazione dello Stato, si sottraggono i soggetti ai vincoli temporali posti dalla Chiesa e/o dal sovrano.

Il tempo dominante diventa quello del lavoro industriale: un tempo lineare, non più ciclico, che assume la caratteristica peculiare di essere pagato. Nella fabbrica scompare la logica del lavoro servile, in cui una prestazione personale diretta veniva ricompensata in natura, secondo la benevolenza del padrone. Allo stesso modo, con l'introduzione delle macchine specializzate e la parcellizzazione delle mansioni, la fabbrica nega la logica del lavoro artigianale, legata alla creazione compiuta di un bene che viene scambiato contro denaro solo al termine della lavorazione. Il sistema di fabbrica impone di calcolare in modo differente la remunerazione del lavoro: il valore del lavoro viene omologato al valore del tempo trascorso sul luogo di lavoro.

Poiché oggetto della remunerazione diventa il tempo, è importante poterlo misurare con precisione, sottraendolo all'arbitrarietà delle valutazioni individuali. Il tempo dell'orologio, sottoposto ad un calcolo razionale, tende a separare il significato attribuito al contenuto delle azioni da quello della loro durata. In questo processo, la durata diventa dominante, nella misura in cui il lavoro per il mercato si propone come l'attività principale dell'uomo moderno. La priorità del contenuto sulla durata permane soltanto per le attività sottratte al calcolo monetario: quelle della cura familiare, dell'arricchimento culturale, della convivialità, dell'associazionismo, del volontariato. Si tratta delle cosiddette «attività del tempo libero», con un'espressione che significativamente ne mette in rilievo il carattere residuale, subordinato alla centralità dell'attività pagata per il mercato.

La distinzione fra tempo di lavoro e tempo libero viene spesso,

altrettanto significativamente, fatta coincidere con l'immagine di una temporalità in cui si è prodotta una frattura fra tempo di lavoro e tempo di vita. Nel tempo di lavoro domina la logica strumentale del denaro che diventa non più un mezzo, ma un fine in sé; al tempo della vita si attribuisce il carattere di tempo della relazionalità e della moralità. Se riflettiamo su questa osservazione, che fa parte del linguaggio comune, possiamo capire meglio le ambivalenze insite nell'idea di tempo affermatasi con la società industriale e la natura delle scelte da compiere oggi.

3. Razionalità economica e ambivalenza della temporalità moderna.

Uno dei poli nell'ambivalenza della temporalità moderna ha le sue radici nel fatto che la rivoluzione francese e la rivoluzione industriale hanno sancito la nascita del soggetto, come sede di razionalità e di libertà. Libertà, prima di tutto, di perseguire un ideale di vita morale senza vincoli di servitù personale. Ciò si traduce nella libertà di disporre del proprio tempo, in funzione di significati scelti autonomamente. La diffusione del denaro come mezzo di scambio, soprattutto di remunerazione del lavoro, ha contribuito a smantellare la legittimazione della dipendenza personale, diretta e totalizzante, insita nel modello servo/padrone, come sottolineano non solo gli scritti della tradizione marxiana, ma anche quelli di altri «classici» del pensiero, come Simmel (8), ad esempio.

Il secondo polo è rappresentato dal fatto che il lavoro industriale ha legittimato una nuova prassi di vendita di sé, quella connessa alla vendita del proprio tempo. La cultura moderna considera normale per un cittadino libero vincolare una parte considerevole della propria vita a limiti di tempo e di spazio — quello del luogo di lavoro — stabiliti da entità gerarchicamente superiori, legittimate ad organizzare le energie fisiche ed intellettuali di altri uomini a fini puramente strumentali. Per il calcolo economico, il lavoro umano è «una cosa», uno dei fattori della produzione, che devono diventare prevedibili e razionalizzabili. E' la negazione completa dell'autonomia, dell'idea stessa di soggetto. L'espressione più compiuta di tale concezione si ha con il taylorismo ed il fordismo, che hanno dominato le fasi di maggiore successo dell'organizzazione industriale del lavoro.

Questa ambivalenza ha generato una situazione paradossale, che è al centro dell'analisi di André Gorz (9). Da un lato, le società moderne si sono sviluppate sul rifiuto della tradizionale concezione del lavoro come pena, un'attività indegna dell'uomo libero. Da questo rifiuto si è generata un'etica del lavoro (10) che ha nobilitato l'attività per il mercato,

definendola in termini di vocazione: espressione per eccellenza di moralità ed occasione di sviluppo personale. Il lavoro si è trasformato nell'attività socialmente utile per definizione, quella in cui il singolo, quotidianamente, dà prova di responsabilità adulta nei confronti della collettività. Da questo punto di vista, è il pilastro intorno al quale si strutturano non solo il tempo della vita, ma anche l'identità collettiva e personale.

Dall'altro lato, il lavoro è anche la sfera di vita in cui la maggior parte degli uomini ancora oggi sperimenta le più ampie limitazioni e frustrazioni rispetto al bisogno di autorealizzazione, di sentirsi «uomo per gli altri uomini». Il problema non riguarda soltanto la specificità della condizione operaia. Si tratta di una questione più generale che interessa qualunque attività per il mercato: lì si producono le maggiori limitazioni per la libertà e la moralità dell'uomo moderno, nella misura in cui la natura strumentale del calcolo economico entra in contrasto — delegittimandoli — con comportamenti orientati ai valori, alla relazionalità, all'affettività.

Ma vi è di più. Riprendendo Habermas (11), Gorz osserva che «la razionalità economica, che è una forma particolare di razionalità 'cognitivo-strumentale', non viene soltanto estesa abusivamente ad azioni istituzionali alle quali è inapplicabile, ma arriva a 'colonizzare', a reificare e a mutilare persino il tessuto relazionale da cui dipendono l'integrazione sociale, l'educazione e la socializzazione degli individui» (12).

Questo punto è fondamentale perché costituisce la ragione principale addotta da Gorz e dalla corrente di pensiero che si sta sviluppando oggi in Europa intorno alle sue tesi, per sostenere la richiesta di una progressiva e generalizzata riduzione dell'orario di lavoro, come condizione per una vera e propria rivoluzione culturale.

4. La critica all' «utopia del lavoro».

Gorz prende le mosse dalla constatazione che la rivoluzione scientifica e tecnologica oggi sta cambiando il modo di lavorare — e di vivere — degli uomini. Per capire meglio come si profila la nuova figura del lavoratore, Gorz guarda alle imprese giapponesi che hanno sviluppato il cosiddetto «modello della qualità totale».

In queste imprese, l'introduzione di tecnologie avanzate ha rivoluzionato l'organizzazione tradizionale: «La direzione non ha più scelta: può ridurre i costi solo sostituendo la catena tayloristica e gli operai comuni con impianti robotizzati che, almeno in alcuni reparti della fabbrica,

richiedono un lavoratore di tipo nuovo. Questo lavoratore deve essere capace di assumere, all'interno di un gruppo polivalente, la conduzione di un impianto automatizzato. Deve essere capace di iniziative rapide; deve cooperare col gruppo di pari chiamato a decidere la ripartizione delle mansioni, in funzione della situazione; deve possedere autonomia e senso di responsabilità. La direzione è dunque materialmente incapace di comandare, di inquadrare, di sorvegliare i gruppi polivalenti... Deve legare a sé i lavoratori di tipo nuovo, valorizzarli psicologicamente e socialmente, costruire una nuova immagine della fabbrica e del suo 'operatore di produzione'» (13). Sembra così dischiudersi un futuro in cui il lavoro potrebbe diventare veramente un centro di libertà ed auto-realizzazione dell'uomo, come si prospetta ad esempio nell'«ideologia delle risorse umane», ben sintetizzata da questo passo di Blondel: «(nella fabbrica robotizzata) il lavoratore senza identità... ha lasciato il posto ad un essere intelligente, ben organizzato, dalle competenze personali, di cui l'impresa tende a incoraggiare le strategie di carriera» (14).

In tale prospettiva, ci sono forti punti di contatto con quella che Gorz definisce l'«utopia socialista», la quale identifica la liberazione dell'uomo con la fine dell'alienazione — assenza di proprietà, controllo e significato rispetto al lavoro — nata dal modo di produzione capitalistico. Una concezione che egli critica, da sinistra, mostrando come, all'interno del lavoro, non vi siano spazi per lo sviluppo della componente più «umana» dei singoli, anche nell'ipotesi di una riappropriazione del controllo sulla produzione e dello sviluppo di un interesse intrinseco per ciò che si fa. Il controllo sarebbe pur sempre relativo perché la responsabilità tecnica non coincide con la responsabilità morale e l'autonomia professionale non coincide con quella esistenziale. Allo stesso modo, per Gorz è opinabile l'idea di perseguire una piena realizzazione personale in funzione dell'interesse per la professione perché «l'interesse intrinseco di un lavoro non garantisce il suo senso, e la sua umanizzazione non garantisce affatto quella delle finalità che il lavoro serve. L'umanizzazione del lavoro può rendere attraente, per gli individui che lo svolgono, imprese di una barbarie assoluta» (15). Basti pensare alla condizione di un tecnico di alto livello impiegato nella costruzione di bombe atomiche; al problema della responsabilità oggettiva e soggettiva degli scienziati rispetto all'uso che si può fare delle loro scoperte.

Sintetizzando, sono tre i punti cardine della critica di Gorz all'utopia del lavoro come fonte di liberazione nella società dell'automazione, sia essa una concezione di derivazione marxiana o neo-liberale.

1) Qualunque attività pagata per il mercato, per quanto socialmente

utile possa apparire, privilegia la logica strumentale del calcolo economico, che impedisce il dispiegarsi pieno della morale. Questo è anche il motivo che induce Gorz a criticare coloro che puntano solo all'espansione dell'area dei servizi per creare nuovi posti di lavoro. Tale espansione ha un limite preciso: quello derivante dalla necessità di proteggere dalla logica strumentale una serie di attività attraverso le quali si esprimono la solidarietà e la responsabilità interpersonale, che hanno senso soltanto se non sono pagate. Per dare un'idea delle conseguenze aberranti alle quali può giungere una cultura dominata dall'idea secondo cui è legittimo pensare di poter pagare qualsiasi attività umana, Gorz fa l'esempio della maternità per procura, l'«affitto» del proprio corpo a fini di procreazione. Si sta legittimando una «vendita di sé» che non ha nulla a che vedere con la libertà degli uomini.

2) Bisogna essere consapevoli dei limiti della «cultura tecnica», che elimina la manualità — quindi il contatto con il mondo sensibile — esaltando gli aspetti astratti dell'attività umana. Con gli straordinari e velocissimi progressi della scienza e della tecnologia, il lavoro tende a diventare sempre più specializzato, ricco di contenuti tecnici di alto livello. In prospettiva, non vi è più spazio per mansioni non o poco qualificate. Ciò comporta una crescita progressiva del peso della cultura tecnica che è «incultura di tutto ciò che non è tecnico... (perciò) per il tecnico, imparare a lavorare, diventa disimparare a trovare e a cercare rapporti non strumentali con l'ambiente e con gli altri» (16). Alla tecnica si può chiedere di favorire economie crescenti di tempo e lavoro, ma non si può invece consentirle di invadere tutto il quotidiano.

3) Il risparmio di tempo ed energie consentito dall'automazione si traduce in sempre minori disponibilità di lavoro.

Il problema della disoccupazione tecnologica si profila come un drammatico dato strutturale per il XXI secolo, come si riconosce anche nella Premessa del *Libro Bianco*. Questo rischio comporta, già da oggi, la scelta fra due alternative. La prima è legata all'adozione di un modello fondato sulla formazione di un'élite abbastanza ristretta di lavoratori stabili e a tempo pieno — come già succede in Giappone, ad esempio — cui si affianca un'ampia fascia di lavoratori precari o *part-time*, impiegati soprattutto in un terziario espanso a dismisura, e di disoccupati di lungo periodo. La seconda, che è quella sostenuta da Gorz, tende a privilegiare la riduzione e la flessibilizzazione generalizzata dell'orario di lavoro, intesa innanzitutto come scelta di solidarietà. Nella prospettiva di Gorz, la riduzione dell'orario è anche l'unica strada possibile per tenere sotto controllo il rischio di una estensione eccessiva della strumentalità e del-

la specializzazione tecnica, insite nella cultura del lavoro.

Indipendentemente dal fatto di accettare o meno la diagnosi di Gorz, di fronte agli esempi che ci vengono da paesi molto avanzati sulla strada dell'automazione non si può fare a meno di considerare la riduzione generalizzata dell'orario di lavoro come una misura intorno alla quale le società occidentali mettono in gioco l'equità e la solidarietà. Non si può accettare che il lavoro sia un privilegio riservato a pochi, soprattutto se si considera che, seguendo questo modello, si rimarrebbe ancorati ad un'immagine del lavoro come fulcro dell'identità sociale degli individui. Rischieremmo di avere una massa crescente di persone marginali, senza identità precisa, costrette ad una vita di parassitismo non scelto.

Nell'ipotesi che si realizzi una consistente riduzione dell'orario di lavoro, si apre un'area vastissima di riflessione: come impiegare la grande quantità di tempo liberato? Esistono le risorse istituzionali e culturali per consentire agli uomini, più liberi di organizzare e combinare i diversi tempi della loro vita, di compiere scelte dotate di reale significato?

Prima di entrare nel merito di questi problemi, bisogna aggiungere qualche osservazione circa un altro aspetto del mutamento nella temporalità, che sin qui non è stato preso in considerazione.

5. *Il superamento della frattura fra lavoro e vita nell'era post-industriale.*

Ciò che Gorz forse non mette sufficientemente in luce è il fatto che la rivoluzione scientifica e tecnologica sta cambiando non solo in senso quantitativo, ma anche qualitativamente, i rapporti fra tempo del lavoro e gli altri tempi della vita. Si tratta di aspetti già presi in considerazione in passato dalle riflessioni dei federalisti sul lavoro nell'era post-industriale, sui rapporti tra scuola e comunità, sull'educazione permanente, sulla pianificazione democratica del territorio. Quando i federalisti hanno iniziato questa riflessione, si sono trovati praticamente isolati, considerati, nella migliore delle ipotesi, come degli utopisti. Oggi, tali questioni sono diventate così attuali da costituire parte integrante del Piano Delors, un documento ufficiale, fatto proprio dai Capi di Stato e di governo dell'Unione europea.

E' sufficiente richiamare due esempi, tratti dal *Libro Bianco*.

Questo documento sottolinea a più riprese il fatto che, con il nuovo modo di produrre, la scienza e la tecnologia si propongono come la risorsa principale dell'economia. Il capitale umano è l'elemento centrale

dello sviluppo. Ne consegue un particolare interesse per tutta l'area della formazione che deve garantire non solo un'elevata preparazione di base — con maggiore interdipendenza fra i mondi della scuola, del lavoro, della ricerca — ma anche un aggiornamento continuo delle conoscenze dei lavoratori, con interruzioni di varia durata nel ciclo lavorativo. Si mette così radicalmente in discussione il criterio di separazione fra tempo della scuola e tempo del lavoro che ha dominato le società industriali.

La fine dell'esperienza scolastica ancora oggi coincide con la conclusione di un ciclo di vita. Con questo passaggio, la temporalità, soprattutto quella quotidiana, assume una diversa organizzazione e un differente significato. Da tempo prevalentemente «per sé», relativamente autogestito o comunque impiegato in attività finalizzate alla crescita personale, diventa un tempo non tanto «per gli altri», quanto vincolato in larga misura alle finalità strumentali del lavoro per il mercato. E' come se nelle nostre società aleggiasse la regola inespressa secondo la quale in una certa fase della vita sia possibile, anzi doveroso, dedicare la giornata allo sviluppo delle proprie potenzialità ed in una fase successiva questo obiettivo non abbia più ragione d'essere. Vi sono casi privilegiati di chi può scegliere una professione che consente una certa flessibilità rispetto a questi tempi. Ma, per la maggioranza delle persone, vige una separazione netta fra una fase in cui «si studia, ci si forma» ed una in cui si lavora. Ciò finisce per creare una cesura fra l'età della curiosità intellettuale e quella del lavoro e basta. Come ha fatto notare recentemente anche Zamagni (17), si crea una forma di disuguaglianza specifica delle società moderne: quella relativa a differenti gradi di libertà nell'organizzazione del tempo, in funzione dei propri bisogni di sviluppo personale. Il concetto di formazione permanente rovescia questa logica, introducendo l'idea che sia non solo possibile, ma doveroso, concepirsi in ogni momento della vita come persone in continuo «divenire».

Il secondo esempio di trasformazione qualitativa della temporalità connessa all'avvento del nuovo modo di produrre, riguarda la fine della fabbrica — o del posto di lavoro — tradizionale.

Non solo si sta esaurendo, come si è già visto richiamando l'analisi di Gorz, il modello tradizionale di organizzazione del lavoro di ispirazione fordista, con il conseguente sviluppo di sistemi di fabbrica «minima» estremamente flessibili. Per molte attività sta venendo meno l'idea stessa di fabbrica o di ufficio, intesi come luoghi fissi di riferimento collettivo per una parte rilevante del quotidiano. Oggi, le molteplici possibilità connesse al telelavoro stanno ridisegnando alcune aree di attività sulla base della separazione fra prestazione lavorativa e luogo di lavoro.

Poiché molte prestazioni lavorative si stanno riducendo all'elaborazione e trasmissione di informazioni via computer, non è più necessario che i lavoratori si trovino fisicamente nello stesso luogo in cui operano le macchine, governabili a distanza dagli elaboratori. Lo si può fare benissimo anche da casa. Il telelavoro non è più una fantasia, ma una realtà molto concreta, soprattutto se si guarda a contesti tecnologicamente avanzati, come gli Stati Uniti.

I mutamenti nello spazio del lavoro fanno venir meno la scansione rigida tra tempo di lavoro e altri tempi della vita quotidiana: quelli connessi ai trasferimenti dal luogo di residenza a quello di lavoro, quelli della cura familiare, quelli della vita di relazione nella comunità di vicinato e così via. La conseguenza più evidente e macroscopica, comunque, riguarda la trasformazione che questa destrutturazione di luogo e tempo di lavoro può indurre nell'organizzazione stessa della vita urbana.

Questi processi dischiudono un orizzonte completamente nuovo, difficile da cogliere oggi in tutti i suoi sviluppi. Tuttavia, alcune potenzialità ed alcuni rischi si possono già intravedere.

Da un lato, diventa pensabile la caduta degli steccati — temporali e spaziali — fra aree di attività prima tenute rigidamente separate nella giornata e nella vita degli uomini e governate da norme spesso contrastanti. Questo può consentire agli uomini di ricomporre in modo coerente una temporalità oggi molto frammentata e fonte di discriminazione fra chi ha e chi non ha autonomia nella gestione dei tempi e dei significati del proprio agire. Dall'altro lato, bisogna evitare che questa «ricomposizione» si traduca nella sopraffazione di una sola attività su tutte le altre o nella chiusura in un mondo privato, assolutamente autosufficiente, povero di relazioni con l'esterno, che finisce con la porta di casa.

C'è il problema di canalizzare le energie liberate e le maggiori risorse personali verso forme di vita civile in cui si possano dispiegare la partecipazione, la solidarietà, la comunicazione.

6. La prospettiva federalista per la civiltà del «tempo scelto».

I motivi di riflessione proposti sin qui mostrano come le opportunità che si profilano già oggi per ridefinire il tempo di lavoro comportino trasformazioni che rendono pensabile un nuovo modello di civiltà, quella del «tempo scelto» (18).

Negli anni '80, gli autori di *La Rivoluzione del tempo scelto* scrivevano: «Nulla vieta di pensare con maggior precisione alla morfologia

delle aree di azione nelle quali si potrebbero dispiegare le attività umane generate dalla liberazione del tempo: alcuni compiti di amministrazione locale potrebbero essere oggetto di una riappropriazione diretta da parte della collettività, affiancandosi ai servizi reciproci tipici dei rapporti di vicinato; la manutenzione degli immobili, del patrimonio artistico, di ogni bene di interesse sociale o individuale (...) ritroverebbe una propria funzione riconosciuta; la partecipazione multipla alle realtà associative, la formazione di una produzione artistica parallela a quella ufficiale sono altrettante espressioni possibili per le microculture nascenti, piccole ma efficaci generatrici di senso la cui vitalità può mettere in ridicolo l'iconografia standardizzata dei *mass-media*» (19).

Oggi non si tratta più di «pensare» questa trasformazione, ma di incominciare a realizzarla, promuovendo la riduzione dell'orario di lavoro, i cambiamenti della fabbrica tradizionale, la nascita delle nuove professioni e, soprattutto, creando un assetto istituzionale che consenta a tutti il pieno sviluppo delle capacità di partecipazione alla vita civile e sociale.

Nello sfruttamento di queste opportunità, vi sono molti ostacoli oggi per i cittadini europei. Se non si completa al più presto l'unione economica e politica del continente, c'è addirittura il rischio che l'Europa perda «il treno della storia». Il lavoro può cambiare solo se si compie decisamente il salto verso il modo di produrre post-industriale. Solo così l'economia europea potrà tornare competitiva rispetto alle altre potenze tecnologicamente avanzate e realizzare, ad esempio, la riduzione generalizzata dell'orario di lavoro in condizioni di abbondanza di risorse, capaci di garantire livelli di vita dignitosi per tutti.

Il rilancio dell'economia europea comporta investimenti infrastrutturali di così ampia portata da poter essere compiuti soltanto a livello europeo. Pensiamo ad esempio alle infrastrutture necessarie per dispiegare tutte le potenzialità dell'informatica: negli USA le autostrade informatiche sono in corso di allestimento da anni, mentre l'Europa sta ancora discutendo fino a che punto si possa realizzare — con quali fondi, quali poteri, ecc. — il Piano Delors, che contempla investimenti prioritari in questo settore.

Il rilancio economico è condizione necessaria, ma non sufficiente, per portare a compimento la «rivoluzione del tempo scelto». Bisogna porsi, fondamentalmente, il problema di quale sia il quadro politico-istituzionale più adeguato ad incentivare e soddisfare le richieste — crescenti nella prospettiva di una dilatazione del tempo libero — dei cittadini di partecipare alla vita politica, sociale e culturale.

La prospettiva del tempo scelto risulta difficile da pensare per chi guardi solo al contesto in cui oggi si svolge la vita pubblica: quello disegnato dagli Stati nazionali, attualmente caratterizzato da una grave crisi della politica e dal venir meno della comunità locale come centro integrato di vita, il quale è stato favorito da una pianificazione del territorio che ne ha mortificato le potenzialità. In questo quadro, si può addirittura temere un aumento del tempo libero, che ad alcuni appare come un incubo dominato dalla noia o dalla rincorsa senza fine di attività puramente ludiche o estetiche.

Il problema è che non si riflette mai a sufficienza sul fatto che, quando si afferma un nuovo modo di produrre, non nasce solo un nuovo lavoratore. Si sviluppa anche e soprattutto un modo diverso con cui l'uomo si concepisce come cittadino: ripensa lo Stato, rinnova le forme della partecipazione alla vita pubblica, cerca strade e spazi diversi per affermare la politica come massima espressione della moralità.

E' il problema che il pensiero federalista pone al centro della riflessione sulle potenzialità di rinnovamento della democrazia nello Stato federale e sulla nuova cittadinanza che nascerà con la Federazione europea.

NOTE

- (1) G. Aznar, *Lavorare meno per lavorare tutti*, Torino, Bollati Boringhieri, 1993.
- (2) Per non fare che qualche esempio, è noto che in Germania, sulla scia del successo dell'esperimento alla Volkswagen, la riduzione dell'orario è oggi il nodo nella trattativa fra governo e sindacati; in Francia, in molti settori si sta studiando la fattibilità della settimana di quattro giorni; in Italia i progressisti (*La Repubblica*, 23/3/95) hanno presentato una proposta di legge — dal titolo «Norme per modulare i tempi della vita, ridurre la durata del lavoro, affermare il diritto del tempo scelto» — che collega la riduzione dell'orario di lavoro con il cambiamento dei tempi della città.
- (3) Commissione delle Comunità europee, *Crescita, competitività, occupazione. Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo. Libro Bianco*, Bollettino delle Comunità europee, Supplemento 6/93.
- (4) J. Delors, «Il Libro Bianco: un piano d'azione e uno stimolo alla riflessione» in Istituto Europeo di Studi Sociali IESS-AE, *Il futuro del lavoro in Europa*, Bari, Cacucci, 1994, pp. 33-4.
- (5) Anche recentemente, ad esempio, Alfonso Jozzo («La sfida per l'Europa della riduzione dell'orario di lavoro», in *Il Federalista*, XXXVI (1994) pp. 139-148) ha riproposto questi temi, mettendo in luce la connessione tra riduzione del tempo di lavoro, ripensamento della democrazia e servizio civile.

- (6) N. Elias, *Saggio sul tempo*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- (7) J. Le Goff, *Tempo della Chiesa e tempo del mercante*, Torino, Einaudi, 1977.
- (8) G. Simmel, *La filosofia del denaro*, Torino, Utet, 1984.
- (9) A. Gorz, *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992.
- (10) Qui Gorz richiama direttamente le analisi di Weber su etica protestante e spirito del capitalismo e sul concetto di *Beruf*.
- (11) J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- (12) A. Gorz, *cit.*, p. 120.
- (13) *Ibidem*, pp. 77-8.
- (14) D. Blondel, «Mort et résurrection de la pensée économique», in *Le Monde*, 1/4/1986.
- (15) A. Gorz, *cit.*, p. 97.
- (16) *Ibidem*, p. 100.
- (17) S. Zamagni, «Lavoro ridisegnato dal tempo», in *Il Sole-24 Ore*, 15/2/1995.
- (18) Questa espressione è stata usata da un'équipe coordinata da Jacques Delors (Echanges et Projets, *La rivoluzione del tempo scelto*, Milano, Angeli, 1986) che già nei primi anni '80 aveva posto le questioni oggi nuovamente al centro del dibattito sulla temporalità.
- (19) Echanges et Projets, *cit.*, p. 137.

IL DIRITTO DI SECESSIONE

Il problema della legittimità del diritto di secessione può essere affrontato da punti di vista diversi, alcuni dei quali sono riflessi nelle reazioni che nel mondo della politica, nell'opinione pubblica e sulla stampa hanno provocato i fenomeni di secessione che si sono susseguiti nell'Europa orientale e nell'ex Unione Sovietica.

Per semplificare e schematizzare il discorso si potrebbero identificare tre approcci, che, in linea di massima, definirei nel modo seguente: 1) approccio descrittivo, 2) atteggiamento di pura rivolta morale, 3) analisi dei fondamenti morali della secessione.

Approccio descrittivo.

Quello che chiamo approccio descrittivo istituisce un legame fra diritto di secessione e ragion di Stato. Il definirlo descrittivo significa prescindere da valutazioni, da giudizi di valore, per identificare i meccanismi che scatenano determinati comportamenti.

Il concetto di ragion di Stato, inteso come modello tipico-ideale, ci permette di descrivere la condotta dell'autorità statale per garantire la sicurezza dello Stato, sia al suo interno, attraverso il monopolio della forza fisica e l'imposizione di regole coercitive (le leggi) per dirimere i conflitti fra individui o gruppi, sia verso l'esterno, attraverso una politica volta a mantenere o aumentare la capacità dello Stato di difendersi da eventuali attacchi esterni, in una situazione di anarchia internazionale (politica di potenza) (1).

E' un dato di fatto, descrivibile in quanto tale, che l'esistenza stessa dello Stato e la presenza di più Stati sovrani e indipendenti producono comportamenti in mancanza dei quali lo Stato, da una parte può perdere

la sua legittimità in quanto non è in grado di svolgere il ruolo di pacificatore al suo interno e dall'altra può cessare di esistere come entità (se è conquistato o inglobato in un altro Stato) e può, anche in questo caso, perdere la sua legittimità in quanto incapace di garantire la difesa dei propri cittadini.

La secessione, ossia il distacco di un gruppo dalla compagine statale esistente per dare vita a una nuova compagine statale, è obiettivamente un attentato alla ragion di Stato del nucleo statale originario. Da una parte, infatti, essa è un atto che mette in discussione, che nega, in quanto si sottrae ad esso, il diritto dello Stato a comporre le controversie attraverso le leggi. D'altra parte la secessione attenta alla sicurezza dello Stato verso l'esterno sia in termini reali (diminuzione territoriale, di risorse, ecc.) sia in termini simbolici (perdita di credibilità internazionale).

Queste conseguenze inducono gli Stati ad affermare il proprio diritto ad opporsi alla secessione anche con la forza.

E' evidente che un simile approccio non tiene conto né della possibile strumentalizzazione del concetto di sicurezza interna ed esterna da parte della classe al potere, né delle cause che possono spingere un gruppo a rivendicare il diritto di secessione.

Questo punto di vista, nella sua consequenzialità, non impedisce agli attori dei rapporti internazionali di accettare principi che *apparentemente* contraddicono la premessa dello schema stesso, ossia il prevalere della ragion di Stato su considerazioni di altro genere. Mi riferisco alla Carta delle Nazioni Unite (art. 1, par. 2 e art. 55), alla Convenzione internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e alla Convenzione internazionale della Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, che proclamano il diritto all'autodeterminazione di tutti i popoli, e inoltre a vari documenti approvati in seno all'ONU, fra i quali, ad esempio, la Risoluzione 1514 del 14 dicembre 1960 dichiara, fra l'altro, che, in virtù del diritto all'autodeterminazione, tutti i popoli determinano liberamente il proprio *status* politico, affermazione che pare accettare il principio che la piena indipendenza politica sia perseguibile anche attraverso la secessione.

Ma esaminando la Dichiarazione del 24 ottobre 1970 dell'ONU — relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati — leggiamo: «In virtù del principio di uguaglianza dei diritti dei popoli e del loro diritto di disporre di sé stessi... tutti i popoli hanno il diritto di determinare il loro statuto politico, in tutta libertà e senza ingerenze esterne... Nulla di ciò che è affermato nei paragrafi precedenti può essere interpretato come l'avallo

o l'incoraggiamento a qualsiasi atto che smembri o minacci, totalmente o parzialmente, l'integrità territoriale o l'unità politica di tutti quegli Stati sovrani e indipendenti che si comportino conformemente al principio dell'uguaglianza dei diritti e del diritto dei popoli a disporre di sé stessi enunciato sopra e che siano dotati di un governo che rappresenti tutto il popolo appartenente al territorio, senza distinzione di razza, religione o colore (2).

E' evidente che queste affermazioni contengono delle contraddizioni laddove proclamano il diritto dei popoli a disporre di sé stessi quando ad essi è negato e lo negano quando ad essi è concesso. Ma il fattore che introduce la contraddizione è legato proprio alla ragion di Stato, ossia a un principio che, nonostante tutto, sottosta alla ragion d'essere degli Stati: la difesa dell'integrità territoriale degli Stati sovrani e indipendenti.

D'altra parte, lo stesso comportamento effettivo degli Stati presenta delle ambiguità: di fronte a una secessione o a un tentativo di secessione essi in genere non manifestano accordo o disaccordo sulla base dell'accettazione o meno del principio, bensì assumendo posizioni diverse sulla base di calcoli strategici: opposizione da parte dello Stato coinvolto nella secessione e tendenza all'avallo se essa coinvolge altri Stati, opposizione o ambiguità da parte della comunità internazionale nella fase iniziale del processo secessionistico e accettazione dello stato di fatto una volta che il nuovo Stato si è consolidato, avallo della repressione del tentativo secessionista per evitare tensioni internazionali.

Tutto ciò dimostra che, al di là di affermazioni di principio, il sistema mondiale di Stati, fino a che essi saranno sovrani e indipendenti, tende a far prevalere il principio della ragion di Stato, che non permette di affrontare il problema della secessione se non in termini di aumento o diminuzione della potenza e della sicurezza degli Stati.

E' pur vero che il mondo si sta avviando verso una sempre maggiore interdipendenza e che ciò ha fin da oggi, e avrà sempre più, delle conseguenze sui rapporti internazionali, e in particolare sul comportamento degli Stati in termini di difesa ad oltranza della sovranità assoluta sul proprio territorio (ne sono un esempio i processi di integrazione in atto in varie parti del mondo e in particolare il più avanzato processo di unificazione europea). Ma la logica di questo comportamento non è assimilabile a quello che deriva dai fenomeni di secessione. I processi di integrazione, infatti, hanno la funzione di aumentare la possibilità di gestire la sicurezza (in senso politico, militare e sociale) dei cittadini e quindi la cessione di parte della sovranità coincide con il suo recupero in un quadro più ampio (il superamento definitivo della sovranità assoluta

sarà possibile solo con la Federazione mondiale). Al contrario, i fenomeni di secessione, come già detto, diminuiscono la possibilità di gestire la sicurezza, creando un nuovo concorrente, e al limite un nuovo nemico alle porte: la perdita di sovranità su parte del territorio non ha alcuna compensazione ed è quindi considerata un puro e semplice attentato all'esistenza dello Stato.

Atteggiamento di pura rivolta morale.

Nel caso in cui la volontà di secessione da parte di un gruppo trovi una decisa resistenza da parte dello Stato originario e sfoci in conflitto armato, inevitabilmente emergono nell'opinione pubblica mondiale reazioni di turbamento morale, spesso alimentato dalla crudezza delle immagini che ormai sono un complemento inevitabile della comunicazione.

Queste reazioni sono in sostanza puramente emotive, spesso non mediate da riflessioni sugli interessi legittimi o meno delle parti, o sui valori che esse vogliono affermare o difendere. Semplicemente non si accetta di avallare gli atti di violenza brutale che sempre accompagnano una guerra. In quanto reazioni emotive, esse sono tanto più forti e drastiche quanto meno dura il conflitto: se esso si protrae per lungo tempo, le reazioni si affievoliscono fino a scomparire.

Un altro elemento che le caratterizza è il fatto che le conseguenze della repressione di un tentativo secessionista hanno un colpevole ben identificato che è altro da sé, da cui, quindi, si possono prendere le distanze e sul quale si può scagliare con una certa soddisfazione morale la propria condanna.

Non altrettanto automatica, o perlomeno altrettanto attenta, è la reazione alle stesse immagini di sofferenza e di morte quando queste riguardano quella parte dell'umanità che vive costantemente al di sotto dei livelli di vita accettabili, per cui l'unico diritto da affermare è ancora solo il diritto alla vita. Il persistere di questa situazione non fa scattare la molla dello scandalo e il colpevole non è altro da sé, ma è quella parte dell'umanità di cui tutti facciamo parte, spesso nei fatti, se non a parole, poco disposta a rinunciare ai propri privilegi.

Un apparente atteggiamento di rivolta morale può manifestarsi anche da parte dei governi non coinvolti negli eventi, laddove ravvisino una particolare brutalità nella repressione del gruppo secessionista da parte di uno Stato. A causa della difficoltà per un capo di Stato di schierarsi per

principio a favore di chi mette in discussione il concetto di sovranità dello Stato, o a causa di una particolare situazione dei rapporti internazionali, può essere opportuno rifugiarsi nella condanna morale dei mezzi impiegati per reprimere senza però appoggiare la secessione, al fine di non indebolire il consenso dei cittadini (che potrebbero rifiutare una sia pur passiva complicità) o di mantenere integri i rapporti con lo Stato originario.

La rivolta morale è dunque normalmente innescata non tanto dalle implicazioni politiche e morali della secessione, ma dai mezzi impiegati per reprimerla. Essa, in quanto tale, non dà alcun contributo alla comprensione del fenomeno, e, di conseguenza, non fornisce alcun punto di vista che permetta di giudicarlo e di trarre da questo giudizio conseguenze pratiche.

Analisi dei fondamenti morali della secessione.

Un approccio che caratterizza il dibattito attuale sulla secessione riguarda i problemi morali che sottostanno ad essa e che ne fondano o meno la legittimità. In questa prospettiva essa è considerata come uno strumento per difendere i diritti di gruppo, distinti dai diritti individuali, in quanto esercitati in modo collettivo o in nome del collettivo (3).

Una delle possibili giustificazioni della secessione può discendere dallo stabilire un parallelo fra la rivoluzione e la secessione stessa, per cui, se è giustificata la prima, allora lo è, *a fortiori*, anche la seconda. Ma il parallelo può essere accettabile o meno a seconda del significato che si attribuisce ai termini. Se si intende la rivoluzione semplicemente come una delle possibili modalità attraverso le quali gli individui o i gruppi contestano l'autorità politica, è ammissibile considerare la secessione semplicemente come una modalità alternativa. In questo caso la sua legittimità o illegittimità non può essere giudicata in termini assoluti ma, come fa Allen Buchanan (4), in termini relativi, a seconda cioè dei diritti o degli interessi che la secessione potrebbe violare o calpestare (ad esempio i diritti di proprietà).

In realtà il termine rivoluzione ha implicazioni molto più profonde della semplice rivolta contro un governo o un regime. I periodi rivoluzionari del passato sono stati caratterizzati da una insofferenza profonda nei confronti di una situazione politico-sociale che era di ostacolo all'avanzare dell'emancipazione umana, insofferenza incarnata da una classe che però si è fatta carico dell'affermazione di valori universali. E

la rivoluzione di cui i federalisti si ritengono avanguardia ha addirittura spezzato del tutto il legame con una classe, presentandosi come la bandiera sotto cui si può riconoscere ogni uomo in quanto tale, non più borghese o proletario, e al di là delle frontiere nazionali. La legittimità della rivoluzione sta appunto nel fatto che è proclamata e condotta in nome dell'umanità.

La secessione, anche laddove viene giustificata e approvata solo se ha come scopo l'affermazione di un diritto o l'opposizione a una ingiustizia, è un evento legato al «qui ed ora», non lancia messaggi per il futuro ed è una difesa di diritti parziali, di un gruppo in quanto tale e non in quanto rappresentante o simbolo dell'umanità.

A ciò si potrebbe obiettare che ogni battaglia, sia pure limitata nel tempo e nello spazio, fatta in nome di un valore (la libertà, la giustizia, la tolleranza, ecc.), in quanto si oppone a chi calpesta quel valore stesso, ha risonanza e significato universale, ossia allarga sul piano concreto l'ambito in cui il valore è riconosciuto e reso operante e, simbolicamente, rende pensabile una progressiva realizzazione a livello universale.

Gli stessi federalisti europei, che stanno conducendo la battaglia per la Federazione europea, sottolineano spesso l'enorme importanza simbolica che avrà per il futuro del mondo intero l'affermazione del principio della democrazia internazionale anche solo fra gli Stati europei. Ma l'obiettivo di questa battaglia per i federalisti non è la difesa dei diritti degli Europei *tout court*, bensì, come è stato più volte scritto su questa rivista, degli Europei in quanto popolo mondiale in formazione, i cui diritti potranno essere pienamente affermati se e solo se l'Europa stessa come entità autonoma sarà superata. Per questo la creazione della Federazione europea è un evento rivoluzionario e moralmente legittimo. Mentre diventerebbe moralmente illegittimo se fosse pensato come (e si riducesse alla) creazione di un'area statale chiusa e protetta a difesa di un gruppo, i cittadini europei, separato dal resto del mondo.

Ma è forse ancora più importante, per giudicare la legittimità o meno della secessione dal punto di vista morale, affrontare un altro problema: la possibilità di mettere a confronto i valori e di creare una gerarchia fra di essi.

A questo proposito può essere utile riflettere su ciò che ha scritto Max Weber, sia pure con altre finalità legate alla fondazione di un metodo delle scienze storico-sociali. Una indagine sui valori in quanto motore dell'agire umano deve prendere in considerazione: 1) i mezzi adeguati per realizzare certi valori; 2) la prefigurazione della situazione che si vuole raggiungere, e le conseguenze che l'affermazione pratica di un

valore apporterà, comprese le eventuali conseguenze concomitanti non direttamente volute; 3) l'analisi comparativa di più valori nelle loro conseguenze pratiche per scoprire le eventuali incompatibilità (5).

Applicando questo metodo di indagine sui valori al problema della secessione ci si rende conto che, anche laddove essa è rivendicata in nome di libertà calpestate o a causa della violazione di regole di giustizia (ad esempio nel caso di redistribuzione discriminatoria della ricchezza), tuttavia le conseguenze dell'accettazione del diritto di secessione, in termini reali e simbolici, nel presente e per il futuro dell'umanità, sono tali da rendere inaccettabile la sua legittimità morale.

Le affermazioni di Lincoln sul fatto che il diritto degli Stati Uniti di difendersi dallo smembramento derivasse da *alti obblighi verso l'umanità*, non solo per le presenti, ma anche per le future generazioni (6), ci indicano qual è il punto di vista giusto su cui basare l'esame del problema.

Il più alto obbligo verso l'umanità è certamente la difesa del *diritto alla vita*, solo dopo aver garantito il quale possono essere difesi altri fondamentali diritti (libertà e uguaglianza). Difendere il diritto alla vita significa prioritariamente, anche se non esclusivamente, creare una situazione in cui sia impedito il ricorso alla guerra per regolare i rapporti fra i gruppi, e ciò implica creare le condizioni per superare l'anarchia internazionale, frutto della divisione del mondo in Stati sovrani e indipendenti.

La secessione va nella direzione opposta, in quanto fa aumentare il numero di soggetti in competizione, dando vita a nuovi Stati sovrani la cui indipendenza, proprio perché di nuova acquisizione, diventa il valore fondamentale da difendere contro possibili azioni di rivalsa.

Ciò ha come conseguenza inevitabile l'uso degli strumenti tipici per garantire la massima coesione del gruppo in funzione difensiva, il nazionalismo, cioè l'accentuazione delle peculiarità di un gruppo, della sua diversità rispetto ad altri gruppi, che diventano nemici potenziali o attuali. Il nazionalismo può essere il motore, la causa di un tentativo secessionista, ma anche nel caso in cui le ragioni del tentativo fossero altre, il suo eventuale successo avrebbe come conseguenza il nazionalismo stesso.

Ora, la domanda che ci dobbiamo porre è la seguente: è più giusto, dal punto di vista morale, consegnare alle generazioni future un mondo frazionato in piccoli Stati sovrani e tendenzialmente bellicosi o un mondo unito, o sulla via della progressiva unione, in cui la guerra possa essere bandita e le richieste di libertà e giustizia, come diritti individuali o di gruppo, trovino una risposta nelle leggi comuni?

La risposta a questa domanda ci è fornita dallo stesso Buchanan, laddove utilizza il concetto di «paradosso liberale» per giustificare la negazione, in casi particolari, del diritto di secessione: «Coloro che aderiscono ai valori liberali sarebbero tentati di lasciare gli individui, capaci di intendere e di volere, liberi di abbandonare i loro stessi diritti. Tuttavia i liberali potrebbero coerentemente osteggiare una secessione, tendente a formare uno Stato antiliberal, sulla base del fatto che i secessionisti priverebbero anche i propri figli e le generazioni future di questi diritti. Secondo tale argomentazione, quindi, resistere alla secessione è giustificato non per il bene dei secessionisti stessi, ma per il bene di altri le cui libertà e opportunità sarebbero gravemente danneggiate dalla secessione e che non hanno potuto esprimere il loro pensiero in merito a questa decisione» (7).

A queste affermazioni egli aggiunge: «Tale argomentazione perde ogni vigore se vi è libertà di uscita dalla società illiberale» (8). Ma una simile condizione, che già difficilmente è pensabile che sia messa in pratica da una società illiberale, non è applicabile se il valore che si vuole difendere è la pace, il diritto alla vita, perché si può al limite fuggire da uno Stato bellicoso, ma non si può sfuggire al meccanismo dell'anarchia internazionale, che coinvolge e condiziona il sistema mondiale degli Stati.

Dunque, se vogliamo contribuire a consegnare alle generazioni future un mondo più pacifico dobbiamo accettare un altro paradosso, che si potrebbe chiamare il «paradosso della pace», accettando la repressione, in ultima istanza anche con la forza, dei tentativi di secessione.

Abbiamo così identificato le conseguenze che l'affermazione pratica della secessione, intesa come realizzazione dei valori di libertà e giustizia, apporta, e l'incompatibilità del mezzo con un valore gerarchicamente prioritario, sia in senso logico (la pace e la difesa della vita sono logicamente prioritarie rispetto alla difesa della libertà e della giustizia), sia in senso pratico (la secessione contribuisce ad aggravare obiettivamente le condizioni di anarchia internazionale che impediscono, negando l'affermazione della pace, di realizzare gli altri valori).

Se le conclusioni a cui ha portato la precedente analisi sono corrette (la secessione è moralmente illegittima), è necessario trovare delle risposte alternative a quello che Buchanan definisce il problema della difesa dei diritti dei gruppi, avendo ben chiaro e presente il fatto che la crescita dell'interdipendenza globale deve essere il quadro all'interno

del quale inserire il problema della secessione, e che questo quadro contiene delle potenzialità che permettono di prefigurare soluzioni e risposte diverse alle richieste che stanno alla base delle rivendicazioni secessioniste.

Non basta proporre limiti costituzionali che garantiscano la correttezza delle finalità della secessione e impediscano gli abusi (9), perché ciò che è in gioco non è una questione di correttezza, bensì l'indirizzo della storia. Il grande fiume della storia procede verso l'interdipendenza che spinge al superamento della divisione del mondo in Stati sovrani, ma le libere scelte degli uomini possono frapportare ostacoli a questo cammino, consolidando vecchie barriere o erigendone di nuove. Si tratta in sostanza di scegliere fra due alternative, l'unione o la disgregazione, sapendo, nell'un caso e nell'altro, qual è il prezzo da pagare non solo per il presente, ma anche per il futuro.

Se prendiamo in considerazione l'evoluzione dei rapporti internazionali, ci rendiamo conto che, con la fine del mondo bipolare, si è incominciato a considerare qualsiasi conflitto fra Stati come una questione che riguarda l'intera comunità mondiale, rappresentata dall'ONU. Ma nello stesso tempo, anche i conflitti fra gruppi all'interno di uno Stato sono diventati un problema globale a cui dare risposta attraverso il cosiddetto *diritto di ingerenza*. Esso, per quanto ancora ambiguo nelle sue finalità e nei mezzi per applicarlo, è la prefigurazione di una situazione in cui, laddove siano calpestati diritti di gruppo all'interno di uno Stato, essi possono trovare riconoscimento e difesa senza cadere nella trappola della secessione.

Naturalmente questa è ancora una soluzione imperfetta: lo stesso termine «ingerenza» richiama l'idea di intromissione, di intervento non voluto e non dovuto. Ma essa è un indizio concreto del fatto che il destino di singoli individui e gruppi sta entrando nella sfera della responsabilità di tutti verso tutti, che i diritti che i cittadini vogliono vedersi riconosciuti non sono più strettamente, e in linea di principio, «nazionali», ma stanno diventando diritti cosmopolitici e, in quanto tali, devono trovare garanzie di difesa al di là e al di sopra degli Stati esistenti.

Certo, queste garanzie potranno essere effettive, ossia non più condizionate dalla ragion di Stato, solo quando un'unica costituzione abbraccerà tutti i popoli della Terra in una unione volontaria e quando una struttura federale, la Federazione mondiale, renderà operante la divisione dei poteri fra diversi livelli di governo, all'interno della quale ogni individuo o gruppo avrà la possibilità di trovare una difesa equilibrata alle proprie istanze.

Ma nella fase della transizione è importante prestare attenzione anche a deboli e confusi segnali, purché potenzialmente evolutivi, ed essere molto cauti nei confronti di segnali che sembrano più forti e più immediatamente decifrabili, ma ci conducono nella direzione sbagliata.

Nicoletta Mosconi

NOTE

- (1) Cfr. Sergio Pistone, «La ragion di Stato», in *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1983.
- (2) Cit. in Jacques Brossard, *L'accession à la souveraineté*, Les Presses de l'Université de Montréal, 1976, p. 100.
- (3) Cfr. Allen Buchanan, *Secessione*, Milano, Arnoldo Mondadori Editore, 1994.
- (4) Allen Buchanan, *Ibidem*, pp. 35-6.
- (5) Max Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1958, pp. 335-7.
- (6) Allen Buchanan, *op. cit.*, p. 158.
- (7) Allen Buchanan, *Ibidem*, p. 166.
- (8) Allen Buchanan, *Ibidem*, p. 166.
- (9) Allen Buchanan, *Ibidem*, p. 169.

L'Azione federalista

LA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE EUROPEA*

Sommario

Il Trattato di Maastricht stabilisce che si tenga una Conferenza intergovernativa nel 1996 per la revisione del Trattato stesso. E' interesse comune dei cittadini accrescere la capacità della Comunità europea di salvaguardare la loro libertà, sicurezza e prosperità. E' essenziale, come ha mostrato il dibattito su Maastricht, assicurarsi che l'Unione ottenga il consenso dei cittadini e incoraggi il loro sentimento di comune appartenenza e la condivisione dell'identità europea. Le istituzioni dell'Unione devono inoltre essere rafforzate allo scopo di renderne possibile l'allargamento senza indebolire la sua stabilità ed efficacia. L'UEF ha di comune accordo steso le 28 proposte contenute in questo Rapporto come raccomandazioni per la Conferenza, per rendere l'Unione più efficace, democratica e visibilmente importante per i cittadini e per lanciare il processo di creazione di una Costituzione federale.

Le proposte includono i seguenti punti:

— L'Unione europea dovrebbe aderire alla Convenzione europea dei diritti umani e delle libertà fondamentali e dovrebbe incorporare le sue disposizioni nelle leggi dell'Unione stessa. L'UE dovrebbe anche elaborare una Dichiarazione sulla cittadinanza europea che affermi i valori, i principi e gli scopi su cui si basa.

— Il principio che le leggi entrano in vigore solo dopo essere state approvate sia dal Consiglio europeo che dal Parlamento europeo deve essere applicato a tutta la legislazione comunitaria. Il Parlamento europeo dovrebbe giocare un ruolo rilevante nella Conferenza del 1996.

— Le riunioni del Consiglio europeo durante le quali vengono approvati provvedimenti legislativi dovrebbero essere aperte al pubblico

* Documento approvato dal XVI Congresso dell'Unione europea dei federalisti (UEF), tenutosi a Bocholt nei giorni 21-23 ottobre 1994.

e dovrebbe essere pubblicato il verbale dei lavori, degli emendamenti proposti e dei voti. Il voto a maggioranza qualificata dovrebbe essere esteso alla legislazione relativa a quasi tutte le competenze attuali della Comunità.

— Il Parlamento europeo dovrebbe eleggere il Presidente della Commissione su proposta del Consiglio europeo; e il Presidente dovrebbe nominare gli altri commissari, soggetti all'approvazione del Consiglio e del Parlamento.

— La struttura basata su pilastri stabilita dal Trattato di Maastricht dovrebbe essere eliminata. La cooperazione nei campi della giustizia e degli affari interni dovrebbe essere trasferita fra le competenze delle istituzioni comunitarie. La politica estera e di sicurezza comune dovrebbe essere assegnata per gradi alle istituzioni comunitarie.

— La Conferenza del 1996 deve definire chiaramente le competenze dell'Unione. Essa deve rivedere quelle introdotte dal Trattato di Maastricht per determinare i livelli più adeguati di decisione, in accordo con il principio di sussidiarietà. Essa dovrebbe escludere ogni possibilità di *opting out* dal Trattato.

— Il Parlamento europeo dovrebbe completare il suo progetto di Costituzione federale per l'Unione per presentarlo alla Conferenza del 1996. La Conferenza dovrebbe stabilire la procedura per adeguate consultazioni sul progetto in tutta l'Unione, seguite da una Convenzione nella quale membri del Parlamento europeo e dei parlamenti degli Stati, così come i rappresentanti dei governi, dovrebbero varare la Costituzione da presentare per l'approvazione al Parlamento europeo e ai parlamenti degli Stati membri e da sottoporre a referendum in tutta l'Unione.

— Un nucleo di Stati membri dovrebbe procedere all'adozione delle riforme e della Costituzione anche se non tutti fossero pronti a farlo.

I dati del problema

La Conferenza per le riforme del 1996.

Il Trattato di Maastricht stabilisce che si tenga una Conferenza intergovernativa nel 1996 per la revisione del Trattato. Tra le materie da sottoporre a revisione, quattro sono particolarmente importanti. L'art. 189b 8 indica che si deve prendere in considerazione l'allargamento della sfera della codecisione fra Parlamento europeo e Consiglio. In tal senso vanno le indicazioni che si riferiscono alla politica estera e di sicurezza.

za comune (PESC) e in particolare alla difesa (art. J.10, J.4.6). Più in generale l'art. B indica che le forme di cooperazione introdotte dal Trattato siano passibili di revisione, «allo scopo di assicurare l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni della Comunità». Questo Rapporto presenta 28 proposte per la Conferenza del 1996, miranti a rendere la Comunità e l'Unione più efficaci e democratiche e a dare impulso al processo di creazione di una Costituzione federale.

I comuni interessi europei.

Rafforzamento dell'Unione. La Comunità ha garantito ai suoi cittadini libertà, sicurezza e prosperità attraverso decisioni comuni e leggi basate su interessi comuni formulate all'interno delle sue istituzioni. Questa è la migliore risposta finora concepita alla stretta e crescente interdipendenza tra gli Stati europei. Dobbiamo continuare a costruire sulla base di questa esperienza, rafforzando l'Unione, rendendola più democratica, e, in questo modo, rendendo possibile l'allargamento senza la disintegrazione. La Conferenza del 1996 offre un'opportunità per realizzare questi scopi.

Democrazia e diritti dei cittadini. L'esperienza a partire dalla firma del Trattato di Maastricht ha rivelato alcuni seri problemi. Troppi cittadini si sentono lontani dalle istituzioni comunitarie e non riescono a capire come funzionano o quali cambiamenti il Trattato introduce. Essi giustamente sentono che il potere politico viene usato con metodi poco trasparenti, non soggetti al controllo democratico. Molti temono anche che la diversità culturale, che è uno dei maggiori punti di forza dell'Europa, sia minacciata dall'eccessiva armonizzazione. Ci sono problemi molto reali nel gestire l'interdipendenza tra gli Stati. Ma ai cittadini si deve garantire che i loro diritti saranno salvaguardati nel corso del processo e che i loro voti influenzeranno la direzione della politica e dell'azione. Senza di ciò, i «meccanismi e le istituzioni» della Comunità, come recita l'art. B, non saranno effettivi poiché i cittadini non li sosterranno. Fintantoché l'UE si occuperà principalmente di problemi tecnici, i suoi cittadini non svilupperanno genuini sentimenti di solidarietà, senza i quali l'Unione stessa non potrà sopravvivere nel lungo periodo.

Allargamento. L'obiettivo dell'Unione europea è quello di allargare l'Unione stessa il più presto possibile agli Stati dell'Europa centrale e orientale, dopo l'associazione di nuovi Stati dell'Efta. L'UEF condivide questo obiettivo. Ma ciò avrà delle conseguenze per l'Unione. E' essen-

ziale che la Conferenza del 1996 agisca per rafforzare le istituzioni. Se ciò non sarà fatto diventerà sempre più difficile raggiungere il consenso che è necessario per prendere molte decisioni nel Consiglio. L'entrata di paesi neutrali può causare alcuni problemi per la PESC, specialmente nel campo della difesa. L'ingresso dei paesi dell'Europa centrale e orientale non solo farà aumentare le difficoltà nel prendere decisioni all'unanimità, ma richiederà anche una base democratica molto solida nell'Unione, allo scopo di dare un sostegno alle loro nuove istituzioni democratiche. Più le istituzioni dell'Unione diventeranno forti, meglio essa sarà preparata ad accogliere a breve termine i paesi dell'Europa centrale e orientale senza indebolire la sua stabilità ed efficacia.

Riforme e costituzione. Per rispondere a questi bisogni l'Unione europea richiede una Costituzione federale. Solo questa può darle una forma democratica di governo che sia chiaramente compresa e sostenuta dai cittadini e che sia abbastanza forte per affrontare le sfide future. Il Parlamento europeo ha discusso nel febbraio del 1994 una bozza di Costituzione che soddisfa molte esigenze, e il nuovo Parlamento eletto nel giugno del 1994 dovrebbe completare questo lavoro entro il giugno del 1995, in modo da presentarlo in tempo utile alla Conferenza del 1996. Ma è necessario un completo processo di consultazione con i parlamenti e i governi degli Stati membri, oltre che con i cittadini e le organizzazioni non governative, prima che si possa tenere una Convenzione costituzionale. Inoltre la Conferenza del 1996 deve adottare una serie di riforme che permettano di affrontare i problemi immediati e nello stesso tempo preparare la strada verso la Costituzione federale. Le riforme proposte nei primi 27 punti che seguono dovrebbero garantire all'Unione gli elementi essenziali di una Costituzione federale. Il punto 28 delinea una procedura per l'adozione della Costituzione stessa. Infine, noi proponiamo un modo attraverso il quale un nucleo di Stati membri possa procedere nell'adozione sia delle riforme che della Costituzione, anche se non tutti fossero pronti a farlo.

Ventotto proposte per la riforma e la Costituzione

L'UEF avanza 28 proposte per la revisione del Trattato, contenute nelle seguenti Sezioni dalla A alla G.

Le proposte nella Sezione A sono ideate per assicurare che il cittadino sia al centro dell'Unione, attraverso il rafforzamento delle garanzie dei diritti dei cittadini e l'affermazione dei valori sui quali la cittadinanza è basata.

La democrazia e l'efficacia delle istituzioni sono l'argomento della Sezione B, che contiene proposte per una maggiore responsabilità nel processo legislativo, una maggiore efficacia nell'elaborazione e nell'esecuzione delle decisioni, il rafforzamento della *rule of law*.

La sezione C propone che il Parlamento europeo abbia il diritto di approvare il bilancio dell'Unione, sia per la parte riguardante le entrate, sia per la parte riguardante le spese.

La salvaguardia dei diritti dei cittadini e dei principi democratici per quanto riguarda la cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni è l'obiettivo principale della Sezione D.

Gli eventi vergognosi verificatisi nell'ex Jugoslavia e i pericoli analoghi in altre zone dell'Europa orientale dimostrano quanto l'Unione abbia bisogno di una maggiore capacità di agire nel campo della politica estera e di sicurezza comune. La Sezione E contiene proposte in questo senso.

E' essenziale che l'Unione rispetti il principio di sussidiarietà. E' cioè necessario che, usando le parole dell'articolo A del Trattato, «nel processo di creazione di una Unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa» le decisioni siano prese «il più vicino possibile ai cittadini». Questo principio dovrebbe essere applicato anche all'interno degli Stati membri, così come tra gli Stati membri e l'Unione, ma la Sezione F si occupa solo di questo secondo aspetto, delineando una adeguata divisione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

Il dibattito su Maastricht ha dimostrato quanto i cittadini abbiano bisogno di una Costituzione breve e chiara, che garantisca i diritti fondamentali e mostri che l'esercizio del potere da parte dell'Unione è controllato dai cittadini e dai loro rappresentanti. La Sezione G propone un percorso che la Conferenza del 1996 potrebbe seguire per l'elaborazione di una tale Costituzione.

La Sezione H propone un modo attraverso il quale un nucleo di paesi potrebbe procedere ad adottare le riforme e una Costituzione nel caso in cui non tutti gli Stati membri siano disposti a farlo.

A. Cittadinanza.

1. L'Unione europea dovrebbe aderire alla Convenzione europea sui diritti umani e le libertà fondamentali e dovrebbe incorporare le sue disposizioni nelle leggi dell'Unione, fino all'adozione, nella Costituzione, di una propria Carta dei diritti.

2. I diritti dei cittadini dell'Unione dovrebbero essere ulteriormente

garantiti dall'aggiunta delle parole «sesso, età, razza, colore, orientamento sessuale, convinzioni politiche o credo religioso» dopo la parola «nazionalità» nell'art. 7 CE, che vieta la discriminazione nell'ambito di applicazione del Trattato, e nell'art. 48.2, che garantisce la libertà di movimento dei lavoratori all'interno della Comunità.

3. L'Unione europea dovrebbe inoltre stabilire che ogni cittadino avrà il diritto di esprimere, mantenere e sviluppare in completa libertà la sua identità nazionale, religiosa, etnica, linguistica e culturale e godrà di questo diritto, individualmente o in associazione con altri, secondo le disposizioni di legge, a patto che questo non leda l'equivalente diritto di altre persone o gruppi.

4. Il Trattato dovrebbe garantire i diritti previsti dai precedenti punti 2 e 3 a tutte le persone che risiedano legalmente e in modo permanente nell'Unione.

5. Tutti i cittadini sono liberi di esprimere la propria appartenenza a una minoranza nazionale. Questo non esenta i cittadini dai loro obblighi legali. L'identità culturale e i diritti delle minoranze etniche e nazionali devono essere protetti dallo Stato e dalle autorità locali e dovrebbe essere fornito il sostegno necessario a questo scopo.

6. L'Unione non potrà sopravvivere a lungo se i suoi cittadini non rispettano le leggi, non sostengono le sue istituzioni e non sentono una sufficiente solidarietà, reciproca e verso l'Unione. Per rendere chiara la base morale di tutto ciò, l'Unione dovrebbe elaborare una Dichiarazione sulla cittadinanza europea, da allegare al Trattato, che affermi i suoi valori fondamentali, i suoi principi e obiettivi, e serva come guida sia per i cittadini che per le politiche educative dell'Unione e degli Stati membri.

B. Le istituzioni.

Il Parlamento europeo.

7. Il principio secondo il quale le leggi entreranno in vigore solo dopo essere state approvate sia dal Consiglio che dal Parlamento europeo, dovrebbe essere applicato a tutte le materie di competenza della Comunità. Questo darà ai cittadini dell'Unione la chiara assicurazione che i rappresentanti che loro eleggono a livello dell'Unione avranno una influenza reale sulla legislazione europea. Ciò rafforzerà inoltre il ruolo dei partiti politici europei, che saranno così in grado di dare espressione ai bisogni dei cittadini a livello europeo. La posizione dei parlamenti degli Stati dovrebbe rimanere immutata. Il loro ruolo viene esercitato

attraverso i rappresentanti dei governi nel Consiglio e i provvedimenti legislativi non entrano in vigore se vengono respinti dal Consiglio.

8. Gli emendamenti al Trattato e le decisioni sulle risorse proprie dell'Unione (art. 236, CE 201) dovrebbero richiedere, come già avviene per l'ingresso di nuovi membri, il parere conforme del Parlamento europeo. Dovrebbe essere stipulato un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione per stabilire che il Parlamento prenderà parte pienamente alla Conferenza del 1996 e a ogni successiva Conferenza di riforma.

9. Il Trattato dovrebbe stabilire che venga adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio una procedura elettorale uniforme, con un voto a maggioranza, in tempo per le elezioni europee del 1999.

Il Consiglio.

10. Le riunioni del Consiglio durante le quali vengono approvati provvedimenti legislativi dovrebbero essere aperte al pubblico e dovrebbe essere pubblicato il verbale dei lavori, degli emendamenti proposti e dei voti. Questo offrirà ai cittadini l'assicurazione della trasparenza del processo legislativo e farà sì che i parlamenti degli Stati membri possano esercitare un controllo più efficace sui comportamenti legislativi dei rappresentanti dei rispettivi governi nel Consiglio.

11. Il voto a maggioranza qualificata dovrebbe essere esteso a tutti i provvedimenti legislativi riguardanti le materie attualmente di competenza della Comunità. Questo farà sì che il processo legislativo possa funzionare in modo efficace anche con un numero maggiore di Stati membri.

12. La ponderazione dei voti richiesta per la maggioranza qualificata dovrebbe essere adattata in favore degli Stati membri con una popolazione maggiore, allo scopo di rimediare allo squilibrio che risulterà dal numero crescente di Stati piccoli. Per salvaguardare la posizione degli Stati più piccoli, si dovrebbe inoltre prevedere anche la maggioranza qualificata del numero degli Stati membri, come è già previsto dall'art. J.3.2. in relazione alle azioni comuni nel campo della PESC. Il numero di voti necessario per la maggioranza qualificata dovrebbe inoltre essere ridotto a due terzi.

La Commissione.

13. Il Trattato di Maastricht migliora il controllo democratico dei

rappresentanti direttamente eletti dai cittadini dell'Unione sulla Commissione, dando al Parlamento europeo il diritto di approvare la nomina di ogni nuova Commissione (art. 158.2), così come il diritto di controllare l'amministrazione della Commissione (art. 138c, e), le sue decisioni di spesa e le operazioni di controllo finanziario (art. 206). Questo controllo democratico dovrebbe essere rafforzato dando al Parlamento europeo il diritto di eleggere, su proposta del Consiglio europeo, il Presidente della Commissione, il cui ruolo nella nomina degli altri commissari dovrebbe essere rafforzato, come proposto al punto 15.

14. La Commissione, se continuerà a comprendere almeno un commissario per ogni Stato, diventerà sempre più ingovernabile con il crescere del numero degli Stati membri. La dimensione della Commissione dovrebbe perciò essere determinata in relazione al numero di portafogli necessari e non al numero degli Stati membri.

15. Il Presidente della Commissione dovrebbe nominare, previa consultazione con i governi degli Stati membri, gli altri commissari, avendo particolare riguardo per l'equilibrio geografico. La scelta dovrebbe essere comunque soggetta all'approvazione del Consiglio e del Parlamento.

16. Il Presidente della Commissione dovrebbe avere anche il diritto di nominare, con la stessa procedura e sempre con particolare riguardo all'equilibrio geografico, un numero limitato di sottosegretari, ognuno dei quali dovrebbe assistere un commissario in un campo specifico delle sue responsabilità. Il sottosegretario potrebbe essere invitato a partecipare alle riunioni della Commissione, ma non avrebbe il diritto di voto. I Commissari e i sottosegretari considerati insieme devono includere almeno un rappresentante per ogni Stato membro.

Corte di Giustizia.

17. Uno dei maggiori punti di forza della Comunità è stato il principio della *rule of law* come fondamento del proprio operare. Questo principio diventerà ancora più importante con l'allargamento dell'Unione a Stati che non hanno una lunga e profonda esperienza dello Stato di diritto in un sistema democratico. D'altra parte la Corte di giustizia non ha, con alcune eccezioni, giurisdizione riguardo alla cooperazione in materia di giustizia e affari interni, nonostante le enormi implicazioni per quanto riguarda i diritti dei cittadini dell'Unione. E non vi sono neppure disposizioni relative all'applicazione del principio della *rule of law* riguardo alla PESC. Sebbene l'attività legislativa non sia lo strumento

principale della politica estera, è essenziale che gli Stati membri rispettino i vincoli del Trattato; questa esigenza non potrà che diventare sempre più rilevante con l'allargamento dell'Unione. L'articolo L del Trattato di Maastricht dovrebbe essere emendato al fine di conferire alla Corte di giustizia potere giurisdizionale sull'Unione come pure sulla Comunità.

C. Finanze.

18. Tutte le entrate e le uscite dell'Unione dovrebbero essere inserite nel bilancio che dovrà essere approvato annualmente sia dal Parlamento sia dal Consiglio. Il Parlamento dovrebbe avere la facoltà di fissare l'entità delle entrate dell'Unione, dietro approvazione del Consiglio.

D. Cooperazione in materia di giustizia e affari interni.

19. Il Trattato di Maastricht afferma che l'Unione dovrà essere «fondata sulle Comunità europee, integrate dalle forme di cooperazione stabilite dal presente Trattato» (art. A). Queste ulteriori forme di cooperazione dovrebbero rientrare nelle competenze delle istituzioni comunitarie. Al pari dell'estensione della giurisdizione della Corte di giustizia come proposto nel punto 17, la Conferenza del 1996 dovrebbe predisporre il trasferimento della responsabilità della cooperazione in materia di giustizia e affari interni alle istituzioni comunitarie. In questi due campi è di cruciale importanza per i cittadini che vengano rispettati in tutta l'Unione i principi democratici, come pure i diritti stessi dei cittadini in base al principio della *rule of law*. Le istituzioni della Comunità forniranno a questo riguardo migliori garanzie rispetto al metodo intergovernativo fissato dal Trattato di Maastricht relativamente a giustizia e affari interni.

E. Politica estera e di sicurezza comune.

20. La politica estera dell'Unione è indebolita dalla divisione delle responsabilità tra tre gruppi di istituzioni relative alla Comunità, alle strutture create dal Trattato di Maastricht per la PESC e alla UEO. La Conferenza del 1996 dovrebbe stabilire un programma per l'inserimento della PESC e il suo graduale completamento sotto la competenza delle istituzioni comunitarie. In vista della scadenza del Trattato UEO nel

1998, la Conferenza e gli Stati membri della UEO dovrebbero anche provvedere al trasferimento della responsabilità della UEO all'Unione, il cui Consiglio dovrebbe riunirsi senza i rappresentanti dei paesi membri dell'Unione non facenti parte della UEO stessa. Le funzioni dell'assemblea parlamentare della UEO dovrebbero essere assunte dal Parlamento europeo.

21. Sebbene una certa forma di cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza sia possibile con la regola dell'unanimità, non si può sviluppare e attuare con tali procedure una efficace politica comune, e la difficoltà tenderà ad aumentare ulteriormente con l'allargamento. Pertanto, per le azioni concordate all'interno della PESC, si dovrebbe adottare in un primo momento il voto a maggioranza qualificata su tutte le materie, eccetto quelle relative alla difesa. Al fine di evitare possibili crisi nel caso in cui minoranze di Stati membri venissero poste di fronte a posizioni per loro inaccettabili, il programma dovrebbe prevedere un periodo transitorio durante il quale gli Stati membri abbiano facoltà di sottrarsi alle azioni congiunte che risultassero, con fondate ragioni, impossibili da accettare.

22. Il Trattato non prevede procedure che possano consentire all'Unione di costituire un'effettiva difesa comune. Vi è una disposizione relativa alle decisioni ed azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa che prevede che debbano essere «elaborate ed attuate» dalla UEO, mentre la PESC dell'Unione deve includere «la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune», compatibilmente con la politica dell'Alleanza atlantica (art. J.4). D'altra parte è probabile che l'Unione, in particolare dopo l'adesione di altri Stati neutrali, risulti poco incisiva in questo campo a meno che sia pronta a decidere su azioni comuni, come previsto dal Trattato, per altri aspetti della politica estera e di sicurezza. L'articolo J.4.3. che esclude azioni comuni per quanto riguarda «questioni aventi implicazioni nel settore della difesa» dovrebbe essere eliminato.

23. Mentre il coinvolgimento della Commissione in tema di difesa rimarrà limitato fino ad una fase successiva in cui l'Unione assumerà la piena responsabilità della difesa, la Commissione dovrebbe fin dall'inizio giocare un ruolo fondamentale in altri aspetti della PESC, come succede già per le politiche relative agli scambi commerciali. Pertanto gli articoli J.5.1. e J.5.2. dovrebbero essere emendati affinché sia la Commissione, e non la Presidenza del Consiglio, a rappresentare l'Unione e ad attuare le misure comuni per tutte le materie comprese nella PESC, eccetto quelle relative alla difesa. L'articolo J.5.3. dovrebbe essere

emendato nel senso che la Presidenza, insieme agli Stati membri che hanno tenuto la presidenza nel periodo immediatamente precedente e successivo, sia pienamente affiancata dalla Commissione in questi compiti. La Conferenza del 1996 dovrebbe anche stabilire che le relazioni tra il Segretariato generale del Consiglio e la Commissione, a cui si riferisce la Dichiarazione N. 27 allegata al Trattato di Maastricht, siano tali da garantire che la Commissione possa avere i mezzi per realizzare questi compiti, in piena cooperazione con il Consiglio.

F. Sussidiarietà.

24. La Conferenza del 1996 dovrebbe definire chiaramente le competenze dell'Unione, in particolare affermando che le attuali competenze previste dal Trattato di Maastricht non devono essere ulteriormente ampliate bensì opportunamente attuate.

25. La Conferenza dovrebbe riconsiderare le competenze dell'Unione introdotte con il Trattato di Maastricht al fine di stabilire quali di esse debbano, in accordo con il principio di sussidiarietà, essere limitate o trasferite di nuovo agli Stati membri.

26. Il principio di sussidiarietà richiede una opportuna distribuzione dei poteri tra i diversi livelli di governo, comprendendo il livello dell'Unione nei casi in cui ciò fosse giustificato dalla dimensione dei problemi o da effetti esterni che renderebbero vane le azioni indipendenti degli Stati membri. Inoltre non dovrebbe essere concessa alcuna ulteriore possibilità di *opting out* dagli articoli del Trattato, e le deroghe concesse con il Trattato di Maastricht dovrebbero essere annullate.

27. Il Trattato dovrebbe specificare che il Comitato delle regioni deve fornire un parere in tutti i casi in cui è chiamato in causa il principio di sussidiarietà. Il Protocollo sul Comitato economico e sociale e sul Comitato delle regioni dovrebbe essere opportunamente emendato per garantire che quest'ultimo abbia una sua struttura organizzativa, adeguata ai compiti che deve realizzare.

G. Costituzione.

28. L'Unione ha bisogno di una Costituzione chiaramente comprensibile. Il Parlamento europeo dovrebbe completare il proprio progetto di Costituzione entro il giugno 1995, in tempo utile per la presentazione alla Conferenza del 1996. Il Parlamento dovrebbe adottare una posizione attiva e determinata sia nel gruppo di riflessione che nel processo di

revisione. Dovrebbe presentare al gruppo di riflessione un breve documento in cui si affermino i principi costituzionali su cui fondare l'Unione. La stesura della Costituzione richiede un largo consenso tra i cittadini come pure un accurato lavoro preparatorio da parte dei suoi redattori. La Conferenza del 1996 dovrebbe pertanto stabilire una procedura per una approfondita consultazione dei parlamenti e dei governi degli Stati membri, dei cittadini e delle organizzazioni non governative, sulla base del progetto del Parlamento europeo, seguita da una Convenzione costituente a cui possano partecipare i membri del Parlamento europeo e dei parlamenti degli Stati membri, come pure i rappresentanti dei governi. La Costituzione dovrebbe entrare in vigore dopo che, adottata dalla Convenzione, venga approvata dal Parlamento europeo, dai parlamenti degli Stati membri e da referendum popolari da tenersi contemporaneamente in tutta l'Unione. La Conferenza del 1996 dovrebbe, oltre alle riforme presentate nei precedenti punti, provvedere all'emendamento del Trattato istitutivo dell'Unione europea al fine di stabilire questa procedura.

H. Azione di un «nucleo duro».

Queste modifiche al Trattato renderebbero l'Unione più efficace, più democratica e più facilmente compresa dalla gente, con comune beneficio per i cittadini di tutti gli Stati membri.

Dobbiamo però considerare la possibilità che alcuni Stati membri possano rifiutare di prendere parte a questo processo verso la costituzione federale sebbene un nucleo sostanziale di Stati intenda proseguire. Questo nucleo di Stati dovrebbe essere pronto, in questa eventualità, a intraprendere questo processo pur rispettando i diritti degli altri basati sugli attuali Trattati. Gli Stati del nucleo potrebbero così stipulare un Trattato per un'Europa federale, che vada al di là degli attuali Trattati prevedendo in aggiunta: a) un inequivocabile impegno a realizzare l'Unione economica e monetaria al più tardi entro il 1999; b) un impegno a realizzare una Unione europea di difesa tra gli Stati del nucleo, con proprie istituzioni e strumenti, incluso un Eurocorpo allargato; c) una precisa tabella di marcia relativa al passaggio al voto a maggioranza tra i rappresentanti degli Stati del nucleo al Consiglio riguardo alle loro azioni congiunte in materia di politica estera e di sicurezza e riguardo alla legislazione ed azione comuni in materia di giustizia e affari interni; d) un accordo per sostenere come gruppo solo la candidatura scelta dai cittadini degli Stati del nucleo per le cariche di Presidente della Commissione e dei commissari responsabili degli affari economici e monetari,

della politica estera e di sicurezza e della giustizia e affari interni; e) un accordo per non votare la legislazione promulgata che non sia stata approvata dal Parlamento europeo; f) un impegno da assumere con quegli Stati membri che accettino la prospettiva federale per giungere all'Unione e per realizzare un governo europeo indipendente dai governi degli Stati membri. In particolare questi Stati dovrebbero impegnarsi a portare a termine il processo costituente proposto nel punto 28 e ad adottare la Costituzione federale nel momento in cui venisse approvata dagli Stati membri comprendenti almeno i due terzi della popolazione dell'Unione; g) un invito permanente agli altri Stati membri ad aderire al Trattato per un'Europa federale nel momento in cui fossero pronti ad accettarne i vincoli e gli obiettivi; h) un impegno del nucleo federale così costituito a mettere in opera un progressivo miglioramento della situazione dell'occupazione.

TESTO DI RIFLESSIONE SULLA CONFERENZA INTERGOVERNATIVA DEL 1996 E SUL PASSAGGIO ALLA TERZA FASE DELL'UNIONE MONETARIA *

I problemi sul tappeto.

Il dibattito politico europeo è condizionato oggi da due elementi di fatto, che pongono una serie di complessi problemi. Si tratta da un lato della spinta all'allargamento dell'Unione e dei rischi che esso comporta per la sua sopravvivenza in assenza di un rafforzamento delle sue istituzioni; e, dall'altro, dell'imminenza di due scadenze cruciali previste dal Trattato di Maastricht: la Conferenza intergovernativa per il riesame di alcune clausole del Trattato, la cui convocazione dovrà avvenire nel corso dell'anno 1996, e la decisione, da prendersi non oltre il 31 dicembre dello stesso anno, circa l'opportunità di dare inizio alla terza fase dell'Unione monetaria prima della data ultimativa comunque fissata dal Trattato per il 1° gennaio 1999.

La complessità dei problemi che dovranno essere affrontati nei prossimi anni divide i politici e disorienta gli osservatori. Si deve però notare che essa dipende dalla debolezza della volontà politica dei primi e dall'insufficiente mobilitazione dell'opinione pubblica. Problemi di analoga complessità sono stati risolti rapidamente in occasione dell'unificazione tedesca grazie alla presenza di un potere deciso ad affrontarli e sostenuto da un forte consenso. Ma oggi in Europa non esiste nessuno che abbia il potere e la volontà di tagliare con un colpo di spada i nodi che ostacolano l'avanzata del processo. Diventa quindi necessario tentare di portare un po' di chiarezza nel groviglio dei problemi sul tappeto e avanzare proposte di soluzione, nella consapevolezza che soltanto in questo modo si potrà dare un contributo alla maturazione della volontà politica che oggi manca o è debole e alla crescita nell'opinione pubblica di un consenso che oggi è soffocato dalla irresolutezza della classe politica e dalla insufficiente conoscenza da parte dei cittadini della natura

* Testo presentato al Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti (UEF) tenutosi a Bruxelles l'8-9 aprile 1995.

della posta in gioco.

In via preliminare deve comunque essere sottolineato che la spinta all'allargamento corrisponde alla vocazione profonda dell'Unione e non può né deve essere fermata. Il senso storico della stessa rivoluzione del 1989 dipenderà dalla capacità dell'Unione di attrarre nella propria orbita gli Stati dell'Europa centro-orientale che bussano alla sua porta. Se ciò non accadrà, essi saranno vittime delle spinte destabilizzanti del nazionalismo. D'altra parte, l'allargamento dell'Unione verso sud sarebbe decisivo per portare stabilità in un'area sconvolta da devastanti conflitti. Basti ricordare l'esempio recente del travagliato accordo di libero scambio con la Turchia, che ha fatto balenare all'orizzonte la possibilità di avviare a soluzione, attraverso l'ingresso di Cipro nell'Unione, un problema che né l'ONU né gli Stati Uniti avevano saputo risolvere in passato. Bisogna ricordare del resto che, se l'Unione tentasse di sottrarsi alle proprie responsabilità soltanto mantenendo la sua attuale composizione, e senza dotarsi degli strumenti necessari per governare sé stessa e per essere efficacemente presente in Europa e nel mondo come forza di pace e di progresso, essa sarebbe a sua volta sopraffatta dalle forze della disgregazione. La verità è che il suo cammino non si può fermare perché l'attuale contesto internazionale non glielo consente. Essa deve scegliere tra avanzare e retrocedere. Se quindi, prima dell'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia, poteva avere un senso cercare di bloccare l'allargamento per alcuni anni in attesa della riforma istituzionale affidata alla Conferenza intergovernativa del 1996, oggi un ripiegamento dell'Unione su sé stessa al solo scopo di preservare lo *status quo* non ne avrebbe più alcuno. Si tratta al contrario di favorire l'allargamento e di impedire in pari tempo che esso porti l'Unione alla dissoluzione trasformandola in una grande area di libero scambio. Questo risultato può essere ottenuto soltanto mediante il rafforzamento dell'Unione. Ed è questo un punto sul quale, con l'eccezione del governo di John Major, esiste in Europa un largo, se pur vago, consenso.

Unione monetaria e Unione politica.

La spinta all'Unione monetaria e quella alla riforma delle istituzioni dell'Unione hanno avuto origini diverse. La prima è stata motivata essenzialmente dall'esigenza di eliminare l'ultimo e più grave ostacolo al funzionamento del mercato unico; la seconda dai pericoli insiti nell'allargamento e dall'esigenza di farvi fronte per non condannare l'esperienza comunitaria al fallimento. Esse sono però strettamente

connesse tra di loro. E il loro legame ha portato alcuni, sia nel campo degli amici dell'Europa che in quello dei suoi nemici, ad affermare che la creazione di un vero e proprio governo europeo è una condizione dell'Unione monetaria. Costoro sostengono, peraltro con ragione, che la moneta è uno degli strumenti essenziali dell'esercizio della sovranità. Ne discenderebbe che non vi può essere moneta unica senza Unione politica, sicché la creazione di questa dovrebbe comunque accompagnare o precedere quella dell'Unione monetaria.

Che la moneta sia uno strumento politico di importanza primaria è un dato di fatto. Ed è un dato di fatto che, nel caso dell'Europa, Unione monetaria e Unione politica sono strettamente connesse. Ma il loro legame non deve essere interpretato in modo meccanico. Nel mondo industrializzato si riconosce oggi sempre più largamente la necessità dell'indipendenza delle banche centrali, anche se nell'ambito di un quadro di riferimento politico-istituzionale. E questa consapevolezza è il riflesso dell'*autonomia relativa* che oggi la politica monetaria possiede rispetto alla politica economica e all'insieme delle altre politiche. Da ciò consegue che un'Unione monetaria *potrebbe funzionare per alcuni anni anche in assenza di un'Unione politica*, se pure a prezzo di tensioni e di contraddizioni.

A ciò si aggiunga che l'Unione monetaria, sganciata, o parzialmente sganciata, dall'Unione politica, è oggi più facile da realizzare di quanto non lo sia l'Unione politica stessa. Essa è prevista dal Trattato di Maastricht, che disciplina le procedure per la sua realizzazione, prescindendo dalla condizione dell'unanimità. Ciò del resto è il riflesso del fatto che la rinuncia alla sovranità monetaria è oggi percepita in alcuni paesi come meno traumatica sia della rinuncia alla sovranità militare che di una riforma delle istituzioni europee che comporti una radicale redistribuzione del potere europeo tra Consiglio, Parlamento e Commissione in senso democratico e federale.

Resta il fatto che *la moneta, in ultima istanza, è uno strumento della politica*. E' quindi vero che l'Unione monetaria europea non potrà sopravvivere a lungo senza un governo europeo.

Ciò significa che l'Unione monetaria, in assenza di un'Unione politica, provocherebbe, a medio termine, contraddizioni e squilibri tra i suoi membri e tra questi e gli Stati situati nel suo contorno. Le esigenze del suo funzionamento porrebbero con forza il problema di una politica di bilancio, di una politica regionale e di una politica di solidarietà nei confronti degli Stati esclusi, che non potrebbe essere realizzata che da un vero e proprio governo europeo. In questo modo essa rafforzerebbe lo

schieramento europeo e indebolirebbe lo schieramento nazionalista, modificherebbe i comportamenti diffusi, orienterebbe le aspettative degli operatori economici e dei cittadini verso l'approfondimento e l'accelerazione del processo di unificazione non solo economica, ma anche politica, rafforzerebbe il Parlamento europeo e la Commissione e tenderebbe a spostare il confronto tra i partiti dal contesto nazionale a quello europeo. Si deve ricordare a questo proposito che la nascita dell'Europa politica non sarà soltanto un fatto istituzionale. Essa sarà segnata dalla nascita di una nuova *legittimità europea*, che sarà bensì legata in parte alla riforma delle istituzioni, ma che dipenderà anche dal radicamento nelle coscienze dell'idea di cittadinanza europea e dai contenuti che questa andrà assumendo. Ciò significa che, in presenza di un'Unione monetaria, un assetto istituzionale imperfetto, che al limite potrebbe non essere molto diverso dall'attuale, sarebbe profondamente modificato nel suo funzionamento quotidiano dal fatto di divenire gradualmente uno dei luoghi privilegiati del confronto tra le forze politiche e un punto di riferimento importante del consenso dei cittadini. Questa tendenza non si sostituirebbe alla riforma delle istituzioni, che rimarrebbe per sempre il punto d'arrivo del processo. Ma questa sarebbe fortemente accelerata dall'evoluzione spontanea degli orientamenti della classe politica e dei comportamenti diffusi.

Il legame tra Unione monetaria e Unione politica (al quale si aggiunge la coincidenza temporale delle Conferenze intergovernative che dovranno decidere sull'una e sull'altra) impongono dunque di considerarle nel contesto di un unico processo. D'altra parte il governo tedesco si è detto chiaramente contrario a realizzare un'Unione monetaria che non preveda un rafforzamento in senso democratico delle istituzioni dell'Unione. Di fatto quindi è impossibile isolare l'obiettivo dell'Unione monetaria e mettere tra parentesi l'Unione politica. *Le due devono essere considerate come obiettivi congiunti.*

Resta il fatto che, se il risultato dei grandi appuntamenti che attendono l'Unione europea nei prossimi anni fosse soltanto la creazione di un'Unione monetaria accompagnata da riforme istituzionali insufficienti, questo dovrebbe essere considerato comunque un importantissimo passo avanti. Un'Unione monetaria con questi limiti introdurrebbe nel processo *un fattore di irreversibilità*, creando istituzioni, come il sistema europeo di banche centrali, e una rete di rapporti di interdipendenza che non si potrebbero sopprimere senza una crisi di dimensioni catastrofiche. Essa richiederebbe certo una prosecuzione, anzi un'intensificazione, della lotta per la creazione di un governo democratico europeo, ma consenti-

rebbe di portarla avanti su di una base più solida e ne migliorerebbe fortemente le prospettive di successo.

Il minimo politico-istituzionale.

Indipendentemente dal legame che esiste tra Unione monetaria e Unione politica, è un fatto che nel dibattito politico europeo prevale l'opinione che l'allargamento dell'Unione richieda comunque qualche forma di rafforzamento delle istituzioni. La maggioranza degli uomini di governo europei è cosciente dell'importanza decisiva che ha per tutti la prosecuzione dell'esperienza comunitaria ed è favorevole ad una riforma che la renda possibile, quale che sia la disponibilità di ciascuno di essi a consentire cessioni di sovranità. Da queste posizioni si differenziano soltanto alcuni governi, e in primo luogo quello britannico, che si propone esplicitamente di sfruttare l'allargamento per annacquare l'Unione e trasformarla in un'area di libero scambio. Peraltro le formule che sono state proposte per rafforzare le istituzioni dell'Unione sono innumerevoli e in contrasto l'una con l'altra. Esse si dividono sostanzialmente in due gruppi. Alcune si prefiggono lo scopo di rafforzare la capacità di agire dell'Unione razionalizzando le istituzioni esistenti, cioè *rimanendo nell'ottica intergovernativa*. Altre quello di trasformare le istituzioni attuali dell'Unione in senso *democratico e federale*.

Prima di entrare nel merito di queste proposte bisogna denunciare la diffusa filosofia secondo la quale *il carattere esclusivo della contrapposizione tra confederazione e federazione* nelle Unioni di Stati è superata ed è frutto di un approccio dottrinario. Secondo questo orientamento il modello «comunitario» configurerebbe una *terza via* che non si lascerebbe inquadrare in nessuno dei due termini della contrapposizione. Ma questa terza via non esiste. Nell'opposizione tra federazione e confederazione, che è stata del resto al cuore del dibattito che ha accompagnato la nascita degli Stati Uniti d'America, è in gioco l'idea di *sovranità*, che nella federazione viene trasferita ad una nuova entità statale (e così garantisce, imponendo la regola del diritto nei rapporti tra gli Stati membri, la loro indipendenza, sottraendoli ai condizionamenti che nascono dai rapporti di potere tra Stati sovrani), mentre nella confederazione rimane una prerogativa degli Stati che la compongono. Coloro che definiscono dottrina l'opposizione federazione-confederazione sono in realtà soltanto difensori dello *status quo*, che vogliono mettere in ombra il fatto che *la fondazione di una federazione è un atto radicale di rottura*, e comporta conseguentemente una mobilitazione

straordinaria di energie. Identificando nel modello «comunitario» una terza via, essi tentano di sottrarsi alla scelta del trasferimento della sovranità, cioè dell'adozione di una nuova legittimità.

Va da sé che ciò non comporta la negazione della specificità del modello comunitario, né della presenza, nelle istituzioni dell'Unione, di elementi potenzialmente federali. Ma si deve sottolineare con forza che l'unificazione europea, fino a che non sarà giunta al suo esito federale, è destinata a rimanere *un processo di transizione*, le cui configurazioni istituzionali sono provvisorie e instabili. L'attuale struttura istituzionale dell'Unione è una di queste configurazioni, e la presenza in essa di elementi federali è indubbiamente il segno della sua *vocazione federale*. Ma deve essere chiaro che si tratta di una *vocazione non realizzata*, in quanto la sovranità appartiene tuttora inequivocabilmente agli Stati membri, anche se si tratta di una *sovranità in crisi* in quanto è la prerogativa di poteri ormai incapaci di tutelare la sicurezza dei cittadini e di promuoverne il benessere, e quindi di legare stabilmente a sé il loro consenso.

La sfida dell'allargamento impone all'Unione europea di dotarsi di istituzioni che la rendano democratica e capace di agire. Ora, molte delle proposte che sono state avanzate nel dibattito europeo si fondano sull'illusione — o vogliono dare l'illusione — che *questi obiettivi siano raggiungibili senza sacrificare la sovranità degli Stati*. E' il caso, per quanto riguarda il requisito della *democraticità*, della proposta di rafforzare il controllo dei parlamenti nazionali sulla politica dell'Unione. Questa proposta in realtà non è che la mascheratura democratica della volontà dei poteri nazionali di non cedere la loro sovranità. Un governo democratico dell'Europa deve esprimere una volontà politica *che si è formata a livello europeo* e che ha per oggetto l'interesse del popolo europeo. Se al contrario le decisioni prese a livello europeo sono soltanto il risultato di un *compromesso tra volontà che si sono formate a livello nazionale* e che rappresentano interessi nazionali, per loro natura diversi, esse rimangono soltanto accordi diplomatici, che in quanto tali non hanno nulla di democratico. A ciò si deve aggiungere che, se le divergenti volontà nazionali si formassero e solidificassero attraverso il canale di un dibattito e di un voto parlamentari, il compromesso ne risulterebbe ulteriormente ostacolato, perché i rappresentanti degli interessi nazionali sarebbero legati, nelle sedi decisionali, da una sorta di mandato imperativo, che impedirebbe loro di sacrificare l'interesse nazionale a breve termine in nome dell'interesse europeo a lungo termine anche nei casi in cui questo sarebbe possibile con le procedure discrete della diplomazia.

Va da sé che queste considerazioni non sminuiscono il ruolo che possono giocare, in alcuni momenti nodali del processo costituente dell'Unione, riunioni interparlamentari (le «Assise»), nelle quali siano presenti insieme parlamentari nazionali e parlamentari europei, e nel cui quadro i parlamentari nazionali avrebbero la funzione decisiva di coinvolgere nel processo costituente le forze politiche nazionali e, per il loro tramite, i cittadini.

Altre proposte vengono avanzate con l'obiettivo di rafforzare la *capacità di agire* dell'Unione, per impedire che essa, con l'allargamento, venga diluita in un'entità del tutto incapace di prendere decisioni, ma senza sacrificare per questo la sovranità degli Stati. E' così che si è parlato di un nuovo Trattato dell'Eliseo, di un rafforzamento dell'Eurocorpo, di limitare il numero dei membri della Commissione facendo ruotare i Commissari dei piccoli paesi, di modificare in favore dei grandi Stati la ponderazione dei voti in seno al Consiglio, di modificare la composizione della «troika» in modo che in essa sia sempre presente il rappresentante di un grande Stato, di realizzare una maggiore proporzionalità, in seno al Parlamento europeo, delle rappresentanze nazionali rispetto alla popolazione, ecc. Tutte queste proposte di fatto mirano a modificare i meccanismi decisionali dell'Unione in modo da consentire la formazione, all'interno dell'Europa allargata, di un *direttorio* formato dagli Stati più importanti, che abbiano di fatto il potere di decidere in nome di tutti. Ora, è evidente che questa soluzione sarebbe, oltre che antidemocratica, del tutto inefficiente. In Europa esiste già un direttorio, anche se informale: ed è stata proprio la sua palese incapacità di decidere, apparsa in modo drammaticamente esemplare in occasione della tragedia della ex Jugoslavia, che ha generato la richiesta di riforma delle istituzioni dell'Unione. Pretendere di riproporre, nel contesto di un'Europa che si avvia ad avere dai venti ai trenta membri, una formula così spettacolarmente fallita nel contesto dell'Europa a Dodici significa chiudere gli occhi davanti all'evidenza.

A ciò si aggiunga che la formalizzazione del modello del direttorio è condannata ad un fallimento pressoché certo per la prevedibile *resistenza dei piccoli Stati*, che mai si rassegnerebbero ad una situazione di dipendenza istituzionalizzata. Del resto è impensabile che l'Europa si costruisca con metodi autoritari, e non attraverso la libera maturazione di un'idea più avanzata del bene comune.

La verità è che, a medio termine, al di là del progresso, importante ma provvisorio, costituito dalla creazione dell'Unione monetaria, che rafforzerebbe comunque il processo anche in presenza di istituzioni politiche

di natura intergovernativa, la sola risposta istituzionale effettiva alla sfida dell'allargamento sarebbe *la creazione di un vero e proprio embrione di Stato federale*, che realizzi insieme l'uguaglianza democratica tra tutti i cittadini dell'Unione e quella tra i suoi Stati membri. I requisiti istituzionali minimi che consentirebbero di qualificare come federale una riforma delle istituzioni dell'Unione sono in sostanza quelli che consentirebbero di *redistribuire il potere europeo già esistente tra gli organi dell'Unione*, superando l'attuale cumulo nelle mani del Consiglio della maggior parte delle funzioni esecutive e della maggior parte di quelle legislative. Si tratterebbe in sostanza di realizzare la codecisione legislativa in tutte le materie di competenza dell'Unione tra un Parlamento europeo che rappresenti i cittadini europei in proporzione al loro numero ed un Consiglio che rappresenti gli Stati su base paritetica o fortemente ponderata in favore dei piccoli paesi, e la trasformazione della Commissione in un vero e proprio governo, responsabile di fronte al Parlamento.

In questo quadro, l'estensione del voto a maggioranza, del controllo parlamentare e della competenza della Commissione alla politica estera e di sicurezza potrebbe essere realizzata in un secondo tempo, al termine di un periodo transitorio. A questo proposito si devono fare due osservazioni. La prima è che i principali strumenti di politica estera (e di sicurezza) dell'Unione federale europea sarebbero *l'apertura al resto del mondo della sua politica commerciale e la sua vocazione all'allargamento* e comunque alla creazione di legami organici di associazione e di collaborazione. La politica estera e di sicurezza in senso stretto tenderebbe a seguire gli orientamenti tracciati dalla politica commerciale e di collaborazione economica e sarebbe quindi guidata dal comune interesse europeo anche se per un periodo transitorio essa dovesse rimanere sotto il controllo degli Stati. La seconda è che la carica simbolica di cui sono investite la politica estera e di sicurezza, soprattutto in Stati come la Francia e la Gran Bretagna che dispongono dell'armamento nucleare, fanno di questa competenza il punto di riferimento privilegiato di quanto resta del sentimento nazionale e della retorica nazionalistica che l'accompagna. Quella dell'immediata attribuzione ad istituzioni federali europee della competenza della politica estera e di sicurezza come condizione *sine qua non* dell'accettazione di qualsiasi riforma delle istituzioni dell'Unione sarebbe quindi una richiesta estremistica, pregiudizievole al successo della battaglia per la creazione di un primo nucleo federale.

Il nucleo federale.

Quali che siano le posizioni circa i requisiti minimi che dovranno

presentare le istituzioni dell'Unione per far fronte alla sfida dell'allargamento, è diffusa ovunque la consapevolezza che la loro riforma non potrà coinvolgere nella stessa misura tutti gli Stati membri e i paesi candidati ma che, all'interno dell'Unione, dovrà emergere un «*nucleo duro*», cioè un gruppo ristretto di Stati ai quali spetterà il compito di fare da battistrada.

Prima di procedere nell'analisi, deve essere sottolineato che nel dibattito politico, soprattutto in Francia, l'espressione «nucleo duro» viene spesso usata in un significato equivoco, che tenta di renderne la nozione compatibile con il mantenimento del metodo intergovernativo. In questo senso il nucleo duro dovrebbe essere costituito soltanto da un gruppo di paesi (ruotanti attorno al perno franco-tedesco) che, mantenendosi tra di loro in rapporti di concertazione particolarmente stretta, prenderebbero decisioni comuni che poi imporrebbero al resto dell'Unione, avvalendosi se del caso di nuove regole sulla determinazione delle maggioranze in seno al Consiglio. Si tratta del «direttorio» di cui si è già parlato e che (a parte l'effetto di stabilizzazione che potrebbe avere a breve termine per il fatto di agire come l'espressione politica dell'Unione monetaria) non modificherebbe sostanzialmente la situazione attuale.

In realtà l'idea del «nucleo duro» ha un senso soltanto se si fonda sulla consapevolezza che una riforma istituzionale capace di far fronte alla sfida dell'allargamento *deve avere necessariamente un carattere federale*, e che questa riforma sarebbe destinata a coinvolgere, in un primo tempo, soltanto una parte dei membri dell'Unione. E ciò perché, da un lato, alcuni governi, e in primo luogo la Gran Bretagna, non sarebbero disposti, pur avendone in ipotesi i requisiti, ad entrare oggi in un'Unione di natura federale, e perché, dall'altro, non potendo l'Unione politica nascere che sul terreno dell'Unione monetaria, la composizione dei due raggruppamenti dovrebbe *in una certa misura* coincidere, talché non potrebbero accedere all'Unione politica gli Stati, a cominciare dai paesi candidati dell'Europa centro-orientale, che non avessero i requisiti obiettivi necessari per accedere all'Unione monetaria. L'Unione politica nascerebbe quindi escludendo due distinte categorie di Stati: quelli che *non vorranno* e quelli che, pur volendo, *non potranno* aderirvi.

Pertanto il fatto che il nucleo federale non potrebbe che nascere sul terreno dell'Unione monetaria non significa che esso dovrebbe necessariamente essere composto da *tutti* gli Stati che ne faranno parte. E' anzi prevedibile che soltanto una parte degli Stati membri dell'Unione monetaria entrerebbero nel nucleo federale. Nulla vieterebbe quindi che la stessa Gran Bretagna aderisse all'Unione monetaria pur continuando a

mantenere un atteggiamento rigorosamente contrario a qualsiasi cessione di sovranità. E' invece difficile immaginare che istituzioni genuinamente federali possano essere create *in un quadro più vasto* di quello dell'Unione monetaria, giacché gli Stati esclusi da quest'ultima disporrebbero di fatto del potere di vanificare, attraverso una politica monetaria indipendente, qualsiasi decisione in materia di politica economica presa dal governo federale.

Comunque sia di ciò, l'Unione monetaria e l'Unione politica devono essere pensate come un *processo*, che parta dal nucleo ristretto dei paesi politicamente ed economicamente più avanzati per estendersi gradualmente all'insieme dell'Unione. Bisogna peraltro constatare che non mancano nel dibattito voci che, pur auspicando soluzioni di tipo federale, e riconoscendo che costringere l'intera Unione a procedere alla velocità del paese più lento porterebbe il processo alla paralisi, rifiutano ogni formula del genere «Europa a due velocità» o «Europa a cerchi concentrici», sostenendo che esse porterebbero alla divisione definitiva dell'Unione in due gruppi di paesi aventi diversa dignità. Ma la presenza nel dibattito di posizioni incoerenti non rende meno decisivo né meno urgente il problema della creazione del nucleo federale.

La strada da percorrere.

Rimane il problema delle *strategie* da seguire per giungere alla formazione del nucleo federale. Questo infatti risponde ad un'esigenza obiettiva ed urgente. Ma fino ad oggi la sua necessità è stata compresa, oltre che dai federalisti e da alcune isolate, per quanto importanti, personalità politiche francesi, soltanto dai parlamentari tedeschi del gruppo CDU/CSU che hanno elaborato l'ormai famoso documento reso pubblico il 1° settembre 1994. Per il resto le reazioni sono state in genere confuse ed incerte. Non si è ancora manifestata, nei paesi che hanno la vocazione obiettiva di costituire il nucleo federale, una chiara volontà di realizzarlo.

Come sempre accade di fronte alle scelte storiche decisive, anche in questo caso la mancanza o la debolezza della volontà politica si nascondono dietro pretese difficoltà obiettive che impedirebbero la realizzazione del progetto. Nei confronti della proposta della creazione di un nucleo federale nell'ambito dell'Unione la difficoltà che si fa valere è costituita dal fatto che *esso sarebbe incompatibile con i Trattati attualmente in vigore* e quindi non potrebbe essere realizzato senza violarli o senza apportarvi le profonde modificazioni necessarie per rendere le istituzioni

e le competenze del nucleo federale compatibili con le istituzioni e le competenze dell'Unione. La prima di queste alternative sarebbe inaccettabile per il rispetto che è dovuto ai Trattati, e comunque irrealizzabile perché gli stessi Stati in possesso dei requisiti necessari per costituire il nucleo federale non sarebbero disposti, per realizzare questo obiettivo, a pagare il prezzo della loro denuncia. La seconda sarebbe impraticabile perché dovrebbe essere realizzata con il consenso unanime di tutti i membri dell'Unione, a norma dell'art. N del Trattato di Maastricht e dell'art. 236 del Trattato CEE, e quindi anche dai governi degli Stati che sarebbero esclusi dal nucleo federale; e questi, a cominciare dalla Gran Bretagna, rifiuterebbero un assetto che li confinerebbe in una posizione periferica, e quindi negherebbero il loro consenso.

Questo modo di affrontare il problema presuppone una concezione del diritto, e nel caso specifico dei Trattati istitutivi dell'Unione, come un insieme di norme astratte e pietrificate anziché come una realtà vivente, che l'evolvere dei rapporti politici, economici e sociali, e l'intervento della volontà umana, trasformano incessantemente per adattarla al mutare delle circostanze. Ed è un dato di fatto che, se esistesse già in alcuni paesi la volontà determinata di creare un nucleo federale all'interno dell'Unione, le forme giuridiche per realizzare questo obiettivo e per porre su nuove basi i rapporti con i paesi inizialmente esclusi sarebbero facilmente trovate, così come esse sono state facilmente trovate in tutti i tornanti decisivi del processo di integrazione europea, quando si è realmente manifestata la volontà di realizzare degli avanzamenti.

Ma oggi, se è vero che quello del nucleo federale è un problema ineludibile, che il momento nel quale esso dovrà essere affrontato si approssima e che sta quindi per manifestarsi una reale opportunità storica, è anche vero che la volontà politica dei governi, con la parziale eccezione di quello tedesco, è ancora debole e confusa. Ed è questa, e solo questa, la ragione per la quale sia la strada della rottura che quella dell'accordo appaiono così difficili da percorrere. Il problema è quindi quello di rafforzare la volontà politica là dove essa è insufficiente e di favorirne la nascita là dove essa non esiste ancora. E per questo è necessario entrare nel dibattito sulla procedura da seguire e prendere in esame più in profondità il problema della percorribilità di quelle che sembrano essere le sole due strade pensabili per giungere alla creazione del nucleo federale, non già valutandole sulla base della volontà politica esistente oggi e del grado attuale di maturazione dell'opinione pubblica, ma sapendo che queste, sempre che agli uomini politici e ai cittadini siano presentate soluzioni obiettivamente ragionevoli, *maturano nel corso*

del processo sotto l'incalzare dei problemi; e che liquidarle entrambe pregiudizialmente come impossibili significherebbe semplicemente rinunciare alla creazione del nucleo federale, e quindi *accettare che il futuro dell'Unione venga deciso dai paesi contrari* a qualunque sua evoluzione in senso democratico e sopranazionale, cioè che il convoglio continui a marciare alla velocità del vagone più lento, nell'attesa — illusoria e suicida sulla sfondo della minacciosa rinascita del nazionalismo — che la volontà europea maturi lentamente in tutti i membri dell'Unione fino a portarli a decidere all'unanimità, in un futuro lontano e indeterminato, e a prezzo di chissà quali terribili prove, la creazione di una Federazione europea a venti o a venticinque.

Veniamo quindi all'esame delle due strade. La prima è quella della stipula di un nuovo Trattato che abbia come suo contenuto esclusivo la creazione di un nucleo federale tra gli Stati che hanno la volontà di realizzarlo, *rimandando ad un momento successivo il problema di regolare i suoi rapporti con il resto dell'Unione*. Questa linea di condotta comporterebbe la denuncia, esplicita o implicita, dei Trattati in vigore, con particolare riferimento alla procedura prevista dall'art. N del Trattato di Maastricht e dall'art. 236 del Trattato CEE. La seconda è quella dell'*inserzione della costituzione del nucleo federale nel contesto di un Trattato più ampio*, stipulato con il consenso di tutti i membri dell'Unione a norma dell'art. N del Trattato di Maastricht e dell'art. 236 del Trattato CEE, che disciplini, mediante i necessari adattamenti, i rapporti tra il nucleo federale e gli Stati membri che ne rimarrebbero esclusi, nonché gli strumenti e le forme del successivo allargamento del nucleo federale.

Deve essere sottolineato, e si tornerà brevemente su questo punto in conclusione, che i due approcci non sono alternativi, ma compatibili. L'obiettivo del nucleo federale potrà essere raggiunto soltanto se l'intransigenza nel tenere fermo il risultato da perseguire sarà accompagnata dalla massima disponibilità a trovare accomodamenti soddisfacenti con i paesi che rimarranno, quantomeno in un primo tempo, esclusi dal progetto. Ma è essenziale che in prima istanza la proposta del nucleo federale *eviti qualsiasi accento che possa far pensare all'intenzione di introdurre in Europa un elemento permanente di divisione*. La creazione del nucleo federale deve cioè essere presentata per quello che è, cioè come il solo modo possibile per dare inizio ad un processo destinato ad estendersi rapidamente al di là dei suoi confini iniziali, fino ad abbracciare l'intera Europa.

In particolare, la proposta iniziale, pur dichiarando chiaramente non

negoziabile il carattere federale del «nucleo duro», dovrebbe avere tre requisiti: a) il nucleo federale dovrebbe essere presentato come parte di un accordo più ampio, che regoli fin dall'inizio i rapporti tra le sue istituzioni e quelle dell'Unione, e la ripartizione delle competenze tra i due ambiti, in modo da garantire agli altri Stati la continuità del godimento dei diritti loro derivanti dall'appartenenza all'Unione; b) i paesi del nucleo federale dovrebbero impegnarsi ad aiutare concretamente quelli tra i paesi esclusi che avessero la volontà di entrarvi a realizzare le politiche necessarie per far convergere i principali indicatori delle loro economie con quelli delle economie dei paesi del nucleo federale; c) dovrebbe essere fissato un calendario di riunioni intergovernative nelle quali la posizione dei paesi inizialmente esclusi sarebbe riesaminata periodicamente in vista di una loro futura adesione.

Mentre un approccio che scontasse fin dall'inizio una rottura spingerebbe nel campo avverso tutti gli incerti e coloro che considerano il rigoroso rispetto formale delle procedure in vigore come una priorità assoluta, una proposta di questo genere sarebbe verosimilmente accettata dalla parte non pregiudizialmente contraria dell'opinione pubblica non solo nei paesi che avranno la possibilità e la volontà di far parte del nucleo federale fin dall'inizio, ma anche in quelli che in un primo tempo vorranno o dovranno rimanerne esclusi. Essa costituirebbe quindi un importante fattore di maturazione delle coscienze, che renderebbe più facile il cammino del progetto e ne accelererebbe l'esito positivo. Ed essa non escluderebbe, ma al contrario farebbe nascere, o comunque rafforzerebbe, nel corso del negoziato, la volontà dei paesi favorevoli di giungere, in caso di necessità, alla rottura: ma questa determinazione emergerebbe al termine di una trattativa iniziata su posizioni di apertura, e apparirebbe chiaramente come il risultato della rigidità della controparte. E ne conseguirebbe in ultima istanza che alcuni degli Stati che, pur avendo i requisiti necessari per far parte del nucleo federale, vi si opponessero per motivi politici, posti di fronte alla fermezza dei governi favorevoli e acquisita quindi la consapevolezza di non essere in grado di fermare il processo sfruttando le loro divisioni, troverebbero più conveniente entrarvi fin dall'inizio anziché rimanerne esclusi.

Francesco Rossolillo

Trent'anni fa

L' IDEA DI NAZIONE *

MARIO ALBERTINI

Premessa.

Abitualmente si pensa che un uomo possa cambiare le sue convinzioni politiche, ma non la sua nazione. Si concepisce l'umanità come composta di nazioni, divise le une dalle altre da profonde differenze, e queste differenze si pensano come insuperabili. In questa prospettiva la nazione appare come la base necessaria dello Stato, tanto che non si riesce più ad immaginare uno Stato plurinazionale.

Questa convinzione non impedisce naturalmente che si verifichino rapporti tra uomini di nazioni diverse; anzi, il progresso li intensifica ogni giorno di più; ma se le differenze nazionali fossero insuperabili, tali rapporti sarebbero destinati ad essere perpetuamente soggetti alle vicende della politica internazionale: la pace sarebbe eternamente precaria, il commercio internazionale aleatorio, le unioni economiche transitorie, le alleanze rovesciabili, le unioni di Stati impossibili.

Eppure, se vogliamo identificare queste differenze osservando la realtà senza preconcetti, ci rendiamo conto che un Francese renano e un Tedesco renano, un Lombardo del Nord e un Ticinese, un Torinese e un Lionese sono molto più simili tra di loro di quanto non lo siano un Torinese e un Palermitano, un Francese renano e un Marsigliese, un Tedesco renano e un Prussiano, ecc. E allora? E' un fatto che tutti gli elementi che ordinariamente si indicano come segni o cause della esistenza di un gruppo nazionale non lo spiegano per nulla. Quelli di cui più comunemente si parla sono: la razza, la lingua, la religione, il territorio, lo Stato, la storia, il costume e le tradizioni.

* Questo articolo è stato pubblicato in francese su *Le Fédéraliste*, VII (1965).

Le teorie correnti della nazione.

L'identificazione della nazione con la razza costituisce forse il tentativo di spiegazione più frequente — malgrado il discredito in cui il razzismo è caduto nella nostra epoca — tanto che la maggior parte dei dizionari spiegano il termine «nazione» direttamente col termine «razza», oppure col termine «stirpe», che a sua volta è spiegato col termine «razza». Non è il caso di sprecare molte parole per dimostrare la falsità di questa identificazione. Basta ricordare che: 1) nella misura in cui si arriva a isolare grossolanamente gruppi umani aventi caratteristiche fisiche esteriori comuni, si trova che questi gruppi non coincidono affatto con le moderne nazioni; 2) che è quanto mai dubbio che sia possibile delimitare gruppi razziali anche dal punto di vista genetico; 3) che è scientificamente accertato che non esiste, negli uomini, alcun rapporto fisso tra caratteristiche fisiologiche e caratteristiche psicologiche.

La lingua, a sua volta, non spiega la realtà nazionale, perché esistono nazioni plurilingui (come la Svizzera, il Belgio, il Canada) e lingue parlate in più nazioni (come l'inglese, lo spagnolo e così via). D'altra parte, anche le nazioni apparentemente monolinguistiche non erano tali originariamente e spesso di fatto non lo sono tuttora: la lingua «nazionale» si è estesa a tutto il territorio solo in seguito alla azione del potere politico attraverso la scuola di Stato e la burocrazia. E' il caso della Francia, sul cui territorio si parlavano, prima della rivoluzione, almeno tre lingue oltre il francese (lingua d'oc, basco, bretone); dell'Italia, dove, fino ad un secolo fa, l'italiano era esclusivamente una lingua letteraria che si sovrapponeva ai dialetti regionali, ecc.

Identico discorso vale per la religione. Esistono nazioni come la Germania, in cui più religioni vengono professate e religioni, come la cattolica, professate in più nazioni. E dove tutti i membri di una nazione professano la stessa religione, non di rado (per es. in Francia) l'unità religiosa è stata ottenuta con lo sterminio o l'intimidazione delle minoranze.

Lo stesso si dica per il territorio e per lo Stato. I territori e gli Stati che hanno assunto, ad un certo stadio della loro evoluzione, il carattere nazionale, non hanno mai conservato le stesse dimensioni nel corso della storia, ma hanno variato incessantemente a seconda delle vicende della politica internazionale, fino ad assumere l'estensione attuale. E le guerre, le conquiste, i trattati, i matrimoni, che li hanno portati alle loro dimensioni attuali, non furono certo determinati da esigenze nazionali, ma dal gioco degli interessi dinastici dei monarchi, da necessità politiche e

strategiche.

Anche il costume e le tradizioni non sono uniformi all'interno di nessuna nazione; anzi, come già si è affermato, in generale esistono, all'interno di una nazione, differenze assai più rilevanti di quelle che esistono tra regioni vicine di nazioni diverse. La storia infine non spiega le nazioni (se non nel senso generale per cui la storia spiega tutto): non le spiega se la si intende come storia politica, perché in questo modo essa si riduce in sostanza allo Stato e va soggetta alla stessa critica; non le spiega se la si intende come storia del costume e delle tradizioni, per le stesse ragioni per cui il costume e le tradizioni sono criteri errati.

Si è infine voluto trovare il fondamento della nazione nella volontà di vivere insieme, nel « plebiscito di tutti i giorni » (Renan). A questo proposito bisogna osservare che questa idea non serve come spiegazione fino a che non si precisi il « come » di questo vivere insieme. E precisare il « come » significa semplicemente definire la nazione: quindi anche questa formulazione lascia il problema insoluto.

L'origine dei comportamenti nazionali.

Che cos'è allora la nazione? In altri termini, che cosa sta dietro all'idea che il genere umano sia costituzionalmente diviso in gruppi assolutamente separati? Abitualmente gli uomini spiegano la nazione, come abbiamo visto, con la razza, la lingua, i costumi, ecc. e noi sappiamo ormai che si tratta di rappresentazioni teoricamente inadeguate. Ma per mezzo di questi simboli a quale realtà pensano, sia pure deformandola? La nazione non può essere che questo.

Di fatto la realtà di cui si parla col linguaggio nazionale è genericamente costituita: a) dal fatto che un gran numero di comportamenti, riguardanti quasi tutte le sfere dell'esperienza umana, presentano, accanto alla loro motivazione specifica, una seconda motivazione, quella del riferimento alla « Francia », alla « Germania », all' « Italia » e così via (ciò può sembrare astratto, ma basta un esempio per chiarirlo. Un Tedesco in Germania, o un Francese in Francia, e così via, si trova di fronte ad un monumento d'arte o ad un bel paesaggio e pensa: « Come è bella la Germania! ». Va da sé che questo o quel bello di natura o d'arte non è una specie del genere estetico « Germania », che non esiste, bensì del genere gotico, romanico, montuoso, lacustre, ecc. Ciò mostra appunto che alla motivazione specifica del comportamento estetico se ne è aggiunta un'altra: quella della fedeltà, o almeno del riferimento, alla « Germania »); b) dal gruppo che risulta dal fatto che questi comportamenti, grazie al

comune riferimento, si collegano fra di loro.

Basta questa considerazione per mettere in luce che tutto ciò non esisteva nel Medioevo. La società agricola, tipica di quell'epoca, non presentava nemmeno, salvo che per una ristrettissima élite, comportamenti di dimensioni uguali a quelli delle nazioni attuali (ossia complementari e interdipendenti su tale scala). La vita di circa il 90% della popolazione si svolgeva quasi esclusivamente nell'ambito di piccole unità territoriali, al di là delle quali non si manifestavano rapporti sociali concreti, stabili e diretti. Ne segue che tutti coloro che pensano che le nazioni europee esistessero, almeno virtualmente, anche nel Medioevo, non tengono conto del fatto che le popolazioni insediate sui territori corrispondenti a quelli delle nazioni attuali, anche se in parte si trovavano talvolta sotto lo stesso re, erano in realtà divise socialmente da barriere territoriali praticamente invalicabili, e non potevano perciò avere alcuna esperienza, nemmeno embrionale, di un'integrazione che non sussisteva e non si profilava.

Queste barriere incominciarono a cadere con l'inizio della rivoluzione industriale, ossia con la trasformazione qualitativa e l'espansione irresistibile del settore mercantile delle società agricole (introduzione della macchina a vapore, dei telai meccanici, ecc.). Dove l'attività produttiva assunse questo carattere industriale, i comportamenti economici acquisirono rapidamente una dimensione uguale a quella delle attuali nazioni europee. E non solo quelli economici. Non c'è atto economico che non sia anche giuridico, amministrativo, sociale, politico, e via dicendo. Di conseguenza un numero sempre crescente di comportamenti, sino a quelli politici, acquistarono il riferimento alla dimensione in questione e perciò si collegarono, in modo diverso a seconda della diversità delle situazioni, fra di loro.

La natura dei comportamenti nazionali.

Ma fin qui risulta in evidenza soltanto il fenomeno storico-sociale che sta alla base dello sviluppo non solo del nazionalismo, ma anche dello Stato moderno, e delle sue componenti liberale, democratica e socialista. Ciò di cui si parla specificamente con il linguaggio nazionale si manifestò dove e quando acquistarono il riferimento allo Stato moderno, e perciò una seconda motivazione, non solo i comportamenti economici, giuridici e politici, ma anche quelli costitutivi del sentimento intimo della personalità e dell'affinità fondamentale di gruppo.

Si tratta di una situazione che alterò profondamente l'assetto sociale

cui gli Europei erano ormai abituati da secoli. Il quadro del potere politico supremo, e quello della vita ordinaria, che avevano cessato, per gran parte della popolazione, di coincidere a partire dalla fine della città-Stato, tornarono di nuovo a legarsi. Ciò si riscontra anche nel fatto che alle nazioni incipienti venne applicata la terminologia patriottica tipica del patriottismo greco ed ebraico, ivi compresa l'applicazione dei termini religiosi alla vita politica (altare della patria, sacri confini, martiri della patria, e via dicendo, come se ciascun popolo avesse il suo dio).

C'è tuttavia un'enorme differenza tra le esperienze «nazionali» greca, ebraica e simili, e quelle moderne. Le prime, date le loro ridotte dimensioni, che rendevano possibili un gran numero di rapporti personali tra i membri del gruppo, si mantenevano anche quando non erano sorrette da un potere politico. D'altra parte, il fatto che la religione e la politica non si erano ancora differenziate faceva sì che, al di sopra di questa rete di rapporti quasi personali, non ci fosse praticamente nient'altro cui partecipare quotidianamente. Così, nascendo nelle città-Stato, si acquisiva effettivamente, per il solo fatto di nascervi, il sentimento genuino della propria personalità e del proprio legame di gruppo (nazionalità nel senso etimologico, che noi chiameremo *nazionalità spontanea*).

Le seconde invece, date le loro dimensioni che non consentono affatto lo stabilimento di rapporti personali, hanno creato sì il sentimento della personalità nazionale e del legame nazionale, ma in maniera del tutto artificiale e coatta, grazie al potere politico. Di fatto, in Europa, le grandi nazioni attuali sono il risultato dell'estensione forzata, da parte dello Stato, a tutti i suoi cittadini, della lingua di una nazionalità spontanea preesistente nel suo quadro (la lingua d'oïl per la Francia, il toscano per l'Italia, e così via) e dell'imposizione dell'idea, anche se non compiutamente della realtà, dell'esistenza di un costume unico.

Che cosa è la nazione.

Per giungere ad una vera e propria definizione della nazione e dello Stato nazionale non ci resta che da rispondere a due domande:

1) Come mai questa fusione si è raggiunta negli Stati del continente europeo e non in Gran Bretagna? E' un dato di fatto: a) che in Gran Bretagna si sono legati allo Stato i comportamenti economici, giuridici e politici, ma non quelli costitutivi della personalità e del sentimento fondamentale di gruppo; b) che, nonostante l'esistenza di un patriottismo britannico, gli Scozzesi, i Gallesi e gli Inglesi si considerano appartenenti rispettivamente alle nazioni Scozia, Galles e Inghilterra; c) che essi

distinguono pertanto ancora, anche se imperfettamente, la nazione dallo Stato. Come mai, in altri termini, le nazioni si sono formate compiutamente nel continente, ma non in Gran Bretagna?

Il fatto è che il sistema europeo degli Stati ha costretto gli Stati del continente alla centralizzazione, e non l'ha promossa in Gran Bretagna. E lo Stato centralizzato non poteva sussistere senza creare l'idea di un gruppo tanto omogeneo quanto era concentrato il potere. D'altra parte ne aveva i mezzi: la scuola di Stato, la leva militare universale, i grandi riti pubblici, l'imposizione a tutte le città, per diverse che fossero, dello stesso sistema amministrativo e della tutela prefettizia e così via. La base delle moderne nazioni è pertanto costituita in sede economica dalle prime fasi della rivoluzione industriale e in sede politica dallo Stato burocratico nella versione accentrata.

2) Perché questo Stato è stato pensato con i simboli deformanti dell'idea di nazione, e non con l'idea, corrispondente alla realtà obiettiva, di un certo tipo di comunità politica? Il fatto è che ogni situazione di potere viene pensata dagli individui che la subiscono non con rappresentazioni eguali alla realtà, ma con rappresentazioni deformate dai pregiudizi e dalle passioni politiche, le ideologie.

Basta por mente al fatto che nello Stato burocratico accentrato, protagonista di guerre continue e terribili, si è verificata non solo una grande fusione di interessi a rilievo individuale (economici, politici, ecc.), ma anche una situazione militare che ha preso nella sua morsa tutti i cittadini anche in tempo di pace, e che in guerra li ha educati in massa al dovere di uccidere e al rischio di morire non per la difesa delle proprie libertà individuali ma per il gruppo concepito come un'entità trascendente, per capire che questo gruppo doveva essere pensato come una realtà a sé stante, come superiore agli individui, come naturale, sacro, eterno e via dicendo.

A questo punto si può dire che la nazione è, in senso specifico, l'ideologia dello Stato burocratico accentrato. Stante tale carattere ideologico, nell'idea di nazione, più che il contenuto rappresentativo, che varia secondo le situazioni, conta il fatto che comunque esso si riferisce sempre ad uno Stato burocratico centralizzato.

Il superamento delle nazioni.

Lo stesso fattore che ha creato le premesse delle nazioni le distruggerà. Abbiamo osservato che la rivoluzione industriale incide sulla dimensione dei comportamenti economici nel senso che tende costantemente

ad allargarli. Negli USA, dove non esistevano barriere statali, i comportamenti economici hanno assunto da tempo una dimensione continentale. Nell'Europa la stanno assumendo ai giorni nostri. Va da sé che ciò darà luogo alla formazione di un popolo e alla distruzione della sovranità esclusiva dei vecchi Stati nazionali. E, siccome l'evoluzione della produzione è inarrestabile, ciò si verificherà anche negli altri continenti, e finirà per scavalcare le stesse dimensioni continentali, fino a unificare il genere umano.

Tuttavia, se andranno così distrutte le nazioni, non verrà però distrutto ciò che abbiamo chiamato «nazionalità spontanea». Le nazioni, essendo solo il riflesso ideologico dello Stato burocratico accentrato, non sopravviveranno alla sua fine. Le «nazionalità spontanee» che dipendono dalla spontaneità del costume («nazionalità spontanee» di territorio) e della cultura («nazionalità spontanee» di cultura) no. Dante, Descartes, Cervantes, Shakespeare, Kant, Dostoevskij non sono stati generati dal potere politico e nessun potere politico potrà distruggerli.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

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

NICOLETTA MOSCONI, Movimento federalista europeo, Pavia.

ANTONIO PADOA-SCHIOPPA, membro del Comitato Centrale del Movimento federalista europeo, preside della Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Milano.

MARITA RAMPAZI, membro della Direzione del Movimento federalista europeo, professore di Sociologia, Università di Pavia.

FRANCESCO ROSSOLILLO, Presidente dell'Unione europea dei federalisti.

Alcuni articoli comparsi negli ultimi numeri:

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 Movimenti mondialisti 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.

Anno 1994

Editoriali

L'allargamento dell'Unione europea.

Il neofascismo al governo in Italia.

I tempi dell'unificazione europea.

Saggi

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

Guido Montani, Cittadinanza europea e identità europea.

Domenico Moro, Il problema del sottosviluppo nell'era dell'unificazione mondiale.

Note

Educazione e formazione nel Piano Delors.

La sfida per l'Europa della riduzione dell'orario di lavoro.

L'identità individuale tra ideologia e ragione.

L'Agenda for Development di Boutros Boutros-Ghali.

Interventi

Sergei A. Beliaev, Il federalismo nel recente dibattito costituzionale in Russia.

Wolfgang Wessels, Strategie del dopo Maastricht.

Trent'anni fa

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

Il federalismo nella storia del pensiero

Abbé de Saint-Pierre.

