

PIEMONTE EUROPA

ORGANO DELLA FORZA FEDERALISTA PIEMONTESE

La Campagna per la Costituzione europea continua

A distanza di qualche mese dalle decisioni del Consiglio europeo del 21-23 giugno, che ha abbandonato il progetto di Costituzione europea, continua tra i federalisti europei il dibattito sulla loro strategia costituyente.

Il tema ha un'importanza vitale per tutti e richiede un approfondimento dell'analisi. Innanzitutto, i federalisti debbono chiedersi se, a seguito di tali decisioni, si è chiuso il ciclo politico aperto con la loro manifestazione di Firenze del 1996; in secondo luogo, debbono ricordarsi perché hanno appoggiato la Convenzione di Laeken e il Trattato costituyente; in terzo luogo, debbono verificare se la Campagna per il referendum europeo "Let the European people decide!" aveva una sua validità e, infine, debbono lanciare una strategia percorribile.

1. In merito al primo tema, la risposta immediata è che si è chiusa solo una fase del ciclo mentre le ragioni della mobilitazione federalista sul tema costituyente rimangono pienamente valide. A Firenze, infatti, essi avevano rilanciato con chiarezza, e in anteprima, l'istanza della Costituzione europea. Il contesto politico europeo era allora caratterizzato dall'entrata in vigore del

Trattato di Maastricht: l'anno precedente era stato realizzato l'allargamento a 15 con l'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia, il Consiglio europeo di Madrid (dicembre 1995) aveva confermato l'obiettivo di realizzare la terza tappa dell'Unione Economica e Monetaria nel 1999, la crisi valutaria italiana del 1992 era in via di superamento, i governi avevano in corso la realizzazione della convergenza economico-finanziaria. In presenza della crisi di dissoluzione dell'ex-Jugoslavia, si era già aperto il dibattito sull'allargamento ai paesi dell'Europa centro orientale, al fine di evitare l'esplosione di altri conflitti etnici, stabilizzare i loro processi di transizione alla democrazia e all'economia di mercato, e sul necessario e conseguente approfondimento istituzionale. Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea, nel frattempo, introduceva un quadro che superava la sfera degli accordi di natura economica e finanziaria tra paesi membri per aprire un percorso di sempre maggiore integrazione nelle politiche relative a diritti del cittadino, sicurezza e ruolo dell'Europa nel mondo. Al tempo stesso, il Trattato veniva accusato di accrescere il deficit democratico in quanto l'estensione delle aree di intervento

europeo rimaneva nella sfera dei rapporti intergovernativi.

In questo contesto, caratterizzato da molteplici sfide, l'istanza di riformare le istituzioni europee trovò le prime risposte parziali nel successivo Trattato di Amsterdam (1997) e nella Convenzione sulla Carta dei diritti fondamentali dei cittadini europei (1999-2000). L'apertura della breccia decisiva nello schieramento delle cancellerie per la rivendicazione federalista sulla Costituzione si ebbe, infine, con il discorso tenuto a maggio 2000 all'Università Humboldt di Berlino dal Ministro tedesco Joschka Fischer. I governi intanto si rendevano conto che la Carta di per sé non era sufficiente a colmare il deficit democratico, anzi quest'ultima apriva il terreno a nuove istanze, mentre il nuovo ciclo di allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale e balcanica poneva due problemi di non poco conto: quello di adeguare la composizione delle istituzioni, e i loro meccanismi decisionali, e di definire i confini dell'Europa e il suo ruolo nel mondo.

Questo rapido richiamo storico serve per ricordare come la Convenzione di Laeken (2001-2003), che ha poi elaborato la Costituzione per l'Europa, trova le sue origini nelle circostanze che ac-



Forum europeo

Attività europea del Consiglio regionale

Diventiamo cittadini europei



CONSULTA REGIONALE EUROPEA



Altiero Spinelli, il centenario della nascita

compagnarono il confuso Consiglio europeo del dicembre 2000, quando a Nizza: 1) si manifestò appieno l'incapacità della Presidenza francese di trarre le conseguenze del dibattito ormai avviato sulle riforme istituzionali di cui aveva ed ha bisogno l'Europa; 2) esplose nelle strade una protesta *no-global*, specchio delle inquietudini di una società europea esposta alla globalizzazione dell'economia e all'allargamento dell'UE senza un'adeguata copertura istituzionale, e 3) si affermò l'alleanza della Forza Federalista (UEF, GFE, AICCRE, AEDE, CIME) con il Parlamento europeo e con alcuni Parlamenti nazionali per rivendicare ad alta voce attraverso una grande manifestazione popolare la Costituzione europea. In questo clima, nacque la Dichiarazione italo-tedesca annessa al Trattato di Nizza che aprì la strada alla Dichiarazione di Laeken dell'anno successivo e quindi alla convocazione della Convenzione presieduta da Valéry Giscard d'Estaing.

2. I federalisti si sono mobilitati con realismo a favore dei lavori della Convenzione di Laeken e successivamente per l'entrata in vigore del Trattato costituzionale.

La stagione costituente apertasi a Nizza si presentava, infatti, promettente: 1) recepiva l'obiettivo della Costituzione; 2) confermava il metodo innovativo della Convenzione per la revisione dei Trattati, già sperimentato positivamente per la Carta dei diritti, che superava quello tradizionale della Conferenza intergovernativa con un'assemblea composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali ed europeo, della Commissione e del Consiglio, e 3) la Convenzione apriva un'ampia consultazione con il Consiglio economico e sociale europeo, il Comitato delle Regioni, il mediatore europeo, i paesi candidati all'adesione, altre autorità, società civile ed esperti invitati, offrendo una prima risposta al problema del deficit democratico.

Occorre ricordare, in proposito, che la "fase di ascolto" promossa da Giscard d'Estaing fu approfondita e coinvolse anche i federalisti. Non può essere dimenticato, inoltre, che durante il percorso della Convenzione e fino alla firma del Trattato vi furono diversi tentativi di ridurre la portata dei lavori. Vanno ricordati l'azione frenante condotta da Tony Blair e da José Maria Aznar e il ruolo passivo della Presidenza di turno

italiana, guidata da Silvio Berlusconi, nel Consiglio europeo del dicembre 2003 che rinviò ogni decisione sul progetto presentato dalla Convenzione. A ciò si aggiunse la forte pressione dell'Amministrazione Bush rivolta a spaccare gli europei sul tema dell'intervento in Iraq e le polemiche attivate dal responsabile del Pentagono Donald Rumsfeld sulla nuova e vecchia Europa. L'impegno dei federalisti aveva le sue ragioni. La Convenzione non aveva prodotto una Costituzione federale, tuttavia era riuscita ad esprimere un compromesso che affermava il concetto di Costituzione e permetteva alle istituzioni di avanzare in modo significativo: modificava il farraginoso meccanismo di voto a maggioranza adottato a Nizza, introducendo la doppia maggioranza qualificata di Stati e di popolazione, estendeva il voto a maggioranza a quasi tutte le decisioni, escluse quelle relative al bilancio e alla politica estera, di sicurezza comune e di difesa, riformava la composizione della Commissione e del Parlamento, introduceva la Presidenza stabile dell'Unione, l'elezione del Presidente della Commissione tenendo conto dei risultati delle elezioni e la figura del ministro degli esteri europeo, la cooperazione strutturata in materia di difesa e, soprattutto, introduceva un'apertura sulla possibilità di fare adottare il nuovo Trattato a maggioranza qualificata. Infatti, la Dichiarazione annessa n.30 prevedeva che, qualora fosse stato raggiunto il quorum dei quattro quinti delle ratifiche e alcuni paesi avessero incontrato difficoltà nella ratifica, il Consiglio Europeo avrebbe potuto decidere il da farsi. Gli avvenimenti successivi hanno dimostrato che il punto debole della Costituzione per l'Europa è risultato il processo di ratifica nazionale che ha spostato in ciascun paese, e in particolare nei paesi più sensibili, il dibattito costituente europeo su questioni di politica interna. Ciò è accaduto specificamente in Francia e nei Paesi Bassi, determinando l'esito negativo dei referendum nel 2005 e la crisi del Trattato, nonostante il fatto che altri Stati membri abbiano continuato sulla strada delle ratifiche. All'inizio di quest'anno, con l'ingresso di Bulgaria e Romania nell'UE, si contava una maggioranza di 18 Stati membri ratificanti su 27 rappresentanti anche la maggioranza della popolazione dell'Unione. Si può aggiungere, come è emerso nell'incontro di Madrid del 16 gennaio 2007, convocato significativamente da Spagna e Lussemburgo, i due paesi dove il referendum di ratifica ebbe invece esito positivo, che la detta maggioranza sarebbe stata più ampia, se incoraggiata ad andare avanti, in quanto alcuni Stati che non avevano ancora ratificato tennero a presentarsi come "amici dell'Europa". Solo Regno Unito, Polonia e Repubblica Ceca hanno mantenuto nel periodo un atteggiamento

SOMMARIO

- 1 **La Campagna per la Costituzione europea continua** di Alfonso Sabatino
- 4 **Il XXV Congresso del Movimento Federalista Mondiale a Ginevra**
- 5 **I Seminari di Ventotene**
- 6 **Giuliano Amato: "Rilanciare l'utopia di Spinelli"**
- 6 **La Direzione nazionale del MFE**
- 7 **Il Bureau UEF**
- 7 **Ci hanno lasciato: Rinaldo Bontempi, Paolo Farnararo e Antonio Muolo**
- 8 **Per un'iniziativa costituente europea** di Pier Virgilio Dastoli
- 10 **L'MFE nel nuovo quadro europeo e mondiale** di Guido Montani
- 14 **La scelta insana del 1973** di Alfonso Sabatino
- 17 **Mercosur: un Parlamento evanescente?** di Fernando A. Iglesias
- 18 **Il Green Paper della Commissione europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro: un sasso nello stagno?** di Giuseppe Bronzini
- 21 **Altiero Spinelli e l'unificazione europea** di Sergio Pistone
- 28 **Consiglio regionale del Piemonte**
 - **Forum europeo**
 - **Una Costituzione europea per affrontare le sfide ambientali e sociali** di Mariacristina Spinosa
 - **Attività europea del Consiglio regionale**
 - **Il Forum europeo delle Assemblee regionali**
 - **Corso di aggiornamento per insegnanti**
 - **Diventiamo cittadini europei**
 - **Bando di concorso 2007-2008**
- 32 **L'efficacia delle strategie di decentralizzazione e i loro risultati** di Augusta Badriotti
- 33 **J. P. Pougala. In fuga dalle tenebre** di Roberto Palea
- 34 **L'Europa e le città** di Laura Grazi
- 36 **La globalizzazione tra federalismi e integrazioni sovranazionali** di Paola Bilancia
- 38 **Il Direttivo regionale dell'AICCRE**
- 38 **Nasce l'Euroregione Alpi Mediterraneo**
- 38 **Torino: 50 anni di gemellaggio con Chambery**
- 39 **Altre attività**
- 40 **Libri**

mento dichiaratamente euroscettico. Questa fase politica è stata comunque importante poiché ha dimostrato che in presenza di una ratifica europea la Costituzione sarebbe stata adottata e, naturalmente, avrebbe trovato consensi anche in Francia e Paesi Bassi.

3. La decisione dei federalisti europei di lanciare la Campagna per la raccolta di almeno un milione di firme sulla petizione alle istituzioni europee per il referendum sull'adozione della Costituzione da abbinare all'elezione diretta del Parlamento europeo del 2009 si inseriva quindi in un quadro caratterizzato da: 1) la prossima conclusione della fase di riflessione imposta dai governi a causa dell'avvicinarsi delle elezioni presidenziali francesi con l'annunciata uscita di scena del Presidente Chirac responsabile della mancata ratifica del 2005; 2) la possibilità di permettere a Francia e Paesi Bassi di recuperare il loro ruolo di paesi fondatori attraverso la ratifica europea; 3) la volontà espressa dalla neo Cancelliera tedesca Angela Merkel di rilanciare il processo di integrazione durante il semestre di presidenza tedesca dell'UE; 4) la formazione, allargabile, dello schieramento di maggioranza dei 18 paesi ratificanti disponibili all'entrata in vigore della Costituzione.

La Campagna avviata aveva proprio la funzione di superare la trappola delle ratifiche nazionali e aprire la strada alla ratifica europea dei Trattati con la doppia maggioranza della popolazione e degli Stati. Un secondo e ambizioso obiettivo era quello di provocare la rottura tra il gruppo di paesi disposti a stabilire legami più avanzati e quelli invece euroscettici.

La Campagna per il referendum europeo è partita lo scorso marzo a Berlino (UEF) e a Roma (MFE) nei tempi dovuti in relazione alle ipotesi di base richiamate, ha impiegato qualche tempo per mettersi in moto, ovviamente è stata avviata dalle sezioni del MFE più pronte alla mobilitazione, e ha attivato un processo che si è rivelato promettente sul piano dei risultati crescenti in modo geometrico e per la rispondenza di cittadini, enti territoriali e associazioni espressioni della società civile, ha raccolto circa 17.000 adesioni, dimostrando la sua validità come azione quadro. Se dopo il Consiglio europeo del 21-23 giugno, la Campagna si è trovata con un testo superato dagli avvenimenti, la sua capacità di mobilitazione politica rimane pienamente valida.

Alla luce di quanto è accaduto nel Consiglio europeo, si può affermare che i federalisti non hanno però valutato sufficientemente: 1) la scelta tattica del nuovo Presidente francese Sarkozy di non affrontare un referendum nel 2009, a due anni dal suo insediamento che avrebbe potuto diventare un'occasione di confronto sul suo operato, anche con una possibile bocciatura, come era avvenuto con il referendum del 2005 convocato da Chirac; 2) le pres-

sioni del premier britannico in uscita Tony Blair non disponibile a lasciare al suo successore Gordon Brown l'eredità scomoda di confrontarsi con la ratifica europea di un Trattato costituzionale già precedentemente contrastato; 3) la valutazione compiuta dalla Cancelliera tedesca di non rompere il fronte intergovernativo forzando sull'obiettivo della Costituzione, data anche la disponibilità inglese verso il Trattato purché fossero rimossi i riferimenti alla Costituzione e riconosciuti a Londra alcuni opting out per evitare di dovere affrontare un referendum di ratifica.

In sostanza la scelta della Presidenza di turno tedesca, concordata con Francia e Regno Unito, è stata quella di salvare i contenuti del Trattato abbandonando dichiaratamente qualsiasi riferimento alla Costituzione e ai lavori della Convenzione di Giscard d'Estaing.

4. A questo punto si pone il problema della strategia dei federalisti da rilanciare. Più ragioni spingono a sostenere che essa vada aggiornata, non sostituita. Infatti, si può partire dall'ipotesi supportata da una volontà ampiamente condivisa dei governi europei di procedere alla ratifica del nuovo Trattato di riforma, prossimo alla presentazione da parte della Presidenza di turno portoghese, in modo che possa entrare in vigore prima delle elezioni europee del 2009.

Ciò detto, sebbene il prossimo Trattato di Lisbona sembri salvare le riforme introdotte dalla Convenzione, allo stesso tempo esso non risolve il problema di fondo della capacità democratica di decisione e di azione dell'Unione sempre richiamato dai federalisti. Il nuovo Trattato non tiene conto che l'Unione a 27, presto ulteriormente allargabile ai paesi balcanici occidentali, è diventata di fatto una potenza mondiale chiamata a recitare un suo ruolo e siccome l'assolvimento di qualsiasi ruolo richiede capacità decisionale e strumenti di azione, l'Unione dovrà sciogliere il nodo della federalizzazione della politica di bilancio e della politica estera, di sicurezza e di difesa. In altre parole dovrà introdurre il voto a maggioranza anche nei processi decisionali relativi a questi settori e rendere responsabile di tali politiche la Commissione e il Parlamento europeo accanto ai Governi e alla Presidenza del Consiglio europeo. Fin quando ciò non sarà affrontato e risolto, l'UE dovrà fronteggiare un deficit democratico sempre più ampio; si troverà destabilizzata nella sua azione esterna e nella sua coesione interna dal processo di costruzione europea incompiuto.

Non va dimenticato il nuovo scenario mondiale emergente con la crisi dell'unilateralismo statunitense, l'incancrenirsi della situazione mediorientale e l'emergere di nuovi protagonisti della scena mondiale. In tale quadro la sicurezza degli europei dipende dal ruolo che vorrà recitare l'UE per la sicurezza mondiale.

I governi europei avvertono da tempo tale stato di crisi e infatti, a partire dal-

l'Atto Unico Europeo (1986), hanno sempre aperto la riflessione sulle riforme istituzionali ulteriori immediatamente dopo la conclusione del negoziato sui Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza. Anche oggi si pone lo stesso problema e nel suo discorso del 27 agosto il Presidente francese Sarkozy ha proposto l'apertura di una nuova riflessione sul futuro dell'Europa da affidare a un comitato di saggi.

E' in questo contesto politico che, con riferimento all'ex-art. 443 del Trattato costituzionale, confermato nel nuovo Trattato, può inserirsi il rilancio della strategia federalista fondata sulla Campagna per il referendum europeo rivolta a chiedere al Parlamento europeo che sarà eletto nel 2009, ma anche ai governi europei disponibili, a partire da quello italiano, di proporre al Consiglio europeo di dare carattere federale all'UE.

Alla luce dell'esperienza compiuta sono necessarie però alcune considerazioni finali: 1) l'atteggiamento della Francia rimane ancora oggi il nodo da sciogliere per qualsiasi avanzamento sul terreno istituzionale europeo e già necessita che Parigi sia coinvolta nella promozione di cooperazioni rafforzate/strutturate in cui essa abbia un ruolo e un modello trainante (energia e politica estera e difesa), ampiamente condiviso da un'avanguardia di partner europei, com'è avvenuto con la moneta unica da parte tedesca; 2) l'inquietudine dei cittadini europei a fronte dell'allargamento, decisiva per i risultati referendari in Francia e nei Paesi Bassi, richiede risposte forti e credibili sul piano delle istituzioni e delle politiche europee che vanno nel senso della realizzazione di un quadro statutale federale chiaramente definito attraverso una Costituzione europea; 3) l'alleanza tra federalisti e Parlamenti nazionali ed europeo (leggi: forze politiche) rimane la scelta strategica per qualsiasi mobilitazione che si voglia affrontare per rilanciare il processo costituente arrestato dalle decisioni del Consiglio europeo dello scorso giugno. Per di più tale alleanza può assumere maggiore incisività se allargata alla società civile, come poi è avvenuto con la Convenzione dei cittadini europei di Genova del 3-4 dicembre 2005.

Ciò permette di affermare la necessità che a tempi brevi i federalisti possano trasmettere ai governi dei paesi membri e al Parlamento europeo un appello al rilancio del processo costituente nell'UE, in vista delle elezioni 2009, e riprendere la Campagna di raccolta delle adesioni intorno a una petizione rivolta a chiedere una Convenzione costituente capace di elaborare una Costituzione federale da fare approvare a maggioranza dai cittadini tramite un referendum europeo.

La lotta federalista

Il XXV Congresso del Movimento Federalista Mondiale a Ginevra

Dal 27 al 31 agosto 2007 si è tenuto a Ginevra, presso la sede dell'Organizzazione Meteorologica Mondiale, il XXV Congresso del Movimento Federalista Mondiale. Il Congresso ha visto la partecipazione di 160 delegati e osservatori in rappresentanza di 20 paesi (Argentina, Belgio, Camerun, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Giappone, Gran Bretagna, India, Iran, Italia, Madagascar, Messico, Norvegia, Nuova Zelanda, Olanda, Stati Uniti, Svizzera) tra i quali una folta delegazione italiana, guidata dal Segretario MFE Giorgio Anselmi e arrivata in pullman da Verona.

Il Congresso, dopo la riunione del Comitato esecutivo uscente, ha affrontato prima la discussione sulla riforma degli statuti, per poi proseguire i lavori in quattro commissioni. È seguito un incontro pubblico nella sede delle Nazioni Unite nel pomeriggio del 28 e la commemorazione dei 60 anni del MFM a Montreux nel pomeriggio del 30 presso il Grand Hotel Suisse Majestic, dove fu fondato il Movimento nel 1947.

Il Congresso ha confermato l'impegno del MFM per le campagne per la ratifica del Trattato istitutivo del Tribunale Penale Internazionale, che ha raggiunto la quota di 105 Stati, e per la "Responsabilità di proteggere" (intervento umanitario) le popolazioni minacciate di genocidio da parte dell'ONU.

La commissione sull'ambiente ha approvato diverse risoluzioni proposte da federalisti italiani: Alfonso Iozzo e Antonio Mosconi hanno presentato la risoluzione per "una nuova Bretton Woods e per un nuovo ordine economico internazionale" con la proposta di una unità monetaria mondiale, come primo passo verso la moneta mondiale; Roberto Palea, invece, ha proposto la creazione di un'agenzia mondiale per l'ambiente costituita sul modello istituzionale della C.E.C.A, dotata di poteri effettivi e di autonomia finanziaria, basata sull'imposizione di una carbon tax a carico dei Paesi industrializzati. Sullo stesso tema Peter Luff ha presentato una risoluzio-

zione per la formazione di una Comunità per il clima globale.

La commissione sulla riforma dell'Onu è stata la più partecipata ed anche quella in cui si sono scontrate due posizioni divergenti riguardanti la riforma del Consiglio di sicurezza. La proposta di Lucio Levi sulla sua trasformazione in un Consiglio delle grandi regioni del mondo e quella di Joseph Schwartzberg per una rappresentanza regionale basata sul voto ponderato con una formula che tiene conto, oltre che della rappresentanza dei cittadini e degli Stati, anche del contributo economico degli Stati alle Nazioni Unite. Nel documento finale il Congresso ha approvato una risoluzione di compromesso che include la proposta della riforma regionale del Consiglio e il voto ponderato, senza però l'indicazione dei fattori di calcolo dello stesso.

Durante il Congresso si è tenuta una riunione organizzativa della Campagna per l'Assemblea Parlamentare delle Nazioni Unite, coordinata da Andreas Bummel del Committee for a Democratic UN, e lanciata a livello mondiale nel mese di aprile 2007.

Tra le proposte discusse dal Congresso ha suscitato interesse quella di Domenico Moro, direttore dell'Istituto Altiero Spinelli, di aprire il seminario di Ventotene ai giovani federalisti mondiali.

L'ultima parte del Congresso è stata dedicata alla nomina dei nuovi organismi e al riconoscimento di tre nuove associazioni in qualità di membri associati: Planetafilia (Messico), Democracia Global (Argentina) e Sapiens Movement (Nuova Zelanda). Tra i membri eletti nel Consiglio troviamo James Arputharaj, Keith Best, Jean Francis Billion, Edward Chobanian, Tony Fleming, Toshio Kozai, Lucio Levi, Peter Luff, Rebecca Luff, Ton Macel, Francisco Plancarte, Barbara Walker, Fergus Watt e Lucy Webster. Mentre sono stati cooptati Fernando Iglesias, Peter Davidse, Takahiro Katsumi, Jean-Paul Pougala e Mahmoud Shariar Sharei. Tra i membri nominati dal MFE al Consiglio entrante troviamo Giovanni Finizio, Luigi Giussani, Roberto Palea e Nicola Vallinoto. Il nuovo Comitato esecutivo eletto dal congresso è così composto: presidente, la senatrice canadese Lois Wilson, che resta in carica fino al prossimo Consiglio; tesoriere, Edward Chobanian, presidente del Consiglio James Christie, coadiuvato da Lucy Webster e da Mitsuo Miyake; presidente dell'esecutivo Keith Best; presidente del Comitato degli statuti, Tony Fleming; membri eletti sono risultati Lucio Levi, Bente Nielsen e James Arputharaj. Il direttore esecutivo rimane Bill Pace con due uffici permanenti a New York e all'Aia.



Ginevra, agosto 2007. Tony Hill, coordinatore del UN-Non Governmental Liaison Service (a destra) con la Presidente Lois Wilson e l'Executive Director Bill Pace del WFM

I Seminari di Ventotene

Dal 2 all'8 di settembre, a Ventotene, si sono tenuti, rispettivamente, il 26° Seminario italiano ed il 24° Seminario europeo di formazione federalista. Quest'anno, ricorrendo il centenario della nascita di Altiero Spinelli, i lavori del Seminario sono stati divisi in due parti. Nel corso della prima si sono svolti i tradizionali seminari formativi, mentre il 7 ed 8 settembre ha avuto luogo un Convegno europeo dedicato alla figura dell'autore del Manifesto di Ventotene.

I lavori del Seminario, dopo i saluti del Sindaco di Ventotene, Giuseppe Assenso, sono proseguiti con l'intervento di Massimo Pineschi, dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Lazio, del Vicepresidente dell'Istituto Spinelli Gabriele Panizzi, il quale ha ricordato che quest'anno ricorre il 20° anniversario della fondazione dell'Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli. La sessione dei lavori di domenica 2 settembre si è quindi chiusa con l'intervento del Sottosegretario del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Paolo Cento, il quale ha voluto consegnare alcune monete, coniate dal Poligrafico dello Stato, dedicate a Spinelli. I rimanenti lavori del Seminario si sono svolti, come di consueto, affrontando i temi tradizionali della cultura politica federalista (il federalismo come nuovo pensiero politico, lo Stato federale, le sfide della globalizzazione, il militante federalista, il problema ecologico ed il federalismo, la politica estera e di sicurezza europea, le frontiere dell'Unione, l'iniziativa federalista per il rilancio del processo costituzionale, ecc.). Il biografo di Spinelli, Edmondo Paolini, ha presenziato con una testimonianza sia alla presentazione del libro su Luciano Bolis, (Cinzia Rognoni Vercelli, *Luciano Bolis. Dall'Italia all'Europa*, Il Mulino, Bologna 2007) che ad una cerimonia presso la tomba di Spinelli. Al Seminario di quest'anno hanno presenziato oltre 200 persone, di cui più di 120 giovani, cui sono da aggiungere più di 50 accompagnatori dei giovani, insegnanti e militanti provenienti da diverse regioni italiane, ed oltre 30 relatori. Va segnalata, in particolare, la partecipazione di giovani e militanti provenienti dall'Emilia-Romagna. Questi ultimi, da soli, hanno raggiunto le cinquanta presenze.

Negli ultimi giorni del Seminario, come ricordato prima, si è svolto un

Convegno dedicato alla figura di Spinelli. L'evento è stato promosso in collaborazione con l'Istituto di Affari Internazionali (IAI), l'Associazione culturale "il Mulino", il Movimento Federalista Europeo ed il Comitato nazionale "Altiero Spinelli". L'iniziativa è stata promossa sotto l'Alto Patronato della Presidenza della Repubblica ed il Patrocinio del Senato della Repubblica, della Camera dei Deputati, della Presidenza del Consiglio e della Rappresentanza in Italia della Commissione europea. I lavori della prima parte del Convegno sono stati presieduti dal Segretario generale, Giorgio Anselmi, che ha letto i telegrammi inviati dal Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, dal Presidente del Consiglio, Romano Prodi, e dal Presidente del Senato, Franco Marini. Hanno quindi fatto seguito le relazioni sui movimenti e associazioni che sono stati costituiti da Spinelli o con cui quest'ultimo ha collaborato intensamente. Hanno pertanto preso la parola, il Presidente del MFE, Guido Montani, il Presidente dello IAI, Stefano Silvestri ed il Presidente dell'Associazione culturale "il Mulino", Alessandro Cavalli. Nel corso della seconda mezza giornata dei lavori del Convegno, presieduta dal direttore dell'Istituto, Domenico Moro, che ha dato lettura di un messaggio del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio, Enrico Letta, sono state sviluppate alcune

relazioni che hanno riguardato le principali iniziative politiche di Spinelli, e che sono servite a mettere in evidenza il legame che tuttora persiste con la battaglia federalista. È quindi intervenuto il Vicepresidente dell'UEF, Sergio Pistone, che ha parlato del Congresso del popolo europeo, sottolineando l'appello costante che i federalisti, nel corso delle loro lotte, rivolgono ai cittadini europei; l'ex-direttore generale della Commissione europea, Robert Toulemon, che ha fatto presente come la politica industriale attualmente seguita dall'Unione, in molti settori cruciali per lo sviluppo dell'industria europea, sia stata impostata da Spinelli; il direttore della Rappresentanza per l'Italia della Commissione europea, Pier Virgilio Dastoli, il quale si è intrattenuto sull'iniziativa di Spinelli, durante la prima legislatura del Parlamento europeo eletto direttamente, volta a costituzionalizzare i trattati europei proponendo l'approvazione del Trattato per l'Unione europea, oggi noto come "Trattato Spinelli" e che, si può dire, ha aperto la strada ai successivi trattati di riforma, fino al recente progetto di Costituzione europea. Lo storico Pietro Graglia è intervenuto con una testimonianza sugli anni della collaborazione tra Spinelli e Nenni.



Ventotene, 8 settembre 2007.

La seconda giornata del Convegno europeo su Spinelli. Nella foto da sinistra si notano, tra gli altri: Toulemon, Dastoli, Moro, Morgantini, Pistone

Giuliano Amato: "Rilanciare l'utopia di Spinelli"

Grande successo a Roma della celebrazione promossa dall'AICCRE e dal Comitato Nazionale Altiero Spinelli

Cogliere l'ispirazione di Spinelli per affrontare le sfide che si pongono nell'attuale fase di integrazione europea: questa la sintesi del messaggio contenuto nel saluto che il Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha inviato ai numerosi partecipanti all'incontro promosso dall'AICCRE e dal Comitato Nazionale Altiero Spinelli il 31 agosto scorso, dal titolo "Lo Stato federale europeo: una scelta di libertà, un traguardo della civiltà umana". L'iniziativa, introdotta dal Segretario generale dell'AICCRE Roberto Di Giovan Paolo e dall'Assessore del Comune di Roma Giancarlo D'Alessandro, si è collocata nel quadro delle celebrazioni per il centenario della nascita di Altiero Spinelli, considerato uno dei massimi ispiratori del pensiero europeista, autore con Ernesto Rossi ed Eugenio Colnati, nei suoi anni di confino a Ventotene, del "Manifesto per un'Europa libera e unita", documento alla base del federalismo europeo. Un'iniziativa che, come ha tenuto a precisare in apertura Francesco Gui, Segretario del Comitato Nazionale Altiero Spinelli, "non rappresenta un puro omaggio formale, ma vuole essere un necessario momento di riflessione a partire dal pensiero e dall'opera del grande europeista". Roberto Di Giovan Paolo ha messo in evidenza come il cammino dei poteri locali sia correlato all'opera di Spinelli, che sostenne sempre l'importanza di rendere partecipi della battaglia per la federazione eu-

ropea il sistema europeo dei poteri regionali e locali, insieme ad un'altra figura storica del federalismo europeo democratico e solidale: Umberto Serafini.

Nel corso della serata si è svolta anche la presentazione del libro scritto dal Presidente della Repubblica Napolitano "Altiero Spinelli e l'Europa" (ed. Il Mulino), un volume che propone una raccolta di interventi e scritti che il Presidente ha dedicato ad un padre fondatore dell'Europa. Sono intervenuti per la presentazione Giuliano Amato, Alessandro Cavalli, Pier Virgilio Dastoli, Alberto Majocchi, Cesare Merlini. Il Ministro degli Interni Giuliano Amato ha ricordato i tratti fondamentali del pensiero e dell'opera di Spinelli, "visione e pragmatismo, quell'utopia concreta che gli ha consentito di vedere lontano con chiarezza, riconoscere il momento storico come adatto per iniziare il percorso dell'integrazione europea e prevedere molte delle cose che si sarebbero poi realizzate". "Una visione, ha continuato Amato, di cui manca il Trattato su cui il Consiglio europeo ha recentemente raggiunto l'accordo, sacrificato alla salvaguardia dell'equilibrio degli interessi nazionali". "Sarebbe invece necessario far esistere ancora in Europa l'utopia di Spinelli" ha poi concluso il Ministro. Tracciando un parallelismo tra le figure di Spinelli e Napolitano, Pier Virgilio Dastoli, Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione europea, ha ricordato la critica espressa con intransigenza dal Pre-

sidente della Repubblica sull'accordo raggiunto dal Consiglio europeo per la Costituzione, un'intransigenza che ha sempre caratterizzato anche Spinelli. "Napolitano ha raccolto la fiaccola di Spinelli" ha poi ribadito Alberto Majocchi, Presidente dell'ISAE, che riferendosi alla fase attuale ha aggiunto "L'Europa deve avere un ruolo di global player e per questo occorre un potere federale europeo che non si può costituire a ventisette. Occorre un patto federale o costituzionale tra ceux qui voudront" ha aggiunto Majocchi sottolineando il ruolo fondamentale che potrebbe avere l'Italia nel rilanciare il processo di unificazione europea. Testimonianze e ricordi pubblici e personali sono stati poi al centro degli interventi di Giampiero Gramaglia, Bino Olivi, Edmondo Paolini, Cinzia Rognoni Vercelli, Stefano Silvestri, Piero Graglia.

Alle testimonianze ha fatto seguito la proiezione di un'anteprima del film documentario di Italo Spinelli, nipote di Altiero "L'Europa non cade dal cielo".

La manifestazione si è conclusa con la proiezione sulla Fontana di Trevi, gremita da migliaia di cittadini, di immagini che hanno ripercorso la storia dell'Unione Europea accompagnate dalla lettura di alcuni scritti di Spinelli recitati dall'attore Manrico Gamarota.

All'evento hanno contribuito anche il Comune di Roma-Cantiere Europa, l'Associazione "Il Mulino", l'Istituto Affari Internazionali (IAI) ed il Movimento Federalista Europeo.

La Direzione nazionale del MFE

Riunita a Milano il 15 settembre, la Direzione nazionale del MFE ha svolto un intenso dibattito sulla linea strategica dopo le decisioni del Consiglio europeo del 21-23 giugno che hanno cancellato dall'agenda politica il Trattato costituzionale. Il Presidente Guido Montani ha sottolineato che è in gioco il ruolo dell'Europa nel mondo e la nostra mobilitazione deve contribuire alla costruzione del governo federale europeo, mentre il Segretario Nazionale Giorgio Anselmi ha insistito sull'opportunità di rilanciare la lotta costituente.

La risoluzione approvata al termine dei lavori:

"ribadisce, nell'anno in cui si onora Altiero Spinelli, la ferma volontà del Movimento Federalista Europeo di portare a compimento il progetto federalista concepito a Ventotene, rilanciando la lotta costituente per una Federazione europea, con un governo dotato di poteri adeguati alle sfide del secolo XXI, tappa decisiva per fondare la politica mondiale su norme democratiche sovranazionali e sradicare la violenza che ancora alligna tra le nazioni e le grandi culture mondiali;

rifiuta il metodo antidemocratico, proposto da alcuni governi europei, di affidare la riflessione sul futuro dell'Unione a comitati di saggi e di esperti, che non rappresentano i cittadini europei; e chiede al Parlamento italiano, quando il nuovo Trattato di riforma verrà sottoposto al suo giudizio per la ratifica, di approvare un ordine del giorno che impegni il Governo italiano, il Parlamento europeo e il Consiglio europeo ad avviare al più presto una procedura democratica per riprendere il cammino costituente europeo."

Il Bureau UEF

Nella sua riunione del 22-23 settembre il Bureau exécutif dell'Union Européenne des Fédéralistes ha condotto un'approfondita discussione sulla prosecuzione della Campagna per il referendum europeo "Let the European people decide!" dopo il Consiglio europeo di Bruxelles di giugno. Dato l'abbandono della Costituzione europea da parte dei governi, il Bureau ha deciso di sospendere tempora-

neamente la raccolta di firme sul testo della petizione in circolazione nell'attesa di riprendere l'azione non appena possibile sulla base di un nuovo testo. Va sottolineato che in poche settimane, durante la scorsa primavera, nonostante le difficoltà organizzative iniziali la Campagna aveva raccolto circa 17.000 firme in diversi paesi europei. Dal momento che rimane immutata la rivendicazione dei fede-

ralisti per una Costituzione federale europea ratificata da un referendum europeo, la struttura e il sistema del sito web rimangono in essere sebbene in attesa di essere riutilizzati al più presto sulla base di una nuova petizione.

Sulla base di queste decisioni, l'UEF definirà il profilo della nuova Campagna in modo che possa essere adottato dal Congresso europeo di aprile 2008.

Ci hanno lasciato:

Rinaldo Bontempi, Paolo Farnararo e Antonio Muolo

Rinaldo Bontempi è scomparso il 14 agosto all'età di 63 anni. Capogruppo PCI al Consiglio regionale del Piemonte per tre legislature, è stato poi Parlamentare europeo dal 1989 al 1999.

Fondatore a Torino del Centro di Iniziative Europee (CIE) e dell'Istituto Mediterraneo del Nord Ovest ha sempre manifestato una forte sensibilità verso le tematiche federaliste.

Si è spento improvvisamente ai primi di settembre **Paolo Farnararo**, già Segretario nazionale e Presidente europeo del-

l'Association Européenne des Enseignants. Negli ultimi tempi era membro dello Steering Committee dell'European Movement.

Fondatore a Salerno del "Centro Europeo Jean Monnet" ha sempre svolto un'intensa attività federalista e di educatore, dato il suo impegno di insegnante e di preside. Convinto che l'idea europeista dovesse animare tutta l'educazione civica della gioventù, ha contribuito alla creazione, organizzazione e alla diffusione della formazione degli insegnanti.

Il 1° luglio è tragicamente deceduto **Antonio Muolo**, 77 anni da

compiere a settembre. Infaticabile organizzatore di dibattiti e convegni sull'Unione Europea e sulla centralità del Mediterraneo, credeva fermamente nell'importanza prioritaria della formazione del cittadino europeo. Ha ricoperto innumerevoli cariche: Presidente MFE Puglia, Presidente della Casa d'Europa "A. Moro", da lui stesso creata nel suo villaggio turistico Cala Corvino a Monopoli, Presidente dell'Associaz. Italiana per il PPE. Per i suoi studi un'aula presso l'Università De Gasperi di Varsavia porta il suo nome.

ISCRIVETEVI E FATE ISCRIVERE I VOSTRI AMICI AL

MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO

QUOTE DI ISCRIZIONE ALLA SEZIONE DI TORINO PER IL 2007

- | | |
|---|---------|
| - SOCI MILITANTI e SOSTENITORI
(compresi gli abbonamenti a <i>L'Unità Europea</i> , <i>Piemonteuropa</i> , <i>Il Federalista</i> e <i>Dibattito Federalista</i>) | € 85,00 |
| - SOCI ORDINARI
(compresi gli abbonamenti a <i>L'Unità Europea</i> , <i>Piemonteuropa</i>) | € 31,00 |
| - FAMILIARI
(con stesso indirizzo dei Soci ordinari o militanti) | € 13,00 |
| - SOCI GIOVANI (14-18 anni) | € 13,00 |

I versamenti devono essere effettuati sul c/c postale n. 28731107 intestato a: M.F.E. - via Schina, 26 - 10144 Torino specificando la causale del versamento

Il dibattito federalista

Per un'iniziativa costituente europea

di Pier Virgilio Dastoli

Nota inviata al Consiglio Italiano del Movimento Europeo

La maggioranza degli europei vuole un'Europa più forte - dopo l'abbandono della Costituzione europea, la revisione del Trattato di Nizza non risolverà il problema dell'integrazione più avanzata fra i paesi europei - né un eventuale direttorio Merkel-Sarkozy-Brown né le cooperazioni rafforzate possono risolverlo - serve un'assemblea ad hoc eletta dai cittadini ed un referendum per approvare a maggioranza il progetto elaborato dall'assemblea.

I dibattiti svoltisi all'inizio dei lavori della Convenzione avevano messo in luce che esisteva fra i "convenzionali" un largo consenso sull'indicazione di cinque questioni prioritarie dalle quali avrebbero dovuto emergere conseguenti soluzioni costituzionali:

- il ruolo dell'UE nel mondo e la risposta alle sfide della globalizzazione;
- la necessità di portare a compimento l'unione economica avendo realizzato (almeno con un primo gruppo di paesi che a gennaio 2008 saranno 15) l'unione monetaria;
- l'impatto dell'allargamento e le dimensioni identitarie, politiche ed istituzionali legate all'estensione geografica dell'UE;
- la distanza crescente fra i cittadini ed il sistema politico (quello europeo ma anche quelli nazionali)
- l'efficacia ed il carattere democratico del sistema istituzionale dell'UE.

Leggendo con attenzione il progetto di mandato alla CIG-2007 e confrontandolo con gli obiettivi che si era posta la Convenzione europea all'inizio dei suoi lavori, si deve concludere che il compromesso al quale perverrà il Consiglio europeo di Lisbona sarà al di sotto delle esigenze di efficienza e di legittimità democratica dell'Unione allargata.

Restano, infatti, irrisolti i problemi prioritari che erano stati sottoli-

neati dai "convenzionali" e che abbiamo citato più sopra: Europa nel mondo, unione economica, allargamento, deficit democratico, efficienza delle istituzioni.

In termini di capacità dell'UE di far fronte alle sfide attuali, la decisione unanime di Bruxelles ha avuto un costo politico molto elevato così come l'immagine diseducativa che hanno dato ventisette capi di Stato e di governo litigiosi potrebbe avere conseguenze negative sul tasso di fiducia dei cittadini nei confronti di istituzioni europee e nazionali anche in vista delle elezioni europee del giugno 2009.

Le possibilità di un'Europa a due o più velocità non si sono certo rafforzate a Bruxelles, poiché i "18" che avevano ratificato la Costituzione si sono presentati al Consiglio europeo in ordine sparso.

Per quale ragione e, soprattutto, sulla spinta di quali apparenti interessi nazionali (e cioè dell'unica molla che mette in moto i governi nazionali) il fronte della fermezza costituzionale dovrebbe oggi rimettere in discussione una decisione unanime che è stata

sostenuta e condivisa da tutti? L'esperienza passata mostra tuttavia che ogni accordo intergovernativo è stato costruito sulla sabbia perché l'inchiostro delle firme in calce al trattato era ogni volta ancora umido e già i governi pensavano alla successiva riforma.

Così è avvenuto con l'Atto Unico nel 1987 poiché nel 1988 i ministri delle finanze avevano iniziato a riflettere su una Conferenza intergovernativa per realizzare un'Unione monetaria; così è stato nel 1993 con il Trattato di Maastricht poiché nel 1994 si decise che dovevano essere modificati i meccanismi di decisione del Consiglio, il voto a maggioranza e la composizione della Commissione; così è stato nel 1999 con il Trattato di Amsterdam poiché il Consiglio europeo decise proprio nel 1999 di convocare una nuova Conferenza intergovernativa e così è stato con il Trattato di Nizza che fu addirittura scavalcato dalla Convenzione europea ancor prima di entrare in vigore.

Se si giungerà ad un accordo sulla revisione del Trattato di Nizza e se tale revisione sarà ratificata dai ventisette paesi membri, è dunque fortemente probabile (ed auspicabile) che sia rapidamente rilanciato l'approfondimento dell'integrazione politica dell'UE.

Lo scontro fra due modelli diversi di integrazione europea potrebbe del resto acuirsi quando gli Stati membri saranno chiamati dalla Commissione europea a riaprire il negoziato sul bilancio finanziario delle politiche comuni.

I governi potrebbero decidere di convocare una settimana conferenza intergovernativa o convocare una nuova convenzione secondo il modello seguito per la Carta di Nizza e la Costituzione europea ma il metodo intergovernativo ha mostrato di essere incapace di trovare soluzioni adeguate ai problemi dell'UE ed il metodo della Convenzione ha mostrato di non essere in grado di suscitare un vero dibattito pubblico e di non creare un



adeguato consenso fra i cittadini poiché essa è nata con il peccato di origine della mancanza di legittimità democratica e la partecipazione massiccia di ministri degli esteri ha introdotto al suo interno il virus del negoziato diplomatico. Il nuovo trattato potrebbe facilitare la via delle cooperazioni rafforzate fra un numero limitato di paesi membri che - in mancanza di politiche comuni a 27 - riguarderebbero almeno tre settori:

- il rafforzamento della dimensione economica nell'Eurozona;
- azioni comuni all'interno dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia in particolare nella lotta all'immigrazione illegale ed al terrorismo internazionale;
- l'approfondimento della cooperazione con i paesi del Mediterraneo.

Le cooperazioni rafforzate non risolvono tuttavia il problema di un'integrazione politica più avanzata, di fronte al quale si è arrestato il cammino della Costituzione europea dopo sette anni di proposte, dibattiti e negoziati.

Né il metodo del negoziato diplomatico né quello della Convenzione sono in grado di trovare una soluzione a questo problema centrale per il futuro dell'Europa e le cooperazioni rafforzate non incidono sulle cinque questioni prioritarie messe in luce dai dibattiti della Convenzione Giscard: il ruolo dell'UE nel mondo, la governance economica, l'impatto dell'allargamento, la crisi del consenso, l'inefficienza ed il deficit democratico del sistema europeo.

La storia più recente dell'integrazione europea ci ha insegnato che l'obiettivo spinelliano di affidare al Parlamento europeo un ruolo di "assemblea costituente" - seppure *ad referendum* - non ha incontrato sostegni significativi fra i governi e nelle classi politiche nazionali così come la proposta di affidare al Parlamento europeo tale mandato attraverso una consultazione popolare si è realizzata solo in Italia nel 1989 e non ha fatto proseliti in Europa.

Del resto, lo stesso Parlamento europeo - dopo la stagione spinelliana (1979-1986) - non ha mai rivendicato questo ruolo chiedendo o di essere associato con degli osservatori alle Conferenze intergovernative o sostenendo il metodo della Convenzione europea.

La storia costituzionale moderna in Europa inizia con l'assemblea

costituente francese del 1789. Essa si sviluppa attraverso l'elezione a suffragio universale e diretto o di organi parlamentari con il solo mandato popolare di elaborare l'atto di fondazione dello Stato democratico - come è avvenuto ad esempio in Italia, in Germania, in Irlanda, in Lituania ed in Estonia - o con l'attribuzione di tale mandato al primo parlamento del nuovo Stato democratico o del nuovo Stato indipendente come è avvenuto in Belgio, in Lussemburgo, in Finlandia, a Malta a seguito dell'indipendenza o in Portogallo, in Spagna, in Grecia e poi in tutti i paesi dell'Europa centrale ed orientale (con le citate eccezioni dell'Estonia e della Lituania) dopo l'avvento della democrazia o con l'attribuzione di tale mandato al Parlamento dopo uno scioglimento anticipato dovuto all'esigenza di modificare la Costituzione, come è avvenuto in Belgio.

In Europa non si tratta né di gettare le basi di un sistema democratico *ab initio* - anche se esiste un problema reale di deficit democratico o di *governance* democratica - né (almeno per ora) di gettare le basi di un nuovo Stato europeo a somiglianza degli Stati nazionali ma di consentire ai cittadini di fare uso della sovranità costituente che appartiene solo a loro (e che è garantita da ogni costituzione nazionale) consegnandola provvisoriamente nelle mani di loro rappresentanti eletti *ad hoc* per svolgere questa funzione.

L'elezione di un'assemblea europea *ad hoc* - scelta dai cittadini

contestualmente alle elezioni per il Parlamento europeo il 14 giugno 2009 - avrebbe il vantaggio di costringere i partiti a spiegare alle opinioni pubbliche nazionali le loro visioni concrete sull'avvenire dell'Europa svolgendo lo stesso ruolo della Convenzione europea ma agendo dopo un vero dibattito pubblico ed essendo dotata di una legittimità democratica diretta.

Si tratterebbe in sostanza di un'applicazione eccezionale dell'articolo IV-443 par. 2 del TC prevedendo una modifica nel modo di designazione e di composizione della Convenzione. Progetti di modifica dei Trattati o di redazione di un nuovo Trattato potrebbero essere sottoposti all'assemblea da chi ha il potere di farlo (governi, Parlamento europeo e Commissione) ed in particolare dal Parlamento europeo che lo ha già preannunciato nel parere del 12 luglio 2007 sulla convocazione della CIG-2007.

Tale assemblea potrebbe essere composta di un numero di membri drasticamente inferiore a quello del Parlamento europeo ed essere integrata da un numero ancora più ridotto di deputati designati (*ad hoc*) dai parlamenti nazionali ed eventualmente da una delegazione significativa di deputati europei, consentendo in tal modo a leader nazionali ed a leader europei di partecipare all'elaborazione del nuovo trattato europeo.

Nel caso in cui una minoranza di paesi fosse contraria alla convocazione di un'assemblea *ad hoc*, tale decisione potrebbe essere presa da una maggioranza di Stati che rappresentino una percentuale significativa della popolazione globale dell'UE.

Al termine di un periodo limitato di lavori, le conclusioni dell'assemblea europea - che, per la natura parlamentare e democratica dell'assemblea, potrebbero essere votate a maggioranza qualificata - sarebbero naturalmente consegnate ai governi che dovrebbero esaminarle ed adottarle.

Poiché il mandato all'assemblea sarà dato dai cittadini, è democraticamente corretto che esso torni ai cittadini, i quali dovrebbero essere chiamati attraverso un referendum europeo ad esprimere il loro consenso definitivo sul testo elaborato dall'assemblea ed approvato dai governi.

In questo caso ed in base al Trattato che sarà approvato dalla CIG-2007 (e cioè all'ex-articolo 1-60 del TC³) i governi dei paesi in cui i



Il Presidente della Convenzione europea Valéry Giscard d'Estaing

popoli a maggioranza dovessero respingere il nuovo testo potrebbero trarne la conseguenza di provocare la loro uscita dall'UE chiedendo di negoziare le condizioni delle loro relazioni con i paesi che avranno accettato di farne parte.

Come fu proposto nell'art. 82 del progetto Spinelli, ispirando prima il "progetto Penelope" elaborato su incarico di Romano Prodi e poi le conclusioni della CIG-2004, si dovrà stabilire una soglia minima - una percentuale elevata di Stati e di popoli - al di sotto della quale il nuovo testo dovrebbe essere considerato come non accettato dall'insieme dell'UE.

L'articolo IV-443 del TC, che dovrebbe essere confermato dalla CIG-2007, afferma del resto che "qualora al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del Trattato che modifica il presente Trattato, i quattro quinti degli Stati membri abbiano ratificato detto Trattato e uno o più Stati membri abbiano incontrato difficoltà nelle procedure di ratifi-

ca, la questione è deferita al Consiglio europeo".

Conclusioni operative:

- chiedere a un gruppo di giuristi di studiare gli aspetti istituzionali e tecnici della proposta (settembre 2007);
- costituire un comitato "assemblea costituente o ad hoc 2009" (ottobre 2007);
- chiedere ai governi di accettare le conclusioni della CIG a condizione che venga adottata una dichiarazione di impegno per la continuazione del processo di riforma secondo un metodo democratico (ottobre-novembre 2007);
- chiedere ai parlamenti nazionali di ratificare il nuovo Trattato a condizione che esso sia associato alla convocazione dell'assemblea ad hoc/constituente (da dicembre 2007 in poi);
- chiedere a governi e parlamenti di coordinare le, date delle ratifiche del nuovo trattato (da dicembre 2007 in poi);
- organizzare degli Stati generali

per l'assemblea ad hoc/constituente (primavera 2008).

Note:

¹"qualora il Consiglio europeo, previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione adottata a maggioranza semplice una decisione favorevole all'esame delle modifiche (del trattato, N.d.R.) il presidente del Consiglio europeo convoca una convenzione composta da rappresentanti dei parlamenti nazionali, dei capi di Stato o di governo degli Stati membri, del Parlamento europeo e della Commissione"

²A titolo di esempio si potrebbe immaginare un'assemblea composta di un numero di eletti che rappresenti un terzo del PE - e cioè 250 membri - integrata da 125 deputati designati dai Parlamenti nazionali. L'elezione dei membri dell'assemblea potrebbe avvenire seguendo le stesse procedure previste per il Parlamento europeo stabilendo tuttavia che non vi è incompatibilità fra la carica di deputato europeo e quella di membro dell'assemblea.

³"ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione".

L'MFE nel nuovo quadro europeo e mondiale

di Guido Montani

Il Consiglio europeo di Bruxelles (21-23 giugno 2007) ha deciso di cancellare dall'orizzonte politico la prospettiva di una Costituzione europea, ritornando al metodo "classico" dei Trattati internazionali e delle Conferenze intergovernative. Si tratta di una decisione che va in una direzione opposta a quella rivendicata dai federalisti. Pertanto, il MFE deve riconsiderare a fondo la sua strategia e il suo ruolo in un'Europa che è profondamente cambiata rispetto al dopoguerra e alle prime lotte per la fondazione di una Federazione europea. La Campagna per una Costituzione federale europea, iniziata nel 1996, si fondava sulla possibilità di sfruttare la crisi dell'Unione europea generata dalla caduta del Muro di Berlino, dall'unificazione tedesca e dalla fine della guerra fredda. L'Unione europea doveva confrontarsi con sfide internazionali esistenziali, come l'allargamento, la pace nel Mediterraneo, la globalizzazione e la minaccia di una catastrofe ecologica. Il quadro istituzionale concepito per un'Europa a Sei doveva essere

profondamente riformato. Dopo i primi due tentativi di Spinelli, con la CED e con il Parlamento europeo eletto, si presentava una nuova opportunità. I federalisti hanno raccolto la sfida di dare una Costituzione all'Europa.

Il Consiglio europeo di Bruxelles, a patto che le ratifiche nazionali del nuovo Trattato vadano in porto, si propone di concludere un lungo ciclo politico. I governi nazionali e i partiti europei hanno salutato il compromesso raggiunto a Bruxelles come un importante successo. Sulla base di questo compromesso, la Francia, dopo il NO al referendum sulla Costituzione europea, può rientrare pienamente in gioco nel quadro europeo e il nuovo Trattato garantirà un minimo di innovazioni istituzionali (la doppia maggioranza, l'estensione dei poteri di codecisione del Parlamento europeo, la riforma della Commissione, la designazione del suo Presidente da parte dei partiti europei, la Presidenza stabile del Consiglio, l'Alto rappresentante della politica estera come vicepresidente della Commissione,

le cooperazioni rafforzate, l'obbligatorietà della Carta dei diritti fondamentali) tali da garantire la governabilità dell'Unione allargata sino a che non si manifesterà qualche nuova *impasse* o crisi internazionale. L'Europa allargata non si è trasformata in un grande supermercato. L'integrazione europea continua. Tuttavia, il progetto di una Costituzione federale è stato sconfitto. Un avvenimento storico ha radici profonde, che si individuano solo con analisi di lungo periodo. I contemporanei fissano spesso la loro attenzione sulle cause contingenti, ignorando le tendenze storiche strutturali. La sconfitta della CED è stata causata, tra l'altro, dal rigurgito nazionalistico della Francia. Tuttavia, se si considera questa vicenda da un punto di vista più generale, si può affermare che il consolidamento del quadro mondiale bipolare aveva consentito agli Stati Uniti di gettare le fondamenta della NATO, entro la quale il riarmo tedesco poteva essere concepito senza creare una nuova minaccia per gli altri paesi europei, come temeva

inizialmente la Francia. La sconfitta della CED corrisponde al rafforzamento dello Stato nazionale, ma nel contesto dell'integrazione europea, che venne subito rilanciata con il Mercato comune. Analoghe considerazioni valgono per il progetto di Unione europea, approvato dal Parlamento europeo nel 1984. Nonostante l'accordo di Francia, Germania e Italia, esso è stato abbandonato per l'opposizione della Gran Bretagna. L'Unione monetaria e quella politica non rappresentavano ancora (lo diventeranno solo dopo l'unificazione tedesca) un problema per la sopravvivenza dell'Europa. In questo caso, decisiva è stata la riluttanza di Kohl e Mitterrand ad andare avanti senza la Gran Bretagna. L'ingresso della Gran Bretagna nell'Unione – secondo de Gaulle, il cavallo di Troia degli Stati Uniti – ha rappresentato il freno maggiore all'integrazione europea negli ultimi quarant'anni. In effetti, se consideriamo gli avvenimenti più recenti, relativi al progetto di Costituzione europea, possiamo constatare che, nonostante la differenza della situazione rispetto agli anni Ottanta, compreso il NO franco-olandese, a Bruxelles, i 18 paesi che avevano già ratificato la Costituzione non hanno avuto la possibilità di formare un gruppo di avanguardia e di andare avanti da soli, perché l'Europa non può essere fatta senza la Francia e perché Sarkozy e la Merkel non hanno voluto rompere con il Regno Unito. Tuttavia, si sta delineando una soluzione che potrebbe consentire la costruzione di un'Europa a cerchi concentrici. Le eccezioni alle politiche europee accumulate dal Regno Unito (la moneta europea, Schengen, la Carta dei diritti, ecc.) fanno sì che, di fatto, si sia già creata un'Europa a due velocità e, se si considera la possibilità, con il nuovo Trattato, di sviluppare delle cooperazioni rafforzate, anche a tre velocità.

La sconfitta della CED ha avuto come ricaduta il Mercato comune e l'Euratom. La sconfitta del Progetto Spinelli ha avuto come ricaduta l'Atto unico, il mercato interno e l'Unione monetaria europea. La ricaduta immediata del progetto di Costituzione europea è il nuovo Trattato o Trattato di riforma. Esso rappresenta la soluzione ad un'impasse politica (l'esclusione della Francia) e la creazione di più efficienti istituzioni europee. Tuttavia, è problematico prevedere quali potrebbero essere le ricadute a lunga scadenza. Per il momento, dobbiamo constatare che esso nasce come

una contro-riforma rispetto al progetto di Costituzione europea. I governi più euroscettici sono riusciti ad imporre il loro punto di vista sulla natura dell'Unione: essa non è uno Stato sovranazionale e non deve evolvere in quella direzione. Il rovesciamento di questa tendenza sarà possibile sfruttando alcuni spiragli del nuovo Trattato verso la sovranazionalità, per incoraggiare le forze che intendono sostenere una maggiore integrazione europea, sino a che si manifesterà una contraddizione stridente tra il grado di governabilità esistente e quello necessario. Due sembrano gli spiragli, nel Trattato, che possono favorire la formazione di un governo federale europeo: a) la nomina del Presidente della Commissione nel corso della campagna elettorale, per trasformare la Commissione da semplice segretariato dei governi in un esecutivo politico responsabile nei confronti del Parlamento europeo e degli elettori; b) le cooperazioni strutturate e rafforzate, che possono consentire ad un gruppo di paesi di formare un'avanguardia che potrà agire con una certa efficacia sino a che il diritto di veto non diventerà un ostacolo alla sua azione. Queste prospettive di riforma potranno tuttavia evolvere più o meno rapidamente verso una forma federale di governo – una federazione in una confederazione, perché vi sarà certamente un gruppo di paesi che non intenderà rinunciare al diritto di veto – a seconda del contesto politico mondiale con cui l'Europa si deve confrontare. Un governo federale europeo emergerà come rispo-

sta a sfide esistenziali per l'Unione. Dopo il crollo dell'URSS, molti commentatori politici sostennero che anche il XXI secolo sarebbe stato dominato dagli Stati Uniti. Al contrario, la politica mondiale è oggi caratterizzata da un ordine monopolare in crisi – sempre più contestato, dopo il fallimento della politica americana in Medio Oriente – e dalla sua transizione verso una nuova forma di multipolarismo. Le grandi questioni che l'Europa e le altre potenze mondiali devono affrontare sono: a) la progressiva eliminazione dei maggiori focolai regionali di tensione – in primo luogo quello medio-orientale, per consentire l'avvio di una cooperazione pacifica, in un'area che rappresenta un crogiolo di culture e di religioni differenti – la sconfitta del terrorismo internazionale e, su più ampia scala, il disarmo atomico controllato da un'autorità mondiale; b) la diffusione mondiale del modello industriale, cruciale per lo sviluppo di paesi come l'India e la Cina, e di interi continenti come l'Africa e l'America Latina, ma fonte di gravi squilibri sociali, finanziari, demografici, ambientali e culturali che potrebbero innescare gravi crisi internazionali; c) la minaccia di una crisi ecologica irreversibile, provocata dalla sistematica distruzione di ogni forma di vita nella biosfera, con conseguenze catastrofiche per il futuro dell'umanità. Sta così emergendo un multipolarismo mondiale caratterizzato più dalla tendenza verso una cooperazione pacifica tra le grandi potenze, piuttosto che da possibili tentativi ege-



Cina. Un'immagine delle contraddizioni dello sviluppo cinese

monici: le minacce di una guerra nucleare, di un'acuta crisi economica internazionale o di una catastrofe ecologica irreversibile rappresentano potenti fattori di coesione internazionale per qualsiasi Stato, sia esso governato democraticamente o meno.

L'Unione europea non è rimasta passiva di fronte a queste sfide. Ha attuato politiche che rappresentano una prima risposta. Tuttavia, in larga misura, esse sono insufficienti. L'Unione europea è una potenza mondiale nel campo commerciale, monetario e ambientale, ma non lo è ancora sul terreno della politica estera e della sicurezza e dello sviluppo sostenibile, perché non si è ancora data mezzi adeguati di governo.

Se vuole agire efficacemente nel quadro politico europeo e mondiale, il MFE deve prima di tutto accertare con realismo quel è lo stadio attuale dell'integrazione europea e di quali mezzi di governo l'Unione si deve dotare per affrontare le sfide internazionali. A questo proposito, è utile un confronto con la nascita degli Stati Uniti d'America. Dopo la vittoriosa guerra d'indipendenza, le tredici colonie sono riuscite a darsi una costituzione federale. Il primo governo federale, con Washington come Presidente, venne istituito nel 1789 e, quale membro del governo, Hamilton fece approvare alcune riforme cruciali (una Banca nazionale e un piano per favorire l'industrializzazione, grazie al protezionismo doganale) che divennero i capisaldi della politica americana solo verso la fine del secolo successivo e gli inizi del novecento. Il processo di integrazione europea si manifesta con caratteristiche del tutto differenti: ad un primo nucleo di poteri e di politiche sovranazionali – quelle della CEEA – progressivamente si sono aggiunte competenze e poteri in settori sempre più importanti dell'economia, della società e della politica. L'Unione europea attuale ha competenze molto ampie e istituzioni di natura federale con poteri effettivi, come la Commissione europea, il Parlamento europeo, la Corte di giustizia e la Banca centrale europea. Sebbene restino ancora esclusi dei settori cruciali – come la politica estera e quella fiscale – non è più possibile sostenere che i federalisti abbiano di fronte a sé il compito di fondare lo Stato federale europeo.

Impercettibilmente, di riforma in riforma, siamo entrati in una situazione nuova, quella della rivendicazione di un governo democratico europeo. Oggi, l'esecutivo europeo

esiste, in parte, come segretariato del Consiglio (quando la Commissione è passiva – come l'attuale Commissione Barroso – nei confronti delle iniziative del Consiglio) e in parte come volontà attiva d'azione (come è avvenuto con Jacques Delors) quando sostiene progetti più avanzati di integrazione. Ma i cittadini non saprebbero dire chi è responsabile delle politiche dell'Unione. L'incerta natura dell'esecutivo ostacola il dibattito democratico e impedisce un chiaro riconoscimento dell'Unione europea come embrione di Stato federale. In effetti, il Parlamento europeo la definisce una "democrazia sovranazionale". Eppure, la parte confederale dell'Unione, quella che pretende di governare la politica estera e della sicurezza, non potrebbe nemmeno esistere senza il buon funzionamento della parte federale, dove il Parlamento europeo gioca un ruolo decisivo, sul terreno legislativo e di controllo democratico della Commissione. Il compito dei federalisti è quello di dire la verità sulla natura statutaria dell'Unione e di far pendere sempre più la bilancia del potere verso un esecutivo democraticamente responsabile. Questo obiettivo può essere conseguito sfruttando gli attuali spiragli del Trattato, mostrando le contraddizioni esistenti tra i mezzi disponibili e ciò che sarebbe necessario al fine di superare il deficit democratico sino a che diventerà palese che una costituzione federale europea è necessaria per i paesi dell'avanguardia.

Tuttavia, per riuscire in questa impresa, il MFE deve anche comprendere il modello di Stato federale che sta emergendo in Europa, dopo oltre mezzo secolo di integrazione. Uno Stato federale consiste in un insieme di governi indipendenti e coordinati. Sotto questo aspetto, sebbene con gravi limitazioni democratiche, i poteri conferiti all'Unione europea consentono di affermare che lo Stato che sta prendendo forma in Europa è di tipo federale. Ma, per condurre un'efficace azione politica, questa generica affermazione non è sufficiente. L'Unione europea si sta sviluppando sulla base di caratteristiche specifiche rispetto a tutte le federazioni esistenti. Un aspetto che più merita l'attenzione dei federalisti riguarda i rapporti internazionali. L'ultimo serio ostacolo che deve essere superato per consentire all'Unione di parlare con una sola voce nel mondo consiste nei poteri di politica estera che devono essere assegnati al governo dell'Unione. Qui si ma-

nifesta il massimo della resistenza da parte dei governi nazionali, come dimostra anche la vicenda della Costituzione europea e del Ministro degli Esteri. Questa resistenza è comprensibile. Una politica estera europea rappresenta il superamento del paradigma internazionalistico, che risale al Trattato di Vestfalia. I rapporti tra stati e le organizzazioni internazionali esistenti sono fondati sul riconoscimento della sovranità nazionale. La costruzione di una politica estera europea si scontra inevitabilmente con il tabù della sovranità nazionale molto più esplicitamente di qualsiasi altra riforma europea sino ad ora realizzata (compresa la moneta europea).

Ciò nonostante, l'Unione europea è riuscita a costruire progressivamente una sua politica estera con caratteristiche innovative rispetto agli stati federali esistenti. Tutti gli stati federali esistenti (USA, Canada, Svizzera, Germania, India, Australia, ecc.) si considerano stati nazionali. La loro specificità è di essere chiusi: di possedere frontiere definite, di fondare sul principio nazionale l'identità dei propri cittadini e di far valere i loro interessi nel mondo mediante la forza militare, se necessario, in contrapposizione agli altri stati nazionali. L'Europa si sta costruendo sulla base di un modello di Stato federale aperto. L'Unione delle nazioni europee non si tradurrà mai in una supernazione europea. La disputa sui confini dell'Unione è significativa. La discussione sull'appartenenza della Turchia, dell'Ucraina, ecc, all'Europa è destinata a durare nel tempo e non potrà essere risolta sulla base di nessun netto criterio geografico o storico. La sola identità politica possibile per i cittadini europei è il patriottismo costituzionale. Il popolo europeo è un popolo plurinazionale. Inoltre, l'Unione europea tende a regolare i rapporti con gli altri stati o gruppi di stati (come l'Unione africana) sulla base di istituzioni stabili e tendenzialmente democratiche. L'Assemblea parlamentare euro-africana e il Parlamento del Mediterraneo sono istituzioni innovative create dall'Unione europea. Il principio della sovranazionalità, su cui si fonda l'Unione europea, ispira anche la sua politica estera. Per questo, una Costituzione europea avrebbe consentito di far compiere un salto qualitativo anche alla politica dell'Europa nel mondo.

La lotta per un governo federale europeo presenta dunque un duplice aspetto. Per un verso, si tratta di riformare l'attuale confuso sistema

di *governance* europea, dotando l'Unione di un vero governo democratico, responsabile di fronte al Parlamento europeo ed agli elettori. Per un altro verso, si tratta di promuovere, mediante le politiche esterne dell'Unione, la costruzione un ordine internazionale nuovo, fondato sulla democrazia internazionale, la pace, lo sviluppo sostenibile e la difesa della vita sul Pianeta. Nella misura in cui l'Unione europea si assumerà responsabilità mondiali, la sua caratteristica di Stato federale aperto le consentirà di agire anche come un embrione di governo mondiale, quando promuove nuove istituzioni sovranazionali. Consideriamo il problema della difesa dell'ambiente. Esso presenta molteplici aspetti, tra i quali quello dell'approvvigionamento energetico e della lotta al cambiamento climatico. Il problema dell'approvvigionamento energetico è particolarmente grave per l'Europa che è quasi del tutto priva di proprie fonti di energia. Nella misura in cui si tratta di difendere degli interessi europei, esso ricade nel campo della politica estera, poiché ogni centro di potere mondiale tenterà, mediante il mercato o mediante altre forme di pressione, di garantire il soddisfacimento delle proprie necessità. E' dunque evidente che, se l'Europa intende sfruttare pienamente i suoi poteri, occorre garantire alla Commissione europea il monopolio sulle forniture estere, come avviene già per il mercato delle

merci, dove nella WTO la Commissione rappresenta i 27 paesi membri. Se ogni singolo paese europeo tratta con i fornitori, come la Russia o i paesi dell'OPEC, avrà meno potere contrattuale. In questo caso, all'Unione conviene agire come uno Stato federale chiuso. Tuttavia, per quanto riguarda il cambiamento climatico, l'Unione ha mostrato di agire come uno Stato federale aperto. La lotta contro il surriscaldamento del Pianeta non riguarda solo l'Europa, ma il mondo intero.

L'Europa si è fatta paladina degli accordi di Kyoto, anche per rispondere ad una genuina richiesta dei cittadini europei. Il risultato è comunque una politica di rilevanza mondiale. Il mercato dei permessi negoziabili deve essere considerato una istituzione sovranazionale di governo del sistema industriale mondiale (sebbene i paesi extra-europei non possano essere obbligati da un potere sovranazionale a rispettare le quote per cui si sono impegnati, ma vi siano costretti solo dalla minaccia di una crisi che potrebbe travolgerli). L'Unione europea ha potuto istituirlo facilmente grazie alle competenze già affidate alla Commissione con i Trattati di Roma. E ciò consente che al mercato dei permessi negoziabili possano partecipare altri paesi non europei, come la Russia, la California, ecc. Analoghe considerazioni si potrebbero ripetere per la politica estera e della sicurezza. L'Europa ha realizzato una condizione di pacifica con-

vivenza tra i suoi popoli nazionali. Ora deve promuovere la pace nel mondo. A questo scopo, è indispensabile la creazione di una forza di rapido intervento, per agire efficacemente nelle aree di crisi, come il Medio Oriente. In altri casi, all'Unione conviene promuovere politiche su scala mondiale, mettendo la sua forza di intervento a disposizione dell'ONU, oppure sostenendo una politica di disarmo nucleare generale e controllato.

In conclusione, il mondo ha bisogno di un'Europa federale e l'Europa ha bisogno di un governo e di una Costituzione. Il nuovo Trattato offre al MFE degli spiragli per costringere le forze politiche a impegnarsi nella costruzione di un governo federale europeo. Tuttavia, il Trattato non consentirà di superare le strozzature connesse al diritto di veto. Per questo, la costruzione di una federazione dentro la confederazione diventerà prima o poi necessaria e inevitabile. La Costituzione europea deve essere fatta con chi ci sta. La battaglia per una Costituzione e un governo federale europeo consentirà ai federalisti di rivendicare un nuovo ordine mondiale, fondato sul progressivo superamento della sovranità nazionale. E' sul fronte della creazione di un governo europeo, come embrione del governo mondiale, che il MFE può mostrare con più chiarezza e forza i contenuti rivoluzionari del progetto federalista per l'Europa e per il mondo.

UNIVERSITÀ DELLA TERZA ETÀ EUROPA CONTEMPORANEA

Coordinatori: Proff. **Lucio Levi** e **Sergio Pistone**, dell'Università di Torino. Le lezioni saranno tenute anche da Alberto Frascà, Domenico Moro e Alfonso Sabatino, Il corso si svolgerà a Torino in via Schina 26 (ore 16 - 18) e sarà aperto agli iscritti MFE - AICCRE - AEDE.

A 100 ANNI DALLA NASCITA DI ALTIERO SPINELLI E A 50 ANNI DAI TRATTATI DI ROMA: FACCIAMO IL PUNTO SU FEDERALISMO E INTEGRAZIONE EUROPEA

05/11/07 - Introduzione

19/11/07 - Il Manifesto di Ventotene e l'inizio della lotta politica per la federazione europea

03/12/07 - Dalla Resistenza all'avvio dell'unificazione europea

17/12/07 - Dalla Dichiarazione Schuman al fallimento della Comunità Europea di Difesa

14/01/08 - Dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma

28/01/08 - La Comunità Economica Europea e il Congresso del Popolo Europeo

11/02/08 - Lo sviluppo della CEE fino alla crisi dei primi anni '70

25/02/08 - L'elezione diretta del Parlamento europeo

10/03/08 - Spinelli e il Trattato di Unione Europea

07/04/08 - L'Atto Unico Europeo e il Trattato di Maastricht

21/04/08 - Dalla moneta europea alla Costituzione europea

05/05/08 - Un referendum europeo per la Costituzione europea

La scelta insana del 1973

di Alfonso Sabatino

Le svalutazioni competitive e il ritardo italiano nelle riforme istituzionali ed economiche

Su "Affari e Finanza", supplemento economico di "La Repubblica" di lunedì 28 maggio 2007, un articolo firmato da Giovanni Ajassa, del servizio studi BNL-Gruppo BNP Paribas, dal titolo "L'export cresce col super euro: il made in Italy ha girato la boa", sottolineava che «Negli ultimi otto anni la partecipazione alla moneta unica europea ha contribuito a stimolare un processo di selezione e trasformazione delle imprese esportatrici italiane». Su "Il Sole/24 Ore" del 21 giugno, l'articolo "L'Italia che compete", firmato da Fabrizio Onida, noto esperto di commercio estero, aggiungeva: «E' l'Italia dei "fornitori specializzati su misura"...costituita dalla meccanica strumentale (impianti, macchinari, componenti), ma anche in segmenti non trascurabili di siderurgia, chimica fine, gomma e plastiche, materiali da costruzione». Una lettura più critica e articolata delle trasformazioni in corso veniva poi offerta da Sergio De Nardis nella relazione "Ristrutturazione industriale italiana nei primi anni duemila: occupazione, specializzazione, imprese", tenuta nel Convegno dell'ISAE "Trasformazioni nell'industria italiana" del 14 giugno 2007. Infine, si può ancora segnalare l'articolo "Germania, cosa c'è dietro il boom", di Marcello De Cecco, pubblicato sempre da "Affari e Finanza" de "La Repubblica" l'11 giugno 2007, relativo alla ripresa tedesca trascinata dalle esportazioni e da un'incisiva politica industriale.

L'insieme di queste letture permette di avanzare alcune riflessioni poiché, nonostante il contesto di sviluppo molto promettente prima sottolineato e gli indubbi vantaggi apportati dall'euro, in termini di riduzione dei tassi di interesse e stabilizzazione dei prezzi, l'economia italiana mantiene tassi di sviluppo inferiori alla media europea, la maggior parte dei cittadini appare insoddisfatta per l'elevata pressione fiscale, per le incertezze occupazionali e i redditi stagnanti. Si diffondono le rivendicazioni corporative, sembra mancare un disegno coerente di politica economica e il quadro politico nazionale risulta fortemente contrapposto e instabi-

le. In realtà, dopo la stagione di mobilitazione politica per l'ingresso nell'euro, a metà degli anni novanta, la classe politica in genere, il sistema economico e i cittadini stessi sembrano avere rimosso l'anomalia della finanza pubblica italiana gravata da un servizio per il debito pubblico, stimato ancora intorno al 107% del PIL, che impone un costo annuale di 70 miliardi di euro (circa il 5% del PIL) a carico del bilancio dello Stato e sottrae alcuni punti percentuali alla spesa pubblica totale e per investimenti e interventi sociali, in particolare. A questo si aggiungono ampie aree di spreco consolidate in quasi tutte le amministrazioni pubbliche e le mancate riforme sia del settore pubblico che del sistema produttivo privato che oggi penalizzano la competitività e l'occupazione, al di là dei segnali positivi indicati, e rendono inquieto, disorientato e sfiduciato il paese. Soprattutto alimentano la crisi della vita politica nazionale.

Le ragioni della crisi italiana, che presenta quindi contestualmente valenze economiche, sociali e politiche, possono essere chiarite se si assume come riferimento il quadro europeo e le stesse vicende che hanno portato alla nascita dell'Unione economica e monetaria (euro). Ciò impone di tornare indietro

di circa quarant'anni, al 1968, e ricordare le scelte di politica economica compiute all'inizio degli anni settanta. Una lettura adeguata del periodo permette di comprendere gli errori compiuti e le gravi ripercussioni che tali scelte hanno provocato, tanto che ancora oggi il paese è costretto ad affrontare una costosa politica di risanamento della finanza pubblica e di recupero del proprio ritardo strutturale.

Il 1968 fu, infatti, l'anno in cui si concluse con un grande successo il periodo transitorio del mercato comune con il completamento dell'unione doganale. Grazie all'abolizione dei dazi e dei contingentamenti, l'industria italiana e degli altri partner europei si era convertita al mercato continentale, i guadagni di produttività erano stati elevati, tali da recuperare molto sugli Stati Uniti d'America, potenza di riferimento, ed era stato approfondito il processo di rinnovamento ed estensione della base produttiva già avviato con la ricostruzione postbellica e la liberazione degli scambi, entrambi guidati da Washington (Piano Marshall e creazione del Fondo Monetario Internazionale e del GATT).

La nascita del mercato comune europeo affermò subito la Comunità economica europea a Sei come potenza commerciale mondiale e introdusse un primo fattore di crisi nell'equilibrio bipolare attraverso l'indebolimento del dollaro USA. Ciò era dovuto alla crescente richiesta di conversione aurea delle imponenti riserve valutarie in dollari che i paesi europei accumulavano nello stesso momento in cui l'amministrazione Johnson finanziava la guerra in Vietnam con l'inflazione perché il Congresso non aveva votato i crediti di guerra. Com'è noto, dopo vari segnali di crisi, il 15 agosto del 1971 la successiva amministrazione Nixon abolì la conversione aurea del dollaro e introdusse una fluttuazione che avrebbe dovuto essere provvisoria.

I governi europei, che avevano rapidamente avvertito la necessità di creare un proprio segno monetario comune per mantenere l'unità del mercato comunitario, avevano già



adottato a marzo 1971 il Piano Werner: il primo tentativo di Unione economica e monetaria (UEM) che stabiliva un rapporto stretto di oscillazione tra monete europee nell'ambito di una più ampia fascia di oscillazione di tutte le valute dei Sei nei confronti del dollaro (di qui sul piano della rappresentazione grafica l'idea di un "serpente europeo" che si muoveva entro i margini inferiori e superiori di un tunnel).

Naturalmente, a fronte delle vicende del dollaro e nell'ambito del contesto valutario europeo, la lira italiana era chiamata a seguire l'apprezzamento tendenziale del marco nei confronti della moneta americana in condizioni di debole sostenibilità del sistema produttivo domestico. La difesa del tasso di cambio della lira avrebbe potuto essere organizzata solo lanciando un forte programma di modernizzazione della nostra economia concordato con i partner europei. Ciò non avvenne per la debolezza del quadro politico nazionale e per le pressioni protezioniste interne. Non certo per la mancata disponibilità dei partner europei che erano invece pronti a offrire assistenza e prestiti valutari all'Italia. Germania e Francia, soprattutto, conoscevano perfettamente le debolezze dello sviluppo industriale accelerato conosciuto dall'Italia a seguito della partecipazione del mercato comune europeo ed erano pronte a intervenire in quanto ritenevano il nostro paese un partner essenziale del processo europeo. L'Italia non seppe far tesoro di tali disponibilità al fine di migliorare le proprie tutele. Soprattutto, evidenziando opportunismo e miopia politica, non seppe rilanciare le intese proposte sul piano della costruzione del governo economico dell'Europa. La responsabilità dell'uscita dal serpente monetario e della libera fluttuazione della lira per acquistare libertà di movimento nei confronti del marco tedesco fu assunta dal Ministro del Tesoro Giovanni Malagodi e dal Governatore della Banca d'Italia Guido Carli nel corso di un drammatico Consiglio dei ministri europei del febbraio 1973. In pratica l'Italia decise di adottare una strategia di svalutazione competitiva nei confronti delle altre monete europee e di aggancio al dollaro, moneta nella quale si esprimono tuttora i costi delle materie prime e fonti energetiche. Con l'uscita dell'Italia il primo tentativo di UEM si chiuse e con esso si chiuse la stagione dello sviluppo virtuoso dell'Italia.

Le ragioni della scelta del 1973 sono nelle stessa partecipazione al processo di integrazione europea. Non va dimenticato che, grazie agli sviluppi del decennio precedente, con l'autunno caldo del 1969 e l'introduzione dello Statuto dei lavoratori (30 maggio 1970), l'Italia aveva perso il vantaggio competitivo del basso costo del lavoro e la sua permanenza nel quadro valutario europeo avrebbe richiesto un deciso consolidamento industriale (crescita strutturale delle piccole imprese familiari nate nella stagione del boom, riorganizzazione della grande industria privata e pubblica per sostenere la sfida del mercato europeo, maggiore capitalizzazione societaria e sostituzione di un moderno mercato dei capitali), un profondo ammodernamento nei servizi (sistema bancario e finanziario, porti e ferrovie, sanità, istruzione e formazione) e una decisa lotta alle rendite cresciute con lo sviluppo economico precedente (settore immobiliare, distribuzione commerciale, espansione burocratica). In assenza di una strategia di convergenza strutturale europea e a seguito della destabilizzazione dei mercati finanziari dell'inverno 1973, vinsero le spinte protezioniste interne espresse da una parte consistente del mondo economico e del mondo politico. Tali spinte si erano già manifestate negli anni cinquanta di fronte alla creazione

della CECA e della CEE ma allora erano state sconfitte dalla determinazione della classe politica.

Ciò che oggi va sottolineato è che l'abbandono del serpente monetario da parte dell'Italia è stato drammatico per gli sviluppi successivi dell'integrazione europea e per la vita politica, economica e sociale del paese. L'Italia ha pagato duramente e continua a pagare il prezzo elevato di quella decisione errata. Infatti, con la fine del primo tentativo di creazione dell'UEM si misero in moto meccanismi perversi, internazionali ed interni, che resero più acuta la crisi stessa del paese. Nel settembre del 1973, va ricordato, scoppiò la guerra del Kippur accompagnata dal quadruplicamento del prezzo del greggio. In un quadro preoccupante di crisi economica e debolezza politica, nell'illusione di potere controllare il costo sociale della bolletta petrolifera, fu avviata un'irrefrenabile espansione della spesa pubblica. Allo stesso tempo i fattori inflattivi impattarono in modo perverso sul costo del lavoro con la crescita automatica dei salari grazie al meccanismo della scala mobile.

L'errore dell'uscita dal serpente monetario con l'avvio delle svalutazioni competitive della lira produsse subito i suoi effetti devastanti e, appena un anno dopo, l'Italia fu costretta a chiedere alla Germania un prestito valutario di 2 miliardi di



Giovanni Malagodi, Ministro del Tesoro nel 1973

dollari per fronteggiare la situazione drammatica dei conti con l'estero. E fu in quell'occasione che lo stesso Governatore Carli dovette umiliarsi a cedere alla Bundesbank, su richiesta di quest'ultima che non dimenticava l'uscita della lira dal serpente monetario, una parte delle riserve auree della Banca d'Italia in garanzia del prestito e a condurre una stretta monetaria interna per favorire le esportazioni, ricostituire il livello di riserve e pagare il debito a Francoforte. Ciò che è ancora più importante sottolineare è che la scelta del 1973, nonostante i vari tentativi di risanamento, ha determinato una perdurante destabilizzazione economica, sociale e politica del paese. Tutto ciò ha contribuito a mantenere una struttura produttiva protetta dal mercato europeo, ha favorito la perdita del controllo della spesa pubblica prima con l'inflazione e poi con l'aumento del debito pubblico, ha indotto a rinviare programmi di investimenti e riforme, ha determinato tensioni politiche e sociali, una stagione di terrorismo di matrice neofascista e di estrema sinistra, culminata con il rapimento e l'uccisione di Aldo Moro, ha accresciuto la debolezza del sistema politico italiano, facendo dilagare la corruzione che poi ha generato la stagione di tangentopoli.

I tentativi di recupero europeo ci sono stati e vanno ricordati: dalla presidenza del Consiglio europeo di Roma del dicembre 1975, che decise l'elezione diretta del Parlamento europeo contro la volontà del Regno Unito e della Danimarca, per proseguire con la contrastata adesione nel 1978 al Sistema Monetario Europeo (fu alla base della fine del governo di unità nazionale a seguito delle titubanze del PCI e della Banca d'Italia, guidata al tempo da Paolo Baffi), con il divorzio Tesoro-Banca d'Italia voluto dal Ministro del Tesoro Nino Andreatta nel 1981 e successivamente con l'azione di convergenza realizzata dopo la firma del Trattato di Maastricht (non a caso nell'aprile 1992 termina la stagione Craxi ed esplose tangentopoli) e l'ultima crisi della lira del settembre 1992 (governi Amato e Ciampi soprattutto). Per avere un'indicazione del costo politico e sociale del recupero italiano si può ricordare che solo la somma delle manovre finanziarie 1993-1997 ammonta a circa 500 mila miliardi di lire circa, un quarto del PIL medio annuale del paese negli anni novanta. Nonostante questi sacrifici,

la tensione sui conti pubblici rimane in quanto, ancora oggi, occorre mantenere in avanzo primario il saldo tra prelievo tributario e la spesa pubblica per far fronte al servizio del debito pubblico e rimanere sotto il tetto del deficit al 3% stabilito dal Trattato di Maastricht e dal Patto di stabilità.

Vale la pena a questo punto spendere qualche parola anche sull'articolo del prof. Marcello De Cecco sul rilancio dell'economia tedesca attraverso le esportazioni, fondato sulla delocalizzazione delle attività a maggiore contenuto di lavoro poco qualificato, sulla concentrazione sulle produzioni a maggiore valore aggiunto e contenuto qualitativo, sulla politica dei redditi e dell'occupazione e sulla forte spesa per ricerca e innovazione. L'unica osservazione da fare è che le linee di fondo di tale politica non sono state adottate dalla Germania per superare il costo della riunificazione ma costituiscono una scelta deliberata e costante nella storia tedesca che ha consentito, prima a Bonn e oggi a Berlino, di contenere le attività meno qualificate, l'economia sommersa e l'immigrazione, dati i costi sociali e di sicurezza interna provocati, e allo stesso tempo di portare il paese in una posizione più avanzata nella divisione internazionale del lavoro. Tale indirizzo è quello che ha fatto praticare alla Germania in modo simmetrico rispetto all'Italia la politica delle rivalutazioni competitive che permetteva di abbassare i costi della materie prime, dei semilavorati, delle fonti energetiche e delle derrate alimentari importate, contenere le spinte inflazionistiche interne, anche attraverso politiche salariali ancorate alla produttività, e trarre vantaggio dalla inelasticità dei prezzi all'esportazione generata dalla qualità dei prodotti. Grazie a tale linea di politica economica la Germania sta costruendo sulla base dell'evoluzione del suo sistema produttivo un ampio settore di servizi per l'industria, tutto a occupazione qualificata e a forte contenuto di ricerca. Le stesse scelte ambientali che la Presidenza di turno tedesca ha fatto adottare a marzo dall'Unione Europea si iscrivono in un disegno produttivo che privilegia le tecnologie avanzate, anche quelle *energy saving* e per la tutela dell'ambiente, che aprono alla Germania i mercati mondiali del futuro costretti a confrontarsi con i cambiamenti climatici. Ciò detto, va aggiunto che il modello tedesco

non è imposto da Berlino agli altri partner, come sembra affermare il prof. De Cecco, ma si impone da solo come modello percorribile per il futuro dell'economia europea nel suo insieme, in presenza dell'euro, moneta forte e stabile, se essa vuole mantenere un ruolo nella divisione internazionale del lavoro sempre più affollata da protagonisti di successo.

A fronte di un euro che si rivaluta nei confronti del dollaro, anche l'Italia che partecipa all'UEM si trova nella condizione di cogliere i vantaggi di cui gode l'impostazione di politica economica della Germania purché sappia cogliere l'occasione. Infatti, la struttura produttiva italiana dal 1998 ha iniziato indubbiamente un processo di trasformazione, anche se frenato dalle indecisioni e dai ritardi di politica economica e dalle mancate riforme. L'industria ha dovuto comunque prendere atto delle opportunità offerte dalla stabilità monetaria nel grande mercato interno europeo di circa mezzo miliardo di consumatori, della domanda mondiale alimentata dalla crescita economica asiatica e dell'impatto ridotto delle fluttuazioni del dollaro sull'interscambio complessivo europeo. Per rimanere in Italia, è indubbio che dietro le indecisioni della politica, dietro il forte clima di contrapposizione che si manifesta tra gli schieramenti politici e dentro di essi, si delinea lo scontro tra un paese che deve avanzare e un paese che non vuole accettare il cambiamento e pagarne i costi.

In realtà, per l'Italia l'aggancio europeo oggi deve essere considerato irreversibile, pena la deriva totale, e impone di puntare su due obiettivi vitali di medio termine:

- il primo è il completamento del risanamento della finanza pubblica, come avviato dal Ministro dell'Economia Tommaso Padoa Schioppa, proprio per costringere il sistema ad affrontare le riforme necessarie, a partire da quelle "a costo zero" (vedi richiamo contenuto nell'ultima relazione del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi);

- il secondo è quello di rilanciare il processo di unificazione europea sui temi della Costituzione federale europea, della costruzione del governo europeo dell'economia e della politica estera, che costituisce il solo percorso capace di sostenere i processi di crescita economica compatibile e di contribuire alla stabilizzazione delle tensioni economiche e politiche presenti nel mondo.

Mercosur: un Parlamento evanescente?

di Fernando A. Iglesias

Il professor Fernando A. Iglesias, che lo scorso anno è stato ospite della nostra sezione MFE di Torino, ha comunicato da Buenos Ayres, dove insegna all'Università de Lomas de Zamora, la nascita di "Democracia Global – Movimiento por la Unión Sudamericana y el Parlamento Mundial", avvenuta nella capitale argentina il 13 dicembre 2006. L'associazione riunisce molte personalità ed è presieduta da due importanti esponenti culturali, l'editore Isay Klasse e l'intellettuale Juan José Sebrelí, noto anche in Italia, sociologo, storico e filosofo politico, critico letterario, che presiede anche il Comitato d'onore. Fernando A. Iglesias è stato eletto Segretario generale. Come primo impegno "Democracia Global" è intervenuta sul tema della pacificazione dei rapporti di frontiera tra Argentina e Uruguay e nella campagna per la nascita dell'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite. Siamo lieti di pubblicare un recente articolo del prof. Iglesias sulla nascita del Parlamento del Mercosur.

Sedici anni dopo il Trattato di Asunción che lanciò il Mercosur, il suo Parlamento è diventato più di un sogno. Dopo l'incontro inaugurale, l'iniziale associazione commerciale di Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay è evoluta in un'entità politica dotata di istituzioni politiche. Presidenti e ministri dei quattro paesi erano presenti alla prima sessione che si è tenuta a Montevideo (Uruguay) il 7 marzo 2007. Il Parlamento è composto di diciotto rappresentanti per ciascuno degli Stati membri, ma i delegati del Venezuela, un paese che ha avviato recentemente le procedure per diventare un membro effettivo, sono stati anch'essi ammessi alla seduta con diritto di parola senza però diritto di voto.

La nascita del Parlamento rappresenta il primo sforzo concreto per superare il deficit democratico del Mercosur, il cui nome (Mercato del sud) denuncia perfettamente il ristretto concetto economico/commerciale che rimane predominante dal suo avvio. Sfortunatamente questa tendenza ha profondamente segnato il tentativo: il Parlamento non ha poteri legislativi (è un organo puramente consultivo), né membri eletti direttamente e si riunisce solo per due settimane all'anno. Sebbene l'elezione diretta di rappresentanti permanenti sia stata definita a partire dal 2010, non esiste ancora un'aperta discussione sull'attribuzione di funzioni legislative al Parlamento, che è descritto dai suoi propri membri come "uno strumento utile per armonizzare le legislazioni nazionali e le direttive regionali".

Dietro la retorica affermatrice che attraverso la creazione di questo Parlamento il Mercosur stia avviando un processo politico che condurrà all'Unione Sud-Americana, sul modello di quella europea, la situazione è – al limite – controversa.

Nel Mercosur non c'è una Corte di Giustizia accessibile ai cittadini e capace di assicurare loro una protezione rispetto alle politiche abusive messe in

atto dai governi nazionali. Anche i suoi Stati membri hanno dichiarato ineffettivo il sistema giudiziale del Mercosur. In realtà, Argentina e Uruguay hanno chiesto alla Corte internazionale dell'Aia di intervenire nella controversia relativa a una cartiera sulla riva orientale del fiume Uruguay. In aggiunta, la disputa sull'interscambio finanziario e commerciale tra paesi membri, l'imposizione di quote nazionali di importazioni dai paesi membri, le rivendicazioni del Paraguay e dell'Uruguay sulla mancanza di fondi per lo sviluppo dei membri meno sviluppati e il tentativo dell'Uruguay di raggiungere un accordo commerciale con gli Stati Uniti segnano la vita di ogni giorno. Questa è tuttora la situazione in una regione dove le parole intorno alla "Patria Grande", come gli eroi sudamericani che liberarono la regione dal gioco spagnolo definirono l'unità politica del continente, sono usualmente utilizzate solo per la propaganda, ma dove una reale volontà per l'integrazione è assente. E questo non è il peggio.

La presenza della Repubblica Bolivariana de Venezuela, guidata dal colonnello Chávez aggiunge una nuova lista di problemi irrisolti al quadro del Mercosur. In realtà, la violazione della libertà di parola e di stampa da parte del governo Chávez e la concentrazione dei poteri legislativi nelle mani del Colonnello (attraverso la legislazione eccezionale ma permanente che è stata approvata dal Parlamento venezuelano) proietta nuove difficoltà per la democrazia nella regione. Infatti, siccome non esiste una clausola per la democrazia nella legislazione del Mercosur, anche membri non eletti democraticamente possono sedere oggi nel Parlamento del Mercosur offrendo perciò una copertura democratica a un regime autoritario come quello di Chávez. Per non menzionare che le sue recenti minacce di nazionalizzare SIDOR, la principale società siderurgica del Venezuela (posseduta dal gruppo argentino Techint) è difficilmente compatibile con qualsiasi politica di integrazione.

Quando alcuni anni fa, il prof. Strauss e il prof. Falk scrissero il loro famoso articolo "Verso un parlamento mondiale", il prof. Nye sostenne che non ci sarebbe mai stato un "Parlamento dei sogni". Ora, quando il successo iniziale della campagna per l'Assemblea parlamentare delle Nazioni Unite comincia a dimostrare come un sogno può diventare realtà, è almeno paradossale che in America del Sud il sogno di un Parlamento rischia di diventare veramente un Parlamento dei sogni ad occhi aperti.

Più che un sogno ma meno di una realtà, solamente il futuro dirà se i leader sud-americani sono per una democrazia regionale. In ogni caso i ripetuti fallimenti dei negoziati commerciali tra il Mercosur e l'Unione Europea, che sono causati dal rifiuto europeo di rimuovere i sussidi alla propria agricoltura e l'assenza di una politica comune europea nei confronti dell'America Latina non aiutano sicuramente.



Il Green Paper della Commissione europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro: un sasso nello stagno?

di Giuseppe Bronzini

Riportiamo di seguito uno stralcio del documento presentato dall'autore all'Ufficio del Dibattito del MFE riunitosi a Firenze lo scorso aprile. Per un approfondimento della tematica si può consultare la risposta dei giuslavoristi italiani al Green Paper della Commissione europea sul sito di labourweb.

L'ambiguità terminologica del Green Paper

L'improvvisato ed esile documento "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", licenziato dalla Commissione europea nello scorso novembre (che ha certamente subito una progressiva scarnificazione nei lunghi negoziati per renderlo ufficiale), sembra avere avuto un ascolto allargato: i siti del vecchio continente si sono riempiti di comunicati, prese di posizione, documenti, interventi di varia natura, non solo di specialisti della materia, ma anche di associazioni e sindacati delle più varie tendenze.

Un risultato, forse al di là delle autentiche intenzioni dei proponenti, il Green Paper (d'ora in poi GP) l'ha già clamorosamente prodotto: una discussione aperta e animata a larga scala sul futuro dell'Europa sociale (e in larga parte anche sul suo presente). Nonostante i gravi limiti del documento, che passeremo ad illustrare, non si tratta di un evento di poco conto, soprattutto per paesi come l'Italia che in questi anni hanno accumulato vistosi ritardi rispetto agli obiettivi che l'Unione si era data sin dal 2000, anno dello storico Consiglio europeo di Lisbona.

C'è una prima macroscopica incongruenza da registrare nell'approccio stesso del GP. Si afferma che l'obiettivo del documento è esaminare "il ruolo che il diritto del lavoro può svolgere nel promuovere la flessibilità (d'ora in poi si adotterà il termine meno grottesco di *flexicurity*) nell'ottica di un mercato del lavoro più equo, più reattivo e più inclusivo". Si preannuncia quindi che una successiva comunicazione della Commissione europea, dopo il forum pubblico di 4 mesi, sarà elaborata nel quadro di più generali proposte ed iniziative sul tema della *flexicurity*. Ora sembra proprio questa scissione tra misure sul fronte del diritto del lavoro (necessariamente connesse al rapporto contrattuale) e misure sul piano dei diritti di cittadinanza, per cui si potrebbero ipotiz-

zare delle soluzioni sul primo fronte, salvo poi riconnetterle o coordinarle con più ampie politiche sociali e dell'occupazione, che desta molte perplessità. Da pagina 2 in poi il GP sembra usare come sinonimi i termini "modernizzazione" e *flexicurity*, il primo usato in svariati passaggi come mero adeguamento del sistema lavoristico alle necessità dei mercati, sì da "promuovere l'attività economica ed accrescere la produttività", la seconda mantenuta - nell'assenza di ogni riferimento a quei paesi che hanno lanciato nel mondo delle idee e della politica quest'immagine- nella generica richiesta di un bilanciamento tra esigenze di flessibilità e di sicurezza.

Ora - come si dirà - è proprio questa separazione tra i due piani, il contratto e la cittadinanza sociale, i diritti del lavoro e quelli del welfare, che è revocata in dubbio dai nuovi orientamenti, sicché non sembra neppure possibile valutare l'impatto di alcune ipotesi di pretesa "modernizzazione" del diritto del lavoro, senza conoscere il contesto più generale, di tutela ma anche di promozione e di *enforcement* delle aspirazioni individuali e collettive dei cittadini rispetto al "lavoro".

L'approccio del GP ha quindi preoccupato vasti ambienti sindacali anche per la visuale troppo ristretta con la quale si affrontano le "sfide del XXI secolo" che sembra privilegiare una rimodulazione delle tutele finalizzata ad inseguire in via prioritaria le esigenze di duttilità e la capacità di risposta delle imprese di fronte alle insorgenze dei mercati: la crescita occupazionale sarebbe solo il riflesso "positivo" di questo processo di adattamento nel quale, però, la flessibilità in gioco è (quasi per definizione) voluta nell'interesse del solo datore di lavoro. Certamente - come si vedrà - il GP prende in considerazione i pericoli di segmentazione del mercato del lavoro e di creazione di sottoclassi di soggetti privi di tutele essenziali e a rischio di esclusione sociale. Tuttavia - come nota il documento della nordica *social platform* -

è questo solo un aspetto, anche se certamente non di secondario rilievo, di un mutamento di orizzonte più generale perseguito dalle politiche che si ispirano alla *flexicurity*.

E' del tutto assente nel GP la dimensione della scelta individuale per modalità non tradizionali di lavoro, realizzata, in genere, nel Europa settentrionale attraverso i cosiddetti "diritti sociali di prelievo" e resa agibile dall'erogazione di robusti sussidi pubblici per il settore della formazione e dalla attribuzione generalizzata di un *basic income*.

Il punto da scandagliare preventivamente è se il GP abbia davvero "preso sul serio" l'immagine della *flexicurity* e la stessa *Lisbon Strategy* o non vi sia, nel documento, una rilettura "economicistica" e quindi unilaterale e selettiva di quella prospettiva. In realtà il termine fortemente evocativo di *flexicurity* chiama in gioco un'innovativa filosofia di intervento sociale che vuole raccogliere, rinnovandola e approfondendola, la *ratio* del *welfare state* post-bellico liberandone le istanze universalistiche e al tempo stesso individualizzanti. La logica è quella di "socializzare" lo stesso "stato sociale" attraverso la predisposizione di una rete di protezioni e tutele oltre il pianeta della subordinazione classica e l'offerta di *chances* e opportunità "di base" perché ognuno scelga, il più possibile, tempi, carichi e modalità contrattuali del proprio apporto lavorativo (in senso lato) alla società. Non solo, quindi, la difesa rigida e statica di rapporti lavorativi in atto, ma un rovesciamento del senso e del significato della flessibilità, attraverso il riconoscimento di aspirazioni soggettive alla modulazione anche individuale dell'attività svolta e ad una mediazione consapevole tra tempi di vita e tempi di lavoro, prospettiva per la quale i "nuovi" diritti alla formazione permanente e continua e al *basic income* diventano strumenti imprescindibili. Le ascendenze culturali di questa svolta nel rapporto tra cittadini, lavoro e *welfare* sono in realtà varie e multidisciplinari. Dal

dibattito promosso da Jürgen Habermas negli anni 80 sulla colonizzazione del "mondo vitale" e proseguito da Gunther Teubner con la teoria del "diritto riflessivo" come alternativa alla patologie reificanti dello stato sociale burocratico e centralistico, alle riflessioni pionieristiche di Alain Supiot sulla libertà di scelta "nel lavoro" e sui cosiddetti "diritti sociali di prelievo" riprese anche nel rapporto del 1999 per la C.E. sul futuro del lavoro in Europa e, allargando la visuale, dalle teorie post-rawlsiane dell'eguaglianza di Amartya Sen e Martha Nussbaum che mirano a rendere più complessa e meno incentrata su dati puramente quantitativi il concetto chiave della modernità, introducendo quella nozione di *capabilities* che sembra una sfida per un diritto del lavoro tradizionalmente arroccato sulla protezione e tutela del "dato occupazionale", alle riflessioni di Manuel Castells sulla *governance* per reti nella *knowledge economy*. La *flexicurity* rimanda, inoltre, agli orientamenti innovativi adottati da molti paesi del Nord Europa (Svezia, Danimarca, Finlandia, Olanda etc.) alla fine degli anni 90 che hanno allentato i legami tra occupazione fissa e prestazioni sociali, sviluppando le cosiddette politiche "proattive" del lavoro, l'incentivazione della formazione in senso molto ampio (non solo di tipo professionale), le misure di copertura universalistica del reddito (*basic income*), il superamento del disfavore legislativo per forme duttili di impiego della forza lavoro. Per quanto le strade percorse non siano identiche, tra le soluzioni prescelte vi è un'indubbia "aria di famiglia" nella convergente vocazione a rimuovere gli ostacoli alla partecipazione attiva al sistema lavorativo sulla base di un'agenda più complessa di quella tradizionalmente coperta dalla *labour law*: studio, formazione, ricerca e libero esercizio delle attitudini individuali, più che arroccamento su schemi rigidi di ordine legislativo. Alla base, in questi paesi, una tassazione elevata (e rispettata), un alto tasso di sindacalizzazione con il coinvolgimento stretto dei sindacati, da tempo individuabili più come sindacati dei cittadini che come mere associazioni dei lavoratori nei programmi del nuovo *welfare*. La *flexicurity* come idea regolativa è, peraltro, già in parte iscritta nell'ordinamento europeo. Con il Trattato di Amsterdam e l'avvio in concreto della strategia europea sull'occupazione con la *Lisbon Agenda*, l'Unione si è dotata di un nuovo strumento di direzione delle politiche sociali denominato *Open Method of*

Coordination (esteso ben presto anche ai settori della previdenza, dell'assistenza e della lotta alla esclusione sociale). Attraverso questa complessa procedura che in genere viene classificata come una tecnica di *soft law*, si è reso possibile, sulla base di un'opera a monte di individuazione degli obiettivi da raggiungere per l'intera Unione, selezionare come *best practises* proprio alcune delle esperienze del Nord Europa, assunte come esemplari per essere riuscite a coniugare la lotta alla disoccupazione e all'intrappolamento sociale che questa in genere la prima comporta, una maggiore flessibilità nei rapporti lavorativi in qualche modo rapportata anche alle aspirazioni individuali, un più alto tasso di partecipazione al sistema produttivo, maggiori competenze e conoscenze tra la popolazione, e un coinvolgimento delle stesse parti sociali nei programmi statali welfaristici. Insomma risposte che non solo mostrano una più pronta adattabilità di questi paesi alle sfide della concorrenza globale, ma anche un'attenzione alla richieste non solo di occupazione, ma di un'attività sentita come "il proprio contributo" alla società. In adesione a quanto è sin qui emerso nell'ambito dell'OMC, gli ultimi Consigli europei hanno sempre precisato che l'Unione non persegue obiettivi di flessibilità del mercato del lavoro che non siano compensati con idonee misure di natura sociale. Insomma non solo "more", ma "better" jobs, ma dov'è nel GP questa tensione all'*empowerment* dei progetti di vita individuali? I paesi all'a-

vanguardia (per la stessa Unione, si intende) nel coniugare competitività e "nuovi diritti", o se vogliamo flessibilità e sicurezza, non sono quasi mai citati; le esperienze "pilota" rimangono ai margini della ricognizione della Commissione che forse sconta la tesi, molto problematica in realtà, della non generalizzabilità del vigente modello scandinavo, nato - vogliamo ricordare - in realtà da una crisi economica alla metà degli anni 90 e da scelte tanto drammatiche quanto innovative se non rivoluzionarie e non in virtù di una lineare evoluzione di quei sistemi. I tassi di sindacalizzazione del Nord Europa non sono effettivamente paragonabili con quelli di altri paesi, né è disponibile su larga scala l'attitudine del sindacato in quelle situazioni a farsi negoziatore sul piano stesso della cittadinanza. Eppure le mete della *flexicurity*, se implicano modi di partecipazione più larghi ed integrati di quelli legati alla rappresentanza politica, sembrano comunque tollerare equivalenti funzionali al negoziato sindacale come, ad esempio, un nuovo protagonismo delle Regioni e degli Enti locali. Un *welfare* municipale più tollerante nei confronti dei bisogni delle nuove generazioni e modulato sui "nuovi diritti" si è dimostrato nel nostro paese come un'idea piuttosto promettente.

Modernizzazione senza diritti?

Il testo della Commissione ignora le due principali novità giuridico-istituzionali degli ultimi anni: la Carta dei diritti e le procedure legate all'*Open method of coordination*.

Come si è già accennato la Carta di Nizza, anche se proclamata nel Dicembre del 2000 lasciando impregiudicato il valore obbligatorio delle sue norme, è stata sin da subito oggetto di un'impressionante utilizzazione da parte di giudici di ogni livello, dal Tribunale di prima istanza, alle Corti costituzionali di moltissimi degli Stati membri, ai giudici ordinari. Prima ancora che sul problema della sua efficacia si pronunciasse la CGCE, la Corte di Strasburgo nel 2002, pur estranea all'ordinamento comunitario e pur avendo una propria autonoma Carta dei diritti (la Cedu del 1950), ha applicato già nel 2002 il *Bill of rights* dell'Unione in una rivoluzionaria sentenza nella quale ha valorizzato la sua innovativa formulazione (art. 9) che non prevede la diversità di sesso come presupposto per contrarre matrimonio per giungere ad affermare tale diritto in favore di un transessuale.



Anche la nostra Corte costituzionale sin dal 2002 ha affermato l'importanza della Carta in quanto "elenco espressivo dei principi costituzionali comuni ai paesi membri", così indicando nel Testo di Nizza un parametro insostituibile per interpretare norme europee e norme nazionali, per tutti gli operatori del diritto ai diversi livelli. Anche recentemente la Corte in una decisione "politicamente" delicatissima sulla legittimità della legge "Cirielli" è tornata a far riferimento alla Carta, così come la Corte di Cassazione nel rendere la prima sistematica ricostruzione del nuovo istituto del "mandato di cattura europeo". Ma nel Giugno del 2006 finalmente la stessa CGCE, nell'esaminare un ricorso contro la direttiva sui "ricongiungimenti familiari" proposta dal Parlamento europeo, ha utilizzato espressamente numerose norme della Carta assumendoli come parametri di giudizio; pur essendo la decisione molto discutibile nel merito, comunque è la svolta di "metodo" che soprattutto rileva. La Corte ha, infatti, dato la massima importanza agli atti "interni" con i quali la Commissione, il Parlamento e il Consiglio si sono autobbligati al rispetto della Carta e che si manifesta nel testo delle direttive e degli atti comunitari nel richiamo costante alle sue disposizioni.

Dopo questa decisione il riferimento alla Carta come strumento privilegiato di interpretazione delle norme di matrice europea e di quelle nazionali applicative delle prime da parte degli Avvocati generali si è fatto ancor più sistematico.

Ci si chiede a questo punto come abbia potuto la Commissione nel licenziare un testo come il GP così delicato che entra in rapporto con numerosissime prerogative individuali che la Carta di Nizza ha solennemente proclamato come *fundamental rights* non farne menzione alcuna, costituendo così - da quel che ci risulta - un precedente negativo assolutamente unico nella storia recente di boicottaggio attivo di una "svolta" dell'Unione considerata da tutti gli organi comunitari ufficialmente come irreversibile. Ed ancora il documento della Commissione evita in buona sostanza qualsiasi confronto (salvo la citazione di qualche decisione sull'orario di lavoro) con la giurisprudenza della CGCE, abbondantissima in molte delle materie trattate, sì da dare l'impressione che si sia liberi di decidere anche in sprezzo, non solo del principio della tutela del contenuto essenziale dei diritti sanciti nel Bill of rights di Nizza (art. 52) ma persino degli orientamenti

consolidati del supremo organo giurisdizionale dell'Unione.

Considerazioni finali

Sono quelle che abbiamo sin qui esaminato considerazioni di ordine generale sul metodo e l'approccio del GP che inducono ad un giudizio piuttosto severo sul documento e che, soprattutto, rendono molto difficile scendere nel merito delle domande cui si è chiesto alla società civile europea di rispondere nell'ambito del Forum. Sarà più agevole muoversi su questo terreno quando la Commissione, auspicabilmente in giugno, renderà note le sue proposte sul tema più generale della *flexicurity*. In ogni caso alcuni passaggi del documento hanno giustamente suscitato delle reazioni, in specie sindacali, come quelli riservate alla "flessibilità in uscita" che sembrano voler prefigurare un alleggerimento delle rigidità in alcuni paesi in cambio di una più intensa protezione per i disoccupati (pag. 11). Va, infatti, ricordato che nel cosiddetto "modello nordico" i paesi "guida" come Svezia e Finlandia non hanno di certo rinunciato alle protezioni contro il licenziamento ingiustificato e che la Carta di Nizza impedisce la semplice *deregulation* della materia. Anche se in Italia l'attenzione si è concentrata sugli elementi di pericolosità di alcune opzioni lasciate aperte dal GP, non mancano, in verità, altri passaggi nei quali il documento offre invece spunti importanti che meriterebbero un certo incoraggiamento in sede di consultazione. Ad esempio sulla *vexata quaestio* del lavoro "autonomo" il documento sembra muoversi lungo direttrici di grande razionalità, prospettando l'estensione delle tutele fondamentali al lavoro autonomo economicamente dipendente e quindi scartando, in una logica pluralista, le ipotesi riduzionistiche perseguite da una parte della dottrina italiana che vorrebbe arrivare ad una super-nozione di subordinazione come obbligata premessa per l'auspicata estensione delle tutele essenziali ad ogni forma di lavoro eterodiretto. In ogni caso la Commissione suggerisce, con una certa chiarezza, una via mutuata dalle esperienze tedesca e spagnola di "copertura" di quella fascia del lavoro non formalmente subordinato che è in regime di monocommittenza; ciò non impedirebbe ad esempio al nostro paese di perseguire - sulla base della nozione di lavoro economicamente dipendente - una più intensa protezione incentrata su nuovi ed unificanti contenitori contrattuali. Ancora piuttosto avanzata è la parte sul sub-appalto e sui rapporti triangolari ed anche quella concernente il monitoraggio e il coordinamento della lotta al lavoro nero. Si tratta di questioni da tempo oggetto di discussione nelle sedi europee e il GP sembra voler rilanciare, nonostante il noto ostracismo di alcuni paesi guidati dalla Gran Bretagna, l'iniziativa garantista dell'Unione.

Le posizioni critiche sul GP sembrano, in conclusione, giustificate da solide considerazioni sia di metodo che di merito, ma sarebbe un grave errore se la società civile democratica del vecchio continente non sfruttasse, costruttivamente, questa occasione e quella che si aprirà con la prevista comunicazione sulla *flexicurity* per provocare quel dibattito sul futuro dell'Europa sociale e sulle scelte da compiere (anche in vista del rilancio del processo di costituzionalizzazione) che è sin qui del tutto mancato. Non credo che i propositi della Commissione siano quelli di una brutale (e comunque senza alcuna contromisura) *deregulation* dei rapporti di lavoro nel vecchio continente, ma anche ammesso che questo sia il vero intento dell'organo presieduto da Barroso (che certamente sino ad oggi non ha di certo brillato sul piano delle iniziative a carattere sociale) la ricchissima e appassionata discussione che è nata dal GP rappresenta allo stato la risorsa più importante per un'autentica "modernizzazione" del diritto del lavoro, all'altezza degli stili di vita e delle aspirazioni dei cittadini europei.



I saggi

Altiero Spinelli e l'unificazione europea

di Sergio Pistone

1. Dal comunismo al federalismo

Altiero Spinelli è nato a Roma il 31 agosto 1907 ed è morto in questa stessa città il 23 maggio 1986. In occasione del 100° anniversario della sua nascita mi propongo con queste pagine di presentare nelle linee essenziali il filo conduttore della sua lotta per l'unificazione europea.

Spinelli è giustamente considerato, assieme agli statisti Robert Schuman, Alcide De Gasperi, Konrad Adenauer, Paul-Henri Spaak, e all'inventore del sistema comunitario Jean Monnet, uno dei principali padri dell'Europa. A partire dal 1940 ha dedicato la sua vita integralmente alla lotta per la federazione europea ed ha fornito un contributo di primaria importanza allo sviluppo del processo di unificazione europea. Tuttavia nella prima fase della sua esperienza politica è stato un militante dell'idea comunista e non del federalismo sopranazionale.

Spinelli partecipò infatti giovanissimo all'attività clandestina antifascista nelle file del Partito Comunista d'Italia, di cui fu segretario giovanile per l'Italia centrale. Per questa sua attività fu arrestato nel 1927, a soli 20 anni, e rinchiuso in carcere fino al 1937, per poi essere trasferito al confino prima a Ponza e quindi, dal 1939, nella vicina isola di Ventotene, da cui fu liberato nell'agosto 1943 in seguito al crollo del regime fascista. Negli ultimi anni di carcere e nei primi di confino avvenne il passaggio dal comunismo (dal partito uscì formalmente nel 1937) alla scelta federalista. Alcune annotazioni sulla sua esperienza comunista e sul superamento di essa sono utili per comprendere il suo impegno federalista.

Fra le ragioni dell'adesione al comunismo da parte di Spinelli ne vanno sottolineate due in particolare, al di là della convinzione che l'ideale della giustizia sociale (trasmessogli dal padre socialista) potesse essere realizzato effettivamente solo attraverso l'instaurazione di un regime comunista sul modello della rivoluzione sovietica. Fu attratto anzitutto dall'orienta-

mento cosmopolitico proprio del comunismo, dall'idea cioè che esso fosse una scelta valida per tutti i popoli del mondo e la base indispensabile per l'unificazione dell'umanità. Rispetto al cosmopolitismo proprio del liberalismo, della democrazia e del socialismo quello comunista appariva più conseguente, sia per la posizione antinazionalista assunta durante la prima guerra mondiale dalle correnti socialdemocratiche che dettero vita al movimento comunista, sia per il rigoroso anticolonialismo, sia infine per la struttura di un partito mondiale (di cui i partiti nazionali erano delle sezioni, donde anche il nome di Partito Comunista d'Italia e non quello di Partito Comunista Italiano assunto nel corso della seconda guerra mondiale) che aveva l'Internazionale Comunista. Proprio l'antinazionalismo radicale, ribadì più volte Spinelli, fu un'impronta indelebile lasciatagli dalla esperienza comunista e un fondamentale elemento ispiratore della sua scelta federalista.

Un'altra fondamentale motivazione della giovanile scelta comunista fu

per Spinelli, come per molti giovani di allora, la constatazione che fra i movimenti antifascisti i comunisti erano quelli che combattevano con maggiore impegno e maggior coraggio contro il regime instaurato da Mussolini. Sotto questo aspetto l'esperienza del "rivoluzionario di professione" gli inculcò in modo permanente l'idea che chi si impegna politicamente per cambiare il mondo e liberarlo dai suoi mali, deve farlo fino in fondo e organizzare la sua vita in funzione dell'impegno politico senza attendere facili e rapidi successi e senza mai scoraggiarsi di fronte alle peggiori avversità e alle sconfitte.

Per quanto riguarda il distacco dal comunismo e l'approdo al federalismo, vanno anche qui sottolineati due aspetti fondamentali.

Il primo aspetto è legato agli insegnamenti derivanti dall'esperienza sovietica. In sostanza Spinelli si rese conto che il perseguimento della giustizia sociale al di fuori di un quadro politico-istituzionale liberaldemocratico non poteva che sfociare in un sistema politico, in cui l'ideale comunista diventava la copertura ideologica di una dittatura totalitaria particolarmente feroce e disumanizzante. L'ideale della giustizia sociale non poteva pertanto prescindere dai principi liberali e democratici, ma doveva essere concepito come un loro necessario completamento. Sotto questo aspetto si avvicinò al socialismo liberale che in Italia aveva allora come fondamentale punto di riferimento Carlo Rosselli e il movimento Giustizia e Libertà. La democrazia doveva fondarsi sulle garanzie liberali, per evitare la sua degenerazione totalitaria ed essere allo stesso tempo integrata dall'intervento pubblico nella vita economica e sociale per perseguire la solidarietà e, quindi, l'uguaglianza delle opportunità, senza cui la libertà rimaneva un privilegio di pochi e l'uguaglianza politica rimaneva essenzialmente formale¹.

Il secondo aspetto è connesso con la presa di coscienza della necessità di superare i limiti delle ideologie



liberale, democratica e socialista. Se i movimenti che si ispiravano a queste ideologie e che avevano guidato il progresso in Europa e nel mondo fino all'inizio del XX secolo non erano stati capaci di impedire le guerre mondiali ed erano stati sconfitti dalla marea totalitaria, voleva dire che c'era qualcosa di gravemente inadeguato nella loro impostazione. Questa inadeguatezza fu individuata da Spinelli nell'incapacità di comprendere che l'ostacolo fondamentale al progresso era diventato nel XX secolo la sovranità assoluta degli Stati nazionali e che il suo superamento tramite il federalismo, cominciando dall'Europa, era diventato il problema politico prioritario.

Acquisita questa convinzione, Spinelli si dedicò integralmente fino alla sua morte, alla lotta federalista diventando un "federalista di professione". I momenti fondamentali della sua esperienza federalista sono stati: l'elaborazione nel 1941, assieme ad Ernesto Rossi e con la collaborazione di Eugenio Colorni, del Manifesto di Ventotene che costituisce il vero e proprio documento fondatore della lotta dei movimenti per l'unificazione federale europea; la fondazione a Milano nell'agosto 1943 del Movimento Federalista Europeo (MFE), che ha avuto costantemente un ruolo di guida sul piano europeo dell'insieme delle organizzazioni federaliste militanti; la guida del MFE, salvo una interruzione di due anni, fino al 1962 e un ruolo preminente dal 1949 al 1956, nell'Unione dei Federalisti Europei, cioè nell'organizzazione europea di collegamento dei movimenti federalisti nazionali; la promozione e la guida fra il 1956 e il 1962 del Congresso del Popolo Europeo; la fondazione e la guida nel periodo 1963-1970 prima del Comitato Italiano per la Democrazia Europea, poi dell'Istituto Affari Internazionali; il ruolo di membro della Commissione delle Comunità europee dal 1970 al 1976; e infine l'attività di membro del Parlamento europeo dal 1976 al 1986.

L'impegno di Spinelli per la federazione europea si è svolto attraverso diverse esperienze e diversi ruoli, ma alla base c'è un filo conduttore che presenta una straordinaria continuità pur nel variare delle situazioni concrete della lotta federalista.

Passando ora a ricostruire le linee essenziali di questo filo conduttore e volendo riassumerlo in una formula, si può dire che con Spinelli l'idea della federazione europea si

è trasformata per la prima volta in un vero e proprio programma politico. In altre parole si è istituito un nesso organico fra una chiarificazione teorica, estremamente lucida e di grande respiro, delle ragioni che richiedono la realizzazione della unificazione europea e della forma istituzionale federale che essa deve avere, da una parte, e rigorose indicazioni strategiche che devono guidare l'azione diretta a realizzare il federalismo sopranazionale, dall'altra parte. Vediamo dunque prima l'aspetto teorico e quindi quello strategico delle tesi federaliste di Spinelli.

2. La priorità della federazione europea

Per quanto riguarda l'aspetto teorico, il contributo fondamentale fornito da Spinelli è riassumibile nella convinzione che la costruzione della federazione europea – intesa come prima e insostituibile tappa storica in direzione della federazione mondiale – costituisca l'obiettivo politico prioritario della nostra epoca, la condizione cioè per evitare la fine della civiltà e il ritorno alla barbarie se non addirittura la fine dell'umanità. Questa convinzione può essere schematizzata in due argomentazioni.

La prima argomentazione consiste nel superamento dell'internazionalismo proprio delle grandi ideologie che a partire dalla fine del XVIII secolo, cioè dalle rivoluzioni americana e francese, hanno messo in moto i processi di cambiamento profondo delle strutture dello Stato moderno. Queste ideologie sono il liberalismo, la democrazia e il socialismo (nella versione socialde-

mocratica e in quella comunista), le quali hanno le loro radici dirette o indirette nella spinta emancipatrice e universalistica proveniente dall'illuminismo.

La componente internazionalistica di queste ideologie si esprime nell'orientamento cosmopolitico – vale a dire nel concepire i valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia sociale come principi universali validi tendenzialmente per il mondo intero – e nella teoria del primato della politica interna. Si tratta in questo caso di una concezione delle relazioni internazionali, delle cause della guerra e dei mezzi per realizzare la pace secondo la quale la guerra dipende essenzialmente da determinate strutture interne degli Stati e di conseguenza l'eliminazione della guerra e l'instaurazione di un sistema di durature relazioni pacifiche fra gli Stati non può che essere la conseguenza del superamento di tali strutture interne.

L'ideologia liberale, quella democratica e quella socialista divergono nettamente nell'individuare le strutture interne considerate come la radice della politica di potenza. Concretamente: il pensiero liberale individua la causa fondamentale delle guerre nella struttura politica aristocratico-assolutistica e in quella economica mercantilistica-protezionista e si aspetta di conseguenza che l'affermarsi dei governi rappresentativi (sulla base del suffragio ristretto) e della separazione dei poteri, da un lato, e lo sviluppo del commercio internazionale, dall'altro, spengano le tendenze bellicose degli Stati; il pensiero democratico chiama in causa il carattere autoritario dei governi e vede quindi la pace come la conseguenza automatica dell'instaurazione della sovranità popolare; il pensiero socialista vede infine nello sfruttamento dei lavoratori proprio del capitalismo moderno la causa ultima dell'imperialismo e delle guerre e indica perciò nella lotta per la giustizia sociale (che per la corrente socialdemocratica significa l'introduzione dello stato sociale nel quadro liberaldemocratico, mentre per quella comunista vuol dire l'abolizione completa della proprietà privata dei mezzi di produzione e la dittatura del proletariato) la via del superamento dell'antagonismo fra le classi e nello stesso tempo dell'instaurazione della pace. Al di là di queste differenze, il nocciolo comune dell'approccio internazionalistico consiste nel ritenere che un mondo



di Stati liberali e, rispettivamente, democratici, socialisti, comunisti sarebbe guidato da idee liberali e, rispettivamente, democratiche, socialiste, comuniste e implicherebbe quindi l'eliminazione dei fenomeni connessi con la politica di potenza, dipendenti dalla realizzazione ancora incompleta o non universale dei principi di organizzazione interna dello Stato affermati da tali ideologie.

La critica federalista nei confronti dell'internazionalismo ha il suo fondamento nel discorso kantiano sulla pace perpetua², che all'orientamento cosmopolitico unisce gli insegnamenti del realismo politico. Si riconosce pertanto un nesso inscindibile fra la politica di potenza e la struttura anarchica della società degli Stati fondata sulla loro sovranità assoluta, e si sottolinea che l'anarchia internazionale, imponendo il primato della sicurezza (vale a dire la legge della ragion di Stato) rispetto ad ogni altra esigenza, rappresenta un ostacolo alla piena attuazione dei principi propri delle grandi ideologie emancipatrici. Donde la convinzione che, ai fini della costruzione della pace, non siano sufficienti le lotte ispirate dalle ideologie internazionaliste, che puntano fondamentalmente ai cambiamenti interni, mentre, sul piano internazionale, hanno come espressioni organizzativo-istituzionali le associazioni internazionali, a livello della società civile, e l'organizzazione internazionale (come esempio fondamentale l'ONU), a livello dei rapporti fra i governi. Occorre invece perseguire il superamento dell'anarchia internazionale tramite legami federali che eliminino la sovranità statale assoluta e realizzino nei rapporti internazionali una situazione strutturalmente pacifica analoga a quella esistente nei rapporti interni degli Stati.

La seconda argomentazione riguarda l'attualità storica della costruzione della federazione europea vista come il problema centrale della nostra epoca. In sostanza Spinelli sviluppa e porta alle conclusioni più chiare il discorso, avviato da Luigi Einaudi nel 1918³ e approfondito dai federalisti inglesi negli anni Trenta⁴, sulla crisi dello Stato nazionale come causa profonda dei mali dell'epoca e sulla costruzione della federazione europea come via insostituibile della ripresa del corso progressivo della storia. Il concetto di crisi dello Stato nazionale che viene a occupare nella teoria federalista il posto centrale che nella teoria so-

cialista e comunista ha il concetto di crisi del capitalismo, diventa il filo conduttore che permette di formulare, riguardo all'epoca delle guerre mondiali e del totalitarismo, e quindi in definitiva rispetto al senso globale della storia contemporanea, un'interpretazione originale ed autonoma rispetto a quelle proposte dalle ideologie dominanti, di superare cioè le loro insufficienze che le rendono incapaci di cogliere la centralità del problema della federazione europea.

Ridotto all'osso, il concetto di crisi dello Stato nazionale in Europa indica la contraddizione - esasperata dal protezionismo che ha il suo fondamento nella sovranità statale assoluta - fra l'evoluzione del modo di produzione industriale, che, realizzando una crescente interdipendenza al di là delle barriere nazionali, spinge alla creazione di entità statali di dimensioni continentali e, tendenzialmente, all'unificazione del genere umano, e le dimensioni storicamente superate degli Stati nazionali sovrani. Precisamente questa contraddizione è la radice profonda delle guerre mondiali e del totalitarismo fascista. Se, kantianamente, le guerre sono in generale la conseguenza dell'anarchia internazionale, le guerre mondiali vengono viste, in termini storici concreti, come il tentativo da parte della massima potenza del continente di dare una soluzione imperiale-egemonica all'esigenza di superare

con l'unità europea le dimensioni inadeguate degli Stati nazionali, che le condannano alla decadenza. In questo quadro il totalitarismo fascista appare come la risposta antidemocratica di destra - quella di sinistra è il totalitarismo comunista, che però non ha successo nell'Europa avanzata e anzi contribuisce oggettivamente a far vincere il fascismo - alla situazione di caos economico-sociale emergente nei paesi in cui si manifesta in modo particolarmente acuto (anche per l'assenza delle cinture di salvataggio rappresentate dal possesso di vasti imperi coloniali) il fenomeno generale della crisi dello Stato nazionale. Ma è visto altresì come lo strumento indispensabile per una politica estera di esasperato espansionismo, e lo stesso razzismo si rivela come l'ideologia funzionale al dominio permanente di una nazione sulle altre nazioni europee.

Le disastrose conseguenze del sistema delle sovranità nazionali assolute indicano, secondo Spinelli, che c'è ormai un'inconciliabilità strutturale fra il mantenimento di questo sistema e lo sviluppo in direzione della libertà, della democrazia e della giustizia sociale. Da qui l'affermazione chiara e netta che la fondazione della federazione europea è l'obiettivo politico prioritario, il *prealable* rispetto alle lotte per il rinnovamento interno dello Stato nazionale. Da qui la convinzione che, se dopo la sconfitta del fasci-



Berlino 1951. Altiero Spinelli e Ursula Hirschmann con altri partecipanti al Congresso per la libertà culturale

simo non si avvierà la costruzione della federazione europea, torneranno inevitabilmente a prevalere i nazionalismi protezionistici e la conflittualità endemica fra gli Stati nazionali e le conquiste liberali, democratiche e socialiste rimarranno strutturalmente precarie fino ad essere nuovamente cancellate dal totalitarismo. Sulla base di queste considerazioni Spinelli giunge pertanto ad individuare - e questa tesi costituisce il messaggio fondamentale del Manifesto di Ventotene - una nuova linea di divisione fra le forze del progresso e quelle della conservazione. Essa non si identifica più con la linea tradizionale della maggiore o minore democrazia, della maggiore o minore giustizia sociale da realizzare all'interno degli Stati, ma con la linea che divide i difensori della sovranità nazionale assoluta dai sostenitori del suo superamento attraverso la federazione europea.

La tesi, emergente nel Manifesto di Ventotene, che la contraddizione fra la dimensione sopranazionale dei problemi fondamentali (imposta dalla interdipendenza crescente e tendenzialmente globale delle relazioni umane al di là dei confini nazionali) e la sovranità statale assoluta sia il nodo cruciale della nostra epoca ha costituito per Spinelli il fondamento di tutte le sue riflessioni sulle questioni di fondo del mondo contemporaneo e dell'impegno per la federazione europea come lo scopo supremo della lotta politica.

3. La strategia della lotta per la federazione europea.

Le considerazioni teoriche di Spinelli sulla priorità della federazione europea sono integrate da un discorso strategico che indica le linee direttive necessarie perché la lotta per la federazione possa essere condotta in modo non velleitario, con effettive possibilità di incidere sullo sviluppo storico. Questo discorso ha il suo fondamento basilare nella convinzione che i governi democratici nazionali siano nello stesso tempo strumenti e ostacoli rispetto alla realizzazione dell'unificazione europea.

Essi sono strumenti in due sensi. In primo luogo, un'unificazione europea pacifica ed efficace può essere ottenuta solo in seguito a libere decisioni dei governi democratici, e non quindi su base imperiale, che comporterebbe risultati democraticamente inaccettabili e comunque precari. In secondo luogo, la crisi

storica irreversibile degli Stati nazionali europei e il crollo della loro potenza come esito conclusivo dell'epoca delle guerre mondiali ha prodotto una situazione storica caratterizzata dall'alternativa "unirsi o perire" (come aveva anticipato il ministro degli esteri francesi Aristide Briand nel 1929), che ha imposto in termini non derogabili ai governi democratici l'attuazione di una politica di unificazione europea.

I governi democratici sono però nello stesso tempo ostacoli rispetto all'unificazione europea per il fatto elementare (già chiarito da Machiavelli) che i detentori del potere nazionale tendono strutturalmente alla sua conservazione. Essi tendono pertanto a scartare l'obiettivo della federazione europea - che solo porterebbe a un'unificazione efficace, democratica e irreversibile, ma che implicherebbe il trasferimento di una parte sostanziale del potere dalle istituzioni nazionali a quelle sopranazionali - e si orientano verso la cooperazione internazionale su base confederale (cioè senza trasferimenti irrevocabili di poteri sovrani).

Questa tendenza, precisa Spinelli, è destinata a manifestarsi in modo più intenso nei corpi permanenti del potere esecutivo, quali le alte burocrazie civili e militari, che nel personale politico relativamente transitorio rappresentato dai capi di Stato e di governo e dai ministri. I primi infatti subirebbero, in seguito al trasferimento di sovranità, una perdita più netta in termini di potere e di status e sono perciò i naturali depositari delle tradizioni nazionalistiche (ovviamente con le eccezioni proprie di una legge di tipo sociologico). Per i secondi la situazione è più elastica perché sono espressioni di partiti democratici aventi nelle loro piattaforme ideologiche una componente internazionalistica e, quindi, più o meno vagamente europeistica, e per il fatto di avere un rapporto organico con l'opinione pubblica, la quale, alla luce dell'esperienza delle catastrofi prodotte dai nazionalismi e dell'impotenza degli Stati nazionali di fronte ai problemi fondamentali del mondo contemporaneo, è portata a vedere con favore - specialmente nei paesi più coinvolti nella crisi storica degli Stati nazionali - l'idea dell'unità europea. Questa distinzione ha grande importanza, come si vedrà più avanti, in riferimento alla procedura per creare le istituzioni dell'unità europea. Rimane nondimeno il fatto

che i governi democratici nazionali considerati nella loro struttura complessiva, tendono a consentire, in mancanza dell'intervento di ulteriori fattori, soltanto a un tipo di unificazione che non comporti un trasferimento irrevocabile di sovranità.

Da questa situazione strutturale derivano tre implicazioni fondamentali per la lotta federalista.

In primo luogo, i governi nazionali potranno consentire all'unificazione federale solo se ci sarà un centro di iniziativa federalista autonoma dai governi e dai partiti nazionali e capace di esercitare su di essi una efficace pressione democratica, tale da spingerli a fare ciò che spontaneamente non farebbero. Da questa tesi è derivato l'impegno di Spinelli nella costruzione di una organizzazione di militanti federalisti (di cui il MFE ha sempre costituito la punta di lancia) fornita di tre caratteristiche fondamentali: deve trattarsi di un movimento avente come unico obiettivo la federazione europea e che si propone di coinvolgere sotto la guida di un nucleo di quadri indipendenti dai partiti tutti i sostenitori della federazione europea indipendentemente dal loro orientamento ideologico, purché democratico; deve avere una struttura sopranazionale, capace cioè di unire tutti i federalisti al di là dei confini nazionali, di dare loro una disciplina sopranazionale e di organizzare un'azione politica a livello europeo; deve cercare di instaurare un rapporto diretto con l'opinione pubblica ed essere in grado di mobilitarla (pur senza diventare un partito), in modo da ottenere il peso necessario per influenzare efficacemente la politica europea dei governi.

Va precisato che Spinelli, anche quando ha cessato di essere il massimo dirigente dei federalisti militanti, è sempre rimasto legato alla loro organizzazione, che ha sempre considerato uno strumento indispensabile alla lotta federalista. D'altra parte il suo impegno al di fuori della guida dei federalisti militanti ha sempre seguito la logica del centro di iniziativa federalista indipendente dai governi e dai partiti nazionali. Ciò vale per la fondazione del Comitato di Iniziativa per la Democrazia Europea (una specie di Comitato Monnet a livello italiano) e dell'Istituto Affari Internazionali. Ed è evidente anche in relazione alla sua scelta di entrare prima nella Commissione europea e poi nel Parlamento europeo, nei quali si è sforzato di far leva sulla indipendenza relativa ma significativa

di questi organi dai governi nazionali per lanciare, in collegamento con le organizzazioni dei federalisti, importanti iniziative federaliste.

La seconda implicazione derivante dall'atteggiamento contraddittorio dei governi nazionali rispetto all'unificazione europea è la scelta del metodo dell'assemblea costituente come alternativa alle conferenze intergovernative o diplomatiche. Per Spinelli il problema cruciale per il movimento per la federazione europea è ottenere che la creazione delle istituzioni europee sia affidata a una assemblea formata dai rappresentanti dei cittadini che, a differenza delle conferenze intergovernative, può deliberare a maggioranza e in modo trasparente e far valere altresì la regola della ratifica a maggioranza. Finché avranno l'ultima parola i rappresentanti dei governi (strutturalmente portati a difendere il potere nazionale) e prevarrà il principio dell'unanimità delle ratifiche, cioè il diritto di veto nazionale, non potranno affermarsi scelte autenticamente federali. Il modello a cui ispirarsi deve dunque essere quello della Convenzione di Filadelfia del 1787, da cui è nata la Costituzione degli Stati Uniti d'America, cioè la prima costituzione federale della storia, e che ha visto applicati i principi delle delibere di carattere parlamentare e della ratifica a maggioranza.

La terza linea direttiva della strategia federalista ideata da Spinelli consiste nello sfruttamento delle contraddizioni dell'approccio funzionalistico-gradualistico all'integrazione europea. Il fondatore del MFE ha sempre visto nella scelta funzionalistica, che rinvia *sine die* la creazione di un vero sistema federale europeo, la via attraverso cui i governi nazionali possono conciliare la necessità oggettiva (legata all'alternativa "unirsi o perire") di attuare una politica di integrazione europea con la tendenza anch'essa strutturale alla conservazione del proprio potere. Ed ha costantemente denunciato come illusoria la convinzione di chi (anche in buona fede) riteneva che il metodo funzionalistico avrebbe prodotto il passaggio pressoché automatico dall'integrazione economica a quella politica e, quindi, alla federazione compiuta. Nello stesso tempo Spinelli ha sempre ritenuto che l'integrazione funzionalistica è destinata a produrre delle contraddizioni che debbono essere sfruttate dalla forza federalista nella sua

lotta per ottenere la federazione. Queste contraddizioni sono fondamentalmente due. La prima è rappresentata dalla precarietà e dalla inefficacia dell'unificazione funzionalistica. Le istituzioni funzionalistiche, fondate in ultima analisi sulle decisioni unanimi dei governi nazionali, sono in effetti troppo deboli e si dimostrano incapaci di funzionare adeguatamente nei momenti difficili, quando i problemi da affrontare sono troppo gravi. Di conseguenza i risultati ottenuti nei momenti più favorevoli tendono ad essere parzialmente o completamente compromessi nei momenti critici. Da ciò deriva una frustrazione delle aspettative alimentate dallo sviluppo dell'integrazione europea le quali possono essere trasformate nel sostegno a soluzioni federali. La seconda fondamentale contraddizione propria dell'integrazione funzionalistica è rappresentata dal deficit democratico, dal fatto cioè che importanti competenze e decisioni sono trasferite a livello sopranazionale senza che a tale livello venga realizzato un effettivo controllo democratico. Questa situazione è destinata a produrre un disagio nei partiti e nell'opinione pubblica di orientamento democratico che può essere indirizzato verso l'idea della democrazia sopranazionale.

La strategia federalista deve dunque, secondo Spinelli, costantemente sforzarsi di sfruttare, attraverso una pressione fondata sulla mobilitazione dei cittadini, le con-

traddizioni dell'integrazione funzionalistico-gradualistica e le situazioni critiche che inevitabilmente ne derivano per strappare l'attivazione di una procedura costituente democratica e quindi ottenere la costituzione federale.

4. Il ruolo di Spinelli nel processo di integrazione

Chiarito il filo conduttore dell'azione federalista di Spinelli, passiamo ora ad illustrare nei suoi aspetti salienti il contributo che da essa è derivato allo sviluppo dell'integrazione europea.

A questo riguardo va anzitutto sottolineato il fatto che Spinelli è stato il fondatore e il leader per molto tempo del più importante dei movimenti per la federazione europea, il MFE, e che è stato un leader e poi un fondamentale punto di riferimento per i federalisti militanti sul piano europeo. In effetti, io credo sia evidente che fra i fattori fondamentali dello sviluppo dell'integrazione europea si debba annoverare il fatto stesso dell'esistenza dei movimenti per l'unità europea. I movimenti hanno non solo lanciato l'idea dell'unificazione europea – e il Manifesto di Ventotene è stato un documento di importanza centrale in questo contesto –, ma l'hanno tradotta nella presenza permanente nel panorama politico di una forza politica impegnata in modo esclusivo a favore dell'unità europea, ed hanno tenuto viva senza interruzioni la rivendicazione della federazio-



Locri 1950. Altiero Spinelli con i federalisti calabresi

ne europea e della partecipazione popolare alla sua costruzione. Senza questo impegno, a cui i partiti di orientamento europeistico non possono dedicare che un'attenzione distratta e incostante, poiché sono impegnati nella conquista e nella gestione del potere nazionale, sarebbe mancata la coscienza del processo di integrazione europea e della sua finalità ultima.

Se si tiene dunque presente l'impulso proveniente dall'esistenza stessa dei movimenti, è chiaro il contributo fornito da Spinelli in questo contesto. Ciò ricordato, si deve d'altra parte sottolineare l'importanza cruciale delle azioni federaliste concrete svolte da Spinelli, le quali hanno sempre la stessa logica, pur con gli adeguamenti alle mutevoli congiunture politiche: il tentativo di ottenere, facendo leva sulle contraddizioni dell'integrazione funzionalistica e gradualistica e sulle situazioni critiche che ne sono derivate, l'attivazione di una procedura costituente democratica, vista come via ineludibile per giungere alla federazione europea. Queste azioni, condotte come leader dei federalisti militanti o in collegamento con le loro organizzazioni, non sono mai riuscite a raggiungere il loro obiettivo di fondo (la federazione europea non c'è ancora), ma hanno fornito un innegabile e decisivo contributo all'avanzamento del processo di integrazione europea. Vediamo quelle più significative.

Va anzitutto ricordata l'azione di Spinelli riguardante la Comunità Politica Europea negli anni 1950-1954. In questo periodo il problema della ricostruzione economica e militare della Germania, posto sul tappeto dal governo americano nel contesto della guerra fredda, creò una situazione in cui fu possibile a Jean Monnet convincere il governo francese a proporre dapprima la Comunità carbosiderurgica (CECA) e subito dopo addirittura la creazione di una Comunità difensiva. In tal modo i governi dei sei Stati fondatori dell'Europa comunitaria si vennero a trovare in una contraddizione acuta, dal momento che era inconcepibile creare un esercito europeo senza creare nello stesso tempo istituzioni democratiche sopranazionali in grado di integrare le politiche estere e le economie complessive degli Stati coinvolti. Ciò offrì l'opportunità a Spinelli e ai federalisti da lui guidati di spingere – nella base di un'azione di mobilitazione dell'opinione pubblica e nello stesso

tempo di consulenza nei confronti della parte più recettiva della classe politica – di convincere il governo italiano guidato da De Gasperi a proporre l'inquadramento delle comunità settoriali, riguardanti il settore carbosiderurgico e la difesa, in una Comunità Politica Europea di carattere federale avente tra i suoi compiti, oltre all'unificazione delle politiche estere, l'integrazione economica complessiva. Questo progetto – elaborato dall'Assemblea parlamentare della CECA (definito per questo compito Assemblea ad hoc), che svolse in tale occasione il ruolo di una assemblea costituente – non giunse in porto perché la Comunità Europea di Difesa (CED), cui esso era legato fu bocciata nell'agosto 1954 per pochi voti dall'Assemblea nazionale francese da una maggioranza occasionale imperniata sui comunisti e sui gollisti.

Questa azione federalista, che portò sulla soglia della federazione europea, pur essendo sconfitta, ebbe però una significativa influenza sull'avanzamento dell'integrazione europea, che si espresse con l'istituzione, sulla base dei Trattati di Roma del 1957, dell'Euratom e soprattutto della Comunità Economica Europea (CEE), cioè di un'organizzazione che rappresenta un grandissimo passo avanti rispetto alla CECA. In effetti, di fronte alle aspettative deluse dalla caduta, con la CED, del progetto di Comunità Politica Europea, che contemplava la realizzazione di un mercato comune, i governi si trovarono nella necessità di dare una risposta almeno parziale a queste aspettative. Va inoltre tenuto presente che il padre della CEE fu Spaak, cioè lo statista

belga che, con Spinelli e in qualità di presidente del Movimento Europeo, ebbe un ruolo fondamentale nella battaglia per la Comunità Politica Europea e fu anche presidente dell'Assemblea ad hoc che ne elaborò il progetto. Anche il ruolo del Comitato Spaak nel preparare i Trattati di Roma comportò una limitazione del metodo puramente intergovernativo di costruzione dell'Europa unita.

All'azione per la Comunità Politica Europea fece seguito l'iniziativa di Spinelli per il Congresso del Popolo Europeo. Spinelli espresse delle critiche molto severe nei confronti della CEE. In particolare sosteneva che le sue istituzioni erano troppo deboli per realizzare il mercato comune e che era illusoria l'idea di uno sviluppo automatico dall'integrazione economica a quella politica. Questa critica si accompagnò al lancio di una grande campagna popolare a favore di una costituente europea, che avrebbe dovuto essere eletta direttamente dai cittadini e avrebbe avuto il mandato di elaborare un progetto di costituzione federale da sottoporre a una ratifica tramite un referendum europeo con la regola della sua entrata in vigore a maggioranza fra i paesi ratificanti. Lo strumento fondamentale ideato da Spinelli per perseguire questo obiettivo fu il Congresso del Popolo Europeo, cioè l'organizzazione (che si ispirava all'esempio del Congresso Nazionale Indiano di Gandhi) di elezioni primarie (sul modello di quelle americane) in varie città d'Europa per dar vita a un congresso permanente di rappresentanti del popolo europeo, che, allargando sempre più la sua rappresentatività, avrebbe dovuto forzare i governi alla convocazione della costituente federale.

Dopo che fra il 1957 e il 1962 furono raccolti in Europa 650.000 voti, questa campagna si esaurì senza aver raggiunto il suo obiettivo, ma ebbe comunque un grande valore politico rispetto allo sviluppo dell'integrazione europea e alla necessità della partecipazione popolare ad essa. Anche se solo una piccola parte dell'opinione pubblica fu in grado di conoscere il messaggio dei federalisti, l'esperienza del Congresso del Popolo Europeo costituì il primo esempio nella storia europea di una azione politica di base capace di svilupparsi in modo unitario in diversi paesi d'Europa e dimostrò che, se si richiedeva ai cittadini di esprimersi a favore di un'unità europea



completa e della partecipazione popolare alla sua costruzione, la risposta era largamente positiva. Pertanto il Congresso del Popolo Europeo fu di fatto un'anticipazione e un momento di preparazione dell'elezione diretta del Parlamento europeo.

All'elezione europea (realizzata per la prima volta nel 1979) si arrivò, occorre sottolineare, per il convergere di una sistematica azione dei federalisti (che videro nell'elezione diretta la via per trasformare il Parlamento europeo in una costituente permanente dell'unità europea) e la situazione di crisi acuta della CEE che si sviluppò nella prima metà degli anni Settanta e che Spinelli aveva previsto. Al momento del varo della CEE egli aveva detto molto chiaramente che, data la debolezza delle sue istituzioni, i progressi integrativi ottenibili in una congiuntura favorevole sarebbero stati messi in discussione da un serio cambiamento di congiuntura politico-economica. La crisi degli anni Settanta, che fece apparire la seria prospettiva di una dissoluzione dell'integrazione comunitaria, dimostrò che Spinelli aveva avuto ragione, così come lo dimostrò il fatto che l'integrazione economica poté riprendere a progredire in seguito alle riforme istituzionali in senso federale avviate con l'elezione diretta del Parlamento europeo.

Dopo l'esperienza del Congresso del Popolo Europeo Spinelli, modificando parzialmente il suo giudizio critico sulla CEE, si era convinto che gli organi di questa indipendenti dai governi nazionali potessero costituire una base di appoggio dell'iniziativa federalista. Di qui la decisione di entrare prima nella Commissione e poi, come indipendente eletto nelle liste del Partito Comunista Italiano, nel Parlamento europeo. Nell'ambito di queste esperienze il suo obiettivo fu d'altro canto sempre quello di ottenere l'attivazione di una procedura costituente democratica. L'ultima sua grande iniziativa in questa direzione fu l'azione in qualità di membro del Parlamento europeo direttamente eletto.

Convinto che l'elezione diretta avrebbe creato la premessa oggettiva per la assunzione di un ruolo costituente da parte del Parlamento europeo, Spinelli fu in effetti l'artefice della grande iniziativa costituzionale che sboccò nell'approvazione il 14 febbraio 1984 da parte dell'Assemblea di Stra-

sburgo del progetto di trattato istitutivo dell'Unione Europea. Questo progetto di natura federale, e che conteneva anche la regola propria della Convenzione di Filadelfia della ratifica a maggioranza, non fu accettato dai governi nazionali. D'altra parte, è generalmente riconosciuto il suo ruolo di battistrada nel processo di riforma delle istituzioni comunitarie che, partendo dall'Atto Unico Europeo, attraverso i Trattati di Maastricht, di Amsterdam e di Nizza, hanno reso possibili grandi progressi nell'integrazione europea e hanno infine portato all'ordine del giorno il problema della Costituzione europea.

Le vicende della Convenzione europea e del progetto di Costituzione europea da essa proposto mostrano le enormi difficoltà e resistenze da superare per giungere alla costituzione federale europea che ha rappresentato il grande obiettivo di tutta l'esperienza federalista di Spinelli. Il problema è comunque sul campo perché l'integrazione europea – al cui avanzamento Spinelli ha fornito un contributo inestimabile – si trova di fronte a sfide esistenziali, che richiedono la federazione per rendere l'Europa in grado di completare la sua unificazione e di fornire un contributo determinante al progresso verso un mondo più giusto e più pacifico.

Tutti coloro che si impegnano in questa direzione hanno in Spinelli una fonte di ispirazione insostituibile e nel ribadire la volontà di continuare la sua azione devono vedere il modo più serio di celebrare il centenario della sua nascita.



NOTE

¹ Va sottolineato che l'idea di una democrazia liberale e sociale è una componente essenziale della lotta federalista. La federazione sopranazionale è intesa (come vedremo più avanti) come base imprescindibile della democrazia, la quale a sua volta deve essere liberale e sociale per essere vera democrazia. A questo si pensa in sostanza quando si parla di modello politico ed economico-sociale europeo.

² Cfr. Immanuel Kant, *La pace, la ragione, la storia*, a cura di Mario Albertini, Il Mulino, Bologna, 1985.

³ A Ventotene fu Ernesto Rossi a far conoscere a Spinelli gli articoli scritti da Einaudi nel 1918 per il "Corriere della Sera". Si vedano: L. Einaudi, *La guerra e l'unità europea*, Comunità, Milano, 1948; Umberto Morelli, *Contro il mito dello Stato sovrano*. Luigi Einaudi e l'unità europea, Franco Angeli, Milano, 1990; Antonella Braga, *Un federalista giacobino*. Ernesto Rossi un pioniere degli Stati Uniti d'Europa, Il Mulino, Bologna, 2006.

⁴ Mi riferisco in particolare a Lionel Robbins, Lord Lothian e Barbara Wootton, sui quali si veda M. Albertini, *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1995.

Bibliografia essenziale

- Altiero Spinelli, *Come ho tentato di diventare saggio*, Il Mulino, Bologna, 2006.
- Id., *Diario europeo, 1948-1969, 1970-1976, 1986*, a cura di Edmondo Paolini, Il Mulino, Bologna, 1989-1991-1992.
- Id., *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di Sergio Pistone, Il Mulino, Bologna, 1989.
- Id., *L'Europa fra Est e Ovest*, a cura di Cesare Merlini, Il Mulino, Bologna, 1990.
- Id., *La crisi degli Stati nazionali*, a cura di Lucio Levi, Il Mulino, Bologna, 1991.
- Id., *Discorsi al Parlamento europeo 1976-1986*, a cura di Piervirgilio Dastoli, Il Mulino, 1987.
- Altiero Spinelli-Ernesto Rossi, *Il Manifesto di Ventotene*, con prefazione di Tommaso Padoa-Schioppa e un saggio di Lucio Levi, Mondadori, Milano, 2006.
- Id., *Il Manifesto di Ventotene*, ristampa anastatica a cura di Sergio Pistone e con un saggio di Norberto Bobbio, promossa dalla Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte, Celid, Torino, 2007.
- Edmondo Paolini, *Altiero Spinelli. Appunti per una biografia*, Il Mulino, Bologna, 1988.
- Id., *Altiero Spinelli. Dalla lotta antifascista alla battaglia per la federazione europea. 1920-1948*, Il Mulino, Bologna, 1996.
- Piero Graglia, *Biografia di Altiero Spinelli*, Il Mulino, Bologna, in stampa.


FORUM EUROPEO

Una Costituzione europea per affrontare le sfide ambientali e sociali

di **Mariacristina Spinosa**, Consigliere segretario dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale del Piemonte

Sembra finalmente ripartito, dopo una pausa di riflessione che si è protratta per circa due anni, il percorso verso l'approvazione del Trattato già detto di Costituzione europea.

Il rilancio del dibattito è avvenuto lo scorso 25 marzo quando, in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma, alcuni capi di Stato e di governo hanno espresso la volontà di arrivare all'approvazione del Trattato prima delle elezioni del nuovo Parlamento europeo di giugno 2009.

Per superare la fase di stallo, sollevata dal secco no al processo di adesione alla Costituzione europea espresso dalla Francia e dai Paesi Bassi con i referendum del 2005, al vertice di Bruxelles che si è tenuto tra il 21 e il 23 giugno 2007 è stato però deciso di affidare alla Conferenza Intergovernativa il compito di redigere, entro l'anno, un "Trattato di riforma" che modifichi e aumenti efficienza e legittimità dei precedenti Trattati. Il 24 luglio 2007 l'incarico è stato affidato alla settima Conferenza Intergovernativa, che dovrà sottoporre il nuovo testo al vaglio del Consiglio europeo del 18 e 19 ottobre 2007. Si potrà quindi procedere alla ratifica del documento, che avverrà prevalentemente con il metodo parlamentare, per arrivare prima delle elezioni europee del 2009 all'entrata in vigore.

Il nuovo "Trattato di riforma" rimanda solo il problema. Parlare di Costituzione europea significa trattare un argomento importante non solo per il futuro del nostro Paese, ma anche per la costruzione di un ordine internazionale in cui pace, sicurezza, e libertà democratica possano davvero costituire un patrimonio per tutti.

Introdurre una Costituzione europea significa infatti dare all'Unione Europea un aspetto politico chiaro e tendenzialmente definitivo riguardo le sue istituzioni, le sue competenze, le modalità decisionali, la politica estera, e allo stesso tempo vuol dire rafforzare gli Enti locali e la democrazia europea.



Mariacristina Spinosa

A dispetto del nome, però, non si tratterebbe di una rigida costituzione, definita e immutabile, che sancisce la nascita di una sovranità. Bensì di uno strumento che recepisce i testi preesistenti accorpandoli e riordinandoli in una sorta di Testo Unico. Adottando un Trattato costituzionale, dunque, non dobbiamo pensare all'Europa come a un'istituzione, ma come ad una vera unione dei popoli: l'Europa che vogliamo è l'Europa delle città e delle regioni, l'Europa dei cittadini, capace di porsi nella prospettiva di una vera democrazia. Inoltre, non vogliamo che la Costituzione europea annulli le costituzioni nazionali: la Costituzione nazionale ha un valore prioritario, al quale le norme del Trattato europeo devono rispondere.

Durante la mia esperienza come componente del Congresso dei Poteri Locali e Regionali d'Europa, tuttora in corso, ho infatti avuto modo di constatare personalmente che l'Unione Europea svolge un ruolo fondamentale in tutti i campi. Ad esempio, nel settore ambientale ha favo-

rito la decisione presa dai capi di Stato e di governo, il 9 marzo scorso, di accettare di impegnarsi sull'obiettivo post Kyoto di diminuire del 30% le emissioni di gas a effetto serra da qui al 2020.

L'Unione Europea, resa ancora più forte dall'adozione di una sua Costituzione, potrebbe quindi costituire un fondamentale polo politico capace di correggere e affrontare i gravi problemi che affliggono l'umanità nel suo complesso, come le malattie, la fame, il rispetto dei diritti delle donne e delle minoranze, l'inquinamento del pianeta, i cambiamenti climatici.

L'adozione di una Costituzione europea è, dunque, l'unica via da perseguire in un'Europa allargata, per una politica comunitaria: l'Unione Europea deve diventare il soggetto internazionale capace di affiancare le collettività locali e regionali nell'elaborazione delle strategie necessarie per ovviare ai cambiamenti climatici e intensificare gli sforzi per ridurre le emissioni di gas serra. Inoltre l'Unione Europea deve predisporre misure che, di pari passo con la lotta ai cambiamenti climatici, sostengano i Paesi sottosviluppati, più vulnerabili alle trasformazioni ambientali pur essendo i minori produttori di emissioni inquinanti.

Lo spirito con cui dobbiamo lavorare intorno al progetto futuro di Costituzione europea, dunque, è quello di fare sì che l'Europa sia sempre di più un'Europa dei popoli, un'Europa di pace, un'Europa forte a livello internazionale, una comunità fondata sui diritti fondamentali, sui valori comuni, sui diritti sociali, un'Europa che dia ai cittadini europei le garanzie della democrazia.

L'impegno di noi tutti deve dunque essere volto alla promozione e al superamento di tutti gli ostacoli, per arrivare alla conclusione del processo costituente. Perché Costituzione europea vuol dire integrazione europea: è la forza che consente di gestire le sfide della globalizzazione e di ascoltare i bisogni dei cittadini.



ATTIVITÀ EUROPEA DEL CONSIGLIO REGIONALE

Il Forum europeo delle Assemblee regionali

Il 13 settembre il Presidente del Consiglio regionale Davide Gariglio ha preso parte a Strasburgo al Forum 2007 delle Assemblee regionali europee (CALRE).

Il Presidente dell'Assemblea piemontese è intervenuto - nel corso della sessione dedicata al tema *Diritti, cittadinanza attiva europea, partecipazione democratica* - con una relazione dal titolo *"Partecipazione democratica: organismi e strumenti di rapporto con i cittadini"*, per illustrare le numerose iniziative messe in atto dal Consiglio regionale per favorire la partecipazione democratica ai processi decisionali. Questo il testo integrale del suo intervento:

"Signor Presidente Nencini, Signora Presidente Leige,

il Consiglio regionale del Piemonte, regione italiana che confina con la Francia e con la Svizzera, si propone - da anni - di sviluppare strumenti capaci di rafforzare i principi della democrazia rappresentativa.

Nella nostra tradizione legislativa il principale strumento per attuare un'effettiva democrazia è la sistematica consultazione - da parte delle Commissioni consiliari - di tutti i soggetti interessati alle materie che sono oggetto dei provvedimenti di legge.

Inoltre, per garantire ai Comuni e ai governi locali di poter influenzare le nostre scelte, abbiamo deciso di istituire il Consiglio delle Autonomie locali, un'assemblea eletta dai governi locali che ha il compito di esprimere pareri obbligatori su leggi e provvedimenti relativi alle materie che riguardano gli enti locali e sulle proposte di bilancio e sugli atti di programmazione della Regione.

Per garantire una effettiva democrazia rappresentativa sono stati istituiti presso il Consiglio regionale alcuni Organismi consultivi, con vari scopi: per proporre e promuovere iniziative in ambiti specifici quali le pari opportunità tra uomo e donna, la condizione giovanile e la prevenzione dell'usura.

Tali organismi prevedono la partecipazione di rappresentanti di enti e di associazioni e consentono alla Regione Piemonte l'opportunità di acquisire le volontà e i pareri dei soggetti interessati a tali tematiche.

Presso il Consiglio regionale esistono altri due organismi consultivi:

- la Consulta Europea - istituita dal Consiglio regionale quale organo permanente di consultazione della Regione lungo il processo di graduale unificazione dell'Europa - da ventiquattro anni bandisce il concorso Diventiamo cittadini europei, che ha consentito e consente a migliaia di studenti di fare esperienza concreta dell'Europa attraverso la visita alle Istituzioni europee e la partecipazione al programma Euroscuola, promosso dal Parlamento europeo. Un'occasione irrinunciabile per coinvolgere le istituzioni scolastiche e formare i giovani a una prospettiva sopranazionale;

- il Comitato della Regione Piemonte per l'affermazione dei valori della Resistenza al nazismo e dei principi della Costituzione repubblicana promuove la realizzazione del progetto interregionale La Memoria delle Alpi, nato dall'intesa tra istituzioni territoriali e culturali delle regioni transfrontaliere francesi, svizzere e italiane che propongono di considerare le Alpi - dal Mar Ligure al Canton Ticino - come un unico, vasto «museo diffuso» nel cuore dell'Europa, disseminato dei segni di una storia millenaria da valorizzare quale memoria storica dell'Unione europea.



Il Presidente del Consiglio regionale Davide Gariglio a Strasburgo

Il Consiglio regionale del Piemonte si pone da tempo il problema di verificare e di fare controllare ai cittadini l'efficacia delle proprie leggi regionali. Per questo ha partecipato - sin dall'inizio - al progetto interregionale CAPIRE, che, per iniziativa della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative regionali, coinvolge oggi tutte le Regioni italiane. Tale progetto - avviato nel 2002 - si basa sul principio che le Assemblee elettive per svolgere un ruolo più incisivo in seno ai sistemi di governo locale devono attrezzarsi al loro interno per ricevere ed elaborare informazioni complesse al fine di comprendere:

- che cosa accade in seguito all'approvazione di una legge regionale;
- se le soluzioni adottate contribuiscono a risolvere il problema collettivo che ha motivato l'intervento della Regione;

- le cause di eventuali malfunzionamenti o inefficienze dell'apparato amministrativo chiamato all'attuazione delle politiche regionali (clausole valutative);

per giungere pienamente informati al confronto con l'Esecutivo e per fare conoscere queste informazioni ai cittadini della Regione.

Infine l'impegno delle strutture consiliari per incrementare la trasparenza delle attività e del funzionamento dell'Assemblea si è concretizzato nella realizzazione del Sistema Informativo consiliare (SiCr), il quale, a partire dalla trasmissione delle sedute consiliari in diretta su Internet, consente di rendere immediatamente fruibile una gran mole di documentazione sull'iter delle leggi, sulle iniziative degli organismi consultivi e sui costi della politica.

In attuazione di Sesamo, un progetto biennale che coinvolge il Nord-Ovest d'Italia (Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta) per ampliare la partecipazione democratica ai processi decisionali delle istituzioni locali, si è infine creata una nuova sezione interattiva per stimolare i cittadini a far sentire - anche attraverso l'istituzione di forum o blog - la propria opinione sulle attività dell'Assemblea e sui progetti legislativi in discussione".



DIVENTIAMO CITTADINI EUROPEI
Corso di aggiornamento per insegnanti - XI edizione

DAL PROGETTO DI UNIFICAZIONE EUROPEA DI ALTIERO SPINELLI ALLE ATTUALI SFIDE PER L'UNIONE EUROPEA

7 - 8 novembre 2007

Centro incontri della Regione Piemonte - Corso Stati Uniti 23, Torino

Mercoledì 7 novembre 2007

Ore 9.30

Aprire i lavori e presiede

Vincenzo Chieppa

Consigliere segretario incaricato alla Consulta Europea

Saluti

Davide Gariglio

Presidente del Consiglio Regionale del Piemonte

Francesco De Sanctis

Direttore dell'Ufficio Scolastico Regionale del Piemonte

Relazioni

L'idea dell'Unità europea nell'epoca delle guerre mondiali

Umberto Morelli, *Università di Torino*

Altiero Spinelli: una strategia per gli Stati Uniti d'Europa

Sergio Pistone, *Università di Torino*

Ore 14,30

Presiede e introduce

Giampiero Bordino

Storico, Centro Studi e Documentazione Internazionali (CESDI)

Relazioni

Gli sviluppi fondamentali dell'integrazione europea fino ad oggi

Corrado Malandrino, *Università del Piemonte Orientale*

I trattati di Roma

Edoardo Greppi, *Università di Torino*

Giovedì 8 novembre 2007

Ore 9.30

Presiede

Vincenzo Chieppa

Consigliere segretario incaricato alla Consulta Europea

Introduce

Pier Virgilio Dastoli

Direttore della Rappresentanza della Commissione Europea in Italia

Relazioni

L'Unione Europea e la globalizzazione

Lucio Levi, *Università di Torino*

L'Unione Europea e lo stato sociale

Pier Virgilio Dastoli

Direttore della Rappresentanza della Commissione Europea in Italia

Tavola rotonda alla presenza di parlamentari nazionali ed europei, sul tema

Dal progetto di Trattato Costituzionale alla Conferenza intergovernativa di Lisbona

Presiede e introduce

Pier Virgilio Dastoli

Direttore della Rappresentanza della Commissione Europea in Italia



Una fase dei lavori di una precedente edizione del Corso di aggiornamento per insegnanti



DIVENTIAMO CITTADINI EUROPEI

Bando di Concorso 2007-2008

riservato agli Istituti d'Istruzione Secondaria di II grado del Piemonte

www.consiglioregionale.piemonte.it/europea

Il concorso consiste nello svolgimento di uno dei seguenti temi:

Analizzate e commentate il testo che segue:

"Militarismo, dispotismo, guerra possono essere eliminati creando una Federazione Europea alla quale siano trasferiti quei poteri sovrani che concernono gli interessi comuni di tutti gli Europei ... in poche parole l'amministrazione della pace e della libertà su tutto il territorio europeo deve essere riservata ai poteri esecutivi, legislativi e giudiziari della Federazione Europea". (da Altiero Spinelli: "Come ho tentato di diventare saggio")

Globalizzazione e crisi dello Stato sociale sono due fenomeni fortemente collegati.

La globalizzazione economica, che ha prodotto tendenzialmente un unico mercato mondiale, rende più acuta la competizione fra le economie e fra gli Stati, e questi ultimi sono sempre meno in grado di sostenere le politiche sociali. Come si presenta la situazione in Europa a questo proposito? Quale ruolo può giocare l'Unione Europea per governare la globalizzazione e sostenere la necessità di una "competizione sostenibile" che non avvenga a danno dei diritti sociali dei cittadini e delle più importanti conquiste del Welfare State novecentesco?

Per preparare gli studenti allo svolgimento del concorso sono state organizzate numerose conferenze che saranno tenute da docenti universitari esperti in problematiche europee.

Premio del concorso:

La Commissione esaminatrice selezionerà un centinaio di studenti e individuerà 15 insegnanti degli istituti distintisi per la partecipazione al concorso.

I vincitori parteciperanno, suddivisi per gruppi, alle seguenti iniziative che si svolgeranno nel corso dell'anno 2008:

- Programma EUROSCOLA nella sede del Parlamento europeo di Strasburgo
- Visita al Parlamento europeo di Bruxelles
- Visita a istituzioni europee ed internazionali di uno dei dieci paesi nuovi membri
- Seminario di Bardonecchia per la Formazione Federalista Europea (L.R. n. 36 del 18.4.85)

Dall'1 al 4 ottobre 2007 si è svolto il viaggio studio a Riga e Vilnius dei vincitori del concorso "Diventiamo cittadini europei". Nelle capitali lettone e lituana il gruppo ha avuto incontri ufficiali in Parlamento, Municipio e Rappresentanza di Parlamento e Commissione Europea. È stato inoltre ricevuto dall'Ambasciatore d'Italia a Vilnius S. E. Giulio Prigioni (vedi foto a lato).



I convegni e gli studi

L'efficacia delle strategie di decentralizzazione e i loro risultati

di Augusta Badriotti

Lunedì 3 settembre 2007 si è aperto presso il Collegio Carlo Alberto a Moncalieri il seminario internazionale "Effectiveness of decentralisation strategies and outcomes", volto ad indagare l'efficacia delle strategie di decentralizzazione e i loro risultati nelle politiche di cooperazione e sviluppo, organizzato dal Centro Studi sul Federalismo. Il seminario svoltosi in lingua inglese ha visto la partecipazione di alcuni tra i maggiori esperti di decentramento e politiche pubbliche, nonché di alcuni dei più illustri rappresentanti del mondo accademico, delle organizzazioni internazionali e dei paesi donatori.

Punto di partenza della riflessione oggetto del seminario è stato l'*Handbook of Fiscal Federalism*, curato da Ehtisham Ahmad e Giorgio Brosio, che deriva da un seminario di cui già nel 2004 il Centro Studi sul Federalismo aveva ospitato i lavori.

Il seminario, articolato su due giornate suddivise in quattro sessioni di studio, ha promosso una riflessione sul processo di decentramento e i suoi effetti sulle politiche pubbliche attraverso una più approfondita analisi delle questioni legate alle scelte di politica economica ad esso inerventi. Sono stati presentati alcuni significativi casi studio con un occhio di riguardo alle policy pubbliche in Africa e in alcuni Paesi in via di sviluppo in America latina e nell'Asia del Sud.

Le due giornate di studio hanno così permesso un confronto stimolante e di elevato livello tra i rappresentanti del mondo accademico, i donatori e le agenzie internazionali come l'OCSE, il Fondo Monetario Internazionale e la Banca Mondiale.

Il dibattito sulla decentralizzazione trova terreno fertile in quello più ampio sulla cooperazione allo sviluppo, cui si è spesso criticato l'approccio *top-down* delle agenzie internazionali e dei paesi donatori. Tale politica si caratterizza per la inclusione degli attori locali nel processo decisionale, che tradizionalmente vede partecipare soltanto rappresentanti del governo del paese donatore e del beneficiario e delle organizzazioni internazionali.

Nell'ultimo decennio si è assistito ad un cambiamento di rotta e alla predilezione per la strategia del micro-intervento il cui concetto chiave è la decentralizzazione. Il coinvolgimento dei beneficiari ultimi e un approccio dal basso verso l'alto nell'identificazione dei bisogni pare offri e maggiori garanzie di sostenibilità.

Molti donatori bilaterali e agenzie internazionali hanno iniziato ad interessarsi alla decentralizzazione come strumento di riforma politica da affiancare ad altri più tradizionali propri delle politiche di cooperazione allo sviluppo. La nuova attenzione posta sulla decentralizzazione si basa su presupposti teorici (la teoria del federalismo fiscale) e solleva aspettative circa il miglioramento della fornitura dei servizi pubblici e la riduzione della povertà.

La conferenza si è aperta con i saluti del Direttore del Centro Studi sul Federalismo, prof. Umberto Morelli. Successivamente i coordinatori del seminario, prof. Giorgio Brosio dell'Università di Torino e Ehtisham Ahmad del Fondo Monetario Internazionale, hanno esposto i fini e gli obiettivi dell'incontro sottolineando come questo interesse per i programmi decentrati nasca dal presupposto che essi siano più controllabili e fonda le sue radici nella

teoria economica della decentralizzazione. È stato inoltre evidenziato come in realtà la situazione sia più complessa e non vi siano evidenze che l'attribuzione delle risorse ai governi locali si traduca effettivamente nell'implementazione di politiche più efficaci. La mancanza di informazioni tempestive sulle spese e sui risultati delle politiche di sviluppo, e sulla riduzione della povertà, rende difficile la valutazione dell'efficacia del processo. Si è sollevata la preoccupazione che i paesi donatori possano insistere su alcuni tipi di decisioni di spesa senza un pieno riconoscimento delle precondizioni necessarie per una implementazione di successo.

La prima sessione si è concentrata sulla discussione generale della decentralizzazione e delle politiche pubbliche. Il primo intervento tenuto dal prof. Pranab Bardhan dell'Università della California (Berkeley) si è concentrato sulla fornitura dei servizi pubblici e ha messo in evidenza i dilemmi che la decentralizzazione pone alla governance soffermandosi sul *trade-off* tra autonomia e *accountability* ritenuto risolto al meglio a livello locale, ove, però i rischi di collusione sembrano essere più elevati. È seguito l'intervento del prof. Jean-Philippe Platteau dell'Università di Nôtre-Dame de la Paix di Namur il quale ha posto al centro del suo intervento l'efficacia e l'efficienza delle politiche e la necessità di adattare quest'ultime alle diverse comunità di applicazione proseguendo poi con un intervento critico sul cosiddetto "sviluppo partecipato".

Shyanta Devarajan, in rappresentanza della Banca mondiale ha affrontato la questione della politica sottostante la cosiddetta "decentralizzazione parziale" caratterizzata nella gestione degli aiuti allo sviluppo dalla presenza di un livello locale ma questo non è responsabile di fronte ai cittadini dei risultati ottenuti. Ehtisham Ahmad del Fondo Monetario Internazionale si è occupato delle questioni inerenti il disegno dei programmi di sostegno ai poveri sostenendo l'importanza dello scambio di informazioni tra Enti locali e paesi donatori al fine di creare programmi di



trasferimenti più efficaci. A sostegno della sua tesi ha presentato i casi di Cina e Messico evidenziando come l'introduzione di elementi di competizione tra i livelli di governo permette di avere risultati più soddisfacenti.

Teresa Ter-Minassian del Fondo Monetario Internazionale ha sottolineato l'importanza di un adeguato impianto fiscale per la piena attuazione del decentramento anche se ha messo in luce la scarsità di evidenze empiriche sull'argomento. In particolare non è chiaro se questo fenomeno permetta l'attuazione di politiche di spesa più efficaci e permetta di adattare meglio le politiche ai bisogni degli utilizzatori finali. L'alto funzionario ha infine portato l'attenzione sulla necessità di sviluppare un indicatore di autonomia in cui si tenga conto non solo del livello di risorse e di spesa degli Enti decentrati ma anche del grado di autonomia che essi godono nella determinazione delle entrate e delle competenze di spesa. L'intervento del rappresentante del *Fiscal Federalism Network* dell'OCSE, Hansjörg Blöchliger, ha proseguito la discussione sul grado di autonomia degli Enti locali proponendo un metodo di calcolo di tale autonomia sviluppato dall'OCSE in cui si cerca di prendere in considerazione quanto messo in evidenza dal funzionario del Fondo Monetario Internazionale. Infine Regina Birner dell'Istituto di ricerca internazionale sulle politiche alimentari (IFPRI) ha concluso la sessione con un intervento sulle politiche di riduzione della povertà.

Dopo il dibattito si è aperta la seconda sessione dedicata all'analisi dei casi studio con le relazioni del prof. Federico Revelli dell'Università di Torino sul metodo comprensivo di valutazione della performance (*Comprehensive Performance Assessment*) da lui approfondito e applicato agli Enti locali britannici, a cui è seguito l'intervento di Per Tovmo dell'Università di Trondheim che si è occupato dell'efficacia della fornitura dei servizi pubblici locali in Norvegia. Albert Solé-Ollé dell'Università di Barcellona ha analizzato l'efficienza della decentralizzazione degli investimenti pubblici in Spagna e Maciej Jakubowski dell'Istituto di Studi Europei ha presentato i risultati del progetto UNP-CASE sulla decentralizzazione dell'istruzione in Polonia. Ehtisham Ahmad e Giorgio Brosio hanno presentato alcuni risultati delle politiche di decentralizzazione avviate in Africa e nell'America Latina. Rodolphe Blavy del Fondo Monetario Internazionale ha invece analizzato i risultati della stessa politica in Messico.

Il prof. Ben Lockwood dell'Università di Warwick si è occupato dell'analisi economica delle cause e delle conseguenze della decentralizzazione attraverso un'impostazione di *political economy* ovvero attraverso la modellizzazione del processo di decisione politico (elezioni e lobby).

La terza sessione intesa a presentare il punto di vista dei paesi donatori si è aperta con una relazione di Ken Torp rappresentate del Tesoro statunitense che ha sottolineato la necessità di

adottare un approccio cauto verso la decentralizzazione mettendo in risalto i problemi legati a corruzione e sostenibilità del finanziamento. Immanuel Gebhardt dell'agenzia alla cooperazione tedesca, *Gesellschaft für technische Zusammenarbeit* (GTZ), ha presentato la strategia di aiuti allo sviluppo dell'agenzia tedesca sottolineando la necessità di creare un sistema di valutazione e monitoraggio dell'impatto delle politiche agli aiuti distinguendo tra il processo di decentralizzazione e l'impatto delle riforme. Infine Ben Slay del Programma di Sviluppo delle Nazioni Unite ha posto al centro del suo intervento l'approccio dell'UNDP e le sue attività a sostegno della decentralizzazione.

Le due giornate di studio si sono infine concluse con una tavola rotonda presieduta da Ehtisham Ahmad in cui si è discusso sui metodi e modelli di politica economica presentati, sull'interazione tra le agenzie internazionali e i paesi donatori e su come l'assistenza allo sviluppo debba essere meglio orientata. In particolare si è sottolineato l'importanza delle interazioni intergovernative e della competizione fiscale, il ruolo delle istituzioni e delle politiche di spesa, del set di incentivi e dei vincoli di bilancio.

Le riflessioni scaturite dal seminario saranno alla base di una prossima pubblicazione che assieme all'*Handbook of Fiscal Federalism*, sarà un valido punto di riferimento e di approfondimento sul tema della decentralizzazione.



Un bel libro, avvincente e commovente, in cui Pougala narra la storia della sua vita.

Nel primo capitolo, Pougala racconta i suoi primi vent'anni vissuti in Africa e descrive le violenze, i soprusi, le sofferenze di ogni tipo e la lotta per la sopravvivenza con cui ha dovuto confrontarsi; eventi che ha saputo superare grazie alla sua forte determinazione ed alla speranza di potere riscattare la propria esistenza mediante lo studio e l'apprendimento.

Nel secondo capitolo, Pougala racconta la sua vita in Italia in cui, all'Università di Perugia, si è brillantemente laureato in Economia e Commercio. Egli si sofferma su tutte le difficoltà incontrate a causa del razzismo e dell'emarginazione di cui è stato vittima e della necessità di "inventarsi" ogni giorno, qualche lavoro retribuito per "sbarcare il lunario" e mantenersi agli studi.

In Italia si verifica l'incontro con alcuni amici federalisti (citati e individuati) che gli danno una mano e contribuiscono alla sua formazione professionale, intellettuale e politica.

Nel terzo capitolo, Pougala racconta le sue esperienze di imprenditore tra Ita-

lia, Cina e Africa e riferisce delle mille peripezie, tutte dolorose, che gli sono capitate, sempre a causa della sua provenienza da una terra sfruttata ed esclusa.

Vi consiglio vivamente di comprare e di leggere questo libro, non solo per conoscere meglio le ferite che il nostro comune amico, attivo militante del MFE, del WFM e del Movimento Federalista Africano, porta dentro al suo animo, ma anche per il suo valore letterario.

La lettura aiuterà ciascuno di noi a comprendere tutti i riflessi, anche psicologici, di quanto l'Europa ha fatto e di quanto dovrebbe fare e non fa nei confronti dell'Africa; e a trovare conferma della necessità di avviare un processo di definitiva rappacificazione e di costruzione, mediante il federalismo, di un percorso comune fondato sulla piena parità e lo spirito di solidarietà con tutte le popolazioni e le loro istanze democratiche.

Roberto Palea

L'Europa e le città

di Laura Grazi

L'impegno delle Istituzioni comunitarie verso le città si è sviluppato progressivamente nel tempo dando un contributo decisivo anche alla definizione del nostro modello sociale. Nelle Conclusioni qui riportate dal volume di Laura Grazi, L'Europa e le città. La questione urbana nel processo di integrazione europea, Il Mulino, Bologna 2006, è analizzato il percorso condotto dalle Istituzioni comunitarie, attraverso un intenso dibattito costruttivo con associazioni rappresentative, come il CCRE o Eurocities, e con i Sindaci, nell'individuare un campo inedito di intervento delle politiche europee che ha offerto un contributo importante al consolidamento dell'Unione Europea quale portatrice di istanze di natura ambientale e sociale presso gli Enti locali e i cittadini.

L'analisi della «questione urbana» consente innanzi tutto di formulare alcune osservazioni di carattere generale le quali sembrano confermare l'ipotesi di partenza della nostra ricerca. I numerosi e variegati problemi che nel tempo sono emersi all'interno del tessuto urbano europeo sono stati, infatti, affrontati nel contesto sovranazionale con un'assiduità e un'accuratezza non certo scontate qualora si tenga conto degli obiettivi originari della Comunità europea. Questo interesse è maturato grazie alla compresenza di una serie di fattori che riteniamo opportuno richiamare brevemente. In primo luogo; le dinamiche dell'integrazione europea hanno favorito l'inserimento di temi nuovi nell'agenda comunitaria. La progressiva instaurazione del mercato comune, prefigurata dal Trattato di Roma, ha indotto le istituzioni comunitarie a interrogarsi sulle ricadute territoriali legate a tale obiettivo. (...)

L'impegno delle istituzioni comunitarie verso le questioni concernenti le città si è poi legato strettamente alla nascita e all'approfondimento di politiche comuni come quella regionale e quella ambientale, che hanno preso vita dopo le decisioni assunte dal vertice di Parigi del 1972. Si tratta di due issues particolarmente rilevanti perché l'intervento comunitario in tali ambiti da un lato richiede una certa conoscenza dell'assetto e dei problemi delle diverse aree del continente e, dall'altro, nella fase esecutiva provoca effetti evidenti sul territorio e sulla popolazione.

Nel caso della politica regionale, anche gli allargamenti territoriali della Comunità hanno rappresentato dei momenti di svolta per arricchire la riflessione sui problemi urbani presenti nel continente europeo. In virtù della pressione esercitata dalla Gran Bretagna dopo la sua adesione alla CEE, per tutti gli anni Settanta gli effetti sulle città del declino e della transizione indu-

striale hanno costituito uno dei temi caratterizzanti le discussioni sulle modalità di intervento regionale della CEE. Nel decennio successivo, con l'entrata della Grecia, della Spagna e del Portogallo, tale politica è stata orientata verso i nuovi Stati - con i Programmi integrati mediterranei - permettendo di occuparsi delle città in fase di crescita, con problemi strutturali che condizionavano lo sviluppo di intere aree regionali, situate prevalentemente nell'arco mediterraneo. (...)

Nuovi sviluppi si sono registrati, infine, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e del nuovo regolamento del Fondo europeo di sviluppo regionale del 1993, che ha reso possibile - seppure con le difficoltà che abbiamo messo in luce - l'adozione dell'iniziativa URBAN.

In secondo luogo, occorre ribadire il ruolo delle istituzioni comunitarie, la Commissione e il Parlamento *in primis*, che sin dalla fine degli anni Cinquanta hanno preso in considerazione gli effetti dell'integrazione dei mercati sulla distribuzione della popolazione e sull'assetto del territorio europeo. Questa sensibilità, filtrata nella Comunità per il trami-

te degli esperti francesi di *aménagement du territoire* e grazie all'attività del Commissario Robert Marjolin, era fondata sul riconoscimento del ruolo delle città nelle strategie di sviluppo regionale. (...)

Un ruolo centrale è stato svolto inoltre dal Parlamento europeo che, con i numerosi dibattiti sulle tematiche urbane, ha contribuito a spostare l'attenzione dai problemi di carattere *quantitativo* - la concentrazione urbana - ai problemi legati alla *qualità della vita* nelle città, rafforzando la tendenza che aveva preso avvio all'inizio degli anni Settanta in corrispondenza con il dibattito sui modelli di sviluppo. Sebbene confinato alla discussione politica, il contributo dell'Assemblea di Strasburgo è risultato importante anche perché ha affrontato i problemi interni delle città, diventando una cassa di risonanza per la denuncia della grave crisi sociale che all'inizio degli anni Ottanta si era manifestata in maniera particolarmente acuta nelle periferie britanniche e francesi. (...)

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, le politiche urbane sono state affrontate anche all'interno di una specifica commissione del Comitato delle Regioni che, nonostante disponga di un potere meramente consultivo, ha contribuito ad affrontare alcuni delicati aspetti politici sollevati dall'intervento dell'UE nelle città. In particolare, sollecitando la tutela delle prerogative dei governi locali - contro le ingerenze degli Stati membri - il Comitato ha tentato di mettere in luce l'importanza dell'applicazione del principio di sussidiarietà nella realizzazione delle politiche urbane e più in generale di quelle per la coesione.

Ai fini dell'affermazione dell'interesse della Comunità/Unione Europea verso le questioni urbane, è stato decisivo il ruolo svolto da alcune personalità attive sulla scena comunitaria, (...)

Ma, anche se appare difficile indivi-



duare un nesso che unisca i contributi dati dai vari membri della Commissione, da Robert Marjolin a Hans von der Groeben, da Altiero Spinellicelli a Carlo Scarascia Mugnozza, da Jacques Delors a Bruce Millan, è evidente che la loro azione, rivolta a sollevare e indagare aspetti specifici della questione urbana, ha comunque permesso al tema di acquisire una rilevanza propria nelle sedi comunitarie. (...)

Occorre poi ribadire come la presidenza Delors (1985 - 1994) abbia rappresentato uno spartiacque determinante per la definizione di una «strategia urbana comunitaria» e per la definizione dei primi strumenti di intervento. Tuttavia, i progetti pilota urbani e il programma RECI-TE, promossi nel 1990, sono stati resi possibili da una combinazione di circostanze favorevoli: il dinamismo della Commissione Delors e del commissario Millan ha potuto concretizzarsi in virtù dei margini d'azione della nuova normativa dei fondi strutturali; decisivi sono stati altresì il tacito consenso di Stati come Gran Bretagna e Francia, con tradizioni consolidate di politiche urbane nazionali. (...)

Accanto a queste osservazioni che illustrano le ragioni e le modalità delle azioni delle istituzioni sovranazionali, occorre ricordare anche quale è stato il contributo delle città alla definizione delle politiche urbane comunitarie. (...)

All'inizio degli anni Settanta, in corrispondenza con l'attuazione delle prime misure di politica regionale e ambientale, le città sono riuscite, mediante organizzazioni come il CCRE e la IULA, a far sentire la propria «voce» nelle sedi comunitarie, incontrando i rappresentanti della CEE in occasione di conferenze e seminari pubblici. Nel corso dello stesso decennio, le città - toccate direttamente dai sempre più numerosi provvedimenti adottati dalla Comunità - hanno reso più esplicite le loro richieste di partecipazione alla definizione delle politiche comunitarie. In particolare, sul tema dell'intervento in ambito urbano, i rappresentanti degli enti substatali sono diventati i referenti principali della Commissione e del Parlamento europeo. L'esperienza del CCRE, antesignano delle più recenti reti di città, ha rappresentato una componente importante del processo che ha portato all'affermazione della strategia urbana comunitaria e al riconoscimento degli attori locali come interlocutori delle istituzioni europee. In varie occasioni, dagli Stati generali

dell'associazione agli incontri con i rappresentanti della CEE, le posizioni assunte dal CCRE rivelano come gli eletti locali abbiano interpretato i punti di svolta della costruzione europea, cercando di far passare le proprie istanze nelle sedi comunitarie. (...)

Riguardo alla capacità delle città di articolare le proprie strategie in un'ottica europea e di partecipare sempre più attivamente ai *current affairs* comunitari, occorre richiamare il ruolo delle élites urbane e in particolare dei Sindaci. Come si è visto, la nascita di *Eurocities*, espressione del protagonismo di città come Rotterdam, Barcellona, Francoforte, Birmingham, Lione, Milano, è legata all'impegno dei rispettivi «primi cittadini», esperti delle politiche urbane ma consapevoli anche dell'importanza delle dinamiche sopranazionali per lo sviluppo locale. A partire dalla seconda metà degli anni Ottanta e soprattutto nel decennio successivo, l'attitudine della *leadership* urbana ha contribuito in maniera rilevante alla presenza delle città in Europa. Ciò non si è verificato solo per le grandi città, dotate di maggiori potenzialità economiche, come i membri di *Eurocities*, ma anche per i centri medio-piccoli e per le città situate in aree più deboli. (...)

Le osservazioni finora proposte sullo spazio dato alle politiche urbane nel processo di integrazione europea ci conducono infine ad accennare all'efficacia delle misure adottate. Sebbene non sia possibile valutare gli esiti - certamente non generalizzabili - dei programmi intrapresi nelle singole città destinatarie dei progetti pilota e dell'iniziativa URBAN, si possono comunque formulare delle valutazioni complessive. Innanzi tutto, il dibattito sulle questioni urbane ha certamente contribuito a sensibilizzare la classe politica europea sui temi delle condizioni di vita nelle città e a renderla consapevole dell'esigenza di adeguare gli strumenti di intervento comunitario in corrispondenza dei problemi posti sia dal declino sia dalla crescita urbana. Il dialogo con gli enti locali, inoltre, ha facilitato non solo una conoscenza più approfondita dei problemi locali da parte delle istituzioni sovranazionali ma anche una consapevolezza della necessità di rispettare le competenze e gli spazi d'azione riservati ai Comuni e alle città, applicando in maniera coerente il principio di sussidiarietà. (...)

Pur tenendo conto di questi problemi di indubbia rilevanza, in conclusione è importante segnalare uno degli elementi della strategia urbana dell'UE che a nostro avviso sembra destinato ad avere maggiore sviluppo nei prossimi anni. Si tratta delle esperienze di cooperazione in rete, sorte spontaneamente alla fine degli anni Ottanta e poi sostenute dall'Unione europea grazie ai fondi strutturali. In effetti, le reti di città hanno, ricevuto un notevole impulso proprio in corrispondenza delle tappe segnate dalla creazione del mercato unico e dal decollo dell'unificazione monetaria. Sebbene la cooperazione in rete non sia un fenomeno nuovo - avendo origini che risalgono alla vitalità delle città mercantili del Medioevo - negli ultimi venti anni le forme e gli scopi degli *urban networks* si sono modificati in corrispondenza con gli sviluppi dell'integrazione europea.

Le reti di città, che contribuiscono ad articolare lo spazio politico europeo, hanno un carattere multiforme: nella maggior parte dei casi, esse rappresentano una struttura importante per la pratica del *lobbying* presso le istituzioni comunitarie, come nel caso di *Eurocities* e della recente *Cities for Cohesion*, oppure costituiscono veicoli per apprendere le misure più innovative ed efficaci di gestione urbana, come rivela l'esempio della rete «Città europee sostenibili» e di URBACT, attivata dalle città che hanno beneficiato del programma URBAN; in altri casi, i *networks* urbani hanno contribuito all'implementazione delle politiche comunitarie.

La forma organizzativa della rete consente alle città di dare vita a un modello di relazioni del tutto peculiare: che non è incentrato solo sugli scambi commerciali o sul potere economico, ma è piuttosto fondato sulla condivisione di idee, sulla definizione di strategie di gestione urbana, sulla partecipazione degli attori locali. Il *networking* consente alle regioni e sempre di più anche alle città di partecipare come soggetti attivi nello spazio economico e politico europeo. L'emergere di questi sistemi reticolari rappresenta un fenomeno diffuso e pone agli Stati membri dell'UE problemi nuovi, chiamando in causa la sperimentazione di forme di *governance* adeguate per includere i vari livelli di governo nell'organizzazione politica e per costruire un modello democratico più rispondente alla rappresentazione multilivello dell'Unione Europea.

La globalizzazione tra federalismi e integrazioni sovranazionali

La problematica comparazione tra Unione Europea e Mercosur

di Paola Bilancia

Riportiamo di seguito l'Introduzione dell'autrice al volume "Federalismi e integrazioni sopranazionali dell'area della globalizzazione: Unione Europea e Mercosur", Giuffrè Editore, Milano 2006, frutto di una ricerca curata dal dipartimento giuridico-politico dell'Università degli Studi di Milano

Il complesso fenomeno che va sotto il nome di «globalizzazione» ha avuto riflessi e ha comportato ripercussioni di grande portata sia sulla struttura degli ordinamenti giuridici, sia sul rapporto fra Stato, mondo economico-produttivo e società civile, sia sulle stesse strutture istituzionali dello Stato.

In modo particolare, è noto che, sul piano degli ordinamenti giuridici, per un verso si è assistito alla progressiva trasformazione del sistema delle fonti del diritto, con l'apertura dello «spazio normativo» nazionale a fonti provenienti da altri ordinamenti di livello sopranazionale e internazionale; per altro verso, è andata crescendo l'influenza di regolamentazioni (sovente dotate di un elevato contenuto « tecnico») e di istituti non codificati (e, forse, neppure codificabili) nelle tradizionali forme della « legge» (soft-law); per altro verso ancora, sono progressivamente emerse regole elaborate, in regime di autonomia, fra gli operatori commerciali transnazionali (soprattutto nel campo del diritto dei contratti) e fra i fornitori di servizi « ausiliari» alle stesse transazioni internazionali (grandi studi legali; camere arbitrali, e così via); per altro verso infine, si sono sviluppati strumenti flessibili e dinamici di governance, che hanno scardinato i tradizionali modelli di governo e di amministrazione basati sulla « gerarchia» e sulle strutture di tipo «piramidale», per introdurre di nuovi, caratterizzati invece da strutture di tipo «reticolare», e fondati sulla leale collaborazione e sulla sussidiarietà, sulla condivisione di responsabilità, sulle intese interistituzionali, sulla apertura e partecipazione diffusa al processo che porta alla decisione, sull'azione per obiettivi e risultati

Sul piano dei rapporti fra Stato, mondo economico e produttivo e società civile, il fenomeno della globalizzazione ha portato (soprattutto in Europa, meno negli Stati Uniti, per ragioni facilmente comprensibili) ad un necessario ripensamento circa lo spazio e l'ampiezza dell'intervento

pubblico nell'economia, e a una riduzione del ruolo «pedagogico» dello Stato stesso rispetto alla società. Questo fenomeno, che è collegato anche (ma non solo) all'integrazione fra le economie e all'apertura dei mercati alla libera circolazione sia dei fattori produttivi, sia - più recentemente - dei servizi e delle professionalità, ha portato alla necessità, avvertita in modo sempre più urgente e pressante dalle opinioni pubbliche nazionali, di trovare un punto di equilibrio fra lo sviluppo economico da una parte, e il mantenimento di un ordine di garanzie sociali e di tutela dei diritti dall'altra, in un quadro che non può trascurare l'orizzonte dello sviluppo «sostenibile» ed «eco-compatibile», come il dibattito pubblico da ultimo dimostra su molteplici fronti, anche con atteggiamenti denotati da forte intensità conflittuale. Infine, sul piano delle strutture istituzionali statali, l'intensificarsi dei fenomeni di globalizzazione ha prodotto, per reazione, l'innescarsi all'interno del mondo occidentale, e soprattutto di quello europeo, di spinte vol-

te alla riscoperta, alla tutela ed alla valorizzazione delle realtà regionali e locali, dando così vita al binomio complesso (e a volte, anche un po' abusato) di «glocal». Questo duplice fenomeno, di globalizzazione verso il livello «alto», è di espansione della dimensione locale verso il livello «basso», ha esercitato una forte pressione sul modello tradizionale di Stato nazionale europeo, ed è stato causa di varie trasformazioni dei sistemi politico-costituzionali nelle quali l'istanza federale è stata coltivata con lo scopo di evitare la dissoluzione della compagine statale stessa, in un quadro nel quale proprio la globalizzazione, se si vuole, ha offerto alle realtà regionali e locali una maggiore possibilità, rispetto al passato, di rivendicare forme anche forti di autonomia.

L'espansione del ruolo giocato dagli organismi internazionali specializzati in numerosi settori, per un verso; l'introduzione di istanze giurisdizionali volte a dare effettività alla tutela dei diritti apprestata da Dichiarazioni internazionali, per altro verso; il moltiplicarsi dei poteri soprannazionali e delle loro interrelazioni coi poteri nazionali (si pensi, per esempio, al fenomeno di integrazione fra Autorità indipendenti), per altro verso ancora; l'ispessirsi del reticolo di regole poste a livello sopranazionale e internazionale, con diversa vincolatività ed effettività, ma comunque in grado di « perforare» lo schermo della sovranità nazionale, per altro verso infine, fanno sì che gli Stati occidentali contemporanei (e non solo loro) tendano sempre più a « integrarsi» verso l'esterno, riproducendo, nei rapporti fra i livelli sopranazionali e il livello nazionale, quelle condizioni di condivisione, di integrazione delle competenze che, a livello interno fra Stato e enti sub-statali, tendevano, un tempo, a caratterizzare i «federalismi», nelle loro varie «nuances».

Occorre, quindi, ragionare nei termini di una «forma-Stato» che appare sempre più destrutturata al suo interno e sempre più integrata verso l'esterno (verrebbe quasi da dire: inte-



grata « proprio perché » destrutturata); ed è collocandosi in questa prospettiva - va che diviene dunque importante l'analisi dei principi fondamentali, degli strumenti e delle modalità attraverso i quali viene continuamente promosso (in una prospettiva che non può che essere « dinamica », dato l'orizzonte stesso nel quale si colloca, che è quello della globalizzazione) quel delicato - « necessario » - equilibrio fra autonomia/differenziazione e unificazione/integrazione.

In questo panorama, qui peraltro solo sommariamente tratteggiato, spiccano alcune grandi aree di aggregazione a livello regionale (dove per « regionale » si intende, ovviamente, un insieme di Stati limitrofi). L'esempio « storico », in questo senso, è dato proprio dall'Unione Europea, seguito dal Nafta (Nord-America), dall'Asean (Sud-Est asiatico) e dallo stesso Mercosur (Sud-America); mentre, insieme a queste macro-zone occorrerebbe considerare anche l'area di influenza cinese e il Giappone.

È importante osservare come le varie aree di aggregazione si trovino, attualmente, in stadi diversi del processo evolutivo, in quanto figlie esse stesse di una « storia » e di un « contesto » che è differente: è indubbio, infatti, che se il Mercosur, rispetto al Nafta, rappresenta comunque un'area moderatamente integrata, comportando un'unione doganale tra diversi paesi latino-americani tra i quali vige una politica commerciale comune, l'Unione Europea (intesa qui in senso generale, senza scendere nei dettagli dei vari « pilastri ») prevede un'area fortemente integrata, con le caratteristiche, in molti settori, di mercato unico, con libera circolazione di persone, merci e capitali, con libertà di stabilimento per le imprese e di fornitura per i servizi, e, soprattutto, con la presenza di una moneta comune e di forme di condivisione delle sovranità nazionali - lungi dal raggiungere l'assetto di una Federazione - che ne fanno un vero e proprio unicum.

Questa raccolta di saggi si colloca all'interno del quadro di fondo che si è qui cercato di delineare, ed ha come proprio obiettivo quello di analizzare e comparare le due grandi aree di integrazione regionale ora citate: vale a dire l'Unione Europea (che ha costituito, per certi aspetti, anche il modello di riferimento che, anche per il prestigio di cui è dotato, è « circolato » nel mondo latino-americano, contribuendo a fornire le coordinate per la creazione del Mercosur) e lo stesso Mercosur quale area di integrazione economica. In modo particolare, il volume costituisce un'occasione di riflessione e

confronto, a livello internazionale, fra studiosi dei due sistemi, per riflettere su alcuni specifici profili che paiono essenziali al corretto inquadramento sia delle caratteristiche principali, sia dell'evoluzione stessa del processo di integrazione « sopranazionale » di livello « regionale ».

Così, partendo dal concetto di « multilevel constitutionalism », che è stato adoperato dalla dottrina per descrivere l'attuale ordine costituzionale europeo a cavallo fra la dimensione dell'Unione e delle Comunità europee, e la dimensione statale, si cercheranno di individuare quali sono i principi basilari dei processi di integrazione. Successivamente, in un'ottica che tenga pienamente conto dell'articolazione multilivello degli ordinamenti statali europei, si tenteranno di focalizzare i percorsi istituzionali attraverso i quali si sviluppano le forme di partecipazione degli enti sub-statali ai processi di integrazione che avvengono a livello sopranazionale. In terza istanza, prendendo come punto di partenza della riflessione la caratteristica peculiare dell'attuale quadro istituzionale europeo di presentare un metodo decisionale di tipo « comunitario » e un metodo di tipo « intergovernativo », si cercheranno di individuare le criticità e le potenzialità di tali due metodi, anche rispetto alla « governance » europea, promossa dalla Commissione Prodi col Libro Bianco del 2001.

A questi tre temi sono, dunque, dedicate le quattro sezioni. La parte conclusiva costituisce la base di un confronto sulle due esperienze di integrazione sopranazionale.

Un'ultima riflessione: sotto molti aspetti, l'attuale momento storico, in Europa più ancora che nell'Occidente latamente inteso, sembra caratterizzato da una profonda cri-

si: si pensi alle sfide poste dalla minaccia del terrorismo internazionale e dalla correlata esigenza di garantire quella « sicurezza » all'interno, e quella « difesa » verso l'esterno, che sono sempre più richieste dalle opinioni pubbliche europee; o alle tensioni che derivano dalla competizione globale, dalla questione ecologica, e dall'esplosione di fenomeni di profondo disagio sociale e culturale verso il modello occidentale nelle cuore stesso di alcune grandi città europee; o alla stessa battuta d'arresto che ha colpito il processo costituente europeo, dopo che esso era faticosamente giunto al momento della ratifica del Trattato costituzionale, e alle difficoltà che incontra il processo di allargamento nella sua prospettiva di coinvolgere, nel prossimo decennio, la Turchia, e a quelle che già hanno coinvolto l'allargamento appena concluso ai Venticinque, sotto il profilo della formazione del bilancio europeo.

Tutto questo però non può far mai dimenticare - e in questo senso questo volume vuole essere un invito a non dimenticare mai, al di là della contingenza - quanto di importante e, se si vuole, di straordinario è stato fin qui realizzato da « noi europei » - e quanto, quindi, di questa straordinaria realizzazione possiamo noi offrire come esperienza compiuta per altri grandi Paesi, in altre zone del Pianeta - per garantire che la globalizzazione sia, per noi stessi, e per le nostre generazioni future, un'occasione per promuovere la sicurezza, lo sviluppo economico sostenibile, la solidarietà sociale e la pace « in uno spazio privilegiato della speranza umana ».



Hugo Chàvez e Fidel Castro, due discussi protagonisti del mondo latino-americano

Attività federalista in Piemonte

Il Direttivo regionale dell'AICCRE

Il Presidente Davide Gariglio ha aperto i lavori del Direttivo regionale del 5 luglio scorso offrendo la parola al Segretario Sabatino per la commemorazione di Maurizio Puddu, Segretario amministrativo e Tesoriere della Federazione piemontese AICCRE, scomparso il 21 maggio 2007. (vedi PiemontEuropa n. 1-2, giugno 2007). Al termine dell'intervento, il Direttivo ha approvato l'istituzione di una borsa di studio alla memoria per mantenere vivo nella Federazione il ricordo di Maurizio Puddu e del suo impegno esemplare a favore del processo di unificazione europea. La borsa di studio di euro 400,00, a carico del bilancio della Federazione piemontese AICCRE,

sarà devoluta annualmente a una giovane/un giovane partecipante al Seminario di formazione federalista di Bardonecchia, organizzato annualmente dalla Consulta Europea del Consiglio regionale del Piemonte, in modo da consentirgli l'approfondimento della conoscenza delle tematiche federaliste nel Seminario di Ventotene dell'Istituto di Studi Federalisti "Altiero Spinelli". Successivamente il Direttivo ha nominato Stefano Chicco Segretario amministrativo e Tesoriere della Federazione piemontese AICCRE. Stefano Chicco ha così lasciato l'incarico di membro effettivo del Collegio dei Revisori dei Conti ed il Direttivo ha nominato in sostituzione Gian-

franco Pietrafesa. Inoltre ha provveduto a integrare il Collegio dei Revisori con la nomina di Anna Sarotto e Licia Sali quali membra supplenti. Nella successiva relazione politica il Segretario Sabatino, ha ricordato l'intensa mobilitazione a favore della Campagna per il referendum consultivo europeo sulla Costituzione europea condotta durante la primavera e ha ricordato che l'impegno sulla Campagna rimane nonostante i risultati del Consiglio europeo del 21-23 giugno. Il Presidente Gariglio, al termine dell'incontro, ha posto ai voti una risoluzione, poi approvata, che impegna la Federazione piemontese a mantenere la sua mobilitazione costituente.

Nasce l'Euroregione Alpi Mediterraneo

Nel Forte di Bard (Valle d'Aosta) è stato siglato il 18 luglio il protocollo di intesa che costituisce la nuova Euroregione transfrontaliera italo-francese chiamata Alpi Mediterraneo.

La nuova Euroregione comprende cinque Regioni transfrontaliere - le italiane Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta e le francesi Rhône-Alpes e Provence Alpes Côte d'Azur (PACA). Le cinque Regioni intendono rilanciare i legami politici, economici, sociali e culturali tra le popolazioni di un territorio che storicamente si è

sempre posto come cardine tra l'Europa ed il Mediterraneo. L'obiettivo è quello di rafforzare la cooperazione e gli scambi già in atto in settori di competenza come l'accessibilità, i trasporti, l'innovazione e la ricerca, lo sviluppo economico, la formazione, l'occupazione, la qualità della vita, lo sviluppo sostenibile, la cultura, il turismo, l'insegnamento, gli scambi linguistici, i servizi collettivi, la solidarietà. I rispettivi Presidenti Mercedes Bresso (Piemonte), Claudio Burlando (Liguria), Luciano Caveri (Valle d'Aosta), Jean-Jac-

ques Queyranne (Rhône-Alpes) e Michel Vauzelle (PACA) si sono impegnati a costituire un Gruppo europeo di cooperazione territoriale (Gect), previsto dal regolamento Cee 1082/2006. Il Gect cercherà i finanziamenti appropriati a livello europeo per realizzare il piano d'azione adottato dalla Conferenza dei Presidenti. Toccherà inizialmente alla Valle d'Aosta coordinare i lavori del Comitato di pilotaggio, incaricato dell'attuazione del protocollo d'intesa e composto da due rappresentanti di ciascuna delle cinque parti.

Torino: 50 anni di gemellaggio con Chambéry

Con l'inaugurazione da parte dei Sindaci di Torino e Chambéry, Sergio Chiamparino e Bernadette Laclais, della mostra "1578: il viaggio della Sindone", sono iniziati il 15 settembre, all'Archivio di Stato di Torino, in Piazza Castello 209, i festeggiamenti per il 50° anniversario del Gemellaggio fra Torino e Chambéry.

Nel successivo incontro ufficiale fra le due delegazioni a Palazzo Civico il neosindaco Bernadette Laclais ha sottolineato come "la vicinanza fra le due città non è soltanto geografica ma anche culturale. L'esperienza dei festeggiamenti a Chambéry del maggio scorso ne sono una testimonianza". Infine Laclais ha concluso ricordando che "i rapporti economici sono molto

importanti e guardando alla storia devono ispirarsi per il comune futuro". Il Sindaco Sergio Chiamparino ha rammentato che "le relazioni fra le città affondano nel passato proprio a partire dal viaggio che la S. Sindone fece verso Torino nel 1500. Siamo un po' parenti e questa caratteristica è una risorsa da non disperdere". Concludendo Chiamparino ha ricordato che "le relazioni con Chambéry sono basate sulla cultura, l'economia e i futuri collegamenti". E su quest'ultimo punto ha dichiarato che "si può guardare con più fiducia all'opera che collegherà l'Italia con la Francia". I festeggiamenti hanno avuto come luogo ideale la centralissima piazza Palazzo di Città. Qui infatti si è svolto

il "Mercato savoiaro" fino a domenica sera 16 settembre. Gli espositori di Chambéry hanno proposto prodotti enogastronomici della zona della Savoia e degustazioni di piatti tipici. A farla da padrone è stato il Reblochon, formaggio tipico savoiaro e il foie gras. Davanti al Municipio si sono tenuti spettacoli per grandi e bambini con *La Fanfare Etcetera* e *Arc en Cirque* di Chambéry. Durante la due giorni francese attorno al monumento del Conte Verde sono stati organizzati stand sulle attività del Centre Culturel Français di Torino e dell'Alliance Française di Cuneo e sull'Unione Europea - che ha sostenuto le manifestazioni - e una mostra sulla cooperazione transfrontaliera a cura della Provincia di Torino.

Altre attività

Torino, 4 luglio 2007

Presentata da Lucio Levi dell'Università di Torino, Edith Pichler, docente di Scienza politica alla Humbolt-Universität di Berlino, ha introdotto il dibattito: "La rinascita del neo-nazismo in Germania".

Rueglio, 7 agosto 2007

Nel cortile della Biblioteca "Corzetto Vignot", si è svolta il tradizionale incontro dei residenti e dei villeggianti estivi con il prof. Sergio Pistone, organizzato quest'anno sul tema: "L'Unione Europea a 50 anni dai Trattati di Roma". Pistone si è soffermato sulle tappe fondamentali della "sfida di cinquant'anni", dalle motivazioni alla base dei Trattati di Roma al Trattato CEE e ai risultati ottenuti da tale Comunità, fino al ruolo dei movimenti per la federazione europea. In particolare, ha ricordato, il Movimento Federalista Europeo (fondato da Altiero Spinelli durante la seconda guerra mondiale) e l'Unione dei Federalisti Europei (nata al termine della guerra e riunente i movimenti federalisti nazionali in un'organizzazione sopranazionale) hanno esercitato una funzione di guida insostituibile alla guida dello schieramento europeista. Oggi occorre progredire verso un'Europa pienamente federale e democratica e, soprattutto, dotata di capacità di decisione e di azione democratica.

Monastero di Lanzo, 17-21 agosto 2007

Una delegazione di ventuno ungheresi provenienti da Aggtelek, la cittadina con cui Monastero è gemellata, è stata ospite nelle case dei monasteresi. I valligiani, che hanno fatto visitare agli ospiti le bellezze della Valle del Tesso e della città di Torino, hanno potuto mettere nuovamente alla prova quanto imparato nel corso di lingua ungherese svoltosi in primavera e curato dal Comitato per il Gemellaggio di Monastero di Lanzo, presieduto da Sergio Sezza

Novara, 10 settembre 2007

Comitato direttivo GFE-MFE e preparazione del progetto "Facciamo la pace" organizzato dalla Provincia di Novara per incontri nelle scuole medie superiori e successiva conferenza stampa. Percorsi inseriti: "Unione pace costruttiva nella nuova Europa" e "Il ruolo di un'Europa federale nella costruzione della pace mondiale".

Novara, 21 settembre 2007

Incontro della sezione GFE-MFE in preparazione della celebrazione del centenario della nascita di Altiero Spinelli.

Moncalieri, 24 settembre 2007

Presso il Collegio Carlo Alberto di Moncalieri (Torino) si è aperta la terza edizione di "Law and Business in Europe". Il Corso post-laurea in diritto economico e della concorrenza nell'Unione Europea è organizzato in lingua inglese dall'Istituto Universitario di Studi Europei (IUSE) di Torino e dal Centro Studi sul Federalismo (CSF) di Moncalieri con il sostegno finanziario della Compagnia di San Paolo. Ogni anno partecipano stu-

denti provenienti da ogni parte del mondo che desiderano specializzarsi nelle normative e nel funzionamento del mercato unico o nell'accesso ai Fondi comunitari, al fine di potere intraprendere carriere di livello nell'industria e nei servizi. Le lezioni sono tenute da docenti dell'Università di Torino, dell'Università di Friburgo (Svizzera), della Carlo Cattaneo University (LIUC) e dell'European Policy Centre. Al termine delle lezioni e dei seminari gli studenti sosterranno un esame finale a metà dicembre.

Alla cerimonia di apertura hanno preso parte il prof. Giuseppe Porro per lo IUSE e il prof. Sergio Pistone per il CSF.



Victoria (Gozo), luglio 2007. Il Presidente della Repubblica Maltese Fenech Adami riceve l'Assessore Nora Merlo, il Sindaco Giuseppe Catizone di Nichelino e il Sindaco di Victoria Robert Tabone



Saint Symphorien sur Coise, 9 settembre 2007. La delegazione di Monastero di Lanzo, guidata dal Sindaco Nicola Ferroggia (al centro della foto), alla festa del patois

Libri

Movimento Federalista Europeo,
Un referendum europeo per la Costituzione europea. La parola ai cittadini. Decida il popolo europeo!, Atti del XXIII Congresso Nazionale, Roma, 2-4 marzo 2007

Al fine di sottolineare il significato politico del volume che raccoglie gli Atti del XXIII Congresso nazionale del MFE, riportiamo di seguito uno stralcio della Presentazione, a cura del Segretario nazionale Giorgio Anselmi. *PiemontEuropa* ha pubblicato un servizio sul Congresso MFE nel numero n. 1-2, giugno 2007.

A diciotto anni di distanza i federalisti sono tornati a tenere il loro congresso nella capitale. Nel 1989 la scelta fu dettata dalla volontà di aprire la campagna per il SI dopo aver ottenuto il referendum sul mandato costituente al Parlamento europeo. Nel 2007 Roma è stata individuata come la cornice più solenne per celebrare il Centenario della nascita di Altiero Spinelli e per lanciare la raccolta di un milione di firme a favore di un referendum sulla Costituzione europea in tutti i paesi dell'Unione, in abbinamento con le elezioni del 2009.

Le tre intense giornate in cui si sono svolti i lavori del XXIII Congresso rimarranno a lungo nella memoria. Davvero si può dire senza alcuna iattanza che la commemorazione di Altiero Spinelli ha costituito il più alto riconoscimento per il pensiero e per l'opera di un grande padre dell'unità europea e nello stesso tempo una testimonianza della stima e della considerazione che i federalisti europei si sono guadagnati seguendo la strada che egli ha indicato fin dal 1941 col Manifesto di Ventotene.

Non si poteva trovare personalità più degna di Carlo Azeglio Ciampi cui assegnare il primo Riconoscimento "Altiero Spinelli". Nel compiacimento di Ciampi per aver trovato nel suo successore un uomo capace di tener alta "la fiaccola dell'europeismo" è emersa la consapevolezza e forse perfino la fiera di collocarsi in una ideale linea di continuità che si può a buon diritto far risalire fino a Luigi Einaudi. Tale consapevolezza è stata poi confermata negli interventi dei ministri e dei rappresentanti del Parlamento europeo e delle due Camere che hanno partecipato al dibattito sull'attualità della strategia costituente di Spinelli. (...)

Molti sono stati gli interventi che si sono susseguiti durante i lavori congressuali.

Se lo scopo delle assise romane era anche quello di creare un primo schieramento di forze disposte ad appoggiare la campagna per il referendum europeo, si può dire che i primi riscontri lasciano ben sperare. Di particolare rilievo è risultato sicuramente il discorso del Segretario del principale partito di maggioranza. Fassino non si è limitato infatti a formulare un saluto di circostanza, ma ha toccato tutti i temi dell'agenda europea e mondiale, impegnando il proprio partito senza sotterfugi ed ambiguità a fianco dei federalisti. Altre voci sono state più sfuggenti o più critiche, ma il lavoro compiuto in questi anni, culminato nella Convenzione di Genova, ha prodotto in ogni caso importanti aperture di credito nei nostri confronti da parte di molte organizzazioni. Si tratterà ora di chiedere il rispetto degli impegni presi, facendo seguire alle parole i fatti, e di continuare il dialogo con tutte quelle realtà che non sono ancora disposte a schierarsi con noi in una battaglia comune. In più occasioni è stato osservato, sia a livello di UEF sia nelle riunioni del Movimento, che è impossibile vincere la scommessa della campagna senza trovare alleati. La lunga esperienza accumulata nei decenni ci dice però che i primi passi sono i più difficili. Raggiunta una certa massa critica, è poi molto più facile trovare nuovi compagni di strada, anche in ambienti in un primo tempo indifferenti od addirittura ostili.

Il Congresso è stato naturalmente an-

che un'occasione per un serio confronto interno. Già nelle Commissioni, soprattutto nella prima, si sono confrontate le due linee politiche illustrate nelle due mozioni di politica generale. Nella quarta Commissione invece sono state avanzate delle proposte, alcune anche molto innovative, sull'organizzazione e sulla struttura del Movimento. Il Congresso ha opportunamente deciso di rimandare ad una conferenza organizzativa, da tenersi nel 2008, una approfondita discussione su questi aspetti. Le altre due Commissioni, sulla base delle posizioni emerse nel dibattito, hanno predisposto delle mozioni che sono state poi votate dal Congresso.

Le votazioni hanno confermato ancora una volta la linea politica prevalsa negli ultimi congressi. (...)

Per non trasformare infine i miei ringraziamenti agli amici romani nel solito atto dovuto, vorrei svolgere una considerazione più generale. V'era un tempo in cui certe iniziative potevano essere attuate solo da qualche sezione. Dopo la prova brillantemente superata dai genovesi con la Convenzione dei cittadini, le capacità politiche ed organizzative dimostrate dai federalisti romani nel mettere in cantiere ben due iniziative di alto livello in appena tre giorni testimoniano che oggi possiamo contare su un maggior numero di sezioni disposte a farsi carico di compiti gravosi. Un motivo di legittimo orgoglio per i militanti della capitale ed un segno di speranza per l'intero Movimento.

Giorgio Anselmi



Ermanno Genre, Flavio Pajer,
L'Unione Europea e la sfida delle religioni. Verso una nuova presenza della religione nella scuola, Claudiana, Torino 2005.

Non è insolito trovare tra le pubblicazioni della Claudiana un saggio che si occupi esplicitamente di mettere sul piano della prospettiva europea un tema o una questione di rilevanza culturale, sociale e religiosa. In questo caso il libro curato da Ermanno Genre e Flavio Pajer affronta, in relazione alle istituzioni europee e in prospettiva all'idea dell'unità politica dell'Europa, l'importanza e la delicatezza del tema dell'educazione e dell'insegnamento religioso nelle scuole.

Dal titolo del libro, *L'Unione Europea e la sfida delle religioni* si evince il difficile ma essenziale rapporto

tra istituzioni politiche europee in divenire e organizzazioni confessionali, nel tentativo comune di dare all'Europa un significato che trascenda la sua natura meramente economica e monetaria, per conferirle una dimensione sociale unitaria nella condivisione di valori comuni.

Il principio guida della Costituzione europea, "l'unità nella diversità" e i valori espressi dall'ecumenismo in campo religioso, finalizzati alla conciliazione e al dialogo tra confessioni diverse, risultano essere in questo saggio l'aspetto laico e quello religioso di un cammino comune verso il riconoscimento e la valorizzazione del patrimonio storico e culturale del Vecchio Continente. Tale obiettivo sottende alla formazione di una coscienza europea in grado di rispecchiarsi nel modo di pensare e di agire degli europei, finendo così per dar vita a una società autenticamente europea, in cui la politica abbia il ruolo e il peso che le compete in ogni paese democratico, liberando il popolo europeo dalla schiavitù del nazionalismo e dalle differenze che esso crea e perpetua, non ultime quelle religiose (chiese nazionali), e in cui le molteplici manifestazioni confessionali, conservando un ruolo importante nella formazione della spiritualità europea, mantengano la giusta distanza dalle decisioni politiche in una corretta prospettiva di laicità dello Stato.

In questo libro il concetto di cittadinanza europea "attiva", intesa come partecipazione e responsabilità alla vita sociale e civile dell'Europa, gioca un ruolo centrale, risultando essere la sfida nell'educazione delle nuove generazioni. I concetti di educazione e di identità religiosa si trovano a essere strettamente connessi tra loro; lo stesso sottotitolo del libro lo esplicita: *Verso una nuova presenza della religione nella scuola*. Tale rapporto che si sviluppa all'interno degli istituti educativi deve in ogni modo tendere "allo sviluppo di cittadini attivi, i quali siano in grado di comprendere la propria cittadinanza come appartenenza a una società sul livello delle comunità locali, della nazione e, come ultimo, su quello europeo e globale". Dunque, per arrivare a una più matura coscienza della cittadinanza europea, in tale prospettiva, diviene significativo e rilevante anche il ruolo che le chiese dovrebbero assumere nella corretta impostazione dell'insegnamento del fatto religioso in una realtà pluriconfessionale

quale quella europea, con una prospettiva laica, in accordo con i principi ispiratori della Costituzione europea. Non a caso il presidente della Commissione Jacques Delors, già nel 1992, in un suo discorso rivolto alle chiese, in cui esprimeva la preoccupazione sulla necessità di dare "un'anima all'Europa", sottolineava l'importanza del fattore religioso e la responsabilità di tutti, comprese le stesse istituzioni ecclesiastiche, nel cercare di dare all'Europa quella dimensione ideale e spirituale che accanto a quella politica era imprescindibile alla costituzione di un'Europa unita.

Nella prima parte del saggio è contenuto un documento-riflessione redatto dall'InterEuropean Commission on Church and School (ICCS) sulla visione cristiana dell'educazione nelle scuole europee. Esso si focalizza in particolar modo sulla situazione e le problematiche educative dei paesi dell'Europa del centro-nord, con le loro particolari tradizioni e caratteristiche culturali, confessionali e scolastiche, da cui emerge la necessità di inserire la politica culturale europea in un contesto politico e istituzionale in cui sia garantito il "bilanciamento tra autodeterminazione e cooperazione e tra individualità e pluralità". Per realizzare sulla base del principio di sussidiarietà i propositi della cittadinanza attiva in un tale contesto, pertanto, è necessario che ogni Stato facente parte dell'Unione Europea e il Consiglio europeo, trovino "il modo di riflettere su questi ideali all'interno delle proprie leggi

sull'educazione". Da questa riflessione, emerge chiaramente e in modo inequivocabile la necessità di un modello politico-istituzionale per l'Europa, nuovo e definito, che l'ICCS identifica con quello "di tipo federale, che prenda sul serio i principi dell'autonomia decisionale". Infine, il documento, presa coscienza della necessità di formare un "anima" europea che sostanzi una società europea, auspica un impegno attivo e una convergenza collaborativa tra le chiese e le istituzioni europee al fine di sviluppare questa nuova visione dell'Europa, attraverso la scuola, nel campo dell'educazione e della cultura.

La seconda parte si sofferma sul caso particolare dell'Italia in stretta relazione all'Europa, a esclusione di due brevi parentesi sulla scuola in Francia, aperta a una nuova laicità che contempla il fatto religioso, e sul problema dell'educazione religiosa nei paesi dell'Europa centro-orientale, dove le chiese sono impegnate nel processo di democratizzazione post-comunista.

Il primo paragrafo si apre sul problema della cittadinanza europea, "un concetto ancora largamente astratto", come sottolineano gli autori, "che richiede progettualità, nuove iniziative, scambi, visioni e concretizzazioni". Per creare questa "comunità in cui i diversi si riconoscono", trovando una nuova identità, quale quella di cittadini europei, è necessario che nelle scuole si sviluppino programmi basati su una concezione della cultura e della storia che si fondi sulla "riconciliazione delle memorie", su una nuova interpretazione della laicità, rivendicata da tutti i paesi europei, e su una cultura religiosa che si ponga come "ermeneutica del fatto religioso", che permetta cioè di conoscere le principali differenze tra le religioni e di coglierne i bisogni cui rispondono.

L'insegnamento della storia dell'Europa diviene il luogo privilegiato per rileggere il passato "nell'ottica di molte occasioni mancate per stringere dei legami di pace fra i popoli", così una corretta educazione religiosa, rispettosa delle diversità confessionali, non può che portare sulla via del perdono, considerata il modello alternativo dell'idea di dominio politico, culturale, religioso¹, presente da sempre nella strategia pedagogica dello Stato nazionale.

Allo stesso modo anche la rivendicazione delle "radici cristiane" suona sinistra alla luce della visione



laica della Costituzione europea, in cui si scongiura la confessionalizzazione del futuro Stato europeo, ispirandosi piuttosto "alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa, da cui si sono sviluppati i valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, e dello stato di diritto".

Infine gli autori, ricordano l'importanza degli impegni ecumenici che le chiese cristiane europee si sono assunte in vista del processo di integrazione europea. Questi impegni si condensano nelle dichiarazioni ecumeniche relative alla costruzione dell'Europa, presenti nella *Charta Oecumenica*, la quale impegna ufficialmente le chiese cristiane d'Europa a collaborare al processo dell'unità europea.

Seguono dal settimo paragrafo le "linee di un progetto possibile nelle scuole italiane" e, infine, il saggio si conclude con un'appendice costituita di due documenti sull'importanza del dialogo interreligioso e di una ricca bibliografia sul tema.

Il saggio, oltre a disegnare una mappa degli approcci dei paesi europei al problema dell'insegnamento religioso nei rispettivi sistemi educativi e a fornire alcune indicazioni sulle linee da seguire, tiene a sottolineare come l'Europa abbia bisogno di un'anima. La spiritualità ne è una forma, attraverso cui apparire e nella quale identificarsi, costituendo anch'essa un aspetto di quella multiforme "società europea" in divenire, ancora priva di coscienza; una tappa nell'evoluzione di quell'aspetto storico-sociale costitutivo della concezione dell'ideologia federalistica di Mario Albertini.

Filippo Maria Giordano

¹ P. Ricoeur, *Quel éthos nouveau pour l'Europe?*, in P. Koslowski (a cura di), *Imaginer l'Europe. Le marché intérieur européen, tâche culturelle et économique*, Cerf, Paris 1992.

Atti della celebrazione del ventesimo anniversario della scomparsa di Altiero Spinelli (1986-2006), Ventotene, 21 maggio 2006, I quaderni di Ventotene, Istituto di Studi Federalisti Altiero Spinelli, 2007

A distanza di un anno dalla celebrazione, avvenuta a Ventotene il 26 maggio 2006, del ventennale della scomparsa di Altiero Spinelli, l'Istituto di Studi Federalisti a lui dedicato, ha raccolto nel volume indicato gli interventi delle

Autorità e dei federalisti nonché i messaggi e gli indirizzi di saluto delle personalità con non sono potute intervenire alla cerimonia. Di seguito per l'attualità dei suoi contenuti riportiamo l'intervento del Ministro dell'Economia, Tommaso Padoa-Schioppa. L'intervento del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, è stato pubblicato su *PiemontEuropa*, n. 1-2, luglio 2006

Signor Presidente della Repubblica, Spettabili Autorità, Signore e Signori,

inizio con una pagina di Altiero Spinelli: "Quegli anni su quell'isola sono ancora presenti in me con la pienezza che hanno solo i momenti e i luoghi nei quali si compie quella misteriosa cosa che i cristiani chiamano elezione. Le membra *disjecta* dei sentimenti, pensieri, speranze e disperazioni si ricomposero allora in un disegno nuovo, per me stesso sorprendente. La mia debolezza si convertì in forza, sentii che una consonanza straordinaria si andava formando fra quel che accadeva nel mondo e quel che accadeva in me. Compresi che sino a quel momento ero stato simile a un feto in formazione, in attesa di essere partorito, che in quegli anni e in quel luogo nacqui una seconda volta, che il mio destino fu allora segnato, che io assentii ad esso e che la mia vita, quella che ora sto portando a termine, cominciò".

Queste sono pagine tratte dall'*Autobiografia* di Altiero Spinelli, un libro che sarebbe auspicabile venisse

assegnato in lettura nelle scuole, così come si leggevano *Le mie prigioni* quando io ero alla scuola elementare.

Ritrovarsi qui oggi, a vent'anni dalla morte di Spinelli, è cosa che difficilmente lascia le emozioni sotto pieno controllo. Questa è la piazza dove affaccia la casa (vedete da qui quelle finestre) dove viveva Ursula Colorni con le sue bambine: ci sono qui persone che la ricordano. Questo è il luogo nel quale avvenne quel passaggio straordinario della vita di Spinelli, dell'Italia e dell'Europa descritto nella pagina della sua *Autobiografia* che vi ho letto.

Ero stato invitato a parlare qui, oggi, come presidente di "Notre Europe", la fondazione di ricerca che Jacques Delors ha fondato e diretto a Parigi dopo avere lasciato la presidenza della Commissione europea a Bruxelles. Né io né gli organizzatori, gli amici del Movimento Federalista Europeo, immaginavamo che sarei venuto qui come Ministro della Repubblica.

Il farsi dell'Europa è anche un intrecciarsi di storie personali. Non solo l'incontro, qui a Ventotene, tra Spinelli, Rossi, Colorni e tra loro e il pensiero di Einaudi. Anche incontri più recenti, che io stesso ho osservato e vissuto. Conobbi Delors nel 1979, in quello stesso mese di giugno in cui - come ha ricordato ora Emma Bonino - il Parlamento europeo era stato eletto per la prima volta a suffragio diretto. Delors era un nuovo parlamentare europeo, come Spinelli, come Emma Bonino; io ero da poco Direttore generale alla Commissione europea. Delors lasciò in seguito il Parlamento europeo per diventare Ministro delle Finanze in Francia, incominciando un'azione molto difficile di difesa del rigore finanziario nell'ambito di un programma di governo che non aveva tutti gli elementi del rigore che sarebbero stati desiderabili.

Nel 1986, quando Spinelli morì, era stato da poco firmato l'*Atto unico europeo*. Ricordo l'intreccio di comunicazioni fra Delors, Spinelli e me, nel momento in cui si decideva la ratifica di quel documento. Il governo italiano aveva avuto una delle sue numerose, ricorrenti, ma poco conosciute, manifestazioni di saggezza e di intelligenza politica europee: seppur deluso - come molti - dall'insufficienza dell'*Atto unico*, decise che l'avrebbe ratificato solo se anche il Parlamento europeo avesse votato a favore. Con quella decisione l'Italia conferì, per la prima volta, al Parlamento euro-



peo stesso, tramite il processo di ratificazione nazionale, la chiave ultima per l'approvazione di un Trattato.

Spinelli si trovò così ad essere colui che doveva indicare al Parlamento europeo se votare a favore o contro. L'Atto unico era molto lontano dal progetto di Trattato di Unione europea che egli stesso aveva ispirato nel Parlamento. Eppure, in un discorso rimasto famoso, suggerì ai parlamentari di votare a favore del Trattato, evocando un'immagine de *Il vecchio e il mare* di Hemingway: quella del pescatore che torna al porto dopo aver pescato un grandissimo pesce, averlo legato all'esterno della barca, e si accorge, giunto a terra, che gli altri pesci hanno mangiato quasi tutto il suo bottino.

Qui troviamo il primo dei tre aspetti della figura di Spinelli che vorrei oggi ricordare: la combinazione straordinaria fra la grande visione e il realismo. In uno dei suoi scritti egli fa la distinzione fra "capi" e "consiglieri": i capi sono quelli che hanno l'obbligo, quasi l'imperativo dell'opportunismo, il dovere di capire qual è il limite di ciò che si può ottenere in un particolare momento; i consiglieri sono quelli cui spetta il compito di guardare lontano, di non perdere di vista la meta a cui ci si dirige.

Spinelli è stato "capo" e "consigliere", tutta la vita. Il *Manifesto di Ventotene* è l'opera di un consigliere; il suo rapporto con De Gasperi, Nenni, Amendola e con il Presidente Napolitano, che è qui con noi, fu quello di un consigliere e di un ispiratore. Ma nel momento in cui esortò il Parlamento europeo ad accettare anche quello scheletro di pesce che gli veniva presentato, egli fu capo, egli capì che l'opportunismo richiedeva quella accettazione.

Fu poi Delors, presidente della Commissione, a trarre da quello scheletro l'inizio di una stagione straordinaria che, in poco più di dieci anni, portò al mercato unico e quindi alla moneta unica. Qui Delors fu capo, con un gesto che pochi ricordano. Il gesto fu di anticipare al 1988 la liberalizzazione dei movimenti di capitale, la liberalizzazione finanziaria, innescando così quello stringersi di contraddizioni che portò a riconoscere come sola via d'uscita la moneta unica. Perché Delors fu grande in quel momento? Perché riuscì ad offrire quello che la Francia, cioè il suo paese, aveva rifiutato per anni: l'apertura finanziaria e valutaria, l'apertura ai movimenti di capitale. Mostrò una verità che io stesso ho constatato in molte

occasioni: nel negoziato vince colui che dà, non colui che prende. E questo è un altro aspetto della lezione che Spinelli ci ha dato con gli scritti e con il suo modo di agire.

Vorrei citare altri due aspetti della persona di Spinelli che sono, secondo me, particolarmente importanti, poco conosciuti, meritevoli di essere ricordati qui, oggi. Uno è l'importanza che le nozioni di "limite" e di "misura" hanno nel suo pensiero, nella formulazione del suo pensiero politico, nella sua maturazione di uomo. Spinelli era un uomo i cui impulsi erano probabilmente smisurati, la sua adesione giovanile al comunismo è espressione di questi impulsi. Eppure tutto il suo pensiero e tutto il suo cammino - sia il suo pensiero politico sia il suo cammino personale - sono segnati dalla scoperta e dalla pratica dell'importanza del limite, della misura. Ci sono pagine bellissime nelle quali questa nozione si rivela centrale nella sua riflessione personale, di filosofo, direi quasi di mistico, e altre in cui si rivela non meno centrale nella sua riflessione politica.

Il terzo aspetto, connesso ai primi due, che vorrei ricordare, è il nesso strettissimo tra storia personale e azione storica dell'uomo storico. Ciò che documenta questo nesso nella vita e nella persona di Spinelli, lo si trova soprattutto nella sua *Autobiografia*, ma è sparso anche nel *Diario*, in lettere, in altri scritti. E dobbiamo a una recente, bellissima raccolta di scritti curata da Luciano Angelino - è uscita proprio in questi

giorni e solo la modestia del curatore non fa apparire fin dalla copertina quale ne è stato il contributo - la messa in piena luce, direi quasi la scoperta, di uno Spinelli filosofo, uno Spinelli uomo di riflessione segreta. Nelle stupende pagine di questo piccolo libro appare con forza il nesso strettissimo tra l'evoluzione dell'uomo e l'azione del politico.

Voglio chiudere proprio su questo punto perché ritengo che, a 65 anni dalla stesura del *Manifesto di Ventotene*, avvenuta in questa stessa isola, è da qui che si deve ripartire: dal nesso stretto che ognuno di noi deve realizzare - nella propria persona di cittadino, quale che sia il livello di responsabilità affidatogli - tra storia personale e azione storica. Solo ripartendo dalla domanda che ognuno di noi deve porre a sé stesso - sul nesso tra la sua formazione di persona e il suo impegno nella vita civile e nella partecipazione alla storia del suo tempo - l'Europa può superare il momento di difficoltà in cui si trova. Questa non è una riflessione affidata solo alle persone che hanno una responsabilità di potere; è una riflessione affidata a tutte le persone in quanto tali che, oggi, sono presenti a questa celebrazione.

Tommaso Padoa-Schioppa

Alfonso Bellando, *Sotto gli occhi del mondo. Torino metropoli internazionale*, Edizioni del Capricorno, Torino 2007

Alfonso Bellando, scomparso il 28 giugno 2006 (v. *PiemontEuropa* n. 3; ottobre 2006), internazionalista ed europeista convinto sin dagli anni della guerra, è stato membro di numerose organizzazioni internazionali, direttore e poi presidente della SIOI (Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale). Ha pubblicato, fra l'altro: *I primi anni di attività del Centro Internazionale di Torino* (1971); *L'arte del restauro nel laboratorio di Aramengo* (1976); *Viaggio nel Far West* (1976); *Ricordi torinesi di Giustino Arpesani* (1980); *Umberto Morra di Lavriano* (1990); *Quei ragazzi del caffè Fiorio: ricordi di un internazionalista, 1949-1994* (1996).

Riportiamo la Prefazione del volume curata dal prof. Edoardo Greppi.



Questo libro non è una storia di Torino; ce ne sono diverse, di grande importanza, a opera di storici di fa-

ma. Questo libro non è un testo di politica internazionale o di diritto internazionale; ce ne sono tanti, a firma di grandi specialisti.

Questo libro è una doppia dichiarazione d'amore, da parte dell'autore, Alfonso Bellando, per molti anni dirigente della Società Italiana per l'Organizzazione Internazionale (SIOI). La prima destinataria della dichiarazione è Torino, città in cui Alfonso è nato e ha vissuto, di cui si è sentito profondamente e indissolubilmente cittadino. La seconda è l'internazionalità: Alfonso Bellando è stato internazionalista per vocazione e per scelta, senza dubbi, senza tentennamenti, senza sfumature. La sintesi avviene in una dichiarazione d'amore unitaria, per la sua città che egli ha saputo essere internazionale, e che ha voluto tenacemente sempre di più internazionale.

Questo non è un libro di storia, perché Bellando non era uno storico, e lo sapeva. Il suo animo schivo e gentile lo ha portato a evitare sovraesposizione personali e invasioni di campo. È piuttosto una cronaca viva e appassionata, una cavalcata nei secoli, alla scrupolosa ricerca di tracce d'internazionalità. La lettura del libro consente di constatare, a volte con stupore, quanto i secoli della storia di Torino siano disseminati di queste tracce, di queste prove della vocazione internazionale di Torino. L'autore le trova nella venuta dei Longobardi e di Federico Barbarossa, nella politica estera di Vittorio Amedeo II come in quella del conte di Cavour (e può apparire scontato), nelle esposizioni internazionali e nella Pechino-Parigi di Scipione Borghese e Luigi Barzini. Anche nella trasferta torinese di Bufalo Bill, nel periodo napoleonico e nella tragedia dell'occupazione nazista. Ancora nella Resistenza e in un Dopoguerra operoso e fecondo.

Alfonso Bellando ripercorre la straordinaria storia di una città che ha saputo farsi capitale di un piccolo ducato e poi di un piccolo regno, ma anche mettersi alla testa di un processo storico che l'ha portata a essere artefice dell'unità di una nazione che è stata capace di inserirsi a pieno titolo nella storia europea.

La descrizione dei fatti storici avviene sempre nella prospettiva, scelta dall'autore, del binomio tra Torino e l'aggettivo internazionale: un accostamento non casuale, non uno dei tanti possibili scherzi di una storia fatta di corsi, ricorsi, accelerate, frenate, deviazioni, coerenze e incoerenze. Un connubio interpretato, invece, come il prodotto di una vocazione sempre rinnovata, sempre fresca, di una scelta

strategica convinta. Torino e internazionalità sono sempre intesi come i due soggetti di un matrimonio basato sul continuo rinnovamento delle promesse nuziali.

Bellando allora non è stato uno storico, ma ha saputo essere un cronista serio, acuto, scrupoloso e ha saputo «scrivere di storia». La penna (non era uomo di tecnologia avanzata) scorre lieve, lineare, efficace. I fatti sono narrati con particolari vivi, i giudizi sono pacati, generosi, anche se non mancano qua e là piccoli colpi di rasoio. La scrittura è lo strumento che fa rivivere la passione dell'autore per il suo impegno militante nell'organizzazione internazionale, "cui ha dedicato la vita intera. Bellando ha lavorato a questo libro fino alla fine, fino alla mattina del giorno in cui è improvvisamente venuto a mancare, lasciandoci in un profondo e commosso rimpianto. La stesura era ormai terminata ed egli stava operando gli ultimi ritocchi, le ultime correzioni formali, con il suo proverbiale scrupolo nel perseguire umilmente l'obiettivo di un testo inappuntabile e accurato.

La moglie Emilia e i figli Edoardo e Costanzo sono stati assistiti nella pubblicazione di questo testo, anche con una partecipazione finanziaria, dalla SIOI, la società alla quale Alfonso ha dedicato tutta la sua appassionata professionalità: un doveroso e sentito omaggio al suo impegno e alla sua testimonianza.

Sotto gli occhi del mondo. Torino metropoli internazionale è quindi il testamento morale di un uomo innamorato e fedele nel suo doppio amore, per Torino e per l'internazionalità. È il lascito prezioso di un galantuomo che ci ha consegnato in eredità il suo impegno, la sua fede nella coopera-

zione e nell'organizzazione internazionale, il suo inestinguibile anelito alla pace, alla salvaguardia dei diritti umani, allo sviluppo dei popoli, all'unità europea.

Un libro che è un testamento pubblico; non solo il racconto del passato, ma un programma per il futuro. In questa pagine ricorrono fatti e figure, ma soprattutto idee e pensieri forti, gli stessi elementi costitutivi della sua vocazione e del suo impegno personale e professionale. Questo libro, in particolare, è l'espressione di un'eredità impegnativa, che Alfonso Bellando lascia a tutti noi: confermare con le idee e con i fatti la plurisecolare vocazione internazionale di una grande città europea.

Edoardo Greppi

PIEMONTE EUROPA

Realizzato con il contributo della Consulta europea del Consiglio regionale del Piemonte

Periodico d'informazione della Forza Federalista Piemontese:

AEDE	Association Européenne des Enseignants
AICCRE	Associazione Italiana per il Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa
CESI	Centro Einstein di Studi Internazionali Casa d'Europa di Torino
GFE	Gioventù Federalista Europea
ME	Movimento Europeo
MFE	Movimento Federalista Europeo
WFM	World Federalist Movement

ANNO XXXII - N. 3 - ottobre 2007

Direttore: Sergio Pistone

Direttore responsabile: Stefano Roncalli

Direttore editoriale: Alfonso Sabatino

Comitato di redazione:

Francesco Ferrero, Alberto Frascà, Ernesto Gallo, Claudio Grua, Lucio Levi, Giulia Marcon, Umberto Morelli, Domenico Moro, Marco Nicolai, Roberto Palea, Rosamaria Zucco.

Direzione - Redazione - Amministrazione:

Via Schina, 26 - 10144 Torino
Tel. 011.4732843

Abbonamento annuo (4 numeri) € 16,00
Abbonamento annuo Enti € 20,00

I versamenti debbono essere effettuati sul c/c postale n. 28731107 intestato a M.F.E. - via Schina, 26 - 10144 Torino
Spediz. in A.P. - 70% - FILIALE DI TORINO
Registrazione n. 2612 del 23-7-1976
Tribunale di Torino

Stampa: **GRAFICA LG**
Via Mombasiglio, 20 bis - Tel. 011.351317 - Torino

