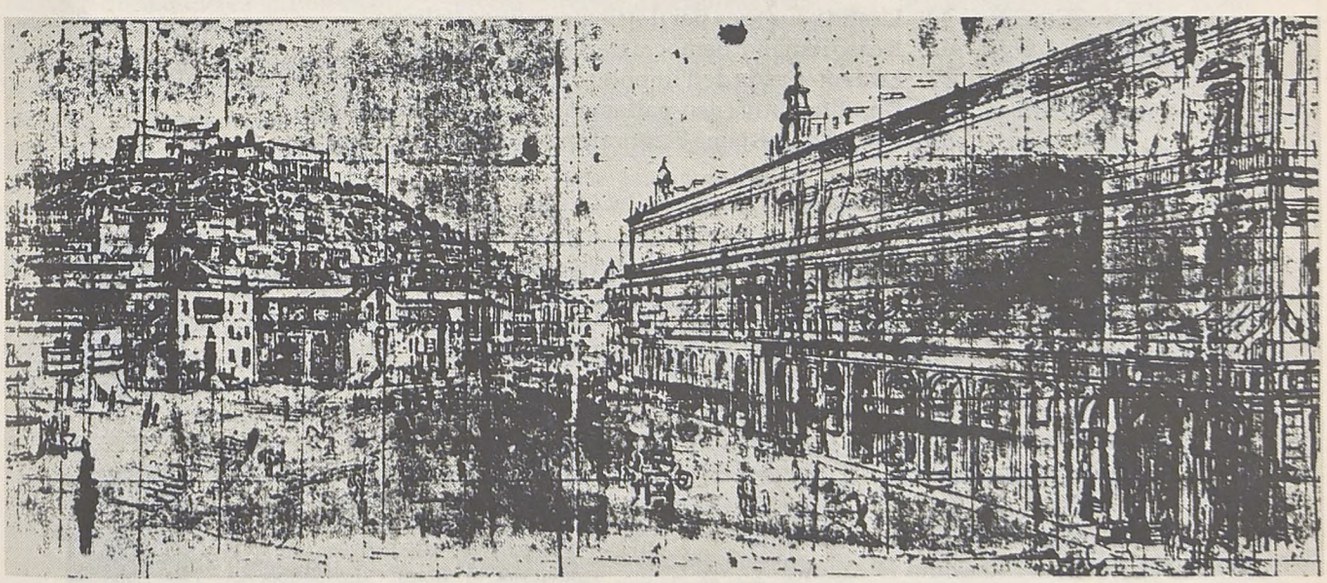
RICERCA

Nuova Serie di Azione Fucina - fondata nel 1928

Istituzioni, economia e politica nelle trasformazioni del continente europeo



Il largo di Palazzo Reale 1701, Museo di S. Martino

Anno VI N. 6 - Giugno1990
sped. in abb. post. - gr. III -70% Mensile della Federazione Universitaria Cattolica Italiana

Salvatore Vassallo	3	Le società locali e quella... Nazionale	EDITORIALE
Giovanni Guzzetta	5	Da un buon punto di partenza	FUCI
Maria Cristina Giuntella	8	La Fuci al debutto: cristianesimo, democrazia e modernità	MEMORIA
Gioia Scappucci	12	I diritti dei giovani	FORUM
Francesca Panarello	13	Reciprocità e differenza	GRUPPI
Antonio D'Alessandro	14	Le discipline che risolvono problemi	ITINERARI...
Francesca Capecchi	18	Città o metropoli	CITTÀ

Istituzioni economia e politica nelle trasformazioni del continente europeo

Patrizia Pastore	21	introduzione	
Bruno Dallago	22	Lo sviluppo economico ad Est e gli equilibri internazionali	CAMBIAMENTI AD EST
Luigi Pedrazzi	27	I movimenti religiosi nelle trasformazioni dell'Europa Orientale	
Maria Luisa Venuta	30	Le implicazioni istituzionali e sociali dell'Europa Comunitaria	EUROPA COMUNITARIA
Emile Noël	31	Dall'Atto Unico Europeo all'Unione economica e monetaria	
Pierre Carniti	34	Integrazione e politiche sociali	
Beniamino Andreatta	37	Costi e benefici dell'integrazione	
Giovanni Guzzetta	40	La sfida europea per il sistema politico italiano	SISTEMA POLITICO ITALIANO
Maurice Duverger	42	Il caso italiano: democrazia dell'impotenza?	
Fulco Lanchester	47	La democrazia dell'impotenza: il caso italiano e la legge elettorale	
Augusto Barbera	49	Una alternativa neo-parlamentare al presidenzialismo	
Ugo De Siervo	51	Partire dal sistema elettorale per riformare le istituzioni	

Dopo Lecce, Bologna, Firenze, Palermo è la volta di Napoli: un'altra città del Sud. Le immagini pubblicate in questo fascicolo sono tratte dal volume di CESARE DE SETA, *Napoli*, Laterza, Roma-Bari, 1988

COMITATO DI REDAZIONE:

Stefano Balzola (segretario), Giulia Barachini, Sandro Campanini, Massimo D'Antoni, Giovanni Guzzetta, Riccardo Larini, Patrizia Pastore (direttore), Maria Luisa Venuta

Condirettore: Salvatore Vassallo

Direttore Responsabile: Alberto Bobbio
Direzione: Via della Conciliazione, 1 - 00193 Roma / tel 6861948 / ccp n. 35038009
Stampa: Nova AGE Patavium s.r.l. - Via Giustiniani, 15 - Roma. - Registrazione del Tribunale di Roma n. 361 del 10 luglio 1985
Sped. in abb.post.-gr.III-70%. - Abbonamento annuo L. 30.000 sostenitore L. 50.000, un fascicolo L. 2.500 doppio L. 5.000

Le società locali e quella... Nazionale

di Salvatore Vassallo

Leggendo i giornali di questo mese è quasi impossibile non mettere in relazione le acquisizionii della magistratura sulle illegalità nella attività amministrativa al comune di Palermo ed il risultato elettorale di maggio. Da entrambi i fatti - in se stessi - non sarebbe legittimo trarre delle generalizzazioni sommarie, se non suonassero come un pericoloso campanello d'allarme, come una conferma di fenomeni retrostanti, in entrambi i casi tutt'altro che epidermici.

La combinazione dei due elementi (chiare e difuse collusioni tra sistema politico e criminalità organizzata da un lato, ed emersione delle leghe dall'altro) rimandano ad una riflessione sul problema del Mezzogiorno come *questione nazionale*. Il comun denominatore che li lega é il fatto che entrambi rischiano di essere (anche ingiustamente) degli elementi di identificazione (e di autoidentificazione) troppo unilaterali delle società locali nella quali si sono sviluppati. Entrambi i fenomeni costituiscono per il Sud e per lo sviluppo civile del paese una *sfida*, anche se non si può fare certamente di *quest'erba* un unico fascio.

1. Il segnale di insodisfazione lanciato al sistema politico dal 20% di votanti lombardi non ha avuto, se non marginalmente, le connotazioni *viscerali* che hanno caratterizzato in passato le leghe. Occorrre quindi calibrare meglio l'analisi (che in passato è stata forse troppo riduttiva), distinguendo nettamente tra *etnicismo* (nel quale si mescolano variamente luoghi comuni antimeridionali, forse razzismo, una certa dose di xenofobia) e motivazioni *politiche* del consenso elettorale dato alle leghe.

Ipotizzo che al momento non vi siano legami stringenti tra le due cose, sebbene - come ho già notato in passato - le leghe abbiano funzionato da luogo di coltura, di verbalizzazione pubblica e coagulo organizzativo di quei sentimenti prima solo allo stato latente.

Sia le ragioni in base alle quali i loro *leaders* hanno chiesto il mandato elettorale (rimodulando radicalmente la loro immagine pubblica), sia la dimensione del consenso ottenuto, fanno supporre infatti che il successo delle liste localistiche, per quanto sia un fatto non esaltante, non possa essere spiegato solo come un fenomeno di gretto particolarismo. Non va sottovalutato però che, qualora non si diano risposte adeguate ai problemi (politici e sociali) che sono implicitamente indicati da buona parte del consenso elettorale *leghista*, quest'ultimo posa regredire verso forme più esacerbate di localismo.

Evidentemente nel Nord del paese - insieme ad altri non sempre nobili sentimenti - si é rafforzata la sensazione che le istituzioni politiche deputate a canalizzare gli sforzi per una crescita equilibrata della società nazionale siano profondamente inquinate, che anzi esse abbiano un effetto di distorsione piuttosto che di guida dello sviluppo - ed in questi giorni, se ce ne fosse stato ancora bisogno, questa sensazione ha trovato ulteriori conferme. Per questo servono poco i lamenti contro la frammentazione della rappresentanza (quando poi non si vogliono serie riforme elettorali), o contro il localismo. Un tale atteggiamento, poi, è assolutamente ingiustificato da parte della classe politica chè ha pesanti responsabilità nell'averne prodotto le cause. Il *localismo*, per altro, é solo al suo *debutto*.

2. Da qui a pochi anni, quando molte competenze legislative saranno di fatto trasferite alla Comunità Europea, e quando - soprattutto - sarà inevitabile che la competizione economica si sviluppi tra aree territoriali o metropolitane, piuttosto che tra sistemi-nazione, assisteremo ad una enfasi anche maggiore della identificazione localistica. Sarà evidente ancora di più di oggi che lo sviluppo é un fenomeno geograficamente localizzato, fatto di un intreccio di attori economici, politici, sociali capaci di istituire tra loro sinergie su di uno specifico territorio e di competere con altre aree dislocate in punti anche assai distanti del globo. Allora tanto più forte sarà la tentazione per le aree ricche di *giocare in proprio*, senza pagare *pedaggi* ad una idea di *solidarietà nazionale* che si sarà intanto stemperata nel contesto europeo.

Ebbene, trovare il giusto dosaggio tra valorizzazione delle risorse locali e garanzia di uno sviluppo equilibrato del paese, tra identificazione localistica e apertura ad un contesto di società multiculturale, multietnica, multirazziale, sarà probabilmente uno dei principali problemi di etica pubblica che avremo di fronte.

Un problema con risvolti molto seri anche per le cominità cristiane se si pensa al fatto che già oggi sondaggi attendibili mostrino un alto grado di simpatia dei cattolici praticanti settentrionali verso le leghe.

3. In un contesto di questo tipo anche il Mezzogiorno ha un probema - sebbene di natura speculare a quello del Nord - di identificazione localistica.

Lo sviluppo del Sud, infatti - come del resto sanno e dicono da tempo tutti gli studiosi più attenti -, non può passare attraverso l'ipetrofia dei trasferimenti erariali, nè attraverso una artificiosa

creazione (esogena) di *strutture* produttive.

Una crescita, come si dice in genere, *autocentrata* potrà essere generata soltanto da società locali consapevoli delle proprie (limitate) risorse, ma nondimeno capaci di una autorappresentazione non vittimistica del presente, capaci di progettare in proprio il loro futuro.

Su questo punto si incontrano inevitabilmente una serie di scogli culturali e sociali. La strozzatura più grave rimane però quella costituita dai canali istituzionali. Se infatti in società locali ricche sono gli attori privati che per primi mobilitano risorse, sucitano progetti, contribuiscono attivamente a disegnare le stesse politiche pubbliche di sviluppo, in contesti con scarsità di risorse economiche questo evidentemente non accade. Lì diventerebbe importante un ruolo attivo della *leadership* politica

Il circolo, però, si chiude, se é proprio il sistema amministrativo, invece, il punto di crisi, l'anello che inceppa la catena con la quale si dovrebbe attivare lo sviluppo.

Ed allora é chiaro che proprio su questo nodo occorre incidere.

4. Se questo discorso è corretto, per potere ribadire credibilmente la natura *nazionale* del problema dello sviluppo del Sud occorre incidere sui terminali *locali*.

Andrebbero ridisegnate - così come per altro prescrive anche la nuova legislazione per il Mezzogiorno - tutte quelle politiche di intervento che non responsabilizzano gli amminstratori locali chiamati a gestirle, ma favoriscono invece una allocazione poco trasparente delle risorse.

Sarebbe necessario dosare molto selettivamente il flusso dei trasferimenti monetari indirizzando gli investimenti pubblici nazionali all'apprestamento di poche opere essenziali, e bisognarebbe poi valorizzare l'autonomia (anche fiscale) delle amministrazioni locali consentita dalla riforma appena varata: Una responsabilizzazione più diretta degli amminstratori locali però ha bisogno anche di nuove regole istituzionali, che rendano visibile, autorevole, controllabile da parte dagli elettori la *leadership* politica e distinguano in modo chiaro le funzioni di direzione da quelle di gestione. Forse anche da un insieme di aggiustamenti di questo tipo (che mancano nella riforma delle autonomie locali) si può rendere il processo di decisione pubblica più snello, tasparente, efficace. Senza contare che una *leadership* politica visibile e dotata di un forte consenso popolare può costituire (come dimostra proprio il *caso* Palermo) un punto di riferimento, di autoidentificazione *virtuosa* della società civile.

Sebbene queste riflessioni non siano particolarmente ben argomentate credo si possa convenire sulla ipotesi di fondo che le anima e che attende di essere approfondita: per pensare oggi ad uno sviluppo civile ed economico equilibrato del nostro paese, occorre elaborare - sul piano della pratica e della riflessione teorica - le condizioni di una nuova cultura della *località*, e disegnare istituzioni (politiche, amministrative, culturali) che sappiano esprimere un coordinamento trasparente, visibile, efficace, capace di creare identificazione e proiezione progettuale alle comunità.

Una più matura forma di identificazione *localistica* serve al Mezzogiorno per costruire il proprio sviluppo, serve al resto del paese per non essere catturato dalla tentazione di guardare all'Europa da solo - tranne poi ad esaltare i *Valori Nazionali* per l'effimero turbinio che segue alle prodezze - ahinoi, neppure sufficienti a farci vincere il *Mundial* - di Salvatore Schillaci. ❑



Veduta della spiaggia di Chiaja e di Posilipo, (seconda metà del sec. XVII)

Da un buon punto di partenza

di Giovanni Guzzetta

La stagione estiva é sempre occasione di bilanci. Inutile nascondere allora la nostra soddisfazione per l'anno accademico conclusosi.

Senza scomodare il Muro di Berlino (che sulle pagine dei giornali sarà caduto... almeno qualche miliardo di volte!) anche la vita fucina è stata attraversata da un'infinità di piccole e grandi novità che restituiscono il buon umore.

Grazie all'impegno centrale e periferico siamo riusciti a riportare la federazione all'attenzione di molti. Nella chiesa italiana proprio in questi giorni é stata tematizzata esplicitamente l'esigenza (attraverso la lettera dei vescovi sui problemi dell'Università) di valorizzare l'esperienza universitaria. Questa iniziativa dei vescovi é oggettivamente un riconoscimento ed un incoraggiamento al lavoro delle associazioni universitarie ed in particolare della Fuci, che in Italia è l'unica associazione esclusivamente composta da studenti universitari. Non bisogna neanche dimenticare che quest'anno si è aperto con un altro riconoscimento. Il presidente della Fuci è stato infatti invitato, in rappresentanza di tutto il laicato italiano, al Simposio dei vescovi Europei tenutosi in ottobre a Roma. In quell'occasione é stato possibile verificare la simpatia e l'affetto con cui si guarda alla Fuci di oggi ed anche quali siano le aspettative nei nostri confronti proprio nel momento in cui urgono risorse intellettuali e spirituali «giovani» per inventare percorsi di nuova evangelizzazione nel continente europeo.

Ma questi sono solo alcuni dei motivi di soddisfazione. Nessuno può dimenticare lo sforzo compiuto negli scorsi mesi per ricondurre alle sue giuste dimensioni un dibattito sull'Università in Italia che è sempre stato scarso e scadente. Ed era già più di un anno che tentavamo di alimentare una discussione sui pregi ed i difetti della strategia di autonomia per gli atenei.

Possiamo poi affermare con assoluta serenità di non essere stati nè indifferenti, nè «nostalgici» di fronte alle occupazioni delle università di gennaio e febbraio, ma di avere tentato semplicemente una lettura ragionevole delle cose che stavano accadendo offrendo quel poco di competenza che da anni la Fuci si va costruendo. Gli avvenimenti ci hanno purtroppo dato ragione, perchè l'entusiasmo per e l'accanimento contro il movimento del '90 si sono rivelati delle bolle di sapone...ed oggi nessuno si ricorda più dell'Università italiana.

Un capitolo a sé è poi quello della formazione civile in Fuci. Basti qui dire che alla luce degli avvenimenti dell'ultimo anno, delle centinaia di giovani che in un modo o nell'altro sono entrate in contatto con noi, non è esagerato pensare di aver dato anche noi un contributo alla riappropriazione di uno spazio, quale quello della politica, che da parte di molti giovani é ormai visto soltanto con diffidenza se non proprio con un profondo disgusto.

Ma quest'ultimo anno non é stato un caso, fa parte di una parabola ormai più che decennale. Ed é anche per segnare un passaggio di questa parabola oltre che per tratteggiarne le prospettive che ci siamo dati anche la scadenza di un Congresso Straordinario. Si tratta, infatti, ormai di compiere un ulteriore passaggio e di mettere a fuoco un ventaglio di esigenze che sono venute emergendo nella vita dei gruppi.

Abbiamo indetto ed approvato in Consiglio Centrale il Congresso Straordinario proprio perché - non ci stancheremo di ripeterlo - oggi la Fuci gode di ottima salute. Gli obiettivi che ci eravamo prefissi all'inizio degli anni ottanta sono stati egregiamente rispettati. Ci auguravamo infatti di rimettere in piedi una organizzazione praticamente scomparsa nel suo radicamento locale, assai incerta nei propri obiettivi e sulla propria identità. In un clima di ridefinizione complessiva del laicato italiano e della missione ecclesiale, la Fuci ha tentato di offrire occasioni e spunti di riflessione, partecipando sempre più attivamente alla vita della chiesa italiana e dell'università. Non si é dimenticata peraltro la necessità di testimoniare una attenzione ed una passione per la vita civile proprio mentre il cattolicesimo democratico veniva colpito nei suoi più illustri rappresentanti (Moro, Bachelet, Ruffilli) e mentre si preparava per le giovani generazioni un tempo di abbandono della politica che si é poi puntualmente realizzato. In questi anni insomma abbiamo cercato di mantenere in vita e riarticolare le ragioni di un modo *impegnato* di vivere l'esperienza universitaria da credenti. Ed anche quando l'azione della Fuci si é dimostrata, per ragioni di debolezza strutturale, sostanzialmente insufficiente, coloro che hanno frequentato i nostri gruppi hanno comunque potuto apprendere il motto di don Milani «I care».

Ma oggi si tratta di fare un sálto in più. Si tratta di capire come, seppur «carsicamente», il contesto sta via via mutando e le condizioni divengono ancor più favorevoli. Noi vogliamo scommettere, contro i cinici profeti di

sventura, che proprio al livello giovanile, al di fuori ormai di ogni mitologia ideologica é presente una grande speranza per i prossimi anni.

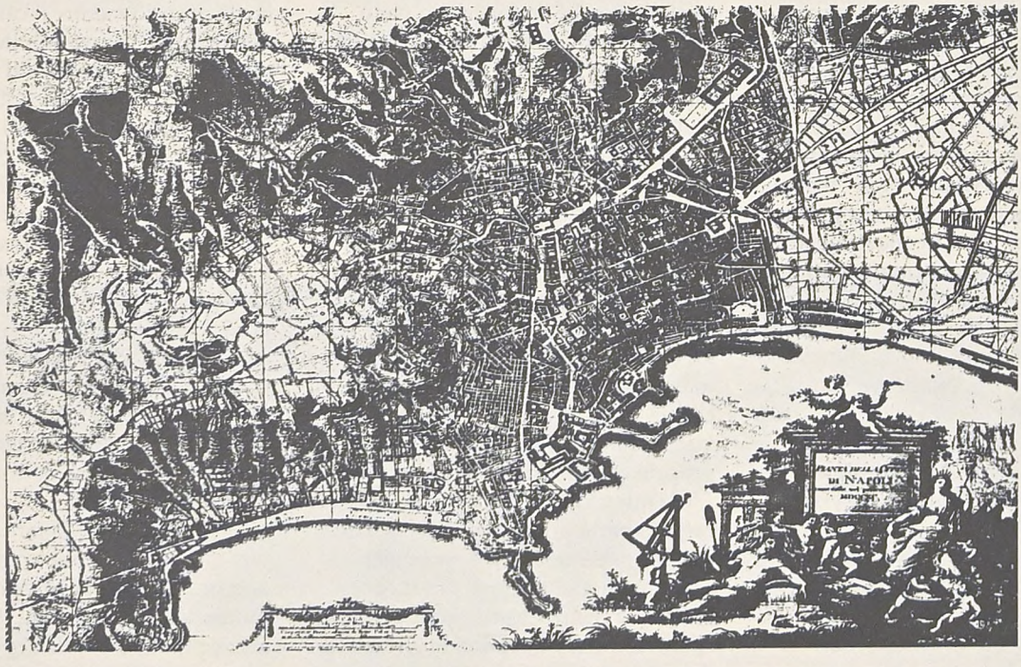
Avviamo dunque una riflessione corale, mobilitiamoci, a qualunque livello della federazione, per prendere in mano le piccole sorti di quella che in gergo ormai chiamiamo «la baracca»! Forse la Fuci è tra le poche realtà per le quali non suona retorico dire che ognuno è e può essere determinante, che da ognuno dipende in qualche misura quello che noi saremo nei prossimi anni.

Ed allora, un suggerimento: cominciamo ripartendo dalla memoria. Con la memoria é difficile avere un buon rapporto, soprattutto quando è così gloriosa come quella fucina! La memoria è invadente e sa di vecchio; difficilmente offre concreti strumenti per l'oggi . Ma questo è solo un modo «povero», in un certo senso conservatore, di guardare alla memoria; é quello di chi nella memoria cerca rassicuranti conferme ed, esibendola, pretende gli sia scontato qualcosa per le responsabilità di oggi.

Ed invece se guardiamo alla nostra memoria fucina gratuitamente, con l'occhio della tenerezza, ci accorgiamo che al di là dei grandi personaggi, delle pagine di storia, c'è un qualche cosa che si ritrova in ogni antico fucino, il fucino che si può (e si dovrebbe!) incontrare in ogni città.

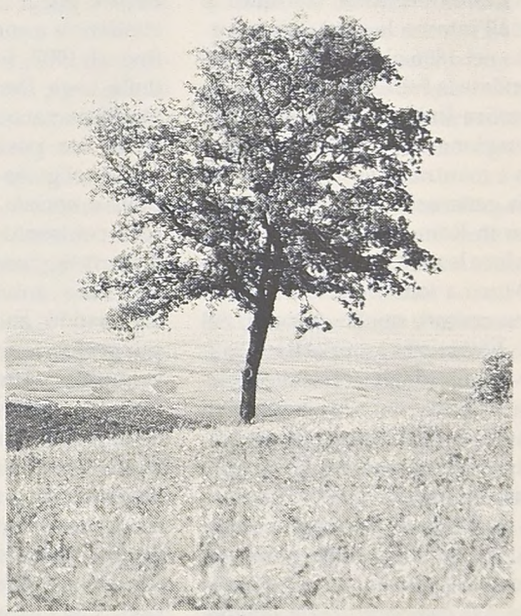
C'è la grande passione di stare nelle cose e di cercarne il gusto profondo. C'è la consapevolezza serena e divertita che l'essenziale é sempre un po' più in là e che sarebbe sciocco (cioè senza sapore!) ritrarsi in un appagamento illusorio. Da questa... fede, che si scommette continuamente, nasce il gusto per la ricerca e per l'utilizzo delle risorse intellettuali, che sono soltanto - non va dimenticato! - un'«occasione» per ampliare gli orizzonti di quell'inappagamento. E nello stesso tempo, solo con apparente contrasto rispetto a questo sereno amore per la vita, ognuno di noi può leggere negli occhi di un vecchio fucino il serio impegno a trasformare quelle risorse intellettuali in strumenti di azione.

E' difficile dire se ciò sia abbastanza per cominciare a preparare un congresso, ma forse il segreto di quasi cento anni di storia sta nel fatto che è possibile rimanere uguali solo apprendendo a stare nelle cose nuove. E paradossalmente questo insegnamento e la cosa più vecchia che ci sia in Fuci e noi lo abbiamo solo ereditato! ❑



Pianta del 1790, prodotta dalla Regia Officina di Napoli

CREDITO COMMERCIALE, RACCOLTA 4.765 MILIARDI,
IMPIEGHI 3.707 MILIARDI,
FILIALI 87, ADDETTI 2.012.



VOGLIAMO ESSERE AL CENTRO
DI OGNI PANORAMA
ECONOMICO PER DARE
NUOVI ORIZZONTI
AI VOSTRI INTERESSI.

Il mondo degli affari non ha una sola realtà. E per voi è importante avere in ognuna un supporto specializzato su cui poter contare. Noi lo sappiamo e per questo operiamo sempre nel cuore del panorama economico. Solo così siamo in grado di rispondere meglio alle esigenze della gente e delle aziende.

GRUPPO BANCARIO MPS

CREDITO COMMERCIALE

La Fuci al debutto:
cristianesimo, democrazia e modernità

di Maria Cristina Giuntella

un confronto aperto con la modernità

Le coordinate entro le quali si muove fin dall'inizio la storia della Fuci sono l'Università e l'Azione cattolica; d'altra parte il movimento si troverà coinvolto nelle traumatiche e complesse evoluzioni di queste due realtà, cercando di viverne dall'interno le trasformazioni.

Quando nel 1896 al congresso di Fiesole fu fondata la Federazione Universitaria Cattolica Italiana, all'interno dell'organizzazione dei cattolici intransigenti stava maturando una frattura tra la vecchia generazione e i giovani, che trovavano in Romolo Murri indubbiamente un loro leader. Era stato tra l'altro proprio Murri a fondare uno dei primi circoli universitari, quello romano, nel 1894. Indubbiamente i rapporti del giovane movimento degli universitari cattolici con l'Opera dei Congressi non furono facili: la Fuci voleva da un lato difendere e salvaguardare la propria autonomia, dall'altro porre l'accento sulla sua qualifica di associazione universitaria, in un'epoca nella quale nel momdo cattolico vi era una notevole diffidenza nei confronti dell'ambiente accademico, considerato laico e massone e quindi pericoloso per un giovane cattolico. La fedeltà all'Università e alla propria autonomia organizzativa nell'ambito del movimento cattolico fu una scelta che la federazione cercò di mantenere, anche se ciò non fu sempre facile.

Indubbiamente il periodo più vivace e anche più traumatico della storia fucina fu il primo decennio del secolo. L'organizzazione universitaria cattolica si trovò infatti coinvolta nel travaglio del mondo cattolico italiano ed europeo, in quel processo di rinnovamento della vita e della cultura religiosa e di conciliazione tra Chiesa e mondo moderno indicato come modernismo. D'altra parte l'influenza di Murri la portava ad accentuare l'impegno sociale e a simpatizzare per il movimento democratico cristiano e a condividere in larga parte, fino al 1907, le linee programmatiche della Lega Democratica Nazionale. Si manifestavano così tra gli studenti cattolici due posizioni, una orientata in senso religioso-culturale, una in senso politico sociale, che si troveranno spesso a confronto nella storia della Fuci. Occorre aggiungere inoltre che lo stesso ambiente universitario italiano stava cambiando, anche se le trasformazioni più profonde si sarebbero verificate nel primo dopoguerra. Le due linee sopra ricordate trovavano un momento unificante nel ruolo che il circolo romano, molto legato sia a Murri sia ad alcuni ambienti romani vicini al movimento modernista, aveva nella federazione. Inoltre su di esse influivano i contatti che i circoli fucini avevano in quel periodo con i gruppi democratico-cristiani torinesi, romani, napoletani e con uomini come p. Semeria, p.Ghignoni, p.Genocchi, che introdussero gli universitari cattolici, attraverso la lettura di libri, l'organizzazione di conferenze e dibattiti, gli incontri con personaggi significativi, nel vivo del rinnovamento culturale e religioso italiano ed europeo. La Scuola superiore di religione organizzata a Genova da p.Semeria costituì un modello per molti circoli; l'intento era quello di accostare i laici alla cultura religiosa, una cultura non intesa in senso apologetico e difensivo, ma aperta al dibattito teologico contemporaneo e conciliante verso il pensiero moderno.

Gli orientamenti del movimento fucino nei primi anni del Novecento si riflettomo sulla stampa federale. Fin dall'inizio la murriana «Vita Nova» era stata organo del movimento; nel 1903, dopo un periodo di interruzione aveva ripreso le pubblicazioni, ma dopo una fase di alterne vicende, con cambiamenti di sede e di direzione, legate alle vicende stesse di Murri, aveva cessato di esistere con lo scioglimento dell'Opera dei Congressi.

«Studium»

La sua eredità fu raccolta da «Studium». L'idea di una nuova rivista universitaria era nata nel maggio del 1905 a Firenze in una riunione nella quale si era cercato di gettare nuove basi per la riorganizzazione degli universitari cattolici; il primo numero uscì nel gennaio del 1906; molto ampio si presentava il raggio dei collaboratori, o almeno amici e sostenitori: vi figuravano nomi rappresentativi della cultura cattolica, del mondo universitario, scienziati, scrittori. Si realizzava allora quello che nel dopoguerra un gruppo di fucini torinesi auspicava che si ripetesse: la realizzazione di un periodico per i giovani fatto da adulti. La rivista si apriva con un saluto di mons. Bonomelli che toccava uno dei punti nodali della cultura cattolica e del programma fucino: il rapporto tra scienza e fede; il minore dogmatismo del pensiero scientifico e l'epurazione della fede dalle incrostazioni del tempo, attraverso l'opera intelligente di preti e laici, apparivano al vescovo di Cremona come segni importanti di una nuova fioritura intellettuale e spirituale

Il saluto di Bonomelli costituì certamemnte per «Studium» un sostegno e l'indicazione di una linea programma-

Maria Cristina Giuntella insegna Storia Contemporanea presso l'Università di Perugia

tica. La rivista si dimostrò fin dall'inizio di una notevole vivacità e apertura culturale, ponendosi dai primi numeri nel cuore del dibattito sul rapporto tra Università e società italiana e del rinnovamento del cultura e della vita religiosa, con coraggio e anche con equilibrio, e soprattutto intendendo la cultura non come un mezzo di conquista e di difesa dal mondo laico, ma come un momento di confronto e di incontro. Terreno naturale di tale confronto appariva l'Università; per questo la rivista nell'editoriale di apertura si qualificava non come organo degli universitari cattolici, ma come rivista universitaria; certamente più che luogo di originale elaborazione culturale, fu strumento di divulgazione e di discussione di temi, di diffusione di letture e di autori, ma proprio per questo ebbe una funzione importante nell'allargare e sprovincializzare l'orizzonte culturale degli studenti cattolici italiani. «Studium» fu, in sostanza, tra il 1906 e il 1907, portavoce degli interessi del movimento fucino per il rinnovamento degli studi biblici, per il progresso della ricerca scientifica, per i grandi temi della filosofia moderna; negli articoli e nelle recensioni, venivano richiamati spesso i nomi, tra gli altri, del domenicano p. Lagrange, fondatore dell' *Ecole biblique* di Gerusalemme o di Newman, ritornava l'esigenza di formare una *elite* intellettuale cattolica laica.

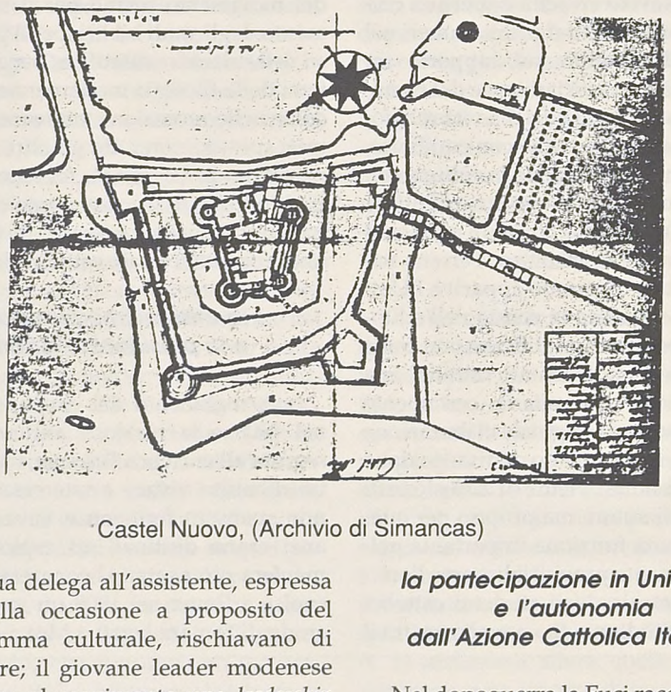
la crisi antimodernista e la presidenza Ferrari

Lo scioglimento del circolo romano nel 1906 e la reazione antimdernista seguita all'enciclica *Pascendi*, blocarono un dibattito vivace e interessante, ma non spensero fermenti e tensioni, che anzi erano destinati ad esplodere in maniera più acuta. Al congresso che si svolse a Roma nel 1909 un gruppo di studenti romani legati a Murri e vicino agli ambienti modernisti, cercò di riportare l'attività della federazione verso temi di carattere filosofico-teologico e di rinnovamento religioso, ma fu duramente osteggiato da coloro che, per timore del riaffacciarsi di posizioni «moderniste» tra i fucini, erano favorevoli ad un impegmo della Fuci in campo sociale. Le due correnti si scontrarono in modo drammatico, rischiando di spaccare in due la federazione; prevalse alla fine il gruppo dei sostenitori dell'indirizzo sociale; un intervento in quella sede di Gemelli troncò ogni dibattito filosofico, riportando la Fuci nella linea del più rigido tomismo. Rimasero tuttavia aperti degli spazi culturali; se gli universitari cattolici non si chiusero nel puro *tecnicismo sociale*, come ha scritto M.Giuseppe Rossi (*Francesco Luigi Ferrari, dalle leghe bianche al Partito Popolare*, Roma, Cinque Lune) questo fu merito soprattutto di Francesco Luigi Ferrari. Durante la presidenza di Ferrari, infatti, il problema del confronto con il mondo moderno, che negli anni precedenti era stato affrontato prevalentemente sotto l'aspetto filosofico e teologico, venne riproposto sotto l'angolatura del confronto tra cristianesimo e libertà moderne, cristianesimo e Stato laico. Tra l'autunno del 1909 e la primavera del 1911

In vista del Congresso Straordinario che terremo a Brescia all'inizio di Gennaio del prossimo anno abbiamo pensato di pubblicare su RICERCA *una serie di interventi su figure, momenti, problemi chiave della storia della* FUCI.
Nei fascicoli scorsi abbiamo ricordato Zaccagnini, Righetti, Bachelet, Frassati. In quelli prossimi pubblicheremo interventi su altre fasi della vita della Federazione. Non si tratta ovviamente di una operazione autocelebrativa *ma di un tentativo di scavare nelle esperienze di chi ci ha preceduto per ottenerne suggestioni per l'oggi. Ed anche partendo dalle vicende riportate in questo intervento di Maria Cristina Giuntella non è inverosimile supporre che - pur nella mutevolezza dei contesti - sarà facile riscontrare inaspettate continuità di stile, di impegmo, di sfide da affrontare.*

vennero pubblicati su «Studium» una serie di articoli nei quali, partendo dalla discussione sulla libertà d'insegnamento, veniva affrontato il problema della posizione dei cattolici nei confronti dello Stato liberale e più in generale del cattolicesimo di fronte ai principi dell'89 e all'affermazione delle libertà moderne, in termini che non sembrano determinati dalla pura affermazione dei "fatti compiuti", quanto ispirati a valori e istanze presenti nella tradizione cattolico-liberale. Particolarmente significativo è un articolo intitolato *La nostra piattaforma e le nostre speranze per la libertà d'insegnamento*, firmato L'ANONIMO, ma scritto con stile che sembra tipico di Ferrari; in esso l'autore, dopo aver dichiarato di riconoscere l'Italia moderna, uscita «al pari di tutti gli Stai moderni inciviliti» dalla «grande rivoluzione francese», sostenva che la battaglia per la libertà d'insegnamento era inscindibile dall'affermazione della libertà di coscienza sancita dalla dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino; e alla fine dell'articolo affermava: «Noi domandiamo che lo Stato riconosca per legge in tutti i cittadini la libertà di apprendere e di insegnare. Domandiamo quindi la libertà per tutti indistintamente senza eccezione».

Questa rivendicazione della libertà come diritto per tutti, non come concessione per alcuni, è molto importante, in quanto sembra anticipare la svolta comciliare che Congar ha indicato nel passaggio dalla rivendicazione dei «diritti dei cattolici» alla difesa dei diritti della persona; ma di fatto distanziava la Fuci dalle posizioni cattoliche tradizionali. D'altra parte l'attenzione prestata da «Studium» per il problema dell'autonomia universitaria, intesa non come mera polemica antistatale, ma come rivendicazione di una organizzazione più democratica dell'istruzione superiore, sembra accostare il movimento fucino alle posizioni assunte dalla Lega Democratica Nazionale. Il dibattito che si venne sviluppando sulla rivista in quel periodo fu indubbiamente un'occasione per riflettere sul valore umano e religioso della libertà. Un altro merito di Ferrari fu quello quello di evitare una eccessiva *clericalizzazione* del movimento universitario, che alcuni interventi al congresso di Roma e la continua delega all'assistente, espressa in quella occasione a proposito del programma culturale, rischiavano di produrre; il giovane leader modenese impresse al movimento una *leadership* laica quale dopo di lui la Fuci saprà difficilmente ritrovare. Ma proprio questa linea di laicità e la lealtà manifestata nei confronti dello Stato liberale non mancarono di suscitare allarmi e dissensi negli ambienti integristi. Alcune dichiarazioni fatte al congresso nazionale del 1911 che si svolse a Torino nel clima delle celebrazioni per il cinquantenario dell'Unità d'Italia, furono considerate dalla stampa cattolica intransigente troppo benevole verso lo Stato liberale; Ferrari si dimise e solo le mediazioni dell'assistente don Giandomenico Pini e di Giuseppe Toniolo salvarono la federazione dallo scioglimento; ma fino al 1914 non si tennero più congressi nazionali. Il desiderio di non sentirsi esclusi dalle vicende della vita nazionale determinò tra i fucini negli anni intorno alla prima guerra mondiale atteggiamenti di filonazionalismo, che poi furono ufficialmente condannati dalla federazione.

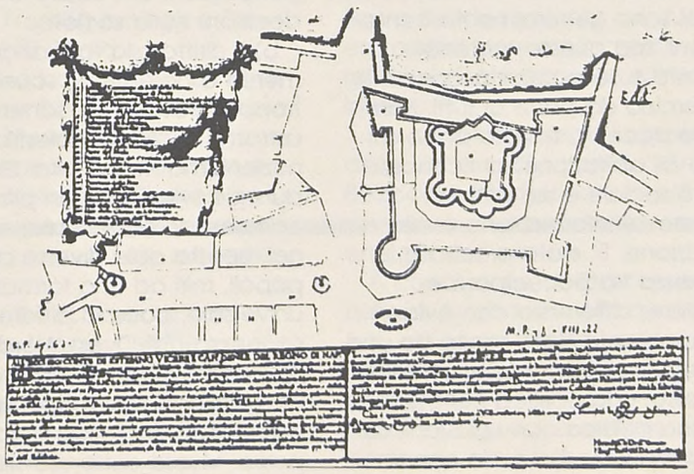


Castel Nuovo, (Archivio di Simancas)

la partecipazione in Università e l'autonomia dall'Azione Cattolica Italiana

Nel dopoguerra la Fuci raccoglieva la difficile eredità di un passato ricco e controverso. Nello stesso tempo gli universitari cattolici si trovavano a condividere i problemi che toccavano tutti gli studenti: il faticoso reinserimento degli ex combattenti nella vita civile, l'esigenza di una riforma che adeguasse l'Università ai ritmi di sviluppo della società italiana, la crisi dei valori culturali e morali che attraversava tutto il momdo giovanile europeo. Quelli del primo dopoguera furono anni di straordinario fermento nell'ambiente universitario italiano: la popolazione studentesca in notevole crescita stava cambiando il volto degli Atenei italiani, da luogo di

elaborazione di una cultura di *elite* e di formazione di una ristretta classe dirigente a Università *di massa*; d'altra parte l'esperienza della guerra e la domanda di partecipazione che veniva dalle masse giovanili e studentesche, sia pure talora confusa con fenomeni di nazionalismo esasperato e di avanguardismo dannunziano e fascista, riproponevano il problema dell'autonomia universitaria e della partecipazione degli studenti agli organi di gestione degli atenei. La Fuci, che era tra l'altro tra le poche organizzazioni universitarie ad aver resistitito ai mutamenti della guerra e del dopoguerra, soprattutto durante la presidenza di Giuseppe Spataro, fu presente in modo attivo nell'ambiente universitario e svolse anche una azione sindacale accanto ad altri movimenti studenteschi, proponendo al ministro della Pubblica Istruzione Bendetto Croce di costituire una commissione nazionale composta dai rappresentanti di associazioni studentesche, allo scopo di tenere informato il ministro sulla situazione studentesca e universitaria. D'altra parte la rivista «Studium» lanciava nel 1921 un'inchiesta sull'Università italiana che si sarebbe conclusa nel 1923, alcuni mesi prima che la riforma generale dell'Istruzione Superiore di Gentile venisse a concludere un periodo di vivace discussione sull'organizzazione universitaria, uno dei più ricchi e interessanti che forse si siano avuti nella storia d'Italia, e aprisse un nuovo periodo di conflittualità nel mondo studentesco; una conflittualità che assumeva però ormai un carattere politico di opposizione, non solo alla concezione autoritaria del ministro, ma al governo di Mussolini, che volle definirla «la più fascista delle riforme». In queste iniziative promosse dalla Fuci nel dopoguerra emergeva l'esigenza di realizzare una presenza cristiana nell'Università; ciò poneva il problema delicato dei suoi rapporti con l'Azione cattolica, soprattutto nel momento in cui si cominciarono ad elaborare i nuovi statuti. La federazione aveva sempre difeso la propria autononomia in nome della sua fisionomia di associazione rivolta al mondo studentesco, mondo in continua rapida evoluzione e tra i più sensibili alle sollecitazioni della società contemporanea. Al contrario, alcuni dirigenti dell'A.C. ritenevano, come ebbe a dire il presidente dell'Unione Popolare, il conte Dalla Torre in una lettera all'assistente degli universitari cattolici don Pini, che il periodo universitario fosse da considerarsi un momento assolutamente transitorio nella vita del giovane cattolico e che quindi la Fuci dovesse essere riassorbita nella Gioventù cattolica. Si confrontavano nelle due diverse posizioni concezioni diverse sulla fisionomia e sul ruolo delle associazioni cattoliche: in una sembrava prevalere il momento organizzativo, unitario, centralizzato; nell'altra si manifestava una tendenza più vicina alla linea dei movimenti specializzati, quale si configurerà in Francia o in Belgio dalla seconda metà degli anni venti.



Castel Nuovo, (Archivio di Simancas)

la vocazione intellettuale e l'interesse per la politica

Proprio la convinzione del ruolo specifico della Fuci nell'Università spinse negli anni del dopoguerra i suoi dirigenti e in modo particolare il nuovo assistente don Luigi Pìastrelli, non solo a difendere l'autonomia del movimento fucino, ma ad allargare gli orizzonti culturali degli universitari cattolici, mettendoli in contatto con una concezione meno rigida del tomismo, più accogliente verso il pensiero moderno, quale appariva, dagli studi e dall'azione pastorale tra i giovani, quella del domenicano francese A.D. Sertillanges. Fu proprio un volumetto del p.Sertllanges, *La vie intellectuelle*, a introdurre nell'ambiente fucino quel tema della «vocazione intellettuale», che poi avrebbe costituito uno dei fondamenti della spiritualità e dell'impegno culturale della Fuci montiniana. L'impegno nell'ambiente universitario era connesso all'attenzione nei confronti della vita politica; attività verso la quale Giuseppe Spataro - che fu presidente tra 1920 e il 1922 - svolse un importante ruolo di anello di congiunzione. Molti fucini, e soprattutto exfucini, infatti, militavano nelle file del Partito Popolare. La nuova esperienza politica dei cattolici italiani non poteva non coinvolgere la Fuci, che era destinata a preparare i futuri quadri dirigenti del paese.

Maria Cristina Giuntella

I diritti dei giovani

Un Forum europeo ad Avignone

di Gioia Scappucci

La cittadina medievale di Avignone ha accolto, nel suo antico palazzo dei Papi, dal 22 al 24 febbraio, una rappresentanza di giovani europei con lo sguardo rivolto all'avvenire del continente in profonda trasformazione. Laddove un tempo si svolsero pagine decisive della storia europea, un approccio è stato tentato per ridisegnare in prospettiva una strategia di ampie vedute, nello spirito delle lungimiranti parole di Giovanni Paolo II: «Il momento è propizio per raccogliere le pietre dei muri abbattuti e costruire insieme la casa comune».

Promosso dal Forum dei Giovani Europei in collaborazione con la *Fondazione Danielle Mitterand*, il convegno ha registrato la partecipazione di 180 rappresentatnti di 9 diversi comitati giovanili e 12 organizzazioni internazionali di giovani. Scopo del convegno era l'abbozzo di una Carta europea dei diritti dei giovani. Il programma è stato caratterizzato da due momenti forti: prima si è tentata un'analisi della situazione giovanile in Europa, poi si è cercato di individuare i diritti sui quali elaborare la Carta, indicando possibili percorsi da seguire.

Cosa dire di questo convegno?

Ci si è subito resi conto che porre il problema dei diritti dei giovani significa prima di tutto porre il problema dello *status* dei giovani. Il concetto di *giovani* non è univoco. Se in passato i giovani si potevano considerare come un insieme omogeneo, una generazione confrontata con quella degli adulti, oggi non è più così. Non si tratta si confrontare una generazione con un'altra, ma di considerare piuttosto i diversi *background*, le diverse origini, i diversi livelli di formazioone di ciascuno. Ne consegue un esplodere del concetto *giovani*: nemmeno l'età può essere presa come punto di riferimento. Si può essere giovani a 16 anni dal punto di vista penale, a 18 anni con il diritto di voto dal punto di vista politico. Dal punto di vista sociale, infine, si è adulti solamente quando si è indipendenti, si ha un lavoro e un'abitazione. Per questo si preferisce parlare di itinerari di inserimento, che dipendono quindi non tanto dal fatto di essere giovani, quanto dall'ambiente in cui si è immersi. In quest'ambito si collocano le nozioni di capitale culturale del giovane, di livello di formazione, di luogo di abitazione, di origine etnica. La combinazione di questi fattori è più determinante dell'appartenenza o meno ad una fascia generazionale giovanile.

E' emerso che il vero problema è quello dell'accesso alla partecipazione e ai processi decisionali. Sull'universalità dei diritti dell'uomo non ci sono generalmente contestazioni, ma queste esistono piuttosto sulle possibilità concrete di esercizio da parte di tutti. Particolare accento è stato posto sul diritto all'abitazione, al riconoscimento sociale e sul diritto di accesso all'informazione e alla formazione. E' stata precisata la differenza tra partecipare e decidere, differenza che evidenzia il problema della scelta tra una gioventù oggetto e una gioventù soggetto, una politica per i giovani e una politica con i giovani. La scelta dipende dal ruolo che si vuol far svolgere ai giovani nella società: se li consideriamo come semplici consumatori o se li si vuole attori del loro divenire nella società. Sono queste le chiavi di lettura che ci hanno permesso di individuare i punti base su cui elaborare la Carta dei giovani.

Quale, allora, la fisionomia della Carta dei dirtitti dei giovani tratteggiata ad Avignone?

Anzitutto si è chiarito che una Carta consiste in un quadro giuridico di riferimento, piuttosto che in un testo di norme da applicare. Le linee portanti di tale quadro giuridico dovrebbero tenere presenti alcune considerazioni fondamentali, quali ad esempio:

a) I giovani vogliono essere attori nella società, quindi non subire unicamente le leggi del mercato. Non vogliono essere considerati come fattori di consumo o di produzione, ma *partners* con i quali negoziare. Si tratta dunque di garantire ai giovani i mezzi per poter partecipare alle scelte e alle decisioni nella società.

b) Il diritto alla formazione attualmente è carente: la scuola è troppo provinciale, schematica, astratta; spesso è palestra di nozioni, ma non di vita. Bisogna dunque sviluppare un progetto comune di scuola europea che, nel rispetto dele diverse culture dei popoli, miri ad una formazione universale, dove la differenza è ricchezza (Est-Ovest, Nord-Sud). A riguardo è stata da tutti sottolinata l'esigenza di agevolare un'ampia mobilità studentesca perchè si possa vivere concretamente l'e-

Reciprocità e differenza

Un convegno promosso dalla fuci messinese

di Francesca Panarello

Nel corso dell'ultima Assemblea Federale di Firenze è stata approvata una mozione per l'istituzione di una commissione tematica sulla differenza sessuale, che proseguisse e sviluppasse il lavoro intrapreso a partire dal convegno di Torino (*La ricerca delle donne...Una sfida nel tempo della complessità*, i cui atti sono raccolti nel n.7/8-1988 di RICERCA). Il gruppo Fuci di Messina, già da due anni coinvolto in questa riflessione, ha avvertito la necessità di far diventare quanto fin qui prodotto, a livello locale, argomentazione pubblica. Ciò è avvenuto nel corso di un convegno dal titolo «Adamo ed Eva: la reciprocità nella differenza», tenutosi sabato 21 aprile presso l'Aula Magna della Facoltà di Lettere e Filosofia, che ha visto la partecipazione della dottoressa Caterina Resta, ricercatrice presso il Dipartimento di Filosofia Teoretica, dell'On. Angela Bobbani e della professoressa Marinella Ferrari docente di Sacra Scrittura presso la Facoltà teologica Sant'Anselmo di Roma.

L'iniziativa ha suscitato un vivo interesse sia tra gli studenti, provenienti da diverse facoltà, sia presso il mondo accademico e culturale messinese. Si pensi tra l'altro che nei giorni immediatamente successivi si sarebbero svolti una serie di incontri con Luce Irigaray - organizzati dalla Facoltà di Scienze politiche e dal CEDAV (Centro Donne Antiviolenza) - e si avrà la percezione dell'attualità della questione e dell'attenzione suscitata dall'incontro promosso dalla Fuci.

La relazioni hanno messo a tema tre aspetti del problema.

Caterina Resta ha mostrato come l'evoluzione del pensiero occidentale, sia (stato) fortemente segnato dall'assenza del femminile almeno fino a quando non comincia ad affermarsi specularmente l'altro dal *logos androcentrico*, il suo opposto: la donna come luogo della verità; da qui emergerebbe la necessità di una visione che non ricerchi la verità nella polarità (maschio-femmina), ma nella differenza concepita come *rimbalzo* dal maschile al femminile, intreccio di coimplicazioni un «chiasma» - figura del discorso per cui due espressioni concettualmente parallele si dispongono in ordine inverso.

Per quanto riguarda la presenza delle donne nella politica, Angela Bobbani ha individuato i nodi centrali della questione nel riequilibrio della rappresentanza, nella necessità di nuove forme di aggregazione che consentano alle donne di aggregarsi fuori dai codici e dagli schemi tradizionali, nella riappropriazione della gestione della «politica tutta» e non solo degli spazi negletti dalla «politica maschile»;

Sul piano della riflessione teologica, infine, Marinella Ferrari, prendendo le mosse dalla differenza Dio-uomo come unica differenza rivelata, ha contestato una certa lettura di Genesi 1,27, che ricaverebbe una reciprocità misticizzata e derivata; quindi si è soffermata sul Vangelo di Matteo e su Giovanni 4,1-30, come paradigma l'uno di un forte «verticismo maschile» e l'altro del rifiuto di ogni verticismo.

Attraverso questa breve sintesi dei temi affrontati nel nostro convegno vorremmo riproporre all'attenzione e allo studio comune un tema non ancora assunto pianamente alla riflessione dell'intera Federazione. L'augurio è che durante i prossimi appuntamenti nazionali si possa avviare un lavoro più organico e ricco e che la riflessione offerta dalla Fuci messinese - che sarà corredata da un materiale più completo - possa costituire un servizio di ricerca e dialogo messo a disposizione della crescita comune.

Gruppo Fuci di Messina

---

sperienza pluriculturale e internazionale.

c) Forte è il richiamo a non bruciare le tappe, perché le prospettive del mondo giovanile sono a lungo termine ed è necessario un lungo cammino caratterizzato dalla pazienza, «che conserva le energie dell'amore».

A conclusione delle intense giornate di Avignone, nelle quali noi tutti abbiamo vissuto l'arricchente esperienza di molteplici diversità convergenti a dar corpo ad un policromo mosaico unitario, ci siamo resi conto che una carta europea dei diritti dei giovani ha senso solo se la rivendicazione di questi ultimi si accompagna, con altrettanta determinazione, ad una precisa assunzione di responsabilità nell'adempimento dei rispettivi doveri.

Gioia Scappucci

Le discipline che risolvono problemi

di Antonio D'Alessandro

0. Alcune considerazioni introduttive

Il progresso tecnico scientifico ha sviluppato soprattutto negli ultimi anni una mole notevole di conoscenze non solo molto complesse ma fortemente diversificate.

In modo particolare le tecnologie elettriche, elettroniche, informatiche e dell'automazione stanno conoscendo una forte evoluzione che ha prodotto settori, campi di ricerca e un mercato ben lontani da livelli di saturazione, anche nel prossimo futuro.

La continua crescita dell'importanza che le nuove tecnologie hanno assunto nello sviluppo del paese richiede la formazione di un sempre maggior numero di tecnici, ed in particolare di ingegneri, e che la qualità della formazione, soprattutto ai livelli superiori, aumenti in profondità ed estensione. A tal proposito il D.P.R. del 20/5/'89 sulla riforma degli studi d'ingegneria dà la possibilità di far nascere nuovi corsi di laurea nel campo delle nuove tecnologie come, ad esempio, i corsi di laurea in ingegneria delle telecomunicazioni e ingegneria informatica.

La riforma degli studi di ingegneria risponde anche ad un'esigenza di ristrutturazione dei corsi universitari tenendo conto della forte diversificazione del sapere tecnico, mirando ad una qualificazione degli ingegneri secondo il settore in cui dovrebbero operare, senza peraltro eccedere nella specializzazione, ma acquisendo un comune metodo che li renda capaci di agire in modo interdisciplinare, adattandosi positivamente ad una realtà in costante evoluzione.

Infatti è utile sottolineare che oggi sono sempre più numerosi i luoghi in cui gli ingegneri lavorano in gruppi di cui possono far parte informatici, fisici, chimici, con i quali è necessario realizzare un'interazione sinergica di competenze professionali diversificate.

Naturalmente la riforma di ingegneria potrà essere di fatto attuata solo in un quadro di riforma complessiva dell'Università italiana per soddisfare una serie di esigenze tra le quali, la necessità di superare ostacoli burocratici per l'attivazione dei nuovi corsi di laurea, l'aumento adeguato del corpo docente, dei ricercatori e del personale tecnico, l'incremento delle strutture (soprattutto laboratori) e di risorse finanziarie per la ricerca e la didattica.

Un breve itinerario esplorativo attraverso i temi principali della cultura tecnologica può essere condotto seguendo i due criteri insieme: il primo individua le discipline che caratterizzano i corsi di laurea in ingegneria in base anche alle ultime disposizioni legislative già accennate, il secondo fa riferimento ad alcuni grossi temi di ricerca di attuale interesse scientifico oppure dove l'interazione disciplinare è particolarmente spiccata.

Si possono così individuare cinque grossi settori scientifici: settore delle tecnologie elettroniche ed informatiche, settore della meccanica, settore energia, settore della chimica e dei materiali, settore delle costruzioni civili e dell'edilizia.

1. Le tecnologie elettroniche ed informatiche

Questo settore comprende le discipline caratterizzanti i corsi di laurea in ingegneria delle telecomunicazioni, ingegneria elettronica ed ingegneria informatica. All'interno di esso vanno distinte almeno quattro aree: telecomunicazioni, componentistica e microelettronica, automatica, sistemi e applicazioni informatiche.

1,1 Telecomunicazioni.

In quest'area oggetto di studi principale sono i sistemi elettronici di telecomunicazione che gli ingegneri devono saper pianificare, progettare, sviluppare e gestire. Tali sistemi complessi realizzano l'elaborazione, la trasmissione, la distribuzione e la diffusione dell'informazione, intesa soprattutto sotto forma di segnale. In esso sono opportunamente codificati messaggi vocali, telefonici, espressioni musicali, immagini, segnali di radioaiuti alla navigazine marittima, dati elaborati da computer o telerilevati via satellite.

I sistemi di telecomunicazione sono sostanzialmente la combinazione di due tipi: sistemi di trasmissione via satellite e sistemi di trasmissione via cavo. In questi ultimi è da segnalare il successo dei cavi in fibra ottica legato ai bassissimi valori di attenuazione e dispersione del segnale luminoso, generato da sorgenti laser opportunamente modulate, a cui è affidata l'informazione da trasmettere. Da qui il collegamento con le tecnologie ottiche e nuove discipline come l'optoelettronica e l'ottica integrata.

Infine un argomento di ricerca di estremo interesse è costituito in questo campo dalle reti di telecomunicazioni che stanno evolvendo verso una soluzione totalmente numerica e fortemente integrata: le cosiddette reti ISDN (Integral Service and Digital Network) impiegate nella gestione e realizzazione dei servizi con una forte ottimizzazione delle prestazioni.

1.2 Componentistica e microelettronica.
Tale area ha per oggetto le tecnologie elettroniche, microelettroniche, optoelettroniche, elettroacustiche ed informatiche, necessarie alla progettazione e alla fabbricazione dei componenti, dispositivi e apparati che intervengono nella realizzazione di sintesi elettronici complessi, tipici dei vari campi applicativi (comunicazioni, controllo, calcolatori, misure e strumentazione).

1.3 Automatica.
L'area automatica è relativa allo studio del controllo dell'evoluzione di sistemi di vario genere: reti elettriche, macchine, impianti di produzione, sistemi robotizzati, ecc. Il controllo è qui inteso come possibilità di intervenire sul processo evolutivo di un sistema manipolando variabili del sistema stesso, accessibili all'operatore ormai quasi sempre via *software*.

Gli studi di automatica sono fondati su un'importante disciplina di base che è la teoria dei sistemi nella quale la modellizzazione del sistema permette di configurarlo come elemento fisico il cui comportamento è osservato nel suo evolversi in termini di variabili ingresso, stato e uscita.

L'estensione del concetto di sistema così inteso a problematiche delle scienze economiche e politiche ha dimostrato il valore altamente formativo della teoria dei sistemi capace di fornire un metodo di studio, analisi e sintesi di problemi anche non tipicamente ingegneristici.

1.4 Sistemi e applicazioni informatiche.
A partire da forti basi teoriche in scienza dell'informazione, in quest'area sono collocati gli studi d'ingegneria che contribuiscono alla progettazione e realizzazione di sistemi per l'acquisizione, elaborazione, rappresentazione dell'informazione in diversi campi applicativi: progettazione assistita da calcolatore (CAD), automatica, informatica gestionale, servizi *software* per elaborare e codificare l'informazione da trasmettere in sistemi di telecomunicazioni (telematica), ecc.

E' inoltre da menzionare l'area della bioingegneria che collegandosi culturalmente con l'informatica, l'automatica, la meccanica, la chimica, la medicina e la biologia, è fortemente interdisciplinare e vi operano tecnici e ricercatori impegnati a sviluppare in ambito medico-sanitario e biologico, le metodologie e le tecnologie ingegneristiche.

2. La meccanica

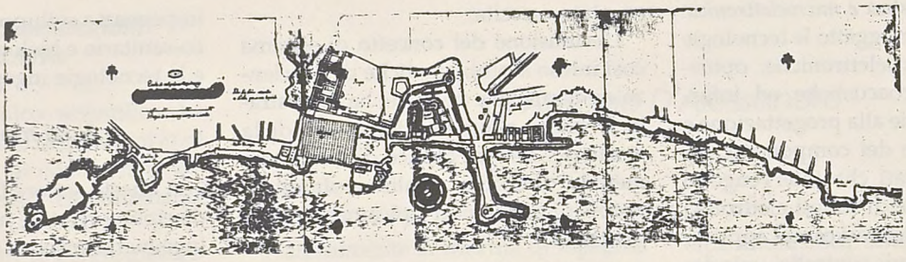
A questo settore fanno riferimento le discipline relative ai corsi di laurea in ingegneria meccanica, navale ed aeronautica. Tre aree disciplinari fondamentali di questo settore sono l'area delle macchine, degli impianti, delle costruzioni.

2.1 Macchine.
In quest'area gli studi di base sono quelli della meccanica applicata alle macchine e lo studio più specifico delle macchine fa riferimento a quelle costituenti i sistemi emergenti che realizzano la trasformazione dell'energia, agli autoveicoli, alle macchine navali, aeronautiche con studi di meccanica del volo, alle macchine per sistemi di produzione.

2.2 Impianti.
Quest'area riguarda la progettazione degli impianti intesi cone insiemi di elementi, macchine, infrastrutture e

Negli anni passati la fuci ha posto una scarsa attenzione a tutta quell'area di percorsi professionali (forniti dall'Università) nei campi dell'ingegnaria, dell'informatica, dell'elettronica. Eppure queste competenze disciplinari, oltre ad essere l'oggetto di studio di molti universitari - anche tra i fucini -, diventano sempre più importanti in tutti i settori della produzione e della vita associata. Non è inverosimile supporre che una buona parte dei quadri dirigenti degli anni avvenire (e non solo nei settori dell'industria), si saranno formati quel tipo di competenze. Occorre dunque avviare un riflessione che metta a tema i problemi teorici e pratici legati alle discipline c.d. «tecniche» ed al ruolo sociale delle nuove professioni a cui esse avviano.

Con questo articolo Antonio D'Alessandro ci introduce al lessico ed alla complessa articolazione interna di questo tipo di studi.



Il profilo della costa dal Castel dell'Ovo al Castello del Carmine

sistemi dimensionati per realizzare un determinato ciclo produttivo.

2.3 Costruzioni.

E' questa un'area di studi che si caratterizza in modo specifico nei tre rami dell'ingegneria meccanica, aeronautica e navale.

Riguardo al primo ramo si può accennare alla costruzione di autoveicoli, macchine agricole, macchine movimento terra, materiale ferroviario, costruzione di motori per veicoli terrestri, ecc.; nel secondo ramo rientrano le costruzioni di aeromobili, elicotteri, strutture spaziali e aerospaziali, ecc.; al terzo ramo si riferiscono le costruzioni di cantieri navali, strutture delle imbarcazioni, navi di diverso genere, mezzi sottomarini, ecc.

3. L'energia

In questo settore sono impegnati ingegneri e scienziati con diverse competenze: ingegneri elettronici, ingegneri nucleari, ingegneri meccanici, fisici e chimici.

In campo ingegneristico sono le aree del nucleare e dell'elettrotecnica quelle più vicine alle problematiche energetiche.

3.1 Area elettrica.

I temi che caratterizzano questa area sono legati alla pianificazione, progettazione, sviluppo e gestione di apparati, impianti e sistemi per le generazione, la trasmissione e la distribuzione dell'energia elettrica e per la sua conversione controllata nelle forme richieste dai vari tipi di utenza (industrie, servizi, abitazioni trasporti, ecc.)

Tali temi si articolano in due ambiti professionali che sono quello dei componenti elettrici e quello dei sistemi elettrici industriali. Il primo ambito ha per oggetto lo sviluppo, la progettazione e la costruzione di componenti, macchine ed apparati per i sistemi elettrici (generatori e motori, trasformatori, apparati di conversione, apparati di misura, linee aeree e in cavo, apparati di manovra, ecc.) e lo sviluppo e l'applicazione delle relative tecnologie e materiali.

Il secondo ambito ha per oggetto lo sviluppo, il progetto, la costruzione e la gestione dei sistemi elettrici e dei relativi sistemi ausiliari di automazione, controllo e protezione. Tali sistemi sono principalmente:

- sistemi per la produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia elettrica;
- sistemi per la conversione controllata dell'energia elettrica in energia di movimento (azionamenti) per l'industria e i trasporti
- sistemi per la conversione dell'energia elettrica in energia termica e radiante
- sistemi elettrochimici
- altri sistemi energetici a forte componente elettrica.

3.2 Area nucleare.

Gli ingegneri nucleari sono esperti nella progettazione, realizzazione e gestione degli impianti nucleari e apparati centrali per la produzione di energia nucleare che sono i reattori nucleari.

La cultura di base degli ingegneri di quest'area è molto ricca di elementi di fisica nucleare. Essenziale è lo studio del controllo degli impianti, della sicurezza e l'analisi del rischio, lo studio della qualità e affidabilita delle tecnologie nucleari. Altrettanto importante è, per un ingegnere nucleare, saper progettare e gestire strumenti di misura per gli impianti nucleari e per rilevamento ambientale delle radiazioni.

4. La chimica e i materiali

Tale settore accosta due grosse aree dell'ingegneria che spesso s'intersecano più che con altre: l'ingegneria chimica e quella dei materiali.

E' noto che la chimica gioca un ruolo fondamentale nello sviluppo del paese tanto che, insieme alle nuove tecnologie, assorbe gran parte degli investimenti nel settore pubblico e privato in termini di capitali finanziari e risorse umane.

Lo studio dei materiali e il loro trattamento è di interesse elevato in tutti i campi dell'ingegneria, ecco perché anche l'area dei materiali sta conoscendo uno sviluppo sempre crescente tanto che è necesssario avere dei tecnici specializzati: gli ingegneri dei materiali. Forti investimenti sono riversati nella ricerca sui materiali e si prevede che saranno in crescita nel prossimo futuro. A Mesayne (BR) è sorto un grande centro diricerca sui materiali destinato ad

essere il più grande in Europa, in cui ingegneri, fisici e chimici sono impegnati in questa area di studio fortemente interdisciplinare.

4.1 Area chimica.

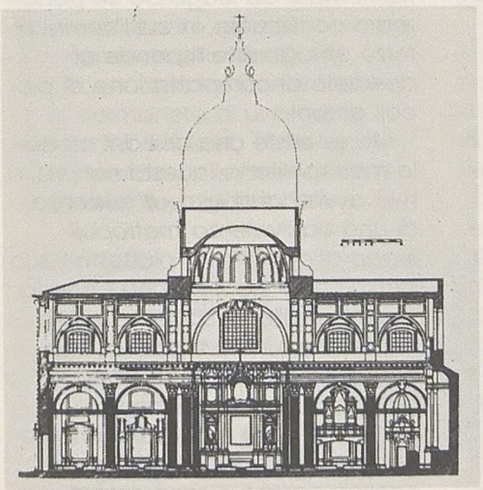
Gli ingegneri chimici sono caratterizzati da una solida preparazione di base riguardante i processi chimico-fisici che li rende capaci di progettare, realizzare e gestire apparecchiature nei loro aspetti elettrici, meccanici e strutturali di un impianto che realizza un determinato processo chimico.

Le conoscenze di un ingegnere chimico vengono applicate in altri campi quali: siderurgia e metalli, l'energetica, l'industria alimentare, le industrie farmaceutiche e delle fermentazioni, le tecnologie biomediche, le tecnologie dei materiali polimerici.

4.2 Area dei materiali.

Lo studio dei materiali richiede solide conoscenze soprattutto di chimica, meccanica, fisica dello stato solido e delle particelle, struttura della materia.

L'ingegnere dei materiali è esperto nella progettazione e realizzazione di impianti e macchine per la lavorazione e trattamento dei materiali per renderli utilizzabili nei vari settori d'impiego.



Chiesa del Gesu' Nuovo

Numerose sono le classi di materiali in cui può essere esperto l'ingegnere dei materiali: i metalli, semiconduttori utilizzati in campo elettronico (silicio, arsenico di gallio, fosfuro d'indio, ecc.), materiali per l'edilizia, materiali polimerici, nucleari, ecc.

5. Le costruzioni civili e l'edilizia

L'ultimo settore da prendere in considerazione può essere esaminato articolandolo in cinque aree che sono: l'area costruzioni, l'area trasporti, l'area idraulica, l'area edile, l'area geotecnica.

5.1 Area costruzioni.

E' costituita dalle discipline rivolte all'analisi e al calcolo delle strutture ai fini della progettazione delle stesse: dinamica delle strutture, instabilità delle strutture, meccanica dei solidi, scienza e tecnica delle costruzioni, costruzione di ponti, costruzioni in zona sismica, ecc.

5.2 Area trasporti.

Gli ingegneri esperti in quest'area si occupano della pianificazione, della progettazione e costruzione delle infrastrutture e dell'esercizio dei sistemi di trasporto prevalentemente stradale e ferroviario.

5.3 Area idraulica.

Quest'area comprende gli studi volti alla progettazione di infrastrutture, impianti e opere idrauliche (acquedotti, fognature, ecc.). Problematiche tipiche di quest'area sono concernenti la bonifica e difesa del suolo, come pure problematiche della cosiddetta ingegneria sanitaria-ambientale che prendono, fra l'altro, in considerazione i fenomeni d'inquinamento e gli studi della qualità dell'ambiente. Tali studi insieme a quelli relativi al territorio sono più diffusamente sviluppati in un nuovo corso di laurea quale quello di ingegneria per l'ambiente e il territorio avente forti caratteristiche intersettoriali.

5.4 Area edile.

Quest'area comprende le problematiche inerenti la progettazione relativa ad interventi ed opere che dimensionalmente spaziano dalla scala territoriale a quella dei più piccoli componenti costituiti dalle costruzioni edili, impianti, ecc. Inoltre si aggiungano in quest'area problematiche architetturali delle varie tipologie edili.

5.5 Area geotecnica.

L'area geotecnica raggruppa una serie di discipline i cui elementi principali fanno parte del patrimonio culturale di tutti gli ingegneri di questo settore.

L'area geotecnica ha per oggetto principale lo studio del suolo terrestre, della sua dinamica e stabilità ai fini del dimensionamento delle strutture da progettare.

6. Qualche cenno sull'ingegneria gestionale

Non classificabile tra i cinque settori esaminati è il nuovo corso di laurea in ingegneria gestionale già attivato da qualche anno in via sperimentale al Politecnico di Milano e previsto nell'ultimo decreto legislativo sulla riforma degli studi d'ingegneria.

Con tale corso di laurea s'intende formare ingegneri che abbiano una preparazione a largo spettro su tutta la cultura ingegneristica attraverso corsi di base dei vari rami dell'ingegneria ed insieme ad insegnamenti relativi alle scienze economiche e di gestione aziendale, in modo che tali tecnici siano in grado di pianificare e gestire strategie economiche e di sviluppo tecnologico nel governo di aziende o enti del settore tecnico-scientifico.

Antonio D'Alessandro

Città o metropoli

di Francesca Capecchi

Il problema della modernità, con le analisi che le sono più consone, avvolge inevitabilmente la struttura urbana, sia come struttura architettonica ma anche come struttura di pensiero, come spazio mentale, coagulo e intreccio di esperienze, non più districabili settorialmente.

Storicamente la città nasce come entità visibile, misurabile, circoscrivibile, delimitata imprescindibilmente dall'anello delle mura che ne esaltano la forma, segnando il confine tra città e non città, in uno schema essenzialmente disgiuntivo.

In questo senso la città può essere analizzata nei confronti di ciò che essa esclude, di ciò che essa definisce come *altro da sé*. E' evidente invece che oggi i concetti di dimensione e forma, limiti e confini della città, ci appaiono poco significanti.

Di fronte ad una crescita a dismisura dell'area urbana, il cui controllo quantitativo sfugge agli strumenti delle discipline usuali (pianificazione), ci si può chiedere se abbia un senso parlare di limite, quando, dalla sola disamina dei termini dall'inizio del nostro secolo in poi, si desume una curva ascendente in cui da *metropoli* si passa a *conurbazione*, ad *area metropolitana*, a *megalopoli*, a *regione metropolitana*. Il modello interno-esterno non può quindi più funzionare e la città sparisce in una dissolvenza periferica.

Allo stesso modo in cui l'individuo può liberamente muoversi e raggiungere distanze una volta incomprensibili, la città si dilata e, facendo ciò, permea di sé e della propria potenza tutto ciò che la circonda.

Ecco quindi che in questo processo, la metropoli diviene sempre più complessa, a volte labirintica, tanto da poter essere additata quale *metafora del dramma della modernità* (Magnaghi 1989).

La città che viviamo, oltre che spazio fisico è città immateriale, per cui conta poco la dimensione: l'omologazione culturale pone sullo stesso piano città piccole e grandi, in cui si ripropongono gli stessi modelli e le stesse scelte.

La rete dei mass-media avvolge la città, che diviene groviglio di informazioni la cui molla risiede in gran parte nella pubblicità. Ed è proprio la consapevolezza dell'esistenza di una rete unica di comunicazioni, che permette il sorgere di una vera pluri-metropoli, dove regna la complessità dei rapporti sociali e culturali. L'orizzonte si allarga, unifica idealmente tutti gli esseri umani, i quali però, smarriti di fronte alla complessità dell'universo planetario, cercano un'autoidentificazione, una semplificazione della realtà, nell'universo circoscritto del borgo.

La frammentazione della città in borghi è quindi la risposta all'alienazione provocata dalla dimensione planetaria dell'informazione. Per questo motivo la città diviene consumatrice di informazione non tuttavia giornalistica, e quindi legata alla cultura dell'attualità universale, quanto di informazione di servizio, a livello locale, il che si configura come tentativo di controllo seppur minimo, degli innumerevoli fattori che necessariamente interagiscono col vivere quotidiano del singolo.

Divenuta luogo di conflitti, la città è recuperata in quegli ambiti simbolici e culturali ancora passibili di autoidentificazione.

Questa lettura sociologica (Calabrese 1990), risulta particolarmente convincente se connessa agli atteggiamenti e ai comportamenti reali dell'uomo: il suo desiderio di semplificazione ad esempio si esprime chiaramente nel successo dell'informazione locale, nella domicilizzazione dei servizi, il che conduce ad esperienze consumabili non solo al'interno del borgo, ma all'interno della propria abitazione.

Seguendo questa linea, parrocchie, quartieri, associazioni, partiti, non sembrano più modelli attuali, ambiti in cui è possibile riconoscersi personalmente. La metropoli si frantuma e dà luogo ad un panorama conflittuale, in cui liberarsi di forze antagoniste risponde al desiderio di compattazione di piccoli gruppi.

Ma se esiste una crisi del modello metropolitano, questa non va, a mio avviso attribuita all'esistenza di una equivalenza *metropoli-luogo di conflitto*. E' piuttosto il suo stesso iter di sviluppo che porta la metropoli alla decadenza e alla distruzione: uno sviluppo all'insegna della sola crescita illimitata basata su criteri economici. In questo senso si è completamente perso il significato del limite, del confine perché si sono esclusi questi termini, insieme a molti altri,

con questo intervento di Francesca Capecchi continua il dibattito sulle città aperto nel numero precedente di «Ricerca»

in funzione di una unilateralità che è l'opposto del pluralismo e del conflitto.

La metropoli ha cioè omologato se stessa, è divenuta forma dissipativa, artificiale e artificializzante, escludendo dalla propria progettazione quell'insieme di variabili che ne costituiscono la vitale complessità.

Qualcuni potrebbe osservare che la vocazione espansionistica della città ha radici antiche: fin dal Trecento la natura è individuata quale luogo ideale di contemplazione e si dà il via al processo di urbanizzazione della non-città. La città è già metropoli ma, pur in chiave di appropriazione e segnale del proprio ruolo di subalternità, le forme della realtà extraurbana entrano a far parte dell'universo cittadino, sotto forma di giardini ed aree inedificate. Si pensi, a questo proposito, all'espansione e successivo ampliamento del circuito murario tra Due e Trecento, al permanere di una fascia inedificata a ridosso delle mura, o alla presenza, nelle aree di confine, di una tipologia abitativa nuova, che mischia i caratteri della villa di campagna a quelli del palazzo urbano.

Pur svuotato della propria autonomia, il territorio esiste nelle sue componenti di ambiente fisico, antropico, costruito. Ciò che il prof. Magnaghi indica come il *dramma della modernità* non sta perciò, a mio avviso, in un *semplice* assorbimento dell'universo non-città all'interno della metropoli, il che sarebbe tutt'altro che omologazione, ma anzi incremento della diversità, quanto nel processo distruttivo, che, in nome di un benessere sociale che risiede nel benessere economico, la metropoli opera sul territorio.

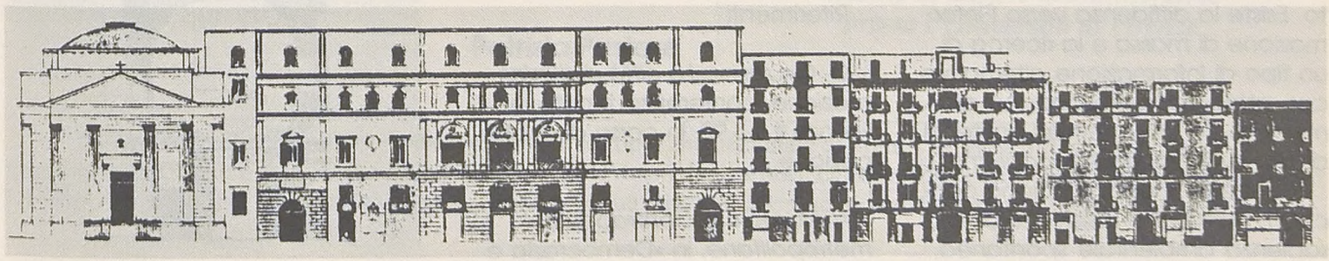
Urbanizzando senza limiti e considerandosi in diritto di appropriarsi delle risorse del territorio stesso, la metropoli produce uno scenario artificilmente uniforme.

L'idea che questo processo non solo fosse tollerabile ma addirittura auspicabile, in nome di un'unica misura di sviluppo e grazie all'utilizzo delle risorse, si è rivelata inattendibile di fronte alla crisi del rapporto nord-sud ed alla precarietà dell'equilibrio dell'ecosistema. Ed è proprio la forma metropolitana ad essere individuabile come una delle principali cause della saturazione delle risorse, struttura gerarchizzante nonostante i presupposti di crescita illimitata.

Se in un primo tempo cioè la megalopoli sembrava portatrice di una maggiore democrazia territoriale, (grazie alla diffusibilità della rete informativa), essa ha in realtà condotto ad una riconcentrazione dei servizi nel cuore dell'area urbanizzata, secondo un divario netto centro-periferie.

La metropoli ha quindi in sé drammatiche contraddizioni: squilibrante, omologante, ecocatastrofica, priva di qualità estetiche. Di conseguenza il territorio non esiste più, diviene da luogo vitale e dinamico, sito inanimato, piattaforma omogenea su cui la metropoli moderna si ramifica, cancellando la struttura stratificata della storia. Processo analogo di semplificazione del resto si attua sul fronte della città immateriale e simbolica, nei riguardi della complessa organizzazione di un'unica enorme metropoli virtuale, creata dalla già ricordata universalità delle comunicazioni.

Il processo distruttivo avviene quindi sia sul piano fisico che antropico. Il territorio fisico muore, perché è dominato da una logica



Via Floria

che lo manipola, lo razionalizza secondo una visione economica riduttiva che prevede l'eliminazione delle irregolarità quali ostacoli da rimuovere.

Il territorio si riduce da ente spaziale a ente bidimensionale: la costa diventa una linea, la valle un punto e così via (ancora Magnaghi). Il territorio antropico frazionato si consocia sotto l'egida di quelle che Calabrese chiama *nuove passionalità*, e crea piccoli gruppi, corporativismi, razzismi, che derivano dal desiderio, di compattazione del microgruppo al suo interno, attraverso atteggiamenti capaci di configurare nemici esterni.

Un quadro catastrofico? Forse. Esso però può essere riequilibrato dalla speranza dalla possibilità di una metropoli non distruttiva, di una metropoli che è espressione delle tensioni più diverse, che è manifestazione essa stessa della differenza. Esistono cioè delle resistenze attive, consapevoli, dei problemi della complessità, intenzionati, se non a gestirla, a trovarvi risposte esaurienti, ad esempio sul piano del volontariato. Esiste la diffidenza verso l'informazione di massa e la ricerca di un tipo di informazione alternativo, con atteggiamento capace di mediare tra i due termini antitetici di *planetarizzazione* e *localismo*.

Allo stesso modo, sul piano concreto, esistono le resistenze di una sapienza ambientale spontanea, che riacquista consapevolezza del proprio territorio, e conduce una battaglia contro il sistema dell'artificializzazione, la quale si imbatte nel territorio stesso soltanto per caso, quando scopre (ecocatastrofi) che le risorse che aveva ritenuto illimitate, sono invece limitate.

Esiste cioè la cosciente, e allo stesso tempo gaia scoperta della perdita di una società compatta a favore di una società multietnica pluralistica, contraddittoria, a cui non basta più uno spazio civico chiuso entro un circuito murario. La metropoli non può perciò essere più percepita geometricamente, i limiti si sfrangiano per contenere una realtà fatta di contraddittori, un tessuto di esperienze atte ad esprimere la propria diversità.

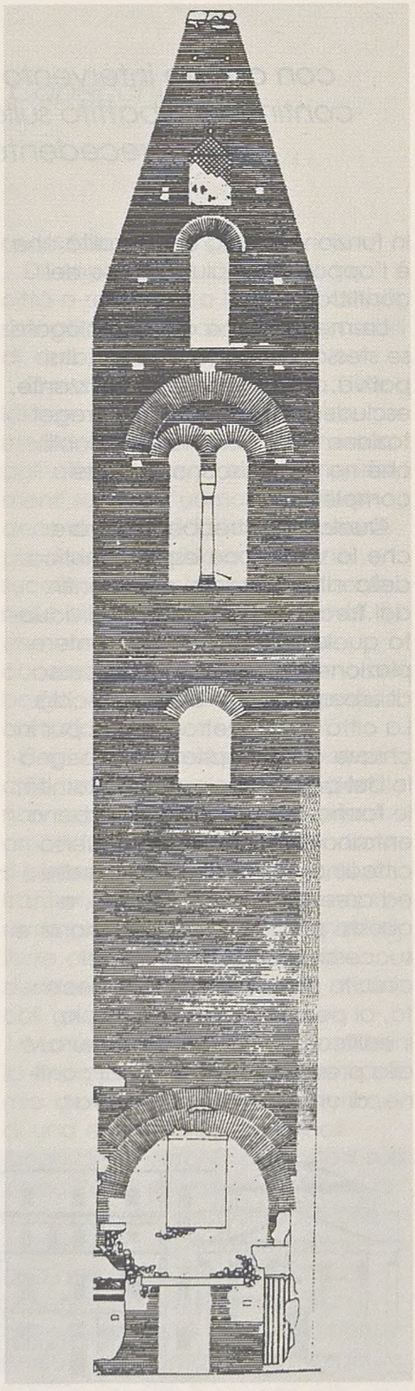
Limite e confine, insieme a tutte le variabili storiche, non sono quindi termini perdenti o perduti irrimediabilmente, ma potrebbero essere riconquistati, riassorbiti e recuperati in una dimensione nuova.

Francesca Capecchi

Riferimenti

O. CALABRESE, *La città dell'informazione*, conferenza tenuta in Firenze il 9.3.90, in corso di pubblicazione.

A. MAGNAGHI, *Contraddizioni metropolitane*, in «Democrazia e diritto» n.4-5, 1989



Campanile della Chiesa di S. Maria Maggiore, la Pietrasanta

Istituzioni, economia e politica nelle trasformazioni del continente europeo

E' necessario un salto di qualità nel modo in cui la cultura italiana si dispone ad interpretare ed assumere la prospettiva di una più forte integrazione europea. Di fronte alla complessità delle questioni riteniamo - soprattutto - che siano ancora insufficienti le energie spese per rendere realmente popolare e condiviso il percorso sul quale anche il nostro paese si è ormai avviato. Intendiamo dire che al di là del legittimo compiacimento per le trasformazioni che negli ultimi mesi hanno visto protagonisti i popoli dell'Est europeo, ed al di là delle preoccupazioni per la scadenza del 1993, tardi ancora ad affermarsi una cultura della *complessità europea*, una capacità diffusa di confrontarsi con un contesto come quello europeo nel quale si trovano le più diverse combinazioni delle variabili che condizionano il progresso storico.

Le variabili che noi abbiamo scelto di indagare sono fondamentalmente tre: la variabile economica, la variabile istituzionale, la variabile delle culture politiche. Riteniamo infatti che specialmente sotto questi tre profili è appropiata l'espressione che vede oggi l'Europa come un *cantiere*.

La riflessione della Fuci ha sempre cercato di essere in sintonia con i cambiamenti della cultura, dell'università e del paese, dimo-strando talvolta la capacità di anticiparne la direzione. In questo momento in cui sia l'università che la cultura perdono definitivamente le loro fontiere nazionali e si candidano ad essere nodi strategici dello sviluppo, anche il nostro lavoro può venire esaltato e divenire ancora più appassionante. Per questo abbiamo deciso di riprendere la nostra ricerca «pensando l'Europa».

Patrizia Pastore

CONTRIBUTI DI

Prof. Bruno Dallago
docente di Politica economica presso l'Università di Trento

Prof. Luigi Pedrazzi
Presidente dell'Istituto Carlo Cattaneo di Bologna

Prof. Emile Noël
Presidente dell'Istituto Universitario Europeo di Firenze

On. Pierre Carniti
Parlamentare europeo

Prof. Beniamino Andreatta
Presidente della Commissione Bilancio del Senato

Prof. Maurice Duverger
Parlamentare europeo

Prof. Fulco Lanchester
docente di Diritto Costituzionale Comparato presso l'Università di Roma-La Sapienza

Prof. Augusto Barbera
Presidente della Commissione bicamerale per gli Affari regionali

Prof. Ugo De Siervo
docente di Diritto amministrativo presso l'Università di Firenze

Di seguito pubblichiamo i contributi presentati al convegno nazionale di Trento, svoltosi il 20 e 21 Aprile. I testi dell'On. Carniti e del Sen. Andreatta non sono stati rivisti dagli autori. La cura redazionale dell'intervista nella quale il Prof. Maurice Duverger riprende i temi trattati durante la sua relazione al convegno è di Giovanni Guzzetta e Antonio Vaccaro.

Lo sviluppo economico ad Est e gli equilibri internazionali

di Bruno Dallago

1. Introduzione

La contrapposizione ideologica prevalente per gran parte del secondo dopoguerra ha creato molta nebbia nell'analisi dei paesi dell'Europa dell'Est, anche se ci sono stati molti studiosi seri, in Occidente e anche nei paesi dell'Est, che certe cose le andavano dicendo da tempo. Ad esempio, guardando all'andamento degli aggregati economici ci si accorgeva che c'era qualcosa che non andava.

Credo tuttavia di poter affermare senza tema di essere smentito, che nessuno al mondo ha preveduto la rapidità e la radicalità dei cambiamenti.

Un'altra cosa che mi preme sottolineare è che l'economia sommersa (la corruzione da un lato e la produzione sommersa di tutta una serie di beni e servizi) ha mantenuto questi sistemi in piedi più a lungo di quanto forse sarebbe avvenuto altrimenti.

Per esempio, i piani non sarebbero stati realizzati se non ci fosse stata l'economia sommersa all'interno delle imprese statali o cooperative. Queste non ricevevano i beni e servizi necessari a realizzare il piano stesso e si arrangiavano in qualche modo, con dei commerci in nero con altre imprese.

Se lasciamo da parte l'Unione Sovietica potremmo riassumere quello che stà avvenendo, in un certo senso, come un ritorno della storia; soprattutto in alcuni paesi dell'Europa dell'Est, quando fu cambiato sistema nel '47/'48 ci fu in qualche modo un passaggio innaturale, poiché questi paesi vennero assimilati all'Unione Sovietica. Quello che stà avvenendo adesso stà mettendo chiaramente in luce quanto sia importante la storia e quanto sia importante la cultura, dove per cultura intendo tutto quello che riguarda la vita di un popolo, le tradizioni, la religione e così via.

Va ancora rilevato come fino ad ora si sia distrutto qualcosa, si sia spazzato il terreno, ma si sia appena cominciato a costruire; la mia impressione è infatti che per cambiare veramente le cose ci voglia molto tempo. I processi che abbiamo di fronte sono molto lunghi perché sono molto ampi e molto profondi i cambiamenti richiesti e il risultato è incerto. Se vogliamo tradurre questa situazione in una figura geografica si può rilevare come nei paesi dell'Est, dove ci sono indubbiamente molte illusioni a questo riguardo, si parli di agganciare l'Europa, di unirsi all'Europa: in un certo senso, pertanto, quei paesi si autocollocano fuori dell'Europa.

Ciò sottolinea come esista il pericolo che questi paesi si trovino in realtà in bilico tra la possibilità di agganciare l'Europa, e più in generale l'occidente, e quella di decadere nelle condizioni dell'America Latina, e con ciò intendo dire una situazione di instabilità permanente, di conflitti sociali, di inflazione, non esclusi eventuali colpi di stato.

Come dicevo sopra, stanno però venendo fuori delle differenze fondamentali fra questi paesi. In questo quadro l'Unione Sovietica rappresenta, a mio avviso, un caso che potremmo anche definire peculiare, se non fosse esagerato usare questa espressione parlando di un paese che ha molti più abitanti di tutti gli altri paesi dell'Est messi assieme: oltre 285 milioni contro poco più di 110.

Anche per gli altri paesi dell'Est stanno producendosi delle differenziazioni notevoli, che hanno dato origine ad almeno tre gruppi di paesi: da un lato abbiamo un gruppo di paesi che potremmo definire di cultura occidentale, comprendente la Cecoslovacchia, la Polonia e l'Ungheria. La Germania dell'Est è un pezzo di un paese occidentale, per cui costituisce una situazione a parte. Infine abbiamo Bulgaria e Romania che possiamo definire paesi balcanici, e sicuramente non occidentali.

A questo proposito è opportuno sottolineare che la cultura occidentale deve molto al primo gruppo di paesi; e restando all'economia, la teoria economica occidentale non sarebbe tale senza i contributi dati da economisti di grandissimo valore provenienti da Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria, oltre che dalla Germania dell'Est.

Rispetto ad un passato recente la situazione è profondamente cambiata. Lasciatemi ricordare qui la battuta di un collega, ungherese, che è stato recentemente eletto al parlamento per il Partito dei Liberi Democratici. Questa persona mi diceva: «Fra qualche mese voi vi renderete conto che il miglior amico dell'occidente era Breznev; e io se fossi in voi proporrei alla NATO di erigergli davanti ai quartieri generali di Bruxelles un monumento con la scritta: "Al miglior amico dell'occidente", perché non c'è dubbio che se abbiamo vissuto un periodo tranquillo è stato proprio, nel bene e nel male ovviamente, il periodo di Breznev». Adesso invece l'Europa, soprattutto l'Europa occidentale, si trova di fronte a delle responsabilità e a dei problemi di portata enorme, e io ho qualche dubbio che noi siamo preparati, veramente preparati, ad affrontarli; ma naturalmente le speranze sono molte.

Lasciatemi arrivare adesso al tema specifico della mia relazione, che suddividerò in tre punti: in una prima parte cercherò di spiegare i perché del 1989, quali sono le ragioni degli sconvolgimenti avvenuti l'anno scorso. Una seconda parte sarà dedicata a quello che stà avvenendo o che probabilmente avverrà nel giro di poco tempo in questi paesi, cioè ai programmi di trasformazione in atto in questi paesi. Una terza parte sarà dedicata all'analisi dei rapporti economici internazionali, vale a dire al COMECON e all'integrazione regionale dei paesi dell'Est, e ai rapporti Est-Ovest, accennando anche alle conseguenze che tutto quello che sta avvenendo o è avvenuto nei paesi dell'Est potrà avere sul resto del mondo. Ci si riferirà in particolare all'integrazione europea, ma anche per il Sud del

mondo: questo infatti si trova in una situazione molto difficile perché i paesi dell'Est, come dirò poi, rischiano di occupare una parte del posto che i paesi del Sud avevano fino a poco tempo fa.

2. Le ragioni del 1989

Le ragioni del 1989 possono essere divise in due grandi gruppi: ragioni economiche e ragioni non economiche.

Forse pecco di presunzione facendo questa divisione, dando un posto così fondamentale all'economia, ma la mia impressione è che in effetti nei paesi dell'Est l'economia abbia avuto un ruolo fondamentale, molto più importante di altri aspetti. E' stato proprio il fatto che l'economia, che il sistema economico dei paesi dell'Est, abbia dato una così cattiva prova di sé che ha fatto venire alla luce tutta un'altra serie di problematiche: sociali, politiche e religiose.

Quali sono i motivi del fallimento economico dei paesi dell'Est? Come si sono manifestati?

Innanzitutto un dato che salta agli occhi riguarda la stagnazione dell'economia. Voi sapete che in Unione Sovietica gli anni di Breznev sono appunto definiti come anni della stagnazione economica. Questo non è vero per tutto il periodo. Quando Breznev, Kossighin, Podgorny presero il potere nel '64, partirono in realtà con un programma di riforme. Ricordo ad esempio che dopo la repressione o comunque la lotta alle attività private portata avanti da Kruscev, uno dei primissimi provvedimenti presi da Breznev nel '64 fu di liberalizzare, fino ad un certo limite naturalmente, l'attività privata.

Nel '65 ci fu una riforma che tendeva a liberalizzare l'attività economica. Tuttavia, col passare degli anni, la situazione cambiò; il settore privato passò attraverso fasi di liberalizzazione e repressione e non riuscì mai a decollare; lo stesso può essere detto per le imprese statali. Un dato fondamentale del periodo di Breznev fu inoltre lo sviluppo dell'economia sommersa: sembra infatti che negli ultimi anni del periodo di Breznev la corruzione abbia raggiunto dei livelli inimmaginabili.

In Occidente vi sono state alcune ricerche di grande valore, che hanno prodotto dati che ormai vengono utilizzati dagli stessi sovietici; queste ricerche hanno messo in luce appunto l'importanza fondamentale di queste attività sommerse.

Qui con il termine sommerse indichiamo attività che da un lato erano contro le leggi, e dall'altro anche non apparivano nelle statistiche ufficiali. Possiamo pertanto concludere che il sistema funzionava in modo diverso da quello che si poteva capire guardando i dati ufficiali, ma anche che la produzione era maggiore rispetto a quella che risultava dai dati statistici ufficiali. In realtà dunque il livello di vita è superiore a quello che appare dai dati ufficiali.

Ma ritorniamo ai dati statistici disponibili. Tutti gli indicatori dimostrano che con la fine degli anni '70 e con gli anni '80 l'aumento della produzione, che negli anni '50 era molto elevata, si avvicina allo zero.

Ad esempio, Agambegjan, consigliere economico di Gorbaciov ha dichiarato pubblicamente che agli inizi degli anni '80 ci fu una crescita zero in Unione Sovietica. Ciò vuol dire che il livello del reddito nazionale non era aumentato.

Ma che cosa vuol dire questo? Se si tiene presente che la popolazione in Unione Sovietica aumenta piuttosto velocemente, attorno all'1% all'anno, ciò vuol dire che in realtà il reddito pro capite diminuiva; per cui il livello di vita della popolazione, sempre secondo le statistiche ufficiali, è andato diminuendo nell'ultimo decennio.

Ciò è avvenuto in un momento di crescita impetuosa del turismo, soprattutto del turismo occidentale in Unione Sovietica, ma anche di molti Sovietici che viaggiavano in occidente e avevano occasione di vedere che cosa succedeva qui da noi e negli altri paesi dell'Est, in paesi come l'Ungheria, dove il livello di vita era molto più elevato.

Questo ha portato ad un crescente malcontento, che da un lato ha messo sotto accusa le ingenti spese militari, ma dall'altro e soprattutto si sfogava nei confronti del sistema.

Si è quindi prodotto un malcontento generalizzato, perché il sistema non era in grado di garantire nemmeno le cose più necessarie alla popolazione.

Se teniamo conto anche dell'economia sommersa, è probabile che il livello di vita effettivo non sia diminuito e forse sia addirittura aumentato, ma ciò è avvenuto in cambio di un crescente sforzo lavorativo (secondo lavoro) e di crescenti difficoltà per ottenere i beni (nel mercato nero e non nei negozi).

Un altro fattore, su cui non mi soffermerò perché credo sia noto e che riguarda sostanzialmente tutti i paesi dell'Est, è costituito dall'inflazione. Ricordo che non sempre l'inflazione nei paesi dell'Est appare come un aumento del livello dei prezzi, perché i prezzi sono spesso fissati centralmente. In Polonia l'inflazione ha raggiunto recentemente punte dell'80% al mese. In Ungheria siamo sul 20-25% all'anno. In Unione Sovietica l'inflazione è stimata fra il 7% e il 9% all'anno.

Se però, come nella maggior parte di questi paesi fino a poco tempo fa e ancora oggi per molti beni, i prezzi sono fissati a livello centrale e quindi non vengono aumentati, le pressioni inflazionistiche si manifestano in una sparizione dei beni dal mercato. C'era e c'è chi fa incetta di beni e li vende sul mercato nero ad un prezzo molto aumentato. Oppure la qualità dei beni peggiora, o ancora ci vuole sempre più tempo per ottenere un appartamento, un'automobile e così via.

C'è poi il grosso problema dell'indebitamento esterno, soprattutto con i paesi occidentali, che ha raggiunto livelli elevatissimi, anche se per la verità ancora molto lontani dai livelli di alcuni paesi in via di sviluppo.

Un problema ulteriore, anche questo preoccupante, è costituito dai crescenti deficit del bilancio statale; in Unione Sovietica, in rapporto al prodotto interno, si è arrivati a livelli, pari a quelli italiani. Tra i due casi c'è però una grossa differenza che vi raccomanderei di tener presente: mentre in Italia il deficit del bilancio statale è finanziato in

vari modi, ma principalmente attraverso il risparmio dei privati, ad esempio con l'emissione di buoni del tesoro, in Unione Sovietica esso è finanziato prevalentemente stampando moneta. Ciò provoca pressioni inflazionistiche molto forti.

Un fattore ulteriore è rappresentato, per le conseguenze economiche che ha avuto, dalla corsa agli armamenti imposta dall'amministrazione Reagan come risposta al riarmo effettuato da Breznev e che ha messo in difficoltà l'economia sovietica. Benché non appaia essere stato un fattore fondamentale, esso ha avuto un ruolo di un certo peso nell'aggravare i problemi.

Fra le cause del 1989 ci sono anche, come si diceva, delle ragioni non economiche; esse sono di vario tipo e possono essere divise in fattori che agiscono nel lungo periodo e fattori che agiscono nel breve periodo. Quelli di lungo periodo sono, in primo luogo, la crescita culturale e sociale che c'è stata in questi paesi, la crescita dell'istruzione, il miglioramento delle comunicazioni e così via.

La crescita culturale di un paese porta ad un aumento delle esigenze. Nei paesi dell'Est questo ha portato ad una richiesta non solo di maggiori consumi ma di consumi migliori e di maggiore libertà. E ha quindi portato una maggiore richiesta di autonomia da parte non solo delle persone, ma anche delle istituzioni, delle imprese e così via, e più in generale di maggiore democrazia.

Fra i fattori che hanno agito nel breve periodo, che si sono concentrati nel provocare gli sconvolgimenti dell'89 va segnalato, oltre ai già ricordati cattivi risultati dell'economia, che hanno provocato un crescente malcontento l'avvicinarsi del passaggio al mercato unico europeo del 1993. Questo è stato importante perché alcuni paesi, Cecoslovacchia e Ungheria in primo luogo, ma anche Polonia e Germania dell'Est, hanno avuto paura di perdere il treno dell'Europa e quindi hanno cercato di agganciarvisi in qualche modo. Il '93 si sta avvicinando molto rapidamente e questo ha indotto questi paesi ad adottare una serie di misure di liberalizzazione che hanno finito per scardinare il vecchio sistema socioeconomico.

Un altro fattore che ha avuto effetti nel breve periodo, anche se si tratta di un fenomeno di lungo periodo, è l'inquinamento. Questi paesi, soprattutto alcune aree della Polonia, della Cecoslovacchia e della Germania dell'Est, sono le più inquinate dell'Europa e, probabilmente, del mondo. Un movimento verde sempre più attivo sta crescendo in questi paesi, prendendo spunto da questi fattori.

Infine, esiste indubbiamente anche un "effetto Gorbaciov". Si tratta del progressivo sfaldarsi del vincolo politico esterno rappresentato dall'Unione Sovietica, che si è aggiunto ai cambiamenti politici in atto in Polonia e in Ungheria. Questi si sono poi tradotti, come sapete, nell'abbattimento del muro di Berlino, che ha dato via ad ulteriori cambiamenti in tutti gli altri paesi, fino alla rivoluzione rumena. Da tutto ciò sono derivate ulteriori spinte al cambiamento in Unione Sovietica.

3. I programmi di trasformazione e ristrutturazione

La necessità di cambiare è ormai riconosciuta da tutti, a parte pochi nostalgici. C'è infatti un accordo pressoché generale sul fatto che il sistema non ha funzionato non perché c'era un'aggressione esterna o un complotto internazionale del capitalismo, ma perché esso è un sistema inefficiente. Al contrario, non c'è affatto accordo, anzi c'è un pieno disaccordo, su quello che va fatto adesso. Le recenti elezioni ungheresi sono state molto istruttive a questo proposito. Qui si sono confrontati due partiti principali, che credo personifichino molto bene quello che sta avvenendo anche in altri paesi. L'Alleanza dei Liberi Democratici persegue una terapia d'urto in economia per cambiare radicalmente la situazione nel più breve tempo possibile. Questa è anche la via che il governo polacco di Mazowiecki ha cominciato a perseguire dall'inizio di gennaio. L'altro partito ungherese è il Forum Democratico, un partito molto composito, che sostiene che l'Ungheria non sia in grado di affrontare un passaggio traumatico e si debbano realizzare le trasformazioni piano piano.

Queste, la terapia d'urto e la trasformazione graduale, sono le due prospettive cui l'Europa dell'Est si trova di fronte; tuttavia in nessun paese c'è stata ancora una decisione fondamentale. Anche in Polonia, dove una terapia d'urto assai decisa è stata avviata da qualche mese, ci sono delle resistenze molto forti; il congresso di Solidarnosc, in corso in questi giorni, potrà forse portare qualche chiarimento. Si parla di una forte tentazione da parte di Lech Walesa e di altre persone legate al suo gruppo di far cadere l'attuale governo, accusato di portare la Polonia nel baratro. I primi risultati economici dimostrano tutto e il contrario di tutto: l'inflazione è stata bloccata, ma la produzione cala e la disoccupazione sta aumentando rapidamente, anche se il governo risponde che è sempre inferiore al 2% della forza lavoro, e quindi è molto bassa. Vi sono imprese private che stanno fallendo a catena: si parla di 30.000 fallimenti nel corso dei primi tre mesi; però 50.000 imprese private sono sorte nello stesso periodo, anche se sembra che fra queste 50.000 molte siano fittizie, costituite solo per ottenere sovvenzioni statali. Per cui i dati non riescono a chiarirci le idee e, a mio avviso, le opzioni sono ancora aperte fra programmi radicali e programmi di passaggio graduale. Su tre punti c'è però un sostanziale accordo fra tutti nei paesi dell'Europa orientale, anche se il disaccordo permane sulla via da seguire. Uno è il programma delle privatizzazioni: si ritiene necessario privatizzare gran parte dell'economia. Tutti accettano questo punto di vista ma non si è d'accordo sul ritmo: c'è chi dice che nel giro di due o tre anni il 70-80% del settore statale debba passare ai privati; altri ritengono più corretta una prospettiva di dieci-quindici anni, perché non c'è capitale sufficiente.

Un secondo punto è costituito dal proble-

ma della ristrutturazione industriale, vale a dire dalla necessità di chiudere impianti obsoleti o addirittura settori obsoleti, in particolare l'industria estrattiva, che fanno semplicemente perdere risorse allo stato.

Infine nei rapporti con l'estero, è da tutti ammessa la necessità di integrarsi con l'occidente, di aprirsi all'economia internazionale, di arrivare alla convertibilità delle monete.

Ho avuto, recentemente, l'occasione di partecipare ai lavori di un comitato internazionale in Ungheria, che si occupava di redarre il programma economico per il prossimo governo ungherese, qualunque esso fosse stato. Questo avveniva prima delle elezioni; in questo comitato c'erano occidentali e ungheresi, e tutti avevano idee diverse. Dover cambiare le cose con una confusione completa di idee è perlomeno problematico, se non pericoloso.

E questo è lo stato dei fatti in tutti questi paesi, primo fra tutti l'Unione Sovietica.

Tra tutti i problemi di carattere non economico che possono ostacolare la ristrutturazione ne nomino solo uno, perché molto importante: quello dei nazionalismi. Qui, si badi bene, non sto parlando delle istanze e le identità nazionali, che vanno recuperate in tutti questi paesi. Da qui non si deve però a passare agli eccessi nazionalistici cui si sta assistendo da un po' di tempo. Subito viene da pensare all'Unione Sovietica, ma forse il problema potenzialmente più grave è dato dalla Transilvania, perché è un problema che sta andando avanti da molto tempo, e la tensione fra Ungheria e Romania ha portato, sembra, alla mobilitazione dei due eserciti, che sarebbe avvenuta un paio di mesi fa. Poi c'è un contrasto, per fortuna in via di risoluzione, fra Ungheria e Cecoslovacchia, perché in Slovacchia c'è una grossa minoranza ungherese; c'è il problema del confine occidentale della Polonia con la Germania; c'è il problema della minoranza tedesca in Polonia e quello della minoranza turca in Bulgaria. Se queste tensioni non saranno controllate, ne possono derivare gravi pericoli per tutta l'Europa: questo sottolinea la necessità che l'Europa occidentale trovi un ruolo più sostanziale di quello che ha esercitato fino adesso. C'è motivo da questo punto di vista di ottimismo, ma i pericoli di una involuzione della situazione non sono ancora scongiurati.

4. Rapporti economici internazionali

Vediamo ora brevemente la terza parte della relazione ovvero i rapporti internazionali. Permettetemi di dividere questo capitolo in due paragrafi: uno riguarda l'integrazione economica all'Est e l'altro i rapporti Est-Ovest.

Come sapete all'Est c'è un'organizzazione economica che si chiama COMECON, ovvero Consiglio di Mutua Assistenza Economica, che tutti stanno criticando, soprattutto all'Est. In occidente esso è stato criticato per molto tempo ma ora ci si comincia a rendere conto che un rapido crollo del COMECON può essere un disastro maggiore che non la sua permanenza.

Questa organizzazione in realtà non ha mai funzionato bene e direi che il suo principale aspetto negativo è il bilateralismo.

Per spiegare questo concetto prendiamo l'esempio dell'Italia che come ogni paese occidentale ha invece rapporti multilaterali con il resto del mondo. Se noi esportiamo merci nel paese A, accumuliamo un credito nei confronti di quel paese, che possiamo utilizzare per importare merci dal paese B. Ad esempio, se esportiamo beni in Austria possiamo utilizzare quel credito per importare beni, supponiamo, dalla Germania.

Nei paesi dell'Est non è mai stato così. Se per esempio la Cecoslovacchia esporta in Polonia, essa accumula un credito nei confronti della Polonia che può utilizzare solo nei confronti della Polonia. Per cui i rapporti sono appunto strettamente bilaterali.

Ciò significa che le regole del gioco vengono di fatto dettate dal paese che ha meno interesse a commerciare, perché nessuno si avvantaggia ad accumulare crediti che poi ha difficoltà a spendere. Se la Polonia non è in grado di esportare beni in Cecoslovacchia, quest'ultima non può che diminuire le proprie esportazioni al livello in cui la Polonia è in grado di pagare fornendo altri beni. Questo comporta che il commercio estero sia molto meno importante per i paesi dell'Est che non per i paesi occidentali.

Il COMECON, sostanzialmente, ha pertanto ostacolato l'espansione dei rapporti commerciali fra i vari membri, ha bloccato il progresso tecnico in questi paesi, ed ha avuto altre conseguenze negative.

I politici e gli economisti dell'Est, che conoscono bene i difetti di questa integrazione e che si sono messi a studiare i successi della Comunità europea, ne hanno quindi concluso che l'esperienza del COMECON va conclusa.

Nel gennaio scorso c'è stata una riunione a Sofia in cui soprattutto la Cecoslovacchia, ma anche la Polonia e l'Ungheria hanno auspicato l'eliminazione del COMECON o come minimo una sua riforma radicale, con una regolazione degli scambi in valute convertibili, in dollari per esempio. Qui è stato interessante notare non tanto la reazione dell'Unione Sovietica, che si è dichiarata disponibile a passare subito al nuovo sistema, quanto dei paesi proponenti; questi, trovandosi di fronte alla disponibilità immediata dell'Unione Sovietica, hanno fatto immediatamente un passo indietro, chiedendo un periodo di transizione. La ragione è molto semplice: l'Unione Sovietica ha il petrolio, ha il gas, ha molte materie prime che, se vuole, può vendere più facilmente sui mercati occidentali in cambio dollari, che non i macchinari cecoslovacchi, ungheresi o polacchi che in occidente nessuno vuole.

Per uscire da questa situazione sono state proposte varie soluzioni. Una soluzione è già passata in Ungheria, e sta passando in Cecoslovacchia e Polonia: essa prevede di minimizzare i rapporti all'interno del COMECON, ridurre il più possibile le esportazioni e le importazioni del COMECON e rivolgersi all'Ovest. Qui l'obiettivo finale è quello di integrarsi nell'economia occidentale, che è ritenuta più efficiente. Una seconda proposta, la proposta cecoslo-

vacca più recente, suggerisce di mantenere, magari di aumentare il commercio con i paesi dell'Est, soprattutto con l'Unione Sovietica, senza però farlo rientrare in una organizzazione regionale quale è il COMECON.

La terza proposta prevede di creare nel breve periodo delle organizzazioni subregionali che comprendano più paesi europei dell'Est, ma che sia differente dal COMECON. Questo infatti non comprende solo i paesi dell'Europa orientale ma anche Cuba, la Mongolia e il Vietnam, cioè paesi in via di sviluppo, che rendono gli scambi molto più difficili. La proposta è quella di riunire due o più paesi dell'Europa dell'Est, escludendo l'Unione Sovietica e ovviamente la Germania dell'Est.

Anche di queste proposte si sta discutendo a livello operativo, soprattutto tra Ungheria e Cecoslovacchia. Ma la mia impressione è che i nazionalismi siano talmente forti che queste proposte sono destinate a naufragare. Credo che però l'Europa occidentale dovrebbe farsi carico di promuovere un qualche tipo di integrazione subregionale strettamente collegata alla CEE, per favorire un passaggio più tranquillo di questi paesi dal COMECON alla CEE e da un'economia pianificata ad un'economia di mercato rispetto a come si sta prospettando.

Quali conseguenze si possono avere per l'integrazione CEE da un lato e dall'altro per i rapporti Nord-Sud?

La situazione attuale presenta delle grandi luci ma anche delle ombre piuttosto consistenti. Naturalmente le luci sono date dal fatto che la situazione europea è molto cambiata, che la tensione fra i due blocchi è svanita, che tutto sommato il modello occidentale si è imposto anche a livello ideologico, oltre che economico e politico. Ho molti più dubbi sul fatto che esso riesca ad imporsi anche a livello pratico all'interno dei paesi dell'Est per delle difficoltà oggettive, alcune delle quali ho cercato di illustrare.

Ma per la CEE ci sono anche dei pericoli. I pericoli sono dati dalla pressione di questi paesi, che vogliono diventarne membri. Essi hanno delle strutture economiche, sociali e giuridiche ancora troppo difformi da quelle degli attuali paesi membri per poter pensare ad un ingresso in tempi brevi nella Comunità. Tuttavia la loro pressione può indurre delle dinamiche indesiderate nella Comunità, in una fasi in cui questa non è ancora sufficientemente consolidata.

Il dato più problematico è evidentemente dato dalle possibili conseguenze dell'unificazione tedesca. Questa può portare alla formazione di una grande potenza economica con necessità di fare molti investimenti, e quindi con una domanda in crescita, da cui può derivare una forte espansione economica che andrebbe a vantaggio di tutti gli altri paesi occidentali. D'altra parte c'è il pericolo, che negli ultimi tempi è apparso per la verità attenuato, che la Germania si concentri troppo sui propri problemi interni e che abbandoni in qualche modo la CEE. C'è infine il pericolo che anche in Europa occidentale rinascano dei nazionalismi, delle diffidenze nei confronti dell'unificazione tedesca e dei processi in corso all'Est. Questi problemi non vanno sopravvalutati, ma non mi sembra il caso nemmeno di trascurarli o sottovalutarli.

Veniamo infine ai rapporti Nord-Sud. Io credo che la parte del mondo che sta già soffrendo di più per i cambiamenti avvenuti nell'Europa orientale e che rischia di soffrire di più nei prossimi anni sia proprio il Sud. Già si vede che i flussi di capitale che prima andavano ai paesi del Terzo Mondo, investimenti di vario tipo, assistenza, prestiti e così via, si stanno piuttosto dirigendo verso i paesi dell'Est che sembrano più appetibili e affidabili. In futuro possiamo quindi contare probabilmente su una persistenza di questo cambiamento nei rapporti internazionali e forse in un'aggravamento ulteriore dei problemi dei paesi in via di sviluppo e in un qualche tipo di reazione da parte di questi. Tali paesi hanno già cominciato a protestare nei confronti dei paesi occidentali per il calo di interesse dell'Occidente e delle organizzazioni internazionali verso di loro.

5. Conclusione

Stiamo indubbiamente vivendo un periodo entusiasmante, ma anche molto difficile, dove tutti hanno molte e pesanti responsabilità, sia a Est che ad Ovest.

Le responsabilità più dirette sono naturalmente dei governi di questi paesi, che si sono assunti o si assumeranno nel breve periodo il compito di sistemare la situazione economica, di portare la situazione economica ad un livello accettabile. Se falliscono, l'instabilità di questi paesi è quasi assicurata; se cioè i programmi economici non riusciranno a migliorare la situazione, credo che vedremo delle conseguenze negative a livello politico e a livello sociale. La mia impressione è che in questo caso non possa essere escluso un radicale spostamento a destra della situazione politica con un possibile intervento dei militari, almeno in alcuni paesi. La situazione più pericolosa appare per ora sussistere in primo luogo in Romania, ma nemmeno l'Unione Sovietica e la Polonia sono al sicuro in questo senso. Se invece questi governi avranno successo e riusciranno a stabilizzare la situazione possiamo dire, riprendendo la nostra figura geografica, che i paesi dell'Est si avvicineranno veramente all'Europa occidentale. Affinché questa prospettiva si avveri la Comunità Europea si deve fare veramente carico dei problemi di tutta quest'area, deve assumere una posizione molto decisa e non si deve far condizionare dai nazionalismi interni, dalle diffidenze e anche dalle rivalità che esistono tra i vari paesi. Il successo o meno della trasformazione, della transizione nell'Europa dell'Est, dipende dall'Europa occidentale in maniera quasi altrettanto rilevante di quanto esso dipende dai processi che vanno avanti all'interno di questi paesi.

Gli sviluppi più recenti, fortunatamente, danno adito ad un ragionevole ottimismo, almeno per quanto riguarda l'Europa dell'Est. Nel caso dell'Unione Sovietica, invece, i motivi di preoccupazione appaiono tuttora dominanti.

Bruno Dallago

I movimenti religiosi nelle trasformazioni dell'Europa Orientale



di Luigi Pedrazzi

Una «vittoria della fede» ?

Si può parlare propriamente di *fattori religiosi* nella crisi dei regimi comunisti? In un certo senso, no; in un significato più profondo, sì.

E' storicamente indubbio che i regimi comunisti abbiano conosciuto tutti, sia pure con differenze notevoli conseguenti dalle diverse storie nazionali, una opposizione, una resistenza dei cristiani (cattolici, ortodossi, protestanti); e ora le Chiese escono sorprendentemente forti da decenni e decenni di persecuzione, più o meno dura nei vari periodi, ma sistematica e capillare, amministrativa, poliziesca, intimidatoria quando non sanguinaria. Dalle sofferenze e dal sangue dei *martiri*, cioè dei testimoni che la fede cristiana ha avuto in quei paesi, sono venute una forza e una legittimazione superiori a quelle dei persecutori. I regimi totalitari crollano e vengono sostituiti da regimi democratici, nella costruzione dei quali i *credenti* (tanto a lungo combattuti ed emarginati dall'ateismo *ufficiale*) hanno un ruolo importante, mentre nella società si moltiplicano i segni di un risveglio religioso in strati sempre più larghi delle popolazioni, le richieste di battesimo si diffondono, le funzioni liturgiche sono affollatissime, si riaprono seminari e accademie teologiche, si ricostruiscono conventi.

Questa evidenza, definita sorprendente dai mezzi di comunicazione, conforta ed edifica le coscienza dei cristiani in Occidente. E' comprensibile che giornali e televisione mostrino *sorpresa*, in quanto i criteri di valore e gli schemi di interpretazione della realtà vi sono piuttosto idolatrici che religiosi, più propensi a capire ed esaltare il ruolo della ricchezza, del potere, dei consumi che non a dar conto della fede e delle sue dimensioni proprie; quanto al conforto e all'edificazione delle coscienza cristiane, esso pure prova molte cose, e ci rivela quali siamo: in parte docili e attenti alle lezioni dello Spirito, in parte *lassi* frammisti ad una società secolarizzata, in certa misura piegati al servizio di due padroni, collaborazionisti e ahimè troppo silenziosi di fronte alle Chiese del silenzio e alle prove durissime dei loro fedeli.

Sorpresa nei laici, gioia e penitenza nei cristiani: sono stati d'animo che abbiamo sentito forti dentro di noi e attorno. Qualcuno, enfatizzandoli e sviluppandoli in direzioni di nuovo superficiali e a mio giudizio né veridiche né intimamente religiose, parla ora di *vittoria della fede*. Come ho detto all'inizio, può essere occasione di un chiarimento, una *grande* occasione per un *vero* approfondimento: le dimensioni dell'evento sono davvero straordinarie; comprensioni e valutazioni dipendono da noi; cerchiamo di non fallire.

alle radici dell'autoritarismo

Nella riflessione storica mi sembra importante non dimenticare i dati, la successione degli avvenimenti, i nudi fatti.

In Russia, la Rivoluzione e il regime sovietico hanno condotto un esperimento (politico, istituzionale, culturale) che ha associato una tremenda determinazione a combattere i propri avversari con la violenza, e un'enorme pretesa di verità. Arrestare, incarcerare, fucilare si poteva, anzi si doveva, perché la rivoluzione era legittimata a farlo dal suo rappresentare la Verità, il senso della storia, delle opere e del lavoro degli uomini. Che gli avversari della rivoluzione, del regime e del partito non avessero diritti propri, che tutto ciò che era materialmente possibile fosse lecito al regime per la sua vittoria in Russia e nel mondo, è stata per decenni verità assoluta per milioni di uomini. Già si stenta a ricordarlo ma è così.

La spietatezza del regime *totalitario* comunista conseguiva direttamente, insieme all'influenza di altri fattori della tradizione asiatica, dalla sicurezza ideologica di conoscere perfettamente significato e *leggi* della storia, la quale è intrisa di violenza ed è lotta di classi; per cui è mistificatorio ogni assunto pacifico, falso e partigiano ogni stato di diritto, ipocrite e strumentali le garanzie costituzionali, formalistiche le istituzioni liberali e democratiche funzionali agli interessi di borghesi e capitalisti. La vita sociale è una guerra (*di lunga durata*), e in essa tutto vi è lecito per conseguirvi la vittoria, per assicurarla al partito che conosce la verità, rappresenta gli oppressi e li libera. L'ideocrazia comunista si autolegittimava con un immenso apparato ideologico: immenso per la quantità di uomini di cui ha forgiato i pensieri e guidato le azioni, immenso per l'estensione e la sistematicità delle sue elaborazioni, per i territori geografici in cui si è impiantato, i problemi storici e le situazioni in cui si è espresso; per gli elementi di verità che conteneva.

Fin quando è durata questa autoconvinzione? In URSS con Krusciov si ebbe una prima, parziale ma fortissima rivelazione della sua non-verità agli occhi stessi di coloro che ne amministravano il potere e le conquiste; ma è con l'avvento di Gorbaciov che la rinuncia all'arsenale comunista diventa bandiera e linea politica del regime sovietico, o per lo meno del suo vertice, persuasosi dell'impossibilità di continuare teorie e prassi del passato.

Di fronte a questa storia, a me sembra indubitabile che i pensieri e i comportamenti dei cristiani non siano stati sufficienti, prima ad impedire l'impiantarsi e l'affermarsi di quella autoconvinzione in milioni di uomini, poi a produrre la dissoluzione e l'autoscioglimento.

Vi è una tremenda *autonomia del politico* (autonomia dell'etica): il comunismo ha vinto a lungo e in molti luoghi essendo quello che era, e che fu chiaro agli occhi dei più riflessivi, sempre (ma non creduti né ascoltati); e si è dissolto, non per gli attacchi di avversari esterni o perché piegato da

critiche e contestazioni che abbiano scalfito le sue basi di consenso. Non è stato così.

E' questo che *non* pone nella giusta luce la riflessione sui fattori religiosi nella crisi dell'Est. I cristiani, per anni, dappertutto, hanno perso rispetto ai comunisti, perso occasioni e perso coscienze. La verità della fede e gli errori e orrori del comunismo erano tali anche allora: eppure a lungo vi è stata una serie di *vittorie* del movimento che si riconosceva nell'Ottobre del 17. E quando i comunisti al potere hanno cominciato a distanziarsi dalla propria tradizione e cercato di sostituirla con altro, hanno sì cessato e deposto la storica inimicizia con la fede e le Chiese, ma sicuramente non si è avuta una *conversione*, un evento che da loro sia stato vissuto come religioso, o che abbia avuto come protagonisti dei cristiani: piuttosto, degli illuministi (idonei a cadere in nuove illusioni...). Sono *fatti* che ci pongono dei *perché*. A me paiono utilissime le riflessioni sulla non-rilevanza dei cristiani di fronte alla vittoriosa avanzata del comunismo (quando ci fu e là dove ci fu); e utilissime le riflessioni sull'autoscioglimento del sistema comunista nell'impero e nel cuore stesso del regime (che fu e non è più, anche se ancora è difficile dire che cosa venga dopo di esso, se una difficile democrazia, un rinnovamento pericoloso di nazionalismi, o qualcosa di più bello e di più nuovo, un pezzo di quella *casa comune* che davvero tutti dobbiamo costruirci...).

Se i cristiani sono stati non rilevanti, insufficienti a garantire e ottenere vie migliori, ciò è dipeso principalmente da loro, da come essi sono, pensano ed agiscono. I cristiani della Santa Russia hanno poi conosciuto una condizione tremenda e dovuto sopportare ingiustizie orribili, ma né con gli zar né con le armate *bianche* della guerra civile hanno saputo indicare la via adeguata, né nelle situazioni di allora né per le prospettive di oggi.

E' ora in atto, tra ortodossi, cattolici, protestanti e in parte anche tra ebrei e musulmani dentro i confini dell'URSS, un movimento di ricerca per testimoniare la forza pacifica e costruttiva della fede religiosa anche nelle difficili situazioni della società post-comunista: ed è di estremo interesse che ortodossi e cattolici sappiano collaborare in questa ricerca, con un senso umile e fraterno di comune penitenza (se pure alcuni preferiscono rivalse e riprese di antiche polemiche).

i movimenti religiosi nel cambiamento politico

Ma ancora non si esprime un movimento forte, pubblico e chiaro, una proposta diversa di vita, personale e comune, qualcosa che non sia semplicemente integralismo (analogo a quanto si delinea per i paesi islamici) e tuttavia non irrilevante nella storia quale cerchiamo di farla.

Per Germania, Cecoslovacchia, Ungheria è troppo presto per dire qualcosa (non vorremmo che per la Romania fosse già troppo tardi!), ma per Polonia e URSS, dove il percorso delle revisioni è più che decennale, già si vede che la grande forza di resistenza della Chiesa (grandissima in Polonia, notevole anche in Russia, Ucraina, Lituania, ecc.), non dispone però di una capacità sufficiente per orientare i fedeli nelle situazioni nuove, dove resistere non è più la sola possibilità e il solo dovere, ma costruire, scegliere, governare sono il problema e la responsabilità di oggi.

Alla tremenda autonomia del politico non corrisponde una simmetrica immersione del religioso nella storia, unica possibilità per dare consistenza e spessore al bisogno di pace, di diritto, di libertà garantite ed esercitate, che è tanto forte nel mondo, se pure non chiaro nella consapevolezza di tutte le coscienze.

Non è affatto, questa, una situazione nuova. La voce del Papa risuona forte e ammonisce tutti: ma un Papa parlò bene anche nel 1914 (lo si è capito poi quanta ragione avesse!): e quale è stata la testimonianza storica di cristiani, nell'Occidente cristiano e democratico, in questo secolo, nel quale si sono pure avuti nazismo e fascismo oltre al comunismo, e due guerre mondiali nate dal cuore d'Europa, e un olocausto e mille e mille ingiustizie, sia pure *dentro* ed insieme ad uno straordinario sviluppo di capacità produttive, di conoscenze scientifiche e competenze tecniche ed organizzatorie! Moltissimo cambia intorno a noi, ma dentro di noi nel nostro spirito e nelle nostre opere, troppo resta fermo: la continuità delle insufficienze prevale, nei pensieri e nelle azioni, se già dopo la fine del falso universalismo comunista emerge la vitalità di nazionalismi sicuramente limitati e forse autoritari. E la voce del Papa, giustissima, fa risalire il deserto di opere dei *laicifideles* dentro i loro popoli!

Eppure la crisi autodissolutiva del comunismo, travolto dalle proprie insufficienze assai più che da nemici esterni o da contestatori interni, suggerisce molto ai cristiani e a tutti gli uomini di buona volontà: la verità è importante e la libertà dell'uomo è una forza dalla quale è pericoloso dissociarsi. Se la logica della tua propria autoconvinzione ti porta a non tener conto della realtà, tu presto sei perduto e perdente.

la piccola strada della fede

Il grande Lenin (grande perché vinse e occorreranno molti anni per *uscire* dalla sua vittoriosa, tremenda eredità...) fu tale anche perché *realista* e capace di mettere la sua determinazione e le sue capacità intellettuali nel vivo dei processi reali (lo fu più di tutti i suoi compagni, che a ben poco sarebbero arrivati senza le sue qualità di capo, intransigente ma realista): non solo vide con grande acutezza errori e contraddizioni di chi operava attorno a lui, ma seppe anche correggere molti dei propri prima di essere travolto dalle loro conseguenze. Stalin gli sopravvisse solo spingendo a limiti incredibili di crudeltà asiatica la violenza del regime e la sua capacità di non guardare ai costi umani delle sue costruzioni, aiutato a più riprese dalla ferocità dei tempi (vent'anni di fascismo e dodici di nazismo, depressioni e guerre in quelle misure mai più ripetutesi.).

Anche Stalin fu un realista nel considerare indispensabile la violenza nella logica

del suo sistema, e nel non arretrare di fronte a ciò che comportava questo suo assunto.

Ma questo realismo non è tuttavia abbastanza realistico. Vi è un orizzonte più largo, vi sono tempi e modi di vita che obbligano a scoprire che la forza delle armi e delle carcerazioni non è la maggiore tra gli uomini, e che per produrre beni e stare bene gli uomini sanno trovare e provare di meglio.

Non la testimonianza dei cristiani, che pure c'è stata (e che troppi altri cristiani e noi tra questi, non hanno saputo vedere e con essa soffrire e mutarsi), ma la forza della verità, la nuda e cruda verità delle cose, ha spento e dissolto l'autoconvinzione dell'ideocrazia comunista. I comunisti sono finiti sotto il peso dei loro errori, sotto le conseguenze di ciò che hanno creato.

In una recente interessantissima conferenza, il Cardinale Casaroli ha raccontato come nella lungimirante *ostpolitik* della Chiesa cattolica abbia contato e preso forza la percezione della transitorietà e reversibilità del *grande esperimento*: il fattore *K* di cui tanto hanno scritto informatissimi commentatori occidentali, esisteva, ma esistevano - anche in URSS - qualità e natura dell'uomo, e l'uomo nuovo del comunismo era mistificazione ideologica vero *oppio* per politici illusi di poter tutto fare e ottenere con una assunzione tanto insufficiente di verità e di rispetto della verità (della quale non vi è migliore garanzia della libertà riconosciuta ai propri avversari di esistere ed esprimersi).

Nella modificazione dei pensieri e dei comportamenti dei cristiani (modificazione dalla quale dipende ogni possibile aumento della loro rilevanza nel mondo), decisivo è che i cristiani decidano di divenire innanzitutto più cristiani, adottando i mezzi per divenirlo. La verità, il 1989 l'ha provato con una sua specifica e straordinaria evidenza, è ineludibile per tutti, è pericoloso dimenticarlo, è distruttivo nasconderla agli altri e a se stessi.

Decidere di essere più radicalmente fedeli alla verità e alla libertà e non enfatizzare il ruolo dei cristiani salendo sulle macerie delle altrui illusioni, è esaltare realmente il *fattore* religioso nella storia. Nel quale ben piccolo e umile resta il ruolo degli uomini a fronte di quello di Dio: religione è saperlo.

Per questo quanto è avvenuto e avviene ad Est è così religiosamente importante: prova pericolosità e illusorietà delle ideologie umane e pochezza dell'azione dei cristiani, esilità e compromissioni della loro (nostra) testimonianza nella storia.

Negli immensi fallimenti umanistici, sulle macerie di ieri e sui pericoli che incombono anche nelle situazioni di oggi, una grande verità si fa una piccola strada; nell'universo delle azioni siamo tuttora sostanzialmente *pagani*, confidiamo in idoli e obbediamo a lungo ai comandi più sbagliati e crudeli; nella profondità del pensiero e dello spirito siamo tuttora *ebrei* che non riconoscono e non vedono quanto e come il Regno di Dio sia tra noi e l'amore ci abbia già liberati, tutti chiamandoci ad una vita di opere attive, pacifiche e miti.

Eppure è così. Dopo aver ucciso tanto, dal 1954 i comunisti sovietici di fatto rinunciarono ad uccidersi nelle loro lotte di potere, ripensarono i loro pensieri e la loro storia, pervennero a riscoprire la preferibilità dello scambio politico (sia pure il più elementare e insufficiente) tra gruppi di potere, strati sociali e territori; premuti dalle esigenze insite nei rapporti internazionali, dal 1975 accettarono l'inizio di una costituzionalizzazione del potere firmando il riconoscimento di diritti civili (a cui i più coraggiosi e attivi tra i laici e i credenti, da allora, si rifaranno con crescente efficacia); dal 1985 la ricerca della verità nei laici sociali e nei rapporti economici, e l'impegno a darle voce, diventano la speranza più forte, la bandiera dietro la quale tutto si muove e tutto - compreso il passato - torna in gioco: il disgelo cessa di essere un esperimento diplomatico e diventa un'esperienza profonda e tremenda di popoli.

In questa storia *laica*, cioè comune, diventa visibile anche la misteriosa consistenza della trasmissione della fede, riuscita a due-tre generazioni di cristiani vissuti in condizioni terribili, purificatrici di tutti gli errori del passato; si rivela provvidenziale sia il coraggio dei martiri che parlarono e subito morirono o furono sepolti vivi nei gulag, sia la silenziosa discrezione di chi tenne aperte le pochissime chiese che il regime ritenne opportuno non soffocare per poterle esibire secondo lacune esigenze sterne ed interne della sua politica: ora si vede come la testimonianza dei martiri e le semisoffocate liturgie e le preghiere di fronte ad icone domestiche siano state entrambe importanti a preservare, purificata e resa più essenziale la tradizione di pensieri e sentimenti cristiani che oggi costituisce una delle forze più grandi e sane di quella società attraversata e scossa da tremendi problemi di rifondazione e ristrutturazione.

Me quanto pochi e deboli, pur se il risveglio della fede è vivo e grande, sono i cristiani, ortodossi, cattolici, protestanti in Russia (Ucraina, Bielorussia, Lituania, Armenia ecc.); e quanto, tuttora, limiti e incomprensioni del passato pesano nel presente e impacciano già l'azione pubblica delle Chiese e dei gruppi, in situazioni nuove che non pochi leggono con occhi troppo attardati e memorie di separazione! Anche perché non in URSS soltanto l'inculturazione della fede cristiana nei problemi reali e storici è tanto *iniziale*, fragili le opere di *christifideles* in realtà largamente servitori di due e più padroni!

Ora che la forza del comunismo e la paura della sua forza non costituiscono più un alibi per nessuno, i conti con le esperienze reali delle insufficienza delle nostre esperienze democratiche, i conti con le forze reali di ricchezze eccessive tra noi, i conti con miti pericolosi, consumistici e tecnocratici, stanno tutti sulle nostre spalle, attendono pensieri ed azioni nostri, progetti e processi nei quali i cristiani escano dal paganesimo e dal fariseismo perduranti dentro di loro e dai quali dobbiamo quotidianamente convertirci, se il *dopo Cristo* che ci segna nel tempo non è una convenzione di como do ma una realtà ontologica e storica, una sequela attiva ed esemplare.

Luigi Pedrazzi

Le implicazioni istituzionali e sociali dell'Europa comunitaria

introduzione di Maria Luisa Venuta

L'Europa del 1992 rappresenta oggi l'obiettivo strategico principale per i vari settori della vita politica, economica e sociale degli stati membri della Comunità.

Il lungo tragitto, iniziato a Parigi con la storica dichiarazione del 9 Maggio 1950, che stiamo tuttora percorrendo per arrivare alla realizzazione del mercato unico europeo è in realtà una lenta costruzione d' insieme, che procede attraverso realizzazioni concrete, che hanno creato fin ora una solidarietà di fatto tra i vari stati europei.

Negli ultimi anni il processo di integrazione ha subito un'evidente accelerazione, provocata forse dall'avvertire ormai come imminente la scadenza del 1992 e dal prendere coscienza degli enormi ritardi in tema di adeguamento delle legislazioni nazionali a quella comunitaria.

La logica del mercato unico europeo impone infatti, di andar oltre la semplice cooperazione per poter realizzare un'area nella quale non esistono barriere, che si oppongono alla circolazione delle merci, dei servizi, dei capitali e degli individui.

Il rapporto del Comitato Delors, che ha riunito i governatori delle Banche centrali della CEE ed alcuni esperti dall'estate del 1988 fino all'Aprile del 1989, ha delineato la tappe principali del cammino da percorrere per giungere all' unificazione economica e monetaria.

Tale rapporto precisa i prossimi passi da compiere: la completa libertà dei movimenti di capitali (che si realizzerà in otto stati membri il 1 Luglio 1990), l'armonizzazione fiscale sui proventi finanziari, la convergenza delle politiche pubbliche di Bilancio.

Questi obiettivi, delicati nella loro definizione, necessitano di un quadro costituzionale autonomo, che possa assumere decisioni, soprattutto in tema di politica monetaria, immediate ed applicabili all'insieme dell' Unione.

La rapidità con cui i mercati esigono che vengano prese decisioni monetarie, non sarebbe affatto compatibile con il funzionamento di una istituzione intergovernativa, i cui membri dovrebbero sottostare a direttive nazionali, che potrebbero rivelarsi divergenti.

Non si vuole abbandonare il concetto di sovranità nazionale, bensì ripensarlo in termini di una sua suddivisione all' interno di un' istituzione equilibrata, che permetta a ciascuno di esprimersi.Sotto questo profilo uno dei punti da precisare riguarda il modo in cui la futura istituzione monetaria renderà conto alle istituzioni politiche della Comunità.

I progetti possibili sono molti, le idee ancora confuse, anche perchè la realtà in veloce mutamento non consente di disporre di coordinate precise e solide su cui costruire il nuovo domani europeo.

L'Europa ha però iniziato a pensarsi in termini globali e ciò porterà nel prossimo futuro, da un lato all' affermarsi di entità inter e trans-nazionali, ma dall'altro alla riscoperta del regionalismo e del localismo.

La Comunità è composta da paesi molto diversi dal punto di vista del livello dello sviluppo, del tasso di produttività, dei loro bisogni ddi investimento.

E' naturale che i meno progrediti di questi paesi si pongano il problema di sapere se siano in grado di accettare, in base allo stesso calendario degli altri stati, tutte le discipline dell'unione economica e monetaria.

Alcuni stati sottolineano, d'altra parte, l'importanza dei loro disequilibri strutturali ed insistono perchè le istituzioni centrali dell' unione economica e monetaria considerino i loro problemi come vere e proprie questioni regionali della Comunità.

La riunificazione tedesca non potrà che acuire questo squilibrio di forze interno alla Comunità, che si troverà a gestire una realtà assai più complessa di quella prevista nel passato, con la Germania destinata a diventare l'automatico partner privilegiato di Cecoslovacchia, Ungheria e Polonia, cioè dei tre paesi dell Est che potrebbero presto occupare uno dei posti più vicini al cuore della nuova architettura europea.

Questo fenomeno di apertura è irreversibile, ma sottintende una figura di Europa unita non solo sotto il profilo economico e politico, fino a qui tracciato, ma anche per ciò che concerne l'aspetto sociale .

La costruzione della cosiddetta Europa sociale infatti è in pieno corso.Il Consiglio dei Ministri della Comunità ha varato nel Dicembre 1989 la Carta Sociale, che dovrebbe sancire i principi fondamentali che caratterizzano l'Europa unita da questo punto di vista.

La Carta è un documento di contenuto minimo diretto a fissare solo un livello di prestazione elementare per tutti i lavoratori della Comunità ed è stata varata come una solenne dichiarazione di principio, priva di valore giuridico rilevante.

Occorre ancora valutare, in modo realistico, le modalità dell' armonizzazione tra i vari sistemi europei ed il ruolo che in essa dovranno assumere le istituzioni pubbliche e le parti sociali.

Il processo di avvicinamento tra i vari sistemi di diritto di lavoro dovrebbe essere graduale ed avanzare senza forzature, comprese quelle normative.

Forse, più che una unificazione giuri-

Dall'Atto Unico Europeo all'unione economica e monetaria

di Emile Noël

Giustamente nelle vostre discussioni, a cui sono lieto di partecipare, avete deciso di affrontare anche gli aspetti istituzionali e sociali dell'Europa comunitaria. Dopo aver studiato i cambiamenti che si sono prodotti all'Est e nell'Europa Centrale è molto pertinente questa discussione preliminare all'esame della sfida che l' Italia dovrà raccogliere.

La Comunità Europea rappresenta in effetti un punto centrale per il futuro di tutto il continente. Dopo essere stata un polo di riferimento continuo per i popoli dell'Europa centrale e per i popoli dell'Europa dell'est e dopo essere stata anche un fattore di speranza nonché un continuo incoraggiamento a reclamare sempre maggiore libertà, ora la Comunità Europea ha anche il compito di seguire, approfondire e portare a termine delle riforme profonde per una maggiore democrazia e verso l'economia di mercato. Ed anche i paesi dell' Est abbisognano dell' incoraggiamento, dell'aiuto della Comunità ed è proprio in questo senso che la Comunità deve fungere da coordinamento delle varie potenze occidentali. Di conseguenza il consolidamento della Comunità risulta essere la migliore garanzia di sviluppo armonioso paneuropeo, che si tratti dell'unità delle due Germanie oppure che si tratti della riorganizzazione dello spazio economico che rappresenta l'Europa centro-orientale.

Sia per quanto riguarda il vostro paese che gli altri Paesi Membri, la Comunità con i propri obiettivi a breve e a lungo termine (vorrei ricordare innanzitutto il grande Mercato Unico che dovrebbe completarsi alla fine del '92, nonché l'unione economica monetaria da realizzarsi prima della fine di questo stesso decennio), impone di uscire dal seminato e di constatare l'esigenza di un *cambiamento*, un'esigenza di ammodernamento e di rimessa in discussione delle abitudini passate. Tutto ciò rappresenta una sfida per i vari protagonisti economici per le amministrazioni, per le forze politiche di ogni paese. In tutti questi cambiamenti le istituzioni della Comunità hanno un ruolo fondamentale da svolgere. La grande novità, direi la novità rivoluzionaria che è stata introdotta quarant'anni fa, nel maggio del 1950, da Jean Monnet e Robert Schuman fu appunto quella di creare delle delle istituzioni permanenti, indipendenti, dotate per altro di poteri effettivi delegategli dai Paesi Membri e gestiti anche in comune, a vantaggio di tutta la Comunità.

La situazione prima e dopo l' Atto Unico Europeo

Qual è la situazione attuale dopo quarant'anni di trasformazione e di evoluzione ? Quali sono le prospettive per il prossimo futuro ? Ecco questi sono i punti che vorrei trattare, cercando di limitarmi all'essenziale.

I Trattati di Roma sono stati redatti nella prospettiva di un progresso istituzionale. Due tappe di questo programma istituzionale sono previste dai Trattati: Innanzitutto il passaggio alla opzione *maggioritaria* nelle decisioni del Consiglio del gennaio 1966, e poi l'elezione a suffragio universale del Parlamento Europeo sulla base di un progetto che doveva essere elaborato dal Parlamento stesso.

Vorrei ricordare come l'opposizione del Governo francese all'inizio degli anni '60 avesse prima bloccato i lavori relativi all'elezione del Parlamento Europeo, a suffragio universale e poi, per via del cosiddetto Compromesso di Lussemburgo (nel 1966) avesse imposto il mantenimento dell'unanimità nel Consiglio dei Ministri della Comunità per i successivi vent'anni.

Da qui un congelamento dello sviluppo istituzionale, nonché una paralisi graduale del sistema, malgrado alcuni progressi interessanti e importanti che però non affrontavano veramente la radice del male, come per esempio, la creazione del Consiglio Europeo nel 1975, e l'elezione a suffragio

---

dico-formale dei vari aspetti del diritto del lavoro, serve avvicinare le funzioni dei vari istituti e serve ricercare alcuni obiettivi comuni che possano essere perseguiti nei vari paesi secondo le tradizioni di ciascuno.

Occorre precisare gli obiettivi più urgenti: una politica comune della formazione, soprattutto a livello medio-alto, con circolazione delle risorse umane qualificate all' interno della Comunità; politica di sostegno dell'impiego con regole comuni di sicurezza dell' ambiente di lavoro; la definizione di tecniche sanzionatorie comunitarie per controllare l'applicazione degli standard minimi fissati dalla Carta sociale. Il raggiungimento dell' armonizzazione, così delineato dovrà contare sull'iniziativa e sulla responsabilità primaria delle parti sociali.

Il ruolo del pubblico si ridefinisce, non più, come organo di intervento regolatorio, quanto come organo di indirizzo all'interno del processo di armonizzazione.

Questo riavvicinamento dovrà essere, prima di tutto, degli stessi attori coinvolti: sia delle organizzazioni sindacali ed imprenditoriali, che ora sono fortemente nazionalistiche, sia dell'attore pubblico.

L'intervento pubblico, però, non può poggiare solo su istituzioni statali, ma richiede istituzioni comunitarie, sia a livello amministrativo, sia a livello legislativo, il che ripropone l'unità anche politica dell'Europa.

Maria Luisa Venuta

universale del Parlamento Europeo nel '79.

Dal 1979 al 1984 la Comunità attraversa una fase di crisi, una crisi finanziaria, dato l'esaurimento dei fondi propri nonché le rivendicazioni della Gran Bretagna, la crisi agricola (con eccedenze di produzione, riserve eccedentarie) ed in ultimo con il blocco dei negoziati di adesione della Spagna e del Portogallo.

Il Parlamento Europeo ha il merito di aver dichiarato che una trasformazione istituzionale é stata la condizione di una ripresa della Comunità. Ed infatti proprio da esso é partito il progetto di unione politica che è stato adottato su iniziativa di Altiero Spinelli nel mese di febbraio del 1984. Per la prima volta a *maggioranza*, nel giugno del 1985, i Capi di Governo hanno deciso a Milano di convocare una conferenza intergovernativa che avrebbe dovuto negoziare l'Atto Unico Europeo come prima revisione approfondita dei Trattati di Roma.

L'analisi dei dettagli dell'Atto Unico europeo esulerebbe un po' dall'argomento di oggi. Vorrei solamente ricordare alcuni dei cambiamenti più significativi che questa revisione ha comportato e in particolar modo i cambiamenti che rappresentano dei continui punti di riferimento per i successivi sviluppi. L'Atto Unico, come dice la sua premessa, *non* è un completamento bensì una *tappa* verso una futura unione europea.

Il *primo cambiamento* importante che ne é derivato é stato di ridare alla Comunità un'obbiettivo di mobilità, di sviluppo a medio termine, consistente nel grande Mercato Interno per la fine del 1992. Questo obbiettivo ha permesso conseguentemente il ritorno alla *votazione maggioritaria* in seno al Consiglio, sbloccando lo stallo dei meccanismi istituzionali. Praticamente si può parlare di una applicazione corretta dei Trattati di Roma soltanto vent'anni dopo. Questo ritorno alla regola è stato poi corroborato da emendamenti apportati al Trattato stesso, emendamenti che sono stati ratificati dai dodici Parlamenti nazionali, e che hanno sostituito il concetto di unanimità con quello di maggioranza in un certo numero di articoli chiave del Trattato di Roma, dove l'unanimità veniva ancora adottata.

Mi piace sottolineare come oggi il Consiglio voti, praticamente in ognuna delle sue riunioni, e d' altro canto è questo l'unico mezzo per verso il Mercato Interno Unico. Ci sono pochi casi (da contare sulle dita di una mano!) in cui uno Stato ha creduto fosse possibile invocare il Compromesso del Lussemburgo nel corso degli ultimi quattro anni, e devo dire che il valore economico o politico è stato molto limitato e i problemi sono stati tutti risolti senza gravi danni.

Il *secondo cambiamento* consistite nel dare maggiore potere al Parlamento eletto a suffragio universale nel processo legislativo della Comunità. Da una parte il Parlamento ha così ottenuto un potere codecisionale, rispetto al Consiglio per tutto quello che riguarda l'adesione di nuovi Paesi Membri, nonché la conclusione di accordi associativi con Paesi Terzi. D'altro canto la procedura di cooperazione fra Parlamento, Consiglio e Commissione, che attualmente è applicabile per buona parte delle decisioni comunitarie e soprattutto quelle che interessano la realizzazione del Mercato Unico, ha conferito al Parlamento un ruolo sempre più importante nell'ambito del processo legislativo.

L'Atto Unico ha introdotto un sistema di seconda lettura dei testi legislativi a partire dalla posizione comune adottata in prima lettura dal Consiglio. L'intervento del Parlamento in questa seconda lettura permette di influire sul contenuto della decisione anche se l'ultima parola spetta al Consiglio.

Il *terzo cambiamento* riguarda il miglioramento della coesione *economica e sociale* della Comunità, e questo costituisce uno degli scopi assegnati alla Comunità proprio come la realizzazione del Mercato Interno Unico. Migliorare la coesione significa contribuire ad un riavvicinamento dei livelli economici e sociali delle regioni meno favorite della Comunità (che essenzialmente sono le regioni periferiche) al livello delle regioni centrali della Comunità.

Quindi si è stabilita una *sinergia* tra la realizzazione del Mercato Interno e la realizzazione di una migliore coesione. Tale sinergia ha condotto nel febbraio '88 all'adozione di quello che è stato definito il «Pacchetto Delors», e cioè un impegno rinnovabile dei Dodici rispetto al Mercato Interno, il raddoppio, in valore reale, dei fondi strutturali entro il 1993, come pure la loro concentrazione rispetto a regioni meno favorite. In questo senso il progresso verso la coesione e quello verso il Mercato Interno possono andare di pari passo.

Il *quarto cambiamento* consiste nel conferire una dimensione sociale alla Comunità Europea. Gli strumenti normativi forniti dal Trattato di Roma erano abbastanza scarsi in questo ambito; l'Atto Unico dà al Consiglio la possibilità di adottare a *maggioranza* qualificata norme minimali in materia di sicurezza e di sanità sul posto di lavoro. Sono misure abbastanza limitate ma significative perché hanno dato un nuovo slancio all'ordinamento sociale della Comunità Europea.

L'adozione della Carta sociale da parte di undici Stati Membri nell'autunno dell'anno scorso, costituisce in questo senso un segno tangibile e significativo e anche la promessa di altri progressi. Certo si tratta di un atto politico e non di un atto giuridico, però non dobbiamo sottovalutare il valore di quest'impegno da parte della stragrande maggioranza degli Stati Membri.

La *quinta modifica* ha dato un fondamento giuridico alla cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza, come pure nel fissare un legame organico fra cooperazione politica e Comunità Europea.

Concretamente nulla è cambiato per quanto riguarda il fondamento e le regole di funzionamento della cooperazione politica Tali norme di funzionamento sono state semplicemente codificate e rafforzate. Tuttavia la dimensione politica dell'unione europea è stata riaffermata oltre la sua dimensione economica. Una clausola di revisione dopo cinque anni, cioè dal '92, è stata fin d'ora iscritta nel Trattato e la competenza dell'unione europea rispetto agli aspetti politici e economici della sicu-

rezza è stata giuridicamente riconosciuta. Questi sono solo dei semi lanciati sul terreno europeo, però è anche la speranza di un proficuo raccolto in futuro.

Verso le due conferenze intergovernative

Ho detto che l'Atto Unico costituiva una tappa e non un compimento. L'obiettivo suo proprio, cioè il Mercato Interno per la fine del 1992, lo dimostra effettivamente. Il Mercato Interno non è autosufficiente. La sua realizzazione porterà a ciò che Jean Monet avrebbe definito uno «squilibrio dinamico», e ciò particolarmente per quanto riguarda la libera circolazione di capitali.

I lavori delle commissioni di esperti ed in particolare il rapporto di Tommaso Padoa-Schioppa, attuale vicedirettore generale della Banca d'Italia, nel marzo '87, il rapporto dei governatori delle Banche Centrali, il rapporto Delors dell'aprile '89, tutto questo ha condotto i Governi ad impegnarsi nei confronti della creazione dell'unione monetaria ed economica. Nel dicembre scorso, a Strasburgo, al Consiglio Europeo i dodici Capi di Governo hanno deciso di indire una conferenza intergovernativa, per la fine di quest'anno, per negoziare le modifiche da apportare al Trattato di Roma e all'Atto Unico.

Un tale negoziato, naturalmente, potrebbe anche occuparsi di aspetti istituzionali molto significativi; tuttavia i recenti sviluppi (mi riferisco in particolare alla Germania nonché evidentemente al centro e all'est dell' Europa) hanno condotto a un rilancio della prospettiva dell'unione politica dell'Europa, in particolare dell'unione politica in materia di affari esteri e di sicurezza. La recentissima iniziativa franco-tedesca é l'ultima manifestazione pubblica dimostrano appunto questa tendenza, da cui il progetto di indire una seconda conferenza intergovernativa per trattare, negoziare questi ultimi sviluppi politici.

Questa presentazione è più chiara di quanto non siano i progetti attualmente in corso. Due testi sono stati già depositati per le prossime discussioni dei Dodici (Dublino, 28 aprile 1990), uno da parte del Governo belga, l'altro testo da parte della futura Presidenza italiana. Entrambi i testi propongono degli ordinamenti istituzionali interessanti, però limitati ed un inizio di approfondimento della cooperazione politica. L'iniziativa comune franco-tedesca, che è proprio i questa settimana, si spinge un po' oltre; esige che nel corso di una futura conferenza si possa trattare dei mezzi di definizione e di avvio di una politica estera comune nonché di una politica comune nel quadro della sicurezza.

E' difficile giudicare così in anticipo quelle che saranno le conclusioni delle prossime riunioni che affronteranno questi argomenti: una riunione dei Ministri degli Affari Esteri, oggi stesso a Dublino, e una riunione dei Capi di Governo, che si terrà sabato prossimo. Una scelta fondamentale sarà da operare in tal senso. Se si tratta di impegnarsi veramente nei confronti dell'unione politica (mi riferisco anche ai problemi di sicurezza e di difesa) é probabile che solamente una parte dei dodici sia disposta ad impegnarsi. E' certo una possibilità già prevista da Spinelli e anche dal progetto del Parlamento Europeo. Una rottura in seno ai dodici è certamente un rischio la cui gravità non sfugge a nessuno, ma la controparte potrebbe essere costituita da un impegno vero da parte di quelli che accettassero di spingersi oltre, un impegno verso una struttura federativa europea e questo influenzerebbe l'avvio dell'unione economica e monetaria del Mercato Unico. Se invece dopo qualche dichiarazione ridondante la Conferenza Intergovernativa sull'unione politica europea non otterrà impegni sostanziali da parte dei partners, a questo punto ci sarà permesso dubitare della fondatezza di questa iniziativa. Ci saranno allora tutte le condizioni per dare un contenuto minimo alla conferenza sull'unione economica e monetaria, mentre la conferenza sull'unione politica potrebbe bloccarsi su questioni procedurali e rinvii.

Quarant'anni fa Jean Monet e Robert Shuman avevano chiesto ai Paesi che erano stati chiamati a negoziare, un'accettazione preliminare dei principi iscritti nella dichiarazione del *9 maggio 1950*. Questo aveva limitato a sei i partners, però aveva altresì condotto all'avvio della prima comunità sovranazionale. Un processo analogo sarebbe forse da raccomandare affinché l'iniziativa franco-tedesca in tal senso acquisisca un significato politico pieno.

La mia impressione personale è che sarebbe forse preferibile indire la conferenza sull'unione economica e monetaria perchè la sinergia tra l'unione monetaria ed il progresso istituzionale porti al massimo dei risultati in questi settori. L'esperienza dell'Atto Unico dove la sinergia tra il Mercato Interno ed il progresso istituzionale ha operato efficacemente indica che ciò potrebbe condurre ad un progresso importante per quanto attiene alle regole di voto del Consiglio ma anche alla struttura della Commissione ed anche ai poteri del Parlamento. Per affrontare le responsabilità che derivano dalla condotta di un' unione economica e monetaria abbiamo bisogno di istituzioni forti ma anche credibili la cui autorità politica non possa essere messa in causa. Per giungere a questo risultato, l'insieme dei problemi, problemi monetari, economici e problemi istituzionali devono essere Trattati in un'unica conferenza.

I progressi verso un'unione politica in materia di politica estera e di sicurezza comune meritano di essere trattati a parte; secondo me, implicano manifestamente una riflessione nuova sul ruolo sulla struttura dell'organizzazione atlantica. Riorganizzare la NATO per farla poggiare su un pilastro europeo accanto al pilastro americano è uno splendido obiettivo, però potrà essere raggiunto solo dopo lunga riflessione, maturata insieme dalle due sponde dell'Atlantico e questo naturalmente esclude ogni forma di precipitazione. Una seconda conferenza sull'Europa della sicurezza e sulla politica estera comune dell'Europa sarà, a questo punto, necessaria, ma bisognerebbe cercare di staccarla dalla conferenza sull'unione economica e monetaria.

Emile Noël

Integrazione e politiche sociali

di Pierre Carniti

Mitterand e Kohl hanno concluso non casualmente un loro recente incontro, alla vigilia della riunione dei Ministri degli Affari Esteri di Dublino, e di altre riunioni delle istituzioni europee, con un appello rivolto agli altri paesi della comunità nel quale si chiede di rafforzare la legittimità democratica dell'unione, di rendere più efficaci le istituzioni, di garantire l'unità e la coerenza dell'azione dell'unione nei campi economico, monetario e politico, di definire e mettere in azione una politica estera comune.

La politica sociale... «cenerentola» in Europa

Come si vede tra gli scopi assegnati all'imminente riunione intergovernativa ed alle decisioni preparatorie, ci sono una serie di temi di straordinaria importanza. Ebbene la politica sociale non è evocata neanche, magari, tra le varie ed eventuali alla fine di questi solenni incontri. E tutto questo non è senza spiegazione. Il punto dal quale vorrei partire è che questa accelerazione, sicuramente straordinaria ed importante, della costruzione politica dell'Europa ha il proprio detonatore, negli avvenimenti che si sono manifestati nell'Europa orientale nello scorso anno e in parte all'inizio di quest' anno. Questo straordinario sconvolgimento ha rimesso in causa assetti ed equilibri apparentemente consolidati. In particolare l'elemento di accelerazione della storia verso una maggiore unità politica dell'Europa e dell'Europa comunitaria credo sia la prospettiva dell'unificazione tedesca. Nonostante dubbi, preoccupazioni, perplessità, soprattutto dei vicini, almeno per quanto riguarda la questione delle frontiere, l'unificazione tedesca, credo sia da considerare un dato di fatto, si realizzerà in tempi relativamente brevi.

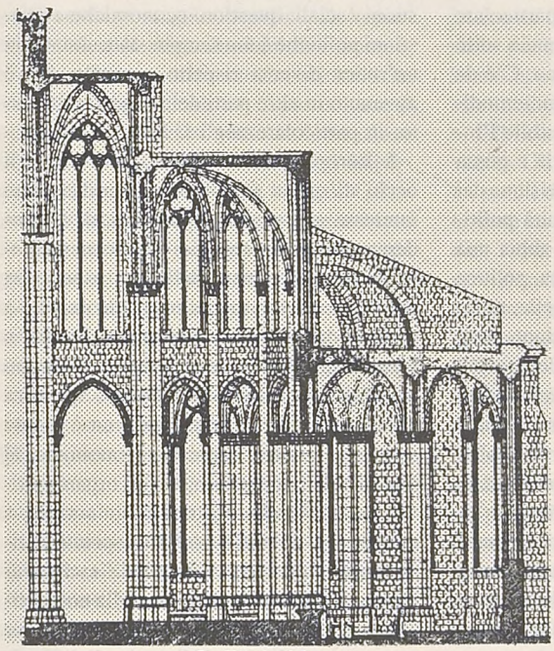
C'è una spiegazione a questo fatto. La crisi della Germania orientale, della Repubblica democratica tedesca, si presenta con caratteri del tutto diversi rispetto alla crisi degli altri paesi dell'Est; voglio dire che se scompare il comunismo in Polonia resta la Polonia, se scompare il comunismo in Ungheria resta l'Ungheria, se scompare il comunismo nella Germania dell'est non resta più nulla perché la Germania dell'Est era uno stato artificiale la cui legittimazione derivava dalla sua connotazione nell'ambito o dello schieramento comunista, quindi dall'esistenza dell'ideologia comunista.

L'unificazione tedesca è quindi un fatto ineluttabile, un fatto che può forse essere un po' regolato, ritardato, ma certamente non impedito ed è comprensibile la spinta verso una accelerazione della costruzione dell'unità politica europea, perchè una Germania forte, una Germania unita costituirebbe un problema in un'Europa debole, ancora divisa, costituirebbe un serio problema politico, dal punto di vista della sicurezza, degli squilibri e degli equilibri che in questa situazione si potrebbero creare. Da qui la spinta verso una accelerazione della costruzione dell'unità politica europea, da qui la richiesta di Mitterand e Kohl di accompagnare la conferenza intergovernativa, che era già prevista per adottare i cambiamenti dei trattati che rendessero possibile la realizzazione dell'unione economico-monetaria, e da qui anche una seconda conferenza intergovernativa per accelerare la prospettiva dell'unità politica in Europa.

Insufficienza del solo mercato

Ora però, l'unità europea non si risolve nella costruzione di un grande mercato, non si risolve nella costruzione di una zona di libero scambio e con la prospettiva che la data del 1992 consentirà di costruire un mercato di 320.000.000 di consumatori. Quando si parla dell'Europa unita e del grande mercato il riferimento è appunto all'esistenza di 320.000.000 di consumatori. In realtà sono 320.000.000 di uomini, di donne, di vecchi, di giovani, di sani, di ammalati, di gente con problemi, con speranze, con difficoltà, a cui si potrà tentare di dare risposta se la costruzione europea tenderà a conciliare le ragioni dell'economia, che sono le ragioni dell'efficienza, con le ragioni della società, che sono invece le ragioni dell'equità, quindi se la costruzione europea avrà anche una dimensione sociale. Ci sono in altre parole dei problemi che il mercato, grande o piccolo che sia, di 55.000.000 di consumatori o di 320.000.000 di consumatori, ci sono questioni che il mercato da solo non sa e non può risolvere. Noi viviamo nella parte ricca del mondo, l'Europa, l'Italia, questa splendida città nella quale ci troviamo. L'Europa è più la società della dieta che la società della fame, il che non esclude però che nella società della dieta ci sia anche chi ha fame. Ma in questa parte ricca del mondo c'e chi è lasciato ai margini dello sviluppo e della prosperità. Ci sono in Europa 16 milioni di disoccupati. La disoccupazione è oggi diversa rispetto a ciò che era o poteva essere quaranta o cinquanta anni fa, spesso esprime non la perdita di lavoro e di reddito. E' cambiato molto nel lavoro, è cambiata l'organizzazione del lavoro, la tecnologia, è cambiato il rapporto tra l'uomo e il lavoro, è cambiata la cultura del lavoro, è cambiata l'etica del lavoro, ma il lavoro resta un elemento fondamentale di riconoscimento, di cittadinanza, di appartenenza, essere senza lavoro significa in qualche misura essere esclusi e, siamo riconosciuti anche in funzione di ciò che facciamo. Il lavoro resta un elemento fondamentale di identità personale, familiare, sociale e, quindi, l'esclusione dal lavoro è un fatto grave. L'esclusione dal lavoro resta insomma un fatto dal punto di vista morale e dal punto di vista sociale e, quindi alla fine, dal punto di vista politico, straordinariamente grave. Ebbene

in questa Europa ricca ci sono 16 milioni di persone che non hanno lavoro. La maggioranza di queste persone, 3/4 di queste persone, sono giovani. In questa Europa ricca ci sono 45 milioni di poveri, certo poveri come si può essere in Europa, non i poveri dell'Africa o i poveri del Sud-Est asiatico o i poveri di alcune aree dell'America Latina. Essere poveri, secondo i parametri che si usano a livello comunitario, significa aver meno della metà del reddito procapite degli altri abitanti della comunità e, con meno



S. Eligio Maggiore

della metà del reddito procapite degli altri abitanti della comunità, nel Bangladesh si vivrebbe probabilmente in maniera straordinaria. La condizione di povertà dell'Europa trasferita in altre parti del mondo corrisponderebbe a condizione sicura di agiatezza, ma vivendo nel contesto europeo e quindi in un contesto che ci propone non solo modelli di comportamento e di consumo che sembrano, e spesso diventano, essenziali ma anche modelli e comportamenti di vita che esigono una certa disponibilità di reddito. L'esclusione da questa condizione davvero, per dirla con Dostoevskji, provoca degli umiliati e degli offesi, perché questa situazione di povertà è anche qui una situazione di emarginazione sociale che diventa alla fine di emarginazione politica. Ebbene per risolvere questi problemi la dimensione economica e monetaria della costruzione europea da sola non basta, occorre soprattutto una dimensione politica e sociale dell'Europa, occorre una politica europea che affermi l'effettiva uguaglianza dei diritti e delle possibilità degli uomini nella vita sociale, una politica che realizzi comunità che non abbia settori lasciati ai margini, zone d'ombra alle quali quasi per congenita ed insuperabile diversità sia riservata una sorte meno fortunata, una partecipazione meno intensa alla vita sociale, una sostanziale diseguaglianza di posizioni, un'incolmabile dislivello sotto ogni riguardo.

Per essere davvero unita, l'Europa, deve essere anche solidale e saper costruire una concreta speranza sociale; questa cosa non c'è e per ora non è nemmeno all'orizzonte. Ed essa potrà essere messa in campo, se la partecipazione, il coinvolgimento e l'impegno per chi si batte per un'Europa più unita dal punto di vista politico riuscirà ad integrare questa prospettiva anche con la domanda di un'Europa che abbia un connotato sociale più esplicito.

Uno spazio sociale insufficiente e limitato

Da anni, a partire in particolare dal 1985, si parla in Europa di spazio sociale, di dimensione sociale, di coesione sociale, di volé social. Da tutto questo spreco di parole, di formule, di energie è nata la Carta Sociale. Questo documento, che è stato varato al vertice dei Capi di Stato e di Governo l'8 dicembre dello scorso anno a Strasburgo, ha suscitato più delusioni che entusiasmi. L'idea sembrava di straordinaria rilevanza: dotare l'Europa , che tende ad unificarsi economicamente e monetariamente e anche politicamente, di un codice di riferimento dei diritti di cittadinanza sociale. Le ragioni della delusione sono da ricercare nel fatto che il consiglio che ha varato il documento, riunitosi a Strasburgo l'8 dicembre dello scorso anno, ha modificato in peggio la proposta di Carta sociale che era stata formulata dalla Commissione, ad incominciare proprio dal titolo, che all'origine era *Carta dei diritti sociali fondamentali*, mentre quella varata dal Consiglio è la *Carta dei diritti sociali dei lavoratori*. E' stato quindi ristretto il campo di applicazioni: i disabili, gli handicappati e tutti quelli che hanno qualche problema sociale, di rapporto sociale, sono del tutto trascurati e messi baldanzosamente nell'elenco delle vittime che potranno essere sacrificate per la realizzazione del Grande Mercato e di una nuova auspicata prospettiva di prosperità. La stessa proposta della Commissione era stata in precedenza abbondantemente criticata dal Parlamento perché priva di ogni carattere vincolante, per il sistematico riferimento alle prassi nazionali e per rinvio generalizzato alla legislazione degli stati membri. Proprio per questo carattere il Parlamento aveva giudicato la proposta della Commissione più un passo indietro nel processo di integrazione, che un passo in avanti nell'allargamento delle competenze comunitarie. Più un generico elenco di buone intenzioni quindi, che una Carta dei diritti fondamentali. Ebbene, malgrado le proteste del Parlamento, malgrado il Consiglio avesse ulteriormente annacquato la proposta della Commissione, la Signora Thatcher ha votato contro la Carta sociale, che è stata adottata a maggioranza. Questo voto contro, credo che non sia solo da parte della Signora Thatcher un doveroso inchino alla propria coerenza ideologica - avendo la predetta Signora l'opinione che tutto ciò che ha un carattere sociale, tutto ciò che ha a che fare con le politiche sociali è un indebito cedimento al socialismo e, quindi

va in qualche misura almeno contrastato-, ma esso cambia anche la natura della Carta.

Non solo, poi, la Carta ha avuto questa storia, questa parabola discendente e aspettative generali derivanti dai discorsi che sono stati fatti, la proposta della Commissione, le critiche del Parlamento, il peggioramento da parte del Consiglio, ma alla fine si è arrivati a varare con undici voti a favore e uno contrario una cosa che non è più la Carta sociale comunitaria ma che , al massimo, proprio per il mancato voto inglese, è, dal punto di vista della forma giuridica, documento interstatale. E' una dichiarazione appunto tra undici stati, non è un documento comunitario, perchè le decisioni di politica sociale per avere una validità comunitaria devono essere prese all'unanimità in base a ciò che prevedono i Trattati a questo riguardo. Ebbene questo è il punto.

Un errore ab origine

I padri fondatori della comunità, in particolare Monnet e Schuman, han fatto delle cose straordinarie dal punto di vista delle prospettive politiche nuove aperte in Europa. Basti pensare a quanto sia straordinaria l'idea dell'unità europea in un continente che solo nell'ultimo secolo ha subito due guerre mondiali.

Dal punto di vista economico e sociale però, l'ispirazione dei trattati a cui hanno dato vita, è un'ispirazione di tipo liberista. L'art. 117 del trattato di Roma, attualmente in vigore - e che non è stato modificato dall'Atto Unico-, indica senza ambiguità la filosofia sociale che è stata posta alla base del trattato. Dice l'art. 117 che sarà il funzionamento del Mercato Comune a favorire il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro della manodopera, consentendo la parificazione nel progresso. Quindi le cose sono regolate dal mercato, non dalle politiche sociali, non c'è bisogno della politica. Il mercato automaticamente parificherà nel progresso le condizioni dei lavoratori. Le cose, però, non vanno così. Perché il mercato può accrescere le diseguaglianze e non è casuale se in questa parte ricca del mondo si trova tanta gente che in un modo o im un altro, per mancanza di lavoro o per mancanza di reddito é ai margini o é tenuta ai margini dello sviluppo.

Ripartire dalle conferenze intergovernative

Le due conferenze intergovernative saranno un momento importante per aprire una prospettiva di costruzione europea diversa da quella che finora abbiamo avuto di fronte. L'Italia ha un ruolo particolare perché queste conferenze si apriranno sotto la Presidenza del Governo italiano. C'é da sperare che oltre ad operare per una modifica dei trattati esse rendano possibile l'integrazione economica e monetaria e possa così avviarsi un discorso e una revisione dei Trattati nella prospettiva dell'Unità politica ma anche di un' Europa che abbia una dimensione sociale e quindi una politica sociale. Questo compito non è facile, tuttavia non partiamo da zero e, dopo aver sottolineato che la Carta ha sollevato più delusioni che entusiasmi, è bene anche dire che con tutti i suoi limiti la Carta sociale apre anche delle possibilità. Serve probabilmente a poco ma è meglio che ci sia stata piuttosto che il suo contrario, perchè perlomeno è lì a testimoniare che undici dei paesi che costituiscono la Comunità considerano

La Carta è una semplice dichiarazione programmatica, un semplice documento interstatale ma, si configura anche come uno schema aperto nella determinazione dell'oggetto e nella partecipazione dei soggetti delle parti sociali alla realizzazione di un'Europa che abbia anche una dimensione sociale.

In considerazione delle interdipendenze funzionali tra l'Europa e le altre parti del mondo le garanzie sociali fondamentali non possono né dovrebbero essere considerate patrimonio esclusivo dei lavoratori e dei cittadini residenti nella comunità, ma debbono o dovrebbero contenere un'attitudine espansiva soprattutto alle aree geopolitiche con le quali la Comunità si appresta ad intrecciare relazioni, in particolare i paesi dell'Est europeo, ma anche altre aree del mondo.

Se l'Europa vuol continuare a considerarsi sulla scena internazionale come la culla della libertà e dei diritti, non può vedere limitata alla sua ristretta area geografica uno zoppicante esercizio di tali diritti. La gente , i popoli in altre parti dell'Europa e del mondo hanno guardato con interesse alla costruzione europea perché nel nostro modello, nella nostra cultura , nel nostro modo d'essere il rapporto tra questioni sociali, questioni economiche e questioni politiche sono sempre state assunte in un'ottica diversa rispetto a quello che è avvenuto in altre parti del mondo sviluppato, in particolare negli U.S.A..

L'Europa per diventare credibile agli occhi di questi popoli, che guardano con interesse alla nostra esperienza, deve rendere questi diritti organici e farne un simbolo di riconoscimento della sua esperienza politica e del suo modello sociale rispetto a modelli dominanti in altre aree del mondo. I paesi dell'Est e quelli in via di sviluppo guardano con molta attenzione e speranza all'Europa. Questo interesse, non è legato solo alla nostra capacità economica, al nostro sviluppo tecnologico ed organizzativo, ma anche alla nostra cultura sociale, a quello che abbiamo saputo esprimere rispetto ad una cultura dominata esclusivamente dall'individualismo e dalla competizione opponendovi un modello che, per quanto pieno di contraddizioni e di difficoltà, di ritardi e di resistenze, si è sforzato e si sforza nei singoli paesi e quindi nell'insieme dell'Europa di essere orientato alla cultura della solidarietà e dell'uguaglianza. L'uguaglianza non è un'orpello da demagoghi, uguaglianza naturalmente che non significa uniformità , appiattimento, che non significa mediocre amalgama di posizioni indistinte , ma uguaglianza che significa riconoscimento per tutti gli uomini, per ciascun uomo, dei fondamentali diritti di cittadinanza politica, economica e sociale.

Questa è l'Europa per la quale vale la pena di battersi.

Pierre Carniti

Costi e benefici dell'integrazione

di Beniamino Andreatta

due deregolamentazioni

Il 1989 è l'anno in cui vengono in qualche misura a collegarsi due momenti di deregolamentazione: quello dei paesi socialisti e quello delle economie europee. Credo che nell'esaminare costi e benefici sia importante vedere le interazioni dei due fenomeni. E' stata una delle caratteristiche della vicenda europea da Monet in poi, cercare di collegare gli interessi verso la federazione europea con gli interessi di settori importanti dell'economia e della società. Certamente l'Atto Unico, che nel momento in cui fu firmato venne considerato dagli stessi protagonisti un episodio poco importante, è stato scoperto e realizzato dai comportamenti delle imprese europee. La rapidità con cui il mondo produttivo ha considerato come sfida positiva la creazione di un mercato interno dimostra un'evidente e consolidata interazione tra politica ed interessi economici. In un'economia largamente terziarizzata, in cui gli aspetti finanziari sono dominanti, l'abito che l'Atto Unico fornisce all'industria europea sembra la condizione per il successo. Negli scorsi anni l'Europa appariva per l' elevato grado di disoccupazione, i ritmi lenti di sviluppo, gli alti tassi di interesse, un mercato destinato ad una fase di decadenza. L'anno '88 segna però un radicale mutamento di percezione.

Si ha la convinzione che rispetto alla concezione federalista, sulla cui base noi abbiamo giudicato ogni passo, oggi si sia trovata una via nuova, importante non solo per l'Europa ma anche per i rapporti tra i diversi continenti. Per una società dell'informazione, del terziario e della finanza, le istituzioni che si sono delineate dopo l'Atto Unico rappresentano il tessuto di rapporti giuridici e politici che sono richiesti anche nei rapporti tra Europa e Stati Uniti e tra Europa e Giappone. Il *free-trade* che rappresenta la possibilità di trasferire merci e servizi da un paese all'altro comporta l'esigenza di una regolamentazione. Le soluzioni peculiari, innovative sul piano dei rapporti internazionali che sono state inventate in questa fase pragmatica di adattammento delle nostre istituzioni economiche, sembrano appunto, atte a rendere produttive e sfruttabili tutte le potenzialità della società e dell'economia verso cui ci stiamo muovendo. Gli istituti del mutuo riconoscimento, quelli della concorrenza tra regolamentazione ed apertura degli ordinamenti giuridici - per cui certi operatori forniscono servizi sulla base non dell'ordinamento in cui il servizio è consumato ma sulla base di quello in cui il servizio è prodotto - provoca di fatto la concorrenza tra le diverse regolamentazioni. Questa appare la condizione dell'organizzazione giuridica in una società dell'informatica e dei servizi. In qualche misura, perciò, l'Europa si trova ad avere sul piano dei modelli di organizzazione per la prima volta un modello esportabile, richiesto dalla maturazione della nostra società economica, che non può ridurre il regolamento dei rapporti internazionali alla mera libertà di trasferire le merci da un'ambiente giuridico all'altro, ma che necessita di poter operare senza riconoscere la sovranità dello stato in cui un servizio viene consumato.

occorrono ordinamenti giuridici penetrabili

Il protezionismo economico oggi si identifica nella impenetrabilità degli ordinamenti giuridici. In una società mercantile che tende ad avere dimensioni mondiali ciascuna informazione-servizio porta in se stessa un'ipotesi di regolamentazione che necessita di ordinamenti giuridici penetrabili. Negli Stati Uniti, che pure hanno un ordinamento giuridico a livello federale, l'unità del mercato non nasce dai principi della federazione ma dalla giurisprudenza della Corte Suprema che si è costituita lentamente nel tempo. Sotto un certo profilo l'ordinamento che stiamo costruendo in Europa è simile a quello dell'impero ottomano in cui il diritto seguiva la persona come oggi, nel nostro caso, il diritto segue il produttore di servizi. Abbiamo creato senza accorgercene la coabitazione di diversi ordinamenti incidenti sui settori più dinamici dell'economia del nostro continente. Il movimento verso l'unificazione politica ed economica si presenta in qualche modo fragile. Inserendosi principi giurisprudenziali che le corti possono progressivamente interpretare in senso estensivo, si è messo in moto un meccanismo che tende a crescere su se stesso e ad autofecondarsi. Il principio inserito è stato quello del mutuo riconoscimento che nasce dal fatto che nei paesi che hanno deciso di mettere in comune gran parte del loro destino politico ed economico, si deve presupporre che salute, sicurezza, tutela dei consumatori siano affrontati dagli altri governi con la preoccupazione di un buon risultato e quindi non si possa sovrapporre alle preoccupazioni che hanno trovato un certo assetto istituzionale in un paese l'idea che un altro li possa tutelare meglio. Questa regolamentazione allora, sulla base della affidabilità degli altri governi, deve avere pieno diritto di circolazione nella comunità, e quindi deve essere possibile poter produrre sulle basi della regolamentazione di un paese i servizi ed i beni che possono liberamente circolare negli altri.

Tale soluzione contrasta però con l'idea di costruire un'Europa unita assumendo a livello comunitario un progressivo allargamnento di competenze ed armonizzando al medesimo livello i principi delle diverse legislazioni. Il processo di armonizzazione si esprime nel regolare *ex-ante* i possibili conflitti determinando uno schema che poi venga largamente interpretato dalle leggi di recezione nazionale. Questo lavoro si pre-

senta però estremamente difficile da gestire, poiché fino all'atto unico era sufficiente il veto di un governo per impedire l'emanazione di una direttiva. Appare realistico l'avere posto le regolamentazioni in concorrenza, l'aver creato uno spazio di mercato in modo che ciascun regolamentatore potesse agire secondo la sua cultura giuridica nazionale e lasciando che fosse in qualche nisura il mercato ad obbligare quel paese ad adeguarsi alla media della legislazione comunitaria. Il conflitto tra gli ordinamenti tende a far emergere la soluzione più liberale. Se non ci fosse stata questa *pars destruens* che Schumpeter chiamava *distruzione creatrice* è chiaro che il meccanismo di produzione di norme comunitarie sarebbe rimasto bloccato senza la necessità delle cose, le differenze di cultura giuridica e di interesse. L'uso della regolamentazione come strumento protezionistico avrebbe probabilmente bloccato per molti anni le cose. La spinta a questa creazione distruttrice ha indotto, ad esempio, lo stato italiano, che usava la finanza come strumento di protezione del tesoro nazionale per assorbire l'intero risparmio interno ai fini del finanziamento del debito pubblico, a proporre ed a far approvare dal parlamento una serie di misure di liberalizzazione di funzionamento dei mercati finanziari meno soggetti all'autorità governativa e più adatti a vivere in un mondo in cui avere una finanza incapace di seguire il passo delle innovazioni finisce con l'essere un *handicap* per l'economia e per l'occupazione nel paese. Solo la necessità di questa concorrenza *tra norme* ha determinato momenti di innovazione che nel conservatorismo della cultura giuridica italiana sarebbero stati probabilmente assai più lenti e che avremmo affidato alla prossima generazione o a quella successiva. Certamente ci sono dei costi e questi sono soprattutto sul lato della concezione della fiscalità redistributiva e nel campo della legislazione sociale. La concorrenza fra ordinamenti infatti avrebbe dovuto richiedere alcune norme di armonizzazione fiscale, in particolare norme sulla tassazione dei redditi da capitale nel momento in cui si liberalizza questo mercato. E' chiaro che differenze tra tassazioni comportano il rischio di spostamenti di fondi, di distruzione della capacità competitiva degli intermediari di un paese rispetto a quelli di un altro. Occorre chiedersi se la tendenza ad abolire ogni barriera in presenza di una legislazione fiscale che rimane nell'ambito dello stato sovrano, richiedendo la totalità dei voti favorevoli per poter essere modificata, non possa causare la uniformizzazione ai livelli più bassi.

equità e sviluppo

Lo stesso accade in materia sociale. Si dice che i contributi sociali sono più alti in un paese rispetto all'altro. Se questi si sono consolidati nel tempo è probabile che anche i livelli salariali compensino i maggiori o minori contributi. La tendenza del costo del lavoro a livellarsi è presente da tempo in Europa e quindi il fatto che in un paese siano i datori di lavoro e nell'altro i lavoratori a pagare i contributi sociali è un fatto puramente giuridico. E' evidente però che se esiste questa possibilità di ampia concorrenza vi saranno pressioni perché nei singoli settori il livello da raggiungere sia quello del paese in cui il mercato del lavoro determina compensi minori. Credo che la forza del processo messo in atto sia di detrminare ulteriori spinte. Se i popoli europei considerano importanti i valori di *fairness*, di eguaglianza, ciò determinerà una spinta affinché alla fase di concorrenza tra le regolamentazioni si sostituisca una di armonizzazione, di costruzione di condizioni minime sia per quanto riguarda la legislazione fiscale che per quella sociale. Non nego che vi siano pericoli nel processo in corso, ma chi si sofferma su questi non tiene conto che l'Europa era in fase di difficile crescita. Gli investimenti sono cresciuti in molti casi poiché ciascuna impresa temeva che le imprese di un altro paese assumessero una posizione di forza e questo timore reciproco ha determinato una forte ripresa di investimenti nel mercato europeo attraverso operazioni di fusione e di collaborazione.

Il rilancio dello sviluppo congiunturale, a parte i problemi a lungo termine dellòa sopravivenza dell'*economia forte* europea, deve tener conto che la continuazione delle tendenze passate avrebbe avuto come conseguenza milioni di occupati in meno a causa di un tasso di crescita nettamente inferiore a quello attuale. Per i *giustizialisti* lo sviluppo economico è un dato ed il problema è di operare redistribuzioni all'interno di questo tasso di sviluppo.

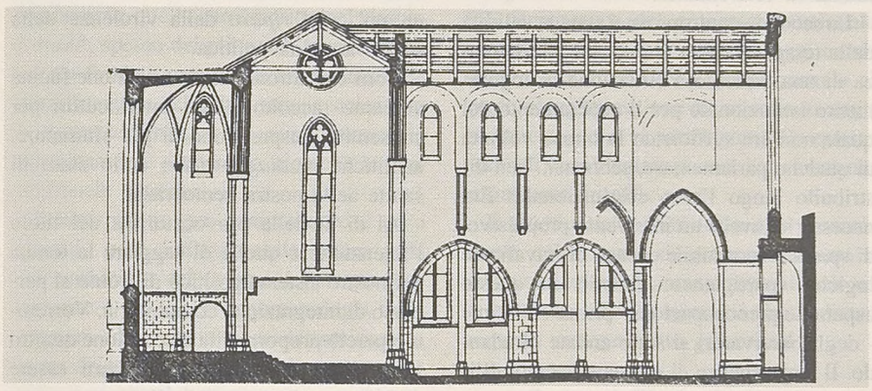
In realtà, il tasso di sviluppo nasce da decisioni, da previsioni di milioni di operatori economici e quindi le politiche sociali non sono indifferenti al tasso di sviluppo ed ai livelli di occupazione che si realizzano.

Nella particolare fase in cui la questione era di liberare le forze produttive un poco addormentate dell'Europa, la prospettiva del confronto tra ordinamenti - quella della concorrenza delle legislazioni - è stata realmente importante. Ha ottenuto il risultato che si era programmato, o meglio quello che era nella natura della fase di sviluppo in cui l'economia europea si trovava. In fondo è stato il fallimento dell'ipotesi militare a lanciare il mercato del '57 ed in questo caso è stato il fallimento dell'ipotesi istuzionale della federazione a proporre la soluzione del mercato interno. L'atto unico può divenire sotto questo profilo un modello delle relazioni internazionali nel mondo interdipendente, che è necessario regolare.

la variabile tedesca

Dopo la lunga fase del dopoguerra gli ultimi avvenimenti hanno ricreato la soggettività politica della Germania, e una Europa dinamica necessita di una Germania che sia sogetto politico, non solo espressione economica. Naturalmente le diplomazie europee hanno difficoltà a comprendere entro i propri paradigmi i nuovi interessi nazionali con la riaffermazione della Germania politica. La ricostruzione dell'Est, inoltre tende a determinare in tutta Europa ed in particolare in Germania il rialzo dei tassi di interesse. Tale processo si

sta verificando prima che si sia realizzato il flusso di investimenti che le prospettive della ricostruzione determinerà. Abbiamo quindi una fase in cui gli investimenti non sono ancora realizzati, ma le attese degli stessi spingono in alto i tassi di interesse.



S. Eligio Maggiore, prospetto laterale

Nei prossimi anni perciò possiamo prevedere un rallentamento complessivo del trend positivo dell'economia europea.

L'aumento sopradetto inoltre rende più precario l'equilibrio delle monete europee. Per liberare risorse ai fini della ricostruzione dell'Est la Germania dovrebbe - per non scivolare nell'inflazione - ridurre il proprio surplus commerciale verso gli altri paesi d'Europa. La Germania ha esportazioni nette di 70-80 miliardi di marchi.

Se a questo si aggiunge la domanda di risorse indirizzate ai paesi dell'Est nell'ordine di 40-50 miliardi di marchi abbiamo un aumento complessivo della domanda che supera in percentuale le capacità di crescita della produzione tedesca.

In questa situazione vi sono due possibili soluzioni: o una maggiore inflazione in Germania, che rende a parità di cambio i prodotti tedeschi più cari - via che non piace alla Bundesbank - oppure una correzione del tasso di cambio, che innalzando il cambio del marco nei confronti delle altre monete europee, rende a parità di prezzi interni più costosi i prodotti. E'probabile che a Francoforte si consideri questa seconda proposta più interessante perchè permette di conciliare la stabilità monetaria in Germania con la possibilità di mobilitare l'economia tedesca sulla ricostruzione dell'Est. Se dovesse avvenire un maggior riallinamento delle monete per effetto sia della volontà della Bundesbank, sia delle obiettive conseguenze dei tassi di interesse in ascesa, è evidente che non solo l'unificazione monetaria europea potrebbe subire ritardi seri, ma tutta la costruzione del mercatointerno potrebbe essere messa in discussione. Immaginate che conseguenze potrebbe avere sul mercato agricolo una forte rivalutazione del marco: sarebbe difficile pensare i tedeschi che accettano i per prezzi più bassied altroveavere una forte inflazione causata dai prezzi dei prodotti agricoli che in termini di franco e di lira dovrebbero subire una elevata crescita.

E' evidente perciò che su queste scosse al sistema politico europeo si aggiungono difficoltà che al sistema monetario nascono dalla prospettiva degli investimenti da effettuare nell'Europa orientale. Penso che se l'Europa assumesse un significato intorno all'accordo franco-tedesco vi sarebbero prospettive di amplificazione dell'Europa.

un bilancio positivo

Esiste, a parer mio, un limite per un'ordinata federazione di stati. C'è da domandarsi se le ide di Spinelli o di Delors di una federazione degli stati europei siano le idee più valide di fronte alla diversa sensibilità delle nazioni membre a tale riguardo.

Mi domando se, in molti casi, non sia importante che si costituisca un nocciolo duro, una unità monetaria proprio per evitare i conflitti che porterebbe l'esistenza di più monete così da avere un'Europa in qualche misura risca ad avere dei subsistemi economici, tenuti assieme dalle regole del mercato unico, che siano anche politici. Questo potrà apparire un passo indietro, ma forse è il realismo di dover affrontare una situazione nuova ed interessante - l'organizzazione del nuovo assetto dell'Europa centrale, con paesi che hanno in livello di reddito poco superiore al Portogallo, alla Grecia e la cui entrata all'interno della comunità potrebbe creare grossi problemi. In definitiva, per quanto mi riguarda, la valutazione del rapporto costi-benefici, è positiva in quanto fornisce di istituzioni più adatte alla concorrenza il nostro continente nei confronti degli altri paesi. E' valida dal punto di vista italiano poichè con l'attuale mercato protetto, le imprese non hanno modo di svilupparsi. La riceca di una maggiore produttività e la capacità di rispondere alle esigenze del consumatore è fortemente handicappata. Noi probabilmente non costituiamo un sistema, cioè non siamo un'*economia di guerra*, come qualche volta è la Germania o la Francia, per merito delle banche la prima, dell'amministrazione la seconda.Noi siamo un'economia, che ha in sè un' elevata dinamicità e capacità di organizzazione. Le istituzioni e la tendenza autarchica-protezionistica, sono i mali sui quali si organizza l'immoralità e la corruzione della società italiana.

Anche da questo punto di vista credo che la vicenda dell'atto unico sia una vicenda che offre a noi maggiori opportunità, nonostante che colpisca i settori delle asscurazioni, delle banche, settori in cui siamo deboli, ma in cui rimarremmo tali se non mutasse la struttura protettiva che da settant'anni, dal '30 in poi, abbiamo creato attorno a questi particolari settori cardine dell'economia.

Beniamino Andreatta

Le sfida europea per il sistema politico italiano

introduzione di Giovanni Guzzetta

Assistiamo in questi ultimi mesi ad una accelerazione del dibattito politico italiano. Sia sul terreno materiale che su quello istituzionale esiste infatti una forte dialettica. Diciamo chiaramente che noi intendiamo accostarci a questi temi con il nostro particolare atteggiamento. Per la Fuci, che é un movimento di universitari che cercano veramente e di dare valore alla propria esperienza intellettuale, calza a proposito la parafrasi di una espressione di Roberto Ruffilli. L'attenzione alle vicende del paese é, per noi, una attenzione «sistemica», non «partigiana». E' una attenzione non dettata dall'esigenza di acquietarci nella tranquillità di una appartenenza, ma dalla passione di una ricerca mai sufficientemente appagata. Ed attenzione «sistemica» in ordine al tema di questo pomeriggio ha un significato preciso: il tentativo di dare una lettura complessiva dell' evoluzione e dello stato della nostra democrazia.

Quando, proprio un anno fa, al Congresso di Bari (confr. *Ricerca* atti Congresso nn. 6/8 e 9/12), proseguendo e portando alle sue naturali conseguenze un discorso permanente della sua riflessione, la Fuci propose all'attenzione dell'opinione pubblica, il problema dello sblocco del sistema politico dalla situazione di «stallo» e un' ipotesi di avvio a soluzione attraverso una iniziativa referendaria sulle leggi elettorali, fummo guardati con scetticismo e sospetto. Si credette che fosse nostro desiderio avventurarci nel ruolo di «fiancheggiatori» politici.

Io credo che ci siano state almeno tre controprove della generosità e del disinteresse con cui allora articolammo il nostro discorso. La prima controprova credo sia stata la nostra capacità di conservare la distanza propria che separa un'associazione come la nostra dalla militanza politica diretta. Abbiamo, tra, l'altro proseguito nell'ampio spettro delle nostre attività; abbiamo avviato un percorso di profondo aggiornamento che sfocerà nel Congresso straordinario, abbiamo continuato il nostro rapporto preferenziale con le associazioni giovanili, pur proseguendo la riflessione di Bari e seguendo con attenzione il prendere corpo dell' iniziativa referendaria.

La seconda controprova é stata la validità della terapia. L'aver colto, cioè, l'esistenza di una pericolosa situazione di logoramento istituzionale per il superamento del quale non era sufficiente la buona volontà di qualche parlamentare, sebbene... ben distribuito lungo l'arco costituzionale! Era necessario invece un intervento propulsivo, di spinta responsabile capace di travalicare logiche «partigiane». Proprio su questo aspetto le preoccupazioni - prima vivissime - degli osservatori si sono andate diradando. Il largo spettro di consensi venuti all'iniziativa referendaria riflettono quantomeno una condivisione di fondo: perché il gioco si possa svolgere correttamente é necessaria l'esistenza di un largo consenso sulle regole che lo presiedono. Quali che saranno gli scenari futuri della politica italiana, oggi sembra chiaro a tutti, solo nuove regole possono permettere ai cittadini di sentirsi garantiti e protagonisti.

La terza controprova é stata il riscontro generazionale. Progressivamente, ci pare, in questo recente giro di anni, o forse solo di mesi, si é cominciata manifestare una inversione di tendenza nell'atteggiamento giovanile rispetto all'agire collettivo. Il disagio - per la verità ancora estremamente diffuso - genericamente espresso verso l'attuale ciclo politico, la strisciante disaffezione verso la politica, non sono certo cose del passato, ma certamente la tendenza se non proprio invertita si é almeno un po' frenata.

L'adesione convinta di molte associazioni e movimenti giovanili alle iniziative - prima di tutte, ma non solo, a quella referendaria - volte a ripensare le ragioni ideali ed istituzionali della politica rassicurano sulla scommessa di rinnovamento.

Il nostro desiderio riguardo al dibattito di oggi é allora quello di offrire ancora una volta la Fuci come occasione di riflessione un po'.... *al riparo* dalla virulenza della stretta attualità politica.

Com'é d'altronde nella tradizione fucina abbiamo raccolto alcuni interlocutori per consentire l'espressione di più sfumature, analitiche e...*diagnostiche*, sullo stato di salute della nostra democrazia.

Al di là della provocatorietà del titolo l'intenzione é quella di saggiare la tenuta del nostro sistema politico di fronte al percorso di integrazione comunitaria. Vorremmo perciò proporre alla discussione quattro linee di percorso che potrebbero essere definite con i seguenti titoli:

a. *I tratti del caso italiano: ovvero qual' é lo stato del nostro modello di democrazia*
b. *La forma di governo italiana di fronte ai modelli stranieri ed al modello istituzionale europeo*
c. *le strategie per una riqualificazione del circuito rappresentanza - decisione - controllo*
d. *Il contributo dei cittadini ed il consenso alle riforme, ovvero: come risolvere il «paradosso della democrazia»*

I tratti del caso italiano

Senza arrivare a citare i presenti dei quali sono senz'altro chiare le riflessioni, ci pare che con Ruffilli si possono certamente condividere due angoli visuali.

Il primo é quello del modello stesso di democrazia. Si pone oggi il problema della distanza che ancora ci separa dalla «democrazia governante». E questa distanza sembra proprio essere il frutto del «compromesso costituente», che sia direttamente che indirettamente ha disposto una prevalenza ipertrofica del momento rappresentativo su quello decisionale. In questo senso Ruffilli ha speso forti richiami alla necessità di «trovare un equilibrio tra la

capacità *espressiva* del sistema elettorale, rispecchiando fedelmente le tendenze dell'elettorato, e la capacità per così dire *decisionale*, sanzionata da una formula che metta gli elettori in grado di scegliere programmi e membri di governo».

E' possibile dire che il nostro modello di democrazia, quello che é iscritto nel vissuto di molti, spesso dei più nobili uomini politici sia fondato proprio su una tendenziale identificazione della democrazia stessa con la rappresentanza, nella sua dimensione massimamente *espressiva*, cioè con la proporzionale estrema.

D'altro canto, per comprendere il caso italiano, pare indispensabile interrogarsi sull'evoluzione del sistema dei partiti. Se è vero che é proprio la fenomenologia delle relazioni tra i partiti a co-determinare la forma di governo, il caso italiano va compreso a partire dal riferimento - anch'esso di Ruffilli - al declino del «partito centrale perno del sistema». Che succede quando, per dirla con Moro, i partiti divengono tutti «parti in mezzo alle altre» ?

Di fronte al «modello istituzionale europeo»

Il secondo titolo riguarda il problema della forma di governo di fronte ai modelli stranieri ed in particolare al modello istituzionale materiale che si è andato costituendo nella Comunità europea.

Vi è certamente, infatti, un aspetto del dibattito istituzionale italiano che é direttamente condizionato dalle suggestioni che provengono dagli altri sistemi, ma vi è anche - ed è probabilmente ancora poco esplorato - un rapporto tra quello che dovrebbe essere il dibattito italiano e quello che è già il meccanismo di presa delle decisioni e quindi id governo, nella comunità europea. Com'è noto, infatti, l'ibrido circuito decisionale europeo ha disegnato un vertice istituzionale che esprime essenzialmente un *governo degli esecutivi*. La centralità dell Commissione delle Comunità europee e del Consiglio dei Ministri, insieme alla collocazione ancora troppo marginale del Parlamento Europeo non lasciano dubbi in proposito.

Come può comporsi allora la forma di governo iperparlamentare che conosciamo nella edizione italiana con la centralità degli esecutivi nel processo decisionale europeo? E' chiaro infatti che un'alta qualità democratica del processo decisionale comunitario - nell' assetto che oggi conosciamo - è direttamente proporzionale al grado di legittimazione di cui sono investiti gli esecutivi che vi partecipano. Da questo punto di vista ci vuole poco a dire che siamo largamente insufficienti!

Il sistema delle fonti influendo pesantemente sulla forma di governo reclama a viva voce un adeguamento istituzionale ed il concetto di «democrazia immediata» acquista un significato garantista!

Come riattivare il circuito rappresentanza - decisione - responsabilità?

Questo capitoletto é interamente *de iure condendo*. Riattivare il circuito rappresentanza - decisione - responsabilità é infatti il problema di quali riforme.

Su questo argomento preferiamo lasciare la parola agli interventi che seguono, non senza aver prima sottolineato alcuni aspetti per così dire di *impostazione del problema*.

Innanzi tutto un aggiornamento istituzionale dovrebbe, per quanto premesso, avere una sufficiente flessibilità da essere capace, per usare un'immagine sismica, di «oscillare» alla stesso modo dell' edificio comunitario che si va costruendo.

In secondo luogo va raccolta la provocazione di Ruffilli fino in fondo e va perciò pensato ad uno scenario nel quale anche la dislocazione dei partiti ed il loro peso specifico politico saranno probabilmente differenti.

E' chiaro poi che è inutile negare che il cuore del sistema resta, almeno per ora, il meccanismo elettorale, e che una riforma, qualunque essa sia, non può comunque prescinderne. Nessuno ci impedisce allora di immaginare nuovi assetti istituzionali, magari aldilà della supponenza un po' provinciale che ci ha fatto sinora tacciare di scivolamento autoritario qualunque altro sistema diverso dal nostro, magari ben rodato nelle grandi democrazie occidentali.

E' certo pero che qualunque ipotesi che intacchi la forma di governo - anche semplicemente razionalizzandola - va calibrata con una sapienza assai maggiore di quella espressa sinora da un dibattito strozzato e schiacciato sulla contingenza politica.

Il controllo dei cittadini nel passaggio alle riforme

E' certo, per concludere che siamo avviati ad una fase di grossa transizione del nostro sistema politico. Essa può essere subita o governata, ma certamente non evitata o rimossa. E transizione significa instabilità. Instabilità tanto maggiore quanto più maggiore rischia di essere la delegittimazione della politica. Accanto all'evoluzione travagliata del sistema politico si svilupperanno le forme "istituzionalizzate" dell' insofferenza, di una pura affermazione di antagonismo e di rifiuto, che mischiano - certamente - venature qualunquistiche ad esigenze e bisogni assolutamente sacrosante.

Noi crediamo sia necessario guidare questo processo tumultuoso attraverso un profondo aggiornamento istituzionale ed un coinvolgimento dei cittadini che si rende necessario per suggellare una fase così importante.

L'aggiornamento istituzionale si rende infatti necessario per consentire al nostro sistema di fare ingresso nella fase della democrazia compiuta, cioè della democrazia dell'alternanza, che com'è noto è un assetto istituzionale ben preciso e che abbisogna di regole adeguate. Regole capaci di *sostenere* un cambiamento che altrimenti potrebbe esprimersi per strappi non facilmente ricucibili. Gli anelli sono ovviamente la rappresentanza, l'esecutivo, cioè il cuore della forma di governo e della cittadinanza politica.

Giovanni Guzzetta

Il caso italiano: democrazia dell'impotenza?

conversazione con Maurice Duverger

D. *On. Duverger, ci troviamo alla vigilia della Presidenza italiana della Comunità europea. Lei ha appena partecipato ad un seminario della Fuci sul «caso italiano» di fronte al processo di integrazione comunitaria. Qual è la sua valutazione su questo argomento?*

R. Penso che la Presidenza italiana può essere molto importante perchè l'Italia è uno degli stati tra i più decisi nell'idea di far progredire le istituzioni comunitarie e penso, d'altra parte che il Presidente del Consiglio Andreotti ha delle capacità di negoziatore che gli permetteranno di avere una grossa influenza nell'evoluzione delle cose. Da un altro lato, però, resto molto preoccupato perché tra le cinque grandi potenze della Comunità (Repubblica Federale, Gran Bretagna, Francia, Italia, Spagna) l'Italia è un po', come dire, il membro malato, nel senso che la debolezza dei governi italiani é qualcosa di molto grave. Il fatto che la loro durata media sia meno di un anno, il fatto che durante la loro esistenza siano paralizzati dalle contraddizioni e fragilità delle loro maggioranze, impedisce loro di prendere delle decisioni. Invece nei prossimi anni , da qui al 31 dic. 1992 e subito dopo, la Comunità ha bisogno assoluto di decisioni che la facciano progredire, perchè, o riusciremo a sviluppare la Comunità, cioè a creare l'Unione economica e monetaria e la moneta unica sviluppando nello stesso tempo l'unione politica, o, se non ci riusciremo, ci sarà praticamente un dominio della Germania sull'insieme dell'Europa attraverso il marco. Ho scritto nel mio libro ("La lepre liberale e la tartaruga europea", non ancora tradotto in italiano ndr) che il marco sostituirebbe la Wermacht. Io preferisco ovviamente il marco alla Wermacht, ma penso che non sia bene per l'Europa che ci sia uno squilibrio di questo genere. Solo la Comunità potrebbe invece permettere all'insieme dell'Europa di beneficiare della riunificazione tedesca, di cui peraltro mi rallegro essendo il frutto di un processo democratico.

C'è quindi un problema e penso che la riforma delle istituzioni italiane é qualcosa di fondamentale per il popolo italiano ed è fondamentale per tutta la Comunità.

D. *Lei ha parlato delle riforme. Come vede Lei, costituzionalista per cosi dire "militante", l'iniziativa di un referendum popolare sulle leggi elettorali per stimolare le riforme, che proprio la Fuci propose un anno fa nel suo Congresso a Bari e che autorevoli politici ed intellettuali italiani hanno assunto come iniziativa politica in questi mesi, costituendo uno schieramento inedito e trasversale rispetto ai partiti?*

R. Le dirò chiaramente il mio parere. Sono attualmente travolto dagli impegni per la preparazione di un rapporto relativo ad un' assise di parlamentari che si terrà senz'altro a Roma su iniziativa della Comunità nel mese di ottobre e non accetto nessun invito. Se ho accettato di venire qui a partecipare al convegno della Fuci è perché ho pensato che si dovesse appoggiare questa iniziativa che giudico estremamente importante. Perché il problema della riforma appare in Italia bloccato. Le contraddizioni tra i partiti, le divisioni interne alla DC, il fatto che ogni Parlamento pensa che non si debba modificare la situazione, perché è questa situazione che ha permesso a molti parlamentari di essere eletti - ed ovviamente essi temono ciò che potrebbe scongiurare una rielezione - mi sembrano forti fattori di freno. Ho vissuto una simile situazione in Francia dal 1934, quando ho cominciato ad occuparmi di queste cose, fino al 1958, quando l'arrivo al potere del generale De Gaulle ha fatto sì che ci fosse una personalità che poteva, nelle circostanze di allora, imporre una trasformazione. Penso che attraverso il referendum ci sia una piccola strada aperta agli italiani . Il referendum é una cosa che può essere pericolosa per molteplici aspetti, ma in questo caso é una via che può permettere di fare qualcosa. E penso che il referendum intuito dalla Fuci, che certo è limitato perchè la Costituzione impone dei limiti, permette comunque di andare ad un punto cruciale. Se si potesse, ad esempio, solamente diminuire (io non sarei nemmeno per sopprimerlo del tutto) il voto di preferenza vi sarebbe una grossa novità.

Quella del referendum è una via fondamentale, limitata, insufficiente certo, ma che apre la possibilità dell' innovazione. Ecco perché approvo questa misura che mi pare importantissima. Se vuole la mia venuta qui, quarantotto ore e nemmeno, é stata motivata dalla stessa cosa che un anno fa mi ha fatto accettare di essere candidato indipendente nella lista del PCI, perché pensavo fosse un modo per far muovere un po' questa situazione italiana.

D. *Il referendum, se avrà fortuna, potrà servire a sbloccare la situazione. Ma come Lei sa assistiamo ad un passaggio assai delicato della vita politica del nostro paese. Ci sono delle trasformazioni dei partiti, un rilancio del dibattito politico, anche sotto il profilo istituzionale. In quale direzione Lei pensa si dovrebbe andare? Quali potrebbero essere le soluzioni per realizzare l'innovazione istituzionale in Italia?*

R. Lei ha centrato quelle che sono le due vie della trasformazione del sistema politico italiano. La trasformazione delle istituzioni e la trasformazione dei partiti. Per tutta la mia vita sono stato appassionato da questo problema. Ciò che è la base della vita politica sono i partiti. Ma i meccanismi dei partiti dipendono strettamente dalle istituzioni e dalla legge elettorale. In Francia se adesso abbiamo dei governi che durano e che hanno la capacità di decidere é perchè

abbiamo modificato le istituzioni e la legge elettorale. La quarta repubblica francese somigliava un po' alla Repubblica italiana attuale. Ed anzi eravamo peggio combinati di voi sul piano dell'instabilità dei ministeri, poiché sotto la IV Repubblica la media della persistenza in carica dei governi era di sei mesi.

Ciò che voglio dire è che, sul piano delle istituzioni, in Italia, essendosi così a lungo parlato delle riforme senza grossi risultati, l'innovazione sembrerebbe impossibile. Ci sono dei libri assolutamente appassionanti. Io ho letto attentamente tutto ciò che é stato fatto dal mio amico Miglio. Ma erano un po' delle discussioni di intellettuali ed è un po' ciò che ho conosciuto in Francia sotto la IV Repubblica. Mi sembra adesso che si vada un po' più in là, perchè ci sono delle discussioni politiche, c'è un livello politico del dibattito. Sono colpito di vedere che la classe politica italiana sta reagendo alla proposta della Fuci sulla dinamica dei referendum sulle leggi elettorali. Mi sembra importante. La revisione della legge elettorale è certamente uno dei punti fondamentali della trasformazione del sistema italiano. Sappiamo benissimo ciò che permetterebbe all'Italia di avere dei governi più efficaci.

D. *Pensa ad un dispositivo elettorale preciso?*

R. Bisognerebbe sostituire la proporzionale con un sistema maggioritario a due turni che permetterebbe allo stesso tempo di conservare i piccoli partiti e di obbligare i raggruppamenti. Ci sono però poche possibilità che ciò si faccia a breve. Ma modifiche del sistema attuale della proporzionale sembra comincino ad essere possibili. Nei grandi partiti si individuano delle ipotesi. Ciò mi pare importante. Ci sono anche delle proposte per ciò che riguarda la trasformazione dell' esecutivo e l'elezione del presidente. La proposta di Bettino Craxi, sull'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale, mi sembra molto interessante. Non posso essere contrario poichè questo è un sistema che ho sempre sostenuto in Francia.

Insieme a Vedel siamo stati all'origine della riforma che il generale De Gaulle ha realizzato.

Detto ciò penso che non questo non sia possibile se non si modificano i poteri del Presidente. Perchè se oggi eleggeste al suffragio universale un Presidente senza poteri com'è il Presidente della Repubblica italiana mettereste in piedi un meccanismo terribile.

Si andrebbe ad un sistema dove continua a non essere possibile avere delle maggioranze, dove il Governo è incapace di governare e di durare, dove i cittadini non decidono. Perchè in Italia sciogliere le Camere non serve a niente, la gente non può dire no a questo Governo sì a quell'altro. Dopo si forma nuovamente la stessa maggioranza. Si cambiano le parti dei personaggi, ma si recita sempre lo stesso copione! Ciò è senza interesse per gli elettori. Di fronte a ciò si vorrebbe mettere un sistema di elezione diretta del Presidente che creerebbe un uomo veramente scelto dai cittadini. E' naturale che nel giro di tre o quattro o cinque anni, anche se fosse un fervente democratico, egli sarebbe portato a dire: "Non è possibile. Sono io che prendo il potere". Si farebbe un sistema di scivolamento verso un potere personale, chiunque sia l'uomo che governa. Gli autori greci spiegavano che, qualunque sia il temperamento di un uomo, se gli si dà potere lui andrà sempre fino in fondo. Mi pare un sistema pericoloso.

Al contrario devo dire che sono molto colpito perchè ho ritrovato nel dibattito quella che era stata la mia prima idea. All'inizio infatti non ero partigiano dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Nel 1956 avevo proposto un sistema che trasponeva in Francia il meccanismo della Gran Bretagna. Gli autori seri dicono che adesso la Gran Bretagna é una "monarchia elettiva". Non é la Regina Elisabetta, cioè, che regna, ma é Mrs Tatcher. Lei é il monarca eletto attraverso la designazione di un partito. Se alle prossime elezioni si votasse per i conservatori si voterebbe essenzialmente per Mrs Tatcher così come se si votasse per i laburisti si voterebbe per Mr Kinnock. E colui che vincesse sarebbe il "re" della gran Bretagna per quattro cinque anni. Potrà governare in questo periodo come si è visto governare Mrs Tatcher. Ciò che avevo proposto in un paese con un multipartitismo pronunciato, come la Francia della IV repubblica, era che il giorno delle elezioni legislative si mettessero due schede in due urne differenti : una per votare i deputati, l'altra per votare il Presidente del Consiglio, il Capo del Governo di legislatura. Essendo l'idea quella di fare con due schede ciò che gli inglesi fanno con una sola.

D. *Ciò darebbe stabilità al sistema?*

R. Il vero problema é come fare im modo che il Presidente del Consiglio e la maggioranza siano omogenei. Ma gli elettori non sono idioti. Non lo sono in Francia come non lo sono in Italia. Comprenderebbero bene che se votano per qualcuno bisogna dargli una maggioranza possibile. Allora probabilmente non sarà sempre la stessa maggioranza, non avrebbe sempre la stessa composizione, ma il Presidente dovrebbe in qualche modo arrangiarsi. E se la maggioranza non lo accettasse ci sarebbe uno scioglimento automatico e si ricomincerebbe. Penso che questo sistema meriterebbe di essere studiato. D'altronde ho saputo qualche anno dopo da un uomo il cui assassinio e stato una grande pena, poiché era un grande amico personale, Olof Palme, primo ministro di Svezia, che il suo paese ha quasi adottato questo sistema in un certo periodo, prospettando una riforma costituzionale di questo tipo, proprio per garantire che ci fosse un governo stabile. Penso che per l'Italia sarebbe interessante. Siamo lontani, probabilmente non si farà in questo modo, ma è un'idea che si potrebbe sviluppare. E sarei felice se i partiti, oltre il partito socialista, potessero mettere accanto all'idea di Bettino Craxi un' altra idea di pari audacia tra della quale la gente potrebbe discutere.

Penso cioè che l'elezione diretta del Primo Ministro potrebbe essere un' idea di cui discutere.

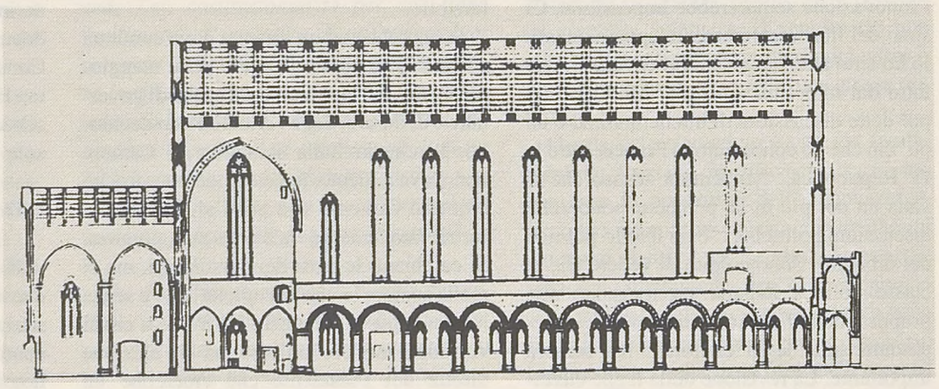
Questo è il primo problema. Il problema delle riforme istituzionali. La riforma elettorale, forse il Primo Ministro eletto a suffragio universale. Ma tutte queste riforme di cui parliamo sono delle riforme difficili da fare. Con il referendum e stata presa un'iniziativa, spero che si sviluppi ancor più di quanto già non sia successo. Certo non sarà facile.

Dall' altra parte vi è un meccanismo che è già in marcia. La trasformazione del sistema dei partiti. Il sistema dei partiti italiano è assolutamente curioso. Esso è formato da due grandi partiti, che hanno fatto insieme la Repubblica italiana (la Democrazia Cristiana ed il Partito Comunista). Poi, collocati tra i due, i partiti laici, dei piccoli partiti che sono molto deboli ma interessanti anche perchè appartengono ad una certa tradizione. Vi è poi il PSI, un partito medio che era forte alla liberazione, che si è poco a poco disaggregato e che è risalito un po' con Craxi, ma che è ancora un partito al di sotto del venti per cento, anzi che ne è abbastanza lontano. Ora, questo sistema, che dovrebbe essere equilibrato per il fatto che ci sono due grandi partiti di base DC e PCI - che mi fanno pensare alla DC ed alla socialdemocrazia austriache - è perturbato dal fatto che il partito comunista sia stato considerato fin ora come "fuori giuoco". Avevo stabilito una legge molto interessante nel parlamentarismo francese, nel quale abbiamo avuto, sotto la IV Repubblica, la stessa cosa, e cioè un partito comunista fuori gioco. Avevo cioè spiegato che c'era qualcosa di estremamente pittoresco. Se il PC votava contro si contavano i suoi voti ma se votava a favore del Governo non li si contava. Questo è il famoso problema dell'investitura di Mendès France.

D. *Adesso, però, pare che il PCI stia tentando di "rientrare in gioco"?*

R. Adesso, infatti, in Italia sembra prodursi una novità. Il Partito comunista italiano, che è sempre stato differente dagli altri partiti comunisti (persino con Togliatti e soprattutto dopo Berlinguer) con Occhetto ha deciso di essere un partito di socialismo democratico, con una originalità. Ciò che era già coraggioso all'inizio dell'anno 1989, al momento del Congresso del partito che ha preso questa decisione, diviene estremamente interessante adesso che il comunismo leninista crolla dappertutto e dove la Sinistra sta cercando qualcosa. Credo che se il Partito comunista riesce nella sua evoluzione, se riesce ad essere percepito, e ciò già sta avvenendo nella gioventù italiana, come un partito di Sinistra che ha la stessa legittimità democratica degli altri partiti, allora il gioco politico cambierà.

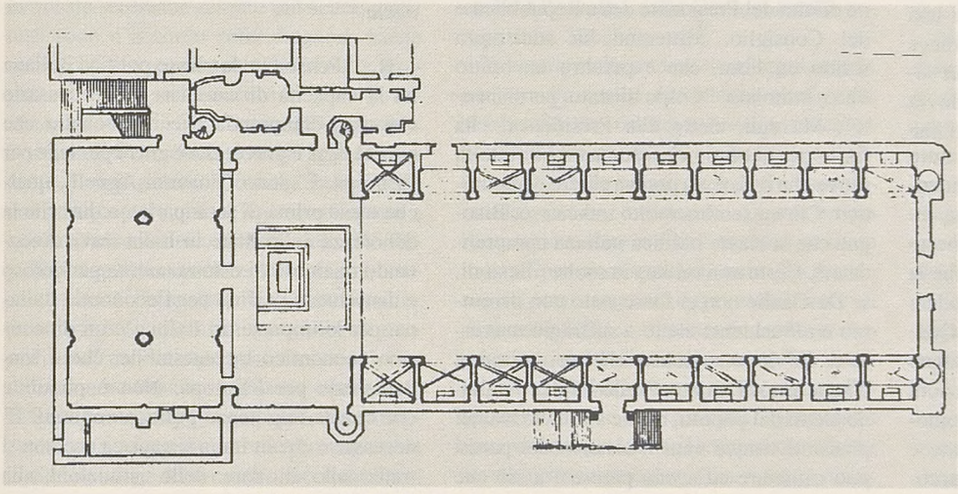
Cos'è che fa in modo che da qualche anno l'instabilità governativa e la debolezza degli esecutivi aumenti, con un effetto estremamente drammatico per l'Europa intera e non solo per l'Italia? Perchè un uomo della qualità di uomo di statista come Bettino Craxi può rovesciare quando vuole il Governo e il governo ha assolutamente bisogno di lui per ricominciare? Perchè c'è un'alleanza perversa. Bisognerebbe, a seconda che si sia tragici o comici, pensare a Shakespeare o alle commedie di Boulevard per descrivere questa specie di coppia infernale, nella quale i due non si amano, ma sono assolutamente obbligati a governare insieme. Se io fossi nella vita politica italiana al posto di Craxi ed Andreotti farei lo stesso gioco, perchè è l'unico consentito nello stato dei partiti fino alla trasformazione del PCI.



Chiesa di S. Chiara e la cittadella monastica

Ma se il Partito comunista diviene un partito legittimo che può non solo sostenere i governi come proponeva Berlinguer, nel "compromesso storico", ma che può governare ed avere dei ministri, la situazione diviene diversa. Dopo tutto - lo ricordo sempre perchè sono amico del suo sindaco- Bologna non è peggio governata di altre città italiane. Forse anche meglio, più onestamente di molte altre. Tutti sanno che i ministri comunisti sarebbero molto efficaci e che le cose non funzionerebbero peggio che con altri ministri. Il giorno in cui il Pci entrerà nel gioco, quel giorno molte cose saranno possibili. Innanzi tutto nella Sinistra. Dopotutto Craxi potrebbe governare con i comunisti. Non soffrirebbe di più di quanto soffre quando governa con la Democrazia

Cristiana. E si accorgerà lui stesso che il Pci é più vicino alle sue idee, perchè comunque recitare la parte di Guy Mollet nel 1990 sa un po' di cosa vecchia. Ho appena visto a Trento una bella esposizione sul Divisionismo, non voglio dire che Guy Mollet sia come il Divisionismo, ma data comunque di più di una trentina d'anni. Adesso i partiti socialisti governano in posizione più di sinistra.



Chiesa di S. Chiara e la cittadella monastica

Allo stesso tempo c'è un partito, la DC, che è un partito estremamente complicato. Sa, io sono cattolico e penso che ci si accorgerà poco a poco in Italia che non è possibile mettere tutti coloro che sono dei cattolici attivi e che vogliono fare politica, nello stesso partito. Semplicemente perchè la Chiesa, il Cattolicesimo è qualcosa di molto vasto e differenziato. Il Cattolicesimo oggi va dai limiti di mons. Lefèbvre in Francia (che è appena fuori) o Comunione e Liberazione, da voi, fino a quei padri gesuiti, quei preti e quei vescovi che sono torturati e massacrati in America Latina e che sono molto vicini alla Teologia della Liberazione. In fondo anche questi ultimi sono tra i martiri della chiesa nel ventesimo secolo. Allora nello stesso partito è difficile, ma nello stesso tempo questa è l'originalità attuale della DC. Detto ciò non ci sarà nessuna difficoltà se un giorno la Democrazia cristiana governerà anche con i comunisti Sarà piuttosto la sinistra della DC a farlo, e dopo tutto era ciò che si auguravano Moro e Berlinguer. Penso che avreste un gioco nuovo nel quale si potrà poco a poco, forse, obbligare i partiti ad essere più chiari, obbligare Craxi a vedere che se è veramente socialista bisognerà, in qualche modo, governare anche a sinistra e fare come gli altri socialisti europei. Nella Democrazia Cristiana, poiché vi sono veramente dei democristiani di sinistra, ed io ne conosco alcuni che sono degli intimi amici, bisognerà che essi accettino di governare con la Sinistra. Non necessariamente questo implicherà la rottura del partito. Ci sono delle varianti possibili. Noi abbiamo conosciuto sotto la Terza Repubblica francese il grande Partito radicale. Il Partito radicale era laico, questa è la vera differenza con la Democrazia Cristiana attuale. La DC è una specie di radicalismo francese, ma cristiano, cattolico. Ebbene esso era fruibile per molte combinazioni. Credo che se il cambiamento del partito comunista in Italia continuerà, se raggiungerà il suo scopo, ciò obbligherà gli altri partiti a cambiare. Perchè se avete uno dei grandi partiti che cambia, questo cambia un po' le regole del gioco. E se ho accettato, io che non sono stato mai comunista, e che non ho assolutamente nessun rapporto con il partito comunista francese, di essere un candidato indipendente del PCI è perchè conoscevo questa evoluzione e volevo appoggiarla. Ed oggi vedo fino a che punto ho avuto ragione di offrire questo credito. Ebbene penso che questo possa cambiare, ad un tratto, la politica italiana.

D. *Un' ultima domanda, provocatoria. Lei ha più volte citato la IV Repubblica francese come esperienza in qualche modo parallela a quella italiana attuale. Ma come Lei sa è proprio sul riferimento ad alcune esperienze straniere che parte della cultura politica italiana sembra avere delle difficoltà. Molti uomini politici sono contrari sia al referendum che alle prospettive di accentuazione dell'intervento diretto dei cittadini come sarebbe nell'elezione diretta del Presidente della Repubblica e forse del Premier. Molti di essi, anche fortemente desiderosi di cambiamento, come ad esempio nella sinistra DC, hanno timore di una caduta per così dire "personalistica" e "plebiscitaria" del regime. Lei capisce, ricordare il passaggio dalla IV alla V Repubblica in Francia fa subito pensare ad un personaggio come De Gaulle i cui tratti carismatici, a volte autoritari, sono ben noti e che è spesso visto come un vero e proprio fantasma. Qual è la sua opinione su questo problema? Il paragone regge ancora?*

R. Penso che la classe politica italiana, il cui livello di intelligenza ed intuizione è altissimo, si sia aggiustata al meglio possibile rispetto a questa situazione istituzionale. Certo a volte l' ha anche un aggravata a causa delle divisioni interne. Per esempio se la DC avesse un capo ed una certa unità si sistemerebbero molte cose. Ma questo è anche l'effetto del voto di preferenza. Io penso che la classe politica italiana ha, di fronte alle riforme, esattamente la stessa idea che aveva la classe politica francese. L'ho

vissuto durante molti anni. Io che all'origine ero per l'elezione diretta del Primo ministro (e poi con De Gaulle non potè che essere il Presidente della Repubblica) e che non ero gollista ma ho sostenuto le istituzioni di De Gaulle, ho avuto moltissimi problemi con la Sinistra. Ero molto amico di Pierre Mendès France, il quale si opponeva strenuamente al nuovo sistema. Mi ricordo un giorno di un momento molto drammatico, durante una cena con alcuni amici, in cui Mendès France mi ha detto : "Se questo sistema che Lei sostiene porterà un giorno alla dittatura dovrà ricordarsi fino alla fine dei suoi giorni che Lei ha avuto una responsabilità in tutto ciò". Ed io gli risposi: "Signor Presidente, Lei mi attribuisce troppa influenza. In ogni caso accetto la scommessa. Questo sistema non porterà alla dittatura, perchè la Sinistra francese finirà per comprendere che questo sistema può utilizzarlo". Questo è ciò che ha fatto Mitterand. Bisogna infatti comprendere che se le istituzioni francesi di oggi funzionano in modo democratico è perchè De Gaulle le ha fatte e Mitterand con la sinistra ha saputo raccogliere la sfida. De Gaulle è un personaggio complesso. Era nello stesso tempo un uomo poco democratico, ma che pensava che la Francia, essendo profondamente democratica, abbisognava di una solida Democrazia. Ha esercitato il ruolo del Presidente dagli enormi poteri in un modo perfettamente democratico. E non a caso egli se ne andò proprio a seguito di un referendum.

Ho scritto all' indomani del suo ritiro, fatto che in un certo senso mi dispiaceva, che il modo con il quale si era ritirato era una fine formidabile della sua vicenda politica. Perchè se non se ne fosse andato ci si sarebbe potuti domandare se fosse realmente stato un vero democratico. Era arrivato alla liberazione come il Liberatore ed al '58 con un colpo di stato militare in Algeria. Che lasciasse il potere su un referendum fu una controprova. Nessun dittatore è andato via dopo un referendum. So con certezza, perché mi è stato detto da un suo collaboratore stretto, che fu molto soddisfatto del mio articolo, perchè avevo capito esattamente il suo stato d'animo.

D. *Ciò è vero per De Gaulle, ma Mitterand si oppose al nuovo sistema!*

R. E' vero, Mitterand si è opposto appassionatamente a questo sistema, più appassionatamente di quanto potrebbe fare la classe politica italiana all'idea dell' elezione diretta del Presidente della Repubblica o del Consiglio. Mitterand ha addirittura scritto un libro, che è peraltro un brutto libro, intitolato "Colpo di stato permanente". Ma egli, eletto alla Presidenza, ha finito per entrare nel sistema ed ha fatto la prova che il sistema poteva essere democratico. Ciò mi sembra molto indicativo. Bisogna che la classe politica italiana comprenda ciò. Certo non mi faccio molte illusioni, se De Gaulle non ci fosse stato non avremmo un Presidente eletto a suffragio universale. Ed io non penso che nei prossimi cinque anni ci sarà un Primo ministro italiano eletto dal popolo, me ne stupirei. Ma nei prossimi cinque anni il sistema dei partiti può cambiare ed a mio parere è a ciò che dovrebbe pensare la classe politica. La qualità della classe politica italiana è di essere immensamente "sottile", ma è talmente sottile che ciò diventa un difetto perchè le impedisce di prendere delle decisioni. Tutti questi difetti di qualità della classe politica italiana possono forse ora indurla alla trasformazione necessaria in un modo più rapido ed efficace.

Credo che il problema sia delle giovani generazioni. Mi colpisce, quando parlo con dei giovani, fino a che punto siano aperti su queste nuove idee. Ho visto al Congresso del Pci di Bologna quanto siano le nuove generazioni ed i quarantenni i veri sostenitori di Occhetto. Per gli anziani è comprensibilmente più difficile. Io li capisco. E' difficile per quelli che sono stati nella Resistenza, che hanno fatto le loro lotte sotto la bandiera rossa, l'insegna del PCi, la falce ed il martello. E' duro abbandonare questi simboli. Ad un meeting elettorale, durante la campagna elettorale per le europee, mi era stata posta una domanda sul cambio del nome del Pci. Ed io ho detto che il problema era troppo interno per poter esprimere un parere. Ho fatto notare che in astratto comunismo è un bel nome che ha la stessa radice di comunione e comunità, e che però l'impresa di strapparlo al riferimento staliniano era un problema difficile.

D. *Insomma Lei è, tutto sommato, ottimista.*

R. Penso che la classe politica italiana ha la capacità di cambiare. E' necessario che essa comprenda che il giochetto che essa fa oggi è grave, che è grave per lei e per l'Europa. E' stato Giovanni Agnelli, qualche mese prima di scomparire, a dire che la debolezza dello Stato in Italia stava diventando qualcosa di estremamente pericoloso e disturbante perfino per l'economia italiana, per le imprese. In Italia c'è un dinamismo economico incontestabile, che é fondamentale per l'Europa. Non è possibile che questa impotenza politica continui. E' necessario che in Italia si capisca che non si tratta solo di dare delle istituzioni alla Comunità, ma che si devono adeguare anche le proprie istituzioni.

Io penso che il peso dell' Italia in Europa sarebbe enormemente accresciuto se l'Italia poco a poco trasformasse il suo sistema politico. Ciò è molto importante perchè di fronte ad una Germania che avrà 77 milioni di abitanti, che ha una moneta estremamente potente, che tradizionalmente ha dei legami con l' Ungheria, la Cecoslovacchia e tutta la Mitteleuropa, è necessario che ci sia una Europa del Sud che sia forte e per questo l'Italia è capitale. Ciò che succede in Spagna ed in Francia è importante, ma ciò che succede in Italia è fondamentale. E' necessario che ci sia un blocco dell' ovest e del sud che possa tenere. Ma in questo blocco ci vuole una forza italiana. Il mio augurio è che il dinamismo politico italiano raggiunga il dinamismo economico italiano. E ciò è fondamentale per l' Italia e l' Europa.

La democrazia dell'impotenza: il caso italiano e la legge elettorale



di Fulco Lanchester

i nodi del «caso» italiano

La polemica sul *caso Italia* si va facendo in queste settimane sempre più acuta: quasi tutti sono d'accordo sulla diagnosi, meno sulla prognosi, certamente divisi sulla terapia. Al centro del dibattito si pone l' *archeoparlamentarismo* che affliggerebbe l'ordinamento costituzionale italiano: si tratta di una polemica che ha radici negli anni cinquanta e che si lega strettamente a quella francese nei confronti della IV Repubblica, per non parlare delle origini ottocentesche di entrambe[1]. Un sistema multipartitico, fondato su un meccanismo *proporzionalistico* non può che dare vita ad un ordinamento basato su governi coalizionali. Se a questo si aggiunge la presenza di opposizioni non legittimate che restringono la cosiddetta *area democratica*, ne viene fuori un quadro istituzionale anomalo, caratterizzato da debolezza ed insufficienti capacità di superamento delle difficoltà[2].

E' vero che alcuni - anche di recente - hanno esaltato la democrazia *stile italiano*[3], ma la diagnosi prevalente è in pratica questa: sistemi frammentati per ragioni sociali, etniche e religiose riescono a rispondere in maniera migliore alle sfide che loro vengono lanciate se posseggono corsetti istituzionali che debitamente strutturino e rinforzino le loro capacità operative.

Per limitare l'analisi solo ad alcuni ordinamenti di democrazia pluralista, la Gran Bretagna (che d'altra parte è considerato paese omogeneo e stabile) possiede un sistema elettorale fortemente selettivo che favorisce la *costruzione* di maggioranze di governo e riduce brutalmente la complessità partitica; la Francia della V Repubblica utilizza, invece, tutti gli strumenti della forma di governo e del sistema elettorale per rafforzare l'Esecutivo; la Repubblica Federale di Germania, infine, si serve di un *mix* ben dosato di elementi istituzionali per raggiungere gli stessi obiettivi, in presenza di un panorama partitico semplificato - rispetto a Weimar - dalla dittatura e dalla occupazione alleata[4].

Il nostro ordinamento - se seguiamo la tradizionale analisi di Sartori e quella successiva di Elia - risultava, fino a poco tempo fa caratterizzato da un pluripartitismo accentuato e dalla presenza di partiti considerati dai *partners* antisistema. Questa è stata l'immagine classica del sistema politico italiano per circa quaranta anni. La grande novità, che sembra oggi mobilizzare il panorama politico, si concentra sulla nuova posizione del PCI e nella possibilità di allargare e normalizzare definitivamente l'area democratica e di governo, ipotizzando concretamente anche l'alternanza. Come ha scritto recentemente Elia, «forse sta finendo solo ora la lunghissima transizione iniziata nel 1947 e destinata a durare per più di quaranta anni: sicuramente fino al 1979, ma forse anche nel decennio successivo (malgrado la caduta della *conventio ad excludendum*), prosegue un processo di unificazione del paese secondo linee interpretative della Costituzione, inverate dall'adesione dell'Italia alle regole del mercato comune europeo»[5].

Una simile novità non sposta però i termini del discorso relativo alla prognosi: il malato può, infatti, sopravvivere anche stando male, mentre la progressiva integrazione delle forze politiche può non riuscire a sopraffare gli interessi particolari alla persistenza di vecchie abitudini o rendite posizionali. Ne consegue che il collasso sistemico paventato (o auspicato) da Gianfranco Miglio attraverso una crisi economica o un evento traumatico di politica estera risulta - in realtà - molto lontano in un sistema integrato in ambito europeo e mondiale come quello italiano[6]. Gli imprenditori hanno dunque ragione di affermare - così come molti cittadini - che il sistema è inefficiente, ma hanno torto di pensare che così non si possa più andare avanti, perché una simile inefficienza ha profonde radici e solide connivenze[7].

esigenza di riforme e referendum elettorali

Non è dubbio, però, che l'esigenza di una maggiore efficienza attraverso le istituzioni porti sempre più l'opinione pubblica e parte della classe politica a pensare alla necessità di incisive riforme, che avvicinino l'Italia all'assetto istituzionale delle maggiori potenze industriali mondiali. In questa dimensione la manovra elettorale sembra essere quella favorita sia per la sua incisiva influenza sul sistema partitico e sulla forma di governo sia per la sua apparente non copertura costituzionale.

Il movimento trasversale che si è costituito in questi anni in favore dell'innovazione istituzionale continua, tuttavia, a rimanere bloccato di fronte all'interrogativo essenziale per la riforma: come rompere il corcolo vizioso che impedisce l'innovazione? Davanti all'impossibilità di innovare attraverso la classe politica rappresentativa (bloccata dai veti incrociati) si è fatta di recente strada l'idea del ricorso al referendum abrogativo, al fine di costringere la classe politica stessa a riformare il sistema o a subire l'innovazione[8].

A me sembra che questa strategia terapeutica rischi di essere solo fallimentare, aggravando le condizioni del *malato*. La campagna per la sottoscrizione dei tre referendum elettorali è appena iniziata ma - non me ne vogliano i promotori - io sono decisamente a sfavore di quello più importante (relativo al Senato della Repubblica), non tanto e non solo per la introduzione di un sistema elettorale molto selettivo nell'ordinamento, ma per l'impossibilità di arrivare ai fini che gli stessi promotori si sono proposti.

Il referendum relativo alla legge elettorale del Senato della Repubblica è, infatti, a

[1] Sul concetto di «archeoparlamentarismo» e sulla sua applicazione al ««caso» italiano vedi M.DUVERGER, *La monarchie répubblicaine*, Paris, Laffont, 1974 e *La nostalgie del l'impuissance*, Paris, Albin Michel, 1988; per la polemica italiana degli anni cinquanta vedi G.MARANINI, *Miti e realtà della democrazia*, Milano, Comunità, 1958 e, per una ricostruzione di lungo periodo, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, Vallecchi, 1967.

[2] Per una descrizione vedi C.MORTATI, *Le forme di governo. Le azioni*, Padova, Cedam, 1973, pp.427 ss.

[3] Vedi J.LA PALOMBARA, *Democrazia all'italiana*, Milano, Mondadori, 1988.

[4] Vedi A.LIJPHART, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Il Mulino, 1988.

[5] Vedi G.SARTORI, *Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1976 e L.ELIA, *Governo (forme di)*, in «Enciclopedia del diritto», volume XIX. La citazione del passo di Elia è ripresa da *Appunti su Mortati e le forme di governo*, in «Il pensiero giuridico di Costantino Mortati, a cura di M.GALIZIA E P.GROSSI, Milano, Giuffrè, 1990,p.255.

[6] Vedi G.MIGLIO, *Introduzione* a «Verso una nuova Costituzione», Milano, Giuffrè 1983, pp.9 ss.

[7] Sul convegno di Parma vedi T.E.FROSINI, *Il convegno della Confindustria*, in «Parlamento», 1990 n.3-4.

[8] Vedi S.GALEOTTI, *Un referendum abrogativo sulla legge elettorale*, in «Parlamento», 1989 n.9.

[9] Ho esaminato il problema in modo più esteso in *Vi sono scarse possibilità di arrivare ad innovazioni incisive*, in «Parlamento» 1990, n.1-2.

[10] Vedi su questo la ricostruzione operata da C.SALAMONE, *La parola smarrita: sul testo dell'art.75 della Costituzione*, in «Bibliotheca: bollettino di notizie e documentazione», Roma, Camera dei Deputati, 1990, n.1 pp.19 ss.

[11] Per alcune proposte ed analisi vedi F.LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni, 1990.

mio avviso inammissibile per quattro precisi motivi[9].

In primo luogo l'art.19 della L.n.29/1948, come riformato dall'intervento referendario, darebbe vita ad uno strumento tecnico inapplicabile praticamente: si addiverrebbe a due proclamazioni differenti, una di tipo proporzionalistico ed un'altra di tipo maggioritario, sovrapposte.

In secondo luogo il referendum pare inammissibile per la implicita inserzione della materia elettorale nell'ambito di quelle previste dall'art. 75 Cost.. Dal punto di vista logico gli artt.72 c.4 e 75 c.2, evidenziano, infatti, materie simili, tra cui si deve implicitamente ritenere inserita quella elettorale. Questa deduzione viene confermata dall'analisi dei lavori preparatori della costituzione repubblicana (terzo punto): da essi si evince che l'Assemblea costituente votò un emendamento volto ad inserire la materia elettorale tra quelle non sottoponibili a referendum abrogativo e che l'emendamento venne approvato contro il parere espresso dal Presidente della Commissione dei 75 Meuccio Ruini. Incredibilmente la disposizione approvata scomparve nel coordinamento finale[10].

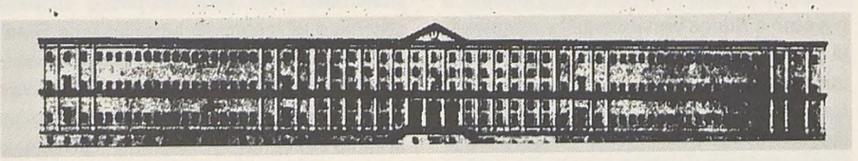
In quarto luogo, infine, la proposta di referendum si dimostra non puramente ablativa, sibbene costruttiva, introducendo nell'ordinamento un tipo di consultazione non prevista dalla Costituzione. Essa espropierebbe il legislatore parlamentare, anche recalcitrante di una sua competenza indefettibile, contravvenendo al principio della primazia parlamentare in materia.

Da quanto detto consegue che il referendum più importante tra quelli proposti dal composito movimento guidato da Mario Segni non ha - a mio avviso - possibilità di passare al vaglio della Corte costituzionale, ma sarà un semplice strumento di mobilitazione dell'opinione pubblica in favore della riforma attuata per via parlamentare. Esso non avrà, però, abbastanza capacità monitoria nei confronti della classe politica, ma servirà senza alcun dubbio a slegittimare ancor più il sistema.

Sembra, dunque, che si debba ritornare sulla diagnosi di impotenza persistente del sistema politico, confermando le difficoltà di introdurre innovazioni. La via istituzionale per raggiungere questo scopo non può che essere quella di una pressione sulla rappresentanza parlamentare e sui partiti, affinché essi si convincano della necessità di sbloccare la dinamica sistemica attraverso una serie di interventi incrementali. Non è questa la sede per ipotizzare genere e valenza degli interventi adottabili. Mi limito a ricordare che sul piano del sistema elettorale in senso stretto, anche in relazione ai fenomeni di dispersione dell'elettorato sia per quanto riguarda la partecipazione (astensione da e nel voto) sia per quanto riguarda il voto di protesta, si evidenzia l'opportunità di introdurre una clausola di esclusione nazionale, con possibilità di apparentamento. Per quanto attiene al sistema elettorale di contorno risulta indispensabile riformare e decentralizzare la normativa relativa al rimborso delle spese elettorali, la propaganda ed al finanziamento dell'attività ordinaria dei partiti[11].

Queste ed altre misure si inseriscono nell'ambito di un percorso estremamente difficile volto all'innovazione incrementale del sistema politico-costituzionale, ma anche dell'unico praticabile, senza *vulnus* o strappo della legalità dell'ordinamento vigente.

Fulco Lanchester



l'Albergo dei poveri

Una alternativa neo-parlamentare al presidenzialismo

di Augusto Barbera

Sono molto lieto di partecipare a questo dibattito per due motivi.

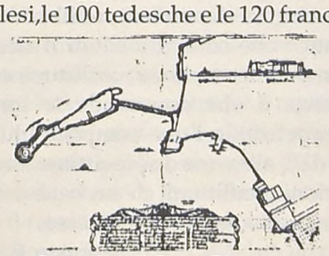
In primo luogo per una ragione di ordine generale: alla Fuci spetta il merito, con la proposta di referendum sulla legge elettorale fatta l'anno scorso nel Congresso di Bari, di aver messo sul binario giusto il treno delle riforme istituzionali che si era fermato dai tempi della Commissione Bozzi.

In secondo luogo per il privilegio di poter partecipare ad una tavola rotonda col prof. Duverger.

La sua celebre distinzione tra «democrazie immediate» (in cui l' elettore decide sui governi) e «mediate» (in cui i partiti ricevono un mandato in bianco) rappresenta un passaggio-chiave per superare distinzioni oggi per lo piu' formalistiche (tra repubbliche presidenziali, parlamentari, ecc.ecc.)

Noi siamo oggi dentro una «democrazia mediata» e questo ha un rapporto strettissimo con i principali paradossi del nostro sistema, così simile a quella Quarta repubblica contro cui il prof. Duverger combattè duramente insieme ai costituzionalisti di sinistra del club Jean Moulin.

I tre paradossi principali sono, a mio avviso, la più forte stabilità di ceto politico dell' Occidente unita alla più marcata instabilità dei governi (neanche 10 mesi di durata media), un'eccessiva quantità di leggi (260 all' anno contro le 80 inglesi,le 100 tedesche e le 120 francesi) con un'incapacità strutturale di fare regolazione matura (ad esempio nella disciplina anti-trust), una caduta notevole della capacità progettuale dei partiti che va di pari passo con la loro progressiva e abnorme occupazione dello stato, che non ha riscontro in nessun'altra democrazia.



Castel dell'Ovo, Pianta

Bisogna pertanto porsi il problema di come eliminare questi paradossi e questo non può essere fatto se non cambia la logica della competizione politica:da una lotta di tutti contro tutti (tra i partiti col sistema proporzionale, tra i candidati col voto di preferenza) ad una gara tra due programmi per il governo del Paese, ossia il passaggio ad una «democrazia immediata» in cui, come ricorda il prof.Duverger, gli elettori non si limitano a distribuire le carte per un gioco a cui resteranno spettatori passivi, ma in cui essi entrano come veri arbitri.

In questo sforzo si inseriscono i referendum che non sono un generico stimolo, ma che indicano al possibile intervento legislativo una direzione ben precisa, sulla quale occorre fare uno sforzo di chiarezza.

La direzione prospettata dai quesiti è quella di riforme che consentano ai cittadini, come nelle altre democrazie immediate, di decidere in modo vincolante sulle coalizioni di governo,sui loro programmi e sugli uomini chiamati a guidare le prime e ad applicare i secondi (e che consentano altresì di superare il corruttore regime delle «preferenze»).

Lo «sbarramento» rilanciato dall'On. Andreotti non va in questa direzione. Infatti lo sbarramento o escluderebbe alcuni partiti dal Parlamento o li renderebbe satelliti di altri, ma non avrebbe alcun effetto di vincolo sulle coalizioni di governo.

Nonostante le intenzioni, anche l'adozione del sistema spagnolo proposta dal Sen. Leopoldo Elia non risponde alle esigenze sollevate col referendum. Esso, infatti, produce l' investitura di un governo solo nel caso in cui ci sia un partito dominante che raggiunge almeno il 40 % dei voti e che,grazie al premio di maggioranza latente,conquista una maggioranza assoluta di seggi. Nel nostro caso, in cui questa condizione non si dà, altererebbe la proporzionalità odierna senza produrre un governo; per di più lascerebbe fuori dal Parlamento le minoranze diffuse su base nazionale (i partiti laici), facendo invece entrare quelle concentate localmente (le Leghe).

Restano allora sul campo tre proposte forti da vagliare attentamente:quella Presidenziale del Psi, quella De Mita-Ruffilli del premio alle coalizioni e quella (propria di una stagione della sinistra francese) della elezione simultanea e contestuale del Parlamento e del Premier.

La prima affronta il nodo della *leadership*, ma non lo connette con una maggioranza parlamentare. Se il Presidente è scelto isolatamente e, quindi, con tratti plebiscitari, potendo poi cercare varie maggioranze parlamentari, la delega in bianco attuale alle segreterie dei partiti viene sostituita da altre due:una alla persona del Presidente, l'altra al deputato, senza che l'elettore possa decidere su coalizioni e programmi. Quando il Presidente, pur forte della delega ottenuta, si trovasse di fronte un Parlamento a lui ostile, potrebbe solo «ou se soumettre ou se demettre», vanificando in entrambe i casi il mandato popolare, o, peggio, Weimar insegni, aprendo una pericolosa crisi istituzionale.

La proposta De Mita-Ruffilli ha al contrario il pregio di far decidere agli elettori la coalizione,ma il difetto di non risolvere il nodo della *leadership*, quan-

do invece dal 1983 in poi e' stata proprio la scelta del Premier il punto-chiave dello scontro nella coalizione («patto della staffetta» ed elezioni anticipate) e nella stessa Dc (polemica sul «doppio incarico»).

Quindi nessuna delle due soluzioni precedenti risponde alle esigenze sollevate col referendum.

Ho gia' indicato su «Democrazia e diritto» (n.2/90) le ragioni che militano a favore di un'elezione contestuale del Presidente del Consiglio e del Parlamento e come ciò possa rappresentare un'alternativa «neoparlamentare» al Presidenzialismo (mantenendo anche la possibile sfiducia del Parlamento al Premier nel corso del mandato).

C' e' un punto in più da sottolineare: l'elezione del Premier può essere contestuale all'elezione diretta di una maggioranza parlamentare solo in quanto si supponga o un monocameralismo o un bicameralismo ineguale, cioè che la Camera eletta contestualmente al Premier abbia il primato nella funzione di indirizzo politico. Tutt'altra cosa rispetto al progetto di «bicameralismo casuale» approvato dal Senato.

L'elezione diretta di un governo di legislatura può realizzarsi in vario modo, ma potrebbe anche raccordarsi bene alla logica del sistema elettorale che risulterebbe dal quesito referendario per il Senato, fondato su collegi uninominali ad un turno e sul recupero proporzionale di una quota di seggi. Per raggiungere con più efficacia gli obiettivi prima indicati occorrerebbe, nell'adottare questo sistema anche per la Camera, inserirvi due correttivi che io e Stefano Ceccanti abbiamo indicato in un saggio di prossima pubblicazione: la ripartizione della quota proporzionale su base nazionale (e non regionale) e la facoltà di collegamento fra i candidati nei collegi uninominali e i candidati alla elezione del premier .In tal modo gli elettori eleggendo il Parlamento eleggerebbero anche il Premier (e uno o più vice-presidenti che potrebbero eventualmente formare il Gabinetto). Un secondo turno sarebbe previsto solo per l'eventuale ballottaggio tra i due candidati a premier che avessero ottenuto, per il tramite dei candidati collegati, più consensi al primo turno,con la facoltà per ciascuno di essi di ritirarsi a favore di uno degli altri candidati.

A differenza di altre soluzioni questa non si configura affatto come una delega in bianco con tratti plebiscitari, dal momento che il premier sarebbe scelto in quanto leader di una ben precisa coalizione, portatore di proposte programmatiche di cui sarebbe chiamato a rendere conto. Quanto poi all'altro punto, il problema della fuoriuscita dal sistema delle preferenze senza cadere nella «lista bloccata» confezionata dalle segreterie dei partiti (in cui si cadrebbe con la proposta Pasquino, che comunque è più coerente di quella De Mita-Ruffilli perchè prevede anche l'indicazione del premier e non solo della coalizione), la scelta più equilibrata appare essere oggi quella di una competizione basata su collegi uninominali (con una quota di recupero proporzionale e connessa strettamente alla scelta del Premier che rende la battaglia nei collegi una sfida di valore anche nazionale) che rimette in gioco le identità degli attori politici, sconvolge le convenienze partigiane ed e' pertanto in grado,a differenza dei «premi di coalizione», di porsi come un punto di partenza che non precostituisce vantaggi certi per nessuno, nè per i partiti maggiori, nè per i partiti intermedi.

La proposta dei «premi», ha scarse possibilità di essere accettata proprio perchè non cambia la logica di competizione tra partiti che non mettono in gioco la propria identità.

Comunque, al di là delle soluzioni tecniche opinabili, ciò che importa davvero è muoversi sul binario tracciato dai referendum, che non postulano una riforma elettorale qualsiasi, ma che vanno verso il superamento dell' anomalia italiana, in cui i cittadini hanno un diritto in meno, ossia non hanno il diritto di decidere sui governi a differenza di tutte le altre grandi democrazie. E certo è uno sforzo teorico notevole quello di chi, per salvare le proprie rendite di posizione, cerca di dimostrare che la situazione italiana possa essere paragonata a quella delle residue democrazie «mediate» individuate dal prof. Duverger, ossia Israele, Belgio, Olanda e Danimarca, dove le fratture linguistiche e religiose sono o sono state talmente forti da imporre di preservare un sistema proporzionalistico come il nostro.

La guerra fredda è finita: per questo ogni tentativo di difendere il consociativismo mira in realtà a tenere i cittadini al di fuori delle stanze in cui, con sempre minori vincoli ideologici e quindi con sempre maggiori spazi trasformistici, si fanno e si disfano i governi. Ma i referendum reintroducono nel gioco proprio il potenziale critico di quei cittadini che noi tutti vogliamo arbitri della politica, rendono i cittadini responsabili nella scelta reversibile tra più alternative. E' questo un passaggio culturale spesso sottovalutato, che pure il prof. Duverger, sulla scia di Popper, sottolinea con decisione: l' accettazione di un sistema di alternanza significa il riconoscimento che nessuno degli schieramenti alternativi pretende per sè il monopolio della verità considerando irreversibile la propria affermazione e il proprio controllo sulle istituzioni di governo.

E' proprio l'accordo su questo minimo comun denominatore liberaldemocratico che consente allora il ricambio democratico su linee conflittuali e alternative: il che non rende le forze in competizione l'una semplice imitazione dell' altra, ma due legittime interpretazioni conflittuali di un bene comune che cresce nel conflitto stesso.

Augusto Barbera

Partire dal sistema elettorale per riformare le istituzioni

di Ugo De Siervo

il referendum come antidoto all'immobilismo

Con grande fatica ed in mezzo ad innumerevoli ostacoli, forse sta rimettendosi in moto il confronto sui problemi istituzionali. Intendiamoci: in apparenza il confronto non è mai finito, ma in realtà tutto tende a ricordare troppo una sorta di grande recita, senza però che alle grandi dichiarazioni, proposte e polemiche che appaiono a getto continuo sulla stampa corrisponda nulla di realmente praticabile e, tanto meno, qualcosa che si stia concretamente realizzando. Ormai sono trascorsi inutilmente troppi anni, malgrado il lavoro di Comitati e Commissioni, la individuazione anche di programmi parziali di riforme istituzionali e la stessa ricerca di quelli che Ruffilli chiamava i compromessi ragionevoli; occorre allora prendere atto che la forza di auto-conservazione del sistema è notevolissima ed è disposta, pur di non cambiare in sostanza nulla, anche ad affrontare gli inevitabili rischi di un ulteriore distacco dell'opinione pubblica dal sistema politico-istituzionale (ancora per ricordare ciò che scriveva all'inizio del 1988 Roberto Ruffilli dinanzi alle ormai evidenti tecniche dell'ostruzionismo strisciante: «ognuno dovrà assumersi le proprie responsabilità di fronte ad un Paese sempre più critico, ed a ragione»).

D'altra parte una conferenza sull'immobilismo dominante ed anzi sul continuo e progressivo procedere dei processi di autoriproduzione dei più discutibili aspetti del nostro sistema politico, lo possiamo trarre da alcune evidenti caratteristiche di questo turno di elezioni amministrative e regionali: un dibattito confuso e tutto ripiegato sulle polemiche e sulle prospettive di livello nazionale, un modo spesso arrogante dei gruppi dirigenti dei vari partiti politici nella formazione delle liste dei candidati, un evidente crescente rifiuto dei cosiddetti esterni ad impegnarsi nella politica amministrativa, una sfrenata lotta per le preferenze all'interno delle varie liste con impegni finanziari assolutamente sproporzionati e che spesso fanno mal pensare sugli effettivi interessi in gioco, l'ulteriore sviluppo di veri e propri processi di cooptazione nel ricambio della classe politica (adesso siamo perfino giunti, nei più vari partiti e nelle più diverse aree geografiche, a cooptazioni in via familiare, quasi che l'impegno politico sia davvero divenuto una sorta di professione da lasciare in eredità).

Ecco che allora il motivo per cui non sono del tutto pessimista è l'entrata in gioco del corpo elettorale attraverso l'attuale raccolta delle firme per il referendum sulle leggi elettorali: dinanzi, infatti, alla comprovata incapacità del nostro sistema politico di superare ostruzionismi striscianti o paralizzanti veti incrociati, solo il fatto politico di centinaia di migliaia di cittadini che chiedono di sottoporre a referendum abrogativo (secondo modalità certo complesse ed in certa misura anche opinabili, ma pur tuttavia costituzionalmente ammissibili) e poi il concreto avvicinarsi della data dei referendum possono dare una spinta davvero decisiva per giungere infine ad una seria revisione delle regole di funzionamento del nostro sistema politico.

Non sarà agevole raccogliere le firme in un paese largamente scettico e distratto, nel quale per di più non mancano i soggetti interessati alla disinformazione su temi importanti come questi, e sarà pure impegnativo garantire che il giudizio di ammissibilità dei referendum da parte della Corte costituzionale non venga inquinato da pressioni politiche e magari da qualche singolare tentativo di disinformazione tecnico-giuridica (penso, ad esempio, al notevole e non casuale clamore dato alla tesi, giuridicamente assai fragile, che in realtà la Assemblea costituente avrebbe deliberato di escludere i referendum in materia elettorale, allorché dovrebbe essere ben noto che l'intero testo della Costituzione fu votato nel suo complesso nella seduta del 22 dicembre 1947 e che in questo testo risultava un articolo esattamente identico all'art. 75 della nostra Costituzione).

Ma se anche si riuscirà - come spero - a superare tutti gli ostacoli, credo che sia comunque necessario cercare di fare più chiarezza su quali possano essere le prospettive più idonee da proporre per il futuro; non mi sembra, infatti, che ci si possa appiattire su quelli che sarebbero gli esiti dell'accoglienza da parte del corpo elettorale dei referendum, dal momento che questi sarebbero necessariamente modesti ed in parte anche opinabili. Occorre, invece, auspicare che sia il Parlamento che riesca infine ad intervenire in materia, secondo un disegno istituzionale capace di dare una risposta coerente ai maggiori attuali problemi irrisolti.

occorrono riforme non partigiane

Fra le tante proposte sul tappeto, molte sono apprezzabili, ma non mancano quelle anche molto discutibili, se non pericolose. Prima di entrare nel merito di alcune delle principali proposte avanzate in materia, penso che sia opportuno chiarire due semplici, ma importanti, punti preliminari: in primo luogo, la valutazione delle varie soluzioni istituzionali dipende dalla loro capacità di risolvere davvero alcuni fondamentali problemi nei mutati contesti politici e culturali in cui si opera, senza che ci si possa illudere di trovare formule ottimali per ogni problema e stagione politica; in secondo luogo, nella valutazione dei diversi sistemi occorre cercare di rendersi conto di tutte le possibili interdipendenze e ricadute, dal momento che si tratta di innovazioni di estrema importanza (si tratta di rimetter mano ad alcune delle regole fondamentali di un ordinamento democratico) e

caratterizzate necessariamente anche da una certa tecnicità giuridica.

Se quindi tutto ciò ci deve spingere ad assumere un metro di giudizio ispirato a sano e prudente relativismo, pare addirittura opportuno partire dalla individuazione dei fondamentali problemi a cui vorremmo che le modifiche istituzionali riuscissero a dare convincenti ed efficaci risposte (e parlo di problemi obiettivi, non di strumentali esigenze finalizzate a rafforzare - secondo i proponenti - l'una l l'altra prospettiva politica: oltre al fatto fondamentale che nelle nuove regole del gioco devono riconoscersi tutti i fondamentali soggetti di una comunità politica e queste devono valere per un periodo medio-lungo, le cosiddette «riforme partigiane» sono destinate logicamente a restare sulla carta, dal momento che quanto meno i controinteressati faranno di tutto per fermarle).

Occorre, infatti, stare bene attenti a non farsi prendere da un tale entusiasmo per qualche innovazione pur importante per la risoluzione di un determinato problema, da non valutare quanto questa innovazione incida, magari anche in senso negativo sulla risoluzione di altri problemi almeno altrettanto importanti. Allora è opportuno fissare in via preliminare quali sono i vari obiettivi da conseguire da parte di una riforma delle nostre istituzioni politiche: anzitutto occorre garantire la possibilità, per le forze rappresentative della maggioranza del corpo elettorale e quindi delegate a svolgere le funzioni di guida del paese, di svolgere le loro funzioni una sufficiente stabilità, adeguata alla necessità di guidare con efficacia i grandi e complessi apparati degli stati sociali contemporanei. E' infatti del tutto evidente che si continua con governi che restano in carica circa nove mesi in media e con troppe giunte regionali e locali in stato di permanente difficoltà, non ci si può davvero lagnare della debolezza ed incostanza della guida politica ed amministrativa del paese, né della tendenza del potere decisionale a dislocarsi in sedi improprie e politicamente non responsabili.

Ma, in secondo luogo, occorre garantire che sia il corpo elettorale a scegliere davvero chi è delegato a governare, potendo giudicare con chiarezza l'operato ed i programmi dei vari schieramenti, senza che il voto assomigli (come ora) ad una sorta di delega in bianco ai partiti, che poi ne faranno più o meno liberamente uso durante l'intero arco del mandato elettorale. Appare, infatti, fondamentalmente antidemocratico e comunque fonte di gravi instabilità, se non di fenomeni degenerativi, il potere permanente di alcuni gruppi o di singole persone di contare assai di più di quanto rappresentano, con la minaccia di essere vincolati dal momento elettorale.

In terzo luogo occorre garantire anche sistemi elettorali che permettano al corpo elettorale di scegliere davvero i candidati alle cariche politiche e stimolino quindi gli stessi partiti politici a selezionare assai meglio che ora i loro candidati: non è più possibile accettare sistemi elettorali come quelli attuali in cui la concreta selezione degli eletti dipende o dalle sole scelte dei partiti (Senato e Consigli provinciali) o dalla sfrenata corsa alle preferenze (Camera, Consigli regionali e provinciali), ridottesi ad essere un sicuro elemento di degradazione del sistema politico, anche se in linea si principio sono importante strumento del legittimo diritto degli elettori ad esprimere anche un giudizio sui candidati.

In quarto luogo, infine, occorre garantire tutta una serie di istituti mediante i quali i cittadini elettori dispongano continuativamente di più strumenti di informazione e di partecipazione, in modo che il potere politico non sia illimitato ed incondizionato fra un turno elettorale e l'altro e che gli stessi procedimenti elettorali possano consistere davvero in momenti nei quali si esprime un giudizio sui meriti o sulle responsabilità delle diverse classi politiche.

contro la personalizzazione

Ma se questi sono gli obiettivi da conseguire per una democrazia più efficace e più piena, l'attuale sistema politico ed elettorale appare davvero da superare, pur avendo svolto un ruolo importantissimo negli anni nei quali si sono dovute ricostruire le fondamentali regole dei comportamenti collettivi, essendo allora necessario superare la più agevole e diretta rappresentanza di tutte le varie componenti politiche di un paese come il nostro, dalla storia politica e culturale così complessa e differenziata.

Devo dire però che mi lasciano estremamente perplesso le proposte di coloro che individuano la soluzione nel passaggio a regimi di tipo presidenziale, e ciò anche se si fondano su teorizzazioni di illustri maestri come Duverger, secondo le quali occorrerebbe scegliere di necessità fra le cosiddette «democrazie immediate» (di cui appunto sarebbero espressivi i regimi di tipo presidenziale) e le cosiddette «democrazie mediate» (di cui sarebbero espressivi i sistemi parlamentari.

Non vorrei, infatti, che il fascino di una nuova riclassificazione delle forme di governo ci facesse anzitutto perdere la consapevolezza che non è assolutamente la stessa cosa che il corpo elettorale sia posto nelle condizioni sostanziali di scegliere fra ipotesi di governo contrapposte e quindi in sostanza anche fra i candidati alle supreme cariche direttive, o invece sia chiamato a scegliere in modo diretto il supremo responsabile della politica governativa. Mi sembra, in altre parole, non comparabile assolutamente ciò che avviene in sistemi presidenziali o semi-presidenziali (si pensi agli U.S.A. o la Francia) e ciò che invece avviene in sistemi parlamentari polarizzati (si pensi all'Inghilterra o alla repubblica federale Tedesca), perché solo nel secondo caso possono esistere davvero partiti politici dotati di forza sufficiente a condizionare il potere, per quanto stabile, dell'esecutivo: se occorre cercare di rappresentarsi davvero ciò che un sistema istituzionale potrebbe in concreto produrre, non si può certo sottovalutare quanto peserebbe in un sistema di partiti come quelli europei la figura del candidato alla carica di Presidente dell'organo esecutivo. Il rischio reale è che i partiti o la coalizione dei partiti che esprimono il presidente siano da quest'ultimo in buona

sostanza del tutto dominati in conseguenza del suo decisivo effetto di trascinamento elettorale, riducendosi così in modo drastico ogni forma di opportuna dialettica fra il Governo, la sua stessa maggioranza parlamentare e le forze di minoranza.

Né il problema muta sostanzialmente, rispetto a proposte esplicitamente presidenziali come quelle da ultimo proposte dal P.S.I., con l'ipotesi elaborata da Barbera, per la quel si eleggerebbe in modo diretto il Presidente del Consiglio dei Ministri, mantenendo peraltro alcuni elementi della forma di governo parlamentare (la necessità della fiducia parlamentare, la presenza del presidente della Repubblica): a prescindere dai dubbi sulla praticabilità di miscelare far loro sistemi profondamente eterogenei (A quanto poco si ridurrebbe il ruolo del Presidente della Repubblica! E' seriamente pensabile che una maggioranza parlamentare eletta parallelamente ad un Presidente del Consiglio dei Ministri possa revocargli la fiducia?), resta il dubbio di fondo se questo sistema sia pericoloso o comunque adatto a dare una risposta ai nostri problemi, prima sommariamente accennati.

Non si vuole qui richiamare meccanicamente i classici rischi del cesarismo dal momento che ci si avrebbe che la evoluzione culturale e politica del paese ci abbia posti relativamente al sicuro, ma non si può neanche sottovalutare il pesantissimo sistema di controllo oligopolistico dei mezzi di comunicazione di massa de il rischio conseguente del suo peso decisivo in una ipotetica campagna elettorale relativa ad una singola persona, destinata a concentrare tali e tanti poteri politici.

Inoltre siamo in una fase storica nella quale certo vi è una giusta esigenza che i processi sociali ed economici siano «governati», ma nella quale al tempo stesso gli interessi da rappresentare sono tanti e differenziati e la richiesta di partecipazione appare giustamente alta e diffusa: sembra allora pericolosamente semplicistico fare dipendere troppo dal solo esito di una votazione su una persona, mentre verrebbero decisamente marginalizzate tutte le istanze verso un più piena partecipazione popolare e perfino verso un confronto non meramente formale fra tutti gli eletti.

Ma, infine, un paese rigidamente diviso in due schieramenti presupporrebbe l'esistenza di precisi poli contrapposti sul piano politico-ideologico, il che sembra assai dubbio proprio in questo momento di crollo di tante sicurezze ideologiche ed esperienze storiche. Ne' sinceramente si comprende come sia credibile passare ad un sistema del genere da un sistema a multipartitismo estremo, che è certo il frutto anche di alcuni processi degenerativi, ma che evidentemente corrisponde in parte pure a legittimi processi di autonoma aggregazione politica.

In fondo è significativo che nell'ampio saggio di Barbera di presentazione della sua proposta ci si riferisca però come a modelli da imitare alle recenti esperienze costituzionali inglese e tedesca: ma proprio questi esempi indicano come sia ben possibile, in sistemi parlamentari e non presidenziali, giungere a quella efficacia di governo ed a quel diretto potere di orientamento del corpo elettorale che ora tutti auspicano, senza però rinunziare ai migliori pregi dei regimi parlamentari, consistenti nella permanente relativa fluidità dei rapporti politici pur fra i diversi schieramenti, nell'esistenza di numerosi procedimenti di confronto fra maggioranza e minoranza parlamentare, nella più agevole rappresentante delle diverse articolazioni politiche e culturali del paese, nella stessa permanente presenza e ruolo di un organo importante e dalle delicate funzioni come il Presidente di una repubblica parlamentare.

ipotesi non convincenti

Se la forma di governo parlamentare appare tuttora la più adatta per il nostro paese, deve essere però chiaro, per tutto ciò che si è prima accennato, che occorre farla funzionare in modo da conseguire un livello di efficienza decisamente superiore, un forte recupero di potere decisionale da parte dei cittadini elettori, un netto miglioramento dei criteri di selezione delle classi politiche dirigenti. Ciò ovviamente deriva anche da indispensabili mutamenti di costume politico e da processi di autoriforma dei partiti, ma presuppone pure di necessità il parallelo mutamento dei meccanismi elettorali, essenzialmente punto di snodo sia del sistema istituzionale che del sistema politico.

Non basta, invece, pensare alla introduzione di qualche pur suggestivo istituto di razionalizzazione costituzionale, come ad esempio la cosiddetta sfiducia costruttiva o la stessa nomina del Presidente del Consiglio dalle due Camere: si tratta, infatti di istituti che possono essere utili solo in un rinnovato sistema politico, ma che da soli, in un sistema iperframmentato come il nostro, non muterebbero in pratica nulla.

Non quindi la illusione che astratte ingegnerie costituzionali od elettorali sarebbero capaci di mutare tutto, ma il tentativo di individuare - nel pieno rispetto della ricca pluralità culturale e politica del nostro paese, oltre a tutto così differenziato anche territorialmente - soluzioni non strumentalmente partigiane, ma capaci di offrire a tutti pari opportunità nei processi di confronto elettorale e di selezione dei rappresentanti popolari.

Fra le tante, quasi troppe, proposte avanzate negli ultimi anni, ve ne sono alcune anche molto discutibili, ma tante invece largamente apprezzabili, anche se fra esse non mancano quelle recisamente rifiutate da soggetti significativi del nostro sistema politico e quindi in concreto non praticabili.

Fra le prime, penso alle proposte di eliminare il voto preferenziale, mantenendo sistemi di voto su liste di partito, proposte che quindi aggraverebbero ulteriormente la estraneazione del cittadino elettore, poco e male coinvolto dal sistema delle preferenze, ma comunque certo meno indifeso che dinanzi al sistema delle liste rigide di partito. Mi sembra che occorra davvero di evitare di confondere la giusta polemica contro gli eccessi attuali nella raccolta del voto preferenziale con le proposte, di tutt'altro

segno, di affidare ai soli organi dirigenti di partito la selezione del personale politico; ed appare, inoltre, davvero difficile da capire la coerenza di proposte del genere mentre si parla di «dare più potere ai cittadini» e di ridurre il peso dei chiusi sistemi di partito.

Tra le proposte più discutibili penso anche a quella, pur suggestiva ed articolata, elaborata da Pasquino, che miscela un turno elettorale di tipo proporzionale con un forte premio di maggioranza nel secondo turno, la possibilità di assicurarlo anche a coalizioni di Governo minoritarie nel corpo elettorale, alcuni notevoli elementi di personalizzazione nella seconda fase del confronto elettorale, nel quale dovrebbe emergere addirittura la proposta dei vertici della compagine governativa. In particolare mi sembra particolarmente pericoloso un procedimento elettorale in conseguenza del quale possa arrivare a disporre della maggioranza assoluta nella Camera una coalizione fra partiti che ha conseguito meno della maggioranza dei voti validamente espressi proprio nel secondo turno elettorale, nel quale dovrebbe verificarsi la presa elettorale delle varie ipotesi di governo.

Fra le seconde, penso anzitutto ad alcuni indubbi miglioramenti che potrebbero essere introdotti al sistema proporzionale: da una parte la (parziale) imitazione del sistema elettorale tedesco, proposta ad esempio da un qualificato numero di componenti della «commissione Bozzi», presenta il vantaggio di personalizzare parte della elezione dei deputati, inserendo meccanismi di selezione personale di tipo maggioritario entro un sistema complessivamente proporzionalistico. Ma un sistema del genere, anche per la sua complessità rispetto ad un corpo elettorale che ancora sarebbe chiamato a suddividersi nei soliti tantissimi partiti, rischia di essere ritenuto come pericolosamente ambiguo perché mirante a introdurre elementi di maggioritario senza i relativi vantaggi.

Assai più rozzi appaiono le varie proposte di introdurre l'una o l'altra soglia di sbarramento: si tratta di proposte, infatti, che peccano di meccanicismo e sono tali comunque da suscitare sicure (e legittime) reazioni sia dei vecchi partiti di minore consistenza quantitativa, che dei movimenti che sono entrati più di recente nelle assemblee rappresentative.

riforme per ridurre il proporzionalismo

Assai più apprezzabili, invece, fra i tentativi di eliminare alcuni limiti de nostri sistemi proporzionali sono le proposte di ridurre (come sarebbe opportuno sotto tanto profili) l'ampiezza dei collegi elettorali o di utilizzare criteri diversi nel riparto dei seggi o nel recupero dei resti. Al di là dei problemi sulla loro diversa efficacia, il motivo di fondo per cui il dibattito su proposte del genere non mi sembra destinato ad andare avanti (così come, d'altra parte, perfino quello sulla correzione delle varie irrazionalità derivanti dalle attuali circoscrizioni) è che in tutte queste proposte sono implicite notevoli riduzioni di peso per i raggruppamenti minori e che questo non sfugge certo alle forze politiche interessate (potrebbe dirsi che tutti hanno quanto meno qualche esperto «ragioniere», che sa benissimo calcolare cosa significa ogni pur minuscola innovazione); ma nel nostro attuale sistema politico le cosiddette forze politiche minori, in un modo o nell'altro, riescono a bloccare ogni processo di riforma.

Insomma, o si procede a modifiche «forti», ispirate al soddisfacimento di interessi e valori davvero diversi e capaci di rompere la fortissima tendenza alla autoriproduzione del sistema politico esistente, o non muta letteralmente nulla. Le proposte praticabili allora non sono quelle che, dando davvero pari opportunità a tutti ed al di fuori di ogni logica strumentale, incidono in modo significativo sulla soluzione dei grandi attuali problemi del nostro regime democratico.

Da ciò l'indubbio notevole valore della proposta Ruffilli, che appunto cercava di costruire un sistema elettorale tale da stimolare la libera aggregazione delle varie forze politiche, comunque individualmente misurate in sede di votazione, su poli di apparentamento, attribuendo un calibratissimo (e forse anche troppo modesto) premio di maggioranza alla coalizione vincente, con anzi un particolare vantaggio di partiti che la avrebbero composta. Al tempo stesso si proponeva di razionalizzare anche il problema della dimensione dei Collegi, certo attualmente fonte di tanti svariati problemi di disfunzionalità sia sul piano della rappresentanza dei partiti che su quello della ricerca delle preferenze.

Occorre registrare finora un diniego alquanto diffuso della proposta, non facilmente comprensibile in termini razionali se non nella chiave della sostanziale accettazione dell'esistente, specie nella versione della ricerca delle più lucrose rendite di posizione sotto la giustificazione teorica della ricerca della massima autonomia di ciascuna forza politica. Eppure basterebbe riflettere su quanto è avvenuto anche in tanti importanti enti locali dove, malgrado le tante chiacchiere fatte sulla assoluta necessità di superare i tradizionali moduli di far politica amministrativa, tutto continua come prima, con trattative defatiganti, spesso anche quasi oscure e quasi tutte certo estranee ai vari impegni assunti con il corpo elettorale. E se si vuole cambiare davvero il sistema elettorale negli enti locali nei quali non è possibile la applicazione di un sistema di tipo maggioritario, non resta invece che un sistema del genere, integrato con la enucleazione della candidatura a Sindaco ed eventualmente alla funzione assessoriale; altri sistemi, invece, come quello della elezione diretta del Sindaco, presentano non solo i limiti della profonda ed irrazionale disomogeneità che ne deriverebbe in un paese che non si orientasse a livello nazionale verso sistemi di tipo presidenziale, ma rischiano anche di essere gravemente illusori, nella misura in cui il potere municipale non può che essere suddiviso quanto meno fra Sindaco e Consiglio comunale, di modo che diventa decisivo che vi sia una effettiva omogeneità di indirizzo fra il

Sindaco e la sua maggioranza.

Sarebbe quindi estremamente opportuno che sul progetto Ruffilli tutte le forze politiche si confrontassero a fondo, tenendo anche conto dell'attuale contesto politico, ormai in accentuato movimento.

una proposta: ispirarsi al modello francese

Ma se un confronto serio su una proposta del genere non fosse possibile, allora o ci si rassegna al peggio e questo non è assolutamente accettabile, visti gli interessi in gioco, o ci si sforza seriamente di individuare per le elezioni che si svolgono su più collegi elettorali se possa esistere un altro sistema elettorale in cui tutti possano riconoscersi e capace di esprimere - pur su altre premesse - le forti esigenze collettive assolutamente insoddisfatte.

La soluzione potrebbe essere quella, certo ben nota, di un sistema elettorale analogo (non identico) a quello per la elezione dell'Assemblea nazionale francese: si voterebbe in collegi uninominali su candidati espressivi di un partito o di una coalizione di partiti e risulterebbe eletto il candidato che conseguisse la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi; ove ciò non avvenisse, si procederebbe ad una nuova votazione fra i vari candidati presenti al primo turno e qui risulterebbe eletto il candidato più votato, di norma evidentemente rappresentativo delle coalizioni fra partiti che si impegnano su una comune piattaforma di governo. Il fatto di non ridurre la seconda votazione ad un ballottaggio fra i più votati al primo turno ed anzi la mancata aprioristica esclusione dei candidati meno votati, sta ed evidenziare che in questa fase si potranno concretizzare in piena libertà quei sistemi di alleanza che non si siano già manifestati al primo turno, magari anche per poter verificare in concreto gli orientamenti generali del corpo elettorale e la accoglienza delle diverse candidature nei così diversi contesti territoriali. Sarà questo quindi il momento fondamentale degli accordi fra le varie forze politiche omogenee, ma sempre sotto il decisivo potere di giudizio del corpo elettorale.

Evidenti appaiono i vantaggi: la netta spinta, implicita nel sistema, per la formazione di alleanze di partiti aventi un comune progetto politico si concretizzerebbe in un modo necessariamente assai rispettoso della capacità rappresentativa anche ei cosiddetti partiti minori; per di più si tratterebbe di una alleanza più solida di quella derivante da un mero apparentamento, perché avrebbe alla sua base una saldatura direttamente al livello degli elettorati dei vari partiti alleati.

Al tempo stesso i singoli partiti e le coalizioni fra i partiti sarebbero di necessità indotti a selezionare con grande attenzione i propri candidati, la cui personalità peserebbe non poco sullo stesso complessivo risultato elettorale. E ciò potrebbe contribuire anche ad attivare un opportuno rinnovamento della cultura politica e degli stessi quadri dirigenti dei partiti politici.

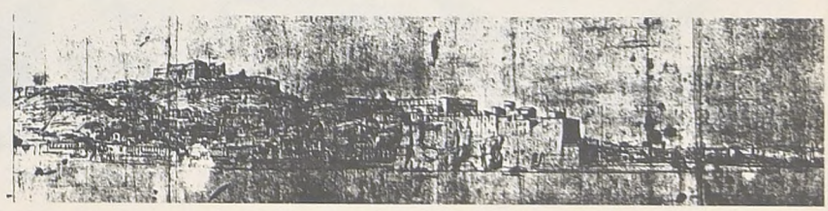
Si aggiunga, infine, che un sistema del genere risponde anche alla forte tendenza contemporanea a valutare più che nel passato la personalità del singolo politico: fenomeno certo che può avere eccessi discutibili, ma che nel fondo risponde anche alla consapevolezza di vivere in un'epoca in cui cadono sempre più le rigide appartenenze ideologiche ed entra in crisi irrimediabilmente l partito di massa sorto nei primo decenni del novecento, caratterizzato dalla presenza del tutto dominante di quadri burocratici o comunque professionalizzati.

So bene che un sistema elettorale del genere solleva anche legittimi dubbi e può suscitare preoccupazioni in svariate aree politiche, a cominciare dal mondo politico di tradizione cattolico-popolare che ha ancora memoria storica delle lotte per conseguire i sistemi elettorali di tipo proporzionale all'origine dell'esperienza del P.R.I. Ma occorrerebbe anche cercare di non essere più sturziani di don Sturzo e ricordare il suo insegnamento che il valore e la resa dei sistemi istituzionali e politici sono relativi al contesto storico in cui si opera (d'altra parte già all'inizio degli anni cinquanta egli era esplicitamente polemico con gli eccessi dei sistemi proporzionalistici e con l'abuso del voto di preferenza).

Il punto determinante è la complessiva valutazione sulla adeguatezza di un sistema elettorale ai problemi più acutamente emergenti: e certo al momento attuale mi sembra che il nostro sistema istituzionale e politico abbia un bisogno spasmodico di un processo di profondo rinnovamento, che passi anzitutto per il conseguimento degli obiettivi che ho cercato di evidenziare.

Certo poi tutto non finisce con un nuovo sistema elettorale, dal momento che al livello istituzionale tanti altri sono gli obiettivi necessitati (dalla riforma del modo di funzionamento del bicameralismo, al Senato delle autonomie; dalla razionalizzazione del sistema delle fonti normative, ad una seria politica di delegificazione; dalla valorizzazione del ruolo di del Presidente del Consiglio dei Ministri, alla riforma dello stesso Governo; dalla democratizzazione delle istituzioni europee, all'allargamento del processo di integrazione europea alle nuove democrazie del centro e dell'est europeo); ma se da una parte occorre iniziare, certo, occorre incidere con coraggio e determinazione su quello che è il fondamentale elemento di legittimazione e di dinamica nel concreto funzionamento di un ordinamento costituzionale democratico.

Ugo De Siervo



Veduta di monte Echia e di S. Elmo, 1701 (Gaspar van Wittel)

DI CHE TEAM SEI?
CARIPLOTEAM!

SERVIZIO STUDI E PIANIFICAZIONE



Università, un impegno costante in team con Cariplo

Giocare in squadra per raggiungere la meta è importante.
Cariplo, per gli studenti universitari, ha creato un conto corrente, con possibilità di scoperto di conto, il cui tasso e relative condizioni di gestione sono particolarmente vantaggiosi.
Per i loro genitori, Cariplo prevede un prestito fino a 3 milioni di lire rinnovabile per ogni anno di corso universitario.

Conto università e Prestito genitori per rispondere alle esigenze di chi affronta gli studi universitari.

CARIPLO
CASSA DI RISPARMIO DELLE PROVINCIE LOMBARDE