

Bulletin européen

TRIBUNE LIBRE FONDEE EN 1950 PAR J. CONSTANTIN DRAGAN

Successo del Supervertice e semestre tedesco

di Manlio Contri

Il semestre tedesco è cominciato bene. E' passato poco più di un mese da quando il 1° gennaio 1988 la presidenza di turno della Comunità era passata alla Germania federale e già Bonn registra il primo successo con l'accordo di Bruxelles al vertice straordinario dei capi di stato e di governo dell'11 e 12 febbraio. E' un buon auspicio. A questo esame di riparazione indetto per rimediare al clamoroso fallimento del vertice ordinario di Copenaghen l'Europa è riuscita a trovare la strada per completare nel prossimo quinquennio l'Unione economica e finanziaria e giungere all'importante traguardo del mercato interno del 1992. Dopo due giorni di intense consultazioni e una estenuante seduta notturna Capi di stato e di governo hanno raggiunto l'accordo per una riforma del meccanismo di finanziamento, il contenimento della spesa agricola e il raddoppio dei fondi strutturali per le regioni meno sviluppate della Comunità. Per una volta sono state messe da parte interessi settoriali ed egoismi nazionali per dare il via a un compromesso costruttivo.

Il resto si vedrà al prossimo vertice di

giugno di Hannover.

L'accordo di Bruxelles prevede un tetto di spesa fino al 1992 pari all'1,2 per cento del Prodotto interno lordo comunitario. Tale somma sarà raggiunta con le attuali risorse proprie (dazi doganali, prelievi agricoli, quota dell'1,4 per cento del gettito Iva fino ad un massimo del 55 per cento del Prodotto nazionale) alle quali si aggiungerà una «quarta risorsa» calcolata in base al P.N.L.. Tra quattro anni il sistema verrà rivisto con l'introduzione di una nuova tassa comunitaria.

Sul piano delle spese la decisione più importante riguarda i fondi strutturali destinati alle regioni meno ricche della Cee. Essi aumenteranno per il 1988 a 7.8 miliardi di Ecu (1 Ecu 1500 lire italiane) e aumenteranno fino a raddoppiare nel 1993.

Per l'agricoltura non sono previste riduzioni delle spese che assorbono i due terzi del bilancio comunitario, ma viene fissato per i cereali un tetto di 160 milioni di tonnellate e scatterà una riduzione del prezzo di intervento del 3 per cento per quegli agricoltori che supereranno la quota pre-

scritta. Sono previsti anche controlli della produzione dei semi oleosi (colza, girasole, soia,) e sovvenzioni a quegli agricoltori che metteranno a riposo terre e ridurranno di almeno il 20 per cento la superficie produttiva e riceveranno perciò un premio di 100 Ecu l'ettaro. In tal modo le terre coltivabili della Comunità potranno ridursi nei prossimi anni di un milione di ettari. E' un importante contributo alla lotta contro le eccedenze.

Quasi tutti soddisfatti i protagonisti del «Supervertice». «Un altro passo avanti per l'Europa» ha detto il candeliere tedesco Kohl, alla regia del quale va il maggiore merito per l'accordo. «Europa verde ha superato l'ostacolo» ha commentato il Presidente francese Mitterrand. Perfino l'inglese Margareth Thatcher ha definito l'accordo «un grande risultato». «L'Europa – ha detto il Presidente del Consiglio italiano Gorla – ha dimostrato la capacità di ricominciare il cammino dell'integrazione.

Continua così l'impegnativo lavoro per il Presidente di turno della Comunità, il ministro degli esteri federale Hans Dietrich Genscher, un veterano delle battaglie europee che dovrà tenere il timone per un semestre.

Ma vediamo come Genscher ha presentato il programma del prossimo semestre in un discorso nell'aula del parlamento di Strasburgo il 20 gennaio scorso in una seduta nella quale ha parlato anche il presidente della Commissione Delors.

Genscher ha insistito soprattutto per l'approvazione del pacchetto Delors e cioè per l'attuazione della riforma della PAC, politica agricola comune, per il varo di un'efficace disciplina di bilancio, per la continuazione delle misure previste per il mercato unico e per la ricerca di un nuovo sistema di finanziamento delle politiche comunitarie.

Nel settore agricolo – ha spiegato il ministro – dovrà essere ristabilito l'equilibrio fra domanda e offerta, bisognerà garantire i redditi dei piccoli agricoltori e si dovrà esaminare con attenzione la possibilità di far riposare alcuni terreni per ridurre le eccedenze. Collegata alla riforma della PAC, la disciplina di bilancio – che dovrà fornire realistiche valutazioni sulle entrate e le previsioni di spesa – fornirà la chiave per il futuro finanziamento della Comuni-

tà, che a sua volta dovrà basarsi sulle effettive capacità contributive degli Stati membri, evitando iniqui squilibri ed il sistema dei rimborsi (*juste retour*).

Il programma di Genscher

Per la realizzazione del mercato interno entro il 1992, Genscher ha sottolineato la necessità di rafforzare i Fondi strutturali, raddoppiando gli stanziamenti destinati alle regioni più deboli. Ciò costituisce una condizione necessaria ma non sufficiente: è altrettanto indispensabile, infatti, che i Dodici coordinino le proprie politiche economiche. Le nuove condizioni che saranno realizzate col grande mercato senza frontiere permetteranno di rilanciare la crescita economica e di ridurre sensibilmente la disoccupazione. Tra le misure prioritarie l'oratore ha citato l'apertura dei mercati pubblici, il riavvicinamento delle norme, il riconoscimento reciproco dei diplomi, la liberalizzazione delle assicurazioni, delle prestazioni finanziarie e della circolazione dei capitali, l'armonizzazione dei sistemi tributari.

Il presidente del Consiglio ha poi affrontato la questione del rafforzamento dello SME, per giungere ad una vera e propria Unione europea delle monete e a una Banca centrale europea che potrebbero garantire la necessaria stabilità. Per la ricerca e per l'uso delle nuove tecnologie gli Stati membri dovranno incrementare la cooperazione onde rispondere alla sfida sempre presente di USA e Giappone (e qui Genscher si è soffermato sui vari programmi comuni in corso, sui successi di EUREKA e sulle azioni previste per l'ambiente e per la lotta all'AIDS, al cancro e alla droga).

Infine, in materia di politica estera, dopo un ampio giro di orizzonte sulla situazione politica mondiale e sulle prospettive aperte dal nuovo corso dell'URSS, il rappresentante del Consiglio ha sottolineato la necessità di una strategia europea della sicurezza che comprenda non solo la difesa ma anche gli armamenti ed il disarmo. La CEE dovrà prendere parte alle trattative in corso fra le superpotenze su tale materia e portare il suo contributo alla realizzazione di una pace duratura in tutta l'Europa.

E' stata poi la volta di Jacques Delors di presentare il programma di attività della Commissione per il corrente anno. L'oratore ha preso le mosse dal documento «Portare al successo l'Atto unico», per attuare il quale occorre innanzitutto rendere irreversibile il mercato interno, e le sue grandi possibilità di sviluppo tramite decisioni fondamentali che l'Esecutivo presenterà al Consiglio dei ministri. Si tratta di una serie di proposte di direttive e di regolamenti, che toccano i settori economici e normativi più sensibili.

Le proposte di Delors

In primo luogo la liberalizzazione dei mercati pubblici nei settori-chiave delle telecomunicazioni, dell'energia, dei trasporti e delle forniture idriche; poi la liberalizzazione del mercato dei capitali, dell'attività bancaria ed assicurativa, l'armonizzazione delle imposte indirette e di taluni capitoli del diritto comunitario. Ma il mercato interno, che assume di giorno in giorno maggiore credibilità ed è sollecitato dagli operatori economici, comporta il rischio di squilibri che richiedono misure di accompagnamento, volte alla crescita dell'occupazione e allo sviluppo regionale, con particolare riferimento ai programmi integrati mediterranei (PIM).

Tale piano di attività si colloca in un quadro istituzionale che registra progressi, ma anche ombre: tra i primi vanno annoverati il ritorno al principio del voto a maggioranza qualificata in Consiglio e l'avvio delle procedure di cooperazione; tra le seconde figurano le norme di salvaguardia poste alle decisioni sui poteri della Commissione. Riguardo alla procedura di cooperazione Jacques Delors ha annunciato che l'Esecutivo presenterà all'inizio di febbraio al Parlamento un calendario trimestrale indicativo delle proposte all'esame della Commissione, che potrà essere discusso con l'Ufficio di presidenza dell'Assemblea per aggiornarlo.

L'oratore ha così ribadito i concetti fondamentali della riforma della PAC, mettendo in guardia contro le ipotesi di smantellamento delle essenziali misure sociali di accompagnamento; la disciplina di bilancio si dovrà fondare su un accordo interistituzionale, che si basi sulla risoluzione del

Parlamento del 18 novembre ed integri le prospettive finanziarie pluriennali. Tuttavia l'Esecutivo non ritiene, per motivi di strategia dei negoziati, di modificare formalmente le sue proposte sulle nuove risorse proprie a poche settimane dalla conclusione delle trattative.

Jacques Delors ha infine esaminato le implicazioni internazionali di certi provvedimenti intesi a realizzare il mercato interno ed ha ribadito le posizioni più volte espresse dall'Esecutivo sui principali nodi delle relazioni della Comunità con l'estero, con particolare riferimento agli equilibri monetari ed alla politica di sviluppo.

M.C.

Un commento di «Der Tagesspiegel»

Soffermandosi sui problemi più spinosi della Comunità «Der Tagesspiegel» di Berlino-ovest rileva, per la penna di Hans Peter Ott, che il grande mercato comunitario dovrebbe tradursi in realtà entro la fine del 1992. Ma già oggi la Comunità è in ritardo sul ruolino di marcia. Secondo i piani dell'Esecutivo Cee si sarebbero già dovute varare circa 300 normative comunitarie.

I problemi sono già di per se stessi abbastanza seri. La Cee è entrata nel nuovo anno senza un regolare bilancio. Il Parlamento Europeo ha respinto il bilancio approvato per il 1988 dal Consiglio dei Ministri. Adesso la decisione è nelle mani della Corte di Giustizia di Lussemburgo. Il nuovo anno è così cominciato con un «esercizio d'emergenza»: la Cee dispone, mese per mese, di un importo pari a quello avuto a disposizione nello stesso mese dello scorso anno. Un eventuale aumento di spesa non è finanziabile.

Questo sistema ha un carattere strettamente provvisorio; mantenuto, porterebbe la Comunità al fallimento, alla bancarotta finanziaria entro il prossimo settembre. A Copenhagen il ministro federale degli Esteri Genscher aveva commentato il fallimento del vertice in termini piuttosto ottimistici: un guaio, sì, ma non tanto grave – e comunque accomodabile. In concomitanza con un'acuta crisi agraria e finanziaria, la controversia sul bilancio acquista un carattere molto più grave. Nessuno sa ancora come coprire il deficit del 1987 – il bilancio ha avuto un «buco» di 14 miliardi di mar-

chi – e già ci si trova davanti ad un disavanzo ancor più grave per il 1988.

La «quarta fonte»

Il «Piano Delors» – così chiamato dal nome del presidente della Commissione della CEE – è in discussione da quasi un anno, ma nessuno vede ancora i presupposti di un accordo. In sostanza il piano di Delors si basa sull'introduzione di una «quarta fonte» di finanziamento degli introiti della CEE, per ottenere una più equa ripartizione degli oneri finanziari fra i vari Stati membri.

L'ultima volta, nel 1986, il principale contribuente della CEE è stato, di gran lunga, la Repubblica Federale di Germania – con un importo netto di 8,236 miliardi di marchi. Anche Francia e Gran Bretagna hanno versato un importo superiore a quello riscosso dai vari «fondi» della CEE. Tutti gli altri hanno invece chiuso in attivo: compresi Stati come la Danimarca o i tre Paesi del Benelux, che hanno un reddito *pro capite* assolutamente paragonabile a quello della Repubblica Federale. Dovesse essere approvata la soluzione proposta da Delors, con l'adozione del PLI (Prodotto interno lordo) come indice di riferimento per un parziale finanziamento della spesa comunitaria, in futuro questi Paesi dovrebbero pagare parecchio di più.

Necessità di una sostanziale ristrutturazione del sistema di finanziamento

La soluzione adottata nel 1984 al vertice di Fontainebleau (Parigi), con la decisione di aumentare la quota CEE dell'IVA (cioè la «fetta» di gettito IVA che i singoli Stati membri devono versare nelle casse della Comunità) portandola all'1,4% a partire dal 1986, è ormai completamente superata. Per finanziare la spesa comunitaria del 1988 non basterà più neanche il previsto passaggio ad una quota dell'1,6%. La CEE si trova di fronte alla necessità improrogabile di ristrutturare sostanzialmente il proprio sistema di finanziamento: tanto più considerando che anche le entrate dovute a dazi e dogane (nel settore agrario) stanno costantemente diminuendo.

Una premessa fondamentale, determi-

nante, per il ripristino della «finanziabilità» della CEE negli Anni '90, sarà la continuazione e la conclusione della riforma dell'«Europa verde», avviata nel 1984 con il «contingentamento» della produzione del latte. La politica agraria della Comunità continua ad essere un pozzo senza fondo: i due terzi dell'intera spesa comunitaria si riversano nel settore agricolo, che dà attualmente lavoro – in forma diretta – a circa 11 milioni di cittadini.

Ciò nonostante resta difficile comprendere le ragioni che spingono a concentrare gli sforzi proprio in questo campo, trascurando altri settori d'estrema importanza per il futuro, come la politica di ricerca scientifica e tecnologica (cui la CEE non destina che poco meno del 4% del suo budget). Anche per i 16 milioni di disoccupati che vivono nell'area della Comunità, i Fondi regionali e sociali della CEE hanno solo scarsi mezzi a disposizione. Il «Piano Delors» prevede quindi, fra le altre cose, di raddoppiare il bilancio dei tre «Fondi strutturali» della Comunità (Fondo Sociale Fondo Regionale e Sezione Strutturale del Fondo Agrario». Sino ad ora questa proposta è stata respinta, soprattutto dalla Repubblica Federale e dalla Gran Bretagna. Bonn si è dichiarata disposta «ad aumentare sostanzialmente questi fondi», ma ha evitato – sino ad ora – di parlare di cifre concrete.

Nel settore agricolo si tratterà di inserire «stabilizzatori» nel mercato di diversi prodotti – soprattutto in quello dei cereali – per ridurre le eccedenze di produzione e quindi l'onere finanziario comunitario. Il ministro federale dell'Agricoltura Kiechle vorrebbe veder approvate a livello CEE le «soluzioni» tedesche: sospensione della coltivazione di determinate aree, pagamento di conguagli, pensionamenti anticipati. In altri termini le vorrebbe veder inserite nel contesto della «stabilizzazione agraria», con l'approvazione di tutti gli altri partner.

Sarà senza dubbio un'impresa difficile, e Bonn non dovrebbe farsi troppe illusioni. Dopo il fallimento del vertice di Copenhagen, i rappresentanti di diversi altri Paesi della Comunità hanno attribuito al governo tedesco una buona parte della colpa del fiasco. Non sarà facile, per Kohl e per i ministri del suo gabinetto, superare «in un batter d'occhio» tutte queste difficoltà.

L'identità culturale europea

di Marcelino Oreja

Segretario generale del Consiglio d'Europa

L'Europa possiede una memoria collettiva. La storia dei paesi europei è un fatto quasi sincronico, dal momento che ognuno di essi ha vissuto lo stesso processo di sviluppo. Per questo motivo, l'Europa possiede una memoria collettiva e cerca di realizzare la propria unità.

Tutti gli Europei devono sentirsi attirati verso un'unità spirituale e culturale fondata sull'esperienza di valori comuni: umanesimo, rinascimento, progresso delle conoscenze, democrazia, solidarietà fra i popoli. Sappiamo tutti riconoscere istintivamente la cultura europea...

D'altro canto, la diversità è una componente essenziale della cultura europea. L'Europa ha dovuto imparare che i valori umanistici inglobano la possibilità da parte di ogni Stato, di ogni gruppo e di ogni individuo, di determinare la propria vita in modo autonomo, a seconda dei bisogni e dei valori, delle singole tradizioni e delle diverse prospettive. La diversità significa il diritto e la possibilità per tutti i popoli, ivi comprese le minoranze all'interno degli Stati, di sviluppare il loro patrimonio culturale senza restrizioni. Per tutti noi, ciò significa accettare le altre culture nella loro diversità, rispettare il diritto alla differenza. Il fatto di vivere insieme suscita rivalità, ma esse non devono dar luogo ad aggressività; devono invece fondarsi sull'uguaglianza, la tolleranza, la sincerità, l'apertura mentale e il desiderio di condividere le responsabilità.

Il progetto che il Consiglio d'Europa deve far proprio è fondato sull'ipotesi che l'Europa deve essere il frutto di un consenso sociale e politico sostanziale, il quale

deve scaturire da un processo lento di partecipazione in senso pluralistico alla società e al governo, fondato sulla libertà d'opinione e d'informazione e sulla libera circolazione delle idee. Il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, così come la preminenza del diritto, costituiscono al tempo stesso il fondamento e la ragione d'essere della politica estera degli Stati membri.

La consapevolezza di condividere un'identità comune e la responsabilità comune in quanto alla sfida del futuro, dovrebbero favorire i contatti, le relazioni e la cooperazione. Solo così possiamo essere certi di riconoscere e di partecipare ad uno stesso destino che dobbiamo padroneggiare con uno sforzo comune.

La cultura ignora le frontiere

Fortunatamente, malgrado differenze e divisioni, i contatti non sono mai mancati e il Consiglio d'Europa ha fatto la sua parte in tal senso. Le recenti iniziative e il clima attuale delle relazioni paneuropee sembrano favorevoli all'incremento dei contatti e della cooperazione.

I contatti e la cooperazione a loro volta comporteranno uno sviluppo culturale, poiché la cultura ignora le frontiere e si nutre degli apporti più disparati.

Un modo di lavorare insieme potrebbe essere quello di mettere in atto le proposte formulate nel quadro del processo della CSCE, nello spirito dell'incontro culturale che si è tenuto a Budapest nell'autunno '85.

Lo spirito di Helsinki è infatti una premessa ineliminabile in quanto offre ai governi e ai popoli la possibilità di far prevalere la cooperazione sulle divergenze e le diatribe.

Sono perfettamente consapevole del clima di tensione e di diffidenza che ha caratterizzato le relazioni europee nel corso degli ultimi 40 anni. E' evidente che le cose non cambieranno di colpo, e se allora vogliamo cercare di rafforzare la cooperazione culturale attraverso le frontiere dei nostri diversi sistemi politici, dobbiamo cominciare con dei progetti modesti e concreti, che abbiano una qualche realistica possibilità di riuscita.

Impariamo a pensare europeo

Lo scopo delle nostre iniziative comuni è di far prendere coscienza a tutti gli Europei del fatto che, malgrado la diversità dei loro sistemi sociopolitici, essi fanno parte di un'Europa comune, ragion per cui possono superare differenze e divergenze in vista di un futuro comune. Si tratta, come è ovvio, di un lavoro che deve essere continuo, ma dobbiamo cominciare dall'inizio, mettendo a punto dei programmi specifici, avendo in mente degli obiettivi determinati. Dobbiamo far sì che la cooperazione si accresca, e approfittare di tutte le occasio-

ni di contatto e di creatività.

Per troppo tempo, abbiamo pensato all'Europa in termini di Est e di Ovest. Cerchiamo insieme di imparare a pensare «europeo». La coscienza delle frontiere che separano i nostri sistemi non deve impedirci di far di tutto perché queste frontiere perdano il loro carattere vincolante. Quarant'anni di pace ci separano dalla seconda guerra mondiale. Un lungo periodo, che non ha precedenti nella storia del nostro continente, e che ha reso vantaggi a tutti i paesi come pure a tutti i popoli. Tuttavia, questa pace è fondata sull'equilibrio della potenza militare, sull'equilibrio del terrore. E' giunto il momento di costruire una pace fondata sul dialogo e la comprensione. Le speranze sono fondate; vi sono delle iniziative in questo senso. Cerchiamo di non deludere queste aspettative. Continuiamo a far prosperare la fiducia che è insieme una condizione preliminare e una garanzia di pace».

Il mio è il messaggio di un Europeo a un altro Europeo, un messaggio diretto che esprime i nostri sentimenti intorno all'identità europea e l'idea che ci siamo fatti di quest'ultima.

Marcelino Oreja

da «Forum»

ABBONAMENTI

Italia		Paesi extra-europei	
Ordinario	Lire 20.000	Ordinario	\$ 20
Sostenitore	Lire 50.000	Sostenitore	\$ 60
Altri Paesi europei			
Ordinario	ff. 120	(o controvalore in un'altra moneta europea o dollari).	
Sostenitore	ff. 250		

L'abbonamento sottoscritto sarà valido per tutto l'anno 1988.
Il versamento potrà essere effettuato direttamente sia come assegno bancario, sia con versamento sul c/c postale n. 36220002 di Roma a nome del «Bulletin Européen» - Foro Traiano 1/A - ROMA 00187.

La sfida rurale

di Dirk Ahner

Per far fronte alla «sfida rurale», la Comunità ha focalizzato la sua attenzione su tre punti fondamentali.

Da quando si è estesa all'Irlanda, alla Grecia, alla Spagna e al Portogallo, la Comunità si trova ad avere una percentuale nettamente più alta di zone caratterizzate da un ritardo strutturale nel loro sviluppo socio-economico. La maggior parte di queste zone è a netta prevalenza rurale, con circa il 20-30% della popolazione addetta all'agricoltura. Il miglioramento delle condizioni di vita, e lo sviluppo di nuove possibilità di occupazione, sono indispensabili per impedire l'emigrazione di parte della popolazione verso le grandi concentrazioni metropolitane. In questa prospettiva, lo sviluppo delle campagne – nel senso più ampio del termine – diventa una premessa fondamentale per favorire la coesione sociale ed economica della Comunità.

L'agricoltura, che copre quasi i due terzi (e se si considerano le foreste, più dei tre quarti) della superficie abitata della Comunità, si trova ad affrontare una sfida senza precedenti. Infatti, per la prima volta nella sua storia, la produzione agricola aumenta strutturalmente più velocemente delle richieste del mercato, non solo in Europa ma anche nel resto del mondo. In queste condizioni, la politica dei prezzi, la considerazione del mercato e delle strutture agricole, non può più mirare all'aumento generalizzato della produzione, ma deve diventare sempre più una politica che equilibri l'offerta alla domanda.

L'impatto strutturale, economico e sociale della riforma della politica agricola, varierà certamente a seconda delle regioni e della diversità delle zone rurali. Ma, in linea di massima, quello che succederà è che un numero sempre crescente di attivi-

tà non sarà più economicamente attivo sulla base della sola produzione agricola.

Una parte delle terre – spesso marginali – oggi destinata alla produzione agricola, non sarà più impiegata a questo scopo, e rischierà di essere abbandonata, con tutti i problemi ambientali, ivi compreso il rischio della desertificazione, che tutto questo può provocare in alcune regioni d'Europa.

Di conseguenza, una parte della popolazione rurale attiva, oggi impiegata nell'agricoltura, non troverà più lavoro (o più a tempo pieno) in questo settore. Occorrerà allora promuovere nuove attività, e parallelamente nuove opportunità economiche, nello spazio rurale. In alcuni casi occorrerà sovvenzionare i redditi per un certo tempo, in altri casi in maniera definitiva, al fine di evitare crisi economiche e sociali troppo gravi, e di conservare una certa attività economica e agricola in zone particolarmente sensibili.

La preoccupazione di evitare gravi crisi economiche e sociali, in seguito alla riforma della politica agricola, e di conservare un «modello di sviluppo rurale europeo», basato sulla promozione dell'impresa familiare e su una pianificazione equilibrata dello spazio, è assolutamente determinante in una prospettiva comunitaria. Nelle regioni meno favorite, essa contribuisce a stimolare, in concomitanza con le iniziative locali, lo sviluppo economico regionale in generale.

L'urbanizzazione, l'industrializzazione, lo sviluppo delle reti di trasporto, in certi posti le infrastrutture turistiche, l'incremento di costruzioni disseminate, l'utilizzo, a volte sconsiderato, delle nuove tecnologie in tutti i settori della vita, compresa l'agricoltura, tutti questi fattori hanno modificato

in questi ultimi decenni, e continueranno a modificare profondamente, l'aspetto del paesaggio rurale in numerose parti della Comunità.

La «scoperta» progressiva, da parte della società, del degrado e dell'inquinamento delle campagne, ha suscitato una sempre più crescente presa di coscienza, anche se spesso ancora superficiale, circa la necessità di promuovere lo sviluppo dello spazio rurale in modo tale che esso sia in grado di adempiere alle sue funzioni vitali: la costituzione di un quadro di vita e di attività economiche idonee per coloro che vi abitano; il ruolo di tampone e di spazio rigenerativo naturale per la salvaguardia dell'equilibrio ecologico indispensabile; funzionare come luogo ricreativo per tutta la popolazione.

Sono questi i punti che hanno ispirato la Commissione allorché, nel 1985, dopo un'ampia consultazione, ha proposto gli indirizzi da adottare per la riforma della politica agricola comune.

L'orientamento intorno alla riforma della politica agricola si è nel frattempo tradotto in una serie di proposte concrete che hanno, nel loro complesso, lo scopo di: ridurre la produzione eccedente; diversificare le sovvenzioni alle imprese agricole mediante aiuti diretti e mirati; promuovere, entro limiti economicamente ragionevoli, le colture alternative e nuovi sbocchi di mercato; rafforzare la protezione dell'ambiente e favorire l'adattamento strutturale agricolo e lo sviluppo rurale.

Nella situazione attuale, in cui la produzione comunitaria è strutturalmente eccedente per un buon numero di prodotti agricoli, in cui le alternative agricole economicamente valide restano malgrado tutto limitate (anche se in certi casi, significative a livello regionale o locale), lo sviluppo rurale in senso lato – quindi ben al di là del semplice aggiustamento strutturale del settore agricolo vero e proprio, ivi compresa la protezione dell'ambiente, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale – avrà un ruolo essenziale da svolgere.

Per quanto riguarda la riforma di questa ultima, la Commissione ha appena fatto proprie le seguenti iniziative: una concentrazione di mezzi su qualche grande obietti-

vo prioritario fra cui un posto di rilievo è occupato dallo sviluppo agricolo; il raddoppio dei fondi comunitari in termini reali, al fine di dare l'impatto economico indispensabile alla politica strutturale; un cambiamento di metodo: i programmi di sviluppo coerente si dovranno sostituire progressivamente alla molteplicità dei piccoli programmi parziali (di efficacia limitata). Questi programmi saranno messi a punto di concerto con le autorità nazionali e regionali e daranno luogo a contratti fra la Comunità, gli Stati membri e le regioni interessate. E' a questa struttura allargata che verrà affidata la preparazione il controllo e la valutazione comune delle azioni.

Quest'ultimo punto è fondamentale. L'esperienza conferma abbondantemente, se ancora ve ne fosse bisogno, che i piani di sviluppo regionale o di sviluppo rurale non hanno alcuna possibilità di riuscita se non coinvolgono i diretti interessati. Occorre infatti innanzitutto utilizzare e valorizzare le sollecitazioni e le potenzialità locali.

Un esempio di questa nuova forma di dialogo e di cooperazione si può vedere all'opera, fin da adesso, in alcune iniziative comunitarie: I Programmi Mediterranei Integrati (PIM), altri programmi e azioni integrate, i programmi di sviluppo regionale, costituiscono delle esperienze nuove ma incoraggianti. Per questo, la Commissione auspica il proseguimento di questo nuovo indirizzo. E' in questo modo che l'azione comunitaria risponde a una preoccupazione fondamentale che costituisce pure la base della campagna del Consiglio d'Europa a favore del mondo rurale: la mobilitazione delle forze vitali della nostra società, al fine di valorizzare lo spazio rurale e di aprire nuovi orizzonti per il suo sviluppo futuro.

Lo sviluppo dello spazio rurale riguarda tutta la società, se non altro perché è lo spazio che sovvenziona la maggior parte delle funzioni vitali. Ma toccherà prima di tutto a quelli che lo occupano sfruttare a fondo tutte le sue opportunità. La Comunità è pronta ad offrire il proprio aiuto, nella misura delle sue possibilità.

Dirk Ahner

Membro del Gruppo Lacroix, Comm. CEE

Giuseppe Compagnoni primo costituzionalista europeo

di Salvo Mastellone

In un libro pubblicato nel 1957 su «Le costituzioni giacobine» (Milano 1957) Carlo Ghisalberti difendeva la tesi secondo la quale bisogna riconoscere una certa originalità alle costituzioni giacobine italiane in relazione alle costituzioni francesi degli anni 1791, 1793, 1795. Recentemente Massimo Salvadori e Nicola Tranfaglia hanno riunito gli articoli di diversi storici in un volume dal titolo «Il modello politico giacobino e le rivoluzioni» (Firenze 1981). La vasta bibliografia apparsa in Italia in questi ultimi trenta anni permette di affermare che nel «triennio» 1796-1799 i giacobini italiani si trovarono a dover risolvere il problema costituzionale sul piano pratico e su quello teorico. Non si tratta di comparare i testi delle costituzioni, ma di sottolineare questa esigenza costituzionale e di trovare le fonti del linguaggio costituzionale.

L'uguaglianza di tutti di fronte alla legge

Il 16 ottobre 1796 le città di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio proclamarono la Repubblica Cispadana e nel gennaio 1797 il congresso dei deputati delle quattro città, già facenti parte dello Stato della Chiesa, si impegnarono a preparare «una costituzione democratica fondata sui principi democratici della libertà e dell'uguaglianza». Il 19 marzo 1797 la costituzione della Repubblica Cispadana era approvata. Un mese dopo il governo Cispadano istituiva presso l'Università di Ferrara la prima cattedra in Europa di diritto costituzionale democratico e giuspubblico universale. L'insegnamento era affidato a Giuseppe Compagnoni, un giovane letterato, nato a Lugo di Romagna nel 1754, che aveva proposto per

la nuova Repubblica la bandiera tricolore, bianco rosso e verde.

Il nuovo professore pronunciava il suo discorso inaugurale il 2 maggio 1797: la costituzione cispadana rivalorizza «questo sacro nome di cittadino che fu sì bello e che tanto valeva in Roma e in Grecia»; essa può assicurare il benessere del popolo e difendere la libertà, l'uguaglianza e la sicurezza delle persone e delle fortune; le leggi consacrate dalla Costituzione permettono a ciascuno di concorrere per nominare come legislatori gli uomini degni della nostra fiducia (p. XXV). Questa costituzione fissa «la eguaglianza di tutti in faccia alla legge, in forza della quale non più l'odiosa disparità delle condizioni verrà ad opprimere il povero e il debole, nè verrà la disparità delle fortune a comprimere la virtù e i talenti». (p. XXVI). Ecco dunque l'uguaglianza delle condizioni presentata come elemento della democrazia, senza essere confusa con l'uguaglianza delle ricchezze. La costituzione cispadana indica i principi che saranno seguiti dal Corpo legislativo, ma essa precisa che «l'esercizio sovrano di nominare i propagatori delle leggi spetta per diritto a tutti i cittadini, padroni di sé e costituenti tutti insieme uno stato libero»; la «democrazia rappresentativa» è dunque fondata sulla «volontà generale».

Per Compagnoni «il diritto costituzionale democratico» deve studiare le differenti forme di governo sperimentate dagli uomini sottolineando vantaggi e svantaggi, ma deve dare la preferenza alla Democrazia rappresentativa, cioè a dire «lo sviluppo della sovranità del popolo, i veri caratteri di essa, di diritti civili, il riparto de'

poteri e la configurazione del governo» (p. XLII).

Bisogna ricordare che la «dichiarazione dei diritti e doveri dell'uomo e del cittadino» della repubblica cispadana era all'incirca la traduzione della Dichiarazione dei diritti e dei doveri dell'uomo e del cittadino» della Costituzione del 5 Fruttidoro anno III (22 agosto 1795). Non soltanto questa identità di linguaggio evitava a Compagnoni di prendere posizione in favore del testo italiano di fronte al testo francese, ma essa permetteva di poter inserire la dichiarazione dei diritti in un diritto giuridico universale avente per scopo di sviluppare i principi della legislazione e dell'economia pubblica e anche di indicare le norme della giustizia politica delle nazioni (p. XLIII).

Ogni Costituzione ha il potere di fissare per l'uomo il suo stato giuridico. L'uomo può essere considerato come isolato: questo stato si chiama «stato di natura»; esso può essere legato agli altri uomini e questo stato si chiama «stato civile»; se il suo stato è fissato in relazione agli uffici di governo, allora questo stato si chiama «stato costituzionale»: perciò «la costituzione in politica è quel certo e stabile modo con cui un popolo esiste e si regge» (p. I). La condizione costituzionale degli uomini stabiliva, in altri termini, l'uguaglianza delle condizioni dei cittadini.

Gli «Elementi»

Le lezioni del corso di Compagnoni continuarono durante i mesi di maggio e di giugno. Alla fine del 1797 Bonaparte proclamava la Repubblica Cisalpina e nominava una commissione per redigere la costituzione del nuovo Stato. Come era già avvenuto per la costituzione della Repubblica Cispadana, la Commissione, sotto la pressione del Direttorio, prese per modello la costituzione francese del 1795 (anno III). L'8 luglio 1797 il testo della nuova costituzione era pubblicato; nello stesso mese il governo della Repubblica Cispadana era sciolto e le città di Bologna, Ferrara, Modena e Reggio venivano riunite alla Repubblica cisalpina. La dichiarazione dei doveri e dei diritti dell'uomo e del cittadino delle due

costituzioni italiane risultavano presso a poco identiche. Basta confrontare i tre primi articoli delle due Costituzioni:

art. 1 (Cisalpina) I diritti dell'uomo in società sono la libertà, l'eguaglianza, la sicurezza e la proprietà.

art. 2 (Cispadana) La libertà consiste in poter fare ciò che non nuoce ai diritti altrui.

art. 3 (Cispadana) L'uguaglianza consiste in questo, che la legge è la stessa per tutti e quando protegge e quando punisce. Essa non ammette veruna distinzione di nascita, né alcun potere ereditario.

art. 3 (Cisalpina) L'eguaglianza consiste nell'esser la legge la stessa per tutti, così nel proteggere come nel punire. L'eguaglianza non ammette alcuna distinzione di nascita né alcun potere ereditario.

Se alla fine del suo corso Compagnoni aveva l'idea di pubblicare il testo riveduto delle sue lezioni, questa idea fu rafforzata dal fatto che la base ideologica del suo corso era conforme anche alla nuova realtà politica di questa repubblica italiana. In virtù dell'articolo 358 della costituzione Cisalpina, Compagnoni per la difesa dei diritti d'autore, faceva uscire verso il mese di ottobre un volume intitolato «Elementi di diritto costituzionale democratico» (Venezia MDCCXCVII, Anno primo della Libertà Italiana) dedicato «al Direttorio esecutivo della Repubblica Cisalpina» con questa spiegazione: «La scienza del popolo libero è quella dei suoi diritti, della sua Costituzione, del suo Governo, delle sue relazioni cogli altri popoli» (p. III).

Delio Cantimori nel primo volume della raccolta di testi dei «Giacobini italiani» (Bari, 1956) ha pubblicato cinque capitoli di «Elementi di diritto costituzionale democratico» e nella nota introduttiva considera Giuseppe Compagnoni come «uno dei più moderati fra i giacobini italiani»; aggiunge che gli «Elementi», nel loro eclettismo filosofico e politico (si va dal Filangieri allo Spedalieri, a Rousseau) rispecchiano l'eclettismo rivoluzionario della massima parte dei nostri giacobini; quel che non dava l'originalità delle idee, lo doveva dare l'appello alla energia e alla ragione, accompagnato

dalla vivacità e chiarezza dello scrittore (p. 417 e p. 422).

In uno studio su «G. Compagnoni, primo costituzionalista d'Europa» (Ferrara 1972) Italo Mereu ha respinto il giudizio formulato da Cantimori, d'un Compagnoni eclettico, perché egli dà il bisogno come fondamento al diritto e perché egli vede alla origine del diritto costituzionale la sovranità del popolo; Compagnoni secondo Mereu si trova sotto l'influenza dottrinale di Rousseau, ma egli sviluppa le teorie di Rousseau in un senso parlamentare (pp. 166-169). Recentemente la città di Ferrara ha pubblicato una edizione in fotocopia degli «Elementi» di Compagnoni; in una breve prefazione Italo Mereu afferma che sul piano giuridico si deve considerare questo giacobino come una personalità dello stesso, livello intellettuale di Filangieri, Pagano e Romagnosi.

Compagnoni e Rousseau

Io credo che si debbano rileggere gli «Elementi» di Compagnoni ed esaminarli da un punto di vista generali e strutturale. (G. Compagnoni, «Elementi di diritto costituzionale democratico» Introduzione di S. Mastellone. Firenze. Centro Editoriale Toscano, 1988). I capitoli degli «Elementi» sono tredici, ma sulla base dei contenuti, i sei primi capitoli seguono le tracce di Rousseau. Questo riferimento ideologico a Rousseau e ai suoi discepoli è chiaro anche nei titoli dei capitoli: dell'uomo nello stato di natura (I), principi di socialità (II), patto sociale (III), degli effetti del patto sociale e sovranità del popolo (IV) diritto del cittadino (V) diritto di vita e di morte (VI).

I richiami a Rousseau nei primi sei capitoli sono frequenti. Si legge al capitolo III: «L'illustre autore del Contratto sociale ha spiegato questo problema con l'alta capacità speculativa che egli aveva; egli è giustamente diventato il supremo maestro di questa materia. Non ci possiamo allontanare da lui senza correre il rischio di perderci negli oscuri meandri delle materie metafisiche. «Nel capitolo seguente sulla sovranità popolare Compagnoni aggiunge: «Tutto

questo capitolo non è che una specie di commentario agli importanti passaggi del Contratto sociale. Coloro i quali pensano che Rousseau ha aperto la strada del vero diritto pubblico, applaudiranno, io spero, alla preferenza da me data a questo grande uomo» (p. 22).

Democrazia diretta e democrazia rappresentativa

I capitoli seguenti Compagnoni adotta la tematica di «l'Esprit des lois» senza fare il nome di Montesquieu; in effetti egli affronta il problema della costituzione e delle sue leggi (VII) e quello del governo (VIII) egli accetta la tipologia delle forme di governo proposte da Montesquieu opponendo il dispotismo ai sistemi politici regolati dalle leggi e ripete secondo l'insegnamento: «Se uno stesso potere facesse, le leggi e la eseguisse, nascerebbe il dispotismo, nè vi sarebbe più libertà (cap. VIII, P. 154).

I capitoli più interessanti degli «Elementi» sono gli ultimi due, XII e XIII nei quali Compagnoni separa nettamente la democrazia diretta e la democrazia rappresentativa. Nella democrazia diretta o perfetta «il popolo fa le leggi e le eseguisce ancora» c'è la «perfetta uguaglianza tra cittadini e cittadini» e l'obbedienza alla volontà generale «è un debito rigoroso in quanto l'essere cittadino è la sola ambizione dei cittadini». Ma la democrazia diretta o perfetta diventa spesso olocrazia. Si ha l'olocrazia quando «una turba furiosa e insensata pretende di guidar gli affari». Compagnoni giudica severamente gli avvenimenti francesi del 1972-1973 e parla di demagogia se «i capi-popolo adulano la moltitudine guidandola ad ogni stravaganza» (Cap. XII).

Alla democrazia diretta Compagnoni oppone la democrazia rappresentativa (Cap. XIII) «è assurdo concepire una assemblea di tutti i cittadini d'un grande paese» e d'altra parte «le colte nazioni europee non sono nel caso degli antichi greci e romani di commettere il lavoro delle terre e l'esercizio delle arti e del commercio agli schiavi». Bisogna far ricorso alla rappresentazione elettiva così criticata da Rousseau. Secon-

do Compagnoni il popolo deve dare «commissione ai propri rappresentanti» di fare «ciò che non può fare da sè»; il popolo ha il diritto di eleggere i magistrati «che sono gli esecutori della sua volontà e i ministri dei suoi interessi»; la rappresentanza popolare non è «effetto di corruzione siccome pretende Rousseau» al contrario «necessaria e saggia disposizione tendente alla preservazione dei pubblici diritti».

Compagnoni a causa delle condizioni culturali delle popolazioni della penisola italiana pensa a un sistema elettorale a due gradi: la divisione tra «popolo» e «elettori» può creare una nuova aristocrazia, ma se le elezioni si tengono ogni anno «le cariche si alternano e i magistrati si cambiano anche e cresce il numero dei cittadini esercitati negli uffici della repubblica e vivacissima si mantiene l'azione del popolo». I rappresentanti del popolo costituiscono il Corpo legislativo con il compito di comprendere le esigenze della volontà generale e di fare le leggi. Alla fine del loro mandato i membri del Corpo legislativo rientrano nella classe dei privati. In conclusione la democrazia rappresentativa dà al popolo «quella piena garanzia sociale che assicura la quiete dello stato, la tranquillità della

nazione e la libertà dei cittadini».

Gli «Elementi di diritto costituzionale democratico» permettono di aprire un discorso attorno alla democrazia, simile a quello già tenuto da I. Berlin su i «Two concepts of Liberty» (Oxford, 1948); c'è una democrazia egualitaria che risale a Rousseau e una democrazia rappresentativa che si ricollega a Montesquieu (S. Mastellone, «Storia della democrazia in Europa da Montesquieu a Kelsen», Utet-Libreria, Torino 1987 pp. 41-42).

Compagnoni segue lo schema logico del «Contratto Sociale» per risolvere i problemi dei rapporti tra cittadini e Stato e per dare una base sociale al consenso politico, ma allorché affronta la questione dell'autorità governativa e del funzionamento delle istituzioni egli rispetta il piano giuridico di l'«Esprit des lois».

Salvo Mastellone
dell'Università di Firenze

Estratto della Conferenza tenuta il 15 dicembre 1987 alla Fondazione Europea Dragan, sede di Roma, per il Corso di Soria europea.

Non ancora risolti i nodi fondamentali

Al Seminario internazionale su «L'educazione e la formazione in Europa» tenutosi a Frascati dal 19 al 24 ottobre 1987 il Presidente del convegno, Luciano Bolis ha pronunciato il seguente discorso inaugurale.

Sulla scia dell'intervento del professor Visalberghi, presidente del CEDE (Centro Europeo dell'Educazione) e dunque padrone di casa permettetemi di aggiungere alcune considerazioni che mi sembrano di natura tale da guidare idealmente i nostri lavori.

«La scuola in Europa non ha ancora risolto i suoi nodi fondamentali. Da una parte le sollecitazioni della contestazione studentesca, secondo l'esperienza francese, si sono spente. Dall'altra con l'avvio del progetto «Erasmus» la politica educativa della Comunità ha finalmente levato le ancore, benché in modo ancora incerto ed incompleto. Ma nell'insieme, nessuno dei grandi problemi dell'educazione ha trovato soluzione.

Le forze politiche tradizionali non hanno nemmeno saputo identificare gli aspetti più significativi della situazione. Ciò è vero soprattutto in Italia, dove le energie intellettuali e la volontà politica sono piuttosto rivolte verso la soluzione di problemi puramente nazionali, come l'ora di religione o questioni sindacali come l'agitazione dei comitati cosiddetti «di base». Per uscire da questo panorama di piccolo cabotaggio bisogna anzitutto fissare degli ordini di riflessione.

La scuola dovrebbe essere un veicolo di cultura, ma si è sempre obbligati a constatare, che essa tende, come le altre istituzioni nazionali a trasmettere ai giovani una visione di cose modeste e inadatte a sviluppare una cultura a dimensione mondiale e

in ogni caso puramente nazionale.

Questa situazione non ci può soddisfare. In un mondo in cui ci si trova di fronte all'alternativa storica di dover scegliere tra una coesistenza pacifica, secondo le regole classiche della democrazia internazionale e la terrificante prospettiva di una guerra atomica, le istituzioni dell'educazione dovrebbero piuttosto assumere il compito di preparare gli uomini alla cultura dell'unità e della pace.

Il sociologo tedesco Norbert Elias ha scritto che l'umanità è presa in un lungo processo di apprendistato. Fra i problemi dell'umanità che restano da risolvere, una importanza particolare deve essere data all'assoggettamento volontario di tutti gli Stati, dal più grande al più piccolo, alla giurisdizione di tribunali internazionali. Per giungervi, bisogna riconoscere che la sovranità illimitata di un solo Stato non è altro che una pericolosa illusione.

Ciò non riguarda unicamente la politica, perché essa influenza anche gli scopi dell'educazione. La corrispondenza tradizionale tra l'educazione e l'orizzonte nazionale deve dunque essere modificato grazie a un orientamento multinazionale dell'educazione e della trasmissione del sapere nelle scuole». «Il male del nostro tempo – continua Elias – è che la politica educativa di molti governi va esattamente in senso contrario, tendendo a limitare il settore delle conoscenze delle prossime generazioni al maneggio dei computer, alla pratica delle tecniche, a un sapere nazionale piuttosto limitato. Tutto ciò è bene, ma è anche il segno che i governi sovraccarichi dal peso dei loro compiti quotidiani a breve scadenza, perdono di vista l'avvenire stesso del loro popolo, che esige che le future genera-

zioni abbiano un orizzonte più vasto e una comprensione più equilibrata dei problemi della società mondiale sul punto di nascere».

Per il professor Guido Montani «la società mondiale contemporanea sta vivendo una fase di transizione dal sistema di produzione industriale al sistema di produzione scientifica, cioè da un sistema di produzione nel quale l'operaio e la fabbrica rappresentano l'elemento essenziale a un sistema di produzione nel quale l'automazione e l'intervento dell'intelligenza costituiscono la nuova forza di propulsione del progresso economico e sociale».

Questa nuova realtà comporta considerevoli conseguenze per il sistema educativo. Prendiamo come ipotesi lavoro che la scuola abbia per scopo di contenere il numero di disoccupati a medio termine e si proponga di preparare dei giovani adatti a entrare nel mondo del lavoro.

L'utopia della «immaginazione al potere» e lo sforzo di superare il nozionismo, che hanno caratterizzato gli anni '70 non hanno trovato corrispondenza nella realtà, per il fatto che, in quel momento, la trasformazione del sistema di produzione industriale non era ancora cominciato.

Nel suo slancio di preparare delle giovani reclute per il lavoro, la scuola doveva fornire agli studenti un insieme di conoscenze tecniche corrispondenti agli ultimi progressi della produzione.

Si è dunque assistito all'inseguimento accelerato della scienza e della tecnologia da parte del sistema educativo. La specializzazione e la concentrazione del sapere si presentavano come i soli strumenti capaci di assicurare l'avvenire professionale dei giovani. La stessa logica spingeva alla proliferazione dei settori educativi e alla separazione dei differenti rami del sapere.

Ma le necessità professionali diventano completamente altra cosa con l'avvento della produzione scientifica, allorché alla specializzazione e all'insieme delle conoscenze si sostituisce, nella scala dei valori, la capacità e la flessibilità intellettuali.

Un insegnamento basato sulla tecnica non è più necessario. Ciò che sembra indispensabile, al contrario, è piuttosto un approccio scientifico e umanistico dei proble-

mi. Alla separazione delle discipline devono dunque seguire il dialogo tra le scienze e l'incrocio delle esperienze.

Leggiamo in Ortega y Gasset che «bisogna eliminare l'errore fondamentale consistente nel supporre che le nazioni sono grandi perché le loro scuole sono buone. La scuola, in tanto che istituzione normale di un paese, dipende molto più dall'atmosfera pubblica che la circonda più che dall'ambiente pedagogico che si produce artificialmente tra le sue mura».

Partendo da questa definizione di Ortega y Gasset, un giovane dirigente del Movimento federalista europeo, Francesco Mazzaferro, giunge su «Il dibattito federalista» del mese di aprile 1987 a due conclusioni seguenti, la prima di ordine politico generale e la seconda di ordine politico-istituzionale.

Un progetto scolastico che sia coerente con questi principi manca ancora agli stati nazionali e ci sarebbe bisogno di una classe politica non soltanto meno distratta da questioni del minimo interesse, ma più colta e cosciente del proprio dovere. Si reclama dunque un rinnovamento generale, la fondazione di un ordine nuovo, prospettive più ampie e sollecitazioni più adatte a creare dei fondamenti nuovi.

Non c'è dubbio che i giovani non si siano già resi conto di un tale collegamento: infatti le proposte di riforma degli apparati educativi sono sempre andati di pari passo con le lotte della sinistra storica e la nascita di nuovi movimenti politici.

E ancora, è certo che di questi filoni contestatari non è rimasto che poca cosa oggi e che le strade percorse in passato si sono spesso rivelate false.

D'altra parte un sostanziale salto di qualità nei nostri sistemi politici si può realizzare soltanto se si consolida l'embrione di vita democratico europeo costituito dalle Comunità.

In particolare i giovani dovrebbero sapere che una soluzione adeguata alle difficoltà dell'educazione è legata alla trasformazione della società in senso federale. Bisogna dunque spiegare loro che la scuola non offre, oggi, un modello educativo convincente perché esprime gli orientamenti di sistemi politici obsoleti e scaduti.

La seconda conseguenza riguarda lo smantellamento necessario degli apparati scolastici nazionali. In seguito alla creazione di un ministero dell'educazione e all'attribuzione di un valore legale ai diplomi, il governo centrale, fin dai tempi di Napoleone, ha sempre voluto omogenizzare i corsi degli studi e controllarne strettamente lo sviluppo. Per mezzo di una macchina burocratica molto potente, esso si è anche assicurato che l'educazione dei futuri cittadini fosse conforme alla ragione di stato.

Questi legami di dipendenza dovranno cessare, senza essere tuttavia sostituiti da legami dello stesso genere a livello europeo. Non si tratta di creare una sorta di controllo europeo al posto della centralizzazione nazionale! La tendenza è piuttosto quella di una società articolata e pluralista, nella quale si possano sviluppare strutture organizzative autonome: anzitutto le autonomie locali, alla quale affidare i gradi inferiori dell'istruzione (il modello da seguire in questo caso dovrebbe essere quello della Repubblica federale tedesca); ma an-

che l'autonomia delle istituzioni scolari stesse, in modo tale che le scuole – siano esse pubbliche o private – possano farsi concorrenza su un piano di indipendenza e di libertà didattica totali.

Al potere europeo toccherà allora di garantire le condizioni di una uguale opportunità a livello continentale e il suo scopo sarebbe soprattutto di favorire la conoscenza delle lingue indispensabile a chiunque si prepara a uscire dalla frontiera del proprio paese; ciò che sarebbe possibile, tra l'altro, con una politica di libera circolazione degli insegnanti, atta ad assicurare a ogni allievo il diritto a imparare una lingua straniera con insegnanti di lingua madre.

Ma soltanto una dimensione europea e delle istituzioni veramente sopranazionali potranno realizzare questi progetti. Frattanto ogni dibattito sulla scuola dovrebbe produrre le linee di una politica che riunisca, nelle scuole d'Europa, i fermenti della gioventù in lotta per l'Unione.

LIBRI RICEVUTI

SALVO MASTELLONE - *Storia della democrazia in Europa da Montesquieu a Kelsen* - Torino - UTET-Libreria - 442 pagine - L. 42.000.

Seguire lo sviluppo storico del dibattito culturale sulla democrazia e delle soluzioni politiche dalla seconda metà del Settecento alla prima metà del Novecento, è l'obiettivo che si propone Salvo Mastellone nella originale e lucida sintesi sulla *Storia della democrazia in Europa*, apparsa recentemente nella collana dei «saggi» della Utet.

Mastellone non confonde la democrazia né col liberalismo né col socialismo, rifiuta perfino di darle una iniziale definizione. Egli si limita a ricostruire un percorso, risalendo nel tempo; a rivivere insieme al lettore un dibattito protrattosi per due secoli, a capire tappa dopo tappa che cosa si intendeva per democrazia. E le tante tappe sono rappresentate dalla pubbli-

cazione delle tante opere che danno corpo alla bibliografia. Una bibliografia cronologicamente ordinata, frutto di cinque anni di ricerche e di letture, che da solo dà l'idea della complessità e della passione che hanno accompagnato il dibattito in Italia e in Europa.

Una storia che muove da Montesquieu e si arresta a Kelsen. Perché Montesquieu? Per la sua impostazione moderna, spiega l'autore difendendo la sua scelta, per tanti aspetti rivoluzionaria. Fu Montesquieu per primo a indicare tre principi fondamentali della democrazia: il popolo ha il potere sovrano, il popolo ha il diritto al suffragio, il popolo nomina i suoi governanti. «Le repubbliche antiche di Sparta, Atene e Roma vennero da Montesquieu e dai

«philosophes» considerate modelli di società democratiche, giuste e ordinate, da contrapporre alle ingiustizie e ai disordini del mondo moderno».

Dei cento anni che separano l'apparizione dello *Spirito delle leggi* di Montesquieu dalle rivoluzioni europee del 1848, Mastellone ritiene fondamentali quelli compresi nell'ultimo periodo, fra 1834 e 1848.

Prende corpo allora quella esigenza democratica che sfocerà nella «primavera dei popoli». E il '48 – avverte Mastellone – fu l'espressione di un sussulto democratico, non ancora di un cosciente «risveglio nazionale». Cattaneo riscopre il Comune, ricerca le antiche libertà comunali, riscopre i movimenti associativi, l'importanza di sentirsi partecipi a una comunità cittadina.

«Associazionismo e democrazia». E' una delle intuizioni più originali nel volume di Mastellone. La democrazia, come espressione e come realizzazione pratica, si ha dapprima nei movimenti associativi. E non solo di sinistra – ecco la posizione eretica e per tanti aspetti «provocatoria» dell'autore – ma anche moderati, perfino monarchici.

Quando nell'Italia unita solo il 2 per cento della popolazione aveva diritto di voto, nelle associazioni di qualunque colore si respirava un'aria autenticamente democratica: tutti avevano diritto di voto ed erano eleggibili, si cominciava a capire come era una scheda, come si votava; cosa significavano segretezza, ballottaggio, sovranità dell'assemblea, organi di rappresentanza, limiti nella durata in carica...

Il passaggio dalla sfera del privato (libere associazioni) a quella del pubblico (istituzioni parlamentari etc.) sarebbe stato lungo; e non c'è dubbio che la storia della democrazia va cercata in basso, in elementari e spontanei organismi della società civile.

La Comune di Parigi, nel 1871, con lo spettro della rivoluzione sociale, e con la conseguente spaccatura fra le forze della sinistra, offre nuovi spunti per il dibattito sulla democrazia. La

contrapposizione totale fra «democrazia liberale» e «democrazia sociale» si esaurisce, si comincia a parlare di «terza via», di necessità di conciliazione fra iniziativa individuale e esigenze sociali, fra etica liberale e mito dell'eguaglianza. Prende corpo il progetto di governo liberal-democratico, nell'intento specifico di «realizzare progressivamente l'eguaglianza attraverso la libertà».

Mastellone continua il percorso, fra Ottocento e Novecento. Si sofferma con particolare attenzione sul periodo fra le due guerre, sulla crisi delle democrazie in Europa, sulla genesi del concetto di «partito dominante» quale fase intermedia fra «movimento» e «partito unico». Un processo comune sia al fascismo che al comunismo. Se Mussolini già alla fine del '22 in una circolare ai prefetti ricordava che il fascismo era diventato il «partito dominante», Lenin parlava esplicitamente di «egemonia»; premessa al partito unico.

Fu Carlo Rosselli, fra i primi, a capire che si doveva fare un movimento tendente a divenire sì partito dominante, nella società e nel parlamento, ma nel rispetto delle regole democratiche, senza mai degenerare nel partito unico.

Ma allora – e torniamo a Mastellone – quando è che si può dire esista in una comunità nazionale la democrazia? Le condizioni sono fissate nella definizione che chiude non a caso il volume, una formula che riassume i principi emersi ripercorrendo il lungo dibattito. La democrazia si esprime in un «governo» popolare, con istituzioni rappresentative, di cittadini uguali, capaci di associarsi e dotati di diritti civili e sociali». Dove manca una sola delle condizioni (per esempio la Libertà di associazione) il termine «democrazia» o «governo democratico» è una pura etichetta.

Prof. Cosimo Ceccuti

*Facoltà di Scienze Politiche
Univ. Firenze*

Bulletin européen

40 MILIONI DI POVERI IN EUROPA

2 gennaio – Bruxelles – La cifra è impressionante. I poveri in Europa sono quaranta milioni, uno su otto europei. E per povero si intende chi dispone di mezzi al di sotto del limite vitale. In testa a questa sconvolgente statistica sembra sia proprio la ricca Germania Federale, dove due milioni e mezzo di persone risultano bisognose di cure e assistenza continua su larga scala per vecchiaia, malattia o handicap. In Francia le più colpite sono le donne. Gravi gli squilibri economici anche in Belgio e perfino nel Lussemburgo che ha uno dei livelli di vita più alti in Europa. Anche in Svizzera, secondo un rapporto delle volontarie dell'«Aic» Association internationale des Charités, l'Associazione fondata nel 1616 da S. Vincenzo de' Paoli, ci sono dai 300 ai 400 mila casi di povertà.

Da Bruxelles a Strasburgo

Rassegna dell'attività comunitaria

a cura di Manlio Contri

UN ACCORDO SEGRETO PER AIUTARE IL DOLLARO

5 gennaio – Parigi – Il Ministro dell'Economia francese Balladur ha confermato l'esistenza di un accordo segreto per sostenere il corso del dollaro. In che cosa consista realmente l'intesa, Balladur non lo ha precisato limitandosi soltanto a dire che consiste in una clausola segreta decisa dal Gruppo dei Sette paesi più industrializzati nella riunione del 23 dicembre. Potrebbe trattarsi di un coordinamento più sofisticato degli interventi delle banche centrali o della fissazione di un livello minimo del dollaro al di sotto del quale non scendere e da raggiungere gradualmente evitando cadute troppo rapide.

RICHIAMO DELLA CEE ALL'ITALIA PER LA BENZINA PULITA

7 gennaio – Bruxelles – La Cee ha dato una tirata d'orecchie all'Italia per il mancato trasferimento nella legislazione nazionale della direttiva comunitaria del 1985 relativa alla quantità di piombo contenuta nella benzina. Un richiamo del genere la Cee lo aveva già fatto un anno e mezzo fa. In conseguenza la Commissione Cee ha ordinato all'Italia di adottare subito i provvedimenti necessari. In Italia le pompe che distribuiscono carburante senza piombo sono 800. Nell'88 si prevede che ne entreranno in funzione altre 1600. Si tratta però di un provvedimento incompleto. Infatti, per utilizzare il carburante pulito occorrono automobili munite di apposito catalizzatore che in Italia è montato soltanto su alcune auto.

SECONDA DIRETTIVA DI COORDINAMENTO BANCARIO

13 gennaio – Bruxelles – La Commissione esecutiva della Cee ha approvato la seconda direttiva di coordinamento bancario che liberalizza pienamente la concorrenza tra gli istituti di credito dei 12 paesi d'Europa. In sostanza qualsiasi banca autorizzata a operare in un paese della Comunità può aprire succursali negli altri undici Stati senza bisogno di chiedere autorizzazioni nazionali preventive e rispondendo solo alle autorità di controllo del paese di origine. Viene aperta la porta alla concorrenza tra le banche. Dopo le varie approvazioni del Consiglio dei Ministri e la discussione al Parlamento di Strasburgo la norma potrà divenire operante dopo la seconda metà del 1989.

Una tirata
d'orecchie

OSTACOLI SOVIETICI A GINEVRA

**Sono sempre le
«guerre stellari»**

15 gennaio – Ginevra – Alla conferenza per il disarmo l'Unione Sovietica ha presentato una proposta relativa all'applicazione del Trattato Abm (anti missili balistici) concluso con gli Stati Uniti nel 1972, proposta destinata a integrare il trattato per la riduzione del 50 per cento delle armi strategiche offensive. Secondo Mosca il Trattato Abm vieta lo sviluppo dell'iniziativa americana di difesa spaziale, mentre Washington sostiene che il divieto riguarda soltanto lo spiegamento ma non un programma di ricerca e di sperimentazione.

L'URSS INSISTE PER LA TRIPLA OPZIONE ZERO

**Una proposta
rilanciata da
Shewardnadze**

18 Gennaio – Bonn – L'Unione Sovietica, dopo il varo della doppia opzione zero, ha riproposto lo smantellamento dall'Europa anche dei missili nucleari tattici con meno di 500 chilometri di gittata. La proposta è stata rilanciata dal Ministro degli esteri sovietico Shewardnadze in visita nella capitale federale, dichiarando che l'eliminazione dei missili nucleari tattici corrisponde all'interesse originario di tutti gli europei. Shewardnadze si è anche pronunciato per la proibizione delle armi chimiche.

VERSO L'ACCORDO SULLA RIDUZIONE DEI MISSILI INTERCONTINENTALI

**Consentite
non più di
3.300 testate**

19 gennaio – Nuova York – Stati Uniti e Unione Sovietica potrebbero giungere a un accordo sulla riduzione dei missili nucleari intercontinentali aggirando il nodo delle guerre stellari. Lo ha dichiarato il negoziatore americano Kampleman al suo ritorno da Ginevra. Restano ancora divergenze – ha detto – ma credo che Mosca si sia avvicinata alle nostre posizioni. Gli americani vorrebbero porre un limite alle testate nucleari che si trovano in postazioni terrestri (non più di 3.300) e mettere al bando i missili mobili. In tal modo vorrebbero cautelarsi contro il rischio di uno spostamento di missili da uno scacchiere all'altro, operazione agevole per l'Urss che può farlo per via di terra. Resta però l'ostacolo delle guerre stellari. I sovietici sembrano però ora disposti ad accettare l'idea che le ricerche e gli esperimenti continuino.

IL COMITATO D'AZIONE PER L'EUROPA SU MONETA E SICUREZZA

19 gennaio – Parigi – Sotto la presidenza di Chaban-Delmas il Comitato d'Azione per l'Europa ha esaminato diversi problemi: sistema europeo di sicurezza, unione monetaria. Per la sicurezza – come è stato messo in rilievo nei vari interventi – non sono messi in discussione i legami di ciascun paese con l'Alleanza Atlantica, ma si tenta di creare le premesse di un polo europeo di difesa convenzionale e nucleare che possa dire la sua in tema di disarmo

e cerchi di spezzare il monopolio – Mosca – Washington. Quanto alla moneta, l'Ecu e una Banca centrale per la sua gestione sono l'unico mezzo perché si realizzi il grande mercato del 1992.

AI PRIMI DI MARZO IL SUPER-VERTICE NATO

20 gennaio – Bruxelles – E' fissato per il 2 e il 3 marzo il supervertice della Nato al quale parteciperà il Presidente americano Reagan. Nella importante riunione verrà fatto il punto sullo stato dei negoziati est-ovest sul disarmo in vista del quarto incontro Reagan-Gorbaciov che dovrebbe svolgersi a Mosca tra la fine di maggio e i primi di giugno e nel corso del quale dovrebbe essere firmato l'accordo per la riduzione del 50 per cento dei missili strategici intercontinentali.

**Con la
partecipazione
di Reagan**

NASCE IL CONSIGLIO FRANCO-TEDESCO DI DIFESA

22 gennaio – Parigi – Il presidente francese Mitterrand e il Cancelliere federale Kohl hanno celebrato il 25° anniversario del Trattato dell'Eliseo che nel 1963 decretò la ritrovata amicizia franco tedesca. Nell'occasione il Trattato si è arricchito, di due altri protocolli, uno che sancisce la creazione di un Consiglio franco-tedesco di difesa e un'altro di un Consiglio economico e finanziario. Per entrare in vigore i due protocolli necessitano dell'approvazione, (data come scontata) sia dell'Assemblea nazionale francese sia del Bundestag tedesco. Il Consiglio di difesa ha per scopo di coordinare le rispettive strategie in materia di sicurezza. Sua pratica applicazione è la già esistente brigata franco-tedesca di sede a Boblingen.

I MINISTRI DEGLI ESTERI SULLE FINANZE COMUNITARIE

25 gennaio – Bruxelles – I Ministri degli esteri dei 12 sono tornati ad occuparsi del problema della riforma delle finanze comunitarie senza riuscire a trovare un accordo. L'ostacolo è come sempre quello dei meccanismi di controllo della spesa agricola e dei rimborsi alla Gran Bretagna.

MOSCOU - 9 Octobre 1944

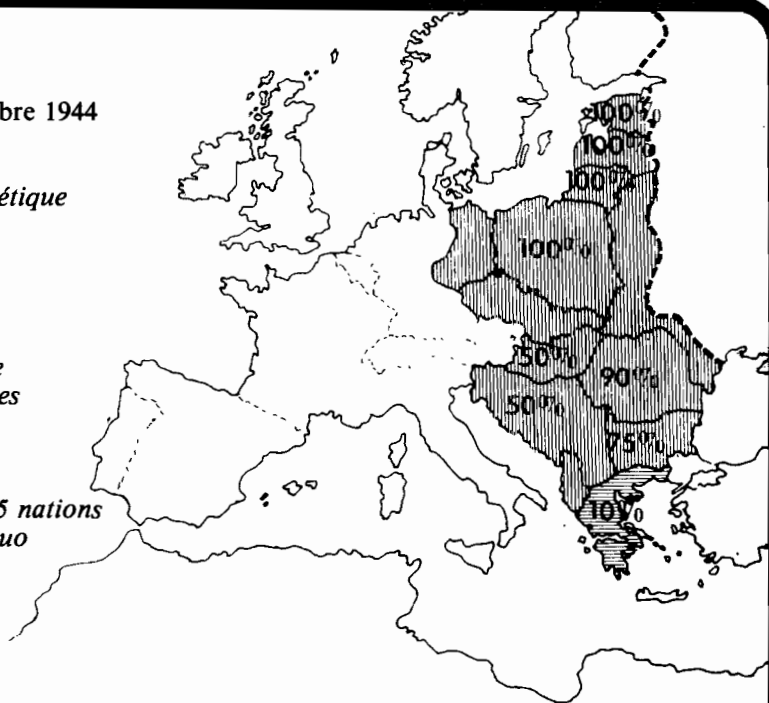
*Churchill
cède à l'Union soviétique
l'Europe de l'Est*

YALTA - 1945

*Confirmation du
partage de l'Europe
en zones d'influences*

HELSINKI - 1975

*La conférence de 35 nations
réconnaît le statu quo
créé à Yalta*



«Nous nous refusons d'admettre qu'il puisse exister des européens de catégorie A et d'autres de catégorie B».

Bulletin Européen

SOMMARIO

<i>Manlio Contri:</i> Successo del Supervertice e semestre tedesco	1
<i>Marcelino Oreja:</i> L'identità culturale europea	5
<i>Dirk Ahner:</i> La sfida rurale	7
<i>Salvo Mastellone:</i> Giuseppe Compagnoni, primo costituzionalista europeo	9
La scuola in Europa: Non ancora risolti i nodi fondamentali	13
Libri ricevuti	15
<i>Manlio Contri:</i> Da Bruxelles a Strasburgo	17



Associato all'U.S.P.I.

1988

Bulletin Européen

Rivista mensile - Spedizione in abbonamento postale gruppo terzo (70%)
Edizioni Nagard Srl - Foro Traiano 1/A, Roma - Telefoni: (06) 679.77.85/678.09.48
Direttore responsabile: Sabino d'Acunto - Direttore Roberto Cestelli
Registrazione Tribunale Roma n. 16966 del 15-10-1977
(già n. 1861 del 15-2-1951) - Finito di stampare il 25 febbraio 1988
presso la Tipolitografia Ed. Sallustiana - Roma - Piazza Grazioli, 6 - Tel. 679.51.73