

Trarre profitto dagli insegnamenti del passato

**Il pianeta terra deve essere governato
da istituzioni federali.**

**Una Unione Europea su basi federali può
contribuire al miglior governo dei problemi planetari.**

La pubblicazione in questo numero di "Comuni d'Europa" di due paragrafi ("Il federalismo moderno: governo mondiale, pace e contropoteri" e "Limiti e pericoli dell'autodeterminazione, inconsistenza della Società delle Nazioni e isolamento politico del federalismo sopranazionale") del capitolo "Le origini e il progetto" del volume "BREVE STORIA DEL CONSIGLIO DEI COMUNI E DELLE REGIONI D'EUROPA *nel quadro di due secoli di lotta federalista*" che Umberto Serafini scrisse nel 1995, insieme al saggio di Fabio Zucca ("Umberto Serafini e Altiero Spinelli fra federalismo infranazionale e sopranazionale"), consente di ancorare il dibattito attualmente in corso sul contenuto e sul significato del Trattato di Lisbona (firmato il 13 dicembre 2007 dai 27 Capi di Stato e di Governo dell'Unione europea) e sulla opportunità della sua ratifica, da una parte; dall'altra, sulla riforma dell'assetto istituzionale della Repubblica italiana (a partire dal sistema dei poteri regionali e locali, per giungere alla nuova configurazione del Senato come *Senato delle Regioni*) a considerazioni di ordine storico che riguardano il ruolo dell'Europa nelle vicende planetarie e la necessità della costruzione di un sistema democratico "*dalle autonome comunità a misura d'uomo agli Stati Uniti d'Europa*".

La battaglia federalista che Umberto Serafini ha condotto durante tutta la sua vita era fondata sul convincimento, desunto dalle conoscenze storiche e dalle esperienze direttamente vissute nello scorso secolo, che se il pianeta Terra non avesse avuto, anche attraverso adeguate istituzioni planetarie, un assetto di pace (e non di precaria tregua armata), sarebbe stato impossibile governare gli immani problemi derivanti dalla crescita della popolazione mondiale, dalla relativa crescente scarsità delle risorse, anche per la sola sopravvivenza del genere umano, e dalla usura dell'ecosistema (pur prescindendo dai ricorrenti conflitti "regionali" che causano morti, sofferenze e devastazioni, ai quali non si riesce a porre termine anche a causa di un'approccio nazionalistico e/o di aree di influenza nei modi di fronteggiarli). D'altra parte, Umberto era altrettanto convinto che si dovesse porre attenzione ai problemi reali della vita degli uomini, non in astratto ma con riferimento all'"area del vivere comune", e, quindi, attraverso il *sistema dei poteri regionali e locali*.

In particolare per questo secondo aspetto, Umberto convergeva con la impostazione, che egli stesso definì *federalista integrale* (con riferimento al federalismo economico e con accentuazione, appunto, del federalismo infranazionale, fondato sulle Regioni e sulle *comunità concrete*), di Adriano Olivetti, autore di "L'ordine politico delle Comunità. *Le garanzie di libertà in uno stato socialista*" (Nuove edizioni, Ivrea, 1945), scritto nell'esilio svizzero durante il 1943-1944. Tale opera fu quella che, ancora non nella versione definitiva, Adriano Olivetti ebbe l'occasione di consegnare ad Altiero Spinelli agli inizi del 1944. Come ricorda Altiero Spinelli, proteso verso una dimensione mondiale del federalismo, attraverso quella europea, "l'interesse di ciascuno di noi due per i progetti di riforma dell'altro era modesto, ma decidemmo di sostenerci a vicenda. Dopo la guerra io sarei entrato nel suo Movimento Comunità e lui nel Movimento Federalista Europeo." (AS. "Come ho tentato di diventare saggio. La goccia e la roccia", a cura di Edmondo Paolini, Il Mulino, 1987).

Il federalismo a partire dal sistema dei poteri regionali e locali, dalle *olivettiane comunità concrete*, fu l'idea forza che consentì ad Umberto Serafini di concorrere alla fondazione (a Ginevra, 28-30 gennaio 1951: ma egli non c'era) del Consiglio dei Comuni e (dal 1984) delle Regioni d'Europa/CC(R)E e sviluppare (fondamentalmente attraverso la Sezione italiana del CCRE, l'AICCRE, fondata il 27 gennaio 1952) un'azione diffusa nel tessuto delle migliaia di enti locali e regionali in Europa per la costruzione di una *comunità politica europea sopranazionale*.

Altiero Spinelli, fin dalle letture di alcuni scritti di Luigi Einaudi e dei federalisti inglesi, nel confino fascista di Ventotene, insieme ad Eugenio Colorni ed Ernesto Rossi, redigendo il *Manifesto di Ventotene* ("Per una Europa libera ed unita: Progetto di un Manifesto") riteneva che lo sforzo maggiore per costruire un nuovo ordinamento sopranazionale, capace di governare i problemi planetari senza ricorrere alle guerre, dovesse essere effettuato per la costruzione immediata della comunità politica sopranazionale europea. Il resto sarebbe venuto dopo. Purtuttavia, il suo rapporto sia con Adriano Olivetti sia con Umberto Serafini fu intenso e proficuo (ho scritto, su "Comuni d'Europa" n.15, marzo 2007 e n.17, e sul "quaderno di Ventotene" n. 6 dell'Istituto di studi federalisti "Altiero Spinelli", alcune pagine per ricordare le battaglie per l'Europa federale condotte dalle organizzazioni europee delle Regioni e degli enti locali, e la sintonia, in alcuni momenti fondamentali dell'azione, appunto, del CCRE e dell'AICCRE, tra Altiero ed Umberto).

Indipendentemente dalle priorità che ciascuno prediligeva, in Adriano Olivetti, Umberto Serafini ed Altiero Spinelli era comune la consapevolezza che nel mondo in cui viviamo non sarebbe stata possibile una reale democrazia prescindendo dal metodo federale, attraverso il quale poter affrontare sia i grandi problemi planetari sia gli assilli quotidiani del vivere comune.

Viceversa alcuni ritengono ancora di poter affrontare i grandi problemi del pianeta a partire da una dimensione nazionale e, addirittura, nazionalista.

Si pensi alla questione dell'energia.

Ciascuno Stato europeo pensa di poter fare da sé.

In Italia, a ventuno anni dal referendum del 1987, la "questione nucleare" torna di attualità (in verità, solo la nostra ipocrisia ha potuto consentire di acquistare da altri Stati la energia prodotta nuclearmente ed insistere sulla inopportunità di prendere in esame delle politiche della energia che contemplassero anche quella nucleare).

Nel dibattito in corso non v'è alcuno che rilanci il tema della politica europea della energia e, quindi, della esigenza di poteri sopranazionali adeguati per elaborarla (anche attraverso consistenti ricerche scientifiche ed applicate) ed attuarla. Ciò, in parte, fu fatto con il Trattato di Roma del 25 marzo 1957, istitutivo della Comunità Europea dell'Energia Atomica (l'"Euratom"), ma nessuno lo ricorda, forse per evitare che, attraverso la "questione nucleare", si riapra il problema della inadeguatezza delle attuali istituzioni europee e dei relativi poteri, con riferimento non solo alla politica dell'energia, ad esempio, anche a quella della difesa.

Analogamente per quanto riguarda la politica dell'ambiente, che con quella della energia si correla strettamente, oltre che con le politiche dell'agricoltura e dell'alimentazione. I "parametri" di Kyoto sono di difficile conseguimento senza adeguate politiche comuni riferite ai settori sopra ricordati. L'illusione che si possa godere di condizioni ambientali accettabili solo nel proprio paese produce solo atteggiamenti di avversione verso gli altri, senza risultato alcuno per il miglioramento della qualità della vita.

Ultimo esempio. La proposta di una "politica mediterranea" elaborata e condotta solo da alcuni Stati europei mediterranei e non dalla Unione europea (che dovrebbe esaminare le ragioni delle difficoltà incontrate a partire dalla "dichiarazione di Barcellona sulla politica euromediterranea", 28 novembre 1995). Il Mediterraneo, come, per altri versi, i Balcani, sono problemi che, se ridotti a questioni tra alcuni Stati europei ed alcuni Stati africani o balcanici confinanti, daranno luogo a nuove dichiarazioni ed a nuovi protocolli bilaterali inadeguati ad affrontare anche le questioni storiche dei rapporti fra le diverse aree geografiche, oltre che quelle rilevanti sia politicamente sia economicamente e socialmente, che richiedono, tutte, il superamento delle dimensioni nazionaliste dell'ottocento e del novecento.

Siamo in attesa della ratifica del Trattato di Lisbona (atto dovuto, indipendentemente da alcune valutazioni critiche circa la sua inadeguatezza rispetto alle problematiche che assillano il pianeta Terra: se non si procedesse alla ratifica da parte dei dodici Stati che ancora - al 29 maggio - non l'hanno fatto, si assisterebbe ad un ulteriore rigurgito di nazionalismo con seri pericoli di annullamento dei risultati positivi finora conseguiti da questa Unione europea, costruita in circa sessant'anni).

È, tuttavia, necessario, alla vigilia delle elezioni del Parlamento europeo del 2009, rilanciare la battaglia per la Costituzione europea (intesa anche come *carta delle regole e dei valori* che dovranno essere accettati da qualsivoglia Stato volesse far parte della Unione europea) e per la democratizzazione della Unione medesima, attraverso, in primo luogo, l'attribuzione di maggiori poteri al Parlamento europeo,

la sostituzione del Consiglio europeo con un Senato degli Stati nazionali e la configurazione della Commissione come Governo dell'Unione, dotata di maggiori poteri ma eletta e responsabile verso il Parlamento ed il Senato.

Sono questi i grandi temi che hanno accomunato Umberto Serafini ed Altiero Spinelli, in una visione dell'Europa non limitata al miglioramento delle condizioni di vita degli europei, nel convincimento che se l'Unione europea pensasse di rinchiudersi entro le proprie mura sarebbe sopraffatta dagli eventi esterni, dipendenti sia dalla ineluttabile globalizzazione (essa, viceversa, va governata attraverso la costituzione di organismi *sopranazionali* mondiali), sia dalla disperazione (conseguenza anche di una globalizzazione non governata) di milioni di esseri umani che non arretrerebbero di fronte a qualsivoglia muraglia.

Anche per la questione del federalismo infranazionale ed infraregionale le battaglie condotte da Umberto Serafini, secondo la concezione del federalismo integrale di Adriano Olivetti, possono costituire un importante punto di riferimento. Si tratta non di assumere posizioni nominaliste relativamente alla abolizione di alcuni enti intermedi, dando luogo, in tal modo, ad una difesa corporativa di quelli che si intende abolire.

Viceversa, si tratta di avere un chiaro progetto di articolazione istituzionale, riferito al territorio ed ai servizi da assicurare ai cittadini, nel rispetto dei principi costituzionali (art. 118, comma 1.) di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza e perseguendo gli obiettivi di efficacia, efficienza ed economia.

Il problema non può degenerare nello scontro fra Comunità Montane, Unioni di Comuni e Province e fra questi e le Regioni. Occorre, in primo luogo, convenire sulla esigenza di un *unico ente intermedio* tra Regione e Comuni, dotato di competenze che assicurino l'esercizio di funzioni su area vasta, per le quali i singoli Comuni non sono adeguati.

D'altra parte, le Regioni devono assicurare, attraverso il Consiglio delle Autonomie Locali previsto dalla Costituzione, il concorso degli enti locali alla formulazione delle leggi e dei programmi che riguardano il territorio dei medesimi.

E, infine, la sostituzione dell'attuale Senato con un Senato delle Regioni, analogo, ad esempio, a quello della Repubblica Federale Tedesca.

Un autentico sistema federale infranazionale, eliminando alcuni inconvenienti dell'attuale Titolo V della Costituzione, quelli della *concorrenza* esasperata di competenze fra Stato e Regioni, ed un autentico sistema federale infraregionale, eliminando la pleora di soggetti istituzionali e non, con sovrapposizione di competenze e paralisi di funzioni, concorrerebbero a risolvere meglio (più rapidamente, più efficacemente, con minore spreco di risorse, ...) i problemi nazionali, regionali e locali, con una assunzione di responsabilità ai diversi livelli grazie al concorso di ciascun soggetto istituzionale nell'adozione delle determinazioni.

Lo Stato federale nazionale risulterebbe, altresì, nel suo complesso, più attendibile nell'ambito della Unione europea e, quindi, più credibile nel proseguire le

battaglie federaliste condotte a partire da Luigi Einaudi, dagli autori del *Manifesto di Ventotene*, da Alcide De Gasperi per giungere all'attuale Presidente della Repubblica.

La lettura attenta delle pagine che seguono potrebbe consentire di affrontare con più consapevole impegno le battaglie che ci attendono per una Unione europea con accentuate caratteristiche federali per svolgere un ruolo planetario di pace e per un assetto complessivo del nostro Stato nazionale (ivi compreso il sistema dei poteri regionali e locali) adeguato alle nuove esigenze dei cittadini.

Terracina, 2/3 giugno 2008

Gabriele Panizzi