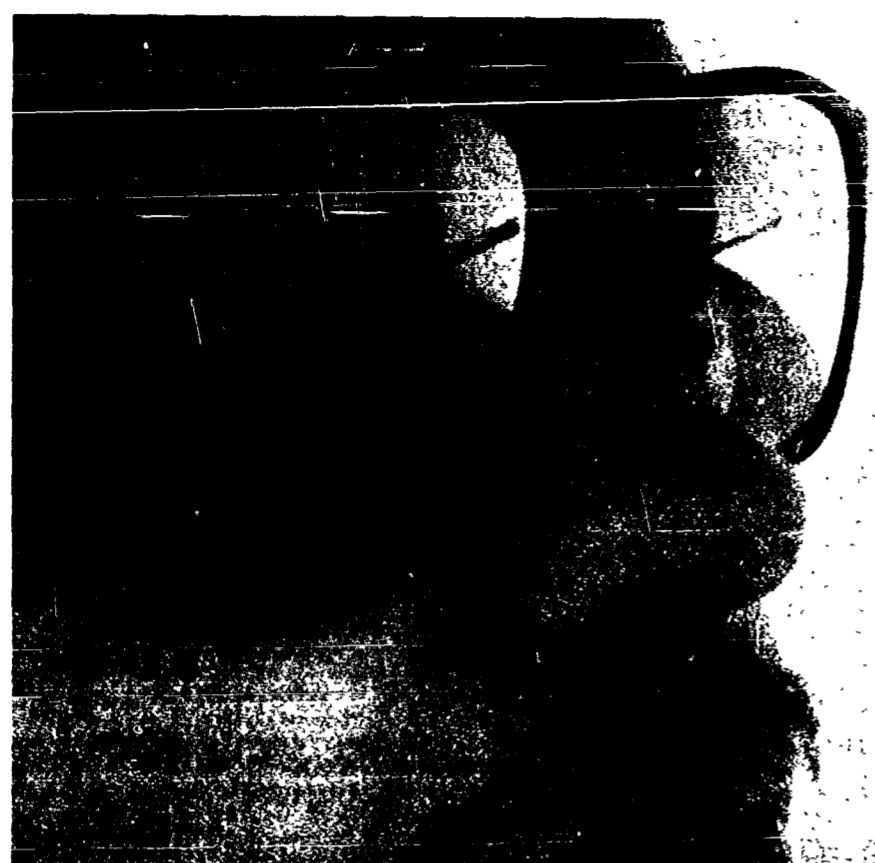




diritti sia doveri. Nel riconoscimento di questa asimmetria consiste la condizione della praticabilità di qualsiasi tentativo di introdurre gli individui nella città della del diritto internazionale, che dunque non può essere il campo esclusivo e riservato dei contratti tra quelle finzioni giuridiche che sono gli Stati, ma piuttosto diverrà quell'insieme di rapporti che - per mezzo dello Stato - i cittadini di tutto il mondo intrattengono tra loro quando scambiano beni, commerciano, viaggiano, e anche quando si combattono (a quel che sappiamo, spinti dai governi piuttosto che da uno spontaneo e irresistibile impulso).

Diverse delle considerazioni svolte da Ferrajoli e Senese vanno nello stesso senso, del resto specialmente quelle relative alle riflessioni finali dedicate alla democratizzazione dell'Onu. Essi argomentano che la democratizzazione sarà foriera di pace; e se le cose stessero esattamente al contrario - se cioè dovesse essere la pace a favorire la democratizzazione? Non credo infatti valga a questo riguardo l'applicazione del ragionamento analogico rispetto a quello che si fa relativamente alle vicende della democratizzazione interna agli Stati. I due contesti hanno pur qualche differenza. Nel caso internazionale, in altri termini, forse si metterebbe il carro davanti ai buoi, a voler dapprima la democrazia e poi la pace, dato che in questa concezione aritmetica della democrazia internazionale, quest'ultima non potrebbe discendere che dalla sommatoria della democrazia interna di tutti gli Stati. Il superamento, invece, della sindrome dello Stato di natura internazionale, attraverso la pacificazione realizzata anche in condizioni di disuguaglianza preliminare offrirebbe a un grande consesso internazionale, come l'Onu appunto, l'opportunità per favorire, progressivamente e attraverso il tipo di riforme che Ferrajoli e Senese enunciano (non dimentichiamo infatti che una delle maggiori potenzialità del diritto sta nella capacità promozionale), la democratizzazione del pianeta. Per realizzare obiettivi come questi, ci vorrebbe una vera e propria rivoluzione - che è ciò che storicamente è mancato finora nella vita internazionale. La sua precondizione - visto che le circostanze materiali ormai ci sono, e che proprio in questo senso, per fortuna, lo shock della guerra del Golfo ha agito - sarà rappresentata dall'abbandono della nostra tradizionale rinuncia a interessarci, in quanto cittadini, ai misteri (più apparenti che reali) della politica internazionale. Gli anni recenti hanno visto prodursi eventi e modificazioni dell'assetto internazionale di portata davvero immensa, più che in ogni altra epoca storica, le proposte di riforma discusse da Ferrajoli e Senese appaiono non manifesta utopistiche - ma sarà necessaria una volontà davvero rivoluzionaria per cogliere l'occasione.



Quando un voto non vale un veto

[ATTILIO MORO]

LA CRISI del Golfo ha agito profondamente sulle Nazioni Unite. Il superamento, invece, della sindrome dello Stato di natura internazionale, attraverso la pacificazione realizzata anche in condizioni di disuguaglianza preliminare offrirebbe a un grande consesso internazionale, come l'Onu appunto, l'opportunità per favorire, progressivamente e attraverso il tipo di riforme che Ferrajoli e Senese enunciano (non dimentichiamo infatti che una delle maggiori potenzialità del diritto sta nella capacità promozionale), la democratizzazione del pianeta. Per realizzare obiettivi come questi, ci vorrebbe una vera e propria rivoluzione - che è ciò che storicamente è mancato finora nella vita internazionale. La sua precondizione - visto che le circostanze materiali ormai ci sono, e che proprio in questo senso, per fortuna, lo shock della guerra del Golfo ha agito - sarà rappresentata dall'abbandono della nostra tradizionale rinuncia a interessarci, in quanto cittadini, ai misteri (più apparenti che reali) della politica internazionale. Gli anni recenti hanno visto prodursi eventi e modificazioni dell'assetto internazionale di portata davvero immensa, più che in ogni altra epoca storica, le proposte di riforma discusse da Ferrajoli e Senese appaiono non manifesta utopistiche - ma sarà necessaria una volontà davvero rivoluzionaria per cogliere l'occasione.

secondo il criterio della rappresentatività regionale. I dieci membri non permanenti rimangono in carica 2 anni. Per essere adottate le risoluzioni devono ricevere 9 voti, quindi anche quello di una parte dei membri non permanenti, ma di fatto questi non hanno mai avuto gran peso. Ancor meno ne hanno oggi anche a causa della crisi del movimento dei non allineati e dalla aumentata capacità di pressione che in questo momento soprattutto gli Usa sono in grado di esercitare su molti di quei paesi e sulla stessa Unione Sovietica. Contemporaneamente al recupero di spazi di operatività e all'assunzione di nuovi compiti (qualche volta anche oltre i limiti fissati dalla Carta), si è insomma ristretto il numero dei paesi che esercitano un effettivo potere nel Consiglio, tanto che sono ormai in molti a chiedersi se questo sia un organismo veramente rappresentativo della comunità internazionale. Alcuni propongono di rimediare a questa crisi di rappresentatività aumentando il numero dei membri permanenti, per accogliere almeno altri due paesi in rappresentanza di comunità regolari. Altri (gli Usa) propongono di lasciare le cose come stanno e di istituire piuttosto un foro di raccordo dell'attività del Consiglio di sicurezza con quella del gruppo dei G7: una sorta di direttorio politico-economico che i paesi che ne rimarrebbero esclusi - oltre che Cina e Urss - vedono naturalmente come il fumo negli occhi. La crisi del Golfo ha posto infi-

DOCUMENTI

Che fare in caso di guerra

RIPORTIAMO qui di seguito integralmente alcuni articoli dello Statuto delle Nazioni Unite sull'uso della forza e il ricorso alla guerra, essi stessi oggetto di controversie interpretazioni nel corso dell'intervento militare in Medio Oriente.

Articolo 39.
Il Consiglio di Sicurezza accerta l'esistenza di una minaccia alla pace, di una violazione di pace, o di un atto di aggressione, e fa raccomandazioni o decide quali misure debbano essere prese in conformità agli artt. 41 e 42 per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale.

Articolo 40.
Al fine di prevenire un aggravarsi della situazione, il Consiglio di Sicurezza, prima di fare le raccomandazioni o di decidere sulle misure previste all'art. 41, può invitare le parti interessate ad ottemperare a quelle misure provvisorie che esso consideri necessarie o desiderabili. Tali misure provvisorie non devono pregiudicare i diritti, le pretese o la posizione delle parti interessate. Il Consiglio di Sicurezza prende in debito conto il mancato ottemperamento a tali misure provvisorie.

Articolo 41.
Il Consiglio di Sicurezza può decidere quali misure, non implicanti l'impiego della forza armata, debbano essere adottate per dare effetto alle sue decisioni, e può invitare i Membri delle Nazioni Unite ad applicare tali misure. Queste possono comprendere un'interruzione totale o parziale delle relazioni economiche e delle comunicazioni ferroviarie, marittime, aeree, postali, telegrafiche, radio e altre, e la rottura delle relazioni diplomatiche.

Articolo 42.
Se il Consiglio di Sicurezza ritiene che le misure previste all'art. 41 siano inadeguate o si siano dimostrate inadeguate, esso può intraprendere, con forze aeree, navali o terrestri, ogni azione che sia necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale. Tale azione può comprendere dimostrazioni, blocchi e altre operazioni mediante forze aeree, navali o terrestri di Membri delle Nazioni Unite.

[Dalla Carta dell'Onu]

IDEE

Tanti campanili senza frontiere

Il primo venticinquennio postbellico è stato un periodo di grande rivolgimento nella distribuzione della popolazione sul territorio italiano. Mentre permaneva un sensibile incremento naturale, solo in parte compensato dall'emigrazione netta verso l'estero, si sono verificati massicci spostamenti tra una zona e l'altra: un afflusso netto nel Nord-Ovest e nel Lazio e un deflusso netto da tutte le altre regioni; un afflusso verso le città maggiori e un deflusso dai centri minori e dalla campagna; un afflusso verso la costa e un deflusso dalla montagna. Ci

sono stati casi importanti (quasi tutta la montagna e buona parte dei piccoli comuni in cui il deflusso, così intenso da causare un declino della popolazione non solo in termini relativi (cioè rispetto al resto del paese), ma anche in termini assoluti, ha condotto a fenomeni di abbandono del patrimonio civile e paesistico e di decadimento. E simmetricamente ci sono stati altri casi importanti (nei centri maggiori e lungo le coste) in cui l'afflusso, troppo rapido e accompagnato da un'edificazione disordinata, ha prodotto nel patrimonio ambientale preesistente alterazioni preoccupanti. Ma gli effetti del grande rimescolamento non sono tutti negativi come quelli appena indicati, perché le nuove combinazioni realizzate tra popolazioni diverse e tra la popolazione e le risorse hanno anche portato effetti positivi in termini di progresso economico e civile.

Dalla metà degli anni 70 il quadro è tuttavia cambiato: quei grandi flussi migratori si sono attenuati e in qualche caso hanno addirittura invertito direzione. Non abbiamo ritenuto che fosse compito di questa ricerca tracciare un bilancio degli effetti positivi e negativi delle grandi migrazioni trascorse, né discutere se il bilancio avrebbe potuto essere reso più favorevole o meno sfavorevole qualora fossero state adottate politiche migliori. Dobbiamo però pronunciarsi sulle prospettive attuali.

È possibile che la fase di relati-

va stabilità delineatasi negli ultimi anni si consolidi? E se è possibile, è desiderabile? E se è desiderabile, si può disegnare una politica atta a favorire questo consolidamento?

Per rispondere conviene distinguere i tre tipi di spostamenti che abbiamo visto combinati insieme nel grande sommovimento demografico del venticinquennio postbellico.

Cominciamo dai grandi spostamenti inter-regionali. A parte il Mezzogiorno, che tratteremo tra un momento, le regioni che furono in passato fonte di emigrazione netta hanno ora prospettive cambiate. Vedranno formarsi al loro interno un'offerta di lavoro non eccessiva, anzi in vari casi insufficiente, rispetto alla domanda generata dalle loro economie, che ormai sono tutte entrate nel pieno processo di sviluppo. Quindi non è più operante il meccanismo spontaneo che spingeva all'emigrazione netta, né c'è alcuna ragione per desiderarla.

Il Mezzogiorno presenta un quadro tutto diverso. La popolazione in età di lavoro è destinata ad aumentare notevolmente ancora per qualche tempo; i tassi di partecipazione femminile sono ancora così bassi che un loro sensibile aumento è non solo prevedibile ma auspicabile; permangono importanti sacche di forza di lavoro sottoutilizzata, oltre alla disoccupazione registrata, c'è dunque

in prospettiva un forte aumento dell'offerta potenziale di lavoro da assorbire, cui è improbabile che corrisponda un adeguato aumento della domanda. I vari interventi fin qui adottati per cercare di forzare i tempi di crescita di questa domanda hanno dato risultati molto modesti. Bisognerebbe certamente rinnovare gli sforzi, ma senza attendere effetti sensazionali. Avremo dunque un Mezzogiorno che resterà caratterizzato da un mercato del lavoro con alta pressione dell'offerta, a fronte del resto del paese caratterizzato da bassa pressione. È quindi prevedibile una ten-

Non sono tutti necessariamente negativi gli effetti del grande rimescolamento

denza per il saldo migratorio meridionale, che ha avuto valori positivi negli anni recenti, a ritornare nel futuro su valori negativi, anche se non così forti come nei periodi di massima emigrazione degli anni 60. Conviene preparare le condizioni perché l'inserimento dei nuovi emigranti (pre-

GIORGIO FUÀ

Anticipiamo qui ampia parte dell'idea di Giorgio Fuà al volume edito da Adelphi per la politica del territorio. Il libro che uscirà nelle prossime settimane presso il Mulino si prefigge lo scopo di offrire a un pubblico più vasto di specialisti i risultati di una ricerca sulla diffusione territoriale del processo di sviluppo in Italia. Tale ricerca è stata svolta nell'ambito di un progetto di studio che il Cnr ha condotto sulla struttura ed evoluzione dell'economia italiana e del centro della riflessione il particolare del patrimonio urbano del nostro Pa-

del grande sommovimento demografico passato, ma ancora tali da disperdere il so dell'eredità storica che il nostro sistema urbano un'epoca di civiltà irripetibile. Per mai si dovrebbe auspicare una politica favorevole la ripresamovimento di concentrazione della popolazione, che in una emigrazione netta dai centri minori verso i maggiori? Ne tale situazione del movimento di popolazione, per la maggior parte dei centri un'emigrazione netta, significherebbe riduzione della popolazione con sibili effetti di decadimento grandimento delle metropoli non promette vantaggi che sono compensati da un'ulteriore concentrazione dei servizi e delle funzioni superiori (funzioni governative o di governo) in due metropoli su un processo di decadimento inevitabile, come ciascuno ritiene, resta chiaro che può avere concentrazione delle funzioni senza concentrazione della popolazione e infatti è avvenuto negli ultimi anni. Il vecchio mito che vorrebbe sempre più grandi manifestazioni di progresso deve più abbagliarsi.

Veniamo infine al deflusso dalle abitazioni sparse e dai centri minori verso i centri maggiori. La popolazione sparsa si è ormai molto ridotta e non può più alimentare una forte corrente in uscita. Il sistema dei centri minori, piccoli, medi e grandi ha subito sensibili alterazioni per effetto

del grande sommovimento demografico passato, ma ancora tali da disperdere il so dell'eredità storica che il nostro sistema urbano un'epoca di civiltà irripetibile. Per mai si dovrebbe auspicare una politica favorevole la ripresamovimento di concentrazione della popolazione, che in una emigrazione netta dai centri minori verso i maggiori? Ne tale situazione del movimento di popolazione, per la maggior parte dei centri un'emigrazione netta, significherebbe riduzione della popolazione con sibili effetti di decadimento grandimento delle metropoli non promette vantaggi che sono compensati da un'ulteriore concentrazione dei servizi e delle funzioni superiori (funzioni governative o di governo) in due metropoli su un processo di decadimento inevitabile, come ciascuno ritiene, resta chiaro che può avere concentrazione delle funzioni senza concentrazione della popolazione e infatti è avvenuto negli ultimi anni. Il vecchio mito che vorrebbe sempre più grandi manifestazioni di progresso deve più abbagliarsi.