

IL FEDERALISTA

rivista di politica

*Sperare in una permanenza di armonia
tra molti Stati indipendenti e slegati
sarebbe trascurare il corso uniforme
degli avvenimenti umani e andar contro
l'esperienza accumulata dal tempo.*

Hamilton, The Federalist



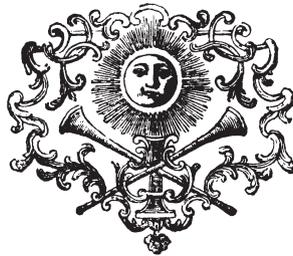
ANNO LVIII, 2016, NUMERO 1

IL FEDERALISTA

rivista di politica

Direttore: Giulia Rossolillo

Il Federalista è stato fondato a Milano nel 1959 da Mario Albertini con un gruppo di militanti del Movimento federalista europeo e viene attualmente pubblicato in inglese e italiano. La base teorica della rivista sta nei principi del federalismo, nel rifiuto della concezione esclusiva della nazione e nella ipotesi che abbia avuto inizio l'era sovranazionale della storia umana. Sul piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa € 25, altri paesi € 30 (invio per posta aerea). Editrice EDIE, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273 o sul ccb IT11 A033 5901 6001 0000 0007 243. www.ilfederalista.eu

INDICE

<i>Le grandi trasformazioni dell'era digitale e l'Europa</i>	pag.	3
SERGIO PISTONE, <i>Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine mondiale</i>	»	7
NOTE		
<i>Democrazia complessa</i> (Anna Costa)	»	26
I DOCUMENTI		
<i>Consegna del riconoscimento "Altiero Spinelli" ai costruttori dell'Europa federale al Presidente emerito della Repubblica Giorgio Napolitano</i>		
<i>Intervento del Presidente del MFE</i> (Giorgio Anselmi)	»	37
<i>Motivazioni del riconoscimento "Altiero Spinelli" ai costruttori dell'Europa federale a Giorgio Napolitano</i>	»	40
<i>Intervento del Presidente emerito della Repubblica, Giorgio Napolitano</i>	»	43
INTERVENTI		
<i>Patti chiari, amicizia lunga: l'accordo sullo status del Regno Unito nell'Unione europea</i> (Giulia Rossolillo)	»	51
<i>Verso una difesa europea? Aspetti politici ed istituzionali: NATO, cooperazione strutturata e Regno Unito</i> (Vincenzo Camporini)	»	61
<i>La necessità di un bilancio federale dell'eurozona</i> (Domenec Ruiz Devesa)	»	69
TRENT'ANNI FA		
<i>Altiero Spinelli, eroe della ragione</i> (Mario Albertini)	»	74
<i>La crisi del Mediterraneo e le responsabilità dell'Europa</i> (Mario Albertini)	»	76

*L'indice generale della rivista è consultabile all'indirizzo:
www.ilfederalista.eu*

Le grandi trasformazioni dell'era digitale e l'Europa

La società occidentale appare sempre più disorientata da discordant and distracted twitter, per usare l'espressione impiegata da Virginia Woolf per denunciare lo stato confusionale in cui versava l'Europa alla vigilia della seconda guerra mondiale. Se si vuole cercare di capire le radici di questa deriva che rischia di far precipitare la nostra civiltà nel disordine sociale, economico e politico, e di identificare un filo comune in grado di legare le molteplici crisi, bisogna partire dalle trasformazioni che in questo inizio secolo hanno incominciato a rimodellare i comportamenti politici, sociali ed economici della società; queste hanno come denominatore comune la rivoluzione digitale che, attraverso Internet, ha ormai compenetrato i processi produttivi, amministrativi, finanziari e i comportamenti economici.

Oggi, pertanto, appare sempre più evidente che la possibilità di offrire una prospettiva di sviluppo e di progresso al nostro continente dipende in larga parte dalle risposte che sapremo dare su come controllare, governare e sfruttare razionalmente le enormi possibilità di sviluppo che offre la rivoluzione digitale. Si tratta di risposte che richiedono innanzitutto un profondo ripensamento del ruolo e della dimensione dello Stato nel promuovere la riorganizzazione e il governo del mercato del lavoro, del sistema di redistribuzione della ricchezza, della pianificazione territoriale. Le stesse infrastrutture statali diventano fondamentali per garantire a tutti, ai vari livelli, l'accesso e l'uso alla rete digitale ed alle sue risorse. In secondo luogo, sono risposte che devono fondarsi su un'analisi del contesto socio-economico in formazione che sia aderente ai fatti ed alla realtà, e non a modelli astratti o ideologici che affondano le loro radici nel modo di pensare e governare dell'epoca precedente alla rivoluzione scientifica.

* * *

Molti aspetti dell'attuale mondo digitale stavano già prendendo forma prima dell'avvento dei personal computer e degli smartphone. Ma la rivoluzione digitale ha enormemente accelerato il ritmo di pro-

pagazione di fenomeni che si stavano già lentamente sviluppando da decenni, trasformandoli in una potente corrente di cambiamento.

*Gli effetti di questo cambiamento, solo immaginati circa mezzo secolo fa da chi, come Radovan Richta ed il suo gruppo di lavoro, aveva incominciato ad analizzare la portata politica, economica e sociale della rivoluzione scientifica e tecnologica e dell'integrazione dei processi produttivi con quelli relativi al trasferimento dell'informazione, sono entrati a far parte della vita quotidiana di ogni individuo e società. La logica di sviluppo di questo aspetto della rivoluzione è stata riassunta nel 2010 da Yann Moulier-Boutang nel suo libro *L'Abeille et l'économiste*¹, quando paragona il meccanismo di creazione del valore aggiunto di un prodotto attraverso Internet, a quello che regola la vita degli alveari. Come l'opera delle api non può essere ridotta alla sola produzione del miele, ma deve tener conto anche degli effetti del lavoro di impollinazione che esse compiono (che incide sull'andamento di almeno un terzo della produzione agricola mondiale), così nella rete il valore di un prodotto, di un'applicazione, diventa il risultato della interazione, delle tracce, dei click di una miriade di utenti, che modificano e arricchiscono continuamente il dato di partenza e la stessa architettura della rete. Per questo, secondo Moulier-Boutang, bisogna prender coscienza del fatto che stiamo passando da un'economia basata solo sulla produzione e lo scambio, ad un'economia basata anche su meccanismi di impollinazione e di collaborazione via Internet.*

Due fatti, in particolare, sono da prendere in esame:

a) la diffusione e l'affermazione in questo ultimo decennio di comportamenti economici che finora erano stati peculiari di piccoli mercati e dell'economia del baratto, come la sharing economy, di cui Uber e Airbnb sono gli esempi più famosi e di successo, ma non i soli. Nell'era digitale, attraverso la sharing economy tutti possiamo diventare produttori e consumatori di beni e servizi, in base alla formula del consumo collaborativo, e del principio secondo cui tutto può essere condiviso ad un ragionevole costo. Non si tratta della nascita di un nuovo comportamento economico. La novità consiste piuttosto nella possibilità di esercitare questo comportamento al di là della cerchia del proprio vicinato, in modo efficiente ed affidabile sia sul fronte della domanda sia su quello dell'offerta. Non a caso, oltre ai privati cittadini, anche grandi

¹ Yann Moulier-Boutang, *L'abeille et l'économiste*, Parigi, Ed. Carnets Nord, 2010.

aziende hanno incominciato ad investire in questo campo;

b) l'irruzione dell'automazione in diversi settori della vita, oltre che nella produzione di beni materiali, la crescente co-presenza di robot in attività come la chirurgia, la guida di veicoli e velivoli, oppure l'analisi di controversie legali e di profili finanziari, sta mettendo a dura prova le politiche di gestione del mercato del lavoro nel quadro del tradizionale welfare state. Politiche che si rivelano inadeguate rispetto ai nuovi ritmi di creazione e distruzione delle occupazioni, oltre che al trend di sviluppo demografico. La robotizzazione della società, oltre che dell'industria manifatturiera, dopo una fase di stagnazione durato fino ai primi anni Duemila, ha ricominciato prepotentemente a crescere. Al punto che la Cina resta sì un grande serbatoio di manodopera, ma è anche diventato uno dei primi mercati mondiali, insieme a USA, Giappone e Germania, di robot industriali.

Le implicazioni politiche, sociali e fiscali di questo fenomeno sono evidenti. Storicamente i governi hanno già dovuto affrontare passaggi epocali analoghi, anche se non così dirompendi ed accelerati. Basti ricordare l'indagine della Blue-Ribbon National Commission on Technology, Automation and Economic Progress² insediata dal Presidente USA Lyndon B. Johnson negli anni Sessanta, per studiare le conseguenze occupazionali della prima fase dell'automazione e rispondere alle paure, che già allora si manifestavano, dei processi di cambiamento in fase di gestazione. Oppure quanto è successo in Gran Bretagna, dove è nata la rivoluzione industriale, e dove la produttività – l'unità di prodotto per ora lavorata – è mediamente aumentata di un terzo ogni generazione dal 1800 in poi.

Per venire al presente, nel nostro continente la Commissione europea ha recentemente diffuso delle guidelines rivolte agli Stati membri dell'Unione europea, nelle quali si evidenziano le potenzialità della nuova economia collaborativa (che in Europa ha fruttato circa trenta miliardi di euro in utili nel 2015) e la necessità di regolamentarla, non di bandirla, come alcuni vorrebbero. Perché le nuove tecnologie per sé non aboliscono il lavoro. Esse producono dinamiche nel cambiamento delle occupazioni che devono essere di volta in volta governate.

Ora, mentre in altre parti del mondo, come negli USA, il problema all'ordine del giorno è diventato quello di approntare per via legislati-

² <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=26449>.

va le misure fiscali ed assicurative per tutelare produttori e consumatori, creando ricchezza per i cittadini, a livello europeo non ci sono ancora gli strumenti istituzionali per farlo su scala continentale. Inoltre gli Stati continuano a muoversi in ordine sparso, e in modo contraddittorio, rispetto a quanto indicato dalla Commissione, come mostrano i casi di Germania, Francia, Italia ed il ricorso presentato dai governi spagnolo e belga alla Corte di giustizia europea, a cui è stato chiesto di decidere se Uber debba essere classificata come compagnia di trasporto oppure come servizio digitale.

* * *

Il grande cambiamento indotto dalla rivoluzione digitale, come dalle precedenti grandi innovazioni, non può essere arrestato illudendosi di poter ripristinare barriere, frontiere e sistemi di protezione e regolamentazione nazionali. Certamente si può cercare di mantenere ad ogni costo e il più a lungo possibile lo status quo per difendere specifici interessi o privilegi economici, oppure per mantenere un determinato ordine politico e sociale. Questa è la strada per favorire il radicamento e l'ascesa delle componenti più retrive e demagogiche della società. In Europa questo significherebbe un ritorno al passato ed ai suoi mali e non metterebbe certo gli europei al riparo dalle conseguenze del propagarsi dell'innovazione scientifica e tecnologica.

Per governare il cambiamento introdotto dalle nuove tecnologie, bisogna dunque creare un sistema di governo federale europeo, legittimato rispetto ai cittadini, e superare quello fondato sulla cooperazione volontaria tra governi nazionali. Realizzare questo governo è la specifica responsabilità politica e storica di tutti quegli europei che hanno già rinunciato alla sovranità monetaria. Perché la battaglia tra conservazione e progresso, sia sul piano politico, sia su quello del governo della nuova economia e della nuova società, oggi si può vincere solo sul terreno della costruzione dell'Europa.

Il Federalista

Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine mondiale*

SERGIO PISTONE

Il sistema internazionale in cui viviamo si trova in una situazione estremamente critica che si manifesta nella presenza di sfide esistenziali sul piano della sicurezza, sul piano economico-sociale e su quello ecologico. La questione della costruzione di un ordine internazionale più progressivo è il quadro in cui deve essere visto il problema della piena federalizzazione dell'Unione europea, la cui sollecita realizzazione è all'ordine del giorno. La federazione europea costituisce infatti la colonna portante del processo costruttivo di un ordine internazionale più progressivo.

Obiettivo di questa relazione è proprio quello di ricordare il paradigma teorico sulla base del quale il Movimento federalista si sforza di comprendere la realtà dei rapporti internazionali e quindi di stabilire il suo orientamento pratico nei confronti di tale realtà. A questo proposito un aspetto fondamentale della concezione del federalismo propria del MFE è costituito dal suo legame con la teoria politica realista, in particolare per quanto riguarda la sua visione delle relazioni internazionali¹; anche se è necessario chiarire subito il fatto che il paradigma federalista parte dal realismo, ma per superarlo.

* Si tratta della rielaborazione della relazione svolta in occasione della riunione dell'Ufficio del dibattito del MFE tenutasi a Genova il 5-6 marzo 2016.

¹ Il realismo politico si riallaccia alla tradizione di pensiero fondata sulla teoria della ragion di Stato, che parte da Machiavelli e Hobbes, ha un grande sviluppo nella cultura tedesca dell'Ottocento e della prima metà del Novecento (in particolare, Hegel, Ranke, Treitschke, Hintze, Meinecke, Weber, Ritter) ed ha la più recente espressione nella corrente realista della teoria delle relazioni internazionali (in particolare, Niebuhr, Carr, Morgenthau, Kennan, Osgood, Kissinger, Kaplan, Aron, Hoffman, Waltz, Gilpin, Buzan), a cui si fa qui riferimento. Rimando a J.J. Roche, *Le relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 2000 e M. Albertini e S. Pistone, *Il federalismo, la ragion di stato e la pace*, I Quaderni di Ventotene, 2001, n. 4.

Il paradigma realista.

L'assunto fondamentale del paradigma realista si basa sulla tesi della differenza strutturale fra le relazioni interne agli Stati e le relazioni internazionali, che rimanda alla dicotomia sovranità-anarchia internazionale. Nel primo caso abbiamo, nella misura in cui si è affermato lo Stato sovrano, fondato cioè sul monopolio della violenza legittima nelle mani dell'autorità statale, relazioni regolate su basi giuridiche: lo Stato instaura la pace al proprio interno imponendo il diritto come strumento regolatore dei rapporti interni, permettendo di regolare i conflitti senza il ricorso alla forza e rendendo quest'ultimo strutturalmente impossibile. Va, ovviamente, precisato che questa situazione è compromessa nei casi di rivoluzioni violente, di guerre civili, di Stati falliti e di Stati mai nati (società tribali). In questi casi si ritorna (o si rimane) allo stato di guerra di tutti contro tutti proprio delle relazioni internazionali.

Occorre aggiungere che, instaurando il monopolio della forza legittima, lo Stato moderno ha creato anche le condizioni per una grande opera di incivilimento della popolazione, attraverso un lungo processo che in parte è ancora in corso. Gli aspetti fondamentali di tale processo sono il progresso morale, connesso con l'educazione alla rinuncia alla violenza privata nella tutela dei propri interessi (e quindi con la progressiva interiorizzazione di tale principio), e il progresso economico-sociale reso possibile dalla certezza del diritto. In questo quadro sono state possibili le grandi trasformazioni dello Stato promosse dalle ideologie emancipatrici che hanno il loro fondamento nell'Illuminismo, ossia il liberalismo, la democrazia e il socialismo. A questo riguardo va sottolineato che la funzione pacificatrice dello Stato, se ha il suo fondamento basilare nel monopolio della forza legittima, è stata d'altra parte consolidata nel mondo occidentale dall'integrazione progressiva di questa funzione strutturale con lo Stato di diritto e la separazione dei poteri (liberalismo), con il suffragio universale (democrazia) e con la solidarietà sociale strutturale o Stato sociale (socialismo).

Queste conquiste politiche e sociali (rispetto alle quali, storicamente, negli Stati occidentali si è realizzata una sintesi) tendono ad evitare che lo Stato venga percepito come un potere che persegue l'interesse di una parte della società invece che l'interesse generale, il che favorisce il consenso e frena le tendenze al ricorso alla violenza.

Nel caso, invece, delle relazioni internazionali, l'assunto fondamentale del paradigma realista è che esse, al contrario delle relazioni interne agli Stati, sono regolate sulla base dei rapporti di forza fra le parti; l'elemento strutturale è rappresentato, infatti, non dalla sovranità,

ma dalla anarchia internazionale. Concretamente, l'anarchia internazionale significa la mancanza di un governo, vale a dire di una autorità suprema in possesso del monopolio della violenza legittima e, quindi, capace di imporre un ordinamento giuridico valido ed efficace. Poiché manca nella società degli Stati la condizione indispensabile per imporre efficacemente le norme necessarie alla pacifica convivenza degli Stati e alla regolamentazione pacifica, cioè giuridica, delle controversie internazionali, il criterio ultimo della loro soluzione non può che essere la prova di forza fra le parti che il diritto internazionale non può far altro che sanzionare. La guerra è pertanto sempre all'ordine del giorno ed è presente anche nei momenti di pace (Kant li definisce più propriamente tregue fra una guerra e l'altra e Raymond Aron dice sostanzialmente la stessa cosa osservando che i rapporti fra gli Stati si svolgono sempre all'ombra della guerra) perché in questi momenti gli Stati devono tener conto della possibilità permanente della guerra e prepararsi per questa eventualità. In questa situazione ogni Stato (anche il più piccolo) è costretto ad attuare una "politica di potenza", la quale non significa in senso rigoroso una politica estera particolarmente violenta e aggressiva, bensì una politica che tiene conto della possibilità permanente delle prove di forza (sia dell'uso che della semplice minaccia) e che di conseguenza appresta e usa nei casi estremi i mezzi di potenza indispensabili (armamenti, alleanze, ricerca della protezione da parte delle maggiori potenze, occupazione di vuoti di potere prima che altri lo facciano), o ricorre all'astuzia e alla frode. Nel contesto dell'anarchia internazionale si afferma il primato della sicurezza esterna rispetto ad ogni altro valore, il che, concretamente, ha implicazioni autoritarie e centralistiche che variano a seconda della posizione dello Stato nel sistema internazionale. Come ha affermato John Robert Seeley, "la libertà interna di uno Stato è inversamente proporzionale alla pressione su di esso esercitata dall'esterno"².

La tesi relativa alla differenza strutturale fra le relazioni interne agli Stati e le relazioni internazionali, che rimanda alla dicotomia sovranità

² Cfr. J.R. Seeley, *Introduction to Political Science*, London, MacMillan, 1902. Si veda anche L.V. Majocchi, *John Robert Seeley*, *Il Federalista*, 31, n. 2 (1989). Occorre ricordare che nella corrente realista tedesca dell'Ottocento e della prima metà del Novecento (dottrina dello Stato-potenza), che ha approfondito la distinzione fra Stati insulari (più liberali in quanto più sicuri) e Stati continentali (più autoritari per l'esigenza di difendere confini terrestri meno sicuri) chiarita nel saggio ottavo del *Federalist* di Alexander Hamilton, è prevalsa la tendenza a giustificare l'autoritarismo affermatosi nell'esperienza prussiano-tedesca. Cfr. S. Pistone, *F. Meinecke e la crisi dello stato nazionale tedesco*, Torino, Giappichelli, 1969.

statale-anarchia internazionale, è integrata da un fondamentale chiarimento. Essa non significa ritenere che la realtà internazionale sia semplicemente caotica, dominata dallo scontro continuo, irrazionale e imprevedibile fra gli Stati e, quindi, che sia una situazione caratterizzata dall'assenza di qualsiasi ordine. In realtà il paradigma realista mette in luce l'esistenza nel contesto internazionale di ulteriori elementi strutturali, al di là di quello fondamentale costituito dall'anarchia internazionale, che rendono meno caotica e quindi relativamente più prevedibile nei suoi concreti sviluppi la situazione internazionale.

Il primo fondamentale elemento strutturale che introduce nel quadro dell'anarchia internazionale un fattore molto generale di ordine è l'esistenza di una gerarchia fra gli Stati che discrimina le grandi potenze, cioè gli Stati capaci realmente di tutelare in modo autonomo (cioè con la propria forza) la propria sicurezza e i propri interessi, dalle medie e piccole potenze, le quali devono invece ricercare la protezione di una delle grandi potenze o l'accettazione concorde da parte di queste della loro neutralità. Questa situazione comporta automaticamente che le decisioni fondamentali da cui dipende l'evoluzione del sistema internazionale siano prese dalle grandi potenze e, quindi, da un numero molto limitato di Stati sovrani. Questi esercitano in sostanza il governo del mondo, ovviamente sulla base di un compromesso tra i loro interessi nazionali più o meno lungimiranti e più o meno condivisi e condivisibili da parte dei loro alleati. Nel sistema europeo degli Stati le grandi potenze furono normalmente 5 o 6 (sistema pluripolare), mentre il sistema mondiale emerso a conclusione delle guerre mondiali è stato dominato fino alla fine del conflitto Est-Ovest dalle superpotenze USA e URSS (sistema bipolare). Oggi, in conseguenza del declino della potenza degli USA e dell'ascesa – peraltro ancora problematica – dei BRICS, ci troviamo in una situazione di transizione verso un incerto pluripolarismo.

Un secondo fondamentale elemento strutturale nel quadro dell'anarchia internazionale è l'equilibrio, cioè una situazione che non ha impedito i rapporti e gli scontri di forza, ma li ha limitati e soprattutto ha reso possibile il mantenimento dell'autonomia delle grandi potenze e quindi un sistema pluralistico di Stati sovrani, il quale ha tra l'altro anche permesso di garantire una limitata autonomia alle medie e piccole potenze. Il discorso sull'equilibrio delle potenze va completato con le considerazioni dei realisti sui cambiamenti epocali introdotti dalle armi di distruzione di massa (soprattutto quelle atomiche e nucleari). Questi cambiamenti hanno portato all'affermarsi del sistema della deterrenza,

detto anche equilibrio del terrore, cioè ad una situazione in cui una guerra generale fra le grandi potenze è diventata inconcepibile (perché porterebbe all'autodistruzione del pianeta). Questa situazione radicalmente nuova non ha eliminato i rapporti di forza fra gli Stati e le guerre limitate (o per interposta persona), o locali (o civili), ma ha indotto a spostare l'accento, nelle politiche di sicurezza, dalla difesa al controllo degli armamenti e alla prevenzione della guerra.

Sempre nel contesto del discorso sui fattori che limitano le implicazioni violente dell'anarchia internazionale viene anche richiamata l'attenzione sul fatto che, a differenza degli Stati con regimi autoritari o totalitari, quelli con regimi liberaldemocratici, con effettiva separazione dei poteri e consistente decentramento del potere, hanno più difficoltà ad attuare una politica estera bellicosa, in quanto l'equilibrio fra i poteri dello Stato ostacola la rapidità di decisione e di intervento sul piano internazionale. Il che non comporta l'esistenza di un nesso automatico fra l'affermarsi della democrazia all'interno e il superamento dei rapporti di forza fra gli Stati, come ritiene l'internazionalismo democratico³.

Va infine ricordato che secondo il paradigma realista la gerarchia fra gli Stati e l'equilibrio delle potenze sono le condizioni fattuali che hanno indotto gli Stati a riconoscersi reciprocamente anche in modo formale come Stati sovrani e che ha reso possibile l'affermarsi e il progressivo estendersi del diritto internazionale, garantendone una certa efficacia nonostante che esso non promani da un potere sovrano. Data l'impossibilità fattuale di eliminare la sovranità degli altri Stati, gli attori fondamentali del sistema internazionale hanno dovuto riconoscere la necessità della reciproca convivenza. Pur non rinunciando alla politica di potenza e alla guerra come *extrema ratio*, si sono acconciati a regolare in qualche modo i rapporti reciproci dando vita ad un diritto *sui generis*, nel senso che legittima l'uso normale della violenza ed è subordinato ai rapporti di forza e gerarchici fra gli Stati. In questo quadro si sono formate delle strutture dell'organizzazione internazionale (l'ONU è l'esempio fondamentale) che dopo la seconda guerra mondiale,

³ Per un buon inquadramento da un punto di vista realistico di questa corrente cfr. A. Panebianco, *Guerrieri democratici. Le democrazie e la politica di potenza*, Bologna, Il Mulino, 1997. In generale sui limiti dell'internazionalismo proprio delle ideologie liberale, democratica e socialista – esse concordano nel vedere la pace come conseguenza automatica dell'affermazione all'interno dei loro principi – si veda L. Levi, *Internazionalismo*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 1996.

in connessione con la crescente distruttività della guerra e con l'aumento dell'interdipendenza economico-sociale ed ecologica (con i connessi rischi globali) fra tutti gli Stati del mondo, hanno avuto uno sviluppo incomparabile rispetto alle epoche precedenti e sono state accompagnate anche dal progressivo emergere di un grandissimo numero di organizzazioni internazionali non governative.

Il paradigma federalista.

La teoria federalista⁴ è caratterizzata da una ampia convergenza con la teoria realista per quanto riguarda il suo contenuto conoscitivo. Va sottolineato che l'aspetto fondamentale di questa convergenza riguarda la tesi della statualità come base insostituibile della pacificazione della società e del suo progresso e, conseguentemente, della assenza di statualità a livello internazionale come causa strutturale dell'anarchia internazionale e dei rapporti di forza che dominano le relazioni internazionali. Allo stesso tempo il paradigma federalista si distingue nettamente dal paradigma realista sul piano valutativo, il che comporta anche una rilevante differenziazione sul piano conoscitivo. Il valore-guida dei realisti è la sicurezza e quindi la potenza del proprio Stato, dal momento che essi ritengono inconcepibile il superamento dell'anarchia internazionale. In sostanza essi tendono a vedere nella pluralità degli Stati sovrani non una fase dello sviluppo storico, ma un punto di arrivo insuperabile. Il che riflette un pregiudizio ideologico di tipo nazionalistico che induce a vedere nella pluralità degli Stati sovrani e, quindi, nella strutturale conflittualità che ne deriva, un fattore insostituibile di progresso. Per contro il valore guida dei federalisti è la pace e, quindi, la convinzione che lo Stato nazionale sia una tappa del processo di evoluzione storica dello Stato, e che pertanto la prospettiva della nascita di uno Stato federale mondiale sia realistica, anche se ancora non matura. Inoltre, per i federalisti, nella fase storica avviatasi con l'attuale crescente interdipendenza economica fra gli Stati, legata alla rivolu-

⁴ Rimando qui ai fondamentali scritti di M. Albertini e in particolare a *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993 e *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999. Ricordo anche: gli scritti di F. Rossolillo raccolti in *Senso della storia e azione politica*, a cura di G. Vigo, Bologna, Il Mulino, 2009; S. Pistone, *Ludwig Dehio*, Napoli, Guida, 1997 e Id., *L'unificazione europea e la pace nel mondo*, in *L'Unione Europea e le sfide del XXI secolo*, a cura di U. Morelli, Torino, Celid, 2000; L. Levi, *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2000 e Id., *La crisi del paradigma realistico e il paradigma federalistico*, Il Ponte, 63 (2012), n. 2-3; R. Castaldi, *Federalism and material interdependence*, Milano, Giuffrè, 2008, e Id. (a cura di), *Immanuel Kant and Alexander Hamilton, the Founders of Federalism*, Bruxelles, Peter Lang, 2013.

zione industriale avanzata, e a quella scientifica e tecnologica, l'impegno a favore del progresso dell'umanità sia diventato indissociabile dall'impegno a favore del superamento della violenza nelle relazioni internazionali. Alla base di questo orientamento ci sono le illuminanti riflessioni sulla pace sviluppate da Kant che occorre qui brevemente puntualizzare⁵.

Anzitutto Kant, partendo da una visione realistica dei rapporti internazionali e quindi dalla dicotomia statualità-anarchia internazionale, ha chiarito in modo rigoroso che la pace è l'organizzazione di potere che supera l'anarchia internazionale trasformando i rapporti di forza fra gli Stati in rapporti giuridici veri e propri, rendendo quindi strutturalmente impossibile la guerra attraverso l'estensione della statualità (tramite il sistema federale) su scala universale. In secondo luogo Kant ha stabilito un legame organico fra il superamento dell'anarchia internazionale e la piena attuazione all'interno degli Stati del regime liberaldemocratico (il quale ha come indispensabile complemento, anche se Kant non ne parla, l'istituzionalizzazione della solidarietà sociale). Da una parte, l'esistenza dei rapporti di forza fra gli Stati, che implica il primato della sicurezza esterna, è un ostacolo alla piena realizzazione del sistema liberaldemocratico; dall'altra parte, il progresso (pur ostacolato dall'anarchia internazionale) in direzione liberaldemocratica introduce una spinta strutturale verso l'eliminazione della guerra, le cui conseguenze negative ricadono soprattutto sui cittadini.

Queste tesi, va ricordato, si inquadrano in una riflessione più ampia di Kant che ravvisa nella pace la condizione necessaria per permettere il pieno sviluppo delle facoltà morali e razionali dell'uomo. Finché sussiste il sistema internazionale fondato sulla guerra, la necessità oggettiva per tutti gli individui di adattare la propria condotta a una struttura sociale modellata sui bisogni autoritari e bellicosi dello Stato e la loro coscienza all'etica del combattimento, che tale struttura produce, determina uno sviluppo limitato e unilaterale delle loro capacità creative e ostacola il loro progresso morale. Una volta creata invece una struttura di potere in grado di incanalare entro gli argini del diritto tutti i comportamenti sociali, verrebbe meno la legittimazione della violenza dell'uomo nei confronti dei suoi simili derivante dalla guerra. In questa situazione gli uomini potrebbero realizzare pienamente la loro natura razionale e la loro condotta potrebbe conformarsi interamente al

⁵ Cfr. I. Kant, *La pace, la ragione e la storia*, a cura di M. Albertini, Bologna, Il Mulino, 1985.

principio dell'autonomia del volere. Si porrebbero cioè le premesse di una trasformazione radicale dei rapporti fra l'individuo e la società; si aprirebbe in sostanza la strada al raggiungimento di una condizione nella quale sarà possibile trattare gli uomini sempre come fini e mai come mezzi in tutte le relazioni sociali.

Il progetto della pace perpetua elaborato da Kant alla fine del Settecento – va precisato – non può essere considerato una semplice espressione del pensiero utopistico, in quanto è fondato sulla chiara consapevolezza che la sua realizzazione richiederà una lunghissima maturazione da parte dell'umanità. Questa ha però delle reali possibilità di svilupparsi. Da una parte, c'è l'esperienza storica che ha visto il superamento dell'anarchia all'interno degli Stati attraverso la creazione di una autorità statale capace di imporre il rispetto del diritto interno. La realtà di questo progresso storico impedisce di escludere *a priori* – e qui emerge il superamento kantiano del pessimismo antropologico di Hobbes – che si produca un ulteriore progresso in grado di condurre al superamento dell'anarchia internazionale. Dall'altra parte, un simile progresso sarà favorito – e qui emerge una eccezionale capacità di antivedere le grandi sfide che nel Novecento saranno alla base dell'avvio dell'integrazione sopranazionale – dalla spinta combinata di due potenti forze storiche. Una è rappresentata dallo sviluppo del commercio, che renderà l'umanità sempre più interdipendente e in tal modo moltiplicherà le occasioni di conflitto, ma porrà allo stesso tempo sempre più fortemente l'esigenza di apprestare gli strumenti della soluzione pacifica dei conflitti (per non compromettere i vantaggi connessi con l'interdipendenza), cioè di realizzare l'allargamento della statualità. L'altra è individuata nella crescente distruttività delle guerre indotta dal progresso scientifico e tecnico, la quale richiederà in modo imperativo di affrontare concretamente la necessità di superare il sistema della guerra per sfuggire a un destino di autodistruzione collettiva⁶.

Chiarito che il paradigma federalista si distacca da quello realista sul terreno valutativo, riconoscendo – sulla base degli insegnamenti di Kant – come valore supremo la pace, va ora sottolineato che il superamento

⁶ E' utile ricordare a questo riguardo che Kant, proprio perché non era un ingenuo pacifista, ha saputo vedere come la guerra è stata anche un fattore decisivo di progresso storico nella misura in cui ha spinto i governanti a migliorare le condizioni di vita dei sudditi, onde rafforzare il loro consenso nei confronti della politica di potenza del proprio Stato. Nello stesso tempo ha saputo prevedere che il progresso continuo dell'efficacia degli armamenti avrebbe finito per far prevalere gli aspetti puramente distruttivi delle guerre e porre l'esigenza vitale del loro superamento.

del paradigma realista si manifesta altresì nel discorso sull'attualità storica della lotta per la pace. Alla base di questo discorso c'è fondamentalmente una percezione piena delle conseguenze sull'evoluzione degli Stati e delle relazioni fra essi, dei cambiamenti epocali indotti dalla rivoluzione industriale avanzata, che si è poi sviluppata in rivoluzione tecnico-scientifica. I realisti colgono i fenomeni di importanza cruciale costituiti dalla crescente interdipendenza economica fra gli Stati (che si è poi sviluppata nel fenomeno della globalizzazione), dall'avvento delle armi di distruzione di massa, dall'interdipendenza ecologica e dalla crisi degli equilibri ecologici globali. Ma, poiché il loro orientamento valutativo li induce a concepire come insuperabile la pluralità degli Stati sovrani, non riescono a percepire che questi sviluppi hanno introdotto nel sistema delle relazioni internazionali un fattore nuovo di enorme portata: la crisi storica del sistema degli Stati sovrani (detto anche sistema westfaliano con riferimento alla pace che ha concluso nel 1648 la guerra dei Trent'anni e rappresentato un momento fondamentale della statuizione del principio della sovranità statale assoluta); una situazione che rende non solo imperativo sul piano etico, ma anche fondato su basi politiche reali l'impegno a favore del superamento dell'anarchia internazionale.

Questo aspetto del paradigma federalista si fonda sulla rielaborazione da parte di Mario Albertini degli insegnamenti fondamentali proposti dalla teoria del materialismo storico⁷, dalla quale i federalisti hanno recepito la tesi secondo cui l'evoluzione del modo di produrre – cioè il processo attraverso il quale gli esseri umani trasformano continuamente la qualità della loro vita attraverso l'innovazione tecnologica, la creazione di nuovi modi di strutturare la divisione del lavoro, la conseguente organizzazione della società e i relativi processi culturali – condiziona lo sviluppo potenziale dello Stato, in senso istituzionale e anche territoriale. Grazie a questo paradigma, hanno saputo vedere che, come il passaggio dal modo di produzione agricolo a quello industriale (che ha tratto una potente spinta dallo sviluppo dei commerci fra la fine del Medio Evo e i primi due secoli dell'Età Moderna) ha reso possibile l'affermarsi dello Stato sovrano moderno e, quindi, creato le condizioni per le sue possibili trasformazioni interne in direzione del liberalismo, della democrazia e dello stato sociale, così l'avanzamento del-

⁷ Si veda L. Trumellini, *Le riflessioni di Mario Albertini per una rielaborazione del materialismo storico*, Il Federalista, 50, n. 1 (2008) e Id., *Le riflessioni di Mario Albertini sulla filosofia della storia di Kant e la sua integrazione con il materialismo storico*, Il Federalista, 51, n. 2 (2009).

la rivoluzione industriale e l'avvio verso la rivoluzione tecnico-scientifica hanno mutato la base economico-sociale degli Stati e fatto diventare centrale il problema della dimensione territoriale. Il processo è stato immediatamente visibile in Europa, ma ormai è esteso al mondo. In una società globale uno Stato sovrano pur grande come gli USA ha un controllo molto minore della realtà rispetto alle potenze del passato.

Ciò ricordato, il discorso relativo a questa problematica può essere riassunto riportando schematicamente tre argomentazioni cruciali.

La prima argomentazione riguarda la portata dell'interdipendenza economica che si è venuta sviluppando con l'avanzamento della rivoluzione industriale e postindustriale. Essa ha fatto emergere l'esigenza di creare Stati di dimensioni continentali per evitare la decadenza economico-sociale e quindi l'arresto del progresso politico-democratico. Nello stesso tempo ha avviato un processo che tende, in prospettiva, a rendere obsoleti anche gli Stati di dimensioni continentali e a porre di conseguenza all'ordine del giorno, per non bloccare il progresso, il progetto dell'unificazione politica dell'intera umanità. La presa di coscienza delle implicazioni politiche dell'interdipendenza economica è la chiave indispensabile per capire gli sviluppi fondamentali del XX secolo: dapprima la decadenza degli Stati nazionali europei, che ha prodotto i tentativi di costruire attraverso una soluzione egemonico-imperiale uno Stato europeo di dimensioni continentali e, in connessione con questi tentativi, sviluppi in direzione autoritaria e totalitaria (accompagnati da crimini spaventosi); quindi il crollo della potenza degli Stati nazionali europei, assorbita nel sistema mondiale USA-URSS, che ha aperto la strada allo smantellamento degli imperi coloniali europei e soprattutto al processo di unificazione europea su base pacifica e democratica, cambiando radicalmente la situazione dell'Europa nel senso dello sviluppo economico-sociale, del progresso democratico e della pacificazione e stimolando processi analoghi, ancorché assai meno profondi, in altre aree del mondo (le integrazioni regionali); infine la formazione, accelerata dopo la fine della guerra fredda, di un sistema economico mondiale (la globalizzazione) sempre più integrato, dominato – anche se con un trend decrescente – dagli USA e caratterizzato sia da aspetti di forte crescita economica sia da ricorrenti, e sempre più gravi, crisi economico-finanziarie accompagnate dal persistere di gravi squilibri sociali e territoriali (con i connessi fenomeni di distruttiva instabilità di intere aree regionali e di emigrazioni di dimensioni “bibliche”). Va, a quest'ultimo proposito, osservato che l'interdipendenza economica mondiale ha stimolato la formazione di organiz-

zazioni economiche internazionali (FMI, Banca mondiale, GATT-WTO, OCSE, ILO, FAO, G7, G8 G20) che non hanno prodotto un livello di integrazione avanzato come quello europeo, ma che segnalano il problema della necessità di creare un ordine cooperativo a livello mondiale e che quindi rendono il progetto dell'unificazione mondiale una prospettiva non più utopica, per quanto lontana.

La seconda argomentazione individua come fattore della crisi storica del sistema degli Stati sovrani l'emergere delle sfide non solo al progresso ma addirittura alla stessa sopravvivenza dell'umanità derivanti dallo sviluppo delle armi di distruzione di massa e dal degrado degli equilibri ecologici globali. Se la distruttività delle guerre mondiali, insieme alla decadenza economica, ha fatto nascere per gli Stati europei l'alternativa "unirsi o perire"⁸ che è alla base dell'integrazione europea, lo sviluppo delle armi di distruzione di massa ha avviato la mondializzazione di questa alternativa ponendo quindi all'ordine del giorno il problema del superamento della guerra come strumento per risolvere i conflitti fra gli Stati, dal momento che una guerra generale implicante l'impiego su larga scala delle armi di distruzione di massa significherebbe non la continuazione della politica con altri mezzi, bensì la fine della politica come conseguenza di un suicidio collettivo. E va qui sottolineato che è assai poco realistico pensare che l'inconcepibilità di una guerra generale fra le grandi potenze costituisca un rimedio duraturo contro il rischio dell'olocausto nucleare. Non solo non c'è una garanzia assoluta che la deterrenza non fallisca, ma l'inevitabile proliferazione delle armi di distruzione di massa è anche destinata – in un contesto caratterizzato dalla cronica instabilità del mondo arretrato – a metterle in mano di Stati privi di meccanismi democratici e guidati da classi dirigenti estremiste e fanatiche o addirittura di gruppi terroristici che non hanno un territorio in grado di fungere da ostaggio della deterrenza. In realtà la deterrenza e le stesse politiche di sicurezza dirette al controllo e alla riduzione degli armamenti e a bloccare la proliferazione delle armi di distruzione di massa non possono che avere un valore provvisorio e rappresentare il contesto in cui si deve, se si vuole essere davvero realisti, perseguire il disegno difficilissimo e a lunghissimo termine, ma privo di valide alternative, dell'eliminazione strutturale della guerra con

⁸ L'alternativa "unirsi o perire" era stata posta dal ministro degli esteri francese Aristide Briand alla base della sua proposta di unità europea del 1929. Cfr. S. Minardi, *Origini e vicende del progetto di Unione europea di Briand*, Caltanissetta, Salvatore Sciascia, 1994.

la costruzione della statualità democratica mondiale. Analogo discorso si deve fare per quanto riguarda il pericolo dell'olocausto ecologico. La cooperazione internazionale non può essere considerata altro che un rimedio transitorio che deve trovare il suo coerente sviluppo nella costruzione progressiva della statualità mondiale.

La terza argomentazione riguarda infine in modo specifico i fattori oggettivi che, nel contesto storico caratterizzato dall'interdipendenza economica e dalle sfide esistenziali che abbiamo or ora visto, hanno permesso che l'impegno federalista per la pace diventasse politicamente operativo. Fondamentalmente, la crisi storica strutturale del sistema degli Stati sovrani ha prodotto una crisi di legittimità, che investe tutte le istituzioni e che alimenta sia l'aspirazione diffusa allo sviluppo della cooperazione al di là delle frontiere statali (un aspetto molto significativo è lo straordinario moltiplicarsi delle organizzazioni sopranazionali non governative) e al connesso superamento della sovranità assoluta; sia la crescita del populismo, che è direttamente legata allo svuotamento di potere delle istituzioni esistenti e all'assenza di alternative efficaci sovranazionali, che creano un vuoto che il populismo tende ad occupare. In questo quadro, i federalisti hanno identificato una duplice strategia: da un lato il perseguimento delle integrazioni regionali (a partire dall'Europa, che è caratterizzata dalla situazione particolarmente avanzata della crisi degli Stati sovrani e che costituisce il laboratorio per lo sviluppo dei processi di unificazione nelle altre aree del mondo); in questa prospettiva vanno inquadrati anche la stabilizzazione e il progresso economico-sociale e politico-democratico delle aree regionali arretrate. E' evidente infatti che le unificazioni regionali dovranno costituire, assieme agli Stati che già hanno una dimensione continentale o subcontinentale, i pilastri fondamentali di una futura funzionale federazione mondiale, che non potrà certo essere costituita da centinaia di Stati e statelli. Dall'altro lato, si tratta di portare avanti nello stesso tempo il rafforzamento in una prospettiva federale dell'organizzazione internazionale globale, in modo da poter cominciare a dare una efficace risposta alle sfide globali⁹. Un aspetto cruciale del disegno che orienta l'impegno federalista per la pace è la convinzione che il completamento federale del processo di unificazione europea ha un'importanza strategica determinante in quanto modello e fattore trainante.

⁹ Sulla struttura dello Stato mondiale fondata su un federalismo a tutti i livelli e sul principio di sussidiarietà si veda l'ottimo testo di O. Hoeffe, *La democrazia nell'era della globalizzazione*, Bologna, Il Mulino, 2007.

* * *

Se l'impegno federalista per la pace è diventato politicamente operativo, bisogna al tempo stesso prendere atto del fatto che esso si scontra con ostacoli formidabili, il più importante dei quali è costituito dal fatto che se, da una parte, la situazione storica di crisi degli Stati sovrani spinge i governi nazionali a politiche di cooperazione sopranazionale e, nei casi più avanzati, di integrazione sopranazionale, dall'altra parte, essi manifestano una resistenza strutturale alla limitazione della sovranità. Questo atteggiamento ha il suo fondamento nella legge, già chiarita da Machiavelli, dell'autoconservazione del potere e rimanda alla necessità che la lotta federalista per la pace si fondi sull'esistenza di movimenti autonomi dai governi e dai partiti nazionali¹⁰. A questo, che è l'ostacolo fondamentale, si aggiunge l'opposizione dei movimenti nazionalpopulisti che si sono affermati nei paesi democratici in una situazione di crisi strutturale della politica democratica dovuta in ultima analisi al fatto che gli Stati non sono più adeguati per affrontare i problemi di fondo (che hanno dimensioni sopranazionali), ma in cui è in forte ritardo il processo di costruzione di una statualità sopranazionale efficace e democratica¹¹. Va detto che la lentezza esasperante di questo processo è anche legata alla oggettiva difficoltà di costruire una nuova forma di statualità post-nazionale che non ha precedenti nella storia e che deve avere come guida un federalismo innovativo rispetto a quello proprio delle federazioni esistenti.

La crisi dell'ordine mondiale.

Il paradigma federalista, che ho cercato di chiarire nei suoi aspetti essenziali (sottolineando in particolare il rapporto di convergenza e di superamento rispetto al paradigma realista) ci indica la strada da percorrere per affrontare in modo adeguato l'attuale situazione estremamente critica dell'ordine internazionale. Va anzitutto stabilito in cosa consiste questa crisi. Fondamentalmente essa è caratterizzata dall'esistenza di un insieme di sfide che nel loro effetto combinato configurano una minaccia esistenziale per l'umanità. La situazione può essere riassunta in tre punti.

C'è una sfida sul terreno della *sicurezza* che si articola nei seguen-

¹⁰ Si veda S. Pistone, *Movimento federalista europeo: storia e prospettive di una strategia di azione politica*, Il Ponte, 68, n. 2-3 (2012).

¹¹ Si veda A. Martinelli, *Mal di nazione. Contro la deriva populista*, Milano, Università Bocconi Editore, 2013.

ti aspetti: una ripresa (dopo l'attenuazione in coincidenza della fine della guerra fredda) della corsa agli armamenti, in particolare (ma non solo) fra le grandi potenze, accompagnata da una proliferazione delle armi di distruzione di massa che non si riesce a invertire in modo sostanziale; il dilagare delle guerre (soprattutto civili, ma anche internazionali) connesse con l'arretratezza e instabilità cronica di intere regioni (in particolare il Medio Oriente e l'Africa) e con il fenomeno degli Stati falliti; il terrorismo internazionale, che nel cosiddetto Stato islamico trova un decisivo fattore propulsivo.

Esiste un forte nesso fra questa situazione di disordine generalizzato e estremamente pericoloso e la fine del sistema bipolare cui ha fatto seguito la transizione verso un sistema pluripolare in cui mancano potenze in grado di esercitare una leadership stabilizzatrice. Il sistema bipolare garantiva una relativa stabilità dal momento che si fondava su un'egemonia delle due superpotenze sulla maggior parte del mondo, la quale era anche integrata da una forte componente ideologica nella forma di un conflitto universale fra democrazia e comunismo. Questa situazione comportava una limitazione della conflittualità etnica, religiosa e tribale, la quale per contro si è scatenata, assieme al terrorismo internazionale, con la fine degli "imperi ideologici", mettendo in grave pericolo la sicurezza del mondo. Al tempo stesso, la fine del sistema bipolare (e del connesso conflitto ideologico globale) ha un legame oggettivo con i cambiamenti epocali dovuti al progresso dell'interdipendenza economica e dei costi degli armamenti. In effetti l'implosione del blocco sovietico ha un'evidente connessione, oltre che con il peso della corsa agli armamenti, con lo sviluppo dell'interdipendenza economica, che ha reso viepiù insostenibile, man mano che le informazioni circolavano, l'arretratezza economica derivante dalla chiusura autarchica. E anche gli USA, il secondo pilastro del sistema bipolare, dopo una apparente fase unipolare sono stati caratterizzati da un decisivo arretramento del loro potere mondiale, come dimostra anche la situazione di caos in cui si trovano le regioni situate ai confini orientali e meridionali dell'Europa.

Alla sfida sul piano della sicurezza si aggiunge quella sul terreno *economico-sociale* che è costituita dalla ormai cronica crisi economico-finanziaria globale accompagnata da crescenti tensioni sociali in tutte le zone del mondo. Ad essa si aggiunge il fatto che i divari territoriali si approfondiscono e – assieme alle situazioni di cronica instabilità e agli squilibri ecologici – producono i fenomeni di emigrazione di massa, che stanno tra l'altro mettendo in una crisi gravissima l'integrazione europea. Il terzo elemento da sommare è il disordine monetario che, con il diffon-

dersi delle svalutazioni competitive, produce un arretramento dell'integrazione del mercato mondiale. Su questo terreno, il fattore fondamentale è rappresentato dalla globalizzazione non governata. Si è creato un sistema economico mondiale fortemente integrato che ha prodotto un grandioso progresso (miliardi di persone stanno evolvendo verso standard di vita di tipo occidentale – si pensi in particolare alla Cina e all'India), ma che è caratterizzato anche dalle sopraddette gravissime contraddizioni. In sostanza l'economia e la società stanno assumendo dimensioni soprannazionali globali mentre le istituzioni politiche hanno ancora dimensioni prevalentemente nazionali, data l'incompletezza dell'integrazione europea e la grave debolezza delle organizzazioni economiche globali.

La terza sfida, la più grave delle tre, è quella sul piano *ecologico*, ed è rappresentata dal riscaldamento climatico che, in mancanza di scelte rapide e radicali in direzione di un modo di produrre e di vivere ecologicamente sostenibile, apre prospettive catastrofiche per l'umanità. Anche qui il problema cruciale è chiaramente l'interdipendenza non governata.

Ciò detto, credo si debba riconoscere che c'è solo una risposta adeguata alla crisi dell'ordine internazionale che si manifesta con questo insieme di sfide esistenziali: quella della costruzione di un nuovo ordine internazionale che costituisca un sostanziale progresso in direzione dell'unificazione mondiale – progetto che è estremamente arduo, ma che la inaudita gravità delle minacce con cui si confronta l'umanità rende perseguibile. Concretamente, in termini molto generali e sintetici si tratta di imboccare, sul terreno della sicurezza in senso stretto (ma che è strettamente collegata alla sicurezza economico-sociale ed a quella ecologica) la via maestra della costruzione di un accordo organico fra gli attori politici di dimensioni continentali o subcontinentali. Si tratta in sostanza di passare dall'attuale pluripolarismo conflittuale, che sta facendo seguito alla fine del bipolarismo e al declino dell'egemonia americana, ad un sistema pluripolare strutturalmente cooperativo. Questa evoluzione dovrebbe avere come fondamentale base di partenza la realizzazione del disegno, immaginato da Gorbaciov nella seconda metà degli anni Ottanta, della Casa comune europea¹², cioè una organizzazione internazionale di cooperazione e di graduale integrazione fra America, Russia ed Europa, di cui l'OSCE è solo un'embrionale

¹² Cfr. S. Pistone, *Considerazioni orientative sul tema della Casa comune europea, in Governo europeo, costituzione europea, federazione europea, Atti del XXIV Congresso nazionale del Movimento federalista europeo (Catania 27-29 marzo 2009)*, Pavia, 2009.

prefigurazione. Questo sistema dovrebbe essere esteso agli altri attori globali. La cornice istituzionale più generale in cui si dovrebbe inserire il pluripolarismo cooperativo dovrebbe essere un decisivo rafforzamento dell'ONU, implicante una riforma su base regionale e in direzione democratica. Il suo organo direttivo fondamentale dovrebbe essere un Consiglio di sicurezza in cui siedano e decidano gradualmente a maggioranza non i vincitori della seconda guerra mondiale (forniti per di più del diritto di veto), bensì i raggruppamenti regionali di Stati (man mano che si stabilizzano e si consolidano) accanto agli attori che hanno già raggiunto una dimensione macroregionale, in modo che tutti gli Stati siano coinvolti, attraverso le loro unioni regionali, nel governo del mondo. Al Consiglio di sicurezza si dovrebbe affiancare un'assemblea parlamentare universale (che in una prima fase dovrebbe essere espressa dai parlamenti delle unioni regionali), in modo da coinvolgere tutti i popoli nel governo del mondo.

Solo sulla base di questo difficilissimo – ma necessario – sviluppo, sarà possibile affrontare seriamente le sfide ricordate per rilanciare sia la politica di controllo degli armamenti e di disarmo che era stata avviata nella fase finale della guerra fredda (una politica che deve comprendere la progressiva eliminazione delle armi di distruzione di massa che dovranno essere poste sotto il controllo di una ONU rafforzata e democratizzata nel senso sopraindicato); sia un grande piano di stabilizzazione e pacificazione del Medio Oriente e dell'Africa (che, al di là della distruzione del cosiddetto Stato islamico, deve perseguire, attraverso il superamento degli Stati falliti e dei conflitti etnico-religiosi, e i processi di integrazione regionale, l'estirpazione delle radici che producono l'arretratezza, le guerre endemiche e il terrorismo¹³); sia la guerra contro il terrorismo internazionale (che implica una organica e approfondita collaborazione sul piano militare e soprattutto su quello della polizia e dell'*intelligence*); sia la graduale, ma effettiva, costruzione di una polizia internazionale sotto l'autorità dell'ONU.

Per quanto riguarda la sfida sul piano economico-sociale il pluripolarismo cooperativo permetterebbe un decisivo rafforzamento delle organizzazioni economiche globali in modo da renderle in grado di governare la globalizzazione. In questo contesto diventerebbero possibili: una nuova Bretton Woods che avvii il processo di unificazione mo-

¹³ Cfr. L. Levi, *Una Helsinki 2 nel Mediterraneo*, Policy Paper n. 12, Centro Studi sul Federalismo, 2015 e S. Pistone, *L'Europa e la sfida dello stato islamico*, in *Una Unione federale a partire dall'eurozona, Atti del XXVII Congresso nazionale del MFE (Ancona 20-22 marzo 2015)*, Pavia, 2015.

netaria mondiale incominciando dalla trasformazione del sistema dei diritti speciali di prelievo in un sistema mondiale di limitazione delle fluttuazioni monetarie (sul modello del sistema monetario europeo che ha aperto la strada all'unione monetaria europea) collegato al superamento dell'egemonia del dollaro¹⁴; un avanzamento dell'integrazione economica mondiale che alla eliminazione degli ostacoli al libero movimento dei fattori della produzione (integrazione negativa) accompagni strumenti di integrazione positiva, cioè diretti a governare l'economia mondiale (caratterizzata da crisi continue e sempre più gravi) e, in particolare, ad affrontare seriamente i divari territoriali di sviluppo che sono una causa primaria della instabilità politica e sociale di vaste regioni del mondo e, quindi, dei flussi emigratori fuori controllo e anche del terrorismo internazionale; la creazione di un consiglio di sicurezza economico dell'ONU che coordini e rafforzi la capacità di azione delle organizzazioni economiche globali.

Per quanto riguarda la sfida ecologica, la strada da percorrere diventerebbe quella della costituzione di una Agenzia o di un'Organizzazione mondiale per l'ambiente sotto l'egida dell'ONU e sovraordinata rispetto agli Stati della COP. Si tratterebbe di un'organizzazione che dovrebbe essere dotata di poteri reali e di autonomia finanziaria, gestita da un'Autorità indipendente (sul modello della CECA), con il compito di realizzare un piano mondiale di riduzione equilibrata delle emissioni di CO₂ nell'atmosfera, nonché il compito di adattare gli obiettivi secondo l'evolversi della situazione. Tra le sue funzioni dovrebbe esserci anche quella di aiutare finanziariamente i paesi più sfavoriti e di realizzare interventi organici di contrasto delle emergenze ambientali globali, di sviluppo delle nuove tecnologie nel settore energetico e del loro trasferimento ai paesi in fase di industrializzazione. Si potrebbe ipotizzare anche una *carbon tax* introdotta nei principali paesi inquinatori, quali Cina, India, Stati Uniti, Unione europea, Giappone e Russia, per accelerare il passaggio dalle fonti energetiche fossili a quelle rinnovabili e per garantire direttamente, con una parte dei proventi della tassazione, il finanziamento dell'Organizzazione mondiale per l'ambiente¹⁵.

¹⁴ Cfr.: R. Triffin, *Dollaro, Euro e moneta mondiale*, prefazione di A. Iozzo, Bologna, Il Mulino, 1998; Id., *The International Monetary Scene Today and Tomorrow*, *The International Spectator*, n. 4 (2015); A. Iozzo, *Rejoinder, 45 Years Later, to "The International Monetary Scene Today and Tomorrow"*, *ibid.*; A. Mosconi, *Stati Uniti ed Europa. Politiche inadeguate alle loro responsabilità nel mondo pluripolare*, *The Federalist Debate*, 25, n. 2 (2012).

¹⁵ Cfr. R. Palea, *Un Accordo "storico" sul clima a Parigi: ma saprà l'umanità salvarsi in tempo?*, Policy Paper n. 14, Centro Studi sul Federalismo, 2016.

Occorre tuttavia sottolineare il fatto che la realizzazione in tempi brevi della federazione europea è una condizione necessaria perché il nuovo quadro mondiale possa svilupparsi nella direzione sopra auspicata. Occorre infatti ricordare che lo stallo in cui si trova il processo di integrazione europea (che apre la prospettiva di un catastrofico sviluppo disgregativo) sta favorendo lo stallo degli altri processi di integrazione regionale che da quello europeo sono stati stimolati in termini di esemplarità e di spinte concrete. Per contro il completamento in senso federale dell'integrazione europea (che non solo è urgentemente necessario, ma anche effettivamente possibile proprio perché scongiurerebbe un'inversione fatale) ridarebbe un nuovo impulso alle integrazioni regionali che sono altrettanti mattoni fondamentali della costruzione della pace. Inoltre, il progresso dei movimenti nazional-populisti, che ostacolano le politiche dirette alla condivisione della sovranità statale ha, come si è detto, il suo fondamento più generale nella situazione di crisi degli Stati sovrani da cui però non si è ancora sviluppata una efficiente e democratica statualità sopranazionale. In questo contesto l'Europa ha importanza centrale, dal momento che qui la contraddizione è particolarmente forte, dato l'avanzamento del processo di integrazione che però è ancora in mezzo al guado. La sconfitta dei movimenti nazional-populisti in Europa, come effetto della sua piena federalizzazione farebbe arretrare automaticamente le analoghe tendenze diffuse nel resto del mondo. Infine, un'Europa che diventi finalmente capace di agire sul piano internazionale e quindi un attore globale fornirebbe chiaramente un contributo decisivo al piano di stabilizzazione-pacificazione del Medio Oriente e dell'Africa che richiederà – sul modello del Piano Marshall – un impegno enorme e a lungo raggio in termini di aiuto sul terreno della sicurezza e su quello economico e della costruzione di moderne strutture statali. Anche l'impegno in direzione della Casa comune europea (allargata nel senso sopraddetto) potrà svilupparsi solo con un'Europa che si emancipi dalla protezione americana e sia in grado di condizionare in modo significativo la condotta degli USA e quella della Federazione Russa, oltre che degli altri attori globali¹⁶.

¹⁶ Cfr. A. Sabatino, *Ucraina: l'assenza di una politica europea*, Il Federalista, 57, n. 1-2 (2015) e S. Pistone, *L'Unione politica e le sfide della sicurezza*, Paradoxa, 8, n. 3 (2015). Per quanto riguarda la Russia il problema fondamentale consiste nel favorire il superamento della schiacciante dipendenza dall'esportazione dei combustibili e un deciso progresso nell'integrazione con le economie dell'Europa e in generale dei paesi occidentali. Il progresso economico-sociale e politico-democratico che ne deriverebbe è la via per sradicare le tendenze neoimperiali russe che sono chiaramente connesse con l'ar-

Al di là di queste indicazioni specifiche occorre anche sottolineare che l'Europa ha una vocazione strutturale ad operare a favore di un mondo più pacifico, più giusto ed ecologicamente sostenibile (che in un sistema di pluripolarismo cooperativo avrebbe la sua struttura portante). In sostanza l'Europa ha una radicata tendenza ad operare come “potenza civile”, una potenza cioè che persegue il superamento della politica di potenza. Essendo l'integrazione europea nata dalla catastrofe delle guerre mondiali, come prima rilevante risposta alla crisi storica del sistema di Westfalia, l'Unione europea ha nel proprio DNA l'impegno ad esportare la propria esperienza, la *European Way of Life* (democrazia liberale, stato sociale, diritti umani, sensibilità ecologica, bassa spesa militare) e lo stesso processo di unificazione europea. E' un dato di fatto che nell'indicazione programmatica del proprio ruolo internazionale (nei Trattati e nella dottrina strategica) l'UE non faccia riferimento solo agli interessi e alla sicurezza europea, ma anche alla pace nel mondo da realizzare attraverso la solidarietà, lo Stato di diritto, il sistema liberaldemocratico, la globalizzazione dei diritti umani, le integrazioni regionali, il multilateralismo contrapposto all'unilateralismo. L'orientamento, programmatico, ha un risvolto concreto nel primato dell'UE, nonostante l'incompleta unificazione, per quanto riguarda l'aiuto allo sviluppo e quello alimentare, le missioni di pace e il perseguimento dei diritti umani, il ruolo fondamentale rispetto ad iniziative quali il Tribunale penale internazionale e gli accordi diretti a contrastare il riscaldamento globale.

E' evidente che questa vocazione strutturale dell'Europa potrà manifestarsi in modo efficace se alla sua potenza economica si sommerà, con una politica estera, di sicurezza e di difesa unica, il fatto di diventare un attore pienamente globale. Un esempio per tutti: con la partecipazione dell'UE come soggetto unitario al Consiglio di sicurezza dell'ONU, si avvierebbe concretamente la regionalizzazione dell'ONU, cioè il percorso strategico verso il suo rafforzamento e la sua democratizzazione¹⁷.

retratezza economico-sociale e con il regime autoritario. Lo strumento è la Casa comune europea che un'Europa capace di agire potrà perseguire in modo determinante.

¹⁷ Cfr.: S. Pistone, *The European Union As Global Player*, in U. Morelli (Ed.) *A Constitution For The European Union. Sovereignty, Representation, Competencies, Constituent Process*, Milano, Giuffrè, 2005; R. Castaldi, *La scelta per la civiltà europea moderna: unirsi o perire*, Paradoxa, 8, n. 3 (2015).

Note

DEMOCRAZIA COMPLESSA

Le riflessioni di questa nota prendono spunto dal dibattito che è in atto in Europa a seguito degli esiti degli ultimi referendum e in vista di altri che sono in programma, direttamente o indirettamente collegati al destino dei nostri paesi e del nostro continente. I temi di questo dibattito sono stati ben riassunti in un articolo di Jean Quatremer su *Libération* in cui l'autore arriva ad affermare che "...l'irruzione del referendum di iniziativa popolare nel campo diplomatico complica notevolmente la situazione, rendendo fragile un processo già complesso"¹.

Complicazioni che sono ben evidenti quando si considera il caso del referendum su *Brexit* che influenzerà sicuramente nel male o nel bene il processo d'integrazione europea. Infatti, se i britannici sceglieranno di uscire dall'Unione europea, ci saranno effetti destabilizzanti sia per il Regno Unito, sia per l'Unione, dove i populistici ed i nazionalisti dei vari paesi potranno rilanciare le loro rivendicazioni antieuropee. Se invece i britannici decideranno di rimanere nell'Unione e nel quadro del mercato unico, si tratterà di dar seguito ai contenuti dell'accordo raggiunto tra Unione europea e Regno Unito nel febbraio scorso, in base al quale l'approfondimento istituzionale dell'eurozona nella più ampia Unione non solo è prevista, ma non dovrebbe più essere ostacolata dal governo di Londra. Il fatto è che la situazione complessa in cui vivono gli europei e l'umanità non deriva solo dalle difficoltà che incontra il processo di integrazione europea nell'avanzare, ma anche e soprattutto dalla globalizzazione dei processi produttivi, economici, finanziari, che influenzano ogni settore della nostra vita e di quella degli Stati, minando in molti casi il funzionamento e la legittimità dei meccanismi su cui si basa la democrazia.

¹ Federico Rampini, *L'età del caos*, Milano, Mondadori, 2015.

A questo proposito Federico Rampini nel suo libro *L'età del caos*² ha messo bene in rilievo il problema della crisi della democrazia – la “democrazia stanca” – nel mondo occidentale, ormai incapace di dare soddisfacenti risposte alle richieste dei propri cittadini, indicando come i principi liberaldemocratici, così come li ha definiti Francis Fukuyama nel suo testo *Political order and political decay*, non sono più rispettati oggi in gran parte degli Stati a regime democratico³.

* * *

Lo strumento referendario è stato più volte utilizzato recentemente per dar modo, si è detto da parte di chi ha sostenuto la necessità di farli, alla volontà popolare di esprimersi su temi che riguardano i rapporti di questo o quel paese con l'Unione europea e le politiche condotte dall'Unione europea. Ma il metodo referendario è da considerarsi sempre un vero strumento di esercizio della democrazia? Per quanto riguarda l'Europa, i referendum nazionali sono strumenti validi per governare i problemi a livello europeo oppure sono stati usati, e finiscono inevitabilmente per essere usati, strumentalmente dai populistici in funzione anti europea? Secondo Jean Quatremer, la risposta a queste domande è no. Anzi, in questo quadro il metodo referendario mette a rischio la tenuta dell'Europa. “È terribilmente difficile vincere un referendum se la questione è europea. Eufemismo dicono a Bruxelles. Dal Trattato di Maastricht del febbraio nel 1992, non si contano che referendum negativi: Danimarca, Svezia, Irlanda, Francia, Olanda, Grecia e senza dubbio Regno Unito. Nel dicembre scorso i danesi hanno rifiutato di rinunciare, col 53% dei voti, alla deroga che il loro paese aveva ottenuto nel 1992 nel settore della giustizia e della polizia. La somma dei malcontenti, nei confronti sia dell'Europa sia del governo in carica, costituisce quasi sempre una maggioranza che è difficile rovesciare, ‘la congiura delle forze nazionali non fa che rinforzare chi tiene per il no’, come nota un diplomatico di Bruxelles: ‘c’è anche una incapacità di dimostrare il valore aggiunto dell'Unione in periodo di crisi’. C’è un’incompatibilità dell’istituzione del referendum con il sistema politico dell’Unione europea, ...perché il referendum praticato al livello nazio-

² Jean Quatremer, *Les conséquences délétères du ‘non’ néerlandais*, Coulisses de Bruxelles, 10 aprile 2016, <http://bruxelles.blogs.liberation.fr/recherche/?pattern=non+n%C3%A9erlandais>.

³ Francis Fukuyama, *Political order and political decay*, New York, Farrar Straus Giroux, 2014.

nale garantisce di volta in volta la possibilità di esercitare un potere di blocco a una minoranza di europei. Un referendum paneuropeo sulle questioni che rilevano le competenze dell'Unione, come nel caso dell'accordo di associazione con la Turchia, permetterebbe di superare questo limite. Ma non esiste attualmente alcun consenso tra gli Stati per instaurare tale procedura: per essi, la democrazia si esercita essenzialmente in un quadro nazionale. Il referendum può dunque rimettere ogni volta in causa qualsiasi consenso difficilmente raggiunto tra gli Stati e nelle istituzioni europee, anche quelli raggiunti a maggioranza qualificata degli Stati. Ma, stando così le cose, chi oserà più applicare domani una direttiva o un regolamento legalmente adottato nell'ambito dell'Unione, ma che è rigettabile o rigettato tramite un referendum? 'Il referendum può diventare uno strumento di ricatto da parte di certi Stati, come già succede per la Gran Bretagna, l'Ungheria, la Polonia, o per i movimenti eurosceppici, che paralizzierà durevolmente l'Unione' mette in guardia un alto funzionario. D'altra parte, proprio perché è difficile per i pro-europei denunciare questi referendum nazionali senza essere accusati di voler tenere ai margini i popoli, gli eurosceppici avranno buon gioco a dirsi indignati e a cavalcare il malcontento: la trappola è perfetta"⁴.

I populistici, generalmente propugnatori e vincitori di simili referendum, mettono sotto accusa l'Unione europea accusandola di tutte le crisi che hanno vissuto i cittadini negli ultimi anni: da quella economica, alla disoccupazione, all'aumento dell'imposizione fiscale, al debito degli Stati, all'incapacità di far fronte alle migrazioni e al terrorismo. Esempi di questi atteggiamenti sono ormai diffusi dappertutto. Basti pensare ai movimenti di Marine Le Pen in Francia, di Matteo Salvini e di Beppe Grillo in Italia, al *Freiheitliche Partei Österreichs* in Austria, e ad *Alternative für Deutschland* in Germania. Tutti movimenti che hanno usato e stanno usando gli strumenti della comunicazione di massa e via Internet per amplificare le paure e coagulare il malcontento sui loro programmi elettorali.

E' altresì indubbio che la democrazia liberale è più o meno in crisi in molti paesi dell'area occidentale, non solo nei paesi dell'Unione, come scrive Federico Rampini nel suo libro *L'età del caos*⁵.

In questo libro Rampini si sofferma anche sulla sofferenza della democrazia americana, prendendo in considerazione la definizione di de-

⁴ Jean Quatremer, *ibidem*.

⁵ Federico Rampini, *op. cit.*, pp. 44-45.

mocrazia liberale di Francis Fukuyama presentata in *Political order and political decay*, in cui rileva che una democrazia liberale compiuta dovrebbe fondarsi su tre ingredienti ben distinti.

“Il primo”, scrive Rampini riferendosi a Fukuyama, “è quello che noi spesso identifichiamo con la ‘democrazia’ *tout court*: elezioni libere a suffragio universale e segreto, pluraliste, con una vera competizione tra forze politiche diverse, accompagnate dalla libertà di espressione e di stampa”. Sotto questo aspetto, quasi tutti i paesi dell’area occidentale rispettano più o meno completamente questo requisito.

“Il secondo ingrediente”, prosegue Rampini, “è uno Stato che sa governare, fa rispettare la propria autorità e garantisce i servizi essenziali ai propri cittadini”. A questo proposito si può osservare che non sempre tutti gli Stati nazionali europei hanno saputo governare compiutamente, dando risposte adeguate ai propri cittadini in termini di efficienza: perché non avevano o non hanno ancora un assetto istituzionale adeguato; oppure perché, come accade oggi anche a causa della crisi economica e del debito accumulato, non sono più in grado di sostenere le spese per mantenere il modello di Stato sociale europeo del recente passato.

“Il terzo ingrediente è quello che gli angloamericani definiscono *the rule of law*, lo Stato di diritto, (ma che non sarebbe sbagliato tradurre letteralmente, e in modo più esplicito, il governo della legge, ndr); questo sta a significare che tutti sono sottoposti alle stesse leggi, anche i ricchi e i potenti, inclusi quindi gli stessi governanti”. A questo proposito è facile osservare che il rispetto delle regole e della legge in alcuni Stati è diventato solo formale, e in alcune aree di essi spesso la malavita organizzata ha la meglio sulla legalità. Mentre i divari in termini economici e sociali in molti di essi tendono ad aumentare.

Da tutto ciò emerge, secondo Rampini, che “se manca uno dei tre ingredienti non siamo in presenza di una vera democrazia liberale. La Cina ha uno Stato capace di governare con efficacia, i suoi governi negli ultimi trent’anni hanno gestito una fase di sviluppo, aumento del benessere e dell’occupazione; ma non ha libere elezioni e neppure uno Stato di diritto... L’India ha libere elezioni, ha istituzioni giuridiche abbastanza imparziali ancorché lente e farraginose, ma ha uno Stato molto inefficace nel garantire servizi essenziali ai cittadini. La Russia di Boris Eltsin e, poi, le ‘primavere arabe’ hanno dimostrato che cosa può succedere se si conquistano libere elezioni, ma manca tutto il resto: è il caos, a cui segue spesso un ritorno di autoritarismi... Il guaio è che la storia non procede in modo lineare, e quei tre ingredienti non arrivano

necessariamente insieme, o nell'ordine giusto per generare un equilibrio stabile”.

Le considerazioni di Fukuyama, riprese da Rampini, mettono in luce tutta la difficoltà dell'affermazione delle regole democratiche nei vari paesi, anche se alcuni Stati, come ad esempio la Germania, forse per la sua struttura istituzionale federale o per la buona conduzione politica, si trovano oggi in condizioni migliori di altri. In Europa evidentemente ciò non basta a garantire una rispondenza alle esigenze della gente nei settori che richiedono risposte di governo a livello continentale per affrontare le sfide mondiali.

Sul piano europeo la risposta a questo problema era stata individuata da Altiero Spinelli nel 1957, quando aveva rilevato come “l'impotenza degli Stati europei in materia di politica estera, militare, economica e sociale, non è conseguenza di errori di questo o quel governo, che potrebbero essere corretti da governi diversi. E' dovuta al fatto che gli Stati nazionali con tutte le loro istituzioni pubbliche e private – dai governi, ai parlamenti, ai partiti, ai sindacati – sono capaci solo di elaborare volontà politiche di ispirazione nazionale, poggianti su strumenti di esecuzione nazionali, tese verso fini nazionali, mentre i problemi fondamentali della politica estera, militare, economica e sociale non sono più di dimensioni nazionali.

Ma nessuna democrazia può mantenersi alla lunga, quando il meccanismo dell'elaborazione della volontà politica della comunità funziona a vuoto... L'egoismo immediato delle nazioni, delle classi, degli individui, appare più importante di qualsiasi più nobile aspirazione, la quale per realizzarsi dovrebbe proiettarsi in un futuro su cui non è più ragionevole contare. L'unico sentimento forte e tenace che ancora riesce a affermarsi nella vita degli Stati d'Europa è il desiderio di gruppi privilegiati di sfruttare fino alla fine, senza scrupoli, senza preoccupazione del domani, i vantaggi che il vecchio regime elargisce loro. Questo regime non è più democratico che in apparenza; in realtà è e non può che essere lo strumento di potenza di gruppi monopolistici e corporativi, di cricche di alti funzionari, di diplomatici, di generali, di politicanti dalla vista corta e dall'ambizione meschina”⁶.

Da quando Spinelli ha scritto queste parole, l'importanza dei fattori esterni che condizionano la vita degli Stati è aumentata e negli ultimi decenni si è aggiunto un altro elemento fondamentale che rende sempre più difficile governare: si tratta dell'evoluzione del nuovo modo di pro-

⁶ Altiero Spinelli, *Manifesto dei federalisti europei*, Milano, Guanda, 1957, pp. 36 e ss..

durre originato dalla rivoluzione scientifica e tecnologica e dallo sviluppo di Internet e delle sue innumerevoli applicazioni in campo produttivo, amministrativo, finanziario e in quello delle relazioni sociali.

Questo mutamento è stato ben analizzato dal sociologo Manuel Castells⁷, che ha definito la nostra epoca l'età dell'informazione, con la nascita della società in rete: il processo di globalizzazione, secondo Castells, è diverso dal concetto di internazionalizzazione del passato, che non avrebbe potuto svilupparsi in modo così forte senza l'informatizzazione della società. Del resto, il complesso intreccio internazionale delle attività economiche (per quanto riguarda i flussi finanziari, di merci, di lavoro), degli spostamenti delle persone, non si sarebbe così accentuato senza la costante globalizzazione del sistema dello scambio di informazioni, che coinvolge individui, società e istituzioni. Insieme ad un accentuato liberismo in campo commerciale ed economico, è questo modo di comunicare, che avviene in tempo reale, a promuovere a sua volta ulteriori innovazioni, delocalizzazioni, deregolamentazioni, ecc.

Proprio la nascita dei reticoli globali, che non producono né vendono direttamente, ma coinvolgono nel processo produttivo migliaia di imprese mondiali attraverso delocalizzazione e *franchising*, determina la difficoltà di caratterizzare in senso nazionale le imprese e di sottoporle strettamente alle regolamentazioni e leggi nazionali in termini di legalità, tassazione e controllo democratico.

Per questo nessuna analisi sul funzionamento dello Stato dal punto di vista del rispetto dei principi democratici può quindi ormai prescindere da quella del sistema mondo in cui viviamo, in cui gli innumerevoli intrecci esistenti tra gli attori dell'economia mondiale creano una complessa rete di rapporti che influiscono in maniera determinante sul futuro delle società nei diversi Stati, e rendono problematico l'esercizio del governo democratico a tutti i livelli. Di fronte alla crescente complessità dei problemi da capire e da affrontare aumentano così le paure della gente e le richieste di garantire una maggiore sicurezza al proprio Stato. Ma questo è sempre più in difficoltà a fornire risposte adeguate a domande del tipo: come ci si può difendere dalla crisi dei mutui innescata dagli USA? Che potere può esercitare lo Stato rispetto a quello delle multinazionali finanziarie? Come si può controllare l'ondata migratoria da altri continenti?

Così il malcontento e l'indignazione dei cittadini nei confronti del

⁷ Manuel Castells, *La nascita della società in rete*, Milano, Università Bocconi, Paperback, 2008.

proprio Stato finiscono per coinvolgere la sfera economica, quella della sicurezza e altri importanti fattori che in un mondo aperto e interrelato sono fondamentali per garantire sviluppo e benessere, alimentando la disoccupazione, il desiderio di creare barriere e muri, e l'avversione per soluzioni di governo continentale.

In Europa la complessità del sistema in cui ci troviamo immersi mette quotidianamente in evidenza l'inadeguatezza delle risposte di governo in senso democratico sia a livello locale che nazionale che europeo. Il fatto è che a fronte di questa complessità il sistema istituzionale di governo è rimasto ad un livello di sviluppo inadeguato e, rispetto allo sviluppo del modo di produrre ed alle esigenze di governo continentali e mondiali, possiamo ben dire primitivo.

Da questo punto di vista è fondamentale il contributo che ha fornito Francesco Rossolillo, che ha messo bene in rilievo come "le istituzioni, nella misura in cui non esistono soltanto sulla carta, ma funzionano realmente, sono le regole del gioco della vita politica, cioè i canali attraverso i quali le istanze che emergono nella società civile dalla dialettica delle classi, dei ceti, dei gruppi e degli individui prendono la forma determinata e cosciente di scelte politiche, guidate in quanto tali da un orientamento di valore. Ciò significa che queste stesse istanze, da generici fatti sociali, diventano precisi fatti politici, cioè elementi di una situazione di potere... Nella vita politica normale la lotta si svolge nel quadro delle istituzioni esistenti, che ne costituiscono appunto le regole e fanno emergere, sotto la spinta delle forze sociali, le scelte alternative attorno alle quali il conflitto si svolge. L'assetto istituzionale in quanto tale, perciò, non è in gioco nella lotta politica, non è messo in discussione, è accettato dalle parti in conflitto. Ciò significa che, nella vita politica normale, l'assetto istituzionale è sostenuto dal consenso di tutte le forze politiche che si confrontano nel suo quadro, e quindi della grande maggioranza delle forze sociali di cui le prime mediano le istanze... L'assetto istituzionale... delimita la sfera dei valori sociali condivisi da tutte le componenti della società, e in quanto tali sottratti alla lotta politica. Sono questi i valori che fondano la convivenza di un corpo sociale. Il consenso generale è quindi il fondamento sociale sul quale le istituzioni si reggono. Quando il consenso generale viene a mancare si ha crisi delle istituzioni. Ciò accade quando l'evoluzione del modo di produrre fa nascere nella società civile bisogni e fermenti ideali che l'assetto istituzionale esistente non è più in grado di trasformare in scelte politiche... La crisi dell'assetto istituzionale è sempre anche, per sua natura, crisi dei valori che fondano la convivenza civile.

L'incapacità delle istituzioni di esprimere i bisogni reali della società civile fa sì che il dibattito politico perda il contatto con la realtà e metta in vista alternative false"⁸.

Oggi la crisi delle istituzioni e del consenso riguarda sia gli Stati in cui la democrazia è nata e si è sviluppata, sia il livello europeo dove, non essendo stata completata l'unione politica, le istituzioni attuali non riescono a fornire risposte adeguate alla crisi economica e finanziaria con piani di sviluppo economico per l'occupazione, con un'organizzazione di *intelligence* per contrastare il terrorismo, con una gestione unitaria di regolamento e accoglienza dei flussi migratori, con una politica estera e della difesa unica.

Per uscire da queste contraddizioni, come scriveva Mario Albertini, bisognerebbe creare un sistema di governo democratico a livello europeo. "Bisogna osservare", scriveva Albertini, "circa il dinamismo del processo, che la dislocazione del trattamento dei problemi dagli Stati all'integrazione europea trasforma la situazione di fondo, nel senso che in questo modo il contenuto della vita politica, economica e sociale sfugge agli Stati e viene inglobato dall'integrazione, passando dalla divisione all'unità. Ecco le conseguenze. La prima riguarda i governi, in quanto la maggiore unità di fondo fa crescere in numero e in importanza i problemi che subiscono l'alternativa della soluzione nell'unità e della mancata soluzione nella divisione.

La seconda riguarda invece un processo concomitante di particolare importanza, in quanto nutre ed incalza l'iniziativa politica che può portare a termine l'integrazione. Trasferendo i problemi dai quadri nazionali a quello europeo, essa li trasferisce anche a un quadro nel quale essi non possono essere trattati in modo democratico per la mancanza del meccanismo indispensabile: la cittadinanza, le elezioni, la lotta dei partiti, il parlamento, il governo. In ciò sta la crisi della democrazia e della partecipazione dei cittadini alla vita politica: dove c'è la democrazia ci sono sempre meno decisioni importanti da prendere, mentre dove bisogna prenderle la democrazia non c'è ancora. Ma come i problemi passano dagli Stati al quadro europeo, così la democrazia non può non manifestare la tendenza a riesprimersi nel quadro europeo"⁹.

L'evidente degenerazione del sistema di governo democratico in

⁸ Francesco Rossolillo, *Il ruolo delle istituzioni nella lotta per l'Europa*, Il Federalista, 17, n. 3 (1975), p. 149.

⁹ Mario Albertini, *Nazionalismo e federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 242-243.

Europa è aggravata dalla complicata architettura istituzionale dell'attuale Unione europea a 28 paesi. Il fatto è che la creazione dell'Unione, nata come esigenza di pace, ricostruzione e sviluppo economico, non ha ancora varcato la soglia dell'unità politica, possibile solo in un sistema di tipo federale capace di supplire in certi settori cruciali alle deficienze e inadeguatezze dello Stato nazionale. Oggi abbiamo due livelli di governo in Europa, che non sono né pienamente coordinati né veramente indipendenti, entrambi in crisi. Una crisi aggravata dal fatto che gli intrecci nei campi economici, sociali, politici e militari sono diventati talmente forti a livello mondiale da mettere in discussione la stessa tenuta e realizzabilità del progetto europeo. E, nella misura in cui i vari livelli di rappresentanza non riescono più a dare risposte adeguate ai problemi, aumentano le contraddizioni e le spinte a chiudersi entro confini sempre più stretti, anche se palesemente inadeguati, a ritornare al difendere le frontiere e alle contrapposizioni del passato, cioè ai prodromi delle guerre.

Come superare questo quadro, per quale obiettivo battersi?

Come abbiamo visto, il federalismo risponde all'esigenza di governare una democrazia complessa, articolata, su un'area coperta da più Stati e livelli di rappresentanza. Come ha messo in evidenza Mario Albertini, "...sotto il profilo politico, il federalismo, e cioè lo Stato federale, rappresenta l'ultima grande scoperta di uno strumento di governo democratico. La democrazia diretta fu il governo democratico degli uomini appartenenti all'ambito di una città, e non realizzò alcuna divisione dei poteri per garantire la libertà. La democrazia rappresentativa fu il governo democratico degli uomini appartenenti ad una nazione e realizzò la divisione formale tra il potere legislativo, esecutivo e giudiziario. Il sistema federale corrisponde ad un ampliamento ancora maggiore dell'ambito del governo democratico: è il governo degli uomini appartenenti ad uno spazio supernazionale, e che può giungere fino al mondo intero. Esso realizza la divisione sostanziale dei poteri, dividendo la sovranità tra governo federale e governi degli Stati membri"¹⁰.

E, come ha precisato Francesco Rossolillo "le caratteristiche essenziali che distinguono il modello del federalismo post-industriale... da quello classico sono essenzialmente:

a) la pluralità dei livelli in cui si articola il governo federale, dal quartiere al livello mondiale, passando per tutta una serie di ambiti intermedi;

¹⁰ Mario Albertini, *ibidem*, p. 57.

b) l'istituzione del bicameralismo federale a tutti i livelli, con la sola ovvia eccezione del più basso;

c) l'introduzione del sistema elettorale detto 'a cascata', la cui caratteristica essenziale è costituita dalla rigorosa regolamentazione – ancorata nella costituzione – della successione temporale delle elezioni dei corpi legislativi dei vari livelli, a cominciare dal più basso, per garantire la trasmissione più fedele possibile della volontà generale dagli ambiti comunitari nei quali naturalmente si forma a quelli che, per le loro crescenti dimensioni, sono via via più lontani dalla sua fonte originaria; e per assicurare una razionale coordinazione tra i livelli nei quali si articola la programmazione federale”¹¹.

Il concetto di democrazia non può dunque esaurirsi in una definizione che, una volta data è immutabile. Ma deve adeguarsi al grado di sviluppo del corso della storia, adattando ed innovando il sistema istituzionale, allargando la sfera della sovranità, promuovendo nuovi livelli di autogoverno e responsabilità, tutelando la libertà in nuovi campi, ma nel quadro del rispetto dei valori della pace, del diritto e della giustizia.

Bisogna infatti considerare, per usare ancora le parole di Francesco Rossolillo, che “oggi la teoria ‘classica’ della democrazia non è più considerata ‘scientifica’ e tende ad essere sostituita da un approccio più ‘realistico’ che, sulla scia di Schumpeter, vede nella democrazia soltanto un insieme di regole che disciplinano la lotta per il potere. Ma la verità è che, se la democrazia è oggi certamente anche questo, essa è, in una prospettiva che non rimanga appiattita sul presente, molto più di questo... ciò significa che la storia della democrazia non è finita, che l'idea di democrazia non ha ancora estrinsecato la totalità delle proprie determinazioni...”¹².

In questa ottica la realizzazione della federazione europea potrà determinare un deciso salto democratico non solo nel processo di unificazione europea, ma anche dal punto di vista dello sviluppo della democrazia nel mondo e per il mondo. Come sappiamo, la sua realizzazione, se avverrà, non coinvolgerà fin dall'inizio tutti i paesi dell'Unione europea: essa potrà partire solo nell'ambito dei paesi dell'eurozona, che hanno già ceduto la sovranità monetaria, o da quelli che vorranno farlo. Per questo, chi crede nella necessità di affermare la demo-

¹¹ Francesco Rossolillo, *Per un nuovo modello di democrazia federale*, Il Federalista, 27, n. 2 (1985), pp. 88 e ss..

¹² Francesco Rossolillo, *ibidem*.

crazia e di consolidarla, dovrà impegnarsi a percorrere questa strada, e non a ripercorrere quella nazionale.

Certamente l'evoluzione democratica dello scenario mondiale non dipende solo dall'Europa unita, ma è altrettanto certo che il vuoto di potere che si creerebbe in questa parte del mondo a causa della mancata unificazione politica di gran parte di essa, rischierebbe di approfondire le contraddizioni a livello mondiale con imprevedibili e potenzialmente catastrofiche conseguenze sul piano della sicurezza economica, ecologica e militare globale. Gli eventi incalzano: bisogna guadagnare il tempo, la volontà e la capacità politica necessari per affrontarli con istituzioni adeguate.

Anna Costa

I documenti

**COSEGNA DEL RICONOSCIMENTO
“ALTIERO SPINELLI”
AI COSTRUTTORI DELL’EUROPA FEDERALE
AL PRESIDENTE EMERITO DELLA REPUBBLICA,
GIORGIO NAPOLITANO
(Roma, Senato della Repubblica, 22 gennaio 2016)**

INTERVENTO DEL PRESIDENTE DEL MFE

*Signor Presidente della Repubblica,
Signor Presidente del Senato,
Caro Presidente Napolitano,
Stimate Autorità e rappresentanti del mondo della cultura e dell’informazione che ci onorate della vostra presenza,
Gentili amiche e cari amici federalisti,*

siamo i custodi e gli eredi di quel *Manifesto di Ventotene* che nel periodo più buio della storia europea si chiudeva con parole che sono ben scolpite nelle nostre menti: “La via da percorrere non è facile, né sicura. Ma deve essere percorsa, e lo sarà.” Questa manifestazione di volontà e di speranza, a cui siamo rimasti sempre fedeli fin dal 1943, quando venne fondato a Milano il Movimento federalista europeo, non ci impedisce di osservare con sguardo severo il volto dei tempi che stiamo vivendo. Non ci impedisce di vedere che in Europa tornano ad essere innalzati muri, stesi fili spinati, chiuse le frontiere. Non ci impedisce di constatare che si mettono in discussione gli Accordi di Schengen, la libera circolazione dei cittadini, la stessa possibilità per le giovani generazioni di costruirsi un percorso di studio e di lavoro veramente europeo. Non ci impedisce di notare che a sette anni dallo scoppio della crisi economico-finanziaria i paesi della zona euro non sono stati ancora in grado di approntare gli strumenti per uscirne: un bilancio dota-

to di risorse adeguate ed autonome, un grande piano di investimenti per favorire la ripresa, un governo fornito dei poteri necessari per orientare le scelte economiche e non lasciarsi trascinare dagli eventi. Non ci impedisce di prendere atto con amarezza e preoccupazione che le principali aree di crisi a livello mondiale sono ai nostri confini o non lontano da essi: dall'Ucraina alla Siria, dall'Iraq alla Libia. Non ci impedisce di vedere con orrore quelle nere bandiere issate nel Medio Oriente e nel Maghreb, a ricordarci il possibile ritorno di un passato che pensavamo definitivamente sepolto. Non ci impedisce di constatare che movimenti eurosceettici, nazionalisti, populistici sembrano averla sempre più vinta. Non ci impedisce di osservare, infine, che conflitti, controverse, recriminazioni tra gli Stati o tra gli Stati e le istituzioni europee sono la triste realtà di ogni giorno.

Il gioco è così scoperto da diventare persino stucchevole: all'Europa si addossano tutte le colpe, mentre gli Stati si attribuiscono tutti i meriti. Ben si addicono ai nostri orgogliosi Stati nazionali le amare parole di Tomasi di Lampedusa: "Non vogliono mai migliorare, pensano di essere perfetti: la loro vanità è superiore alla loro miseria". Eppure, in un mondo in cui si vanno vieppiù affermando vecchie e nuove potenze di dimensioni continentali ed aree geografiche ed economiche che comprendono miliardi di persone, la miseria dei nostri Stati si rivela con sempre maggiore intensità e fa apparire gli sforzi con cui essi rivendicano un protagonismo anacronistico, spesso frutto dei sogni del passato, per quello che realmente sono: ridicoli.

Un lunga tradizione descrive i federalisti europei come nemici degli Stati. E' una caricatura che rifiutiamo. Siamo nemici della sovranità assoluta, del resto ormai nient'altro che vuota parvenza, non degli Stati. Nessuno degli eminenti statisti ed uomini politici italiani che hanno contribuito al processo di unificazione europea è venuto meno alla lealtà verso l'Italia. Non Luigi Einaudi. Non Alcide De Gasperi. Non Altiero Spinelli. Non Carlo Azeglio Ciampi. Non certamente Giorgio Napolitano. Al contrario, tutti coloro che si sono battuti e si battono per l'unità federale dell'Europa hanno sempre ritenuto di servire nel migliore dei modi il proprio Paese ed i suoi veri interessi. Non quelli di breve durata e di corta veduta, che attirano forse qualche applauso, ma che si rivelano alla lunga controproducenti o addirittura nefasti. La lungimirante scelta europea attuata nel secondo dopoguerra e poi sempre confermata ha invece assicurato al nostro Paese decenni di pace ed una prosperità mai prima conosciuta. Rimetterla in discussione proprio oggi, in un mondo sempre più disordinato e caotico, sarebbe davvero se-

gno di imperdonabile leggerezza e di scarsa chiarezza. Anche perché tutto lascia credere che la fine del processo di unificazione europea non ci ricondurrebbe al mondo ottocentesco degli Stati nazionali, ma ad una ulteriore frammentazione degli stessi Stati. Quel che è successo ad Est dopo la caduta del Muro di Berlino potrebbe verificarsi anche ad Ovest, e con ben più gravi conseguenze. Allora, infatti, l'Unione europea, pur tra incertezze e contraddizioni, fu in grado di riempire quel vuoto e di offrire una prospettiva ai vecchi ed ai nuovi Stati sorti dalla dissoluzione dell'impero sovietico. Domani, senza un potere sovranazionale europeo non esisterebbero né un'ancora, né una rete, né un ordine. Il Vecchio continente diventerebbe quel che sono state per secoli l'Italia e la Germania per l'Europa: il ventre molle del mondo.

Noi federalisti abbiamo per questo l'ardire di affermare che l'unione federale è la sola risposta in grado di assicurare all'Europa un posto ed un ruolo nel nuovo equilibrio internazionale che si va faticosamente costruendo, di garantire ai nostri Stati la sopravvivenza e la diversità nell'unità, di salvare la democrazia dai rischi che la minacciano se rimane chiusa nell'orizzonte nazionale.

“La dissolvenza della sovranità statale – ha scritto un grande intellettuale come Edgar Morin – pone il problema di una sua ricomposizione, che potrà avvenire solo all'interno di un pluriverso antitotalitario che non può essere se non federale: federale perché il federalismo è complesso, flessibile, come la vita, la pace, l'amore (che è amore per le complessità culturali, psicologiche, economiche), mentre, invece, il totalitarismo (in tutte le sue forme, anche quelle dissimulate della democrazia) è rigido, come la guerra, come la morte, ed è la tentazione permanente per la nostra fatica, la nostra inquietudine, i nostri dubbi, le nostre vertigini di diserzione spirituale”. Occorre però fare presto. Prima che i mali individuati diventino troppo potenti e troppo invasivi per essere affrontati e sconfitti. Per questo, caro Presidente, noi facciamo nostro l'accorato appello della sua *lectio doctoralis* all'Università di Pavia: “Europa, se non ora, quando?”.

Giorgio Anselmi

MOTIVAZIONI DEL RICONOSCIMENTO
“ALTIERO SPINELLI”
AI COSTRUTTORI DELL’EUROPA FEDERALE
A GIORGIO NAPOLITANO

Il trentesimo anniversario della scomparsa di Altiero Spinelli coincide con un momento per molti versi drammatico della costruzione europea. La crisi economica, che ha avuto origine negli Stati Uniti, ha manifestato le sue conseguente più gravi in Europa. Adottato l'euro e portato a termine il più grande allargamento della sua storia, col Trattato di Lisbona l'Unione pensava di aver raggiunto un equilibrio stabile per i prossimi decenni. I suoi strumenti e le sue procedure si sono invece rivelati inadeguati ad affrontare la crisi dell'eurozona. L'Eurogruppo ha quindi dovuto mettere in cantiere una serie di accordi intergovernativi per salvare la moneta unica e lo stesso processo di unificazione europea. A questi si sono aggiunti i decisivi provvedimenti della BCE e gli aiuti del FMI.

Gli stessi governi hanno riconosciuto la precarietà di tali compromessi, prospettando una *road map* per le quattro unioni: bancaria, fiscale, economica e politica. Illudendosi però che si potessero realizzare gradualmente ed in questa successione, mentre solo l'unione politica rende attuabili le altre tre. I risultati sono sotto gli occhi di tutti: ci si è fermati solo alle tappe previste – e non a tutte – per l'unione bancaria (la vigilanza unica, per di più solo per le grandi banche, ed il fondo per la soluzione delle crisi bancarie, che andrà però a regime in ben 8 anni) e l'Europa è caduta in un'impasse. Nel frattempo le crescenti ondate migratorie che si riversano sul Vecchio continente a causa di guerre, carestie, Stati falliti e terrorismo hanno rivelato l'assoluta impotenza di tutti gli Stati europei a trovare dei rimedi a problemi strutturali e di lunga durata che impongono all'Europa di dotarsi, oltre che di una politica dell'immigrazione e dell'asilo, di una politica estera e della sicurezza in grado di stabilire nuovi rapporti con la Russia, con il Medio oriente e con l'Africa. Non essendoci più vie d'uscita nazionali e mancando un progetto europeo, molti cittadini si sentono – e vengono istigati a proclamarsi – sempre più impotenti, sfiduciati, insicuri.

Nel 2007 il Movimento federalista europeo ha voluto attribuire il

primo “Riconoscimento Altiero Spinelli” al Presidente emerito Carlo Azeglio Ciampi. Già allora, dopo l’esito negativo dei referendum francese ed olandese sul progetto di Trattato che istituiva la Costituzione europea, era del tutto chiaro che l’edificio europeo soffriva di una crisi d’identità che ne minacciava le stesse fondamenta. Oggi, a distanza di nove anni, quella minaccia è ancora più incombente. Da un lato, infatti, le crisi sono diventate più frequenti e virulente, perché le sfide si sono moltiplicate senza che siano stati ancora approntati gli strumenti economici, politici e soprattutto istituzionali per poterle affrontare. Dall’altro, sono aumentati i nemici del progetto europeo, che, presenti in un numero mai così alto nello stesso Parlamento europeo, in alcuni Paesi si vantano di essere ormai la maggioranza.

Per questo l’audacia, la perseveranza e la lealtà verso la causa europea del Presidente Napolitano meritano di essere additate come un esempio. Nella lettera in occasione del 65° anniversario della Dichiarazione Schuman, i Presidenti emeriti Ciampi e Napolitano, dopo aver rammentato di appartenere “entrambi alle generazioni che hanno vissuto direttamente la devastante esperienza della seconda guerra mondiale”, affermano di aver potuto per questo “comprendere in tutto il loro valore e condividere naturalmente i segni di una volontà nuova di rimuovere le cause di un doppio sanguinoso conflitto nel cuore dell’Europa, di gettare le basi di una pace duratura, di unire finalmente le forze dei popoli europei.”

Il Presidente Napolitano ha ricordato più volte che le proprie ferme convinzioni a favore dell’unità europea sono maturate in seguito a riflessioni durate qualche decennio. Non è certo un caso che in questo cammino egli abbia incontrato un uomo della precedente generazione che aveva compiuto quello stesso percorso nel periodo tra le due guerre mondiali: Altiero Spinelli. E’, infatti, attraverso il fecondo dialogo con l’autore del *Manifesto di Ventotene* sviluppatosi nell’ultimo decennio della sua vita (1976 – 1986) che l’ideale federalista diventerà il faro a cui il Presidente Napolitano non cesserà mai di ispirarsi nella sua attività di parlamentare nazionale ed europeo.

Come Presidente della Camera dei deputati (1992-94), in uno dei passaggi più difficili della storia repubblicana, egli si adoperò perché, pur nel variare degli uomini e delle formazioni politiche, venisse conservata quella nobile tradizione europeista e sovranazionale che aveva trovato la sua più alta espressione nell’art. 11 della nostra Costituzione. Come Ministro dell’interno nel primo Governo Prodi, vide poi coronati gli sforzi per inserire l’Italia nel gruppo di Paesi che adottarono fin dall’inizio la

moneta europea e per far accogliere il nostro Paese nell'area di Schengen.

La profonda esperienza maturata nelle istituzioni nazionali ed europee e la chiara consapevolezza del cammino ancora da compiere per rendere solida ed irreversibile l'Unione monetaria ispirarono il Presidente Napolitano alla guida della Commissione affari costituzionali del Parlamento europeo negli anni che videro l'approvazione della Carta dei diritti fondamentali, la Dichiarazione di Laeken e l'elaborazione del Trattato costituzionale da parte della Convenzione presieduta da Giscard d'Estaing.

Infine, come Presidente della Repubblica (2006-2015), Giorgio Napolitano ha dovuto affrontare le prove forse più dure nel suo pur non breve servizio delle istituzioni repubblicane. L'euroscetticismo ha ormai messo stabili radici anche nel nostro Paese, come il Presidente dovette rilevare fin dalla sua visita a Ventotene subito dopo l'elezione. Le sterili polemiche non gli hanno però mai impedito di esercitare la sua opera di persuasione con quella costanza e quella capacità pedagogica che hanno contraddistinto i suoi interventi durante i quasi nove anni di presidenza.

I federalisti europei non possono e non vogliono dimenticare soprattutto i due momenti in cui la mano ferma del Presidente Napolitano ha saputo guidare il Paese attraverso passaggi particolarmente insidiosi, che avrebbero potuto avere conseguenze inimmaginabili per l'Italia e per l'Europa. Merita di essere anzitutto citata la straordinaria tempestività con cui nel novembre 2011 fu trovata una soluzione appropriata ad una crisi di governo che poteva trascinare il nostro Paese fuori dall'Unione monetaria. Ancor più degno di plauso e di ammirazione è il personale sacrificio che il Presidente Napolitano compì dopo l'esito incerto delle elezioni politiche del febbraio 2013, quando accettò la rielezione per dare una prospettiva alla legislatura appena iniziata e non veder vanificati i sacrifici compiuti nel periodo precedente.

Queste fasi della politica italiana ed europea non sono state facili nemmeno per il Movimento federalista europeo, spesso visto come prigioniero dei sogni del passato o privo di quello spirito che si ammanta come realismo ed è invece solo spregiudicato cinismo. I militanti federalisti, tuttavia, hanno sempre trovato in tutti questi anni un sicuro ed autorevole punto di riferimento al vertice delle istituzioni italiane, quello del Presidente Napolitano. Per questo gli esprimono oggi la loro commossa e partecipe gratitudine, conferendogli il "Riconoscimento Altiero Spinelli ai costruttori dell'Europa federale".

INTERVENTO DEL PRESIDENTE EMERITO DELLA REPUBBLICA, GIORGIO NAPOLITANO

Sono molto grato al Presidente Anselmi e a tutti coloro che con esemplare tenacia tengono viva in Italia la nobile tradizione del Movimento federalista. Grato per un riconoscimento generosamente motivato che mi onora e che tanto più apprezzo in quanto è stato in precedenza conferito a uno dei più rispettati protagonisti italiani della costruzione europea, Carlo Azeglio Ciampi. Grato ancor più per l'occasione che mi si offre di rendere omaggio alla figura di Altiero Spinelli nell'imminenza del 30° della sua scomparsa.

E il fatto che abbiano voluto condividere questa occasione il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, e insieme con lui il Presidente del Senato, che ringrazio per il suo caloroso e non formale saluto, e il Ministro degli affari esteri, ha un significato che tutti possono intendere. Gliene siamo riconoscenti.

Insieme con loro saluto cordialmente tutte le autorità e personalità presenti, e con particolare affetto Renata Colorni, tanto cara ad Altiero e Ursula, come tutte le sue sorelle.

* * *

Sulle idee di Spinelli, sullo straordinario dispiegarsi del suo impegno, e dunque sulla sua eredità ho avuto modo, nel tempo, di esprimermi pubblicamente a più riprese, a partire dall'intervento che tenni alla Camera nel primo anniversario della sua scomparsa.

Ancora di recente ho voluto ricordare, all'Università di Pavia, quanto io debba al suo insegnamento, e come assolutamente singolare sia stata la sua vicenda. La lunga e travagliata esperienza di Spinelli in carcere e al confino era culminata nella grande ideazione – insieme con Ernesto Rossi e Eugenio Colorni – del Manifesto di Ventotene. Caduto il fascismo, egli tornò finalmente libero, ma in assoluta solitudine politica. Iniziò dunque la sua lunga marcia forte soltanto del senso della sua missione.

Ma per riflettere qui oggi sull'arduo cammino del processo di integrazione europea e sul modo di affrontare le scelte che ci stanno davanti, vorrei partire dall'ultimo messaggio che Altiero Spinelli, “giunto quasi (così scrisse) all'estremo dei miei anni” consegnò – marzo

1986 – nella premessa a una seconda parte della sua autobiografia, poi rimasta solo abbozzata.

In quella “Premessa” egli evocò le sconfitte sue e del Movimento federalista, e dunque della causa dell’unità europea. E volle dire: “Nessuna di quelle sconfitte ha però lasciato in me quel rancore contro la realtà che così spesso alligna nell’animo degli sconfitti. ... Bisogna sentire che il valore di un’idea, prima ancora che dal suo successo finale, è dimostrato dalla sua capacità di risorgere dalle proprie sconfitte”. E in effetti, l’Europa unita, nel suo farsi da 65 anni a oggi, ha conosciuto non poche e non lievi crisi, e vere e proprie sconfitte. Quando si dice che l’integrazione europea è avanzata attraverso crisi ricorrenti, ci si riferisce a vicende che non è possibile porre tutte sullo stesso piano.

Di certo, da un lato, vicende di tensione e di crisi nei rapporti tra Stati membri della Comunità e nei rapporti tra Stati nazionali e istituzioni europee. Tra le più note la crisi insorta negli anni Sessanta tra la Francia di de Gaulle e la Comunità (la cosiddetta crisi della “sedia vuota”). E, nella seconda metà degli anni Settanta, la crisi tra la Gran Bretagna guidata dalla Signora Thatcher, e la Comunità. Si trattò della polemica sul “giusto ritorno”, con la poco flemmatica Primo ministro britannica che urlò “voglio indietro i miei soldi” (“I want my money back”).

Quelle crisi nascevano non solo da interessi divergenti e da abnormi pretese nazionali, ma da visioni opposte dell’unità europea. E vennero, come poi altre, risolte attraverso compromessi, adattamenti, ambiguità, suscitando delusioni e insoddisfazioni nei più coerenti fautori dell’integrazione.

Altra, e ben più grave cosa, sono state le sconfitte: in quanto hanno interrotto o deviato, per un non breve periodo, il corso della costruzione europea. La prima e più grave sconfitta fu quella del rigetto del Trattato CED nel 1954. In che senso ne fu deviato il corso della costruzione europea? Ricordiamolo: la Comunità a Sei era stata delineata e varata nel maggio 1950 con la Dichiarazione Schuman di altissima ispirazione e visione politica. Si partì, è vero, da una scelta che apparve tecnica: la messa in comune della produzione franco-tedesca di carbone e acciaio. Ma in effetti si intese intervenire su un punto “decisivo” anche se “limitato”, cioè sulla “fabbricazione di strumenti bellici” di cui le vaste regioni francesi e tedesche erano state “più costantemente le vittime”. L’obbiettivo esplicito nella Dichiarazione era di rendere “materialmente impossibile qualsiasi nuova guerra fra la Francia e la Germania”. E che cosa di più politico poteva esserci dell’obbiettivo della pace in Europa?

La Comunità del carbone e dell'acciaio, introdotta nel 1951-52, fu concepita come "il primo nucleo concreto di una Federazione europea", così nettamente definita. E infatti si decise subito dopo, nel 1953, di lanciare il progetto di Trattato istitutivo della CED, Comunità europea di difesa. Già la creazione di una difesa comune avrebbe presentato un alto valore politico in senso federale: e solo ora, forse, possiamo comprendere quanto fu grave il bloccare sul nascere quella scelta, destinata a rimanere a tutt'oggi un essenziale anello mancante della costruzione europea.

Ma decisiva, politicamente, fu l'iniziativa di De Gasperi, in stretta intesa con Spinelli – una straordinaria, emblematica collaborazione – di introdurre in quel Trattato l'articolo 38. Esso prevedeva un'Assemblea *ad hoc*, effettivamente riunitasi già nel marzo 1953, per adottare il "Progetto di statuto di una Comunità politica europea", redatto in 117 articoli. E oggi è impressionante vedere quanto lontano si fossero spinte le nuove leadership democratiche, rapidamente affermatesi in Italia e in Germania, nel prospettare a paesi sconvolti dalla dittatura, dalla guerra e dalla sconfitta, un orizzonte radicalmente nuovo. Lo fecero pur tra divisioni e opposizioni nei loro paesi, cogliendo le speranze dei popoli impegnati nell'immane compito della ricostruzione e aspiranti a un futuro migliore. Rispetto all'audacia di leader come De Gasperi e Adenauer, quanto appare avvilente l'angustia degli orizzonti e dei calcoli che tanto pesa oggi sulle decisioni degli Stati membri dell'Unione europea.

Ma il voto con cui l'Assemblea nazionale francese bocciò il Trattato CED nell'agosto 1954, ne fece crollare tutto l'impianto politico. E divenne reale il rischio che si dissolvesse il processo di integrazione appena avviato e ancora fragilissimo. Altiero Spinelli avvertì nel profondo quel rischio, e alla sconfitta non reagì "con rancore verso la realtà", ma mettendosi all'opera per salvare il cammino dell'integrazione europea. Si mise all'opera in stretta sintonia con l'altro grande ispiratore e stratega dell'unità europea, Jean Monnet.

Ma fu giocoforza deviare il corso della costruzione europea da politica a strettamente economica. Un ambito molto importante ma in ultima istanza asfittico, in cui quella costruzione sarebbe rimasta a lungo costretta.

Sappiamo come se ne uscì, anche grazie a un forte contributo italiano: dalla Conferenza di Messina ai Trattati di Roma del 1957, che fondarono la Comunità economica europea. E in quella dimensione, certo, furono conseguiti storici risultati di progresso per tutti, scanditi da richieste di adesione e ingressi di nuovi Stati nel processo di unità del-

l'Europa. Ma finalmente un nuovo grande passo avanti sul terreno politico fu compiuto nel 1979 con l'elezione diretta del Parlamento europeo.

E di lì riparte il cammino di Altiero Spinelli che, eletto deputato, porta avanti un formidabile sforzo per aggregare consensi attorno al progetto di Trattato istitutivo dell'Unione, portandolo trionfalmente all'approvazione del Parlamento di Strasburgo nel febbraio 1984. Sono, si badi, passati 30 anni dalla sconfitta della CED; e tuttavia sopravviene una nuova sconfitta per Spinelli, quella del tentativo di rendere operante il progetto approvato da un Parlamento europeo privo di potere costituente. Dai negoziati tra governi scaturì quell'Atto Unico con cui Spinelli polemizzò duramente, ma rimettendosi poi ancora una volta all'opera, con le ridotte energie e lo scarso tempo che gli restavano, per aprire la strada a quella che fu la graduale introduzione di elementi importanti del suo progetto nei successivi Trattati europei.

Dopo la scomparsa di Spinelli, fu il Trattato di Maastricht a segnare una svolta in senso federale, dando vita alla moneta unica, alla Banca centrale europea, con delega dunque, da parte degli Stati nazionali, della sovranità monetaria a istituzioni sovranazionali. Si trattò di un reale, rilevante approfondimento dell'unità europea, e nello stesso tempo si preparò il grande allargamento dell'Unione. Questo richiedeva però un nuovo impegno di rilancio ideale e di costituzionalizzazione di quella che stava per diventare una Unione a 25 e poi a 27 membri. Da molteplici discussioni ed elaborazioni feconde nacque il Trattato che stabiliva una costituzione per l'Europa, firmato da tutti gli Stati interessati. Tuttavia – nuova drammatica sconfitta – fu ben presto affossato dall'esito dei referendum in Francia e nei Paesi Bassi. E ciò confermò ancora una volta quanto sia stato travagliato e spesso spezzato il cammino dell'Europa unita. E la grande novità dell'Unione monetaria rimase fatalmente indebolita, in quanto priva di pilastri politici. Essa non divenne, oltre che monetaria, anche Unione economica effettiva.

Quasi un decennio fa, sono poi intervenute, a condizionare pesantemente le scelte dell'Unione europea, la crisi globale e le sue ricadute finanziarie ed economiche in Europa e in particolare nell'eurozona.

Ci si è da allora concentrati inevitabilmente, ma con scarso respiro politico, su quelle angosciose problematiche comprensibilmente destinate a dominare le popolazioni, le opinioni pubbliche, le reazioni degli Stati membri. Si è puntato perciò affannosamente, in chiave intergovernativa, a sancire, com'era d'altronde necessario, maggiore concertazione e disciplina nelle politiche di bilancio. Ma quelle decisioni non hanno toccato le politiche economiche nella loro più ampia accezione e dimensione.

E scelte rimaste nel quadro di quel che è stata definita l'austerità, hanno mostrato la corda. Bisogna perciò andare oggi avanti sulla via di una più complessiva integrazione e di una visione pienamente politica. In questo senso si sono elaborate nuove proposte (quelle, in particolare, dei Presidenti delle istituzioni europee): ma il passo è lento, le esitazioni e contraddizioni molte, e a complicare drammaticamente il quadro interviene la crisi migratoria, e con essa emerge una crisi degli stessi fondamenti ideali dell'Unione, dei consensi dei cittadini-elettori, degli equilibri politici nazionali, e della funzionalità degli assetti istituzionali europei.

Più crisi, diciamo pure, sfociate in un solo intricato coacervo di rischi e di sfide. E' a sciogliere quei nodi critici che si deve oggi lavorare, e l'Italia deve contribuire, ispirandosi al sempre vivissimo messaggio ed esempio di Spinelli.

Il che significa combattere le spinte centrifughe e i rigurgiti nazionalistici che davvero minacciano come non mai l'edificio e il futuro della costruzione europea. E se questa vacillasse, noi europei – i nostri paesi tutti, senza eccezione – saremmo relegati ai margini dello sviluppo mondiale, e della ricerca di un nuovo ordine mondiale.

Sono queste le inoppugnabili nuove motivazioni del progetto di unità europea: in quanto dettate imperativamente dai cambiamenti avvenuti nelle realtà e nei rapporti di forza mondiali, che conferiscono drammatica verità alle profetiche parole di Jean Monnet nel 1976: "...oggi, i nostri popoli debbono imparare a vivere insieme sotto regole e istituzioni comuni liberamente consentite se vogliono raggiungere la dimensione necessaria al loro progresso e restare padroni del loro destino. Le nazioni sovrane del passato non sono più il quadro in cui esse possano risolvere i problemi del presente".

Altro che rientro nei confini degli Stati nazionali, altro che rilancio delle sovranità nazionali, come predicano gli euroscettici, gli eurodistruttori. Ed è tempo, aggiungo, di reagire al vilipendio continuato che viene rozzamente da quella parte nei confronti delle conquiste dell'integrazione e unità europea. Reagirvi non solo sul piano della verità storica ma anche valorizzando i passi avanti che pur in questo così tormentato periodo si sono fatti.

Ne citerò alcuni. Il ruolo assunto dalla BCE a tutela della moneta unica, per la tenuta e la ripresa delle nostre economie; le tappe già raggiunte sulla via dell'Unione bancaria. La maggiore unitarietà e incisività della politica estera e di sicurezza comune al fine della felice soluzione della crisi in Iran, della paziente ricerca di intese per la Siria e in

Libia, e contro la maggiore complessiva minaccia, quella del terrorismo fondamentalista islamico.

E' necessario accompagnare a motivate insoddisfazioni e critiche per il presente stato dell'Unione Europea, l'attenzione a non avallare mai nessun catastrofismo. E' questo il compito di tutte le forze europeiste.

E ora parliamo pure dell'Italia, senza sfuggire a un'attualità che per più versi ci preoccupa. Vorrei dire a tale proposito solo quel che l'esperienza storica e l'insegnamento di Spinelli suggeriscono. Tra Roma e Bruxelles non c'è nessuna resa dei conti in vista, se non nei titoli a sensazione di qualche giornale. Non possono esserci "rese dei conti" tra un paese, l'Italia, che si è identificata col processo di integrazione europea fin dal suo primo avvio, e un'istituzione, la Commissione, in cui l'Italia ha sempre visto il fulcro – insieme con il Parlamento di Strasburgo – di un'Europa sovranazionale.

Possono e debbono esserci – oltre le escandescenze polemiche e nel reciproco rispetto – confronti e chiarimenti obbiettivi concentrati sulle effettive divergenze da superare. Intese ragionevoli certamente si raggiungeranno, anche sull'interpretazione, applicazione e semplificazione di regole importanti, e innanzitutto con la Commissione.

L'Italia ha, nel tempo, dato alla Commissione di Bruxelles, in funzioni di guida o di alta responsabilità, uomini di sicura tempra europeista. Innanzitutto non dimentichiamolo, lo stesso Altiero Spinelli, Commissario dal 1970 al 1976. E l'Italia ha anche espresso, al livello europeo, non pochi *civil servants* e rappresentanti diplomatici di grande valore. Né sono certo mancati, tra i governanti dell'Italia repubblicana, esempi di dignità e autorevolezza nei rapporti con le istituzioni europee. Sono rimaste agli atti tracce dell'apporto decisivo dell'Italia, in particolare di alcune Presidenze di turno italiane, in momenti cruciali per l'avanzamento della costruzione comune.

L'Italia è stata, e più che mai resta, portatrice delle istanze e delle soluzioni più avanzate per il progresso dell'integrazione e dell'unità europea. Lo è stata e lo sarà di concerto con i suoi partner egualmente motivati in seno alle istituzioni europee quali sono e quali si evolveranno. Di questo indefettibile impegno è espressione e presidio al livello più alto il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, come ha mostrato con il suo forte discorso a Strasburgo e con il quotidiano manifestarsi del suo e nostro europeismo.

E' in questa luce che i nostri partner debbono vedere le riserve su decisioni non condivise e le sollecitazioni critiche che l'Italia esprime. Comunque, il nostro paese è chiamato a rivolgersi sempre di più, e con

adeguata capacità propositiva, verso obiettivi di carattere generale e non solo di specifico interesse nazionale. Quel che non si deve smarrire è il grande filo originario della ricerca e affermazione dell'interesse comune europeo, del consolidamento di una "solidarietà di fatto" e di una reciproca fiducia tra tutti gli Stati dell'Europa unita.

E nel momento attuale, di così inquietanti spinte centrifughe, è indispensabile tener fermo innanzitutto il legame storico tra i paesi fondatori, e specialmente tra i maggiori, Italia, Germania, Francia. Questo resta il perno decisivo per reggere ogni scossa, per spingere più avanti l'unità europea, e anche per far sì che gli stessi obiettivi indicati dai cinque Presidenti, e gli impegni enunciati dalla Commissione, dal piano di investimenti in progetti comuni europei all'*Energy Union*, si realizzino, non restino a mezz'aria.

Si deve a questo fine perseguire una stretta intesa tra le leadership dei paesi maggiori e più consapevoli; ed essa deve innanzitutto corrispondere alla drammatica priorità del governo dei flussi migratori. Per rendere finalmente esecutive le linee di comportamento già definite, per combinare e non contrapporre accoglienza e sicurezza, specie sul fronte della vigilanza contro il terrorismo, non minando il fondamentale impianto della Convenzione di Schengen, non mettendo a repentaglio l'irrinunciabile conquista della libertà di circolazione delle persone in Europa.

E non esitiamo a guardare anche ai progressi più audaci verso un'Unione politica, un'Unione fiscale, un governo comune delle politiche di ripresa e sviluppo economico, fino a istituzionalizzare – attraverso chiarimenti anche all'interno dell'eurozona – l'area dei paesi che intendono procedere verso una sempre più stretta integrazione, regolando i loro rapporti con gli altri Stati membri dell'Unione europea. Tali progressi possono trovare consenso nei cittadini, tra i quali, nei maggiori tra i paesi fondatori, resiste nel profondo un sentire europeo; possono trovare consenso se rinascerà una forte volontà politica unitaria, basata su quel discorso che è finora mancato, un discorso di verità senza reticenze e dissimulazioni sui rischi estremi che corre l'Europa nel mondo di oggi e di domani.

E' tempo di liberarci dai reciproci pregiudizi e dagli stereotipi, come quello di un Nord Europa virtuoso e di un Sud che ne è la palla al piede. Ed egualmente quelli di una Germania dominante e di un'Italia poco affidabile. Nel nostro paese stiamo, su diversi piani, sciogliendo contraddizioni e superando ritardi strutturali di antica data. E in quanto allo spettro di un'Europa tedesca (che solo Hitler poté concepire),

nessuno Stato membro, per quanto possa esserne obbiettivo ed evidente il peso, potrà mai dominare o imporre la propria egemonia nell'Unione europea, pena la fine dell'Unione stessa. E tra Italia e Germania c'è una profonda convergenza di interessi di lungo periodo, e oggi una concordanza di visioni e di posizioni in campi – lo ha sottolineato il Ministro Gentiloni – come la politica estera e le migrazioni. E' tra le nostre classi dirigenti e le nostre società in tutte le loro articolazioni che va sviluppata una reciproca conoscenza, e con essa un'atmosfera di costante scambio culturale e umano.

Concludo tornando a quello scritto del marzo 1986 di Altiero Spinelli da cui sono partito. Vi si trova lì il racconto vivissimo dell'incontro di fondazione del Movimento federalista europeo – incontro indetto a Milano da Spinelli con Rossi e Colorni il 27-28 agosto 1943, una settimana dopo che Altiero era tornato libero. E ne scaturisce splendida la sua personalità, nell'intreccio tra passione utopica e concretezza politica, realismo politico.

Il percorso di Spinelli e del movimento da lui ispirato è passato dunque attraverso sviluppi e consensi imprevedibili, come – lo abbiamo visto – attraverso alti e bassi, ostacoli pesanti, ricorrenti incertezze e prove cruciali. Raccogliendo il suo esempio, si deve – se all'Europa si crede – avere il senso dell'urgenza, la prontezza nell'agire volta a determinare scelte ormai mature e indilazionabili, e insieme il senso della portata storica dell'impresa da portare avanti: dall'Europa della sovranità assoluta degli Stati nazionali, dei veleni nazionalistici e delle guerre contro sé stessa, all'Europa unita, dotata di forti istituzioni sovranazionali, orientata in senso federale.

“Chiunque si accinge” – è l'ultimo messaggio di Altiero Spinelli – “ad una grande impresa lo fa per dare qualcosa ai suoi contemporanei e a sé, ma nessuno sa in realtà se egli lavora per loro e per sé, o per loro e per i suoi figli ... o per una più lontana, non ancora nata generazione che riscoprirà il suo lavoro incompiuto e lo farà proprio”.

Altiero Spinelli ha lavorato per noi e per generazioni molto più giovani, non solo della sua ma anche della mia generazione. Mostrandoci la strada del coraggio – con giudizio – in ogni momento critico, e, nel lungo periodo, dell'incrollabile tenacia. Lo ringraziamo ancora.

Interventi

PATTI CHIARI, AMICIZIA LUNGA: L'ACCORDO SULLO STATUS DEL REGNO UNITO NELL'UNIONE EUROPEA*

L'atteggiamento di rifiuto da parte del Regno Unito nei confronti di qualsiasi forma di unione politica tra gli Stati europei rappresenta una costante del processo di unificazione del Vecchio continente. Fin dal suo ingresso nella Comunità economica europea, nel 1973, la Gran Bretagna ha infatti concepito l'integrazione europea come un processo volto alla creazione di un mercato unico e alla liberalizzazione degli scambi tra Stati membri, opponendosi tenacemente a ogni avanzamento istituzionale che minacciasse la sovranità del Regno Unito e del suo Parlamento. Tale visione, manifestatasi con particolare virulenza negli anni del governo di Margareth Thatcher, durante i quali il Regno Unito, invocando il principio del "giusto ritorno", ha ottenuto forme di compensazione del suo contributo al bilancio comunitario, non ha subito variazioni sostanziali in conseguenza dell'alternarsi al governo di laburisti e conservatori, e si è dunque consolidato come tratto caratterizzante della partecipazione britannica al processo di integrazione.

Negli ultimi anni a subire un mutamento sono state tuttavia le forme nelle quali detto atteggiamento si è manifestato. Mentre infatti tradizionalmente l'opposizione britannica a forme di integrazione di carattere politico si è tradotta nel tentativo di impedire, attraverso il proprio veto, che *tutti* gli Stati membri procedessero in questa direzione, a partire soprattutto dal manifestarsi della crisi economica e finanziaria

* Articolo apparso il 29 febbraio 2016 su SIDIBlog, il Blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea.

le preoccupazioni del Regno Unito sembrano piuttosto orientarsi verso la tutela della propria posizione di Stato che beneficia del mercato unico, ma che non intende opporsi a passi verso l'unione politica da parte degli altri Stati membri dell'Unione europea. In questo senso, particolarmente significativa è la posizione della House of Lords¹ sul trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (il c.d. *Fiscal Compact*), nella quale si sottolinea l'interesse del Regno Unito a un consolidamento dell'eurozona, nonostante la sua posizione di Stato esterno alla stessa e non intenzionato in futuro ad entrare a farne parte.

Il mutato atteggiamento ora illustrato non è frutto del caso, bensì sembra dettato dalla direzione imboccata dal processo di integrazione europea a partire dal Trattato di Maastricht. Nonostante forme di integrazione differenziata siano rintracciabili nel processo di integrazione fin dai primi anni del suo sviluppo, l'Unione economica e monetaria – e dunque la creazione di una moneta comune agli Stati che rientrasse in determinati parametri di carattere economico e giuridico, e la parallela manifestazione di volontà da parte di Regno Unito e Danimarca di non parteciparvi – ha rappresentato in effetti il primo passo nella direzione di un'Europa a due velocità. Da un lato, infatti, la cessione della sovranità monetaria da parte di alcuni Stati membri ha implicato la creazione di un'istituzione – la Banca centrale europea – che gestisse la politica monetaria comune e dunque una deroga al principio di unità istituzionale, dal momento che degli organi della BCE fanno parte solo rappresentanti degli Stati membri dell'eurozona; dall'altro, la creazione della moneta ha comportato il sorgere di legami sempre più stretti tra gli Stati della zona euro e di esigenze comuni degli stessi distinte da quelle degli Stati non partecipanti.

La crisi economica e finanziaria degli ultimi anni se da un lato ha accentuato tale fenomeno, dall'altro ha messo in luce la forte interdipendenza tra consolidamento della moneta unica e prosecuzione del processo di integrazione, e dunque la sostanziale impossibilità per l'Unione europea di mantenersi in vita in caso di fallimento della moneta unica. In effetti, il carattere incompleto dell'Unione economica e monetaria, dettato dal fatto che al trasferimento al livello europeo della competenza in materia di politica monetaria non ha corrisposto una parallela cessione della competenza in materia di politica economica

¹ *The future of economic governance in the EU*, consultabile all'indirizzo: <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/1deucom/124/12404.htm>.

e fiscale, ha determinato l'impossibilità per le istituzioni europee di far fronte efficacemente alla crisi e ha posto in evidenza l'urgenza di compiere riforme sostanziali dei suoi meccanismi di funzionamento. Come sottolineato dalla Commissione nella Comunicazione² del 28 novembre 2012 "Verso un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita" e dal Rapporto dei quattro presidenti³ del 5 dicembre 2012 "Verso un'autentica unione economica e monetaria" (al quale è succeduto il ben più prudente Rapporto dei cinque Presidenti⁴ del 2015), la prospettiva è quella della progressiva realizzazione di un'unione bancaria, economica, fiscale e politica tra gli Stati dell'eurozona. Ora, se l'idea di un avanzamento verso un'unione politica è stata tradizionalmente avversata dal Regno Unito per timore di essere coinvolto in forme di approfondimento del processo di integrazione contrarie alla sua volontà, non va d'altro lato dimenticato che la rinuncia a tale prospettiva, che porterebbe negli anni al dissolvimento dell'unione monetaria, rischia di avere effetti dirompenti anche sugli Stati membri – tra i quali il Regno Unito – che dell'eurozona non vogliono entrare a far parte: il crollo della moneta unica comporterebbe infatti con ogni probabilità il venir meno di quel fondamento di fiducia e di solidarietà necessario per il mantenimento di un progetto di integrazione tra Stati, e dunque si tradurrebbe in un fallimento del progetto europeo nel suo complesso. Senza completamento dell'Unione economica e monetaria anche il mercato unico sarebbe in altre parole messo in pericolo.

È in questo quadro che va collocata la lettera del Primo Ministro britannico Cameron al Presidente del Consiglio europeo Tusk⁵ del 10 novembre 2015. La lettera costituisce il tentativo di Cameron di definire uno *status* particolare del Regno Unito nell'ambito dell'Unione europea per far fronte al rischio di un esito negativo del referen-

² Commissione europea, *Piano per un'Unione economica e monetaria autentica e approfondita*, Bruxelles, 28 novembre 2012, consultabile all'indirizzo: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/IT/1-2012-777-IT-F1-1.Pdf>.

³ Herman van Rompuy, José Manuel Barroso, Jean-Claude Juncker, Mario Draghi, *Verso un'autentica unione economica e monetaria*, consultabile all'indirizzo: www.consilium.europa.eu/it/workarea/downloadasset.aspx?id=17415.

⁴ Jean-Claude Juncker, Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, *Completare l'unione economica e monetaria dell'Europa*, Bruxelles, 2015, consultabile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/5-presidents-report_it.pdf.

⁵ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf.

dum sull'appartenenza all'Unione europea indetto per il mese di giugno: la garanzia di non essere coinvolti in alcuna forma di integrazione politica e di approfondimento del processo di integrazione potrebbe infatti convincere gli elettori britannici ad esprimersi per la permanenza nell'Unione, dal momento che questa non comporterebbe ulteriori limitazioni della loro sovranità. Nelle richieste di Cameron si riflette la preoccupazione, prima messa in luce, di salvaguardare il buon funzionamento del mercato unico, senza impedire che gli Stati membri dell'eurozona procedano verso forme di unione economica e fiscale. Si tratta di una preoccupazione che emerge in particolare nelle proposte di riforma indicate sotto il titolo di "Economic Governance", laddove si afferma che esistono due tipologie di Stati membri dell'Unione europea, gli Stati membri dell'eurozona e gli Stati membri esterni ad essa, e che è interesse dei secondi che l'eurozona funzioni bene. Per questo motivo, il Regno Unito non pretende nuovi *opt-out*, né di esercitare un veto sulle scelte effettuate dagli Stati legati dalla moneta unica, bensì chiede che vengano riconosciuti determinati principi che assicurano la convivenza tra eurozona ed Europa a 28. Tra questi ultimi possono essere citati il riconoscimento del fatto che l'euro non è l'unica moneta dell'Unione, la protezione dell'integrità del mercato unico, il fatto che i contribuenti degli Stati non appartenenti all'eurozona non debbano sopportare i costi di operazioni di supporto di questa, il fatto che la stabilità finanziaria e la supervisione negli Stati non euro rimangano di competenza delle autorità nazionali. Strettamente legate alle richieste di riforma ora citate sono quelle contenute nel paragrafo dedicato alla sovranità. Il riconoscimento dell'esistenza di due gruppi di Stati all'interno dell'Unione e della necessità che le misure adottate dagli Stati della zona euro non interferiscano con il mercato unico e con le scelte degli Stati esterni alla moneta dovrebbe comportare infatti, secondo Cameron, da un lato il fatto che sia stabilito attraverso atti vincolanti che il Regno Unito non è obbligato a contribuire a creare un'unione sempre più stretta tra gli Stati dell'Unione, dall'altro un rafforzamento del principio di sussidiarietà attraverso un controllo più stringente da parte dei parlamenti nazionali. In relazione alla competitività, infine, la lettera si limita a richieste piuttosto generiche, mentre per quanto concerne l'immigrazione, oltre a misure che contribuiscano ad evitare abusi della libertà di circolazione, le richieste si concentrano sulla possibilità di limitare la concessione di alcune prestazioni sociali ai lavoratori migranti e ai loro figli.

Le conclusioni del Consiglio europeo⁶ del 19 febbraio 2016 costituiscono la risposta alle preoccupazioni britanniche e, riprendendo molte delle richieste avanzate nella lettera di Cameron, definiscono gli strumenti attraverso i quali, nel caso di vittoria de no al referendum di giugno, configurare un nuovo *status* del Regno Unito all'interno dell'Unione. Si tratta di un atto piuttosto articolato: le conclusioni contemplano infatti una lunga serie di allegati, le cui disposizioni prenderanno effetto dal momento in cui il governo del Regno Unito informerà il Consiglio di aver deciso di continuare ad essere uno Stato membro dell'Unione. In particolare, alla decisione dei Capi di Stato e di governo riuniti in sede di Consiglio europeo, relativa a una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea, seguono una Dichiarazione degli stessi contenente un progetto di decisione del Consiglio su alcune disposizioni relative all'Unione bancaria e alle conseguenze di un'ulteriore integrazione della zona euro, una Dichiarazione del Consiglio europeo sulla competitività, e quattro Dichiarazioni della Commissione (su un meccanismo di attuazione della sussidiarietà e della riduzione degli oneri, sull'indicizzazione delle prestazioni per i figli a carico esportate verso altri Stati membri, su un meccanismo di salvaguardia in caso di afflusso eccezionale di lavoratori provenienti da altri Stati membri, e su questioni connesse all'abuso del diritto di libera circolazione). Mentre la decisione dei Capi di Stato e di governo riuniti in sede di Consiglio traccia il quadro generale dei rapporti tra Regno Unito e Unione europea in tutte le sue articolazioni, le singole dichiarazioni si concentrano sulle misure specifiche da adottare nei vari ambiti citati nella decisione.

Ciò che qui preme mettere in luce non sono tanto i singoli aspetti tecnico-giuridici dell'accordo raggiunto con il Regno Unito (sul quale si rinvia a S. Peers, *The final UK/EU renegotiation deal: legal status and legal effect*⁷), né le procedure che dovranno essere messe in atto una volta accertata la volontà di detto Stato di mantenere il proprio *status* di Stato membro dell'Unione: sembra pacifico infatti che si tratti di un accordo in forma semplificata tra gli Stati membri dell'Unione europea e che, proprio perché si tratta di un compromesso che avrà un'influenza determinante sulla scelta dei cittadini britannici di rimanere o

⁶ <http://www.consilium.europa.eu/it/meetings/european-council/2016/02/18-19/euco-conclusions>.

⁷ <http://eulawanalysis.blogspot.it/2016/02/the-final-ukeu-renegotiation-deal-legal.html>.

meno nell'Unione, in caso di vittoria di no al referendum nel Regno Unito costituirà la base da cui prendere avvio per la revisione dei trattati. È piuttosto invece sul significato complessivo dello stesso e sulle prospettive che esso apre per lo sviluppo del processo di integrazione che si concentrerà l'attenzione.

Ora, il fatto che molte delle richieste avanzate dal Primo Ministro britannico siano state accolte dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri non deve meravigliare: il principio secondo il quale il Regno Unito non ostacolerà l'avanzamento dell'integrazione all'interno dell'eurozona a patto che sia salvaguardato il mercato comune, e dunque la sanzione formale dell'esistenza di due velocità all'interno dell'Unione, se da un lato garantisce al Regno Unito la salvaguardia della propria sovranità, dall'altro consente agli Stati dell'eurozona e agli Stati intenzionati ad entrare a farvi parte di dar vita a forme di integrazione politica senza essere ostacolati dal veto degli Stati esterni alla stessa. Il superamento dell'ambiguità che caratterizza allo stato attuale i rapporti tra Regno Unito e Unione europea rappresenta dunque un vantaggio per tutti.

Filo conduttore dell'accordo è in effetti il principio, ribadito più volte e con declinazioni differenti, secondo il quale "gli Stati membri che non partecipano all'ulteriore approfondimento dell'Unione economica e monetaria non ostacoleranno, bensì agevoleranno, tale ulteriore approfondimento, mentre detto processo, viceversa, rispetterà i diritti e le competenze degli Stati membri non partecipanti". Così, quanto alla governance economica, si sottolinea che "gli Stati membri la cui moneta non è l'euro non ostacolano l'attuazione di atti giuridici direttamente collegati al funzionamento della zona euro e si astengono da misure che rischiano di mettere in pericolo la realizzazione dell'Unione economica e monetaria". Similmente, in relazione all'unione bancaria, si legge che la normativa sull'unione bancaria che conferisce funzioni di vigilanza alla Banca centrale europea, al Comitato di risoluzione unico e agli organi dell'Unione che esercitano funzioni simili è applicabile unicamente agli enti creditizi situati in Stati membri dell'eurozona o in Stati membri che hanno concluso con la BCE un accordo di cooperazione stretta in materia di vigilanza prudenziale; e che le misure di emergenza destinate a salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro non comporteranno responsabilità di bilancio per gli Stati membri esterni ad essa o per quelli che non partecipano all'unione bancaria. Il medesimo principio è ribadito poi nella sezione dedicata alla sovranità, laddove si riconosce che il Regno Unito non è vincolato a prendere parte a un'ulteriore integrazione politica nell'Unione europea e si sottolinea che i riferimenti a un'unione

sempre più stretta fra i popoli europei non si applicano al Regno Unito.

Va peraltro notato che numerose disposizioni contenute nelle Conclusioni e negli atti allegati si limitano a ribadire obblighi o principi già presenti nei Trattati istitutivi o in atti di diritto derivato, o sanciti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, a testimonianza del valore in gran parte politico e pedagogico dell'accordo, volto da un lato a rassicurare gli elettori britannici, dall'altro a definire con chiarezza per il futuro i rispettivi margini di azione dell'eurozona da un lato e dei Paesi esterni ad essa dall'altro.

Quanto alle "concessioni" alla Gran Bretagna, esse riguardano essenzialmente il rafforzamento del controllo del principio di sussidiarietà da parte dei Parlamenti nazionali, l'introduzione di un meccanismo simile al compromesso di Lussemburgo in relazione a deliberazioni relative all'unione bancaria che debbano essere adottate da tutti gli Stati membri e alcune limitazioni relative a prestazioni sociali nei confronti di cittadini di altri Stati membri, in particolare la previsione di una sorta di freno di emergenza nel caso di afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri di portata eccezionale per un periodo di tempo prolungato.

Per quanto riguarda il rafforzamento del principio di sussidiarietà, esso consiste nella previsione secondo la quale se i pareri dei parlamenti nazionali sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo inviati entro dodici settimane dalla trasmissione dello stesso rappresentano più del 55% dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali, la questione verrà posta all'ordine del giorno del Consiglio, che dovrà svolgere una discussione esauriente su tali pareri e interrompere l'esame del progetto in questione, a meno che questo non venga modificato per rispondere alle preoccupazioni dei parlamenti nazionali. Si tratta di una proposta di modifica del Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità volta da un lato ad allungare (da otto a dodici settimane) il termine entro il quale i parlamenti nazionali potranno pronunciarsi, dall'altro ad inasprire le conseguenze del mancato rispetto del principio di sussidiarietà. Va tuttavia messo in luce che da un lato la maggioranza di voti dei parlamenti richiesta è elevata, e dunque non facile da raggiungere, dall'altro la maggioranza ad oggi richiesta è stata raggiunta in rarissime occasioni⁸ ed è dunque probabile che, anche con le modifiche proposte, il nuovo

⁸ Si veda Paolo Ponzano, *Le richieste di Cameron: opportunità o regresso per il progetto europeo?*, Il Federalista, 57, n. 3 (2015), p. 183.

meccanismo non costituisca un'arma nelle mani dei legislatori nazionali per bloccare l'attività legislativa dell'Unione.

Per quanto concerne invece l'unione bancaria, l'allegato II alle Conclusioni del Consiglio europeo contiene un progetto di decisione del Consiglio volto ad introdurre in materia di governance economica un meccanismo a prima vista simile per alcuni aspetti al Compromesso di Lussemburgo. Nel progetto di decisione si legge infatti che, qualora debba essere adottato a maggioranza qualificata un atto da parte di tutti i membri del Consiglio e almeno uno di essi che non partecipa all'unione bancaria si opponga a tale adozione e motivi la sua opposizione, il Consiglio deve discutere la questione e adottare le iniziative necessarie a raggiungere una più ampia base di accordo in seno al Consiglio. Tali iniziative possono consistere anche in una richiesta di discussione della questione nell'ambito del Consiglio europeo, che poi rimetterà la questione al Consiglio per la sua decisione. Ora, se per alcuni aspetti la possibilità per uno Stato di far sì che la discussione proceda per ottenere una base più ampia di consenso tra gli Stati ricorda il sopra citato compromesso di Lussemburgo, che ha di fatto consentito fino all'Atto Unico ad ogni Stato membro di esercitare un diritto di veto in seno al Consiglio, non va ignorato il fatto che il progetto di decisione si preoccupa di neutralizzare gli effetti deleteri che un simile meccanismo potrebbe produrre. La decisione di investire della questione il Consiglio europeo – si specifica infatti nel progetto di decisione – dovrà tener conto dell'eventuale urgenza della questione e in ogni caso non pregiudica il normale funzionamento della procedura legislativa dell'Unione e non può dar luogo a una situazione che consenta a uno Stato membro di porre un veto. Va poi sottolineato che il Progetto di decisione riguarda gli atti che debbano essere adottati da tutti e 28 gli Stati membri: non incide dunque sulle disposizioni la cui adozione è subordinata al voto favorevole dei soli Stati membri della zona euro.

Infine, quanto alle misure relative alle prestazioni di sicurezza sociale per i lavoratori migranti, da un lato la decisione dei Capi di Stato e di governo riuniti in sede di Consiglio si preoccupa di dettare dei principi interpretativi delle norme vigenti in detta materia, dall'altro sottolinea che la Commissione, una volta che la decisione in questione prenderà effetto (e dunque nel momento in cui il Regno Unito comunicherà la sua volontà di rimanere nell'Unione) presenterà proposte volte alla modifica di alcune disposizioni del regolamento 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e del regolamento 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

Per quanto concerne le indicazioni di carattere interpretativo, le più rilevanti riguardano l'affermazione della possibilità per gli Stati membri di condizionare alcune prestazioni all'esistenza di un collegamento effettivo e reale tra la persona interessata e il mercato del lavoro dello Stato ospitante, e di negare la concessione di prestazioni di sicurezza sociale a persone che esercitino la libertà di circolazione con l'unico fine di ottenere il beneficio dell'aiuto sociale di uno Stato membro (con particolare riguardo alle prestazioni la cui funzione predominante è quella di garantire i mezzi minimi di sussistenza) pur non disponendo delle risorse sufficienti per poter rivendicare il beneficio del diritto di soggiorno. In relazione a quest'ultimo profilo, nella decisione si prevede che la Commissione sottoporrà una proposta di modifica del regolamento 492/2011 volta a istituire un meccanismo di allerta e di salvaguardia nell'ipotesi in cui uno Stato membro sia sottoposto a un afflusso di lavoratori provenienti da altri Stati membri di portata eccezionale e per un periodo di tempo prolungato. In tale ipotesi, lo Stato in questione dovrebbe notificare alla Commissione e al Consiglio l'esistenza di tale situazione e comunicare il fatto che essa lede aspetti essenziali del suo regime di prestazioni sociali, o determina conseguenze gravi sul suo mercato del lavoro o mette sotto eccessiva pressione il corretto funzionamento dei servizi pubblici. Su proposta della Commissione il Consiglio potrebbe allora autorizzare lo Stato membro a limitare nella misura necessaria l'accesso alle prestazioni sociali a carattere non contributivo collegate all'esercizio di un'attività lavorativa, nei confronti dei lavoratori nuovi arrivati, per un periodo massimo di quattro anni dall'inizio del rapporto di lavoro. L'autorizzazione avrebbe comunque durata limitata, applicandosi ai lavoratori nuovi arrivati per un periodo di sette anni. In relazione al Regno Unito, la previsione di tale misura, come emerge anche dal cenno contenuto nelle disposizioni interpretative della decisione in questione, sembra motivata dall'esistenza in tale Stato di una legislazione relativa al reddito minimo particolarmente favorevole, la cui applicazione illimitata a tutti i lavoratori migranti, in caso di afflusso eccezionale, potrebbe gravare in modo eccessivo sul sistema di sicurezza sociale di tale Stato. In ogni caso, si tratterebbe di un meccanismo di carattere eccezionale, di durata limitata e che non toccherebbe le prestazioni contributive.

Quanto alla proposta di modifica del regolamento 883/2004, essa riguarda la possibilità per gli Stati membri, nel caso di esportazione delle prestazioni per i figli a carico verso uno Stato membro diverso da quello in cui il lavoratore soggiorna, di indicizzare tali prestazioni alle condizioni dello Stato membro nel quale i figli risiedono.

Anche in relazione alle misure di sicurezza sociale nei confronti dei lavoratori migranti, dunque, non sembra che l'accordo incida in modo particolarmente severo sulle disposizioni attualmente vigenti, dal momento che queste ultime prevedono già la possibilità di apporre limiti all'accesso alle prestazioni sociali di carattere non contributivo e che la stessa Corte di giustizia ha adottato un approccio restrittivo in materia in alcune recenti sentenze (sentenza 11 novembre 2014, C-333/13, *Dano*⁹; sentenza 15 settembre 2015, C-67/14, *Alimanovic*¹⁰).

Come sottolineato dal Presidente della BCE Draghi in un discorso tenuto al *Süddeutsche Zeitung Finance Day* il 16 marzo 2015¹¹, una riforma strutturale e profonda dell'eurozona non è oggi una scelta politica, bensì una necessità. L'unione monetaria ha infatti inevitabilmente portato alla creazione di legami sempre più stretti tra gli Stati membri della zona euro, ma non a una convergenza economica tra questi. In una situazione nella quale la competenza in materia fiscale è rimasta nelle mani degli Stati membri, tale divergenza non può essere compensata con trasferimenti di risorse fiscali da un Paese all'altro, con la conseguenza che i cittadini dei Paesi in difficoltà iniziano a chiedersi se non sia più conveniente tornare alle monete nazionali e alla conseguente gestione da parte dei singoli Stati degli strumenti di politica monetaria.

Da questa situazione – sottolinea Draghi – è possibile uscire solo se a un sistema fondato su regole – che per essere credibili devono essere rigide, e non si possono adattare ai mutamenti del contesto economico e politico – si decida di sostituirne uno fondato su istituzioni, in grado di prendere decisioni politiche nel caso concreto.

L'accordo sancito dal Vertice del 19 febbraio apre la strada al compimento di questo passo, come emerge anche dalle proposte contenute nel documento del governo italiano¹² immediatamente successivo all'accordo stesso. Se il Regno Unito infatti deciderà di rimanere nell'Unione europea, cadrà l'ostacolo alle riforme strutturali dell'eurozona costituito dal veto di tale Paese. Spetterà dunque agli Stati che condividono la moneta unica decidere se continuare a vincolarsi a regole sempre più stringenti (v. la dichiarazione comune dei Ministri delle Fi-

⁹ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=159442&doclang=IT>.

¹⁰ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=167661&pageIndex=0&doclang=it&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=63900>.

¹¹ <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2015/html/sp150316.en.html>.

¹² <http://www.governo.it/articolo/il-documento-italiano-l-europa/4187>.

nanze tedesco e francese *Europa braucht ein gemeinsames Finanzministerium*¹³) o creare istituzioni democratiche che gestiscano la politica economica e fiscale dell'eurozona e consentano di completare l'unione economica e monetaria.

Giulia Rossolillo

VERSO UNA DIFESA EUROPEA? ASPETTI POLITICI ED ISTITUZIONALI: NATO, COOPERAZIONE STRUTTURATA E REGNO UNITO *

Il tema che tratterò stamani richiede un breve richiamo storico, in quanto la materia della difesa comune dei paesi dell'Europa occidentale venne posta sul tappeto poco dopo la fine del secondo conflitto mondiale e se da parte di alcuni, in particolare oltre Atlantico, ma non solo, la questione veniva vista quasi esclusivamente in funzione antisovietica, quindi in modo strumentale, un consistente settore degli statisti europei ne aveva una visione prevalentemente politica: ecco perché, fondata l'Alleanza atlantica, Monnet lanciò l'idea di una Comunità europea di difesa, con forze armate integrate, in cui sarebbero confluite buona parte delle risorse dei singoli paesi, con un bilancio unico. Superfluo ricordare a questo consesso le vicende che portarono ad archiviare il progetto, archiviazione dovuta a vari fattori, ma soprattutto all'ingresso nella NATO della Repubblica di Bonn, con il che l'inconfessabile finalità di imbrigliare una volta per tutte la Germania aveva trovato piena realizzazione.

Per tutto il periodo della guerra fredda, poi, i paesi europei deviarono la loro attenzione sugli aspetti economici e commerciali del mercato comune. Per gli scopi della NATO bastava ed avanzava insistere sul concetto di *burden sharing*, tanto la primazia degli Stati Uniti restava un principio indiscusso e indiscutibile.

¹³ <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/euro-raum-europa-braucht-ein-gemeinsames-finanzministerium-1.2852586>.

* Si tratta della relazione tenuta dal generale V. Camporini in occasione della riunione dell'Ufficio del dibattito del MFE, svoltasi a Genova il 6 marzo 2016.

Tutto cambia con il crollo del muro di Berlino: venuta meno la causa strumentale dell'Alleanza atlantica, emerge la sua valenza politica di influenza sugli atteggiamenti dei paesi europei, che cominciano a prendere forma con la dichiarazione di Petersberg. A questo punto l'atteggiamento USA comincia ad assumere aspetti apparentemente contraddittori: da un lato si manifesta soddisfazione perché finalmente i paesi europei sembrano acquisire consapevolezza della necessità politica di un maggiore impegno e non mancano gli inviti a non approfittare eccessivamente del cosiddetto "dividendo della pace", anche con note di impazienza quando si constata che alle parole seguono pochi fatti; dall'altro, non appena si manifesta una qualche iniziativa concreta, i timori di un *decoupling* fra le due sponde dell'Atlantico inducono Washington a frenare e di fatto ad impedire qualsiasi progresso significativo, anche tramite la posizione britannica, da sempre allineata con gli USA, grazie alla *special relationship*.

Questo fino al momento magico dei primi giorni di dicembre del 1998: a Saint Malo Chirac e Blair si incontrano e concordano una dichiarazione che di fatto spiana la via alla costruzione di una politica europea di sicurezza e difesa; tre giorni dopo, il 7 dicembre, Madeleine Albright sul *Financial Times* benedice l'accordo franco britannico, ponendo tuttavia tre precise condizioni, illustrate dal "no" alle tre "D":

- *no Decoupling*, significando che l'iniziativa europea non avrebbe dovuto portare ad un allentamento del legame transatlantico;
- *no Discrimination*, nei riguardi dei paesi NATO che non fossero membri dell'Unione europea (in particolare Norvegia e Turchia);
- *no Duplication* di strutture, in particolare quelle di comando e controllo delle operazioni militari.

Questa premessa, forse un po' troppo lunga, ci ha dunque portato ai principi che sono tuttora alla base della relazione tra Unione europea e NATO nel campo della sicurezza e difesa e che continuano a condizionare qualsiasi sviluppo.

Partiamo dall'ultima delle tre "D", la "non Duplicazione". Il ragionamento è semplice ed intuitivo: nel corso dei decenni l'Alleanza atlantica ha costruito una complessa struttura di comando, articolata su due Comandi supremi, di cui quello operativo (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe* – SHAPE) è situato a Mons, in Belgio, dei comandi regionali (oggi due, uno a Brunssum in Olanda e uno a Napoli, Lago Patria) e dei comandi di componente navale (Northwood in Gran Bretagna) e aerea (Ramstein in Germania).

Si tratta di una struttura che richiede rigiate e scarse risorse uma-

ne: replicarla per operazioni militari dell'Unione europea può apparire inutilmente dispendioso – da qui la motivazione economica – ma metterebbe anche l'UE in condizione di operare in piena autonomia, senza un legame organico con la NATO – da qui la reale motivazione politica della posizione americana.

Per venire dunque incontro alle obiettive esigenze pratiche europee venne negoziato uno specifico accordo, denominato *Berlin Plus*, in virtù del quale l'Unione europea avrebbe potuto utilizzare, in caso di necessità, le strutture dell'Alleanza per le proprie esigenze di pianificazione, comando e controllo, il che avvenne, ad esempio, in Macedonia e in Bosnia.

Veniamo ora al *no Decoupling*. E' apparentemente l'aspetto politicamente più delicato, in quanto presuppone una piena armonia tra le due organizzazioni, armonia, però, che per sua natura non può essere di tipo simmetrico ed implica una sorta di primazia della NATO sull'UE: in pratica, al verificarsi di una crisi sarà il Consiglio atlantico a decidere se ciò che sta avvenendo è di interesse dell'Alleanza in quanto tale e solo in caso contrario l'Unione avrà facoltà di intervenire con le proprie risorse e con la propria direzione politica, essendo in condizione di farlo proprio grazie a quanto detto prima circa l'accordo *Berlin Plus*; sia chiaro che l'UE potrà anche non fare ricorso a tale accordo, utilizzando strutture dei singoli Stati membri, come avvenne, ad esempio, nel caso dell'operazione in Ciad. Peraltro il legame stretto risulta anche dai fatti, in particolare dalla mancata presenza, o comunque dalla carenza, negli arsenali dei paesi membri dell'Unione di tutta una serie di capacità abilitanti, indispensabili per la conduzione di operazioni militari di una qualche ampiezza (trasporto strategico, sorveglianza satellitare, rifornimento in volo, *targeting* etc.).

Per quanto attiene infine al *no Discrimination*, questa può sembrare una dovuta forma di rispetto, anche nella consapevolezza che il contributo che possono dare i paesi che appartengono alla NATO ma non alla UE può rivelarsi determinante a garantire la fattibilità di una operazione: in particolare l'esercito turco è quello dalle maggiori dimensioni nell'Alleanza dopo gli Stati Uniti, e la Norvegia ha capacità tecnologicamente molto avanzate, soprattutto in campo aeronautico.

In realtà questa ultima *no D* presenta un aspetto politicamente fondamentale, se non determinante, in quanto entrambe NATO ed Unione europea operano sulla base del consenso e il “nulla osta” da parte di ciascuno dei loro Stati membri è *conditio sine qua non* per una qualsiasi decisione che coinvolga le due organizzazioni.

Il quadro concettuale così delineato non ha subito sostanziali mutamenti dalla sua definizione all'inizio del secolo ad oggi: tuttora l'Unione non dispone di una autonoma struttura di pianificazione/comando e controllo: ci fu nel passato un tentativo, in tal senso politicamente maldestro. Infatti il 29 aprile 2003, dopo un vertice a quattro (Belgio, Francia, Germania e Lussemburgo) venne diramato un comunicato in cui si esplicitava l'intendimento di dare un nuovo impulso alle autonome capacità europee con la costituzione di un Quartier Generale a Tervuren (Bruxelles) e con una serie di iniziative, che tradivano, però, un palese desiderio di leadership francese, anche nel campo dell'industria della difesa e dell'aerospazio: la reazione negativa da parte USA e britannica fu immediata, ma anche da parte italiana si sollevarono obiezioni soprattutto per motivi di carattere pratico in quanto l'impegno in termini di risorse finanziarie e soprattutto umane per concretizzare l'iniziativa sarebbe stato difficilmente sopportabile e poco giustificabile dal punto di vista tecnico-operativo.

L'Unione resta pertanto nella situazione di dover far ricorso, in caso di necessità, ad una struttura nazionale, il che comporta alla bisogna un rapido adeguamento, mediante l'inserimento di personale proveniente dai paesi partecipanti, con severe problematiche di amalgama, oppure di chiedere l'applicazione dell'accordo *Berlin Plus*.

Ma a questo punto nascono altre difficoltà di tipo politico, in quanto è necessario il consenso di tutti i paesi membri dell'Alleanza, compresa una Turchia che, sentendosi discriminata, ha fin dall'inizio assunto un atteggiamento ostativo nei confronti di qualsiasi collaborazione fra le due istituzioni. Una delle richieste di Ankara era quella di venire associata all'Agenzia europea della difesa, EDA (*European Defence Agency*), ma ovviamente ci si è trovati di fronte all'ostacolo insormontabile dell'opposizione greca e cipriota e ancora oggi ci si trova nella situazione per cui Stoltenberg e Mogherini possono vedersi e parlare con grande cordialità a colazione, ma qualsiasi riunione formale è decisamente esclusa.

Eppure opportunità ed occasioni di cooperare non mancano certo, anche senza evocare il concetto considerato non politicamente corretto, della "divisione del lavoro", che può peraltro essere inteso in diverse accezioni, da quella geografica a quella funzionale, nel senso di una suddivisione di aree di interesse con, ad esempio, l'Africa affidata all'Unione e il rapporto ad est gestito in esclusiva dalla NATO, oppure di un uso dei diversi strumenti a disposizione delle due organizzazioni, volta più al *soft power* l'UE e meglio attrezzata per l'*hard power* l'Alleanza atlantica.

Appare del tutto evidente che il solo fatto della comune appartenenza ad entrambe le istituzioni di una stragrande maggioranza degli Stati membri offre uno straordinario potenziale per l'ottimale impiego di tutte le risorse utili, mentre gli ostacoli, oggi apparentemente insormontabili, ad un'integrazione efficace delle capacità politiche, militari ed economiche, riducono sostanzialmente le capacità e la stessa credibilità di quello che dall'esterno viene etichettato come Occidente.

Eppure nel passato l'approccio era già stato tentato, sia con lo schema della sequenza temporale, sia con quello di azioni parallele. Si veda quanto accaduto nei Balcani occidentali in Macedonia, o FYROM che dir si voglia, nel 2003, con un passaggio di testimone tra NATO (operazione *Allied Harmony*) e Unione Europea (operazione *Concordia*), che se da punto di vista organizzativo e dimensionale fu poco più che simbolico, nondimeno ai fini della stabilizzazione interna fu assai efficace. Oppure si consideri quanto ancora in atto in Kosovo dove alla presenza, purtroppo ancora necessaria, di KFOR è da anni affiancata EULEX.

Alcune perplessità vorrei però sollevare quando le azioni delle due organizzazioni sono invece quasi perfettamente sovrapponibili, come ad esempio accadde per la lotta contro la pirateria nel golfo di Aden e al largo della Somalia, con due operazioni navali concomitanti e parallele, il cui coordinamento tattico veniva garantito dal comando NATO di Northwood, grazie alla presenza di una cellula di comando dell'Unione.

Di fatto si verificò quella che a suo tempo venne stigmatizzata come una indesiderabile *beauty contest* che poneva gli Stati membri in qualche difficoltà, dovendo scegliere a quale delle due operazioni contribuire, nell'impossibilità pratica di poter fornire contemporaneamente mezzi navali ad entrambe. Per parte nostra il problema venne risolto in modo salomonico assegnando un'unità a ciascuna delle due a periodi alterni!

In realtà il rapporto con la NATO è nel migliore dei casi di tipo asimmetrico in quanto le due organizzazioni hanno finalità che si situano su due livelli diversi, le cui potenzialità possono anche convergere, se coincidono gli obiettivi politici, ma la cui armonizzazione non è affatto agevole, anche perché mentre l'Alleanza atlantica, almeno dal punto di vista concettuale, ha fatto e tuttora sta facendo uno sforzo determinato per integrare le proprie indiscusse capacità militari con un'efficace azione anche negli altri ambiti, mediante lo sviluppo e l'implementazione del concetto del *comprehensive approach*, l'Unione europea, che ha indubbie e riconosciute – anche se a volte non adeguatamente applicate – capacità in termini di *soft power*, da tempo non sta

facendo progressi nel settore delle capacità militari e questo sia sul piano individuale dei singoli Stati membri, ma ciò che è più grave soprattutto sul piano dell'integrazione degli strumenti militari individuali.

Che si tratti di un problema squisitamente politico non c'è il minimo dubbio, in quanto gli strumenti istituzionali per favorire progressi determinanti esistono, sia a livello normativo, nei trattati, sia a livello organizzativo, nelle strutture. Ma sono strumenti che sono stati volutamente trascurati e in qualche modo neutralizzati. Si tratta della Cooperazione strutturata permanente (*Permanent Structured Cooperation* PeSCo), introdotta con il Trattato di Lisbona (Articoli 42.6 e 46 del TEU), cioè della possibilità per certi Stati membri di rafforzare la propria cooperazione militare, appunto in modo strutturale e permanente, in base ad alcune condizioni chiaramente esposte nel Protocollo annesso n.10, e della Agenzia europea della difesa (EDA), la cui costituzione venne decisa a Salonicco nel giugno 2003, con il compito di "sviluppare le capacità di difesa nella gestione delle crisi, promuovere la cooperazione europea negli armamenti, rafforzare la base tecnologica e industriale della difesa, creando un mercato europeo competitivo".

Oggi, all'alba avanzata del 2016 dobbiamo purtroppo constatare una sostanziale paralisi, con i citati strumenti del tutto dimenticati o messi in una situazione di sostanziale impotenza.

Per quanto attiene alla PeSCo, più volte, in occasione di riunioni ai massimi livelli ministeriali si è dovuto constatare la mancanza di iniziativa da parte degli Stati membri: basti ricordare la ministeriale informale difesa del settembre 2010 a Gand, cui dopo qualche settimana, all'inizio di novembre, seguì la firma del cosiddetto trattato di Lancaster House tra Gran Bretagna e Francia, in tema di cooperazione militare bilaterale, trattato esplicitamente chiuso ad altre adesioni, in sprezzante contraddizione con quanto stabilito e sottoscritto per la PeSCo.

E ricordo l'imbarazzo dell'Ammiraglio Guillot (F) e del Generale Richards (UK) nei confronti del Generale Wieker (D) e miei durante una riunione riservata a livello capi di Stato maggiore della difesa a quattro, tenutasi nel mese di dicembre, durante la quale ci informarono della volontà politica di escludere qualsiasi possibilità di apertura.

Cercando però di considerare, invece della metà vuota, la metà, o forse il quarto, pieno del bicchiere, bisogna riconoscere che alcune iniziative hanno fatto progressi, ma si tratta di iniziative *bottom up*, che nascono dal desiderio di cooperare delle singole forze armate dei singoli paesi, per affrontare specifiche problematiche: un esempio per tutti la costituzione del Comando europeo del trasporto aereo.

Lo EATC (*European Air Transport Command*) viene costituito il giorno 1 settembre 2010 a Eindhoven (Olanda) mettendo in pool le risorse per il trasporto aereo, il rifornimento in volo e l'evacuazione aeromedica di quattro paesi (Belgio, Francia, Germania e Olanda), cui si sono successivamente uniti Spagna e Lussemburgo; l'Italia vi ha aderito il 4 dicembre 2014 e dal giorno 1 gennaio di quest'anno ha effettuato il *Transfer of Authority* (ToA) di 31 velivoli, che verranno gestiti in pool insieme agli altri circa 190 conferiti dagli altri paesi membri. Il totale dei 220 velivoli costituisce più del 60% delle capacità disponibili in Europa e, grazie alla gestione centralizzata, il loro impiego può essere ottimizzato in modo da ridurre considerevolmente i costi e da venire agevolmente incontro anche a necessità di picco dei singoli aderenti, con i mezzi più idonei. E' ovvio che in caso di specifiche esigenze ogni paese ha la possibilità di revocare in tutto o in parte il ToA, riassumendo il Comando operativo di quanto è richiesto.

Lo EATC, dunque, pianifica, dispone l'effettuazione e controlla le missioni sulla base delle esigenze delle nazioni, in nome e per conto delle stesse, così facendo contribuisce anche all'armonizzazione delle dottrine di impiego, delle procedure e delle regolamentazioni nazionali nello specifico settore.

Così come descritto il Comando europeo del trasporto aereo si configura nei fatti come una Cooperazione strutturata permanente, anche se, per motivi che francamente fatico a capire, non lo si può definire esplicitamente come tale; in ogni caso costituisce un passo avanti straordinario che val la pena di prendere a modello.

E veniamo infine alla questione Gran Bretagna.

So che quanto sto per dire non piacerà a molti, ma spero che venga preso in considerazione, anche perché mi limiterò all'aspetto "sicurezza e difesa".

Quando il processo venne avviato, nel 1999 e negli anni immediatamente successivi, era evidente a tutti che, grazie alle capacità militari esprimibili, il Regno Unito era uno dei pilastri fondamentali e se qualcuno mi avesse parlato di immaginare una Europa della difesa senza il contributo britannico, gli avrei dato del pazzo furioso. Proprio in virtù di questa indispensabilità vennero perdonati a Londra atteggiamenti, se non ostruzionistici, certo di grande cautela negli sviluppi della tematica, a partire dalla questione del "quartier generale" e dalla politica di piccolo cabotaggio imposta all'EDA, strangolandone il bilancio, nonostante il primo executive fosse Nick Whitney, un britannico animato da buone intenzioni: ancora oggi è la Gran Bretagna ad op-

porsi ad un indispensabile adeguamento delle dotazioni di bilancio, finora sufficiente a pagare gli stipendi e poco più (solo il 25% è la quota operativa). Nel frattempo anche il Regno Unito ha deciso di usufruire generosamente del “dividendo della pace”, tagliando drasticamente risorse e strutture per la difesa, programmando per il 2017 forze di terra di sole 78.000 unità e rinunciando per un decennio a schierare una portaerei (la nuova Queen Elizabeth non sarà operativa prima del 2020).

In questo quadro il contributo militare britannico si avvicina ad essere marginale, mentre il bilancio del contributo politico di Londra al processo di integrazione è fortemente negativo, il che mi fa ritenere che, per quanto attiene alla PESC/PESD, una Brexit non ci dovrebbe fare strappare le vesti, anzi, al contrario, verrebbe rimosso uno degli ostacoli più formidabili a progressi significativi verso una reale capacità europea comune.

Dal punto di vista storico politico, inoltre, non c'è dubbio che in tutti questi anni la Gran Bretagna si è fatta paladina di una stretta ortodossia atlantica, a volte al di là anche delle linee politiche di Washington, che peraltro non ha mai nutrito simpatie per autonome capacità europee.

Come rilanciare allora un processo di integrazione che appare impantanato? A mio avviso la risposta sta in un'iniziativa chiara e determinata di avvio di una PeSCo da parte di un piccolo nucleo di paesi, il cui nocciolo duro potrebbe essere costituito da Germania e Italia, rimandando a un secondo tempo l'adesione della Francia, dopo avere verificato la compatibilità fra questa iniziativa e il trattato di Lancaster House; un nodo da sciogliere a questo punto sarebbe quello della deterrenza nucleare di Parigi, da considerare come risorsa e non come ostacolo. Le forme possono essere le più diverse, ma sarebbe importante che venisse affrontato e risolto il tema dell'approvvigionamento degli equipaggiamenti: una convergenza del lato domanda sarebbe uno straordinario stimolo per il consolidamento della base industriale, e anche qui occorrerà una verifica con la Francia che, grazie alle proprie indubbie capacità e agli investimenti fatti nei passati decenni, avrebbe un ruolo preminente, che non deve però diventare egemonico.

Queste mie considerazioni sono al momento solo un auspicio, ma credo sia necessario avviare questa riflessione, se non vogliamo che lo stallo attuale si trasformi in paralisi irreversibile.

Vincenzo Camporini

LA NECESSITA' DI UN BILANCIO FEDERALE DELL'EUROZONA*

La crisi finanziaria iniziata nel 2007-2008 e trasformatasi in crisi dell'euro nel 2010 ha dimostrato che un'unione monetaria non può funzionare correttamente in assenza di una politica fiscale comune. Si tratta di cosa nota almeno a partire dagli anni Settanta (rapporto McDougall) e certamente al momento dell'approvazione del Trattato di Maastricht.

Quando uno shock economico colpisce in modo disomogeneo i paesi appartenenti alla stessa unione monetaria, non ci sono per definizione né una politica monetaria, né una manovra sui tassi di cambio che possano essere messe in atto specificamente in tali paesi. Così, l'unico rimedio per stimolare la crescita economica è quello di ricorrere a una politica fiscale espansiva, aumentando la spesa pubblica e/o riducendo le tasse. Ma nell'Unione monetaria le politiche fiscali espansive nazionali sono limitate, almeno in teoria, dal Patto di stabilità e crescita al 3% di deficit e, soprattutto, dai mercati finanziari, che possono penalizzare quegli Stati membri che ricorrono eccessivamente ai prestiti per finanziare il loro deficit. Questo è esattamente quanto si è verificato nell'UEM finché la Banca centrale europea non ha lanciato il programma di acquisto di titoli, che attualmente si avvicina a 1,6 miliardi di euro. Ma va tenuto presente che la BCE ha adottato questi interventi al fine di evitare la deflazione e di stimolare l'economia dell'eurozona nel suo insieme, dal momento che la monetizzazione dei deficit di bilancio non rientra nel suo mandato (e non vi rientrerà mai).

Tutto ciò dimostra che, nel quadro di un'unione monetaria, è necessario un sistema di finanziamento dei deficit temporanei prodotti da shock esterni asimmetrici. In pratica ciò significa aiutare i paesi a finanziare l'aumento delle indennità di disoccupazione, il pagamento di pensioni e i programmi di investimento senza dover ricorrere ad ulteriori prestiti, pubblici o privati. E' molto probabile, infatti, che i deficit

* Si tratta della relazione svolta al IV *Federalist Training Weekend*, organizzato dall'UEF e dalla JEF ad Atene il 19-20 marzo 2016.

temporanei non trovino finanziamenti sui mercati dei capitali (almeno a tassi di interesse ragionevoli: questo è stato uno dei fattori della crisi), mentre il ricorso a prestiti internazionali pubblici (Fondo monetario internazionale, Eurogruppo) sarebbe possibile, ma aumenterebbe i livelli del debito. Non si tratterebbe, infatti, di un gesto di solidarietà tra Stati membri, ma piuttosto un possibile buon affare per i creditori.

Anche se alcuni esperti sostengono che non c'è bisogno di un bilancio dell'eurozona – dal momento che c'è il Meccanismo europeo di stabilità (MES), una sorta di fondo monetario dotato di un capitale sottoscritto di 750 miliardi di euro – i fatti e la storia, invece, dimostrano il contrario. Il MES ha fornito assistenza finanziaria “sotto strette condizioni” a Grecia, Cipro, Irlanda e Spagna. Naturalmente, questi prestiti devono essere restituiti, e con gli interessi. E' meglio di niente, quando un paese non può finanziarsi sul mercato dei capitali, e quindi è importante disporre del MES che può svolgere un ruolo complementare rispetto al futuro bilancio dell'eurozona. Tuttavia non ha senso finanziare un aumento improvviso dei sussidi di disoccupazione attraverso prestiti, anche se a condizioni migliori di quelle del mercato dei capitali, aumentando il livello del debito di paesi che già sono gravati da deficit di bilancio.

Una volta accertato che è necessario un bilancio dell'eurozona per un corretto funzionamento dell'Unione monetaria (e il cosiddetto Rapporto dei 5 Presidenti lo ha già sostenuto), occorre definire quali interventi questo bilancio dovrà finanziare, quali risorse lo alimenteranno, quali dimensioni dovrà avere e se sarà sottoposto a condizioni oppure no.

Chiaramente, il bilancio dell'eurozona deve finanziare i deficit fiscali temporanei, ma potrebbe anche assumere la forma del finanziamento di investimenti pubblici, di sussidi di disoccupazione, o addirittura del finanziamento di riforme strutturali o di politiche mirate alla correzione delle divergenze economiche (questo è sempre un passo delicato, perché le riforme strutturali sono tipicamente deflazionistiche). A mio parere tutte e quattro queste opzioni sono complementari e possono essere incluse nel progetto di un bilancio dell'eurozona.

L'obiettivo della convergenza è importante per evitare che nei periodi di crescita generalizzata il bilancio dell'eurozona rimanga inutilizzato (sebbene possa essere accumulato in un fondo di emergenza). La difficoltà che nasce dall'inserire la convergenza tra gli obiettivi del bilancio dell'eurozona è che, con tale inserimento, esso non rispetterebbe il principio di evitare trasferimenti permanenti, principio che, per alcuni esperti, rappresenta la condizione per ottenere il sostegno al pro-

getto da parte degli Stati più ricchi dell'eurozona.

Per quanto riguarda il reperimento delle risorse, in via di principio, per alimentare il bilancio dell'eurozona, andrebbe istituita una qualche forma di tassa europea come la tassa sulle transazioni finanziarie (il problema è che per il momento non tutti i paesi dell'eurozona hanno aderito a questa cooperazione rafforzata), la *carbon tax* o una parte della *Common Consolidated Corporate Base Tax*, se e quando verrà introdotta. D'altra parte, la tassazione non è la sola opzione per il reperimento delle risorse: si può pensare a contributi nazionali. Ma sappiamo bene che questo approccio, che è quello predominante nel caso del bilancio dell'Unione europea, ha un effetto limitante sulle dimensioni del bilancio, dal momento che i governi sono portati a ridurre i loro contributi e a cercare risultati netti. E naturalmente un bilancio in cui i paesi ricevono sotto forma di investimenti e di assistenza finanziaria esattamente gli stessi importi che hanno versato (anche se non sono mai calcolati direttamente in questo modo) non è un bilancio, è a dir poco una stupidaggine.

Ciò che potrebbe essere creato con contributi nazionali è di nuovo un "fondo di emergenza" al quale gli Stati membri potrebbero versare un ammontare fisso basato sul loro PIL, con la possibilità di prelevare liquidità in periodi di difficoltà finanziarie. Ma questo meccanismo, che potrebbe avere importanti effetti di scala e che potrebbe funzionare come una specie di fondo sovrano europeo, non farebbe una differenza sostanziale rispetto al caso in cui gli Stati membri accumulassero a livello nazionale i surplus di bilancio.

Una ovvia risorsa per il bilancio dell'eurozona, pur se certamente insufficiente, potrebbe essere rappresentata dagli introiti della BCE (corrispondenti a circa un miliardo di euro all'anno). Contro questa proposta il Parlamento europeo si è già espresso nel febbraio del 2016 a causa dell'opposizione della maggioranza dei gruppi del PPE, dell'ALDE e della GUE. Tuttavia l'idea è entrata nel documento di lavoro Böge-Berès in vista del rapporto sulla capacità fiscale dell'eurozona: è già un inizio.

Oltre all'introduzione di tasse europee, l'altra tipica possibilità di reperire entrate per il bilancio dell'eurozona è l'emissione di debito. Ma perché tale bilancio sia credibile, sono in ogni caso necessarie entrate fiscali, a meno che i titoli non siano emessi e garantiti congiuntamente dagli Stati membri (gli *eurobonds*). Personalmente preferisco l'emissione di titoli dell'eurozona da parte di un Tesoro europeo, finanziati da tasse europee e dagli introiti della BCE.

Per quanto riguarda le dimensioni del bilancio dell'eurozona, le sti-

me sono comprese tra un minimo dell'1,5% e un massimo del 5% del PIL. Sotto questo aspetto, penso che, sebbene le dimensioni abbiano la loro rilevanza, sia più importante essere d'accordo sul principio, sulle risorse e sugli obiettivi. Prevedo che, per ragioni politiche, il bilancio dell'eurozona sarà inizialmente più vicino alla stima più bassa.

C'è infine il problema della condizionalità. Molti politici ed accademici europei sono preoccupati soprattutto del *moral hazard*, e sostengono che, se si creasse un bilancio dell'eurozona utilizzabile per attenuare gli shock economici, verrebbero adottate cattive politiche economiche, ricorrendo ad eccessivi deficit di bilancio. E' questo il motivo per cui il Rapporto dei 5 Presidenti condiziona la capacità fiscale alla realizzazione di riforme strutturali, mentre il documento di lavoro Böge-Berès sottolinea l'idea di un Ufficio fiscale europeo che verifichi se le circostanze macroeconomiche giustificano il ricorso al bilancio dell'eurozona.

Si tratta naturalmente di un punto cruciale. Dal punto di vista politico è chiaro che sarà necessario stabilire qualche tipo di condizionalità, simile magari alla richiesta del raggiungimento di criteri di convergenza fatta per l'ingresso nell'euro, come ha proposto Pervenche Berès in occasione dell'incontro organizzato dal Gruppo Spinelli e dall'UEF al Parlamento europeo la sera del 15 marzo 2016.

Infine vi è la questione della legittimità democratica. Se vi è un bilancio comune, alimentato da tasse comuni, deve esserci un'istituzione comune che decide come tassare e come spendere. Come ha detto Domenico Moro in un passato seminario dell'UEF, se abbiamo raggiunto un'unione fiscale di questo tipo, significa che abbiamo raggiunto anche un'unione politica. Ovviamente, la difficoltà sta nel fatto che il Parlamento europeo rappresenta anche milioni di cittadini che non vivono nell'eurozona. L'emendamento sugli introiti della BCE cui facevo riferimento nelle righe precedenti, per esempio, è stato respinto anche grazie al voto di molti parlamentari europei eletti in Polonia e in Gran Bretagna.

A questo proposito, il principio di *no taxation without representation* implica anche *no representation without taxation* (altra cosa sottolineata da Domenico Moro in diverse occasioni). Perciò, o viene istituito un Parlamento dell'eurozona, oppure solo i parlamentari europei eletti nei paesi dell'eurozona hanno il potere di prendere decisioni sul bilancio dell'eurozona (insieme all'Eurogruppo). Questa seconda opzione sembra più praticabile, anche perché c'è da attendersi che la maggior parte degli Stati membri che non hanno ancora adottato la moneta unica lo farà a tempo debito. Tra l'altro, entrambe le opzioni ri-

chiedono una modifica dei trattati, per cui nel frattempo la sola soluzione è un accordo informale all'interno del Parlamento europeo, grazie al quale i parlamentari che non appartengono all'eurozona non votano sul bilancio dell'eurozona.

Domenec Ruiz Devesa

Trent'anni fa

ALTIERO SPINELLI, EROE DELLA RAGIONE*

Persino nello stile di vita, ispirato ad una semplicità esemplare, e ad un realismo che non temeva alcuna verità, per amara che fosse, Altiero Spinelli ha incarnato, in modo che si può dire perfetto, la figura dell'eroe politico così come l'ha delineata Max Weber. Ricordo che Weber conclude il suo saggio su "La politica come professione" con queste parole: "La politica consiste in un lento e tenace superamento di dure difficoltà, da compiersi con passione e discernimento al tempo stesso. È perfettamente esatto, e confermato da tutta l'esperienza storica, che il possibile non verrebbe raggiunto se nel mondo non si ritentasse sempre l'impossibile. Ma colui il quale può accingersi a quest'impresa deve essere un capo, non solo, ma anche – in un senso molto sobrio della parola – un eroe. E anche chi non sia l'uno né l'altro deve foggarsi quella tempra d'animo tale da poter reggere anche al crollo di tutte le speranze, e fin da ora, altrimenti non sarà nemmeno in grado di portare a compimento quel poco che oggi è possibile. Solo chi è sicuro di non venir meno anche se il mondo, considerato dal suo punto di vista, è troppo stupido o volgare per ciò che egli vuol offrirgli, e di poter ancora dire di fronte a tutto ciò: 'non importa, continuiamo!', solo un uomo siffatto ha la vocazione per la politica".

Non si può dire meglio, e non si può dire altrimenti per ricordare Altiero Spinelli. Si deve solo aggiungere che egli è stato un eroe della politica perché è stato un eroe della ragione. Ormai egli era riconosciuto, in tutta Europa, come uno dei "padri fondatori" accanto a Monnet, a De Gasperi, a Adenauer, a Schuman. Col tempo, che seleziona i valori, e stabilisce il significato delle imprese storiche, egli sarà certamente riconosciuto come una delle poche grandi figure politiche del

* Editoriale apparso nel n. 1 (1986) de *Il Federalista*, pp. 3-4.

nostro secolo. Certo è che nessuno come lui ha mai fondato esclusivamente sulla ragione il suo progetto politico. È un fatto che, pur essendo italiano, Spinelli non considerò affatto l'Italia come una realtà da accettare ancora prima di averla sottoposta all'esame della ragione. Ed è un fatto che, pur essendosi convertito alla democrazia dopo la esperienza leninista della primissima giovinezza, egli non considerò affatto le grandi ideologie della nostra tradizione politica (liberalismo, democrazia e socialismo) come schemi esclusivi, né come un confine mentale entro il quale limitare l'ideazione politica. È con questi riferimenti che appare chiaramente il senso del disegno europeo di Spinelli. L'intero processo politico, nonostante il carattere sempre più unitario del processo storico, resta ancora finalizzato solo ai cambiamenti da introdurre nella propria nazione, come se ciò bastasse per risolvere anche i grandi e pressanti problemi di carattere continentale e mondiale: persino la pace, in questa prospettiva, è vista come un obiettivo che sarebbe perseguibile con una pura e semplice sommatoria di politiche nazionali. Spinelli si colloca invece sul versante opposto. Essendosi liberato del condizionamento nazionale e di quello ideologico del passato, Spinelli è riuscito a progettare *ex novo* un'azione costituzionale supranazionale per l'obiettivo strategico del nostro tempo in Europa: l'unità, cioè la Federazione europea. È stata così intrapresa per la prima volta una azione politica che non si basa sulla lotta per la conquista e l'uso dei poteri costituiti (i poteri nazionali), ma sulla lotta per la creazione di poteri nuovi. È la sola via per ristabilire l'equilibrio tra capacità tecnologica e capacità politica, e per incamminare il mondo verso la vera civiltà: la pace organizzata.

Mario Albertini

LA CRISI DEL MEDITERRANEO E LE RESPONSABILITÀ DELL'EUROPA*

Mai come nell'aprile di quest'anno è parsa vera, di fronte ai casi del Mediterraneo, la impietosa constatazione di Einaudi, riferita agli Stati europei: "Gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza". I casi del Mediterraneo, e l'assurda arroganza di Gheddafi – il capo di un paese di tre milioni di abitanti che sfida, umilia e mette in difficoltà tutti gli europei – hanno una causa precisa: il vuoto di potere europeo. Questo vuoto determina due conseguenze, una di carattere fattuale, che si manifesta appunto nel fatto che tre milioni di libici mettono in difficoltà 320 milioni di europei (a considerare i paesi della cosiddetta Comunità); e una conseguenza di carattere mentale, che si esprime nella stolta e vile convinzione che bisogna rispondere agli atti di forza con il negoziato e la diplomazia.

Sembra che, di colpo, gli europei abbiano dimenticato, persino nel paese di Machiavelli, che la politica consiste nei rapporti di forza; e che la politica internazionale consiste in rapporti di forza senza freni giuridici, cioè basati anche su mezzi militari. Perseguendo l'idea del negoziato con chi usa nel modo più brutale la forza, questi europei della decadenza e della dimissione dimenticano che anche i negoziati si fondano sui rapporti di forza. L'esito di un negoziato non è l'ipotetica soluzione giusta per tutti. È la soluzione con la quale vengono riconosciuti i diritti del più forte, e ad ognuno viene dato quanto gli spetta in ragione della sua forza. In sostanza, un negoziato è una guerra simulata. Il resto (le parole, ad esempio quelle dell'ONU o del cosiddetto diritto internazionale pubblico) non è che il turpe belletto con il quale si cerca di mascherare il volto ancora feroce della politica o lo sprofondare nel

* Questo testo, pubblicato su *Il Federalista*, 28 n. 1 (1986), pp. 38-40, è una dichiarazione rilasciata da Mario Albertini il 16 aprile 1986, al momento in cui la cosiddetta "crisi della Sirte" raggiunse il suo apice con il bombardamento di Tripoli da parte dell'aviazione statunitense nella notte tra il 14 e 15 aprile 1986 (come ritorsione per un attentato dinamitardo in una discoteca di Berlino frequentata da militari americani) e con la risposta libica del lancio di due missili *Scud* su Lampedusa il 15 aprile. Questi fatti, d'altra parte, si inserivano in una situazione di forte tensione tra USA, Italia e Libia, nel quadro della più ampia crisi israelo-palestinese, ed erano stati preceduti, nell'ottobre del 1985 dalla "crisi di Sigonella", quando militari italiani impedirono ai militari statunitensi della Delta force, nella base NATO di Sigonella, di catturare i dirottatori dell'Achille Lauro tra cui Abu Abbas, che aveva mediato, per conto dell'Organizzazione per la liberazione della Palestina e su richiesta del governo italiano, la liberazione della nave.

silenzio della ragione: l'assurda pretesa di rinunciare all'uso della forza, pur pagando tutti i prezzi, inclusi quelli morali, per averne una (servizio militare obbligatorio, spese per le armi ecc.).

Per chi riesce a rimettersi nella testa un minimo di comprensione politica "effettuale" – il che comporta almeno il superamento del sofisma circa l'efficacia del diritto (quale?) e della morale in un mondo ancora governato dalla forza bruta, ivi compresa quella nucleare – valgono tre considerazioni, una sugli USA, una sull'Europa e una sulla pace. Il torto degli Americani non è quello di fare le rappresaglie. È quello di non usare la forza (il che non significa necessariamente sparare) anche nei confronti di Israele per costringerlo a riconoscere i diritti dei palestinesi a costituire una propria entità statale autonoma nella Cisgiordania e nella striscia di Gaza. In questo modo il terrorismo arabo, privato del suo alimento maggiore, riceverebbe forse un colpo mortale. In ogni caso la rappresaglia, oggi poco efficace, diventerebbe efficace. Ma queste considerazioni valgono solo a breve termine. A medio termine occorre, per Israele, una garanzia fondata sui fatti, non sulle parole. E a questo punto comincia la responsabilità degli europei. Con la loro divisione, la loro impotenza, e con il vuoto di potere che generano anche nel Mediterraneo, essi impediscono a tutti – Israele, USA e nazione araba compresi – di poter contare su un equilibrio regionale capace sia di contenere le spinte aggressive che si manifestano sempre quando non sono bloccate da un potere adeguato, sia di eliminare, a lungo termine, le radici stesse del terrorismo in questione con l'unità e la modernizzazione della nazione araba. Con la stolta pretesa di fare una politica estera europea senza un potere europeo – e impedendo al Parlamento di svilupparlo – gli europei che hanno scelto la dimissione e l'impotenza non minacciano dunque solo la sorte dell'Europa ma anche quella del mondo.

E adesso la pace. Ci sono solo due forme di pace: quella precaria ed armata dell'equilibrio delle forze, che scoraggia gli aggressori ma richiede che ogni Stato sviluppi tutte le sue potenzialità di forza, e quella del governo mondiale, la vera pace, secondo Kant, perché consentirebbe ai popoli di vivere disarmati e di difendere la loro autonomia con mezzi esclusivamente giuridici. Se ciò è vero, come risulta a tutti coloro che non hanno perso il senno, è anche vero che chi non persegue l'equilibrio delle forze, e non cerca di indirizzarlo verso le grandi unificazioni regionali per colmare i vuoti di potere e creare i pilastri del futuro governo mondiale, lavora per la guerra e non per la pace, anche se si presenta sulla scena pubblica con in mano un ramoscello di ulivo, ed

è beatamente contento ogni volta che sia riuscito a diminuire la forza del proprio Stato senza tener presente che ciò corrisponde automaticamente al rafforzamento degli altri Stati.

A questo punto sarebbe tutto detto, ma occorre ancora una chiosa circa le cause della debolezza degli Stati europei (del resto differenziata: la Francia si comporta nettamente meglio degli altri). A prima vista può in effetti apparire sconcertante che Stati con una cinquantina di milioni di abitanti, uno sviluppo industriale avanzato, ecc. possano essere messi in difficoltà da uno Stato poco sviluppato e poco popolato come la Libia. Ci si avvicina tuttavia alla soluzione dell'enigma se si tiene presente che vale anche per gli Stati ciò che vale per gli individui: chi non ha nulla da perdere può essere aggressivo e perciò temibile, mentre chi ha molto da perdere tende ad essere cauto e prudente. E l'enigma si scioglie se si tiene presente come Einaudi – uno dei maggiori studiosi italiani di questo secolo, presidente della Repubblica dal 1948 al 1955 – giustificava l'affermazione che ho ricordato (“gli Stati esistenti sono polvere senza sostanza”): “Nessuno di essi è in grado di sopportare il costo di una difesa autonoma”¹.

Ecco il re nudo. Gli Stati europei non hanno una difesa autonoma. Basta dunque capire, per valutarli, quale possa essere la “ragion di Stato” di Stati incapaci di difesa autonoma. E basta chiedersi quale possa essere la formazione e la selezione della classe politica in Stati di questo genere.

Mario Albertini

¹ Luigi Einaudi, *Lo scrittoio del presidente*, Torino, Einaudi, 1956, p. 89.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

GIORGIO ANSELMI, Presidente del Movimento federalista europeo, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

ANNA COSTA, membro del Comitato centrale del Movimento federalista europeo.

VINCENZO CAMPORINI, già Capo di Stato maggiore della Difesa, vice-Presidente dell'Istituto affari internazionali.

GIORGIO NAPOLITANO, Presidente emerito della Repubblica.

SERGIO PISTONE, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo; membro onorario del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti; professore di Storia dell'integrazione europea, Università di Torino.

GIULIA ROSSOLILLO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e del Comitato centrale del Movimento federalista europeo, professore di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

DOMENEC RUIZ DEVESA, vice-Presidente dell'Unione europea dei federalisti spagnola, membro del Bureau exécutif dell'Unione europea dei federalisti.

