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 LXII, 2020, NUMERO 1-2

ISSN 1970-688X

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

Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa 25 euro, altri paesi 30 euro (invio per posta aerea). Editrice EDIF, via Villa Glori, 8 I-27100 Pavia. Versamenti sul ccp 10725273 o sul ccb IT71 W030 6909 6061 0000 0007 243.
www.ilfederalista.eu

ANNO LXII, 2020, NUMERO 1-2

INDICE

L'ora della strategia costituente p. 5

GIULIA ROSSOLILLO, *Il monito della Corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea* » 9

MASSIMO MALCOVATI, Green Deal, *futuro digitale, nuova strategia industriale: che cosa manca per la rinascita dell'economia europea?* » 18

ANDREA APOLLONIO, *La questione culturale e il problema politico dell'unità africana* » 29

NOTE

Come entrare nell'era dell'intelligenza artificiale? (Franco Spoltore) » 41

La "reazione" della Banca centrale europea e dell'eurosistema alla pandemia Covid-19 (Mario Leone) » 47

9 maggio 1950. Jean Monnet: la rivoluzione della sovranità europea (Anna Costa) » 56

L'Europa e il linguaggio del potere (Paolo Milanesi) » 62

L'antieuropeismo nella politica americana è destinato a restare. Prendiamone atto e reagiamo (Francesco Violi) » 68

L'incerto futuro del Mercosur (Stefano Spoltore) » 72

INTERVENTI

Un Green Deal *per le città europee. Ripensare il ruolo del Meccanismo europeo di stabilità* (Alfonso Iozzo e Fabio Masini) » 83

L'Europa è capace di agire! (Rainer Wieland e Christian Moos) » 94

I DOCUMENTI

Il modello della CECA per l'attribuzione di un potere fiscale all'UE (Giulia Rossolillo) » 97

TRENT'ANNI FA

Federalismo ed emancipazione umana (Francesco Rossolillo) p. 101

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

L'ora della strategia costituente

A settant'anni dall'inizio del processo di integrazione europea, la crisi sanitaria di questi mesi ha riportato gli europei a una situazione per alcuni aspetti simile a quella successiva al secondo conflitto mondiale e ha posto ancora una volta al centro del dibattito il problema del superamento delle sovranità nazionali e della creazione di una sovranità europea. Per questo motivo è di grande importanza, nel celebrare il settantesimo anniversario della Dichiarazione Schuman e il quarantesimo anniversario della fondazione del Club del Coccodrillo, richiamare la strategia dei due protagonisti dei due avvenimenti, Jean Monnet e Altiero Spinelli. Espressione di due visioni differenti del processo di integrazione – quella del gradualismo e quella costituente – le loro battaglie ci consentono infatti di interpretare la fase attuale del processo e di comprendere i passi da compiere.

A Jean Monnet si deve l'intuizione fondamentale della necessità, per evitare che in Europa si ripresentassero le contrapposizioni del passato, di far emergere un interesse comune degli europei che fosse incarnato da istituzioni sovranazionali capaci di prendere decisioni autonome dagli Stati membri. È in questa prospettiva che nasce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, organizzazione che non solo simboleggiava la riappacificazione franco-tedesca e comportava la gestione in comune delle due risorse poste alla base dell'industria bellica, bensì era anche in grado di procurarsi autonomamente parte delle risorse necessarie per il suo funzionamento stabilendo prelievi sulla produzione di carbone e acciaio. La CECA era tuttavia un'organizzazione dagli scopi limitati e quando, dopo il fallimento della CED, si giunge alla creazione della Comunità economica europea, l'idea di Monnet che l'Europa non si faccia in un colpo si traduce nella creazione di un'organizzazione avente come scopo principale lo sviluppo di un mercato comune, priva di quei caratteri di indipendenza che caratterizzavano la CECA. L'attribuzione di simili poteri, e di una capacità di autofinanziarsi, a un'organizzazione dagli obiettivi vasti quali quelli indicati nel trattato istitutivo del 1957 era percepita infatti dagli Stati fondatori, reduci dal fallimento della CED e della Comunità politica

europea che avrebbe portato a una vera unione politica, come troppo pericoloso e limitativo della loro sovranità. La creazione della CEE si fonda dunque sull'idea di una graduale e naturale trasformazione, attraverso piccoli passi, dell'integrazione economica in integrazione politica.

Come scrive Albertini, "il vantaggio della strategia di Monnet è che può impegnare le forze attive nelle nazioni, senza porre la pregiudiziale costituzionale. Resta così pienamente sfruttata la politica europea degli Stati nella sua espressione normale, cioè quando gli obiettivi europei sul tappeto non richiedono un trasferimento di poteri sovrani." Tuttavia – continua Albertini – quando gli obiettivi europei non possono essere perseguiti senza il trasferimento di poteri sovrani, il gradualismo non offre soluzioni e la sola strategia valida è quella di Spinelli. Il gradualismo può dunque preparare il terreno per il raggiungimento di un obiettivo che però può essere raggiunto solo con una decisione costituente, che comporti un passaggio di sovranità. Per continuare con le parole di Albertini, "con il suo sviluppo l'integrazione europea crea giorno per giorno una società pluralistica europea, vale a dire distrugge la base stessa degli Stati nazionali, la società nazionale esclusiva. Si tratta tuttavia della preparazione di un momento acuto di trapasso, piuttosto che di uno slittamento graduale, non solo perché non c'è passaggio graduale della sovranità federale, ma anche perché, mediante la formazione di un'economia di grandi dimensioni, l'integrazione europea restituisce ai poteri nazionali esclusivi, prima di abbatterli, una apparenza di vitalità. Finché agli Stati si presentano problemi di dimensione europea per la soluzione unitaria dei quali basta una loro collaborazione (…), essi conservano un po' di potere. Ma quando si presentano problemi europei la cui soluzione unitaria esige un governo europeo, essi si trovano di colpo senza potere".

Il rapporto tra gradualismo e strategia costituente è esattamente il nodo al quale oggi il processo di integrazione europea si trova di fronte. La crisi sanitaria e le sue conseguenze economiche da un lato stanno infatti spingendo gli Stati membri, o quanto meno alcuni di essi, alla consapevolezza della necessità assoluta di cooperare strettamente per porre un freno alla crisi ed evitare il collasso dell'Unione, dall'altro rendono manifesti i limiti del gradualismo, perché pongono il problema di dar vita – una volta superata la fase acuta della crisi – a un'Unione non più dipendente dagli Stati membri, bensì in grado di autodeterminarsi e dunque sovrana.

La proposta franco-tedesca di creare un Recovery Fund *di 500 mi-*

*liardi di euro finanziato tramite l'emissione da parte della Commissione di titoli di debito, alla quale ha fatto seguito la proposta della Commissione di dar vita a un fondo (*Next Generation EU*) il cui finanziamento fosse legato al prossimo Quadro finanziario pluriennale, hanno segnato dunque il limite massimo al quale il gradualismo poteva spingersi. La crisi ha infatti consentito di superare, soprattutto da parte della Germania, il tabù della creazione di debito comune e di porre sul tappeto il problema dell'aumento del bilancio dell'Unione e della creazione di nuove risorse proprie, ma la necessità, imposta dal gradualismo, di procedere con gli strumenti esistenti comporta che tale debito possa per il momento essere garantito unicamente da un bilancio finanziato ancora in gran parte da contributi degli Stati membri o da risorse il cui tetto massimo è comunque stabilito dagli Stati all'unanimità. Se dunque in una situazione di emergenza è probabile che gli Stati accettino di garantire un'emissione di debito ancora fondata su meccanismi di carattere confederale e su una cooperazione tra Stati nazionali sovrani, è chiaro che, superata l'emergenza, si porrà il problema dell'attribuzione all'Unione della capacità di finanziarsi indipendentemente dagli Stati e di garantire dunque l'emissione di un vero debito comune. Tale passaggio implica necessariamente una decisione di carattere costituente, e cioè una modifica dei Trattati che comporti un mutamento di natura dell'Unione, da organizzazione di carattere confederale a ente in grado di esercitare le proprie funzioni in modo indipendente dagli Stati membri, e dunque sovrano nella sua sfera di competenza.*

Riprendendo le parole di Albertini, la crisi sanitaria ha dunque preparato il momento acuto di trapasso nel quale le forme di cooperazione volontaria tra Stati fondate sui trattati esistenti dovranno lasciare il passo a una sovranità europea.

La necessità di questo passaggio, e dunque della fine del gradualismo, emerge sia dalla proposta della Commissione sia dalle parole di Angela Merkel in un'intervista del 26 giugno scorso. Se la proposta della Commissione prevede la creazione di nuove risorse proprie nei prossimi anni, e dunque sottintende la necessità di prevedere degli strumenti in capo all'Unione in grado di rendere tali risorse vere tasse europee anziché, come è ora, tasse nazionali armonizzate, Angela Merkel pone esplicitamente il problema della capacità dell'Unione di prelevare imposte e della necessità a tal fine di modificare i Trattati.

È evidente che la realizzazione di una federazione europea compiuta richiederà, come è stato per gli Stati Uniti d'America, tempi non brevissimi e sarà il risultato di un processo del quale la capacità impo-

sitiva dell'Unione e dunque la sua indipendenza fiscale costituirà solo l'inizio. Un inizio però che rappresenterà il passaggio dalla strategia del gradualismo alla strategia costituente, perché porrà le basi di una struttura istituzionale fondata su livelli di governo indipendenti ma coordinati, e dunque in grado di rispondere, ciascuno nella propria sfera di competenza, ai bisogni dei cittadini.

Il Federalista

Il monito della Corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea*

GIULIA ROSSOLILLO

Introduzione.

La sentenza della Corte costituzionale tedesca dello scorso 5 maggio sul *Public Sector Purchase Programme* (PSPP)[1] ha sollevato reazioni estremamente negative da parte di molti commentatori, che ne hanno messo in luce i potenziali effetti devastanti sul processo di integrazione europea e sulle misure in discussione in questi mesi per far fronte alle conseguenze economiche della crisi sanitaria in corso. Le stesse istituzioni dell'Unione hanno fatto muro contro il *Bundesverfassungsgericht*: la BCE dichiarando che la sentenza in questione non avrà influenza sulle sue decisioni e sui suoi programmi di acquisto di titoli[2], la Corte di giustizia ricordando di essere l'unico organo competente in via esclusiva a sindacare la compatibilità degli atti delle istituzioni con il diritto dell'Unione[3], e la Commissione europea addirittura minacciando di presentare un ricorso per infrazione contro la Germania[4].

Si tratta di prese di posizione – queste ultime – che mirano ad evitare che la sentenza della Corte tedesca mini il fragile equilibrio tra poteri delle istituzioni europee e prerogative degli Stati membri, che ha visto negli ultimi anni le prime tentare di supplire, con la propria azione, alla paralisi dei secondi, incapaci al contempo di trovare un accordo tra loro

[1] Si tratta di uno dei quattro programmi, quello indirizzato all'acquisto dei titoli di debito pubblico, che costituiscono il cosiddetto *Quantitative Easing*.

[2] ECB takes note of German Federal Constitutional Court ruling and remains fully committed to its mandate, European Central Bank Press Release, 5 May 2020.

[3] Court of Justice of the European Union, Press Release No 58/20 following the judgment of the German Constitutional Court of 5 May 2020, 8 May 2020.

[4] Risposta di Ursula von der Leyen a Sven Giegold, consultabile all'indirizzo: https://twitter.com/sven_giegold/status/1259141585595437056?fbclid=IwAR0NLisDbWbAPW3Z5WXU9GVuYFnNqfGrXOVLkiQFNtqZoHp7xgFv3_aRyC0.

* Questo saggio, in una forma priva di note, è stato pubblicato sul Blog della Società Italiana di Diritto Internazionale (SIDIBlog).

su questioni cruciali per il processo di integrazione e di compiere il passo di mettere mano ai Trattati per attribuire alle istituzioni dell'Unione quei poteri necessari perché il livello sovranazionale possa divenire autonomo nella sua sfera di competenza.

Sebbene i toni della sentenza siano netti e le critiche alla giurisprudenza della Corte di giustizia e alla BCE non tengano in considerazione il difficile compito del quale le due istituzioni si sono fatte carico nei momenti di crisi per evitare il collasso della moneta unica, non va dimenticato che le posizioni dei giudici costituzionali tedeschi e il rischio che questa sentenza può rappresentare per l'Unione europea non costituiscono la *causa* del problema, bensì ne sono, al contrario, la *conseguenza*. Le contraddizioni del processo di integrazione europea, divenute evidenti negli ultimi anni, nei quali si è sempre più manifestata l'impossibilità di trovare un accordo tra gli Stati membri su tutte le questioni cruciali (dall'immigrazione, al Quadro finanziario pluriennale), esistono in altre parole indipendentemente dall'intervento del *Bundesverfassungsgericht*. Quest'ultimo non fa altro che metterle in evidenza, e se le sue parole possono costituire un pericolo per l'equilibrio dell'Unione, è perché la struttura attuale della stessa consente agli Stati e alle loro Corti costituzionali di avere un ruolo che in un ordinamento federale essi non avrebbero[5].

Il principio di democrazia come limite strutturale alla prevalenza del diritto dell'Unione europea.

Come nota lo stesso *Bundesverfassungsgericht*, l'affermazione da parte della Corte costituzionale di uno Stato membro della possibilità di porre limiti alla prevalenza del diritto dell'Unione europea sul diritto interno quando siano in gioco principi fondamentali della Costituzione dello Stato non è certo una novità[6]. Come non sono una novità i con-

[5] Sul punto v. R. Müller, *Was gesagt werden muss, muss gesagt werden*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 8 maggio 2020, consultabile all'indirizzo: https://www.faz.net/einspruch/kritik-an-ezb-urteil-was-gesagt-werden-muss-muss-gesagt-werden-16760755.html.

[6] L'affermazione da parte della Corte costituzionale di uno Stato membro della possibilità di porre limiti alla prevalenza del diritto dell'Unione europea sul diritto interno quando siano in gioco principi fondamentali della Costituzione dello Stato non è certo una novità, e può essere fatta risalire al 1973. In quell'anno, con la sentenza *Frontini* (sentenza 183 del 1973), seguita l'anno successivo da una sentenza della Corte costituzionale tedesca di tenore simile (la sentenza *Solange I* del 29 maggio 1974), la Corte costituzionale italiana sottolineava che nell'ipotesi in cui una norma di diritto comunitario avesse violato i diritti fondamentali garantiti dall'ordinamento costituzionale italiano o i diritti inalienabili della persona umana, essa avrebbe dichiarato costituzionalmente illegittima la legge di esecuzione del Trattato di Roma e dunque provocato l'uscita dell'Italia dalla

flitti tra Corti costituzionali degli Stati membri e Corte di giustizia[7].

A partire dalla decisione sulla legge di ratifica del Trattato di Maastricht, tuttavia, la Corte costituzionale tedesca ha sancito la possibilità di utilizzare il principio di democrazia enunciato all'articolo 38 del *Grundgesetz* come limite per così dire *strutturale* alla prevalenza del diritto dell'Unione europea sul diritto interno. Si tratta di un limite in effetti suscettibile non solo di impedire l'applicazione di singole norme di diritto dell'Unione in contrasto con princìpi fondamentali della Costituzione tedesca, bensì di intervenire sui meccanismi stessi di funzionamento dell'Unione, consentendo di sindacare il rispetto da parte delle istituzioni europee delle competenze loro attribuite dai Trattati.

Secondo il *Bundesverfassungsgericht*, l'articolo 38 della Legge Fondamentale tedesca, che dispone che i membri del *Bundesta*g sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto e sono i rappresentanti di tutto il popolo, non si limita ad attribuire ai cittadini tedeschi il diritto di eleggere i loro rappresentanti in Parlamento, bensì implica anche che essi, attraverso l'organo che li rappresenta, influenzino e controllino l'esercizio del potere politico. Tale disposizione, letta congiuntamente all'articolo 23 del *Grundgesetz* – la disposizione relativa alle limitazioni di sovranità a favore dell'Unione europea – comporta che siano contrari alla Costituzione tedesca tutti quei trasferimenti di competenze al livello sovranazionale che comportino una limitazione dei poteri fondamentali del *Bundestag* e al contempo sottraggano al controllo da parte di cittadini l'esercizio di tali poteri, circostanza che si verificherebbe, in particolare, qualora il *Bundestag* venisse privato dei suoi poteri in materia di bilancio, ovvero del diritto di decidere sugli oneri fiscali gravanti sui

---

Comunità Economica Europea. Si tratta della cosiddetta teoria dei "controlimiti", ribadita dalla stessa Corte, benché in forma più attenuata, nella giurisprudenza successiva.

[7] Recentemente uno scontro tra Corte costituzionale italiana e Corte di giustizia relativamente all'interpretazione dell'articolo 325 TFUE e alla sua compatibilità con il principio di determinatezza della norma penale è stato evitato solo grazie a un chiarimento da parte della Corte di giustizia sui limiti del principio da essa affermato. Richiesta infatti da parte della Corte costituzionale di chiarire se, contrariamente a quanto la stessa Corte di giustizia aveva affermato nella sentenza *Taricco I* (sentenza 8 settembre 2015, causa C-105/14), i giudici italiani potessero far prevalere il principio costituzionale di legalità sull'articolo 325 TFUE e dunque non disapplicare la normativa italiana in materia di prescrizione, la Corte di giustizia (sentenza 5 dicembre 2017, causa C-42/17, *Taricco II*) ammette che, nonostante in linea di principio una norma interna in contrasto con una norma di diritto dell'Unione europea vada disapplicata, tale disapplicazione non debba avere luogo se essa comporti "una violazione del principio di legalità dei reati e delle pene" garantito dalla Costituzione italiana. Quanto alla Corte costituzionale tedesca, la possibilità di discostarsi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia era già stata paventata nella vicenda dell'ordinanza con la quale chiedeva alla Corte di giustizia di pronunciarsi sul programma *OMT*.

cittadini e sulle spese dello Stato. Si ricadrebbe infatti in queste ipotesi in una violazione dell'articolo 20 della Costituzione, che riconduce il potere statale al popolo, uno dei principi che l'articolo 79 del *Grundgesetz* considera immodificabili tramite revisione costituzionale.

Partendo dal presupposto che i trattati attuali configurano l'Unione come un'organizzazione fondata sulla cooperazione di Stati sovrani, che rimangono i padroni dei Trattati, e che dunque gli elettori tedeschi – attraverso la ratifica da parte dei loro rappresentanti nel *Bundestag* – abbiano accettato le limitazioni di sovranità necessarie unicamente alla creazione di un'organizzazione che non fosse in grado di autodeterminare autonomamente la propria condotta, la Corte considera quindi contrario al principio di democrazia qualsiasi tentativo da parte dell'Unione e delle sue istituzioni di affrancarsi da tale modello senza passare attraverso la procedura di revisione dei trattati, e dunque senza l'assenso dei Parlamenti nazionali. Da un lato, dunque, un passaggio di poteri sovrani dagli Stati membri all'Unione non potrebbe secondo la Corte avvenire in sordina, bensì richiederebbe una scelta consapevole da parte dei cittadini attraverso i loro rappresentanti. Se questa condizione non venisse rispettata, la Corte considererebbe qualsiasi atto delle istituzioni che valichi i limiti delle competenze loro attribuite come un atto *ultra vires* e dunque non applicabile nell'ordinamento tedesco. Dall'altro, un trasferimento di poteri sovrani alle istituzioni dell'Unione attraverso una decisione che coinvolga il *Bundestag* sarebbe conforme al principio di democrazia solo se la possibilità per i cittadini tedeschi di esercitare un'influenza e un controllo sul potere politico non venisse compressa, e dunque se tale influenza e controllo i cittadini tedeschi la potessero esercitare a livello sovranazionale tramite il Parlamento europeo.

La Corte costituzionale tedesca e le contraddizioni del processo di integrazione europea.

Il fatto che l'applicazione di tale principio al processo di integrazione europea abbia avuto inizio a partire dal Trattato di Maastricht non è casuale. È infatti a Maastricht che gli Stati membri, con la decisione di creare un'Unione economica e monetaria fondata su una moneta comune, ma su politiche economiche e fiscali gestite ancora a livello nazionale e semplicemente coordinate a livello europeo hanno dato vita a una contraddizione di fondo che negli anni si è manifestata con sempre maggiore forza[8]. La trasformazione dell'Unione europea da organiz-

[8] Sull'errore di fondo di ritenere possibile la creazione della prima moneta moderna senza Stato v. M. Dani, J. Mendes, A. J. Menendez, M. Wulkinson, H. Schepel, E. Chi-

zazione con finalità prettamente economiche a organizzazione dotata, almeno per una parte dei suoi Stati membri, di una competenza tradizionalmente attributo della sovranità, quella monetaria, ha comportato in altre parole l'inadeguatezza di regole dettate per il funzionamento del mercato unico ad applicarsi a settori nei quali è richiesta una decisione politica. Questa contraddizione è strettamente legata ai rilievi che i giudici tedeschi muovono alla BCE e alla Corte di giustizia, e dunque al contenuto del conflitto tra Corte tedesca e istituzioni dell'Unione.

Il ragionamento dei giudici costituzionali, in particolare, si fonda su una presunta violazione da parte della Banca centrale europea e della Corte di giustizia del principio di proporzionalità, cioè del principio, sancito all'articolo 5 TUE, secondo il quale il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

Secondo il *Bundesverfassungsgericht*, contrariamente a quanto era stato stabilito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Weiss*[9], con l'adozione del *PSPP* la BCE sarebbe andata al di là di quanto necessario per assicurare l'obiettivo di politica monetaria di mantenere la stabilità dei prezzi e di sostenere le politiche economiche generali dell'Unione, e così facendo, avrebbe sconfinato nel settore della politica economica, di competenza degli Stati membri. La Corte di giustizia avrebbe poi, a sua volta, violato il principio di proporzionalità argomentando in modo incompleto e poco analitico in merito agli strumenti utilizzati dalla BCE e alla loro proporzionalità rispetto agli obiettivi perseguiti, in tal modo offuscando la distinzione tra politica monetaria e politica economica e dunque incidendo sulla ripartizione di competenze tra Unione e Stati membri. Essendo gli atti di entrambe le istituzioni qualificabili per quanto sopra detto come atti *ultra vires*, essi non produrrebbero effetti nell'ordinamento tedesco.

Va detto che il *Bundesverfassungsgericht* circonda la sua affermazione di molte cautele, sottolineando come ipotesi di questo genere si debbano verificare solo in casi eccezionali, dal momento che se gli Stati membri, attraverso i loro organi giurisdizionali, si arrogassero il potere di non applicare atti delle istituzioni che ritengono illegittimi, l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione sarebbe minata alle sue fondamenta e il principio della prevalenza sul diritto interno vanificato. Alla Corte di giustizia non viene contestato tuttavia il fatto di aver affer-

---

ti, *At the End of the Law*, Verfassungsblog, consultabile all'indirizzo https://verfassungsblog.de/at-the-end-of-the-law/.

[9] Corte di giustizia, sentenza 11 dicembre 2018, causa C- 493/17, *Weiss et al.*.

mato un principio sostanziale contrastante con i principi fondamentali di un ordinamento, quanto di aver violato i limiti del proprio mandato limitandosi a un controllo sull'operato della BCE ritenuto dal *Bundesverfassungsgericht* non soddisfacente. Senza soffermarsi sui profili problematici di una simile applicazione del principio di proporzionalità[10] va detto che questa affermazione è pericolosa, dal momento che si concreta in una possibilità di sindacare il comportamento della Corte non in ipotesi nelle quali essa non fornisca una motivazione della propria decisione, bensì quando essa fornisca una motivazione basata su valutazioni non condivise dai giudici costituzionali[11].

Ma soprattutto, la possibilità che l'azione della BCE assottigli il confine tra politica monetaria e politica economica e fiscale è in qualche modo insita nei caratteri attuali dell'Unione economica e monetaria[12], che hanno di fatto portato la BCE ad estendere la propria missione dalla garanzia del mantenimento della stabilità dei prezzi al salvataggio della moneta unica. La decisione di trasferire al livello sovranazionale solo la politica monetaria lasciando nelle mani degli Stati membri la gestione della politica economica e fiscale, solo coordinate a livello europeo, ha in effetti portato a un aumento delle disparità tra Stati membri che, se spinte oltre a un certo limite, divengono incompatibili con l'esistenza di una moneta unica. In assenza di una politica economica e fiscale europea, e dunque di un bilancio di dimensioni adeguate e non dipendente dagli Stati membri, in grado di intervenire con strumenti di solidarietà per sanare gli squilibri tra gli Stati, è stata la BCE a doversi fare carico

---

[10] Sul punto v. F. Martucci, *La BCE et la Cour constitutionnelle allemande: souligner les paradoxes de l'arrêt du 5 mai de la Cour constitutionnelle allemande*, Le club des juristes, consultabile all'indirizzo: https://www.leclubdesjuristes.com/blog-du-coronavirus/que-dit-le-droit/la-bce-et-la-cour-constitutionnelle-allemande-souligner-les-paradoxes-de-larret-du-5-mai-de-la-cour-constitutionnelle-allemande/; P. Meier-Beck, *Ultra Vires?*, in D'Kart, Antitrust Blog, consultabile all'indirizzo: https://www.d-kart.de/en/blog/2020/05/11/ultra-vires/?fbclid=IwAR2F3MEJOgvFone4f8atEB3uvx0-tA-8loIL49C-IlDCYFEsxVLJR-ad0ne4; J. Ziller, *L'insoutenable pesanteur du juge constitutionnel allemand. A propos de l'arrêt de la deuxième Chambre de la Cour constitutionnelle fédérale allemande du 5 mai 2020 concernant le programme PSPP de la Banque Centrale Européenne*, Eurojus 2/2020, pp. 151 ss., spec. pp. 155 ss..

[11] Sul punto v. M. Poiares Maduro, *Some Preliminary remarks on the PSPP decision of the German Constitutional Court*, Verfassungsblog, consultabile all'indirizzo: https://verfassungsblog.de/some-preliminary-remarks-on-the-pspp-decision-of-the-german-constitutional-court/.

[12] In questo senso v. P. De Sena, S. D'Acunto, *La Corte di Karlsruhe, il mito della "neutralità" della politica monetaria e i nodi del processo di integrazione europea*, SIDIblog, consultabile all'indirizzo: http://www.sidiblog.org/2020/05/14/la-corte-di-karlsruhe-il-mito-della-neutralita-della-politica-monetaria-e-i-nodi-del-processo-di-integrazione-europea/.

del salvataggio della moneta, attraverso i programmi di acquisti di titoli annunciati negli ultimi anni. Si tratta di misure che inevitabilmente producono anche effetti redistributivi[13], perché in qualche misura sono costrette a sostituirsi a un potere politico europeo che non esiste, ma che tuttavia hanno svolto e stanno svolgendo anche in occasione dell'attuale crisi sanitaria un ruolo indispensabile. La BCE non poteva dunque non adottarle e la Corte di giustizia non giustificarne il fondamento.

La sentenza nel caso *Weiss* sembra dunque porre la BCE di fronte a un dilemma insolubile: costretta dagli Stati, che di fatto, con la loro inerzia, le hanno delegato tale ruolo, ad assumere funzioni che sarebbero proprie di organi legittimati democraticamente (l'assunzione di decisioni di carattere fiscale), essa si vede rinfacciare dalla Corte costituzionale di uno di essi il fatto di non avere legittimazione democratica e dunque di non poter assumere un ruolo che non le spetta[14].

Le prospettive future.

La questione è di grande attualità, se pensiamo alle vicende che l'Europa sta vivendo in questi mesi. Anche in occasione della crisi da COVID-19 la BCE è stata la prima istituzione in grado di adottare in tempi brevi le misure necessarie per evitare un collasso dell'eurozona, varando un piano di acquisto di titoli di 750 miliardi di euro, il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP), con la possibilità di concentrare detti acquisti su Stati in particolari condizioni di difficoltà. Nonostante il *Bundesverfassungsgericht* abbia chiarito che la pronuncia nel caso *Weiss* non riguarda dette misure[15], il rischio che esse implichino effetti redistributivi giudicati come eccessivi e che dunque si traducano in misure di politica economica potrà essere scongiurato solo se saranno affiancate da uno strumento in grado di intervenire con in-

---

[13] Come nota H-H. Kotz, *Did Germany's Constitutional Court Inadvertently Strengthen the Eurozone?*, Project Syndicate, 11 may 2020, consultabile all'indirizzo: https://www.project-syndicate.org/commentary/german-courrt-ecb-ruling-might-have-silver-lining-by-hans-helmut-kotz-2020-05?fbclid=IwAR2xqy12EV-D2zl-ufEb0oJSEnndiZ-0FI9A_PbIlOuWsKnIY9tdiPoFBz0c, "even in calm economic conditions, monetary and fiscal policy cannot be neatly distinguished and cleanly separated. Both afflict the economy through a 'common funnel' as the Nobel laureate economist James Tobin never tired of explaining. In a time of crisis, the supposedly clear-cut boundary inevitably becomes indistinct"; P. De Sena, S. D'Acunto, *La Corte di Karlsruhe…*,*op. cit*..

[14] Come nota J. Pisani-Ferry, *The message in the ruling*, Blog Bruegel, consultabile all'indirizzo https://www.bruegel.org/2020/05/the-message-in-the-ruling/, "what the German judges are telling European leaders in their lopsided way is that decisions for which they ought to take ownership should not be delegated to an unelected body."

[15] Bundesverfassungsgericht, Press Release No. 32/2020 of 05 May 2020, *ECB decisions on the Public Sector Purchase Programme exceed Eu competences*.

genti risorse con le quali garantire l'emissione di titoli di debito europei in grado di sostenere l'economia, soprattutto degli Stati con maggiore difficoltà a finanziarsi sul mercato. È questo il ruolo che spetterebbe al futuro *Recovery Fund* sulle cui modalità di funzionamento e finanziamento il Consiglio europeo ha incaricato la Commissione di elaborare una proposta. L'entità di tale fondo, come messo in luce dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 15 maggio 2020[16], è strettamente legata agli esiti delle discussioni sul Quadro finanziario pluriennale e sulle risorse proprie, dal momento che richiederebbe un incremento delle stesse per poter garantire un'emissione di titoli adeguata.

È proprio su questa questione, tuttavia, che emerge il legame tra fiscalità e democrazia messo in luce dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza in commento[17]. Secondo i giudici costituzionali tedeschi, in effetti, il potere di decidere sugli oneri fiscali che incombono sui cittadini e sulle spese dello Stato costituisce una delle prerogative essenziali del *Bundestag*. L'attribuzione parziale di tale potere anche al livello sovranazionale potrà dunque essere compatibile con il principio di democrazia solo se assicurerà un pieno controllo dell'esercizio di tale potere all'organo che a tale livello rappresenta i cittadini, il Parlamento europeo.

La possibilità di affrancare l'azione delle istituzioni dai paletti posti dal *Bundesverfassungsgericht*, e di dar vita a forme di condivisione del rischio realmente europee, dipende dunque dall'attribuzione all'Unione della competenza a decidere autonomamente dagli Stati membri sulle proprie entrate e sulle proprie spese. Questo comporta non solo che il bilancio dell'Unione venga finanziato da risorse proprie[18] e non da contributi degli Stati membri (che oggi coprono all'incirca il 70% delle entrate), ma anche che la determinazione dell'entità delle risorse e della loro tipologia non dipenda più da una decisione all'unanimità del Consiglio, approvata dagli Stati secondo le rispettive norme costituzionali, come disposto dall'art. 311 TFUE, bensì da una procedura che comporti

---

[16] *New MFF, own resources and Recovery plan*, European Parliament resolution of 15 May 2020 on the new multiannual financial framework, own resources and the recovery plan, (2020/2631 (RSP)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0124_EN.html.

[17] In questo senso v. M. Poiares Maduro, *Some Preliminary Remarks…, op. cit.*, secondo il quale la sentenza "may be the final wake up call for the importance to deal with risk sharing through genuine own resources".

[18] Sul punto v. S. Cafaro, *Quale Quantitative Easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, SIDIBlog, consultabile all'indirizzo http://www.sidiblog.org/2020/05/08/quale-quantitative-easing-e-quale-unione-europea-dopo-la-sentenza-del-5-maggio/; M. Poiares Maduro, *Some Preliminary Remarks…, op. cit.*.

il pieno coinvolgimento del Parlamento europeo. In altre parole, che parte del potere decisionale in materia tributaria e di bilancio sia trasferito a istituzioni europee realmente democratiche[19].

In questo senso, la sentenza nel caso *Weiss* fornisce delle indicazioni per il futuro.

Gli atti *ultra vires* delle istituzioni, infatti, possono secondo il *Bundesverfassungsgericht* essere legittimati *ex post* attraverso una revisione dei trattati con la procedura prevista dall'articolo 48 TUE. La Corte sembra dunque suggerire la possibilità di un suo atteggiamento più conciliante nei confronti delle misure adottate e in via di adozione per far fronte alle conseguenze economiche della crisi provocata dal COVID-19 se queste saranno inserite in una prospettiva di revisione a breve dei Trattati che consenta all'Unione europea di dotarsi di un primo nucleo di competenza fiscale in grado di sottrarre il finanziamento dell'Unione dalla volontà degli Stati membri e dunque di garantire un'emissione di debito realmente comune.

Se la sentenza della Corte costituzionale tedesca porterà finalmente alla consapevolezza dell'esigenza di completare l'Unione economica e monetaria e ad adottare soluzioni di rottura rispetto agli equilibri esistenti, lo shock da essa provocato sarà stato dunque positivo.

---

[19] Vanistandael *et al*., Op-Ed: *European Solidarity Requires EU Taxes*, EU Law Live, consultabile all'indirizzo https://eulawlive.com/op-ed-european-solidarity-requires-eu-taxes/. In questo senso v. anche M. Avbelj, *The Right Question about the FCC Ultra Vires Decision*, Verfassungsblog, consultabile all'indirizzo https://verfassungsblog.de/the-right-question-about-the-fcc-ultra-vires-decision/, secondo il quale "if the EU fiscal union existed and if it was based on a meaningful EU budget, legitimated by a vibrant EU democracy, there would be no, or much less, need for ECB venturing with its monetary mechanisms into fiscal and hence democratic domains, for which it is neither competent nor accountable"; M . Dani, J. Mendes, A. J. Menendez, M. Wulkinson, H. Schepel, E. Chiti, *At the End …, op. cit.*.

Green Deal, futuro digitale, nuova strategia industriale: che cosa manca per la rinascita dell'economia europea?

MASSIMO MALCOVATI

E' inevitabile, leggendo il *Green Deal europeo*, presentato dalla Commissione Von der Lyen[1] alla fine del 2019, ricordare il "Rapporto Delors" del dicembre 1993[2]. Al di là delle differenze formali, entrambi i documenti presentano un progetto organico di sviluppo della società e dell'economia europee che dovrebbe guidare l'Unione europea nel fronteggiare le sfide poste dalla rivoluzione tecnologica e dalla fine dell'equilibrio bipolare. Ma il clima nel quale hanno preso corpo i due documenti è profondamente diverso. Se, all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, con il crollo dell'Unione sovietica, con l'affermazione della democrazia nell'Europa centro-orientale, con la riunificazione tedesca, con una vivace crescita economica che apriva le porte all'uscita dalla povertà ai paesi in via disviluppo, il modello di sviluppo "occidentale" sembrava votato al successo (basti pensare alle tesi di Fukuyama sulla fine della storia[3]), il succedersi di crisi economiche, il declino degli Stati Uniti come potenza egemone, la rapida crescita economica e politica della Cina, l'accavallarsi di fenomeni di instabilità soprattutto in Medio Oriente e in Africa, le conseguenti crisi migratorie, l'accentuarsi del degrado ambientale e della crisi climatica, l'incapacità dei paesi europei di contrastare gli effetti economici e sociali di una

---

[1] Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Il Green Deal europeo*, Bruxelles, 11 dicembre 2019, https://ec.europa.eu/info/files/communication-european-green-deal_en.

[2] Commissione europea, *Crescita, competitività, occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo – Libro bianco*, Bruxelles-Lussemburgo, CECA-CE-CEEA, 1993, https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0d563bc1-f17e-48ab-bb2a-9dd9a31d5004/language-it.

[3] Francis Fukuyama, *La fine della storia e l'ultimo uomo,* Milano, Rizzoli, 1992.

mondializzazione incontrollata e la conseguente crescita in tutt'Europa di movimenti nazionalisti, razzisti e xenofobi – tutti fenomeni aggravati dal vuoto di potere esistente in Europa –, cui si sono aggiunte, dopo la pubblicazione del *Green Deal europeo*, le disastrose conseguenze della pandemia del corona virus, hanno messo e stanno mettendo l'Unione europea di fronte a percoli che ne minacciano la stessa sopravvivenza.

E' in questa situazione che la Commissione Von der Leyen, espressione del sussulto filo-europeo dei cittadini manifestatosi con le elezioni europee del giugno 2019, l'11 dicembre ha presentato il *Green Deal europeo*. Esso traccia le grandi linee di un processo di trasformazione dell'UE "in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva, che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse", capace di "proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE", di "proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale", di "trasformare la sua economia e la sua società, indirizzandole su un percorso maggiormente sostenibile e assicurando una "transizione (…) giusta e inclusiva, (…) con particolare attenzione alle industrie e ai lavoratori che dovranno affrontare i problemi maggiori" e conclude affermando che tutto ciò "non potrà essere concretizzato se l'Europa agirà da sola": essa dovrà "esercitare la sua influenza, le sue competenze, (…) le sue risorse finanziarie per mobilitare i paesi vicini e i partner e indurli a percorrere insieme un percorso sostenibile".

Il *Green Deal europeo*, quindi, non propone solo il controllo delle emissioni dei gas ad effetto serra, ma un nuovo modello di sviluppo che affronti in modo coerente tutte le criticità ambientali, dall'inquinamento alla scarsezza delle materie prime, dalla tutela della biodiversità alla gestione del territorio esposto agli inevitabili fenomeni legati al surriscaldamento globale, dallo stimolo all'innovazione alla gestione dei problemi sociali legati alle profonde modificazioni nel modo di produrre che tale approccio comporta; fissa obiettivi intermedi molto ambiziosi, indica strumenti e mezzi per realizzarli e una *time-table* per raggiungere l'obiettivo finale. Sia pure in forma sintetica, esso delinea un modello di sviluppo profondamente innovativo e indica un insieme di interventi indispensabili – anche se da soli insufficienti – per fronteggiare le sfide cui l'Europa deve rispondere e che riflette le richieste e le sensibilità di un'ampia fetta della popolazione europea.

Per quanto riguarda le emissioni nette di gas ad effetto serra, il *Green Deal* pone come obiettivi la loro riduzione al 50-55% rispetto

ai livelli del 1990 entro il 2030 per giungere a loro azzeramento nel 2050, proponendo una serie di interventi che mirano ad incidere su tutti i fattori connessi con le emissioni, sia sul fronte della ricerca di fonti alternative di energia (con la progressiva decarbonizzazione del sistema energetico europeo), sia su quello dell'efficienza e del risparmio energetici (reti elettriche "intelligenti"; vincoli energetici sia per le nuove costruzioni, sia per la ristrutturazione di quelle esistenti; riduzione entro il 2050 del 90% delle emissioni dovute ai trasporti interni attraverso l'impulso al trasporto intermodale, la riduzione del 75% dei trasporti su strada, lo stimolo al trasporto collettivo e la riduzione del traffico all'interno alle città), sia su quello dell'immagazzinamento dell'energia, sia su quello dello stoccaggio e del riutilizzo della CO_2 (sotto questo aspetto ricollegandosi alla gestione del territorio attraverso la riforestazione), sia infine su quello della penalizzazione dell'utilizzo delle fonti fossili di energia, non solo chiedendo agli Stati membri l'abolizione delle facilitazioni al loro utilizzo, ma prevedendo l'introduzione di un *carbon pricing* – tassazione sui prodotti proporzionata alla quantità di CO_2 da fonti fossili emessa per produrli – sia all'interno dell'UE, sia all'esterno, attraverso una *border tax*).

Inoltre, poiché "i cambiamenti climatici continueranno a creare problemi significativi in Europa nonostante gli sforzi di mitigazione prodigati", la Commissione si propone di adottare "una nuova e più ambiziosa strategia dell'UE in materia di adattamento ai cambiamenti climatici" garantendo soprattutto che "in tutta l'UE gli investitori, le compagnie di assicurazione, la imprese, le città e i cittadini possano accedere ai dati e mettere a punto strumenti per integrare i cambiamenti climatici nelle loro pratiche di gestione dei rischi".

Gli interventi indicati, se realizzati, sono destinati ad incidere profondamente sul mondo produttivo. Tuttavia il *Green Deal* va oltre, proponendosi anche, da subito, di "mobilitare l'industria per un'economia pulita e circolare" affrontando i problemi, tra loro strettamente connessi, dell'esaurimento delle materie prime e dell'inquinamento nelle sue varie forme. "Occorrono 25 anni – una generazione – per trasformare un settore industriale e tutte le catene del valore. Per essere pronti nel 2050, le decisioni e le azioni dovranno essere prese nei prossimi cinque anni", afferma la Commissione. Nella convinzione che "la transizione (verso un'economia 'circolare' e a basse emissioni) è un'opportunità per espandere un'attività economica sostenibile e che genera occupazione", la Commissione si propone di adottare nel 2020 una strategia industriale dell'UE facendo leva "sulle potenzialità della trasformazione digita-

le", e un nuovo piano d'azione per l'economia circolare stimolando "lo sviluppo di mercati guida per la neutralità climatica e i prodotti circolari all'interno e all'esterno dell'UE". Nel quadro dell'economia circolare viene impostata "una politica per i 'prodotti sostenibili' sulla base di una metodologia e di principi comuni, dando priorità alla riduzione e al riutilizzo dei materiali prima del loro riciclaggio, (…) e fissando requisiti atti a prevenire l'immissione sul mercato dell'UE di prodotti nocivi per l'ambiente", concentrando gli interventi "in particolare su settori ad alta intensità di risorse, come quelli tessile, dell'edilizia, dell'elettronica e della materie plastiche". Nel caso di queste ultime la Commissione si propone di adottare "misure per contrastare l'aggiunta intenzionale di microplastiche e l'emissione non intenzionale di materie plastiche ad esempio dall'abrasione di tessuti e degli pneumatici". Inoltre, si propone di mettere a punto "requisiti per garantire che, entro il 2030, tutti gli imballaggi presenti sul mercato UE siano riutilizzabili o riciclabili in modo economicamente sostenibile e un quadro normativo per le plastiche biodegradabili e a base biologica, oltre ad attuare misure sulla plastica monouso".

"Il piano d'azione per l'economia circolare comprenderà misure volte a incoraggiare le imprese a offrire, e a consentire ai consumatori di scegliere prodotti riutilizzabili, durevoli e riparabili. Analizzerà la necessità di un 'diritto alla riparazione' e contrasterà l'obsolescenza programmata dei dispositivi, in particolare quelli elettronici". Per assicurare che vengano fornite ai consumatori informazioni "affidabili, comparabili e verificabili", evitando "il rischio di un marketing ambientale fuorviante ('*green washing*') (…) la Commissione intensificherà gli forzi regolamentari e non regolamentari per contrastare le false dichiarazioni di ecocompatibilità".

Partendo dalla constatazione che "una politica dei prodotti sostenibili ha inoltre il potenziale dei ridurre in modo significativo i rifiuti", il *Green Deal* afferma che "laddove non si possa evitare la produzione di rifiuti, se ne deve recuperare il valore economico, azzerandone e minimizzandone l'impatto sull'ambiente e i cambiamenti climatici. (…) In parallelo, le imprese UE dovrebbero beneficiare di un mercato unico solido e integrato per le materie prime secondarie e i sottoprodotti. (…) La Commissione valuterà l'opportunità di adottare requisiti giuridicamente vincolanti per dare impulso al mercato delle materie prime secondarie con contenuto riciclato obbligatorio (ad esempio per gli imballaggi, i veicoli, i materiali da costruzione e le batterie)". In quest'ottica, in particolare, "nel 2020 la Commissione proporrà norme

per garantire una catena del valore delle batterie sicura, circolare e sostenibile per tutte le batterie, anche per rifornire il mercato in crescita dei veicoli elettrici".

Il perseguimento di questi obiettivi richiede alcuni prerequisiti di cui la Commissione è cosciente: anzitutto "l'accesso alle risorse costituisce (…) una questione di sicurezza strategica" per cui è necessario "garantire l'approvvigionamento di materie prime sostenibili, in particolare quelle essenziali per le tecnologie pulite e le applicazioni digitali, spaziali e di difesa". In secondo luogo, poiché "le tecnologie digitali sono un fattore fondamentale per conseguire gli obiettivi di sostenibilità del *Green Deal* in molti settori diversi, (…) la Commissione esaminerà misure finalizzate a garantire che le tecnologie digitali, quali l'intelligenza artificiale, il G5, il *cloud* e l'*edge computing* e l'Internet delle cose possano accelerare e massimizzare l'impatto delle politiche per affrontare i cambiamenti climatici e proteggere l'ambiente".

Per fronteggiare l'emergenza climatica, per combattere l'inquinamento, per favorire una corretta gestione del territorio, *Il Green Deal* si propone di progettare un sistema alimentare sano e rispettoso dell'ambiente sfruttando le competenze dell'Unione europea in materia di politiche comuni agricola e della pesca: nella primavera del 2020 la Commissione dovrebbe lanciare la strategia "Dal produttore al consumatore", che preveda: sostegno ad agricoltori e pescatori nell'affrontare i cambiamenti climatici e nel preservare la biodiversità (nel periodo 2021-27, il 40% dei fondi agricoli e il 30% di quelli per la pesca dovranno contribuire all'azione per il clima); misure legislative per la riduzione dell'uso di pesticidi chimici, di fertilizzanti ed antibiotici; stimolo alla realizzazione di un'economia circolare nel settore alimentare; divieto di importazione di prodotti alimentari non conformi alle norme europee. Nell'ottica della preservazione e del ripristino degli ecosistemi e della biodiversità, la Commissione avrebbe dovuto presentare, entro il marzo 2020, una strategia sulla biodiversità, proponendo il potenziamento delle iniziative già attive (Natura 2000[4], ad esempio attraverso "l'estensione della copertura di aree terrestri e marittime ricche di biodiversità protette"); "l'effettivo imobschimento e la conservazione e il

[4] La rete Natura 2000, istituita ai sensi della Direttiva 92/43/CEE "Habitat", ha l'obiettivo di garantire il mantenimento a lungo termine degli habitat naturali e delle specie di flora e fauna minacciati o rari a livello comunitario, è costituita dai Siti di Interesse Comunitario (SIC), identificati dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalla Direttiva, che vengono successivamente designati quali Zone Speciali di Conservazione (ZSC), e comprende anche le Zone di Protezione Speciale (ZPS) istituite ai sensi della Direttiva 2009/147/CE "Uccelli" concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

ripristino delle foreste in Europa"; la creazione di una "economia blu" per "alleviare la pressante richiesta di risorse terrestri (…), migliorando l'uso delle risorse acquatiche e marine, ad esempio promuovendo la produzione e l'uso di nuove fonti di proteine che possono alleviare la pressione sui terreni agricoli"; la convergenza di tutte le politiche europee verso la conservazione, l'individuazione di modalità di gestione del territorio in modo più sostenibile.

Per conseguire l'obiettivo di un ambiente privo di sostanze tossiche (non solo prevenendone la dispersione, ma cercando di porre rimedio all'inquinamento), l'UE dovrà riesaminare "insieme agli Stati membri tutte le politiche e i regolamenti in modo più sistematico", adottando nel 2021 un piano d'azione per l'inquinamento zero di aria, acqua e suolo. Esso prevedrà il monitoraggio, la segnalazione, la prevenzione dell'inquinamento delle acque, dell'aria, del suolo e dei prodotti di consumo; misure per affrontare l'inquinamento causato dal deflusso urbano e da agenti inquinanti nuovi o particolarmente nocivi (microplastiche, farmaci); il potenziamento della normativa sulla prevenzione dell'inquinamento da grandi impianti industriali. Inoltre, "la Commissione esaminerà in che modo è possibile utilizzare al meglio gli organismi scientifici e le agenzie dell'UE per un processo riassumibile in 'una sostanza – una valutazione' (…). Parallelamente il quadro normativo dovrà rispecchiare rapidamente le prove scientifiche del rischio costituito dagli interferenti endocrini, dalle sostanze chimiche pericolose contenute nei prodotti, anche di importazione, degli effetti combinati di diverse sostanze chimiche e dalle sostanze chimiche molto persistenti".

Secondo la Commissione, tutto questo non è realizzabile con le attuali tecnologie: richiede una profonda innovazione in tutti i settori e, soprattutto, "si tratta di una sfida al di là delle possibilità dei singoli Stati membri". Per farvi fronte, coinvolgendo investimenti nazionali pubblici e privati, si propone che almeno il 35% del bilancio di "Orizzonte Europa"[5] serva a finanziare nuove soluzioni climatiche previste dal *Green Deal*. D'altra parte, "per cogliere i benefici della transizione ecologica, è fondamentale dedicarsi proattivamente alla riqualificazione e al miglioramento delle competenze. Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+)[6] sarà un valido strumento per aiutare la forza lavoro europea

[5] 9° programma quadro dell'Unione europea per la ricerca e l'innovazione (2021-2027), proposto dalla Commissione con un bilancio di 100 milioni di euro, è in corso di negoziazione tra Parlamento e Consiglio.

[6] Il Fondo sociale europeo Plus (FSE+) 2021-2027, approvato dal Parlamento europeo nel 2019, mira a sostenere, soprattutto per i giovani, la possibilità di acquisire le competenze necessarie ad affrontare le sfide e i mutamenti del mercato del lavoro. Esso

ad acquisire le competenze di cui ha bisogno per passare dai settori in declino a quelli in espansione e adattarsi ai nuovi processi".

La Commissione calcola che "per conseguire gli obiettivi 2030 in materia di clima ed energia "serviranno investimenti supplementari dell'ordine di 260 miliardi di euro l'anno, equivalenti a circa l'1,5% del PIL 2018, il cui flusso dovrà essere mantenuto costante nel tempo". Per far fronte a questo impegno, propone un ventaglio di interventi, che "combinerà finanziamenti specifici per incentivare gli investimenti sostenibili e proposte volte a creare un contesto più favorevole agli investimenti verdi":

– il coinvolgimento del bilancio dell'UE, proponendo sia di portare al 25% l'inserimento degli obiettivi climatici in tutti i programmi UE, sia di introdurre nuove "risorse proprie": una tassa "sui rifiuti non riciclati degli imballaggi in plastica" e "l'assegnazione al bilancio [UE] del 20% dei proventi delle aste nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissioni dell'UE"[7];
– la destinazione alla lotta contro i cambiamenti climatici di almeno il 30% del Fondo InvestEU[8];
– il coinvolgimento della Banca europea per gli investimenti (BEI), che, entro il 2025, dovrebbe portare il proprio obiettivo climatico dal 25 al 50%, "diventando così la banca europea per il clima";
– la creazione di un meccanismo e un fondo per una transizione giusta, rivolto alle regioni e ai settori maggiormente colpiti dalla tran-

---

ingloba diversi programmi precedenti (Fondo sociale europeo, FSE; Iniziativa per l'Occupazione giovanile, YEI; Programma per l'occupazione e l'innovazione sociale, EaSI; Fondo di Aiuto Europeo agli Indigenti, FEAD; Programma UE per la Salute). Secondo la proposta del Parlamento, nel settennio dovrebbe avere una dotazione di 120,4 miliardi di euro.

[7] Com'è noto, il sistema di scambio di quote di emissione mira contemporaneamente a tassare le emissioni di gas ad effetto serra e ad incentivare la ricerca di tecniche di produzione meno inquinanti. E' stato introdotto dall'UE nel 2005 ed nel 2020 completerà la terza fase, caratterizzata dal fatto che l'UE fissa annualmente un tetto alle emissioni europee di gas serra e le suddivide in quote che vengono messe all'asta dagli Stati membri ed acquistate dalle imprese inquinanti in funzione dell'entità delle loro emissioni. Il superamento delle quote acquistate comporta pesanti multe, mentre chi riesce a produrre con emissioni inferiori alle quote acquistate può rivendere quelle in eccesso. I proventi delle aste vanno agli Stati membri che dovrebbero utilizzarli per incrementare l'utilizzo di fonti alternative di energia. https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en. Attualmente il sistema copre circa il 40% delle emissioni dell'UE.

[8] Il Fondo InvestEU (sul quale è stato raggiunto l'accordo tra le istituzioni europee nel marzo 2019) è il programma che nell'ambito del bilancio europeo 2021-2027 prenderà il posto del Piano Juncker nel promuovere gli investimenti nell'UE; in esso confluiranno il Fondo europeo per gli investimenti strategici (FEIS) e altri 13 strumenti finanziari attualmente esistenti a carico del bilancio UE e dovrebbe offrire garanzie per mobilitare 650 miliardi di euro.

sizione "a causa della loro dipendenza dai combustibili fossili o da processi ad alta intensità di carbonio (…) e a tutelare i cittadini e i lavoratori più vulnerabili di fronte alla transizione, cui offrirà accesso a programmi di riqualificazione professionale, posti di lavoro in nuovi settori economici o alloggi efficienti sotto il profilo energetico. Il meccanismo "attingerà a fonti di finanziamento provenienti dal bilancio dell'UE (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus) e dal gruppo BEI per mobilitare le risorse pubbliche e private necessarie";

– revisione delle direttive sulla *governance* societaria e sulle comunicazioni agli investitori per favorire gli investimenti "sostenibili".

Per coinvolgere anche i bilanci degli Stati membri nella conversione al modello di sviluppo sostenibile del *Green Deal*, riorientando "gli investimenti pubblici, i consumi e la tassazione verso le priorità verdi, abbandonando le sovvenzioni dannose", la Commissione prevede una "revisione del quadro della *governance* economica europea [che] includerà un riferimento agli investimenti pubblici nel contesto della qualità delle finanze pubbliche", da cui potrebbero dipendere "eventuali misure future, comprese quelle relative al trattamento da riservare agli investimenti verdi nell'ambito delle norme di bilancio dell'UE, che deve mantenere tutte le garanzie contro i rischi per la sostenibilità del debito".

Infine, il *Green Deal* tiene anche conto del fatto che il problema del cambiamento climatico e del degardo ambientale sono problemi mondiali, che richiedono risposte mondiali. Perciò si propone: di rafforzare la "diplomazia del *Green Deal*", promuovendo uno sviluppo sostenibile in tutte le sedi internazionali (ONU, G7, G20, ecc.); di sostenere il rispetto degli accordi di Parigi, di concentrarsi sul sostegno della lotta al cambiamento climatico da parte dei paesi limitrofi (Balcani, Medio Oriente, Africa stettentrionale); di rafforzare la politica commerciale orientata alla transizione ecologica, consentendo l'immissione sul mercato europeo solo di prodotti conformi agli standard europei.

Fin dalla sua presentazione, il *Green Deal* ha suscitato diverse perplessità, sia circa l'effettiva efficacia di alcune delle misure proposte, sia sull'adeguatezza delle risorse previste; inoltre è stato accolto molto tiepidamente dal Consiglio europeo soprattutto per le resistenze di diversi paesi, come la Polonia e la stessa Germania, la cui economia è ancora fortemente legata all'utilizzazione di energia derivata da fonti legate al carbonio (non solo idrocarburi, ma anche carbon fossile), per i quali una rapida decarbonizzazione avrebbe costi economici e sociali molto elevati.

E qui sta il vero limite del *Green Deal*: il finanziamento del progetto e ciascuno dei provvedimenti che esso comporta (compresi quelli che rientrano tra le competenze esclusive dell'UE, come quelli riguardanti la politica agricola e quella della pesca) deve essere negoziato con gli Stati membri, i cui interessi sono inevitabilmente divergenti, per cui i compromessi alla fine raggiunti possono risultare ben al di sotto delle ambizioni espresse nel documento della Commissione. A questo si aggiunge il fatto che in ogni caso l'attuazione delle misure risultate dal compromesso passa attraverso il braccio esecutivo degli Stati membri, la cui buona volontà, i cui tempi di recepimento delle direttive e la cui efficienza nella loro attuazione sono estremamente eterogenei. In altre parole, il principale ostacolo all'attuazione del *Green Deal* è rappresentato dalla struttura istituzionale dell'Unione europea.

Che l'intero assetto istituzionale dell'Unione avesse urgente necessità di una rifondazione era un tema da tempo entrato nel dibattito politico ed aveva avuto la più chiara espressione nella proposta di convocare una *Conferenza sul futuro dell'Europa*, inizialmente lanciata dal Presidente Macron con la sua lettera ai cittadini europei[9] e raccolta dalla presidente della Commissione, dal Parlamento europeo e, sia pur tiepidamente, dal Consiglio europeo. La sua convocazione era prevista per gli inizi di maggio 2020.

La catastrofe della pandemia da corona virus non solo ha messo a dura prova la capacità dell'Unione europea di reagire all'emergenza sanitaria in modo unitario, ma ha spinto la sua economia in una recessione senza precedenti. Con il delinearsi della fine della fase acuta della pandemia, si pone il problema della ricostruzione del tessuto dell'economia europea, sconvolto in tutti gli Stati membri, il più rapidamente possibile, per ridurre le pesantissime conseguenze sociali che la recessione sta causando e per riuscire a mantenere la competitività economica dell'Europa nel mondo.

E' impensabile di ritornare alla situazione precedente allo scoppio della pandemia: l'economia europea era già in affanno da diversi anni ed era già evidente la necessità di adottare uno nuovo modello di sviluppo che sapesse rispondere alle molteplici sfide che stanno ormai maturando sul piano mondiale (non solo l'emergenza climatica, ma anche la crescente scarsità di materie prime, la nuova divisione del lavoro a livello internazionale, il delinearsi di nuove tecnologie basate sull'intelligenza artificiale, per citare solo le principali).

---

[9] Emmanuel Macron, *Per un rinascimento europeo*, 4 marzo 2019, https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/per-un-rinascimento-europeo.it.

Si tratta di un compito gigantesco, al di fuori della portata di ogni Stato membro dell'Unione preso singolarmente. Risorse finanziarie sufficienti possono essere raccolte a condizioni sostenibili solo a livello europeo, con una garanzia dell'Unione in quanto tale. Ma un tale risultato non può essere raggiunto senza l'attribuzione di una almeno parziale capacità fiscale all'Unione europea, capacità fiscale che essa attualmente non possiede e che può esserle attribuita solo con una modifica dei trattati esistenti o con un nuovo trattato tra gli Stati membri disposti ad affrontare insieme questa sfida.

D'altra parte, la ricostruzione dell'economia europea non può essere realizzata attraverso una semplice somma di scelte politiche nazionali, fatte nell'ottica dell'interesse nazionale, come avverrebbe se venisse attuata con l'attuale "metodo comunitario", che prevede una pianificazione *bottom-up*, senza una visione dell'interesse collettivo entro la quale articolare le scelte nazionali. Questo è tanto più vero quanto più gli effetti della pandemia stanno manifestando effetti asimmetrici sui diversi paesi membri. In questo quadro, il *Green Deal*, insieme all'agenda digitale presentata dalla Commissione[10] ed alla *Nuova strategia industriale per un'Europa competitiva sul piano globale, verde e digitale*[11], che integra le diverse proposte della Commissione, potrebbe rappresejntare il quadro unitario nel quale impostare la ricostruzione dell'economia europea, offrendo il ventaglio di interventi organici che costituirebbero la spina dorsale della ricostruzione.

Di queste necessità si sono fatte portavoce Francia e Germania, che il 18 maggio 2020, con un'iniziativa congiunta, hanno lanciato la proposta di creare di un *Recovery Found* di 500 miliardi di euro[12] da raccogliere sui mercati con la garanzia del bilancio dell'Unione. La Commissione, da parte sua, con il sostegno dal Parlamento europeo, è andata oltre, presentando, il 27 maggio, un pacchetto di interventi, il *Recovery Plan for Europe*, imperniato su di un fondo temporaneo,

---

[10] Commissione europea, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Digital Europe programme for the period 2021-2027*, 6 febbraio 2018, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A434%3AFIN; Id., *Un'Europa pronta per l'era digitale,* https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_it, e Id., *Communication: shaping Europe's digital futur*e, 19 febbraio 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_en.

[11] Commissione europea, *A new industrial strategy for a globally competitive, green and digital Europe*, marzo 2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_20_425.

[12] *Initiative franco-allemande pour la relance européenne face à la crise du coronavirus*, https://www.elysee.fr/admin/upload/default/0001/07/d4fe338244d28de018c5bf0c538c83c337285d0e.pdf.

il *Next generation EU* di 750 miliardi di euro[13] che la Commissione stessa raccoglierebbe sui mercati finanziari tramite *bonds* coperti dalla garanzia di un bilancio dell'Unione rafforzato (anche con l'introduzione di nuove risorse proprie). Il fondo sarebbe distribuito tra gli Stati membri dalla Commissione per progetti che rispondano alle priorità indicate dalla Commissione stessa, in parte sotto forma di sussidi e in parte sotto forma di prestiti. Si tratta di un radicale salto di qualità (creazione di debito pubblico europeo e condizionalità legata a una politica economica impostata a livello europeo) che può costituire il punto di partenza da cui costruire una capacità fiscale autonoma dell'Unione e il potere politico per gestire in prima persona la transizione verso il nuovo modello di sviluppo.

Per potersi concretizzare e soprattutto per poter esprimere tutte le loro potenzialità, queste scelte coraggiose devono però superare lo scoglio dei meccanismi decisionali dell'Unione europea, attraverso i quali le differenti visioni degli Stati membri sul futuro dell'Europa rischiano di sfociare in compromessi insufficienti ad innescare il processo di ricostruzione dell'economia. Pur trattandosi di interventi dichiaratamente limitati nel tempo, la loro realizzazione costituirebbe un importante precedente nell'evoluzione del processo di integrazione europea e modificherebbe radicalmente il panorama nel quale si svolgerebbe la *Conferenza sul futuro dell'Europa*, la cui convocazione, con l'attenuarsi dell'emergenza causata dalla pandemia del corona virus, sta tornado all'ordine del giorno. Il compito di tutte le forze politiche e sociali e di tutti i cittadini che credono nello sbocco federale del processo di integrazione europea è quindi quello di difenderne la realizzazione.

[13] European Commission, *The EU budget powering the Recovery plan for Europe*, https://ec.europa.eu/info/files/eu-budget-powering-recovery-plan-europe_en.

La questione culturale e il problema politico dell'unità africana

ANDREA APOLLONIO

The Human Race must move towards unity.
But there are difficulties.
The difficulties are not philosophical.
The difficulties are political.
(Julius Kambarage Nyerere)

Introduzione.

L'idea che sia ormai giunta al termine l'epoca della divisione del genere umano in nazioni e che, congiuntamente, abbia avuto inizio l'era dell'interdipendenza e dell'unità sovranazionale è l'assunto fondamentale del federalismo come teoria politica.

Un secondo assunto, altrettanto importante, accompagna il primo: la storia del genere umano non consiste in una serie di eventi non correlati, dotati di significato unicamente in sé stessi – quindi assolutamente insignificanti[1] – ma in un processo di cui è possibile ricostruire il senso, indirizzato verso la realizzazione delle condizioni politiche della pace, intesa come assetto politico duraturo reso possibile dall'esistenza di una legge sovranazionale, che limita il comportamento delle singole comunità politiche, e di una fonte legittima di quella legge, ovvero istituzioni sovranazionali che esprimono la volontà delle persone e delle comunità locali secondo garanzie democratiche.

Queste due consapevolezze – l'interdipendenza politica del genere umano e la direzionalità (ipotizzabile) del corso storico – caratterizzano lo spartiacque tra la vecchia e velleitaria visione del mondo, secondo la quale esistono gruppi umani naturali, liberi di autodeterminarsi politicamente come nazione, e una nuova visione del mondo, condivisa da coloro che hanno compreso che le sfide formidabili che si pongono

[1] Parafrasi di alcune riflessioni di Francesco Rossolillo; Francesco Rossolillo, *Il Federalismo e le Grandi Ideologie*, Il Federalista, 31 n. 1 (1989), p. 7.

dinanzi all'umanità chiedono alle comunità politiche di evolvere, maturare, fare un passo avanti.

L'Europa, obbiettivamente, è stata la sede storica nella quale la consapevolezza culturale e politica rispetto all'obsolescenza del sistema nazionale e all'interdipendenza delle comunità politiche ha alimentato la lotta politica e l'avvio del primo processo di integrazione sovranazionale, ovvero il primo tentativo, ancora incompiuto, di superamento della forma politica dello Stato nazionale.

Se è vero che l'Europa rappresenta il luogo nel quale, per una serie di circostanze storiche, il processo di superamento del sistema nazionale ha compiuto i passi più importanti, è falsa la fantasia di chi crede che l'Europa sia l'unica sede della suddetta consapevolezza, nonché l'unico laboratorio di sperimentazione di questo nuovo tentativo politico.

L'obsolescenza del sistema nazionale è davanti agli occhi di tutti. Un'analisi oggettiva della realtà non può che mettere in luce questo aspetto; non può che rivelare la profonda contraddizione del mondo nel quale viviamo, le discrasie dei nostri sistemi politici che arrancano inutilmente cercando di governare la globalizzazione, incespicando e mancando sempre l'obbiettivo.

Una mente critica non può che giungere ad una conclusione: non esistono ricette nazionali per il benessere nel mondo globalizzato. Non esistono soluzioni intergovernative per vincere le sfide globali dell'economia, delle migrazioni, delle trasformazioni climatiche accelerate.

Svincolandoci dalla prospettiva europea, gettando lo sguardo sulla riva opposta del Mediterraneo, anche lì, nel continente africano, troviamo i germi della medesima consapevolezza e le prove del medesimo tentativo politico. Lo sguardo razionale sul mondo non ha bandiera.

La prospettiva culturale e politica dell'unità africana.

Nei primi anni del Novecento comincia ad emergere quella che viene definita coscienza africana (*sense of africanness)*. Detto altrimenti, comincia a svilupparsi una comunità immaginata dei neri d'Africa; una narrazione i cui richiami identitari centrali consistono nelle esperienze storiche della schiavitù e del colonialismo. L'aspetto peculiare di questa forma identitaria è che essa si sviluppa non in Africa, bensì nel continente americano. Uno dei maggiori interpreti di questo senso di collettività africana è William Edward Burghardt Du Bois, stimato intellettuale statunitense, naturalizzato ghanese, primo organizzatore dei Congressi panafricani, che studia largamente il concetto di panafricanismo, indaga i legami identitari tra africani della diaspora e africani

del mondo coloniale, nonché i problemi che accomunano gli africani in quanto comunità di destino.

Un secondo volto, di connotazione popolare e operaia, è quello di Marcus Garvey, leader del movimento nazionalista nero, stenitore di idee quali il ritorno all'Africa, il diritto all'unità dei neri africani della diaspora, nonché critico delle condizioni di lavoro precarie della comunità nera.

Ciò che l'intellettuale delle élite Du Bois e il sindacalista Garvey hanno in comune è l'idea che esista una comunità nera, legata dai medesimi problemi storici e politici, che debba in qualche modo riunirsi nella terra di origine e ottenere il diritto di autodeterminarsi[2].

I limiti di questa visione, che traccia una storia teleologica per legittimare l'unità degli africani della diaspora e degli africani continentali, talvolta con toni marcatamente razziali e nazionalisti, sono evidenti. Ciononostante, il panafricanismo della diaspora (in particolare attraverso i Congressi di Du Bois e in generale attraverso le rivendicazioni del movimento), pone, direttamente o indirettamente, la questione dell'unità del continente africano.

Il panafricanismo, ovvero la prospettiva culturale e politica dell'unità sovranazionale del continente africano, giunge a maturazione con la decolonizzazione, svincolandosi quasi del tutto dalle connotazioni razziali e offrendosi come progetto politico raffinato.

A mio parere, sono due i maggiori interpreti della questione dell'unità africana in ambito post-coloniale. In un certo senso, potremmo considerare queste due figure come i padri del panafricanismo continentale[3], ovvero la prospettiva politica dell'unità sovranazionale degli Stati africani.

Il primo grande interprete è Kwame Nkrumah, Presidente del Ghana dal 1960 al 1966**.** Egli è il leader che guida il Ghana nel processo di decolonizzazione verso l'indipendenza, avendo ben chiaro in mente un monito: l'indipendenza del Ghana sarebbe incompleta se non accompagnata dall'indipendenza non solo politica ma anche economica del continente africano. Ciò che Kwame Nkrumah comprende con chiarezza è che la decolonizzazione e l'indipendenza politica degli Stati nazionali africani, slegati e autonomi, rischia di produrre da sé le condizioni per nuove forme di dominio, che egli definisce neocoloniali, di carattere

---

[2] George Ayittey, *The United States of Africa – A revisit*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Perspectives on Africa and the World, 632 (2010), p. 88.

[3] *Ibidem*, p. 89.

economico. Se gli Stati africani non comprendessero per tempo che al processo di indipendenza nazionale dovrà affiancarsi un processo di progressiva integrazione sovranazionale, in ambito politico ed economico, il continente africano rimarrà alla mercé delle grandi potenze e i rapporti di dominio sostanzialmente inalterati. In ultima analisi, il rischio che il primo Presidente del Ghana vede nella decolonizzazione è che risulti in un cambiamento gattopardesco.

Una buona sintesi delle riflessioni politiche di Nkrumah in merito alla questione culturale e politica dell'unità africana è raccolta nel testo *Africa Must Unite*[4], pubblicato nel 1963. "The idea of African union is not just a sentimental one, emanating from a common experience of colonialism and a desire for young, untried states to come together in the effervescence of the new freedom, though sentiment undoubtedly has its part. The unity of the countries of Africa is an indispensable precondition for the speediest and fullest development, not only of the totality of the continent but of the individual countries linked together in the union"[5].

Il panafricanismo continentale, il cui sviluppo deve molto agli stimoli dei Congressi organizzati dai panafricanisti della diaspora, mostra, rispetto alla posizione di questi ultimi, un grande balzo concettuale: la questione dell'unità non si presenta più in termini di diritto di autodeterminazione della nazione africana e dei neri del mondo. Piuttosto, emerge come unica soluzione politica per il benessere, lo sviluppo e la reale indipendenza del continente africano dopo la decolonizzazione. Il salto qualitativo, in termini culturali, è notevole. Ciò che Nkrumah comprende è che il nuovo ordine mondiale, che negli anni Sessanta si sta ormai dispiegando, premierà coloro che intraprenderanno con coraggio e decisione cammini di integrazione sovranazionale. I piccoli Stati nazionali, nel nuovo mondo, avranno un ruolo marginale.

La consapevolezza delle sue posizioni deriva anche da un'analisi critica rispetto a ciò che accade contestualmente nel continente europeo: "It seems, then, curiously paradoxical that in this period when national exclusivism in Europe is making concessions to supernational organizations, many of the new African states should cling to their new-found sovereignity as something more precious than the total well-being of Africa and seek alliances with the states that are

[4] Kwame Nkrumah, *Africa Must Unite*, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1963.

[5] *Ibidem*, p. 163.

combining to balkanize our continent in neo-colonialist interests"[6].

Se da un lato il giudizio del Presidente del Ghana è decisamente critico verso il continente europeo, di cui sospetta intenzioni economiche neocoloniali, dall'altro egli riconosce in Europa il primo tentativo di superamento del sistema nazionale, e le prime conquiste politiche in tal senso. Nonostante le impressioni negative che l'Europa suscita nel vecchio mondo coloniale, come è ovvio che sia, il processo di integrazione europea ispira i leader politici, spingendoli a immaginare il mondo secondo nuove logiche. Nkrumah immagina un futuro sovranazionale per l'Africa negli stessi anni dei Trattati di Roma, pochi anni dopo la Dichiarazione Schuman. È del tutto evidente che tra questi fatti vi è una profonda connessione. Il mondo comincia a guardare l'Europa non solo come il vecchio continente, centro di un ordine mondiale definitivamente sconquassato dai conflitti bellici. Le menti più acute comprendono che i fenomeni embrionali che attraversano l'Europa hanno una portata rivoluzionaria per il mondo intero.

Un secondo grande interprete del panafricanismo continentale, senz'ombra di dubbio, è Julius Kambarage Nyerere, Presidente dell'ex-Tanganika prima e poi Presidente della Tanzania dal 1964 al 1985. Nel 1963, un anno prima del compimento del processo di decolonizzazione e della nascita, con l'indipendenza, dello Stato della Tanzania, Nyerere pubblica alcune importanti riflessioni in un breve saggio dal titolo *A United States of Africa*[7]. In questo breve testo emergono chiari alcuni degli aspetti salienti del suo pensiero rispetto alla questione dell'unità africana. Un primo aspetto consiste nella consapevolezza che il nazionalismo come paradigma politico è ormai desueto, persino nocivo. Se le tendenze nazionaliste dei neonati Stati africani dovessero prevalere sul sentimento di unità della comunità di destino africana, essi non otterranno condizioni politiche di reale autonomia. L'indipendenza, infatti, si potrà realizzare solo con la consapevolezza dell'interdipendenza. "We must use the African national states as instruments for the reunification of Africa, and not allow our enemies to use them as tools for dividing Africa. African nationalism is meaningless, is anachronistic, and is dangerous, if it is not at the same time Pan-Africanism"[8].

Una seconda peculiarità del suo pensiero consiste nell'idea secondo

---

[6] *Ibidem*, p. 158.

[7] Julius K.Nyerere, *A United States of Africa,* The Journal of Modern African Studies, 1 (1963), pp. 1-6.

[8] *Ibidem*, p. 6.

la quale l'obbiettivo dell'unità continentale non si potrà ottenere con un unico grande balzo simultaneo degli Stati. La via da percorrere, realisticamente, deve prevedere passaggi graduali, associazioni regionali. Trattandosi di un continente molto eterogeneo in termini storici, politici e culturali, riconoscendo che persino la recente storia coloniale non si è realizzata ovunque nei medesimi termini, è necessario comprendere che "aree differenti potrebbero avanzare sulla strada verso l'unità a velocità differenti"[9].

Il terzo e ultimo aspetto che caratterizza la visione politica di Nyerere, e che mostra il livello di maturazione raggiunto dal panafricanismo continentale, riguarda la natura della forma associativa a cui tendere. Nyerere immagina una federazione, ovvero non un'unione fondata su interessi e obbiettivi comuni, ma un nuovo Stato con autonomia politica e decisionale in alcune sfere di competenza, sovrano e democratico. "One thing must be clear; once a Federation has been established by the will of the people it must not be allowed to break up again. It may expand or merge into a still larger unit, but its component parts will have made up a new body politic which cannot be chopped up"[10].

Il problema politico dell'unità africana.

Il 1963 è un anno di grandi speranze per chi sogna l'unità africana. Nel bel mezzo del processo di decolonizzazione, Nkrumah e Nyerere, due delle personalità più influenti del movimento per l'unità africana, pubblicano riflessioni che rivelano la maturità raggiunta dalla visione panafricanista. Il 1963, apparentemente, sembra anche inaugurarne la realizzazione politica. Nel mese di maggio, infatti, nasce l'*Organization of African Unity*, una confederazione di Stati indipendenti riuniti attorno ad interessi comuni e ambiti di cooperazione. Non si tratta dell'obiettivo prefissato, ma la neonata associazione di Stati segna un primo passo in quella direzione. Come l'Europa anche l'Africa sembra affacciarsi finalmente alle porte di un mondo nuovo, ma così non è. Le speranze del movimento sono presto sconquassate da un avvenimento inaspettato: nel 1966 il presidente del Ghana, Nkrumah, subisce un colpo di Stato. Il movimento per l'unità africana, nell'esatto momento in cui tenta di avviare un progetto politico reale, perde il più importante sostenitore e rappresentante istituzionale. Viene a mancare il leader che si è fatto carico del progetto in termini politici[11].

---

[9] *Ibidem*, p. 4.
[10] *Ibidem*, p. 6.
[11] George Ayittey, *The United States of Africa…, op. cit.,* p. 90.

I decenni a seguire sono segnati da una graduale frustrazione delle speranze riposte nel progetto. Gli Stati africani, alcuni dei quali formalmente riuniti per l'unità africana, in realtà perseguono politiche di sviluppo separate e autonome. Alla balcanizzazione economica si affianca poi un secondo fenomeno, ovvero lo sviluppo di Stati via via più autoritari, illiberali, talvolta tirannici. Nel 1990 solo quattro dei 54 Stati membri dell'organizzazione sono riconosciuti dalla comunità internazionale come Stati pienamente democratici[12]. L'ultimo decennio del XX secolo segna il definitivo declino dell'organizzazione, che perde la sua credibilità portando all'esasperazione alcuni dei vincoli che hanno sancito la sua nascita: tra tutti, il rispetto incondizionato della sovranità degli Stati membri e il principio di non-interferenza negli affari interni degli Stati. Ciò porta l'Organizzazione a non esprimersi in alcun modo rispetto a tragedie umanitarie epocali, come ad esempio il genocidio etnico in Ruanda nel 1994.

George Ayittey, economista e Presidente della *Free Africa Foundation*, in uno dei suoi scritti individua questa contraddizione, denunciandola con forza: "By 1994, Africa's refugee count exceeded 10 million, and the death toll from those senseless wars was even greater. (…) How does one promote continental Pan-Africanism under these circumstances?"[13]

A questo punto dell'analisi, non rimane che un quesito: perché una prospettiva culturale apparentemente razionale e dalle forti connotazioni morali, alla prova dei fatti incappa in un fallimento tremendo? Potremmo dare una risposta in termini culturali, servendoci di alcune categorie di pensiero. Prendiamo, per esempio, le tre condizioni che Francesco Rossolillo pone alla base di ogni tentativo rivoluzionario di superamento dell'ordine politico esistente: la situazione di crisi, i leader illuminati e la coscienza popolare[14]. Nel contesto africano degli anni Sessanta non si assiste tanto ad una situazione di crisi o impasse, quanto a impressionanti trasformazioni di carattere politico e sociale. Nello specifico si assiste al processo di decolonizzazione e alla nascita di nuove entità statali. In quel contesto, quindi, manca la percezione di una situazione di stallo. Ciò sancisce una differenza sostanziale rispetto al contesto europeo, dove invece Stati nazionali maturi, dopo due conflitti bellici devastanti, comprendono la loro obsolescenza. Venendo alla seconda condizione, ovvero la presenza di leader illuminati, nel 1966 la figura più significativa e carismatica, Kwame Nkrumah, viene

[12] *Ibidem*, p. 92.
[13] *Ibidem*, p. 94.
[14] Francesco Rossolillo, *Il Rivoluzionario*, Il Federalista, 47 n. 1 (2005), p. 7.

spodestata, perdendo la sua rilevanza istituzionale. Il vuoto lasciato da Nkrumah non è colmato da altri. Per quanto riguarda il terzo aspetto indicato da Rossolillo, ovvero la presenza di una forte coscienza popolare che sostiene il salto rivoluzionario, sarebbe necessaria un'analisi etnostorica che riveli l'esistenza, in quegli anni, di comunità nazionali omogenee capaci di esprimere un'opinione pubblica e di attivare dibattiti politici condivisi. Rispetto a ciò, personalmente, nutro forti riserve, anche se ciascun contesto meriterebbe un'analisi a sé stante. Le tre condizioni rivoluzionare per il salto sovranazionale, ad ogni modo, mancano. Inoltre a mio parere esiste un problema nel rapporto tra la società africana e lo Stato; il continente africano non può compiere il salto sovranazionale perché sono prima necessari alcuni passaggi nel rapporto tra società e Stato, nella consapevolezza pubblica, nelle forme di partecipazione, quindi nella capacità di investire sulle potenzialità economiche e produttive del continente, che la società africana, nel suo insieme, deve imparare a gestire, in un rapporto corretto ed equo con i partner internazionali.

Pertanto, oltre alle condizioni politiche di Rossolillo, mancano, a mio avviso, le condizioni materiali.

Tuttavia, affrontando il quesito attraverso queste categorie analitiche, rischiamo di elaborare risposte arbitrarie, semplicistiche, che non forniscono un quadro chiaro né della complessità del contesto africano né dei fattori peculiari che caratterizzano la dimensione della politica in quel continente. In tal senso, le riflessioni dell'antropologia politica forniscono un sostegno prezioso. John Gledhill, nel testo *Power and Its Disguises*[15], propone alcune considerazioni illuminanti, tutte legate al medesimo assunto di partenza: sarebbe un errore sconsiderato quello di studiare una realtà socioculturale così diversa dalla nostra a partire dalle stesse categorie analitiche che utilizziamo per spiegare le società occidentali. Nell'analisi degli Stati africani è fondamentale problematizzare lo stesso concetto di Stato, tenendo a mente i seguenti aspetti:

1) gli Stati africani si rivelano spesso reciprocamente incongruenti rispetto al regime politico adottato, e comunque sensibili a variazioni, cambiamenti, mostrandosi talvolta instabili[16];

2) il potere, nel contesto africano, non è sempre esercitato nelle forme dello Stato, legittime e riconosciute; in tal senso John Gledhill

[15] John Gledhill, *Power and Its Disguises, Anthropological Perspectives on Politics*, Londra, Pluto Press, 2000.

[16] *Ibidem*, pp. 94-100.

introduce il concetto di "*shadow state*", ovvero quell'insieme di poteri informali, nascosti, fuorilegge, che esercitano però un'influenza politica ed economica decisiva nei contesti locali e regionali; non si tratta semplicemente del "collasso dello Stato, ma di una trasformazione delle forme del potere statale"[17].

Questa breve disamina di alcune peculiarità del contesto africano, rivelate dall'analisi antropologica, ci deve spingere ad adottare un nuovo punto di vista rispetto alla questione panafricanista. La radicale specificità del continente africano, infatti, rende impensabile, almeno nel breve termine, l'idea di perseguire la giusta ed importante via per l'integrazione sovranazionale attraverso un processo imitativo rispetto a quanto avvenuto in Europa negli ultimi decenni.

L'Africa dovrà seguire la propria strada che, dal mio punto di vista, appare certamente tortuosa, impervia e lunga, ma anche necessaria e inevitabile.

Nuove prospettive per l'unità africana.

Il XXI secolo si apre con un nuovo tentativo: a marzo 2001, a Sirte, si assiste alla sottoscrizione della *Dichiarazione dell'Unione Africana*, un documento che sancisce la nascita dell'omonima organizzazione l'anno successivo. L'*African Union*, che rimpiazza l'ormai compromessa *Organization of African Unity*, si ispira direttamente ed esplicitamente al modello fornito dall'Unione europea, in particolare rispetto alle istituzioni che ne caratterizzano l'assetto. Inoltre, rispetto alla ormai superata OAU, l'*African Union* stabilisce nella sua Carta fondativa, la Carta di Durban, alcuni aspetti del tutto innovativi; in particolare, sostituisce il nocivo principio di non-interferenza con il *principio di non-indifferenza*, arrogandosi il diritto potenziale di intervenire rispetto a infrazioni costituzionali e mediare in situazioni di chiara violazione dei diritti umani, facendosi promotore di buona politica[18]. Secondo Treccani, "La Carta di Durban introduce la possibilità che organi collettivi interafricani intervengano quando l'autonomia dei singoli governi mette a rischio gli equilibri regionali e continentali, anche attraverso sanzioni, avvicinandosi al concetto della *responsibility to protect* delle Nazioni Unite"[19]. Il principio di non-indifferenza, sulla carta, introduce il primo tentativo embrionale di ridimensionamento

[17] *Ibidem*, p. 103.

[18] Cfr. Atlante Geopolitico Treccani, *African Union*, 2016, http://www.treccani.it/enciclopedia/african-union_%28Atlante-Geopolitico%29/.

[19] *Ibidem*.

della sovranità degli Stati membri, sottoponendo le loro azioni al controllo di istituzioni sovranazionali. Con il XXI secolo, quindi, anche l'Africa riconosce l'ostacolo fondamentale di ogni tentativo di costruzione politica sovranazionale: la resistenza delle sovranità nazionali che, recalcitranti, frenano ogni avanzamento secondo il principio di autoconservazione.

Nonostante le ottime intenzioni fondative, l'AU arranca faticosamente negli anni a seguire. Sebbene non manchino i sostenitori politici, è proprio tra le fila di questi ultimi che si nascondono le più gravi minacce alla sua credibilità. Tra i leader di spicco, era emerso per il suo aperto sostegno al progetto di costruzione di un governo sovranazionale africano Muhamar Gheddafi, il Presidente libico morto nel 2011, che ebbe il ruolo di Presidente dell'AU dal 2009 al 2010. Evidentemente, il problema consiste nel fatto che Gheddafi non godeva certo delle credenziali democratiche necessarie per sostenere un progetto che esplicitamente fa riferimento all'esperienza europea. Il caso di Gheddafi rivela la grande stortura che caratterizza questo nuovo tentativo di avviamento del processo di unificazione sovranazionale, una stortura che ricalca l'esperienza della seconda metà del secolo precedente: l'instabilità degli Stati africani e la loro incongruenza rispetto ai sistemi economici e ai regimi politici adottati. Questa caratteristica mina la convergenza degli interessi e lo sviluppo di una linea comune. Ancora una volta, quindi, l'eterogeneità e l'instabilità politica, sociale e culturale del continente rende difficoltoso il processo, seppur graduale, per l'unificazione sovranazionale.

Nonostante gli aspetti esposti sino a questo punto, la nuova organizzazione ottiene alcuni risultati importanti. In particolare, nell'agosto del 2019 avviene la sottoscrizione da parte di più di 50 Stati africani di un trattato di libero scambio, che istituisce la cosiddetta *African Continental Free Trade Area* (AfCFTA). Il trattato prevede la riduzione delle tariffe commerciali interne, attiva politiche di diversificazione dell'export e pone alcuni obbiettivi comuni. Si tratta di un primo piccolo ma importante passo verso la creazione di un mercato unico africano, verso una corretta gestione dell'interdipendenza economica degli Stati africani. L'accordo raggiunto da 54 delle 55 nazioni africane segna una conquista storica; l'AfCFTA, infatti, "copre una popolazione di 1,2 miliardi di persone e costituisce la più grande area di libero scambio al mondo per numero di Paesi coinvolti dall'entrata in vigore dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO). La nuova area di libero scambio si inserisce, inoltre, nell'ambito dell'Agenda

2063, il programma che guida le azioni dell'AU volte allo sviluppo del continente"[20]. Si tratta di un'importante conquista in termini di liberalizzazione del mercato intra-africano, che sancisce anche un passo nel riconoscimento dell'interdipendenza degli Stati africani in quanto comunità di destino.

Oggi più che mai è attuale la consapevolezza che negli anni Sessanta del XX secolo guida le riflessioni e i tentativi politici di Nkrumah e Nyerere: la reale autonomia dell'Africa si raggiungerà non vagheggiando l'autodeterminazione nazionale, bensì riconoscendo l'interdipendenza che unisce i destini di tutte le comunità politiche, che richiede passi concreti nel cammino verso l'integrazione sovranazionale.

L'Unione africana, che gode di un rapporto privilegiato con le istituzioni europee, dovrà tenere a mente un monito per indirizzare le proprie scelte e riacquisire credibilità come progetto: a questi primi tentativi di integrazione commerciale ed economica dovrà affiancarsi parallelamente un lavoro costante e graduale di costruzione di vincoli politici reali. L'AU dovrà lentamente guadagnarsi l'autorevolezza necessaria per porre vincoli e determinare standard per l'ammissione e permanenza degli Stati membri, utilizzando la leva della partecipazione all'area di libero scambio e sanzioni. Tali vincoli non dovranno necessariamente ricalcare i princìpi liberali della tradizione politica europea, ma comunque dovranno tutelare la qualità della vita delle persone, i bisogni delle comunità locali e garantire trasparenza e chiarezza nei processi decisionali, condannando per tempo situazioni sociopolitiche drammatiche e inaccettabili, sapendo intervenire e mediare in situazioni di instabilità, accompagnando i sistemi politici africani, talvolta ancora fragili e instabili, nella loro crescita. Solo così l'*African Union* apparirà non solo come un'istituzione internazionale per l'economia e il commercio, ma come una proposta politica sovranazionale credibile agli occhi degli Stati membri e della comunità internazionale.

Il progetto panafricanista dimostra che la lotta per l'integrazione sovranazionale è una prospettiva politica condivisa. Certamente, questa prospettiva si declina e si esprime secondo le specificità contestuali, ma ripropone la stessa consapevolezza fondativa e lo stesso sfondo di senso.

L'Unione europea, obbiettivamente, rappresenta il laboratorio nel quale questo progetto ha ottenuto i risultati più rilevanti. In questo sen-

---

[20] Luca Barana, *Africa: nasce l'AfCFTA, area di libero scambio per il continente*, Affari Internazionali, 12/7/2019, https://www.affarinternazionali.it/2019/07/africa-afcta-area-libero-scambio/.

so, l'Unione ha una doppia responsabilità: da un lato, dovrà garantire benessere ai suoi cittadini, confermando le speranze di chi la sostiene e dissipando i timori di chi invece dubita. Dall'altro, in quanto modello per altre comunità, dovrà saper imporre a sé stessa coraggiosi passi avanti, sostenendo le importanti conquiste che ne hanno caratterizzato l'assetto, come il mercato unico, ma mostrando che esse assumono senso compiuto solo se unite ad uno slancio politico che, infine, dovrà condurre alla formazione di un solido Stato federale.

Note

COME ENTRARE NELL'ERA DELL'INTELLIGENZA ARTIFICIALE?

Oggi, e-mail, GPS, forni a microonde e sviluppo dell'intelligenza artificiale sono considerati strumenti del tutto normali nella vita degli individui e nei processi produttivi, ma non lo erano affatto solo una generazione fa o erano considerati addirittura inimmaginabili o troppo costosi da introdurre nel secolo scorso. Tutto ciò non è avvenuto spontaneamente, ma è stato promosso con interventi e politiche promosse da uno Stato, gli USA, in un contesto di progressiva pacificazione, ma anche di confronto a tutto campo fra USA e URSS: Internet è stato il frutto di ricerche promosse dalla DARPA, l'agenzia di ricerca della difesa statunitense[1]; il GPS è stato introdotto a seguito di ricerche promosse dalla marina statunitense; l'impiego delle microonde per scopi civili è avvenuto a seguito di ricerche promosse dall'esercito USA; lo sviluppo della robotica e dell'automazione è avvenuto grazie alle politiche promosse dal governo federale degli USA[2]. Per Alexander Hamilton l'industrializzazione rappresentava la grande impresa da realizzare da parte del nuovo Stato per costruire un'economia in grado di competere a livello mondiale. Oggi i paesi europei devono far fron-

[1] Defense Advanced Research Projects Agency, https://www.darpa.mil.

[2] La politica USA ha in sostanza continuato a seguire le linee guida tracciate nel 1791 da Alexander Hamilton, allora Segretario al Tesoro, quando presentò al Congresso una relazione sulle manifatture, in cui spiegò: "L'impiego dei macchinari costituisce un elemento di grande importanza nel complesso dell'attività economica nazionale: è una forza artificiale creata in ausilio alla forza naturale dell'uomo; e, a tutti gli effetti del lavoro, costituisce un aumento di braccia, un potenziamento di forze che per di più non è gravato delle spese di mantenimento del lavoratore. Non si può quindi dedurre onestamente che queste occupazioni che offrono più larghe possibilità di impiego di questi mezzi ausiliari, diano un maggior contributo alla massa complessiva dello sforzo lavorativo e di conseguenza al prodotto generale dell'attività produttiva?", Alexander Hamilton, *Relazione sulle manifatture*, in Id., *Lo Stato federale* (a cura di Lucio Levi), Bologna, Il Mulino, 1987 p. 173.

te ad una sfida analoga per quanto riguarda la diffusione dei processi di automazione in tutti gli aspetti della vita civile e della produzione. Ma, presi singolarmente, essi non hanno né le risorse né la capacità per farlo. Questo è quanto emerge anche da recenti rapporti che sono stati commissionati dalla Commissione europea e da alcuni governi europei, come quello francese[3], che nel 2018 aveva commissionato ad un gruppo di studiosi, coordinato da Cédric Villani, il compito di studiare le prospettive e le implicazioni dello sviluppo dell'intelligenza artificiale in Francia e in Europa. Queste prospettive ed implicazioni in realtà erano già state indagate dalla fine degli anni Sessanta del secolo scorso da un gruppo di studiosi cecoslovacchi coordinati da Radovan Richta[4], a partire da un paese, la Cecoslovacchia, con una popolazione che allora doveva gestire una industrializzazione giunta ormai ad un limite oltre il quale era necessario elaborare nuovi modelli economici e politici per produrre dei miglioramenti qualitativi del tenore di vita di una popolazione che, già allora, aveva una produzione pro-capite preceduta solo dagli USA, ma doveva ancora portare a compimento la bonifica di una regione, la Slovacchia, ancora sottosviluppata economicamente. Ed era imprigionato in un sistema burocratico accentrato dominato dall'URSS che mostrava enormi limiti rispetto alle esigenze della nuova fase della rivoluzione industriale. Per fornire un'idea della dimensione di un programma continentale di promozione dell'automazione nel sistema produttivo e nella società attuali, vale la pena ricordare quanto gli USA hanno messo in campo con la National Robotics Initiative 2.0 a partire dalla prima decade di questo secolo, tenendo conto del fatto che le industrie private USA contribuivano per il 70% delle spese per la ricerca e lo sviluppo e fornivano il 90% dei nuovi brevetti USA. L'impegno del governo federale in questo settore parte dai presupposti che:

1) il *laissez faire* non basta, in quanto il settore privato non è in generale disposto ad investire nella ricerca di base in quanto generalmente non può trarvi profitti a breve termine;

2) le ricadute economiche delle innovazioni tendono a diffondersi a macchia d'olio senza produrre vantaggi per specifici settori. Basti considerare che oggi l'impiego delle nanotecnologie e dell'automazione tende ad estendersi rapidamente ad intere filiere di produzioni;

---

[3] Cédric Villani, *Donner un sens à l'intelligence artificielle, mission confiée par le Premier Ministre Édouard Philippe*, 8 Settembre 2017 – 8 Marzo 2018, Parigi, Conseil national du numérique.

[4] Radovan Richta, *Civiltà al bivio*, Milano, Franco Angeli, 1972.

3) nessuna singola impresa è disposta a far spontaneamente grandi investimenti se contemporaneamente non lo fanno anche le imprese concorrenti a livello nazionale ed internazionale; per questo è importante il quadro legislativo di riferimento.

Dal punto di vista dell'occupazione tutto ciò ha sempre avuto ed ha delle implicazioni. Basti pensare che anche le più affermate imprese su scala globale tendono oggi a ricorrere a sistemi automatizzati di produzione e a contratti di lavoro appaltati a società esterne[5].

Già negli anni Sessanta del secolo scorso la relazione tra automazione ed occupazione era ben presente nella classe politica più consapevole e nel dibattito in generale. Quando alla fine degli anni Cinquanta l'economia entrò in crisi, il Congresso USA approvò un *Manpower Development and Training Act* a seguito del quale il Presidente Kennedy spiegava che questa legge tendeva a fermare lo spreco di risorse umane in campo lavorativo, conseguente al sempre più largo impiego delle macchine. A seguito di questo provvedimento nel 1964 il Presidente Johnson istituiva una commissione sulla tecnologia, l'automazione e il progresso economico per studiare gli effetti dei cambiamenti tecnologici. Tuttavia, a causa dell'aumento dei tassi di occupazione, le preoccupazioni circa gli effetti dell'automazione scemarono, per riaffiorare ancora negli anni Ottanta, quando la disoccupazione negli USA raggiunse il dieci per cento della forza lavoro, salvo dimezzarsi dieci anni dopo, e il problema venne nuovamente accantonato. Oggi le aspettative sono che l'automazione, che attualmente copre il 10% di tutte le operazioni produttive, tenderà a svolgere il 25% delle azioni produttive entro il 2025[6] e il tema del rapporto tra automazione ed occupazione sembra tornare d'attualità.

Il fatto è che la progressiva diminuzione del lavoro manuale nella produzione industriale fa sì che il prodotto orario per addetto ormai raddoppi ogni venti anni. In questo lasso di tempo ciò implica che la produzione di beni materiali può mantenersi costante pur dimezzando la forza lavoro impiegata. Certo, il lento aumento della produttività nel settore dei servizi fa sì che l'occupazione tenda ad aumentare in questo

---

[5] Robert Kuttner, *Why Work is More and More Debased*, New York Review of Books, October 23, 2014. Per esempio Apple impiega ufficialmente circa sessantamila dipendenti, ma ha contratti di lavoro gestiti da altre società con circa settecentocinquantamila persone.

[6] Per cogliere l'impatto economico di questo trend possiamo considerare il fatto che un saldatore manovrato da un operaio costa circa 25 dollari l'ora, mentre un robot ne costa 8. Già oggi per esempio un pilota d'aereo opera manualmente per meno di cinque minuti per volo mentre Amazon impiega circa 15.000 robot per gestire e spedire la merce nei/dai magazzini.

settore, ma non in proporzioni tali da compensare la diminuzione in quello industriale[7].

Questo trend pone all'Europa un serio problema non solo per quanto riguarda la produzione e la regolamentazione nella produzione dei nuovi strumenti messi a disposizione dall'automazione in tutti i campi dell'economia e della produzione, nel consumo e nell'uso di strumenti che impiegano l'intelligenza artificiale, ma anche in relazione al rischio di trovarsi in una situazione di estrema dipendenza da prodotti, standard e tecnologie controllati dalle superpotenze continentali. Un modello di riferimento, come sottolinea il rapporto commissionato dal governo francese, potrebbe essere quello del DARPA creato nel 1958, che era collegato al dipartimento della difesa USA. Tuttavia, sottolineano gli autori del rapporto francese, "chercher à répliquer ce modèle serait un non-sens. De part et d'autre de l'Atlantique, la force de frappe financière, les méthodes, la culture et les mentalités sont différentes. Aussi la réussite de la DARPA tient pour beaucoup à un contexte historique d'intégration très forte du complexe militaro-industriel, dont on ne trouve pas de réel équivalent en France et en Europe". Sorprendentemente, il rapporto francese non prende però in considerazione il fatto che quando descrive il modello americano fa riferimento ad uno Stato federale di dimensioni continentali e federale mentre la Francia e gli altri paesi europei hanno una dimensione nazionale, e che l'Unione europea è tuttora prigioniera del metodo intergovernativo nella gestione di politiche cruciali in campo fiscale, della politica estera e della difesa! Ma ammette che bisognerebbe creare una "Agence européenne d'innovation de rupture, permettant de financer des technologies et sciences émergentes, comme l'IA", nel quadro delle indicazioni fornite dal Presidente Macron nel suo discorso sull'Europa del 26 settembre 2017. Il confronto tra la realtà USA e quella europea è presto fatto. Per dare un ordine di grandezza di quelli che sono i rapporti di forza e di potere e delle risorse in

[7] L'aumento dei consumi di servizi negli USA, che rappresentano il modello di riferimento del sistema produttivo industriale, ha implicato un aumento delle attività terziarie. Mentre negli anni Cinquanta del secolo scorso il consumo di beni materiali delle famiglie americane assorbiva quasi il 70% del reddito familiare, nella prima decade del XXI secolo questa quota era scesa al 42% contro un 58% di spese in servizi come turismo, ristorazione, sanità. Il settore industriale statunitense sostiene ancora circa il 70% delle spese in ricerca e sviluppo ed è all'origine della produzione del 90% dei nuovi brevetti. Per ogni dollaro prodotto in beni industriali, si generano 1,37 dollari in altre attività economiche ed ogni impiego nel settore industriale ne genera tre nel resto dell'economia. Tra la fine degli anni Ottanta e la fine della prima decade di questo secolo la produttività è cresciuta del 3,4% nel settore industriale, contro un aumento del 2,2% negli altri settori.

campo, i giganti americani dell'informatica rappresentano un valore di circa 2.200 miliardi di dollari di capitale, contro 1.500 miliardi di capitalizzazione dell'intera borsa francese.

Ecco perché gli investimenti in ricerca ed innovazione in Europa nel campo dell'intelligenza artificiale sono tuttora solo una frazione rispetto a quanto stanno investendo in altre parti del mondo[8], soprattutto per quanto riguarda quelli nel campo del potenziamento delle strutture educative[9]. Inoltre in Europa si assiste ad un preoccupante ritardo anche sul terreno della definizione delle responsabilità sulle conseguenze di azioni condotte da intelligenze artificiali[10].

E la necessità di inquadrare istituzionalmente e giuridicamente l'uso degli algoritmi dell'intelligenza artificiale diventa sempre più evidente ed urgente, proprio sulla base delle prime applicazioni per esempio nella selezione di figure professionali o in campo giuridico. Da un lato le industrie europee temono di dover affrontare delle crescenti spese per far fronte ad adeguate regolamentazioni; d'altro lato i consumatori e gli utenti temono che le potenzialità dell'intelligenza artificiale possano essere sfruttate negativamente per promuovere discriminazioni tra sessi e/o etnie o semplicemente per accrescere il potere di controllo diretto sui cittadini da parte dello Stato. Gli algoritmi che stanno alla base del funzionamento dell'intelligenza artificiale possono infatti riflettere la codifica e l'esaltazione di opinioni particolari, pregiudizi e derive psicologiche che potrebbero acuire discriminazioni e/o squilibri. Per questo assume una crescente importanza il sistema giuridico-istituzionale in cui può e deve operare un sistema economico sempre più dipendente da decisioni orientate dall'uso di algoritmi e da procedure sì automatizzate, ma pur sempre

---

[8] Mentre in Europa si investivano nel 2016 nel campo dell'intelligenza artificiale circa 3.2 miliardi di euro, in Nord America se ne investivano 12.1 miliardi e in Asia 6.5 miliardi, Commissione Europea, *White Paper on Artificial Intelligence - A European approach to excellence and trust*, 19 febbraio 2020, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/commission-white-paper-artificial-intelligence-feb2020_en.pdf.

[9] In quest'ultima decade gli USA hanno investito circa 200 miliardi di dollari in borse di studio e in crediti di imposta per le tasse universitarie.

[10] "Come gestire le conseguenze di azioni condotte da autovetture autonome? Se per esempio un autoveicolo intelligente dovesse uccidere qualcuno in un incidente, a chi si rivolgerebbe un'assicurazione per reclamare il danno provocato? Al proprietario del veicolo? Al conducente nel momento dell'incidente? Al produttore dell'autoveicolo? Tutte domande cruciali e per ora senza risposta, mentre molti veicoli autonomi stanno già percorrendo milioni di chilometri sulle strade USA", Morgane Tual, Enquête au cœur de l'intelligence artificielle, ses promesses et ses périls, Le Monde, 29 marzo 2018, https://www.lemonde.fr/pixels/article/2017/12/30/l-intelligence-artificielle-ses-promesses-et-ses-perils_5236008_4408996.html.

riferibili a schemi e modelli formulati da uomini e donne in carne ed ossa. Un problema questo che non può essere affrontato e risolto solo con una procedura giuridica[11], come alcuni vorrebbero far credere, ma che richiede l'instaurazione di un sistema istituzionale articolato su più livelli di governo. Un sistema tra l'altro più articolato rispetto a quello statunitense, in cui la questione della definizione e dell'uso di algoritmi di ricerca o discriminatori ha sì prodotto degli interventi da parte della Corte suprema, ma senza giungere a conclusioni coordinate, condivise e soddisfacenti[12].

Il fatto è che mentre la rivoluzione industriale ha potuto nascere e svilupparsi in un quadro nazionale, ed è in quel quadro che per secoli ogni battaglia conservatrice o progressista ha potuto svilupparsi, la rivoluzione scientifica e tecnologica ha sì una dimensione ed un raggio d'azione sovranazionale, ma senza un riferimento di potere adeguato. E laddove il quadro di potere rimane legato alle prerogative nazionali dei sistemi di governo, tendono a prevalere nelle società le spinte e le tentazioni di ricorrere alle ricette del passato e alle chiusure. La Storia ci insegna che i valori e la capacità d'agire si affermano con delle rivoluzioni che sanno tradursi in istituzioni durevoli e adeguate allo stadio raggiunto dal modo di produrre. Questo per gli europei significa fare subito la federazione europea anche per affrontare e governare le conseguenze dell'avvento dell'automazione e delle sue conseguenze.

Franco Spoltore

---

[11] La nécessité d'encadrer juridiquement l'usage des algorithmes de l'IA ne fait pas de doute. Le chantier des mesures de régulation paraît indispensable, Nozha Boujemaa, *Comment régler l'intelligence artificielle*, Le Monde, 18 marzo 2020.

[12] Matthew Steward, *The Most Important Court Decision For Data Science and Machine Learning*, Towards Data Science, https://towardsdatascience.com/the-most-important-supreme-court-decision-for-data-science-and-machine-learning-44cfc1c1bcaf. "The Google Book Search algorithm is clearly a discriminative model — it is searching through a database in order to find the correct book. Does this mean that the precedent extends to generative models? It is not entirely clear and was most likely not discussed due to a lack of knowledge about the field by the legal groups in this case. This gets into some particularly complicated and dangerous territory, especially regarding images and songs. If a deep learning algorithm is trained on millions of copyrighted images, would the resulting image be copyrighted? Similarly with songs…"

LA "REAZIONE" DELLA BANCA CENTRALE EUROPEA E DELL'EUROSISTEMA ALLA PANDEMIA COVID-19

Premessa.

La pandemia da Covid-19 ci ha condotto in una nuova crisi economica oltreché sanitaria. A differenza delle precedenti situazioni emergenziali (2008, con il crack finanziario negli USA, sfociata in una crisi economica anche in Europa, e 2015 con la crisi migratoria) che hanno minato la stabilità dell'unione economica e monetaria europea e la solidarietà tra gli Stati dell'UE, oggi siamo nel pieno di una crisi simmetrica orizzontalmente, perché interessa tutti i Paesi, ma asimmetrica verticalmente, perché la risposta dei singoli non è coordinata né tanto meno uniformata né nei mezzi né nelle risorse messe in campo da ciascuno di essi.

L'Unione europea ha davanti a sé una sfida: reagire con tutti i mezzi a disposizione per salvaguardare la propria esistenza: la credibilità e l'efficienza dell'intervento diventano quindi essenziali.

Una delle prime istituzioni europee a reagire a questa crisi pandemica è stato l'Eurosistema e in esso la Banca centrale europea.

La crisi economica pandemica.

L'arrivo della pandemia Covid-19, con il conseguente *lockdown* delle attività produttive, ha messo in ginocchio l'economia reale europea portando il livello di crescita, secondo i servizi competenti della Commissione europea di fine marzo, a una flessione del prodotto interno lordo (PIL) del 2,5% nel 2020, ma realisticamente potremmo già dire, secondo il FMI (*World Economic Outlook*, 14 aprile), che tale flessione non sarà inferiore al 3%. L'economia globale perderà 6,3 punti percentuali rispetto alle stime di gennaio. Fra il 2020 e il 2021, le perdite complessive del PIL mondiale ammonteranno a quasi 9.000 miliardi di dollari (l'equivalente delle economie di Giappone e Germania messe insieme!).

Anche se i rischi sulle prospettive sono al ribasso, supponendo una forte flessione della pandemia nella seconda metà dell'anno, il FMI prevede un rimbalzo del PIL per il 2021 del 5,8%. Ma se così non fosse? Afferma il capo economista del FMI, Gita Gopinath, la contrazione sarebbe ben peggiore: "Se la pandemia non si dirada nella seconda parte

dell'anno" il PIL mondiale potrebbe calare di più, un ulteriore 3% nel 2020 se la pandemia si protrarrà di più quest'anno. Se la pandemia continuasse nel 2021, il PIL potrebbe addirittura deprimersi con un altro -8% rispetto allo scenario base.

Le previsioni degli istituti specializzati sul PIL dell'Italia sono andate deteriorandosi velocemente, pur partendo dallo 0,3% del 2019. A causa della pandemia si passa da un -5/-6%, con un deficit pubblico oltre il 5% in rapporto al PIL nella previsione di fine marzo, con il debito pubblico dal 135% al 150% del PIL nel 2020 (come affermato dal Centro studi di Confindustria), al 10% nelle conclusioni prima di Goldman Sachs[1] e poi del FMI, che ha stimato (il 14 aprile) che la contrazione sarà quest'anno del 9,1%. Anche per l'Italia secondo il Fondo è previsto un rimbalzo: nel 2021 ci sarà un PIL in aumento del 4,8%. Rispetto a gennaio 2020, le previsioni per l'Italia nel 2020 sono state riviste al ribasso del 9,6%, mentre quelle per il 2021 sono state alzate del 4,1.

Per quanto riguarda la zona euro il PIL avrà una flessione nel 2020 del 7,5% per poi salire del 4,7% nel 2021, sempre secondo il FMI, con Germania e Francia in contrazione rispettivamente del 7,0% e del 7,2%, mentre la Spagna calerà dell'8%. Il 2021 sarà l'anno della ripresa: una crescita prevista del 5,2% per la Germania, mentre per la Francia del 4,5%, la Spagna del 4,3%.

La proposta di Mario Draghi.

Il 25 marzo Mario Draghi, ex-presidente della Banca centrale europea, ha pubblicato un articolo sul *Financial Times*[2], accolto con estremo favore dai commentatori, per le osservazioni formulate e per le soluzioni proposte.

E' stato precisato[3] come questo intervento sia stato considerato, erroneamente, una "rivincita della cultura economica" di alcuni consiglieri politici ed economisti, che hanno come mantra il "fare" debito pubblico.

Secondo Draghi la questione chiave non è se, ma come lo Stato debba fare buon uso del suo bilancio, come stimolare l'economia, davanti a una crisi non ciclica.

---

[1] *Coronavirus, report Goldman Sachs: "Italia rischia deficit al 10% del Pil"*, Il Sole-24Ore, 30 marzo 2020, https://www.ilsole24ore.com/art/coronavirus-report-goldman-sachs-italia-rischia-deficit-10percento-pil-ADL8hAH?fromSearch.

[2] Mario Draghi, *Draghi: we face a war against coronavirus and must mobilise accordingly*, Financial Times, 25 marzo 2020, https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b.

[3] Riccardo Sorrentino, *Un nuovo fiscal compact per affrontare l'epidemia*, Il Sole 24Ore, 27 marzo 2020, pag. 2.

Oggi, nell'immediato, è un altro l'obiettivo: non è più la crescita, ma il mantenimento in uno stato di ibernazione del tessuto economico e questo esige un cambiamento di mentalità. "È già chiaro – ha affermato Draghi – che la risposta deve comportare un significativo aumento del debito pubblico. Gli Stati lo hanno sempre fatto di fronte alle emergenze nazionali. Le guerre – il precedente più rilevante – sono state finanziate da aumenti del debito pubblico".

Nel suo intervento Draghi non ha fatto riferimento ai nuovi possibili strumenti per finanziare le spese (eurobond, coronabond, meccanismo europeo di stabilità) e non ha mai nominato le banche centrali; ha invece fatto riferimento al settore finanziario, e soprattutto alle banche, assegnando loro il compito tutto politico di dare liquidità a costo zero alle imprese affinché non licenzino: "I diversi paesi europei hanno strutture finanziarie e industriali diverse, l'unico modo efficace per rispondere immediatamente a un crack dell'economia è quello di mobilitare completamente i loro interi sistemi finanziari. E deve essere fatto immediatamente, evitando ritardi burocratici." Come dire: lo Stato non "crea" moneta, deve garantire il debito pubblico, saranno allora le aziende di credito a riempire di liquidità il mercato.

La politica economica e monetaria europea.

Per comprendere compiutamente quali sono gli strumenti che l'UE ha disposizione per una reazione a livello europeo, ci soffermiamo brevemente sulla politica economica e monetaria europea (prevista dall'art. 119 Trattato sul funzionamento dell'UE, TFUE).

L'azione degli Stati membri e dell'Unione comprende l'adozione di una politica economica fondata sullo stretto coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, sul mercato interno e sulla definizione di obiettivi comuni, ma anche parallelamente, comprende una moneta unica, l'euro, nonché la definizione e la conduzione di una politica monetaria e di una politica del cambio uniche.

All'interno dell'azione di coordinamento della politica economica (art. 123 TFUE) è espressamente previsto il divieto di concessione di scoperti di conto o qualsiasi altra forma di facilitazione creditizia, da parte della Banca centrale europea (BCE) o da parte delle banche centrali degli Stati membri (BCN) a istituzioni, organi od organismi dell'Unione, alle amministrazioni statali, agli enti regionali, locali o altri enti pubblici, ad altri organismi di diritto pubblico o a imprese pubbliche degli Stati membri, così come l'acquisto diretto presso di essi di titoli di debito da parte della BCE o delle BCN.

La BCE e le BCN costituiscono l'Eurosistema, il sistema di banche centrali dell'area euro. Il principale obiettivo dell'Eurosistema è mantenere la stabilità dei prezzi, ossia salvaguardare il valore dell'euro. Inoltre, la BCE, nell'ambito del Meccanismo di vigilanza unico (insieme alle autorità nazionali competenti), è preposta alla vigilanza prudenziale sugli enti creditizi insediati nell'area dell'euro e negli Stati membri partecipanti non appartenenti all'area. Essa contribuisce in tal modo alla sicurezza e alla solidità del sistema bancario nonché alla stabilità del sistema finanziario nell'UE e in ogni Stato membro partecipante.

Integrità, competenza, efficienza e responsabilità sono criteri intangibili dell'azione della BCE (*accountability*), nel rispetto della separazione tra i compiti di politica monetaria e di vigilanza.

Il Sistema europeo di banche centrali (SEBC) comprende la BCE e le BCN di tutti gli Stati membri dell'UE indipendentemente dal fatto che abbiano adottato l'euro. L'Eurosistema e il SEBC coesisteranno fintanto che vi saranno Stati membri dell'UE non appartenenti all'area dell'euro.

I programmi di acquisto di attività della BCE.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 18.1 dello statuto del SEBC e della BCE, questa, insieme alle BCN della zona euro, ha la facoltà di operare sui mercati finanziari, tra l'altro, comprando e vendendo a titolo definitivo strumenti negoziabili, al fine di realizzare gli obiettivi del Sistema europeo di banche centrali.

La BCE ha un programma ampliato di acquisto di attività (*Asset purchase programme* APP) comprendente: il programma di acquisto di attività del settore pubblico sui mercati secondari (PSPP), il terzo programma per l'acquisto di obbligazioni garantite, il programma di acquisto di titoli garantiti da attività e il programma di acquisto per il settore societario[4].

L'APP coerentemente con l'obiettivo principale della BCE – cioè, si ripete, mantenere la stabilità dei prezzi – punta a migliorare la trasmissione della politica monetaria, a facilitare l'erogazione del credito

[4] Per approfondimenti si vedano: il terzo *Covered Bond Purchase Programme* (CBPP3, dal 20 ottobre 2014), per l'acquisto di obbligazioni bancarie garantite; l'*Asset-Backed Securities Purchase Programme* (ABSPP, dal 21 novembre 2014), per l'acquisto di titoli emessi in seguito alla cartolarizzazione di prestiti bancari; il *Public Sector Purchase Programme* (PSPP, dal 9 marzo 2015), per l'acquisto di titoli emessi da governi, da agenzie pubbliche e istituzioni internazionali situate nell'area dell'euro; il *Corporate Sector Purchase Programme* (CSPP, dall'8 giugno 2016), per l'acquisto di titoli

all'economia dell'area euro, a rendere più accessibili le condizioni di finanziamento di famiglie e imprese e a supportare la costante convergenza dell'inflazione verso livelli inferiori ma prossimi al 2% nel medio termine.

Inoltre, l'APP ha effetti diretti sui rendimenti di mercato dei titoli pubblici e privati. Favorendo il ribasso dei rendimenti di mercato, che si muovono in maniera inversa rispetto ai prezzi delle attività finanziarie, esso produce un miglioramento delle condizioni di offerta del credito e stimola gli investimenti. Inoltre, la liquidità aggiuntiva spinge gli investitori a riequilibrare il proprio portafoglio verso attività finanziarie più redditizie, non direttamente interessate dagli interventi della banca centrale, trasmettendo l'impulso monetario ai diversi strumenti di finanziamento del settore privato. La riduzione dei tassi di interesse, infine, favorisce il deprezzamento del cambio, fornendo un ulteriore stimolo all'attività economica[5].

La BCE è stata una delle istituzioni dell'Unione europea che ha rilevato la necessità di una "reazione ambiziosa, coordinata e urgente delle politiche su tutti i fronti per sostenere le imprese e i lavoratori a rischio" e che ha voluto introdurre una risposta alla crisi pandemica immediata sul mercato dei titoli in quanto questa "potrebbe compromettere l'obiettivo della stabilità dei prezzi e il corretto funzionamento del meccanismo di trasmissione della politica monetaria e richiede un elevato grado di flessibilità nella sua pianificazione e attuazione rispetto ad APP".

Gli acquisti nell'ambito del nuovo programma denominato PEPP sono stati distinti dagli acquisti effettuati nell'ambito di APP e si sono aggiunti a questi ultimi: la dotazione complessiva supplementare è di 750 miliardi di euro fino alla fine del 2020.

Il Programma temporaneo di acquisto per l'emergenza pandemica (PEPP).

Gli acquisti di titoli di debito negoziabili idonei emessi dalle amministrazioni centrali, regionali o locali idonee e dalle agenzie riconosciute, saranno condotti in base allo schema per la sottoscrizione del capitale della BCE e delle BCN secondo le allocazioni rispettive previste all'art. 29 dello Statuto del SEBC. "Un approccio flessibile alla composizione degli acquisti nell'ambito del PEPP è pur tuttavia essen-

---

obbligazionari e, da marzo 2020, *commercial paper* emessi da società non finanziarie dei paesi dell'area dell'euro.

[5] Banca d'Italia, *Programmi d'acquisto di titoli pubblici e privati dell'Eurosistema*, https://www.bancaditalia.it/compiti/polmon-garanzie/pspp/index.html.

ziale per impedire che le attuali dislocazioni della curva dei rendimenti dei titoli sovrani aggregata dell'area dell'euro si traducano in ulteriori distorsioni nella curva dei rendimenti privi di rischio dell'area euro, assicurando altresì nel contempo che l'orientamento complessivo del programma comprenda tutte le giurisdizioni dell'area euro. Per rafforzare ulteriormente la flessibilità del PEPP, i titoli di debito negoziabili del settore pubblico con scadenze più brevi di quelli acquistati nell'ambito del PSPP saranno acquistati anche nell'ambito del PEPP."

Il 18 marzo 2020, il Consiglio direttivo della BCE ha deciso che:

1. devono intendersi superati alcuni limiti autoimposti, perché possono essere d'ostacolo alle misure che l'Eurosistema è chiamato ad adottare, per garantire l'efficacia dell'azione, quindi il consolidamento delle quote[6] non si applica alle quote ai fini del PEPP;
2. i titoli di debito negoziabili[7], idonei all'acquisto nell'ambito del PEPP devono avere una scadenza residua minima di 70 giorni e massima di 30 anni al momento del loro acquisto da parte della banca centrale dell'Eurosistema competente[8];
3. i titoli di debito negoziabili denominati in euro emessi dall'amministrazione centrale della Grecia sono idonei all'acquisto nell'ambito del PEPP[9];

Gli acquisti nell'ambito del PEPP saranno condotti in maniera flessibile, consentendo fluttuazioni nella distribuzione dei flussi di acquisto nel corso del tempo, tra classi di attività e tra giurisdizioni.

Le operazioni concrete della BCE.

La BCE ha acquistato nel mese di marzo titoli per 66,5 miliardi di euro. Si parla praticamente del triplo rispetto agli acquisti effettuati a

---

[6] Si veda l'art. 5 della decisione (UE) 2020/188 della Banca centrale europea (BCE/2020/9).

[7] Nell'ambito del PEPP le banche centrali dell'Eurosistema, salvo che sia altrimenti espressamente disposto nella decisione, acquistano: a) titoli di debito negoziabili idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2020/188 della Banca centrale europea (BCE/2020/9) e in conformità alle disposizioni della stessa; b) obbligazioni societarie e altri strumenti di debito negoziabili idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2016/948 della Banca centrale europea (BCE/2016/16) e in conformità alle disposizioni della stessa; c) obbligazioni garantite idonee nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2020/187 della Banca centrale europea (BCE/2020/8) e in conformità alle disposizioni della stessa; d) titoli garantiti da attività (ABS) idonei nell'accezione di cui alla decisione (UE) 2015/5 della Banca centrale europea (BCE/2014/45) e in conformità alle disposizioni della stessa.

[8] Per facilitare la regolare attuazione, gli strumenti di debito negoziabili con una scadenza residua di 30 anni e 364 giorni sono idonei nell'ambito del PEPP.

[9] Nonostante i requisiti stabiliti nell'articolo 3, paragrafo 2, della decisione (UE) 2020/188 (BCE/2020/9).

febbraio (pari a 23,4 miliardi), un intervento mirato a sostenere i Paesi più coinvolti dalla crisi pandemica. Infatti, la BCE si è concentrata particolarmente sull'acquisto di titoli di Stato italiani per un importo pari a 15 miliardi nel solo mese scorso. Complessivamente la BCE:

– ha acquistato a marzo titoli per 51,1 miliardi attraverso il preesistente programma APP da 20 miliardi mensili,
– ha aggiunto 120 miliardi al termine della riunione del Consiglio del 12 marzo e li ha messi a disposizione per essere utilizzati entro l'anno;
– ha programmato operazioni legate al PEPP, piano di emergenza da 750 miliardi, che viene considerato a parte, per il quale sono stati compiuti acquisti per 30,3 miliardi nella prima settimana, 15,4 miliardi già a marzo (il resto sarà contabilizzato a partire da aprile).

Il dettaglio degli acquisti Paese per Paese, soltanto per APP riscontra 11,8 dei 37,3 miliardi destinati a marzo ai titoli pubblici italiani. Un'accelerazione rilevante questa, visto che a febbraio erano stati riacquistati BTp e simili per appena 2,2 miliardi.

"E anche se nel calcolo occorre tenere conto dei titoli del Tesoro giunti nel frattempo a scadenza (che la BCE deve ricomprare, ma non in un'unica soluzione e anzi distribuendo le operazioni nel corso dell'anno) – è stato osservato[10] – l'ammontare è più che doppio rispetto a quanto sarebbe stato raggiungibile se si fosse seguito il criterio delle quote di partecipazione al capitale dell'istituto centrale".

Per quanto riguarda gli altri Paesi, Pictet Wealth Management ha così evidenziato gli acquisti della BCE: Francia + 2 miliardi rispetto al mese precedente, Spagna +1,4 miliardi, Belgio +700 milioni, Olanda -1,2 miliardi, Germania -6,9 miliardi per citarne alcuni.

Altro intervento che va registrato è arrivato il 27 marzo scorso, con una *raccomandazione eccezionale*[11], che ha stabilito che almeno fino al 1° ottobre 2020, gli istituti di credito non dovranno distribuire dividendi né saranno autorizzati a riacquisti di azioni (*buy-back*) relativi agli anni 2019 e 2020, finalizzati alla remunerazione degli azionisti durante il periodo di shock economico correlato a Covid-19. Si tratta di un "invito" ma la BCE ha precisato anche che

---

[10] Maximilian Cellino, *La Bce triplica gli acquisti e dà ossigeno ai BTp*, Il Sole 24Ore, 7 aprile 2020, pag.7.

[11] Per approfondimenti si veda: Banca centrale europea, *Recommendation of the European Central Bank of 27 March 2020 on dividend distributions during the COVID-19 pandemic and repealing Recommendation ECB/2020/1 (ECB/2020/19)*, Official Journal of EU, 63 (2020), 30 marzo 2020, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2020_102i_full_en_txt.pdf e aggiornamenti si veda: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/date/2020/html/index.it.html.

"gli enti creditizi che non sono in grado di conformarsi alla presente raccomandazione perché si ritengono legalmente obbligati a pagare dividendi dovranno immediatamente spiegare le ragioni sottostanti al proprio gruppo di controllo comune". In questo modo, la BCE conta di trattenere nei fondi delle banche 30 miliardi di capitale aggiuntivo *Common Equity Tier 1*, patrimonio che darà maggiore capacità di credito "per fare prestiti per 450 miliardi" (come ha affermato Enria)[12].

Altre misure adottate nel sistema bancario.

Altra misura, in tema di liquidità e quindi di istituti di credito, è stata presa il 7 aprile e viene dal Comitato di Basilea per la vigilanza bancaria (*Basel Committee on Banking Supervision*, BCBS) che potrebbe nel breve tempo far rilevare un risparmio su costi dovuti all'implementazione dell'Accordo di Basilea sui requisiti patrimoniali delle banche, di cui è stato preventivato[13] lo slittamento dal 2022 al 2023. Tutte le misure adottate dall'Accordo di fine 2017 quando fu trovata l'intesa sulla nuova Basilea 4 o Basilea 3+ sono state rinviate facendo slittare dal 2027 al 2028 l'adozione del c.d. *output floor*, il meccanismo che serve per riallineare gli effetti (in termini di accantonamento patrimoniali) dell'utilizzo di modelli interni di valutazione rispetto ai modelli standard. La Federazione europea Copenaghen Economics aveva stimato in 400 miliardi i costi aggiuntivi in termini di accantonamenti patrimoniali derivanti da Basilea. L'EBA aveva calcolato in 135 miliardi l'onere aggiuntivo[14].

Un'ultima azione che merita di essere messa in evidenza è legata alla decisione presa il 7 aprile dal Consiglio direttivo della BCE, che ha adottato un pacchetto di misure temporanee[15] di allentamento delle garanzie per facilitare la disponibilità a partecipare alle operazioni di finanziamento, come le operazioni mirate di rifinanziamento a più lungo termine (TLTRO-III).

Il pacchetto è complementare al PEPP (e alle ulteriori operazioni di

---

[12] Luca Davi, *Banche arriva lo stop ai dividendi*, Il Sole 24Ore, 28 marzo 2020, pag. 17.

[13] Banca dei regolamenti internazionali, *Basel Committee sets out additional measures to alleviate the impact of Covid-19,* https://www.bis.org/press/p200403.htm.

[14] Reuters, *Basilea 3 può comportare per banche europee 400 mld di carenza di capitale – studio*, 21 novenbre 2019, https://it.reuters.com/article/businessNews/idITKBN1XV115.

[15] BCE, ECB announces package of temporary collateral easing measures, 7 aprile 2020, https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200407~2472a8ccda.en.html.

rifinanziamento a più lungo termine LTRO) e supporta la fornitura di prestiti bancari, in particolare allentando le condizioni alle quali i crediti sono accettati come garanzia.

Le misure collaterali per facilitare un aumento dei finanziamenti bancari a fronte di prestiti a imprese e famiglie saranno rivalutate entro la fine del 2020; sono così individuate:

1. L'espansione dell'uso dei crediti come garanzia. Il quadro di crediti aggiuntivi ACC offre alle banche centrali nazionali la possibilità di ampliare la portata dei crediti ammissibili per le controparti nelle rispettive giurisdizioni. Ciò include la possibilità di accettare prestiti con una qualità creditizia inferiore, prestiti ad altri tipi di debitori, non accettati nel quadro generale della BCE e prestiti in valuta estera.
2. L'abbassamento da 25.000 euro a zero euro del livello della soglia di dimensione minima non uniforme per i crediti nazionali per facilitare la mobilitazione come garanzia di prestiti da piccole entità societarie.
3. L'aumento, dal 2,5% al 10%, della quota massima di strumenti di debito non garantiti emessi da qualsiasi altro gruppo bancario nel pool di garanzie di un istituto di credito. Ciò consentirà alle controparti di beneficiare di una quota maggiore di tali attività.
4. L'aumento del livello di tolleranza al rischio nelle operazioni di credito attraverso una riduzione generale degli scarti di valutazione delle garanzie di un fattore fisso del 20%. L'adeguamento mira a contribuire alle misure di allentamento delle garanzie mantenendo un livello coerente di protezione tra i tipi di attività collaterali, sebbene a un livello temporaneamente inferiore.

Mario Leone

9 MAGGIO 1950. JEAN MONNET: LA RIVOLUZIONE DELLA SOVRANITA' EUROPEA

La celebrazione del 9 maggio è legata alla figura del Ministro degli esteri francese Schuman, alla sua storica dichiarazione e alla nascita della CECA, prima tappa del cammino dell'integrazione europea, di cui ricorre il settantennio.

Dietro questa dichiarazione vi è però il grande impegno politico e ideale di chi scrisse il memorandum per Schuman, che poi lo fece proprio: Jean Monnet con i suoi collaboratori Etienne Hirsch, membro della resistenza e che diventerà successivamente presidente dell'Euratom e quindi dell'UEF, e Pierre Uri, economista che avrebbe collaborato alla preparazione del Trattato di Roma.

Tanti sono gli spunti di questo storico evento che richiamano le vicende attuali, pur in un contesto e con riferimenti diversi, legati alla costanza nel tempo del blocco del processo di unificazione da parte dei governi nazionali e all'urgenza di un salto qualitativo verso la creazione di una forma, anche limitata, di sovranità europea.

Certo dal 1950 a oggi l'Europa ha fatto tanti passi avanti: la Comunità si è trasformata in Unione europea; si è consolidato un mercato unico; è stata creata una moneta unica, l'euro, tra 19 paesi; è stata creata una Banca Centrale Europea; dal 1979 il parlamento europeo è stato eletto a suffragio universale e diretto; ma ancora manca quella sovranità che servirebbe in certi campi per dare all'Europa una voce unica e per farne una potenza mondiale.

Monnet nelle sue memorie racconta del grave problema della convivenza pacifica franco-tedesca, in un periodo (1949-1950) in cui i venti di una possibile nuova guerra incutevano paura nell'opinione pubblica sia per effetto della guerra fredda, sia perché era difficile trovare una soluzione alla "questione tedesca". La sua intuizione, effetto di una lunga elaborazione personale e di gruppo, fu quella di trasformare una difficoltà in un'opportunità, cambiando completamente l'ottica con cui il problema franco-tedesco veniva affrontato. Non più in un quadro di contrapposizione nazionale ma nell'ottica europea.

Monnet partì da un problema concreto: quello della produzione carbonifera della Ruhr e della Sarre e dalla ricerca della soluzione dei

problemi legati alla gestione dell'area, storicamente oggetto di scontro tra Francia e Germania, per arrivare a formare una sovranità europea, anche se in un campo limitato.

La sua lunga esperienza nella collaborazione e nelle alleanze tra Stati durante la prima e la seconda guerra mondiale lo avevano infatti convinto della fragilità della sola cooperazione come modello di governo dell'interdipendenza.

"Non si può immaginare fino a che punto la parola 'alleanza', che ha sui popoli un potere tanto rassicurante, sia vuota di contenuto sul terreno dell'azione, quando si affida ai meccanismi tradizionali della cooperazione (…). A livello di alleanza, la totalità pareva non avere significato, e aveva comunque pochissime probabilità di concretarsi. Ogni apparato civile e militare di un paese o dell'altro era pronto, più o meno bene, a fare la sua guerra. I Governi agivano separatamente e le mentalità, di fronte alla stessa minaccia di cui non si poteva ignorare l'immensità e l'approssimarsi, reagivano separatamente"[1].

Tanti sono gli aspetti e gli ostacoli che Monnet dovette affrontare, ma era profondamente convinto della validità della sua azione e fu aiutato dal fatto di trovare persone e leaders politici come Schuman e Adenauer, che ne capirono l'importanza.

Adenauer, a questo proposito, ha scritto nelle sue memorie, riportate da Monnet: "Quel mattino non sapevo ancora che la giornata mi avrebbe portato la notizia di una svolta decisiva nell'evoluzione dell'Europa (…). Mi fu annunciato che un inviato del ministro francese degli Affari esteri aveva una comunicazione urgente da farmi. Egli recava due lettere di Schuman (…). La prima scritta a mano, era una comunicazione personale di Schuman, (…) mi diceva che lo scopo della sua proposta non era economico ma politico (…). Risposi a Schuman che approvavo la sua proposta di tutto cuore"[2].

Nella mente di Monnet, nei febbrili giorni che portarono all'accordo per la stesura definitiva del trattato, era ben chiaro il punto fermo della sovranità europea, idea che tuttavia si scontrava con i tentativi svianti di accordi intergovernativi. Nella riunione del 22 giugno con i cinque capi delegazione: il tedesco Hallstein, il belga Suetens, l'olandese Spieremburg, il lussemburghese Wehrer, l'italiano Taviani, lavorò intensamente nella gestione della conferenza per istituire la CECA e per trattare i problemi istituzionali. L'atteggiamento dei capi delegazione seguiva la stes-

---

[1] Jean Monnet, *Cittadino d'Europa, 75 anni di storia mondiale*, Milano, Rusconi, 1978, p. 10.

[2] *Ibid*., p. 228.

sa linea: "che era quella della logica specifica di uomini esercitati a negoziare accordi da Stato a Stato o da produttore a produttore, accordi più o meno segreti che moderavano il gioco della libera concorrenza. Stavano male all'idea che questo ruolo regolatore potesse essere trasferito all'Alta Autorità che avrebbe agito alla luce del sole e sovranamente"[3].

A chi chiedeva, per tutte le questioni tecniche importanti, di creare intese intergovernative prima dell'istituzione dell'Alta Autorità rispondeva che "era esattamente il contrario del progetto, per quanto riguardava sia il suo svolgimento che il suo spirito"[4].

La questione della sovranità è ben evidenziata anche da una risposta data a Macmillan: "Le proposte Schuman o sono rivoluzionarie o non sono niente. Il loro principio fondamentale è la delega di sovranità in un campo limitato ma determinante. A mio parere un piano che non parta da questo principio non può apportare alcun contributo utile alla soluzione dei grandi problemi che ci assillano. La cooperazione tra le nazioni, per importante che sia, non risolve niente"[5].

Monnet enumera vari ostacoli all'introduzione di un'Alta Autorità, al di sopra degli Stati, premessa di un potere federale, in contrapposizione a una logica intergovernativa: "Ricordai a Spieremburg, che le forme intergovernative di cooperazione non avevano mai dato frutti: 'Capisco che si debbano nutrire gravi preoccupazioni di fronte al cambiamento radicale rappresentato dall'iniziativa francese. Ma tenete presente che siamo qui per creare una Comunità europea. L'autorità sovrannazionale non è soltanto l'organismo più adatto a regolare i problemi economici, esso è l'inizio di una federazione'."[6]

L'idea del convertire una necessità in un'azione politica era distintiva in Monnet, che descriveva l'ambiente che lo circondava fertile alla sua accettazione, ma sterile nel promuoverla.

"Quando si considera questo periodo che divideva a metà il secolo, si resta colpiti da uno straordinario fervore intellettuale intorno all'idea europea. Quando si rileggono i manifesti dei partiti e dei movimenti dei militanti, le dichiarazioni dei leader politici e gli articoli dei giornali (…) si ha la sensazione che una corrente di pensiero così ricca avrebbe senz'altro determinato la realizzazione della più ampia unità europea. Ed è vero che già a quell'epoca si erano creati il vocabolario e la dialettica comunitari di oggi, ma tutto questo non aveva niente a che vedere con l'azione"[7].

---

[3] *Ibid*., p. 245.
[4] *Ibid*., p. 245.
[5] *Ibid*., p. 238.
[6] *Ibid*., p. 248.
[7] *Ibid*., pp. 210-211.

L'importanza del lavoro del suo piccolo gruppo in quei giorni concitati è descritta da Monnet all'atto dell'apertura della conferenza dei sei paesi fondatori: "Nel momento in cui iniziava la conferenza, avevo nella mia scrivania un progetto di trattato in quaranta articoli in cui si leggono, in abbozzo ma ben identificabili, le strutture di base dell'organizzazione europea. Questo testo che sviluppava la proposta del 9 maggio e la rendeva operante, era ancora opera di quello stesso piccolo gruppo di uomini. Il loro contributo non si sarebbe fermato lì, ma per quanto importante sia stato in seguito questo contributo, si può dire che essi vissero allora un momento creativo eccezionale. Un momento sempre breve nella storia delle idee, e spesso non ben distinto dalla fase dell'azione che segue e che mette in movimento molte più persone e cose"[8], e ancora: "Nella mia relazione del 21 giugno sviluppai un nuovo aspetto dell'indipendenza e della forza dell'Alta Autorità; essa avrebbe avuto risorse proprie, grazie a un prelevamento sulla produzione di carbone e acciaio, e non sarebbe stata costretta a dipendere, per il suo funzionamento e i suoi interventi, dai sussidi dei Governi. Inoltre il suo credito morale e finanziario ne avrebbe fatto il miglior mutuatario d'Europa"[9].

Anche oggi in un momento così drammatico come quello della pandemia e delle sue conseguenze in tutti i campi, nonostante enormi passi avanti per creare una solidarietà europea, e l'aiuto che verrà dal varo dei vari strumenti adottati, lo scontro tra gli interessi nazionali e l'interesse europeo emerge nei momenti in cui prevale la posizione nazionale e la difesa di un presunto interesse nazionale, sia che venga dall'Olanda che dalla Germania o da altri paesi.

Monnet aveva ben capito che quest'ottica, pur comprensibile e consolidata nel tempo, porta solo allo scontro. Oggi, come allora, la domanda è "Possono i singoli paesi europei sopravvivere da soli di fronte agli immensi problemi di questi tempi?" Se la risposta è no, dovrebbe conseguentemente crearsi una vera alternativa europea in nome di quella "totalità" richiamata da Monnet, certamente solo in alcuni campi fondamentali e in modo che l'Unione non si sfasci e che i vari paesi non diventino preda e vittima di questa o di quella potenza extraeuropea, che non chiede altro.

Già all'atto della Dichiarazione del 9 maggio, Schuman nel suo preambolo di fronte a più di duecento giornalisti nel salone dell'Orologio al Quai d'Orsay, affermava l'esigenza di un profondo cambiamento nel-

[8] *Ibid*., p. 243.
[9] *Ibid*., p. 244.

la politica internazionale. "Non si tratta più di vane parole, ma di un atto ardito, di un atto costruttivo. La Francia ha agito, e le conseguenze della sua azione possono essere immense. Noi speriamo che lo siano. Essa ha agito essenzialmente per la pace. E perché la pace possa veramente esistere, bisogna che prima di tutto ci sia un'Europa"[10].

Successivamente il 20 giugno, come riporta Monnet, Schuman, aprendo la conferenza dei sei Paesi che avevano aderito, disse loro: "mai prima gli Stati hanno affidato e nemmeno previsto di delegare comunitariamente parte della loro sovranità a un organismo sovrannazionale indipendente."[11]

Un'impostazione completamente nuova che per fortuna fu condivisa dalla Germania e che Monnet aveva preparato anche con i colloqui con Adenauer, a cui Monnet, tra l'altro, diceva: "Vogliamo stabilire i rapporti tra la Francia e la Germania su una base interamente nuova, (...) e trasformare ciò che le divideva, e soprattutto le industrie di guerra, in un vantaggio comune che sarà anche il vantaggio dell'Europa. L'Europa ritroverà allora il ruolo eminente che aveva nel mondo e che ha perso a causa delle sue divisioni. La sua unità non nuocerà alla sua diversità, tutt'altro. Questa diversità, che è la sua ricchezza, sarà benefica per la civiltà e influirà sull'evoluzione di potenze come l'America stessa.

La proposta francese è dunque, nella sua ispirazione, essenzialmente politica"[12].

E Adenauer a Monnet "Considero come lei questa impresa nel suo aspetto più alto: essa appartiene all'ordine della morale: è la responsabilità morale che abbiamo verso i nostri popoli, non la responsabilità tecnica che dobbiamo impegnare per realizzare una speranza così grande. L'accoglienza in Germania è stata entusiasta, pertanto non ci lasceremo intralciare da qualche dettaglio. Sono venticinque anni che aspetto questa iniziativa. Associandosi ad essa il mio Governo e il mio paese non hanno alcun secondo fine egemonico. Dal 1933 la storia ci ha insegnato quanto siano vane simili preoccupazioni. La Germania sa che la sua sorte è legata alla sorte dell'Europa occidentale (…).

Signor Monnet, considero la realizzazione della proposta francese come il compito più importante che mi attende. Se riesco a condurlo a termine, ebbene, penso di non aver sprecato la mia vita"[13].

Dirà Adenauer il 13 giugno al Bundestag: "Tengo a dichiarare espressamente e in pieno accordo non soltanto con il Governo francese

---

[10] *Ibid*., p. 229.
[11] *Ibid*., p. 243.
[12] *Ibid*., p. 233.
[13] *Ibid*., p. 234.

ma anche con il signor Jean Monnet, che questo progetto riveste in primissimo luogo un'importanza politica e non economica"[14].

* * *

Oggi l'Unione europea non è uscita da una guerra ma si trova di fronte a una serie di gravi problemi che, se non risolti, vanificheranno anni di integrazione. Il Coronavirus, il blocco delle attività e degli scambi del mercato unico, i riflessi sull'occupazione e lo sviluppo, l'ulteriore indebitamento degli Stati sembrano far ripiombare l'Europa in un baratro da cui è molto difficile uscire con i sistemi e le istituzioni esistenti, che contrappongono gli Stati, e fomentano l'egoismo nazionale.

Scosso dalla pandemia del Covid-19, invece che indirizzarsi verso una strada unitaria per la soluzione anche sanitaria, ogni paese ha fatto la sua scelta, spesso anche in contrasto l'uno con l'altro, mettendo in evidenza che il re è nudo e che la vera unione non c'è. Non c'è la sovranità europea, quella che Monnet ha chiamato in certi momenti la "totalità", l'essere insieme per affrontare i problemi che contano, grazie ad un organismo che rappresenta questa totalità.

I governi nazionali, le loro strutture e burocrazie, il funzionariato sono restii a cedere il proprio potere e gelosamente lo difendono contro le intrusioni di un potere emergente necessario, ma nuovo, che li spaventa. Solo il presidente francese Emanuel Macron, forse memore del ruolo della Francia del 1950, ha impostato gran parte della sua azione, già prima di diventare presidente, sull'idea di una Europa politica e sovrana.

Tra le istituzioni dell'Unione, in particolare il Parlamento Europeo dovrebbe avocare a sé questo potere sovrannazionale europeo, ma molti parlamentari sono tuttora prigionieri della routine e non sono ancora entrati in una logica veramente europea. Essi si limitano a gestire l'esistente, senza rendersi conto che ciò oggi non basterà per far sopravvivere questa istituzione.

Non c'è più tempo! E' necessario un cambio di mentalità, passare dall'ottica solo nazionale a una visione delle cose che indichi il bene comune, le soluzioni unitarie ai problemi.

Così Jean Monnet si rivolgeva ad Altiero Spinelli nel 1952: "E' una rivoluzione quella che vogliamo, e la dobbiamo fare con mezzi legali, con uomini di Stato privi di energia, senza alcun appello sentimentale"[15].

Anna Costa

---

[14] *Ibid*., p. 241.

[15] Altiero Spinelli, *Diario europeo 1948-1969*, Bologna, Il Mulino, 1989, p. 140.

L'EUROPA E IL LINGUAGGIO DEL POTERE

È notevole come spesso si ricordi come "atto di nascita" del progetto europeo la firma dei Trattati di Roma il 25 marzo 1957 e non la dichiarazione Schumann o il trattato di Parigi del 1951. Tuttavia ciò è anche comprensibile principalmente per due ordini di motivi. Il primo è che la nascita *de iure* dell'Unione europea – l'insieme di istituzioni che rappresentano attualmente uno dei punti più avanzati del processo di integrazione europea – a Maastricht nel 1992 e tutte le tappe intermedie di tale percorso derivano sostanzialmente dalla CEE (anzi i trattati di Maastricht e di Lisbona emendano e ampliano i Trattati di Roma). Il secondo risiede nel fatto che il percorso nato dalla dichiarazione Schumann con la fondazione della CECA ebbe una formidabile battuta d'arresto a causa del fallimento della Comunità europea di difesa (CED), prologo dell'unione politica. La bocciatura della CED da parte dell'Assemblea Nazionale francese convinse le cancellerie dei Sei (Italia, Francia, Germania Ovest, Belgio, Olanda, Lussemburgo) che sarebbe stato più opportuno mettere da parte, almeno in un primo momento, l'obiettivo dell'integrazione politica per dedicarsi principalmente allo sviluppo e all'integrazione economica. Da questo punto di vista il successo della CEE nel suo primo decennio di vita fu senza dubbio folgorante poiché la progressiva unione dei mercati dei paesi membri, in un contesto di stabilità economica internazionale e di ricostruzione postbellica che si poneva nel solco del Piano Marshall e sotto l'ala protettrice americana, apriva scenari di sviluppo senza precedenti per il continente europeo.

È opportuno, soprattutto ora che l'obiettivo di creare un forte mercato comune europeo regolato direttamente da parte di istituzioni comunitarie è sostanzialmente raggiunto, ritrovare la carica ideale che guidava i primi passi dell'integrazione europea. Infatti l'aspetto rivoluzionario e nuovo del memorandum Monnet non era tanto la creazione della CECA, ma il significato che questa nuova istituzione in prospettiva avrebbe avuto. Una rilettura del memorandum e della seguente dichiarazione di Schumann (che rivestiva il ruolo di ministro degli Esteri della Francia) rende molto chiara quale fosse l'idea che guidava questo passo. Esso avrebbe dovuto rappresentare l'inizio dell'affermazione di un'Europa unita nel mondo, in qualità di terzo polo rispetto alle due superpotenze, come promotrice di una cultura della pace. Si trattava anche di conser-

vare la coscienza di condividere uno stesso destino maturata durante la Seconda guerra mondiale da parte degli europei e di trasmetterla al resto del mondo. Come nota Monnet "la guerra fredda, il cui obiettivo essenziale è quello di far cedere l'avversario, è la prima fase della guerra vera e propria" e quindi "di fatto noi siamo in guerra". Ora, il fatto che, nel mondo di oggi, si possa osservare l'aspetto di potere proprio della guerra fredda (la contrapposizione tra i due blocchi) frantumato in una perenne instabilità rende ancora più attuale la necessità di "dare ai popoli dei paesi 'liberi' un motivo di speranza anche per gli obiettivi più lontani che verranno loro affidati, (…) [così che] in essi [si crei] l'attiva determinazione di perseguirli." Insomma è cruciale ricordare il fallimento della CED per rafforzare le nostre ambizioni come europei.

Il tema è stato recentemente ripreso da Josep Borrell, Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, in un articolo dal titolo emblematico *Questa Europa deve ricominciare a parlare il linguaggio del potere*. In esso Borrell, prima di tutto, considera che bisogna riconoscere un fatto: è ancora la politica di potenza a regolare gli equilibri mondiali. Infatti, possiamo arguire, la constatazione che alcuni paesi ne facciano un uso quasi spietato e sguaiato (in particolare gli USA di Trump, la Russia e la Cina) denota il sintomo più perverso della persistenza di quella situazione di potere. Infatti la politica di potenza, basandosi sulla bilancia del potere, consente agli Stati che, per vari motivi, hanno assurto ad un ruolo di importanza a livello mondiale di approfittare della propria posizione come di un'arma per proiettare nel mondo i propri interessi geostrategici. Gli altri paesi, troppo piccoli o sottosviluppati, non hanno nemmeno le carte per partecipare a questo "grande gioco" e devono sottostare alle mosse altrui. L'anarchia internazionale è dunque figlia di una logica spietata dove non la guerra, quanto la minaccia di essa governa i rapporti tra gli Stati. Spesso le controversie internazionali trovano soluzione in funzione di quanto e di come uno Stato possa far valere le proprie prerogative e il proprio peso. I rapporti internazionali, in poche parole, equivalgono a soppesare le ipotetiche conseguenze di una potenziale guerra che coinvolgesse i paesi interessati. Ritorna qui la considerazione di Monnet che la guerra rimane al centro del pensiero politico e strategico.

Riconosciuto il primato del principio di potenza, rivolgiamo il nostro sguardo, ancora per un momento, all'articolo di Borrell per porci la fondamentale questione su quale sia il ruolo dell'UE nel mondo. L'aspetto, infatti, è piuttosto problematico poiché "a prima vista può sembrare difficile raccogliere questa sfida: dopo tutto, l'Unione è nata proprio

per porre fine a politiche di potere." La contraddizione non potrebbe sembrare più stridente: da un lato abbiamo un'istituzione che ha sempre portato avanti la causa del multilateralismo ed è nata dalle macerie di una guerra che ha avuto come punto focale l'espansionismo tedesco; dall'altro vi è "una realtà ben più dura, in cui sono molti gli attori pronti a ricorrere alla forza per raggiungere i loro obiettivi." Questo è però un dato di fatto e va riconosciuto come tale: non possiamo immaginarci un ruolo o un intervento dell'UE che sia avulso dalla attuale situazione di potere. Naturalmente non bisogna cadere nell'errore di assolutizzare questa situazione e farla assurgere alla condizione di paradigma eterno. Questo perché, innanzitutto si avvallerebbe la visione di un mondo esclusivamente come risultato del cozzo degli interessi contrapposti e inconciliabili degli Stati in cui vi è solo spazio per la forza e il confronto muscolare. Ma la conseguenza più significativa è che questa concezione esclude qualsiasi possibilità di cambiamento. Cioè la politica diventa ancillare a una situazione di potere, ormai inadeguata per il nostro tempo, in cui la politica di potenza ha un ruolo prevalente.

Possiamo dunque superare la contraddizione poc'anzi esposta cercando di distinguere i due aspetti della questione: da un lato abbiamo una situazione globale spietata e dall'altro un Europa incapace di agire in questo contesto. Pertanto per garantire una vera affermazione dei valori per cui è nata, affermazione che non può essere parziale o ristretta a una parte del mondo poiché questi valori sono già parzialmente realizzati all'interno delle comunità nazionali, l'UE deve, riprendendo le parole dell'Alto Rappresentante, "ricominciare a parlare il linguaggio del potere". Purtroppo qui risiede l'aspetto più problematico dovuto alla farraginosa struttura istituzionale dell'Unione, poiché le decisioni politiche dipendono in modo cruciale dalle istituzioni comunitarie che sono basate sul principio intergovernativo e quindi generalmente dall'unanimità dei governi nazionali. Questa situazione è ormai emblematica e viene sottolineata anche da Borrell: "le regole dell'unanimità rendono arduo raggiungere un consenso su questioni controverse e il rischio di paralisi è sempre in agguato." È importante però non cadere in questo comune errore di prospettiva: la questione dell'unanimità, che consegna di fatto nelle mani degli Stati una sorta di "diritto di veto", non è che il sintomo dell'attuale situazione di potere nell'UE. Infatti ciò è indissolubilmente legato alla questione della sovranità e a dove risieda il potere in ultima istanza. Pertanto, non considerando preventivamente che questo potere e la sovranità in generale siano appannaggio esclusivo degli Stati membri e sotto il loro assoluto controllo, si rimane sempre stupiti del fatto che gli

Stati non capiscano che "il veto su determinate decisioni indeboliscono non solo l'Unione, ma anche [gli Stati] stessi."

La prova di essere fuori bersaglio può essere più chiaramente desunta a partire da due ordini di considerazioni. La prima è che la procedura di voto all'unanimità si è estesa spesso come prassi anche negli ambiti in cui i Trattati espressamente non la prevedono ma richiedono un voto qualificato. Nei casi rilevanti in cui si è tentato di aggirare l'unanimità, anche negli ambiti in cui un voto qualificato abbia forza di legge, poiché l'implementazione della norma è comunque sempre stata lasciata alla discrezione degli Stati, sarebbe assurdo aspettarsi che un governo sacrifichi la propria sovranità attuando ciò per cui abbia dato voto contrario in Consiglio. Ha un forte significato politico il fatto che si sia sempre arrivati ad un accordo unanime in Consiglio anche a costo di annacquare le soluzioni politiche e non si sia mai giunti a forzare uno Stato: infatti ciò aprirebbe una seria frattura e mostrerebbe i limiti legati alla mancanza di una sovranità europea e di un vero governo in grado di far valere le decisioni prese secondo tutti i crismi dei trattati. La seconda considerazione è che il Consiglio europeo, in qualità di riunione dei capi di Stato e di governo, si sia in un certo senso arrogato il diritto di decidere anche in materie che non sono di sua stretta competenza. Qui notiamo sia una sorta di riedizione di quel concerto delle nazioni che resse gli equilibri europei all'inizio dell'Ottocento, sia un riconoscimento da parte degli Stati che lo scenario di miopi sovranità nazionali contrapposte è ormai limitante senza una gestione europea delle più importanti questioni. Gestione che, però, senza una ridisegno della situazione del potere in Europa, rimane esclusivamente prerogativa degli Stati e, perciò, spesso inefficiente.

Questo cortocircuito è ancora più chiaro ed emblematico se consideriamo con attenzione la situazione dell'area euro. Vi è un'istituzione a carattere federale, la Banca centrale europea, cui è demandata la politica monetaria, mentre la politica fiscale e di bilancio è sempre saldamente prerogativa esclusiva dei parlamenti e dei governi nazionali. Tuttavia l'introduzione della moneta unica, dato che i paesi che la condividevano sarebbero stati legati a doppio filo, ha reso comunque necessaria una qualche forma di coordinamento nel campo della politica fiscale che ha preso le forme di un'assemblea informale dei ministri delle finanze dell'area euro. Anche se l'Eurogruppo non prende formalmente decisioni (che sono prese autonomamente dagli Stati), possiamo usare la situazione sopra descritta come una bussola: la gestione del potere in Europa rimane confinata al rapporto tra gli Stati e, quindi, alla bilancia del potere.

Vi è in particolare un *leader* europeo che sembra pronto a raccogliere gli spunti sollevati da Borrell e a spingere per tradurli in risposte concrete per stabilizzare efficacemente la posizione europea nel mondo. Si tratta del presidente francese Emmanuel Macron, che ha esposto la sua visione in un discorso tenuto all'*École de guerre* in occasione del 60° anniversario della creazione della forza nucleare francese (nota come *force de frappe*) lo scorso 7 febbraio. L'azione politica di Macron in campo europeo è stata sempre caratterizzata da una riflessione critica sul tema della sovranità, in particolare sulla crisi della sovranità nazionale e la necessità di ricostruirla a livello europeo. Una sezione importante del discorso è dedicata all'analisi della situazione attuale del mondo che, secondo Macron, è attraversato da "profonde rotture": una rottura strategica, un ritorno di fiamma della politica di potenza discusso sopra, una rottura politico-giuridica, "la crisi del multilateralismo e il regresso del diritto di fronte ai rapporti di forza" e una rottura tecnologica. L'Europa si trova già in mezzo a queste fratture, che non sembrano destinate a rimarginarsi ma, semmai, ad acuirsi sempre di più, con i pochi strumenti creati (da Maastricht nel 1992 fino a Lisbona nel 2007) nei vent'anni di egemonia americana, "l'epoca dei dividendi della Pace". La decisione di toccare solo l'aspetto di sovranità statale della politica monetaria con l'introduzione dell'euro fu senza dubbio un passo rivoluzionario, importante anche dal punto di vista simbolico, ma negli altri campi la costruzione europea risponde a uno scenario mondiale che ormai non esiste più.

L'aspetto fondamentale della sovranità è che essa è legata ad un governo e, nel momento in cui gli Stati europei sono impotenti davanti alle sfide globali e, in definitiva, non riescono ad avere voce in capitolo neanche con un coordinamento europeo, per far fronte a questi fenomeni diventa di assoluta necessità un vero governo europeo, e, quindi, una sovranità europea. Solo in questo modo, affiancando una nuova sovranità europea alla ormai impotente sovranità nazionale, essa può essere veramente efficace. Secondo Macron queste due sovranità devono costruirsi (e ricostruirsi) di pari passo e, poiché non sembra ancora fattibile la creazione di un'istituzione europea a cui trasferire poteri e competenze in materia di difesa ("per molto tempo ancora l'Europa, in materia di difesa, potrà trarre la sua forza soltanto dagli eserciti nazionali"), dovrà essere ogni Paese a colmare il *gap* di mancati investimenti in ambito militare accumulatosi nel corso degli ultimi anni e contribuire a sviluppare una "cultura strategica condivisa". Questo "perché lo sforzo [di bilancio] non è nulla se non si pone al servizio di una visione strategica."

Nel suo discorso Macron presenta anche una risposta ideale alle questioni sollevate da Borrell, appoggiando fortemente la necessità che l'Europa "parli il linguaggio del potere". Citiamo solo un esempio portato all'interno del discorso: "Per troppo tempo gli europei hanno pensato che bastasse dare l'esempio e che, disarmandosi, gli altri Stati ci avrebbero seguito. Non è vero! Il disarmo non può essere di per sé un obiettivo: devono prima di tutto migliorare le condizioni della sicurezza internazionale". Le proposte del presidente francese per plasmare questa visione strategica europea ("l'insieme delle ambizioni concrete che vogliamo dare alla politica di sicurezza e di difesa dell'Europa") si articolano in due direzioni. La prima è un ripensamento delle relazioni con l'alleato americano: la centralità della NATO non deve essere messa in discussione, ma "la nostra sicurezza passa inevitabilmente anche attraverso una maggiore capacità di azione autonoma degli europei." La seconda riguarda la dissuasione nucleare: la *Force de frappe* assume un ruolo importante per la difesa della Francia e dell'Europa, sia perché non esiste una seria minaccia che colpisca un paese europeo senza interessare la Francia e viceversa, sia perché "le nostre forze nucleari rafforzano la sicurezza dell'Europa per la loro stessa presenza e, a questo proposito, hanno una dimensione autenticamente europea."

Il punto centrale del discorso di Macron, che si inserisce nel solco della necessità di creare una vera "politica di sovranità" europea che complementi e fortifichi la sovranità nazionale, è l'apertura ufficiale ai paesi che vorranno assecondare questo percorso, della possibilità che le risorse nucleari francesi possano essere condivise a beneficio di altri paesi: "auspico che si sviluppi un dialogo strategico con i nostri partner europei che sono pronti sul ruolo della deterrenza nucleare francese nella nostra sicurezza collettiva. (…) Questo dialogo strategico e questi scambi contribuiranno naturalmente allo sviluppo di una vera e propria cultura strategica tra europei." La portata di questa proposta è molto significativa poiché si pone nell'ottica della necessità del salto federale dei paesi per ottenere quel trasferimento di sovranità che garantirebbe un vero governo europeo della politica di difesa. Questo trasferimento di sovranità è l'unica modalità per consentire ai paesi europei, la cui difesa dipende oggi completamente dall'ombrello americano, di avere un'alternativa credibile per ripensare alla propria difesa.

Potrebbe sembrare assurdo che, al fine di diffondere i valori europei nel mondo sia necessario rafforzare le politiche di difesa degli Stati membri e creare una capacità difensiva a livello europeo (potenzialmente basato anche sulla dissuasione nucleare). Ma, come fa notare

Macron, potremmo essere di fronte ad una falsa alternativa: "la scelta non [è] tra un assoluto morale disconnesso dalle realtà strategiche, da un lato, e un ritorno cinico al solo rapporto di forze senza diritto." In realtà, in un contesto dove le azioni di paesi come la Cina e la Russia e, in particolare, la supremazia che la Cina ha raggiunto nello scacchiere mondiale stanno ponendo fortemente in primo piano un modello alternativo a quello europeo, modello che potrebbe diventare maggioritario, diventa sempre più attuale la necessità di un *player* europeo anche solo per difendere il proprio modello politico. L'obiettivo di una "instaurazione di un ordine internazionale diverso, con un governo del mondo efficiente in grado di stabilire e far rispettare il diritto" deve passare necessariamente attraverso la situazione attuale di potere. In fin dei conti uno Stato federale europeo dovrà comunque muoversi in un contesto di politica estera caratterizzato da un rapporto basato sulla bilancia del potere, ma la sua fondazione sarà un atto rivoluzionario che mostrerà che la politica e la gestione del potere a livello internazionale non si limita alla brutale contrapposizione muscolare tra Stati e sarà un passo significativo verso il raggiungimento di quell'obiettivo.

Paolo Milanesi

L'ANTIEUROPEISMO NELLA POLITICA AMERICANA È DESTINATO A RESTARE. PRENDIAMONE ATTO E REAGIAMO

Il partito repubblicano è diventato sempre più il partito di Trump. La difesa a spada tratta da parte del partito repubblicano, in entrambe i rami del Parlamento, del presidente Trump nel caso Biden-Ucraina, così come nel caso del Russiagate (da parte anche di esponenti che fino alle primarie del 2016 erano dei cosiddetti *Never Trumper*) dimostrano che il partito repubblicano è diventato completamente succube del POTUS (acronimo di *President Of The United States*) in carica, come mai nella storia. Il comportamento dei *policy-makers* repubblicani, assieme alla popolarità di Trump tra l'elettorato repubblicano (dove registra tassi di approvazione superiori all'80%) sono indizi che il trumpismo, da fenomeno periferico nel 2016, è diventato in tutto e per tutto *main-*

stream del GOP (acronimo di *Grand Old Party*, nomignolo del partito repubblicano). Trascorreranno anni, se non decenni, prima che il partito repubblicano possa tornare su posizioni più moderate, se mai dovesse tornarvi.

Infatti, allo stato attuale e dopo tre anni abbondanti dalla sua inaspettata vittoria alle primarie repubblicane e la sua vittoria altrettanto inaspettata nelle elezioni presidenziali, Donald Trump rappresenta niente altro che la punta di diamante di una componente ormai molto forte e rumorosa del partito repubblicano, una componente che fino a quattro anni fa sembrava destinata a rimanere minoritaria o comunque lontana da posizioni di responsabilità e che invece, a causa della polarizzazione politica statunitense e dell'incapacità di candidati moderati come Rubio o Kasich di contrastare non solo la candidatura, ma anche la narrativa di Trump, è diventata oramai il *mainstream* di quello che fu il partito di Lincoln ed Eisenhower. Trump si è distinto, nel 2016, per essere stato l'unico candidato repubblicano e presidenziale a sostenere apertamente la *Brexit,* e a non aver mai nascosto la sua ostilità verso l'Unione europea, (oltre che verso la NATO) in dichiarazioni e tweet. Oggi non solo una parte sempre più consistente della base repubblicana si informa su *Foxnews* o piattaforme complottiste e di estrema destra quali *Infowars* e *Breitbart*, ma anche organizzazioni studentesche estremiste quali *Turning Point USA* o la *American Conservative Union*, ed eventi politici quali la *Conservative Political Action Conferenc*e (CPAC, evento nel quale Nigel Farage negli ultimi anni è sempre stato ospite e *speaker* fisso) sono diventate e diventeranno sempre più importanti, *rebus sic stantibus*, nella struttura del partito repubblicano, specialmente se il trumpismo dovesse dimostrarsi qualcosa di più di un fenomeno passeggero.

Dal punto di vista europeista e atlantista, l'evoluzione antieuropea del GOP, del suo elettorato e della sua élite rappresenta una pessima notizia. Come già menzionato, non solo la CPAC ha visto partecipare come ospiti *arci-brexiteers* come Nigel Farage, ma l'Unione europea, nelle parole sia di Trump, sia di personalità a lui legate, come Mike Pompeo (che non si è fatto scrupolo ad attaccare frontalmente diplomatici e funzionari europei durante una visita) è continuamente oggetto o di attacchi o scherno, accompagnati da episodi come il (tentato) *downgrade* dell'Unione europea nella rappresentanza diplomatica presso la Casa Bianca. Se precedentemente uscite tipo il "Fuck the EU" di John Kerry sembravano episodi isolati, nascosti dietro le quinte, e figli della frustrazione del momento, oggi sembrano diventati normali.

Sebbene la NATO resti un pilastro importante dell'ordine Occidentale e sia stata una degli elementi fondamentali per la pacificazione dell'Europa assieme all'integrazione europea, è opportuno considerare che l'anti-europeismo dell'attuale GOP costituisce un rischio molto grave per il futuro dell'Alleanza. Questo anti-europeismo non è solo un'opposizione *tout-court* al progetto europeo, ma tocca diversi settori. Tocca innanzitutto l'idea stessa di *welfare* e l'idea di un rapporto più bilanciato tra Stato e mondo degli affari. L'antieuropeismo della destra americana è l'espressione di un'ideologia basata sull'opposizione all'idea stessa di una qualsiasi forma di contratto sociale, che si concretizzi sia nell'intervento pubblico nell'economia (più o meno accettabile a seconda delle condizioni), sia nell'impostazione di tipo liberale con un'autorità antitrust e le sue strutture, sia nella protezione dei dati dei singoli individui, o nell'idea di progressività nel sistema fiscale, o nella lotta a difesa dell'ambiente. L'Europa e l'Unione europea, per la destra americana, la destra conservatrice in tutte le sue forme, paleo-libertaria o neo-autoritaria, sono un tutt'uno che rappresenta tutto ciò che per loro è nemico e ostacolo alla realizzazione del loro progetto ideologico. L'Unione è un ostacolo da rimuovere. La *Brexit* e il sostegno alle forze anti-EU sono funzionali alla realizzazione di questo progetto plutocratico, che rappresenta l'unione tra lo sviluppo più becero, egoistico e predatorio del mondo degli affari e una lettura superficiale, appiattita e monodimensionale della teoria politica ed economica liberale.

Il fatto che questo discorso sia così forte in uno dei due partiti del sistema statunitense costituisce un rischio molto grave per l'Unione, maggiore del revanscismo russo di Putin (le cui modeste performance sul lato economico limitano fortemente il successo della sua azione), e maggiore dell'emergere della Cina. Se infatti sia la Cina sia la Russia rappresentavano e rappresentano, in modi e misure diverse, dei *competitors*, gli Stati Uniti erano tradizionalmente i garanti dell'ordine e della stabilità europea. Lasciare, in queste condizioni, che gli Stati Uniti continuino a esercitare un ruolo egemonico nel sistema atlantico, costituisce per l'Europa una scelta molto rischiosa.

In questa situazione, è opportuno considerare diverse scelte. Come *tycoons* e miliardari americani e australiani non si fanno più scrupoli a finanziare forze votate a frammentare l'Europa e frustarne l'azione in termini di emergenza climatica, allo stesso modo l'Europa non deve farsi scrupolo a reagire, e a contrapporre, citando Klemens von Metternich riguardo alla politica, non tanto "potenza a potenza", ma soprattutto "altare ad altare". Lo scontro tra la destra americana, anti-ambienta-

lista, anti-liberale, e nazionalista e un'Unione che scommette ancora sul multilateralismo, sulla transizione energetica e sulle politiche per l'azzeramento delle emissioni è soprattutto un conflitto ideologico. L'Unione non deve esitare a raggiungere quella società civile statunitense, l'élite sia essa democratica sia essa repubblicana, che ancora crede nella vicinanza e leale collaborazione tra Europa e Stati Uniti, ma deve anche tornare a raggiungere le menti degli americani di ogni censo e condizione, di quanti sono stati più vulnerabili al messaggio di Trump nel 2016. Allo stesso tempo, l'Europa deve finalmente diventare più autonoma dagli Stati Uniti, non avversaria ma nemmeno succube, e a diversificare le proprie amicizie e rapporti internazionali. Deve avere una politica di sicurezza e di difesa unita e coesa a sé stante, responsabile di fronte al Parlamento Europeo. Deve darsi una propria politica industriale specie in rapporto alla difesa emancipandosi dagli Stati Uniti e il bilancio europeo dovrà conseguentemente sostenere queste iniziative. Le istituzioni europee dovranno conseguentemente fare un salto costituzionale, al fine di avere un governo europeo capace di fronteggiare l'aggressività della politica repubblicana. Per quanto ciò possa non essere desiderabile dal punto di vista politico, storico e forse anche emotivo, costituirà la migliore strategia per difendersi da un discorso politico sempre più anti-europeista.

Un anti-europeista potrebbe facilmente cadere nell'illusione che l'aggressività della destra americana possa costituire l'inizio della fine per l'Unione e aprire una nuova prospettiva di libertà per i paesi europei. Ciò tuttavia costituisce un'illusione e un atto autolesionistico. La guerra ideologica della destra americana è volta soprattutto all'obiettivo di ribadire una supremazia americana in tutti i rapporti di forza, una supremazia in cui tutto si basa su una visione a somma zero dei rapporti internazionali, nella quale la convenienza per uno (gli USA) deve significare necessariamente lo svantaggio per un altro. I futuri negoziati tra il Regno Unito e gli Stati Uniti, specialmente se Trump dovesse vincere di nuovo nel 2020, saranno un banco di prova per osservare questa nuova dinamica di potere. A ciò si aggiunge il fatto che ideologicamente, l'obiettivo del nuovo GOP trumpiano è lo smantellamento di tutto ciò che costituisce un ostacolo alla realizzazione di quel modello di società iperliberista e plutocratica propagandata dai circoli conservatori americani: la cancellazione degli standard di sicurezza e degli standard ambientali; la cancellazione di qualsiasi presenza pubblica nell'erogazione di servizi pubblici quali sanità e istruzione, la non-protezione dei dati personali, ridotti a pura *commodity* e, come la crisi ambientale e la

crisi del Covid 19 dimostrano, il completo disprezzo verso la scienza e l'esaltazione della cultura irrazionale e anti-scientifica. Per questo, per quanto a un autoproclamato sovranista l'unità europea possa non interessare come prospettiva futura, ancor di meno dovrebbe interessargli una prospettiva di sudditanza totale e l'accettazione di un modello economico e della gestione pubblica che è estranea alla cultura politica ed economica europea.

Francesco Violi

L'INCERTO FUTURO DEL MERCOSUR

Nell'agosto del 2017, l'ex-Presidente dell'Uruguay Luis Alberto Lacalle in una intervista al quotidiano argentino *La Nación* dichiarò che "...il Mercosur è in agonia e non serve più a nulla"[1]. Lacalle, nel 1991, in qualità di Presidente dell'Uruguay, aveva firmato il Trattato di Asunción insieme ai presidenti di Argentina, Brasile e Paraguay dando così vita al Mercosur. Negli intenti si trattava di un progetto di integrazione economica e politica che voleva seguire il modello dell'Unione Europea, come più volte sottolineato nei documenti preparatori. A quasi trenta anni dalla sua nascita, il Mercosur sta vivendo una profonda crisi rispetto al progetto ispiratore, sino a far temere per una sua deriva dopo gli avvenimenti degli ultimi anni. Per comprendere cosa è accaduto e cosa sta accadendo in questa area del Sud America è necessario cercare di analizzare alcune questioni, senza dimenticare, *in primis*, che solo dalla metà degli anni Ottanta del secolo scorso la democrazia si è affacciata nella regione. La nascita del Mercosur ha consolidato lo sviluppo economico e politico delle giovani democrazie, ma in questi ultimi anni rigurgiti nazionalistici, populismi e nostalgie di stampo militare stanno minando il progetto di integrazione.

Il Parlasur.

Il Consiglio del Mercato Comune del Mercosur, nel dicembre 2005, aveva stabilito le tappe per arrivare alla elezione diretta del proprio Parlamento denominato Parlasur. Nella prima fase alle riunioni del Parla-

[1] *Boletin Parlamento Mercosur (BPM), La Nación*, Buenos Aires, 8 agosto 2017.

sur avrebbero partecipato parlamentari eletti nelle fila dei rispettivi parlamenti nazionali. La prima riunione si tenne, come stabilito, nel 2006. In una seconda fase, nel corso del 2014, si sarebbero dovute svolgere le elezioni a suffragio universale per l'elezione diretta dei parlamentari[2]. Nel 2011 il Consiglio dei Capi di Stato del Mercosur rinnovò questa proposta, ma nell'aprile del 2019 con una dichiarazione congiunta dei Presidenti di Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay si è deciso di sospendere il progetto della elezione diretta. Si annunciava così la volontà di abolire l'idea di un Parlamento eletto direttamente dai popoli della regione rinviandolo *sine die*[3].

Ogni Stato membro aveva ed ha un pari numero di membri (18) che si riuniscono una volta al mese nella sede del Parlasur a Montevideo. Con la decisione del Consiglio del 2005, si voleva procedere ad una elezione diretta a suffragio universale: proponendo il modello del Parlamento europeo che dal 1979 viene eletto direttamente. Ma sin da subito si frapposero degli ostacoli: innanzitutto il numero di rappresentanti spettanti ad ogni Stato membro. Un metodo puramente proporzionale per numero di abitanti avrebbe posto il Brasile in una posizione di maggioranza assoluta in occasione di una qualsiasi votazione. Con i suoi oltre 200 milioni di abitanti supera di gran lunga le popolazioni di Argentina (45 milioni), Paraguay (7 milioni), Uruguay (4 milioni) e Venezuela (33 milioni). Si poneva quindi l'esigenza di individuare un criterio di rappresentanza che impedisse da parte di un singolo paese di disporre della maggioranza precostituita. Mentre gli esperti di sistemi elettorali studiavano le varie opzioni, la politica iniziava a rinviare le elezioni di anno in anno. Quando fu trovata l'intesa sul numero di parlamentari spettanti a ciascun paese (43 all'Argentina, 75 al Brasile, 18 sia a Paraguay che a Uruguay, 32 al Venezuela per un totale di 186 rappresentanti), si pose il problema di scrivere una legge elettorale *ad hoc* in ogni Stato membro, disegnando i nuovi collegi elettorali. Il risultato è stato che solo il Paraguay ha scritto la propria legge elettorale ed eletto i propri 18 rappresentanti nel corso del 2018. Ma con la decisione di abolire l'elezione diretta dei parlamentari, si è deciso di mantenere l'attuale assetto del Parlamento con rappresentanti con il doppio mandato.

La questione di fondo è che le competenze del Parlasur sono rimaste puramente formali. Nel corso degli anni non gli sono stati assegnati

---

[2] Si veda: Consejo del Mercado Común, *Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur*, 8 dicembre 2005.

[3] *BPM, Ultimahora.com*, Asunción e *La Nación,* Buenos Aires, 21 aprile 2019.

compiti legislativi o di controllo del Consiglio, con il risultato che anche i parlamentari eletti direttamente, come quelli del Paraguay, hanno ammesso di sentirsi inutili e che è necessario "…dotare il Parlamento di competenze legislative e di controllo, caratteristiche principali di un organo legislativo, ma queste competenze sono oggi assegnate al Consiglio dei Capi di Stato, pertanto il nostro ruolo è totalmente inutile"[4]. D'altronde lo stesso *Protocolo Costitutivo* assegnava compiti puramente formali e consultivi al Parlasur[5]. Va però aggiunto che in seno al Parlasur non si è mai levata una voce da parte di un gruppo di parlamentari per condurre una battaglia che assegnasse loro reali competenze. A ben rappresentare la situazione che si è venuta a creare, il Ministro degli Esteri del Paraguay, Castiglioni, ha dichiarato che la sospensione delle elezioni era necessaria per studiare un miglior funzionamento delle attività del Parlasur "…anche se non esiste alcun progetto a tal proposito"[6].

Ma se nel corso di questi anni si è arrivati addirittura alla drastica decisione di abolire l'elezione diretta del Parlasur è anche perché in seno ai Paesi membri si sono aperte profonde divisioni circa le prospettive future del Mercosur. L'allargamento ad altre nazioni ha inoltre creato gravi dissidi in seno al Consiglio. In ogni caso si è voluto riconfermare che la sovranità resta in capo ai singoli Stati membri, come i fatti del 2019 confermano.

L'adesione del Venezuela al Mercosur.

Il Mercosur prevede la possibilità di nuove adesioni, esattamente come è previsto dall'Unione Europea. La prima nazione a chiedere di aderire al Mercosur è stato il Venezuela nel 2007, dopo che nel 2006 aveva deciso di uscire dall'accordo economico regionale della Can[7]. L'adesione prevede un periodo di transizione nel corso del quale la nuova nazione partecipa in qualità di osservatore ai lavori sia del Consiglio che del Parlasur. Il Venezuela, ha aderito formalmente al Mercosur nel luglio del 2012 aprendo però una polemica ancora oggi non superata tra gli Stati fondatori. A contestare prima la richiesta di adesione e poi l'adesione formale del Venezuela è stato il Paraguay che riteneva la politica anti-statunitense, la politica economica e la

---

[4] *BPM, ABC,* Asunción, 24 novembre 2019.

[5] Art. 4 del *Protocolo, op. cit.*.

[6] *BPM, Ultimahora.com*, Asunción, 21 e 23 aprile 2019.

[7] Comunità Andina delle Nazioni, composta da Colombia, Ecuador, Perù, Cile e Venezuela sino alla sua uscita.

politica sociale del Presidente venezuelano Chavez contraria ai principi fondativi del Mercosur. L'adesione attiva di una nuova nazione al Mercosur prevede che vi sia il voto favorevole e unanime dei Parlamenti dei Paesi membri. Con l'obiezione del Paraguay l'adesione del Venezuela non era possibile. Nel 2012 però accadde il fatto dirompente. Il Paraguay era stato momentaneamente sospeso dagli accordi del Mercosur in base al *Protocolo democratico* che consente agli Stati membri, con voto unanime dei rispettivi parlamenti, di sospendere temporaneamente uno Stato se accusato di violare i principi democratici. Il Paraguay venne sospeso dalle attività del Mercosur a seguito di una crisi politica interna che aveva visto l'allontanamento forzato del Presidente Lugo dopo che la sua rielezione era stata contestata con gravi disordini nel Paese[8]. Durante questo periodo di sospensione, venne presa la decisione di votare l'adesione definitiva del Venezuela, cosa che avvenne con la contrarietà del Paraguay impossibilitato però ad esprimere il proprio voto. Quando a fine 2012 rientrò a pieno titolo nel Mercosur non era più nelle condizioni di contrastare la partecipazione del Venezuela. La presenza del Venezuela nel Mercosur ha creato da subito forti contrasti anche per la figura ingombrante del Presidente Chavez che con la sua politica di rottura con gli USA e con le sue continue dichiarazioni pubbliche alimentava posizioni di politica estera non allineate a quella degli altri Stati membri, con l'eccezione dell'Uruguay. Dopo la morte di Chavez nel 2013 e la crisi apertasi in Venezuela nel 2017, con il Paese alle soglie di una guerra civile, venne votata la decisione di sospendere dal Mercosur la nazione caraibica, ricorrendo al *Protocolo democratico*[9]. Ma così, come ai tempi l'adesione del Venezuela era avvenuta tra contrasti, anche la sua sospensione richiese un intervento congiunto dei Presidenti di Argentina e Brasile per convincere l'Uruguay a votare a favore della sospensione. L'Uruguay resistette alcuni mesi prima di accettare il pressante invito delle due potenze regionali, nella convinzione che contro Maduro (il nuovo Presidente del Venezuela) fosse in atto una congiura internazionale capeggiata dagli USA.

Il tema dell'allargamento è ancora al centro del dibattito politico tra gli Stati membri e più in generale pone il tema della politica estera della regione, specie ora che si profila l'ingresso della Bolivia e del Cile che,

---

[8] A proposito del *Protocolo democratico* e alla crisi in Paraguay si veda anche: S. Spoltore, *Brasile e Argentina al bivio nel Mercosur*, Il Federalista, 54 n. 2 (2012), p. 160.

[9] S. Spoltore, *Venezuela e Mercosur: la difficile via verso la democrazia*, Il Federalista, 59 n. 2 (2017), p. 169.

da Paesi osservatori, si apprestano nei prossimi due anni ad entrare a pieno titolo nel Mercosur, salvo nuovi imprevisti e ritardi.

I prossimi candidati all'ingresso nel Mercosur: Bolivia e Cile.

L'anno 2019 per le due nazioni andine è stato drammatico. Scontri nelle piazze, interventi della polizia con cariche sui manifestanti, fuga all'estero del Presidente boliviano Morales per cercare di sedare la rabbia della folla che assediava il palazzo presidenziale, il coprifuoco in Cile con il ricorso ai militari dopo i tentativi di aggressione al Presidente Piñera.

Un quadro desolante e di paura per due nazioni che hanno conosciuto nel loro passato storie di colpi di stato a ripetizione (in Bolivia se ne contano 150 in poco meno di duecento anni) e di una feroce dittatura (il Cile del generale Pinochet). Nelle vicende tragiche di queste due nazioni, generate da questioni completamente differenti, si può tuttavia cogliere un elemento importante di novità: il diverso ruolo delle forze armate.

Le manifestazioni di protesta in Bolivia erano per contrastare la possibilità che il Presidente Morales si ricandidasse per un quarto mandato, in contrasto con la Costituzione. Pur di ottenere la possibilità di una nuova candidatura Morales aveva chiesto di indire un referendum per riformare a proprio favore la Costituzione. Perse il referendum, ma ciò nonostante chiese l'intervento del Tribunale Supremo (la Corte Costituzionale della Bolivia) che, contraddicendo l'esito referendario, dichiarò che Morales si poteva candidare in quanto negare una sua nuova candidatura sarebbe stato in contrasto con il diritto e la libertà dell'individuo. Il Tribunale Supremo era composto in maggioranza da giudici vicini al partito di Morales. Da quel momento le piazze dell'intero paese si riempirono di manifestanti per chiedere le dimissioni immediate di Morales, inneggiando alla difesa della Costituzione. Il fatto importante da sottolineare è che Morales, negli anni della sua Presidenza, aveva goduto di un ampio appoggio popolare grazie ai successi in campo economico che avevano portato al miglioramento generale delle condizioni di vita nell'intero Paese. La sua pretesa di mantenere la presidenza del Paese ha però scatenato la rabbia della popolazione che questa volta, contrariamente al passato, ha trovato nell'esercito il proprio sostenitore al punto che proprio il capo dell'esercito ha insistito con Morales perché abbandonasse il Paese prima di nuovi scontri di piazza. Era un fatto nuovo non solo per la Bolivia che l'esercito si facesse paladino della Costituzione

democratica. In seno al Mercosur l'Uruguay prese posizione a favore di Morales, rimanendo però isolato[10].

Anche in Cile l'esercito ha svolto un ruolo importante nel corso delle manifestazioni di protesta popolare che chiedevano una riforma della Costituzione a favore del ritorno al settore pubblico del sistema pensionistico, della sanità e della scuola. Negli anni della dittatura il Cile era diventato uno Stato iper-liberista che aveva portato alla privatizzazione, sul modello statunitense, del sistema pensionistico, della scuola e della sanità. Un modello che negli anni ha impoverito gran parte della popolazione rendendo inaccessibile ai più una pensione minima accettabile; un accesso alle Università anche ai meno abbienti e un accesso al sistema sanitario aperto a chiunque. Alle manifestazioni di piazza il governo rispose con la richiesta di aiuto non solo della polizia, ma anche dell'esercito, imponendo il coprifuoco. Nuove violenze che ai più hanno ricordato gli inizi della dittatura. Il richiamo dell'intera comunità internazionale al rispetto delle regole democratiche impose al governo di far rientrare nelle caserme l'esercito e di scendere a patti con i manifestanti. Memori degli avvenimenti che avevano portato al colpo di Stato in Cile nel 1973, questa volta la comunità internazionale reagì prontamente alle prime violenze dell'esercito imponendo un passo indietro. Ma qualche simpatia per l'intervento dei militari venne dal Brasile del nuovo Presidente Bolsonaro, un ex-capitano dell'esercito.

Bolsonaro Presidente del Brasil Primero.

Lava Jato, le Mani Pulite del Brasile ha sconvolto profondamente il Paese coinvolgendo nello scandalo politico tre Presidenti e favorito una protesta popolare che ha sostenuto una nuova leadership che vedeva nel Presidente Trump il proprio modello. Così l'elezione nel 2019 di Bolsonaro alla Presidenza del Brasile è stata all'insegna del *Brasil Primero* ribadita anche in occasione del suo intervento all'ONU quando, durante l'intervento alla Conferenza sul Clima, dichiarò che "l'Amazzonia è del Brasile che ne può fare ciò che vuole": proprio nei giorni in cui infuriavano gli incendi che la stavano devastando. Le sue dichiarazioni pubbliche lasciano spesso sconcertati per il tono provocatorio e spesso arrogante[11], così come i suoi frequenti cambi di opinione a proposi-

[10] Il Parlasur, con una nota dell'11 novembre 2019 condannava la persecuzione verso il Presidente Morales, costretto all'esilio e l'intervento dei militari sia in Bolivia che in Cile. Una presa di posizione comunque ignorata dai governi.

[11] Come quando dichiarò che gli indios sono quasi esseri umani, che la dittatura era stato un bene per il Brasile, che i cambiamenti climatici sono una invenzione, che il coronavirus è poco più di una influenza e che in Italia muoiono in tanti perché è un Paese di

to del ruolo del Brasile nel Mercosur. Nel corso della sua campagna elettorale aveva più volte ricordato la necessità per il Brasile di poter attivare accordi commerciali bilaterali al di fuori dei vincoli posti dal Mercosur. Alcuni osservatori avevano anche prospettato addirittura una uscita del Brasile dagli accordi del Mercosur, viste le continue critiche di Bolsonaro[12]. Ma proprio mentre le sue critiche alimentavano il dibattito politico tra gli altri Stati membri, ecco che nel giugno del 2019, in occasione di un incontro bilaterale con l'allora Presidente argentino Macri, Bolsonaro formulò la proposta di creare una moneta unica del Mercosur: il *peso-real*. Una proposta neppure anticipata al Presidente argentino che comunque manifestò il proprio interesse. In una dichiarazione pubblica, però, il Banco Central do Brasil dichiarò che non era in corso alcuno studio per sostenere un tale progetto[13]. Ai più è quindi sembrata una delle tante uscite estemporanee di Bolsonaro.

E' però noto che nel 1997 il Banco Nazionale per lo Sviluppo Economico del Brasile aveva formulato un progetto di moneta comune per le nazioni dell'area da realizzarsi entro il 2012, volendo anche in questo caso seguire il progetto in corso in Europa che, nel 2001, ha portato alla nascita dell'Euro[14]. In quegli anni però vi fu una netta opposizione dell'Argentina, guidata allora da Menem, che preferì procedere alla dollarizzazione per stabilizzare le finanze disastrate del proprio Paese[15]. La proposta di Bolsonaro ha avviato comunque un dibattito circa l'opportunità di creare una moneta comune in seno al Mercosur. In generale non vi è stata alcuna preclusione, ma molta prudenza da parte di tutte le istituzioni dell'area. Nel dibattito tra gli economisti e i rappresentanti delle Banche Centrali, si sottolinea che in ogni caso si tratterebbe di un progetto che richiede tempo e tappe di avvicinamento come insegna l'esperienza europea. Lo ha ricordato per esempio Alberto Graña, Presidente del Banco Central de Uruguay (BCU) quando ha dichiarato "… abbiamo visto le difficoltà che hanno portato alla nascita dell'euro e alle difficoltà che hanno, avendo politiche fiscali differenti… Obiettivamente pensare a una moneta comune implica, tra l'altro, allineamento delle politiche macroeconomiche, monetarie e fi-

---

vecchietti, senza dimenticare le sue dichiarazioni contro i gay.

[12] *BPM*, Perfil.com, *El brexit de Latinoamérica: la posible retirada del Brasil del Mercosur*, Buenos Aires, 14 settembre 2019.

[13] *BPM,* M24digital*, Moneda común del Mercosur no es estrategia, es una irresponsabilidad,* Buenos Aires, 18 giugno 2019.

[14] *L'Espresso*, 29 maggio 1997.

[15] Si veda: S. Spoltore, *Il Processo di dollarizzazione in America Latina e la crisi del Mercosur*, Il Federalista, 43 n. 2 (2001), p. 130.

scali… è necessario tempo per analizzare il percorso da intraprendere per sostenere questo progetto"[16].

Ma il dibattito, così come era stato lanciato improvvisamente, altrettanto rapidamente è stato posto nel dimenticatoio dallo stesso Bolsonaro, preoccupato dalla campagna elettorale presidenziale in Argentina nel cui dibattito si è inserito con pesanti dichiarazioni. Arrivò a dichiarare che in caso di mancata conferma di Macri (il Presidente uscente), il Brasile sarebbe uscito dal Mercosur non potendo accettare di lavorare a fianco di un presidente comunista, qual era, a suo dire, il candidato peronista Fernandez. Fernandez è stato poi eletto nuovo Presidente dell'Argentina a fine 2019. E come già in altre circostanze dopo le prime dichiarazioni infuocate contro il neo Presidente, ecco che Bolsonaro è tornato a riaffermare una stretta collaborazione con l'Argentina anche perché Brasile e Argentina sono l'uno il principale partner economico dell'altro[17], come qualche stretto collaboratore ha ricordato a Bolsonaro.

L'accordo commerciale UE-Mercosur.

Nell'estate del 2019 il Presidente uscente della Commissione Europea Junker annunciava con grande enfasi la sigla dell'accordo commerciale con il Mercosur. L'accordo sarebbe effettivamente storico dopo quasi 20 anni di lunghe trattative. Il condizionale è però d'obbligo perché in realtà l'accordo raggiunto è solo una bozza che deve essere discusso ed approvato da tutti i Paesi membri dei due blocchi. Un iter che richiede pertanto tempi lunghi e che ha messo subito in moto le *lobbies* contrapposte su entrambe le sponde dell'oceano. In particolare, in Europa, la *lobby* del mondo agricolo e in Sud America la *lobby* del settore metalmeccanico. La bozza di accordo prevede l'eliminazione del 91% dei dazi fissati dal Mercosur sulle merci provenienti dalla UE e il contemporaneo abbattimento da parte della UE del 92% dei dazi fissati sulle merci in ingresso dal Mercosur. Nel caso delle merci importate dal Mercosur si tratterebbe principalmente di prodotti del settore agroalimentare, mentre l'export europeo andrebbe principalmente a favorire il settore metalmeccanico, in particolare quello dell'industria automobilistica. Proprio nel settore dell'auto in Argentina e Brasile si sono levate

[16] Dello stesso tono l'intervento del Presidente della Banca Centrale del Paraguay José Cantero. *BPM, El Observador*, Montevideo, 7 agosto 2019.

[17] A. Mori, *Argentina: debito e crisi sociale, due azzardi per Fernández*, Ispionline.it, 2 dicembre 2019, https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/argentina-debito-e-crisi-sociale-due-azzardi-fernandez-24542. Si veda anche: M. Rapoport, E. Madrid, *Argentina Brasil de rivales a aliados*, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2011.

voci di protesta, perché l'abbattimento dei dazi andrebbe a colpire le industrie locali, anche se, una volta entrato in vigore l'accordo, i dazi sulle auto calerebbero nell'arco di sette anni. L'accordo favorirebbe l'importazione di auto di lusso in particolare da Germania e Italia che nell'area del Mercosur hanno proprie industrie, ma che oggi producono solo modelli commerciali o di auto di medio livello. L'abbattimento dei dazi andrebbe inoltre a colpire il settore metalmeccanico che produce macchinari agricoli o ricambi d'auto. Ma i contrasti più forti contro la bozza di accordo vengono dall'Europa dove l'Austria ha già dichiarato di non voler siglare alcun accordo, motivando questa decisione a seguito della polemica con il Presidente Bolsonaro per il suo rifiuto di ammettere la drammatica situazione della deforestazione in Amazzonia per garantire nuovi pascoli agli allevatori[18]. Contro l'abbattimento dei dazi nel settore agroalimentare si sono anche utilizzate argomentazioni di carattere sanitario: nel Mercosur gli standard e i controlli in particolare veterinari non corrispondono a quelli richiesti agli allevatori europei. A questo si aggiunga che molte coltivazioni in Argentina, Brasile ed Uruguay sono trattate con prodotti geneticamente modificati ed utilizzati sia per l'alimentazione umana che per quello dell'alimentazione animale: un uso proibito nell'Unione Europea[19]. Quale sarà il futuro di questo accordo resta ancora un punto di domanda tenuto conto che tutti gli Stati di entrambi i blocchi hanno sospeso al momento la discussione a seguito della pandemia. Va comunque aggiunto che l'entrata in vigore dell'accordo prevede l'unanimità di tutte i paesi per cui si dovrà anche prevedere una azione sul governo austriaco dove il Parlamento ha già votato contro l'intesa e i governi di Francia e Irlanda si sono espressi con toni fortemente negativi.

Una ulteriore nube si addensa comunque sugli accordi commerciali che il Mercosur sta intraprendendo. Mentre è in corso il dibattito sui contenuti dell'accordo UE-Mercosur, il governo argentino ha intenzione di porre il veto a possibili accordi commerciali con singole nazioni. Sono infatti in corso di definizione intese commerciali tra il Mercosur e il Canada, la Corea del Sud e l'India. L'accordo con la Corea del Sud in particolare vede la ferma opposizione dell'Argentina che reputa rischioso un accordo che metterebbe a rischio l'industria dell'auto e favorirebbe le importazioni di marchi coreani. Gli accordi commerciali, per poter

[18] *Commercio, dopo Francia e Irlanda anche l'Austria boccia l'intesa Ue-Mercosur*, Agrisole, Milano, 23 settembre 2019.

[19] Si veda: *UE Mercosur: l'Accordo della discordia*, Agronotizie, 27 agosto 2019. La protesta da parte del mondo agricolo europeo è praticamente unanime tra tutti i 27 Stati membri.

entrare in vigore, prevedono il voto unanime di tutti gli Stati membri. A queste prese di posizione, che hanno fatto pensare che stavolta fosse l'Argentina a voler uscire dal Mercosur, hanno fatto seguito dichiarazioni del governo di Buenos Aires per smentire ogni ipotesi di rottura. E' stato poi il vice premier brasiliano, il generale Mourao, a dichiarare che è indispensabile mantenere vivo il confronto interno al Mercosur per garantire e tutelare gli interessi dei singoli Stati membri, porgendo in questo modo un ramo d'ulivo all'Argentina[20].

Un futuro incerto.

I temi al centro del dibattito nell'area del Mercosur sono gli stessi che gli europei e i federalisti hanno conosciuto e fatto propri per condurre le battaglie verso una maggiore integrazione dell'Unione Europea. I temi dell'allargamento, del ruolo del Parlamento regionale, di una moneta comune sarebbero temi per una forte iniziativa in senso federalista anche nella regione del Rio de La Plata. Sappiamo che il processo di integrazione europeo ha conosciuto momenti di stallo, di tensione tra gli Stati membri[21], ma anche momenti di grande slancio e di importanti iniziative come l'elezione diretta del Parlamento Europeo o la nascita della moneta unica. In tutte queste vicende un ruolo chiave è sempre stato giocato da Francia e Germania, lo stesso ruolo chiave che nel Mercosur svolgono Argentina e Brasile. Ma cosa accadrebbe in Europa se un Presidente francese o un Cancelliere tedesco usassero toni sprezzanti l'uno contro l'altro come è accaduto nel caso del Presidente Bolsonaro verso il neo Presidente argentino? Nel caso europeo l'Unione rischierebbe di andare in frantumi. Nel Mercosur questo non sta per ora accadendo, ma sono profondi i sintomi di un generale malessere: la crisi in Venezuela (Paese membro, ma al momento sospeso); la crisi in Bolivia (il cui ingresso nel Mercosur è a rischio a seguito della crisi interna che si riflette nelle relazioni con gli altri Stati membri); l'abolizione delle elezioni dirette del Parlasur; il tentativo del Brasile di primeggiare all'insegna del *Brasil primero* con la richiesta di poter stringere accordi bilaterali al di fuori del Mercosur. Inoltre, in questa sede, non si è affrontato il ruolo che uomini dell'esercito stanno svolgendo all'interno della Amministrazione brasiliana. Si è detto del fatto che Bolsonaro è un ex-capitano dell'esercito in pensione che in più occasioni ha elogiato il ruolo della dittatura nella storia del Brasile, ma sono numerosi i militari con compiti ministeria-

[20] *BPM, Clarin*, Buenos Aires, 14 maggio 2020.

[21] Si pensi alle recenti vicende legate agli aiuti da riconoscere agli Stati in difficoltà a seguito del coronavirus.

li nel governo: Vice-presidente è l'ex-generale Mourao, Ministro della Sicurezza è l'ex-generale Heleno, Ministro della Difesa il generale Azevedo, Ministro delle Scienze e Tecnologie l'ex-pilota di caccia Pontes, Ministro della Istruzione l'ex-comandante in capo dello Stato Maggiore dell'Esercito, infine Segretario del Governo l'ex-generale dos Santos Cruz. La democrazia in Brasile come nel resto del sub-continente ha una storia recente, ma vediamo come anche nell'Unione Europea governano leaders che inneggiano alla democrazia illiberale (in Ungheria) o modificano la Costituzione a proprio vantaggio (in Polonia) con restrizioni alla libertà di espressione. Sono questi segnali che possono mettere a rischio le istituzioni democratiche e con esse anche il proseguo dei processi di integrazione? Il mito della sovranità nazionale risulta più forte del desiderio di integrazione dei popoli? Si tratta di questioni profonde che vanno al di là di questa nota, ma c'è un aspetto che va sottolineato. La nascita del Mercosur si è resa possibile grazie a quanto è stato fatto in Europa dai Trattati di Roma in poi: l'Unione Europea è stato il modello di riferimento. E allora spetta di nuovo all'Europa dare un segnala forte e chiaro, riformando le proprie istituzioni in senso federale dotandosi di un governo. Ma questo sarà possibile solo se in seno all'Unione Europea un nucleo di Paesi saprà rompere il tabù della sovranità nazionale. Sarebbe un segnale importante non solo per l'Europa ma anche per quell'area del mondo, in Sud America, che ha guardato e guarda all'Unione Europea. Sarebbe anche una straordinaria risposta a tutti quei combattenti della resistenza cilena che nelle loro battaglie per le strade intonavano l'*Inno alla gioia* di Schiller, che è l'inno della Unione Europea, con la sua profezia di un giorno "in cui tutti gli uomini finalmente saranno nuovamente fratelli"[22].

Stefano Spoltore

[22] A. Dorfman, *L'Autunno del generale*, Ediz.Corriere della Sera, Milano, 2019, p. 11. Titolo originale dell'opera *Exorcising Pinochet,* 2002. Erano 70.000 i presenti allo stadio nazionale di Santiago il 12 marzo 1990 ad ascoltare *l'Inno alla gioia* e ad unirsi al coro dell'Orchestra sinfonica del Cile per celebrare il ritorno alla democrazia.

Interventi

UN GREEN DEAL PER LE CITTÀ EUROPEE. RIPENSARE IL RUOLO DEL MECCANISMO EUROPEO DI STABILITÀ

Introduzione.

L'emergenza legata al Covid-19 sta modificando il nostro modo di guardare alle priorità, individuali e collettive. Ci sono in particolare due aspetti che sono destinati ad influenzare maggiormente il modo in cui le società si adatteranno alle trasformazioni richieste (e indotte) dallo shock.

Il primo è la necessità di ripensare la pianificazione sociale, economica, politica e territoriale in modo da consentire una risposta più rapida, efficiente, decentrata – ma anche coordinata – agli shock esogeni, *indipendentemente* dagli attuali confini amministrativi e politici (definiti su base statale). Ciò solleva due questioni correlate: la necessità di prestare maggiore attenzione al concetto di *unità minime di sopravvivenza*, che potrebbero risultare territorialmente sovrapposte alle amministrazioni giuridiche esistenti; e una riflessione su quale tipo di infrastrutture siano necessarie per rendere tali unità più resilienti e reattive.

Il secondo aspetto concerne le modalità per finanziare quelle infrastrutture locali che permettano a tali aree di reagire efficacemente agli shock, siano essi di natura endogena o esogena; ciò implica, inevitabilmente, ingaggiare una competizione sui mercati finanziari contro la componente destabilizzante (ma spesso ad alto rendimento) dell'instabilità indotta da orizzonti temporali di breve periodo degli agenti economici (e della domanda estremamente volatile di liquidità necessaria per coprire le posizioni a breve termine in situazioni di crisi), riorientando le risorse verso attività a lungo termine.

Come suggerisce il dibattito pubblico sia negli USA[1] sia nell'UE[2] le grandi città stanno già spingendo molto in questa direzione, e chiedono una rimodulazione del ruolo, delle funzioni e delle competenze delle comunità locali.

In questa nota, avanziamo l'ipotesi che uno strumento da esplorare più ampiamente a questo scopo sia il Meccanismo europeo di stabilità (MES). Si tratta di una proposta concepita per rafforzare ed estendere la decisione dell'Eurogruppo di utilizzare il MES per fornire liquidità immediata per fronteggiare i costi legati all'emergenza.

Al fine di utilizzarlo come strumento di investimento a lungo termine, la sua missione, la sua natura e il suo statuto dovrebbero essere adattati a questo scopo; il che richiede aggiustamenti politici e giuridici che, pur non essendo eludibili, non prendiamo in considerazione in questa sede, ma che speriamo possano emergere da un ampio ed attento dibattito su questi aspetti.

Nelle sezioni che seguono cercheremo di: delineare il concetto di *unità minima di sopravvivenza* come base per ridisegnare la costituzione (prima immateriale, poi anche materiale) di un sistema multilivello di scelta pubblica (primo paragrafo); contestualizzare sinteticamente la nascita e l'evoluzione del MES (secondo paragrafo); prima di passare al modo in cui suggeriamo di modificarne l'utilizzo (terzo paragrafo).

1. *Quale modello comunitario*.

Il concetto di *unità minima di sopravvivenza*, come dimensione minima delle comunità che permette la sopravvivenza dei suoi membri – una volta la tribù, poi la *polis*, lo Stato-nazione e recentemente l'intero pianeta – è stato profondamente modificato dalla pandemia. Abbiamo scoperto che, per affrontare un problema globale, lo Stato-nazione fornisce l'unica cornice giuridica in grado di deliberare (e far rispettare) leggi di contenimento e fornire i beni pubblici di cui gli individui hanno bisogno per la loro sopravvivenza (in senso lato).

Allo stesso tempo, ci siamo accorti che tutti gli Stati-nazione, qualunque sia la loro dimensione, si trovano ad affrontare questioni ana-

---

[1] World Urban Forum, *Making Cities Resilient 2030 (MCR 2030) – initial proposal*, UN Office for Disaster Risk Reduction, 2020 https://www.unisdr.org/campaign/resilient-cities/home/article/making-cities-resilient-2030-mcr2030-initial-proposal.

[2] M. Vallo *et al.*, *Letter to the President of the European Commission*, February 11, 2020, https://budapest.hu/sites/english/Lapok/2020/eu-lobby.aspx. Qui riportata in allegato alla fine dell'articolo.

loghe a livello subnazionale, riguardanti il grado ottimale di decentramento di alcune attività cruciali, come le misure sanitarie, il controllo sociale, la fornitura di assistenza a chi ne ha maggiormente bisogno, ecc. Abbiamo anche rilevato che, in assenza di una risposta coordinata sovranazionale a una questione sovranazionale, il risultato più probabile è un crescente divario tra individui, regioni, Stati, continenti; una prospettiva potenzialmente devastante per il futuro.

La globalizzazione e la smaterializzazione di alcune attività economiche negli ultimi decenni hanno messo in ombra il ruolo cruciale delle comunità nel costituire quella indispensabile cesura fra dinamiche di mercato e ruolo del processo decisionale collettivo delle autorità pubbliche[3]; oltre che nel ruolo chiave di assorbimento degli effetti negativi della globalizzazione. Questo suggerisce che un genuino sistema (costituzionalmente riconosciuto) di governi multilivello (indipendenti e coordinati) potrebbe essere in grado di affrontare in modo più efficiente la natura multilivello dei problemi[4] che abbiamo di fronte[5].

Come conseguenza dell'attuale approccio monolitico (statale) alle scelte pubbliche, due livelli di governo rimangono scarsamente finanziati in termini di beni pubblici (collettivi): il livello comunitario e il livello sovranazionale. Per questo motivo, suggeriamo che uno strumento finanziario sovranazionale esistente come il MES, opportunamente modificato, possa fungere da fondo a sostegno degli investimenti pubblici a lungo termine a livello comunitario (come sostenuto anche recentemente dal Presidente del Parlamento Europeo David Sassoli[6]), risolvendo il duplice problema dell'insufficiente dotazione di beni pubblici sia a livello sovranazionale sia subnazionale[7].

---

[3] R. Rajan,*The Third Pillar. How Markets and the State Leave the Community Behind*, London, William Collins, 2019.

[4] Anche negli Stati Uniti c'è una pressione crescente nel dibattito pubblico per il ritorno ad una struttura più genuinamente federale dello Stato.

[5] Si veda in questa ottica l'illuminante volume di L. Robbins, *Economic Planning and International Order*, London, Macmillan, 1937. Per una chiave di lettura del volume nell'ottica di una struttura costituzionale multilivello ci permettiamo di rimandare a F. Masini, *Decision-making processes and multilayered institutional order: Lionel Robbins's legacy*, Cambridge Journal of Economics, 42(5) (2018), pp. 1459-1471.

[6] D. Sassoli, *Aiuti da Bruxelles arriveranno, il punto è che l'Italia sappia spenderli*, Intervista di Paolo Valentino, Corriere della Sera, 23 aprile 2020, https://www.corriere.it/esteri/20_aprile_22/coronavirus-sassoli-corriere-aiuti-bruxelles-arriveranno-punto-che-l-italia-sappia-spenderli-280088a2-84c8-11ea-8d8e-1dff96ef3536.shtml.

[7] V. Tanzi, *The Future of Fiscal Federalism*, European Journal of Political Economy, 24 (2008), pp. 705-712.

Ciò consentirebbe di realizzare allo stesso tempo: una strategia congiunta, condivisa, delle politiche di investimento accompagnata da finanziamenti, monitoraggio e controllo collettivi; una progettazione dal basso delle infrastrutture specifiche della comunità, cosa che garantirebbe il pieno coinvolgimento democratico su tali scelte[8].

Ciò richiede, in primo luogo, l'identificazione delle *unità minime di sopravvivenza* e delle infrastrutture collettive, necessarie per la loro efficienza. Le *unità minime di sopravvivenza* possono essere definite (nel mondo del 2020) come sistemi locali abbastanza grandi da permettere il buon funzionamento della collettività al loro interno[9] e sufficientemente piccoli da essere identificabili, distinguibili dal resto della comunità più ampia (esterna), realizzando un equilibrio ottimale tra le economie e le diseconomie di agglomerazione. Ognuna di esse può essere vista come quell'insieme reticolare e tentacolare di beni e servizi collettivi (pubblica utilità, trasporti, centri sociali e culturali, ecc.) necessari alla vita quotidiana e che permettono alla comunità di essere operativa e resiliente in caso di shock[10].

In molti casi si tratta di aree metropolitane; o di grandi sistemi locali coordinati di territori altamente interconnessi. Naturalmente, il concetto di *unità minima di sopravvivenza* non implica *autosufficienza*: viviamo in un mondo complesso e interconnesso, che non può sopravvivere senza grandi infrastrutture di collegamento. Esse sono tuttavia in grado, in caso di risposte emergenziali, di reagire in modo efficiente agli shock esogeni, assorbendone l'impatto negativo.

Quando parliamo di *infrastrutture a livello di comunità*, non intendiamo solo quelle tradizionali come strade, ponti, aeroporti; ma anche banda larga, produzione e la distribuzione di energia, riciclaggio dei rifiuti, sistemi innovativi e flessibili di ricovero e gestione sanitaria, laboratori e reti di ricerca, piattaforme interconnesse di logistica, mobilità sociale, nuovi modi di progettare il rapporto tra le grandi città e i loro territori, reingegnerizzazione dello Stato sociale per far fronte all'invecchiamento della popolazione, ecc. La maggior parte di queste infrastrutture (materiali e immateriali) richiede enormi capitali e un sistema di governo che deve prevedere la partecipazione attiva di una serie di attori pubblici e privati, su più livelli.

È qui che può entrare in gioco il sostegno finanziario di un'istituzione sovranazionale come il MES.

---

[8] F. Rossolillo, *Città territorio istituzioni*, Napoli, Guida 1983, p. 47.
[9] A. Olivetti, *L'ordine politico delle comunità*, Ivrea, Nuove Edizioni,1945.
[10] World Urban Forum, *Making Cities Resilient 2030, op. cit.*.

2. *Contesto ed evoluzione del MES*.

Il MES è stato istituito nel 2012 per affrontare squilibri finanziari potenzialmente destabilizzanti per paesi dell'eurozona (in modo più tempestivo ed efficace rispetto alla *European Financial Stability Facility*, EFSF), fornendo loro credito quando le condizioni di mercato diventano sfavorevoli. Il fondo ha un capitale autorizzato di 704,8 miliardi di euro, di cui solo 80 effettivamente versati, e ha una capacità di prestito limitata a 500 miliardi di euro.

In quanto società di diritto pubblico internazionale, rappresentata dagli Stati membri dell'area dell'euro, i prestiti del MES rappresentano un'obbligazione solidale in caso di inadempienza di un paese. Si tratta quindi di una responsabilità collettiva. Essendo un'istituzione finanziaria che (dopo il FMI) può rivendicare lo *status* di creditore privilegiato, il MES può anche (e di solito lo fa) emettere sul mercato obbligazioni che, essendo sostenute collettivamente, hanno un *rating* "tripla A" (Fitch)[11].

Dato il suo compito "straordinario", di assistenza in condizioni finanziarie critiche, il MES fornisce liquidità a condizione che venga realizzato un ampio programma di ristrutturazione e riduzione del debito. In realtà, una condizionalità così rigorosa si è dimostrata socialmente e politicamente destabilizzante solo nel caso greco (su cinque paesi che ne hanno fatto richiesta; Irlanda, Portogallo e Cipro che hanno utilizzato le risorse del MES per assistenza finanziaria e la Spagna, per rafforzare il sistema bancario). Nel caso greco, sono stati messi a disposizione oltre trecento miliardi di euro (in tre tornate di negoziati, avviate in seno alla EFSF) per stabilizzare i dati macroeconomici di un Paese che per alcuni anni ha registrato disavanzi fino al 15% del PIL. La Grecia ha concluso il suo programma col MES dopo otto anni (EFSF più MES), nell'agosto 2018.

Riconoscendo la necessità di traghettare il MES oltre la sua missione originaria, nel dicembre 2017 la Commissione Europea ha pubblicato una *roadmap*, con l'obiettivo di trasformarlo in un vero e proprio Fondo monetario europeo (FME)[12]. Una proposta con un

---

[11] Per una descrizione più tecnica del funzionamento del MES come fondo salva-Stati si veda: C. Bauer, B. Hertz, *Reforming the European Stability Mechanism*, Journal of Common Market Studies, 58(3) (2020), pp. 636–653.

[12] Si veda l'intero pacchetto: European Commission, *Further Steps Towards Completing Europe's Economic and Monetary Union: a Roadmap*, December 06, 2017, https://ec.europa.eu/commission/publications/completing-europes-economic-and-monetary-union-factsheets_en; European Commission; European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Monetary Fund*, December 06,

triplice obiettivo: a) aumentare la *accountability* e la legittimità del suo meccanismo decisionale e procedurale, facendolo rientrare pienamente nell'ambito dell'ordinamento giuridico dell'UE; b) facilitare l'attuazione delle indicazioni contenute nei due Rapporti dei Quattro/Cinque Presidenti del 2012[13] e del 2015[14] sul completamento dell'Unione economica e monetaria; c) anticipare la futura estensione dell'area dell'euro a tutta l'UE27.

Nel frattempo, il Consiglio europeo ha deciso di utilizzare il MES come strumento di sostegno per il Fondo unico di risoluzione all'interno dell'Unione bancaria dell'UE, una riforma attualmente all'esame degli Stati membri.

Tutti questi cambiamenti[15] sono stati suggeriti nell'era pre-Covid19 e miravano ancora a migliorare la capacità del MES di salvaguardare la stabilità finanziaria degli Stati membri nell'eurozona. L'attuale shock generalizzato e simmetrico prodotto dalla pandemia offre l'opportunità per accelerare ed ampliare la natura di questa trasformazione. La recente decisione di consentire l'accesso alle risorse del MES per finanziare il miglioramento dei sistemi sanitari deve essere letta come un passo in questa direzione.

In questi ultimi mesi di emergenza pandemica, tre strategie di cambiamento sembrano essere diventate fondamentali per la tenuta del consenso sociale intorno alla UE, alle sue istituzioni ed all'ulteriore approfondimento del processo d'integrazione europea: a) il rafforzamento della sua capacità fiscale, al fine di aumentarne la possibilità di finanziare beni pubblici collettivi (a livello europeo); b) la necessità di progettare un compromesso effettivamente cantierabile tra il modello federale a due livelli degli USA (e della maggior parte degli Stati federali tradizionali) e il modello confederativo decentralizzato dell'attuale UE, con l'obiettivo di stabilire una democrazia multilivello articolata su tre livelli, nella quale siano riconosciuti governi locali, nazionali e sovranazionali e; c) una prospettiva a lungo termine d'ingegneria fi-

---

2017; European Commission, *Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Monetary Fund. Statute*, Deceber 06, 2017, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0827.

[13] H. Van Rumpuy, J.M. Barroso, J.C. Juncker, M. Draghi, *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, 2012.

[14] J.C. Juncker, D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi, M. Schulz, *Completing Europe's Economic and Monetary Union,* 2015.

[15] Per una storia 'interna' (al MES) sul MES nei primi anni di vita, rimandiamo al volume: European Stability Mechanism, *Safeguarding the Euro in Times of Crisis. The Inside Story of the ESM*, 2019, rintracciabile ora anche online all'indirizzo: https://www.esm.europa.eu/sites/default/files/safeguarding-euro-times-crisis-inside-story-esm.pdf.

nanziaria volta a sostenere massicci investimenti pubblici coordinati a livello europeo ed implementati a livello locale.

La nostra proposta è un tentativo di affrontare tutte e tre queste sfide, fornendo uno schema d'intervento per il terzo punto, cruciale ma ancora completamente assente: il finanziamento dei grandi sistemi locali (o, se si preferisce, le unità minime di sopravvivenza alle quali abbiamo fatto riferimento più sopra).

Questa ipotesi, ancora in larga parte da esplorare, soprattutto sotto il profilo dei mutamenti istituzionali e giuridici che richiede, va intesa come un ulteriore strumento sinergico al quadro complessivo dello straordinario sforzo finanziario fornito per affrontare l'emergenza e far ripartire l'economia in Europa. Un quadro che vede già all'opera (o in via di definizione): la politica monetaria della BCE; l'uso delle risorse BEI per il sostegno agli investimenti in aree svantaggiate; lo strumento SURE della Commissione; e il prossimo *Recovery Plan* (o comunque venga deciso di chiamarlo), da istituire nell'ambito dei negoziati per il prossimo *Quadro finanziario pluriennale*.

3. *Uno strumento d'investimento pubblico su più livelli*.

Abbiamo già sottolineato come la maggior parte dei servizi/infrastrutture possa essere organizzata, gestita e monitorata in maniera più efficiente a livello delle principali aree locali/metropolitane: sistemi sanitari e gestione di parte dello Stato sociale, trasporti pubblici, spazi di socializzazione culturale, soluzioni innovative per l'invecchiamento della popolazione, produzione e distribuzione di energia, economia circolare e gestione dei rifiuti, ecc.

Quello che proponiamo è che tali investimenti (da parte di grandi comuni o consorzi di autorità locali) siano realizzati attraverso l'emissione di *Sustainable Bonds* da parte del MES. Come abbiamo visto, il MES ha il vantaggio di godere di estrema flessibilità e reattività, oltre che di un *rating* sui mercati che consente di emettere titoli a basso tasso d'interesse. Inoltre, può essere adattato in modo da agevolare il finanziamento dell'agenda fissata dalla Commissione europea e le sue sei priorità (in particolare il *Green Deal*), assicurando così un indirizzo strategico unitario nel fornire fondi per gli investimenti.

Il MES potrebbe quindi essere trasformato in uno strumento di prestito per il sostegno di investimenti a lungo termine, seguendo il modello di istituzioni finanziarie nazionali come la *Cassa Depositi e Prestiti* (in Italia; *Caisse des dépôts et consignations* in Francia; *Crédit Communale de Belgique*, ecc.), ed agire quindi come braccio opera-

tivo dell'UE per il perseguimento di obiettivi di politica pubblica[16]. I *Sustainable Bonds* dovrebbero avere una scadenza a lungo termine e potrebbero essere acquistati dalla BCE (come avviene attualmente per la maggior parte del debito del MES).

A tal fine il MES può (attualmente) contare su un capitale versato di 80 miliardi di euro, con una capacità di prestito di 500 miliardi di euro. Ciò significa che una leva finanziaria di sei può essere vista come una ragionevole approssimazione della sua capacità di prestito. Sappiamo che il capitale totale autorizzato del MES è di 704,8 miliardi di euro. Una volta che fosse interamente versato (immaginiamo un programma in dieci anni per raggiungere l'obiettivo), la capacità di credito del MES potrebbe raggiungere i 4.000 miliardi di euro. Un importo che potrebbe rivelarsi sufficiente e credibile per il compito assegnato (circa il 3% del PIL dell'UE-27, pari a circa 13.500 miliardi di euro nel 2018, su un orizzonte temporale di dieci anni).

Si potrebbe inoltre immaginare che il MES operi per la riassicurazione del sistema delle banche pubbliche nazionali d'investimento (come la *Cassa Depositi e Prestiti* in Italia, ecc.), per finanziare iniziative locali più piccole, come l'ammodernamento dei trasporti locali o la costruzione di scuole, ospedali, impianti di riciclaggio dei rifiuti e simili nelle piccole città.

L'unica condizionalità richiesta su questa iniziativa dovrebbe riguardare l'utilizzo di risorse per finanziare investimenti che presentino requisiti di sostenibilità in termini di: solidità finanziaria (capacità di generare flussi di cassa che garantiscano il pagamento delle rate del debito), coesione sociale, opportunità intergenerazionali, tutela dell'ambiente, innovazione tecnologica ed energetica. I criteri di ammissibilità,

---

[16] Da questo punto di vista, può essere utile ricordare l'esperienza storica della *Conferenza dei poteri locali* dell'immediato dopoguerra, indotta dalle distruzioni diffuse e dalla necessità di sostenere la ricostruzione delle città per realizzare, nell'ambito dei dibattiti sulla creazione della *Comunità Europea di Difesa*, una *Comunità Europea di Credito Comunale* (CECC) per raccogliere fondi per i necessari, ingenti, investimenti attraverso l'emissione di obbligazioni garantite sia dagli Stati che dai Comuni. La CECC è stata in effetti fondata a Ginevra nel 1954, in occasione di una conferenza organizzata dal *Consiglio dei Comuni d'Europa*, alla quale hanno partecipato rappresentanti della maggior parte degli Stati europei, dell'OEEC, della CECA e della *Banca per i Regolamenti Internazionali* di Basilea (fondata nel 1931 per gestire il debito tedesco). La CECC si è trasferita nel 1957 a Torino, su iniziativa dell'AICCRE (*Associazione Italiana del Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa*), con il sostegno del *Movimento di Comunità* (fondato da Adriano Olivetti) e grazie all'iniziativa del Sindaco Amedeo Peyron, che ha offerto il Palazzo Reale per ospitare i suoi uffici. L'iniziativa non si è mai trasformata in un'azione specifica, in quanto il Trattato istitutivo del *Mercato Comune Europeo* ha poi creato la *Banca Europea per gli Investimenti*.

la selezione e il monitoraggio di tali iniziative dovrebbero essere stabiliti dalla Commissione Europea, secondo linee guida inserite in un piano strategico per il *Green Deal*.

Questo ruolo specifico del MES, volto a fornire beni pubblici collettivi a livello subnazionale, comunitario, potrebbe anche avere un impatto positivo sulla percezione del ruolo delle istituzioni europee da parte dei cittadini europei. Aiutando in tal modo anche a cambiare la percezione negativa fino ad oggi legata al MES come fondo salva-Stati.

Osservazioni conclusive.

L'emergenza pandemica ha evidenziato l'importanza delle autorità locali nel rispondere a numerose sfide economiche e sociali; il loro ruolo dovrebbe quindi essere potenziato nella definizione del futuro sistema di fornitura di beni pubblici essenziali. Dovrebbe essere costruito, costituzionalmente riconosciuto e reso esecutivo un nuovo processo di democrazia locale, dal basso; un processo che permetta risposte decentralizzate a livello locale, ed allo stesso tempo unità strategica.

Tale unità strategica, in attesa dell'attuazione di un processo decisionale collettivo più democratico in Europa, può essere assicurata dalle Sei Priorità stabilite dalla nuova Commissione europea per il suo mandato, in particolare il *Green Deal*. Inteso a ricordare il *New Deal* varato da Roosevelt negli anni Trenta per rilanciare l'economia dopo la Grande Depressione, il *Green Deal* mira a promuovere l'innovazione, la trasformazione della produzione e la costruzione di infrastrutture in grado di affrontare le sfide future (anche in termini di competitività globale) della sostenibilità (nelle sue varie forme).

Da qui la necessità di un *Sustainable Fund*, un Fondo per la sostenibilità che aiuti a finanziare gli investimenti locali a lungo termine in infrastrutture, attraverso l'emissione di *Sustainable Bonds*. Per la sua massima flessibilità e adattabilità, suggeriamo che uno strumento già oggi esistente che può essere reso disponibile in modo tempestivo ed efficace a questo scopo è il MES, riprogettato come banca d'investimento a lungo termine per le principali (e, indirettamente attraverso le istituzioni finanziarie pubbliche nazionali, le minori) comunità locali.

Alfonso Iozzo e Fabio Masini

Allegato

Lettera alla Presidente della Commissione Europea

11 febbraio 2020

Cara Presidente von der Leyen,

L'adozione di azioni significative, misurabili e sostenibili sul cambiamento climatico è la battaglia che definisce la nostra epoca; ed è e una sfida politica di portata senza precedenti per i responsabili politici europei e mondiali. Accogliamo con grande favore la proposta della Commissione europea di un Green Deal *europeo e sosteniamo pienamente l'ambizione che l'Europa diventi il primo continente al mondo neutrale dal punto di vista climatico entro il 2050.*

Lo European Green Deal *riconosce, giustamente, che una risposta efficace all'emergenza climatica può avvenire solo attraverso un cambiamento sistemico. Le città, guidate da leader eletti dai cittadini, rappresentano oggi i due terzi della popolazione europea e sono responsabili della maggior parte dei suoi sforzi di mitigazione e adattamento al clima. La lotta contro il cambiamento climatico sarà vinta o persa nelle città.*

Come hanno dimostrato innumerevoli esempi degli ultimi anni, i governi locali spesso assumono un ruolo guida nell'azione per il clima e realizzano piani d'azione ambiziosi per un futuro sostenibile. Le città sono ben attrezzate per attuare il cambiamento politico. Le autorità locali sono di solito più veloci ad agire e meno vincolate dalle pressioni dell'industria dei combustibili fossili rispetto ai governi nazionali.

Le principali città e aree metropolitane europee sono attori chiave e disponibili ad affrontare la lotta al cambiamento climatico in tutta Europa, e devono essere potenziate di conseguenza. Siamo stati incoraggiati a questa richiesta dall'intento professato nel quadro della Comunicazione sullo European Green Deal*, che indica la necessità di potenziare le comunità regionali e locali, e di rafforzare la dimensione urbana della politica di coesione, con particolare riguardo all'Iniziativa urbana europea.*

Mentre rimane fondamentale fornire assistenza alle città e alle regioni che vogliono impegnarsi a rispettare ambiziosi impegni in materia

di politiche climatiche ed energetiche e condividere le buone pratiche su come attuare il cambiamento a livello locale, abbiamo bisogno di un sostegno più significativo. In vista dei negoziati cruciali di quest'anno sul Quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea, esortiamo le istituzioni europee a riconoscere il ruolo centrale delle città e delle aree urbane nell'attuazione degli obiettivi strategici di politica verde ed a stanziare fondi UE direttamente accessibili e mirati alle città per garantire tali risultati.

Sosteniamo l'adozione di nuove e ambiziose misure, oltre che l'espansione e la riprogettazione di programmi già esistenti, come le Azioni innovative urbane e Horizon Europe*, che possono dare alle città la forza di attuare politiche verdi. I nostri sforzi possono avere successo solo se l'UE mette in atto meccanismi normativi e finanziari che forniscano i mezzi necessari alle autorità locali per agire. In questo caso, le nostre città potranno muoversi rapidamente per preparare, presentare e realizzare progetti sul campo.*

Come ha recentemente scritto l'ex-Presidente del Comitato delle Regioni Karl-Heinz Lambertz: "i governi locali e regionali devono essere più che semplici alleati, ma attori e partner centrali nella definizione dell'Accordo Ecologico". Siamo pronti a fare la nostra parte nella grande transizione dell'Europa verso un'economia decarbonizzata e chiediamo il vostro sostegno per poterlo realizzare.

Sinceramente vostri

Matúš Vallo (Bratislava), Gergely Karácsony (Budapest), Zdeněk Hřib (Prague), Rafal Trzaskowski (Warsaw), Michael Müller (Berlin), Michael Ludwig (Vienna), Johan Remkes (The Hague), Kostas Bakoyannis (Athens), Anna König Jerlmyr (Stockholm), Olegs Burovs (Riga), Remigijus Šimašius (Vilnius), Mihhail Kılvart (Tallinn), Fernando Medina (Lisbon), Gabriela Firea (Bucharest), Zoran Radojicic (Belgrade), Peter Feldmann (Frankfurt), Jaroslav Polacek (Košice), Giuseppe Sala (Milan), Ada Colau (Barcelona), Mohamed Ridouani (Leuven), Minna Arve (Turku), Matteo Ricci (Pesaro), Alessandro Ghinelli (Arezzo), Aleksandra Dulkiewicz (Gdańsk), Roland Ries (Strasbourg), Thomas Geisels (Düsseldorf), Tadeusz Truskolaski (Bialystok), Jordi Ballart Pastor (Terrassa), Ritva Viljanen (Vantaa), Päivi Laajala (Oulu), Ana Gonzalez (Gijón), Lauri Lyly (Tampere), Ulrich Maly (Nuremberg), Pekka Timonen (Lahti)

(Lista dei firmatari aggiornata al 12 marzo 2020)

L'EUROPA È CAPACE DI AGIRE!

L'accordo raggiunto tra i ministri delle Finanze dell'UE dimostra la capacità d'azione e la solidarietà dell'Europa, anche se rimane in sospeso la questione dei *coronabond* sollecitati da alcuni Stati.

Le conclusioni dell'Eurogruppo si spingono a un punto che sarebbe stato difficile da immaginare prima della pandemia. Di fatto, i paesi dell'UE possono ora richiedere miliardi di euro di aiuti dal Meccanismo europeo di stabilità senza dover soddisfare condizioni significative. Tutto ciò che serve per utilizzare gli aiuti è l'impegno ad utilizzarli per combattere le conseguenze immediate della crisi da Coronavirus: per i pazienti, per la prevenzione e per il rafforzamento del sistema sanitario.

La Banca europea per gli investimenti estende i suoi prestiti alle condizioni più favorevoli non solo agli Stati, ma anche alle piccole e medie imprese. Anche il programma SURE della Commissione europea, un'indennità europea per la cassa integrazione, ha un volume considerevole di 100 miliardi di euro.

C'è già una grande condivisione del rischio e una nuova qualità di solidarietà nei nuovi e nei programmi esistenti, aggiornati e convertiti. Non è un'impresa da poco! La crisi, a seconda della sua durata, porterà le economie europee in una grave recessione. È più di un semplice esercizio matematico il fatto che il calo del prodotto interno lordo da solo farà salire il parametro del debito e minaccerà di spingere le economie al limite della loro capacità di indebitamento – e alcune anche oltre.

Le conseguenze dell'epidemia di Coronavirus e il compito di far tornare l'Europa il più rapidamente possibile in termini economici almeno al punto in cui eravamo prima della crisi sono così grandi che le misure adottate – per quanto già potenti – non saranno sufficienti a lungo termine. La questione delle obbligazioni congiunte, che in considerazione delle imponenti dimensioni delle misure da adottare è stata discussa solo in linea di principio e rinviata di comune accordo, apparirà quindi presto nuovamente all'ordine del giorno.

Nessuno sa quando tornerà la normalità, se quest'anno o solo nel 2021. Le conseguenze economiche dell'epidemia saranno comunque drammatiche. Questo vale sia per la Germania che per l'Europa, per tutti gli Stati membri dell'UE, per l'Unione europea, ma anche per il mondo intero. Il debito pubblico aumenterà in modo massiccio ovunque.

Si tratta di un problema particolarmente grave per la zona euro, perché la diversità delle politiche fiscali e delle condizioni di rifinanziamento dei governi con una politica monetaria unica sta portando a uno squilibrio che rischia di mettere in pericolo la stabilità della moneta unica.

Se l'Europa non vuole sprofondare anche economicamente, diventare una potenza di secondo e terzo ordine e perdere la sua relativa indipendenza, non ci sarà modo di aggirare la questione della creazione di un mercato obbligazionario comune. L'Europa nel suo insieme, compresi i paesi candidati dei Balcani occidentali, dove l'influenza delle terze potenze è già molto forte, avrà bisogno di un programma di ricostruzione.

Un Piano Marshall europeo è effettivamente necessario e dovrebbe essere visto con lungimiranza come un investimento per il futuro. Gli Stati Uniti hanno investito massicciamente nell'Europa occidentale, e quindi, in ultima analisi, nella propria sicurezza e nell'attuazione della democrazia nella parte dell'Europa, appartenente alla loro sfera di influenza, devastata dalla guerra. L'unificazione europea, iniziata con la Dichiarazione Schuman, è quindi strategicamente strettamente legata a questo piano.

Le obbligazioni europee devono ora essere valutate anche dal punto di vista strategico. Ciò non significa che una garanzia comune del debito porterà fondi freschi per i vecchi problemi e che ogni Stato potrà fare ciò che vuole. La solidarietà va di pari passo con la solidità. La garanzia non può essere completamente disgiunta dalla responsabilità se l'Europa, per creare fiducia in una parte del continente, non vuole perdere consenso nell'altra.

La questione è solo come queste condizioni vengono concordate e come ne viene controllato il rispetto. A differenza della crisi del debito sovrano, questo deve avvenire in un equilibrio che renda visibili e percepibili la posizione di parità e il carattere comune. È lecito dubitare del fatto che la contrapposizione nelle trincee di vecchi concetti possa portare al risultato desiderato.

Se i trattati dell'UE non consentono l'emissione di obbligazioni europee a causa della regola del *no-bailout*, si potrebbero concordare obbligazioni comuni non sulla base del diritto dell'Unione europea, ma sulla base del diritto internazionale, in attesa di una modifica del Trattato. Ciò consentirebbe tra l'altro di imporre ai Paesi interessati il rispetto di requisiti di carattere democratico e dello Stato di diritto. Il rispetto di tali requisiti è necessario anche alla luce di ciò che sta accadendo in alcuni Stati membri, ma il diritto dell'Unione europea, non da ultimo a causa del requisito dell'unanimità richiesto dalla procedura per accer-

tare gravi violazioni dello stato di diritto, è privo di strumenti efficaci per imporre sanzioni.

È auspicabile che i capi di Stato e di governo siano consapevoli della posta in gioco. Se le risposte comuni rimangono troppo deboli, l'unione monetaria rischia la disintegrazione e con essa l'Unione europea, profondamente divisa su molte questioni politiche. La Cina fornirà poi aiuti allo sviluppo in Europa e userà il suo potere per proiettare il suo modello di governo e di società: l'Impero di Mezzo sta da tempo cercando di portare il continente sotto il suo controllo. E anche la Russia, che forse non è competitiva dal punto di vista economico, ma che è altamente equipaggiata dal punto di vista militare, sta usando ogni debolezza occidentale ed europea per estendere il suo potere.

Chi pensa che l'emissione di obbligazioni europee possa essere vista solo da una prospettiva nazionale avrà un brusco risveglio se questo atteggiamento prevarrà.

Rainer Wieland, Christian Moos[*]

[*]Rainer Wieland e Christian Moss sono ripettivamente Presidente e Segretario generale dell'Europa-Union Deutschland, sezione tedesca dell'Unione europea dei federalisti.

I documenti

IL MODELLO DELLA CECA PER L'ATTRIBUZIONE DI UN POTERE FISCALE ALL'UE*

Come si legge nelle *Memorie* di Jean Monnet, all'inizio degli anni Cinquanta, a pochi anni dalla fine della Seconda guerra mondiale, vi era un sentimento diffuso che una nuova guerra in Europa sarebbe stata inevitabile, e gli interessi divergenti degli Stati europei rendevano questo rischio reale. Appena superata la devastazione del conflitto bellico, e nonostante la lezione che avrebbero dovuto trarne, gli europei, prigionieri dei vecchi schemi, si apprestavano a tornare alla contrapposizione tra Stati nazionali. Occorreva dunque trovare una soluzione che invertisse la logica, fino allora imperante, di una negoziazione condotta da ogni Stato con l'obiettivo di trarne dei vantaggi per sé, e che facesse emergere un interesse comune.

È con questo spirito che Jean Monnet, consapevole della drammaticità del momento e al tempo stesso della portata politica che un cambio di prospettiva di questo tipo avrebbe comportato, concepisce il progetto di Comunità europea del Carbone e dell'Acciaio che poi sarà fatto proprio da Schuman. Il progetto era chiaro: il carbone e l'acciaio erano al tempo stesso la base della potenza economica e di quella bellica, e assumevano dunque un forte valore simbolico; al tempo stesso, la loro produzione era concentrata principalmente in Francia e in Germania, fattore questo che rendeva la loro gestione comune l'immagine stessa del riavvicinamento tra due Stati che si erano combattuti. Si trattava di un settore cruciale, ma ben definito, e il progetto di gestire tali risorse in comune aveva, come si leggeva nelle stesse Conclusioni del progetto

*Documento di riflessione a supporto della campagna del Movimento europeo *Per un'Europa comunità di destino*.

iniziale, una portata politica: aprire nelle sovranità nazionali una breccia sufficientemente limitata perché potesse essere accettata dagli Stati, ma sufficientemente profonda da portare gli Stati all'unità necessaria per garantire la pace.

Una cosa colpisce più di altre nelle memorie di Monnet relative a quel periodo: la consapevolezza della portata rivoluzionaria del progetto – un vero salto nel buio – e la tenacia nel difenderne tale natura contro i numerosi tentativi, durante le negoziazioni, di svuotarlo del suo elemento essenziale: l'indipendenza della CECA, e in particolare dell'Alta Autorità, dagli Stati membri.

Si trattava di un'indipendenza fondata su una caratteristica unica nel panorama delle organizzazioni internazionali: l'autonomia finanziaria della CECA, fondata sulla capacità dell'Alta Autorità (l'organo oggi corrispondente alla Commissione europea) di procurarsi i fondi necessari per l'espletamento dei suoi compiti stabilendo prelievi sulla produzione di carbone e di acciaio e contraendo prestiti (questi ultimi utilizzabili solo per concedere prestiti alle imprese).

A differenza di quanto accade oggi nell'Unione europea, i prelievi non passavano per i bilanci degli Stati membri, bensì erano versati direttamente dalle imprese su conti aperti a nome dell'Alta Autorità. La CECA dunque era dotata di una Tesoreria centralizzata, e disponeva degli strumenti necessari per ottenere il pagamento dei prelievi nel caso di mancato pagamento. Poteva infatti applicare maggiorazioni fino al 5% per il ritardo nel pagamento e le sue decisioni che comportavano obblighi pecuniari costituivano titolo esecutivo (previa una mera verifica di autenticità da parte delle autorità degli Stati membri).

Pur avendo tale potere fiscale il limite di non poter superare la percentuale dell'1%, le modalità di applicazione dei prelievi e di riscossione degli stessi erano decisi dall'Alta autorità, e il limite dell'1% poteva essere superato dietro autorizzazione del Consiglio dei Ministri, che decideva a maggioranza del 2/3 (e dunque non all'unanimità)[1]. Con il limite di non comportare un coinvolgimento dell'Assemblea (che nella CECA non rivestiva un ruolo rilevante, dal momento che l'istituzione

[1] Secondo l'art. 95, par. 3, del Trattato CECA, in circostanze eccezionali consistenti in impreviste difficoltà nelle modalità di applicazione del Trattato o in un cambiamento profondo delle condizioni economiche o tecniche che interessi direttamente il mercato comune del carbone e dell'acciaio, l'Alta Autorità e il Consiglio potevano adattare alle circostanze le regole relative all'esercizio da parte dell'Alta Autorità dei propri poteri. Secondo la dottrina (Potteau), in queste circostanze era pensabile che l'Alta Autorità potesse procurarsi mezzi di finanziamento supplementari rispetto a quelli previsti dal Trattato, ricorrendo ad esempio al prestito, strumento normalmente consentito solo per concedere prestiti alle imprese e non ai fini del finanziamento dell'organizzazione.

sulla quale ruotava tutto il suo funzionamento era l'Alta Autorità), il Trattato CECA dava vita dunque a vere e proprie tasse europee, relative unicamente a un settore ben delimitato, quello della produzione del carbone e dell'acciaio, ma che consentivano all'Organizzazione di finanziarsi indipendentemente dagli Stati.

Il parallelismo con la situazione che stanno vivendo oggi l'Europa e il processo di integrazione è molto evidente. La crisi sanitaria di quest'ultimo mese, innestatasi su meccanismi di funzionamento dell'Unione che avevano già palesato ampiamente i propri limiti (basti pensare al fallimento dei tentativi di approvare il Quadro Finanziario Pluriennale), ha mostrato con evidenza la tentazione di far prevalere la logica degli egoismi nazionali. E' evidente dalle reazioni iniziali che se la crisi avesse colpito solo alcuni tra i Paesi europei – se dunque non si fosse dimostrata rapidamente un drammatico shock simmetrico – sarebbe perdurata l'impossibilità di concepire forme di solidarietà tra Stati sovrani, che per definizione perseguono ciascuno il proprio interesse (oltretutto sempre più centrato sul presente in questa fase di crisi generalizzata della politica democratica). Se l'aggravarsi della crisi sta dunque convincendo anche i Paesi "frugali" a concertare misure di aiuto agli Stati in difficoltà e di sostegno alle economie più deboli, non va dimenticato che tali meccanismi rimangono nella logica della cooperazione tra Stati sovrani, dove gli Stati più "virtuosi" e con maggiore solidità finanziaria dovranno garantire per, e accettare un sostegno straordinario ai, Paesi più fragili in quanto soggetti alle limitazioni della sostenibilità del loro stesso debito sovrano. Così come, dunque, finita la seconda guerra mondiale, le divergenze tra gli Stati europei facevano presagire lo scoppio di una nuova guerra, allo stesso modo, quando la crisi sanitaria sarà superata, si ripresenteranno, e con ancora più forza, le stesse contrapposizioni tra Stati che hanno caratterizzato gli ultimi anni.

L'esperienza della CECA ci insegna che la soluzione della crisi, che al di là dell'emergenza sanitaria ed economica è prima di tutto una crisi politica, non può essere trovata in strumenti che rispondono alle logiche seguite finora, e che occorre un progetto dalla forte valenza politica che sia in grado di capovolgere il rapporto tra Stati membri e Unione rendendo quest'ultima autonoma e capace di agire nella sua sfera di competenza. Un progetto che, se pur inizialmente limitato a certi settori o a certe risorse, sia in grado di aprire una breccia nella sovranità nazionale che porti al prevalere dell'interesse comune sugli interessi dei singoli Stati.

Questa soluzione, come ci insegna la CECA, consiste nell'attribu-

zione di un potere fiscale all'Unione. Sul modello della CECA, questo potere, limitato inizialmente a poche risorse, dovrebbe essere attribuito alla Commissione che, come l'Alta Autorità, entro un tetto massimo deciso dal Parlamento europeo e dal Consiglio a maggioranza qualificata, stabilirebbe le modalità di applicazione e di riscossione delle risorse, che sarebbero versate direttamente alla sua Tesoreria, senza passare dagli Stati membri.

Le risorse potrebbero essere legate a "beni pubblici europei", come l'ambiente, e quindi consistere inizialmente in imposte quali la *border carbon tax*, nella prospettiva dell'attribuzione di nuove risorse in futuro.

È una soluzione che non può fondarsi sui trattati esistenti, che non attribuiscono capacità fiscale all'Unione, e che, essendo la competenza fiscale una competenza tuttora nelle mani degli Stati membri, si potrebbe tradurre in un Trattato separato tra gli Stati membri che lo vogliano.

È inutile nascondersi che si tratta di un passaggio difficile, perché comporterebbe un passo decisivo verso il trasferimento della sovranità al livello sovranazionale, ma, l'opportunità che offre questa crisi è quella di colpire in modo drammatico tutti gli Stati dell'Unione europea, costringendo ad aperture prima impensabili. Come scriveva Jean Monnet, "les problèmes concrets, je le sais par expérience, ne sont jamais insolubles à partir du moment où ils sont abordés du point de vue d'une grande idée".

Pavia, 22 marzo 2020

Giulia Rossolillo

Trent'anni fa

Federalismo ed emancipazione umana

FRANCESCO ROSSOLILLO

Introduzione

1. *Verità e decisione*. 2. *Lo scetticismo e la teoria della "fine delle ideologie"*. 3. *La contraddizione dello scetticismo*. 4. *Strutturalismo ed ermeneutica*. 4. *La storia come avvicinamento alla norma*.

1. *Verità e decisione*.

Chiunque decida di impegnarsi in politica per *un mondo migliore* – e non nell'intento esclusivo di illustrare se stesso o di acquisire potere – fa perciò stesso una duplice professione di fede, quale che ne sia il suo grado di consapevolezza. Egli deve credere che la parola "migliore" abbia, almeno virtualmente, lo stesso contenuto semantico per tutti gli uomini, sia per i contemporanei che per coloro che verranno, cioè si applichi a situazioni più vicine di quella attuale ad un modello di convivenza fondato su valori condivisi da tutti. Ciò significa che egli deve credere all'esistenza di valori assoluti.

Ed egli deve insieme credere che questi valori tendano a realizzarsi progressivamente nella storia, perché chi si batte per trasformare le condizioni della convivenza non può pensare che i risultati dei suoi sforzi, nel concatenarsi degli eventi, potranno essere a loro volta la causa di irreversibili involuzioni o ritorni indietro nel cammino dell'emancipazione umana, il che accadrebbe se la storia fosse un succedersi tumultuoso e casuale di eventi contraddittori, cioè fosse priva di senso.

Egli trova quindi sulla strada della sua *Selbstverständnis*, nel corso della riflessione sulle ragioni del proprio impegno, i problemi connessi

della verità – nell'accezione ampia del termine, che denota la natura assoluta dei valori – e del senso della storia. E si deve quindi confrontare con lo scetticismo, che nega l'una e l'altro.

La scelta di vita di quello che Kant chiamava il politico morale[1] implica dunque un'opzione filosofica. Per converso, questa scelta di vita costituisce la sola possibilità di fondare una filosofia capace di sottrarsi alle insidie dello scetticismo. La filosofia è la disciplina che indaga sui fondamenti dell'esperienza (anche se talvolta giunge alla conclusione che non se ne può trovare alcuno): essa è una scienza *radicale*, perché non dà nulla per presupposto. In quanto ricerca dei fondamenti, manca di fondamenti essa stessa. I dati immediati della coscienza dai quali iniziare la riflessione non esistono. Tutto è mediato, tant'è vero che la filosofia di Husserl, che si propone di costruire sulla immediatezza della *Lebenswelt* tutto l'edificio del pensiero, arriva paradossalmente a decifrarne la struttura soltanto *alla fine*, come esito del complicato processo della riduzione trascendentale[2]. È questa la ragione per la quale quello dell'*inizio* della riflessione filosofica costituisce sempre un problema. La filosofia, in quanto scienza radicale, è una *scienza circolare*, nella quale il punto di partenza, considerato dall'interno della scienza, è sempre arbitrario, e coincide con il punto d'arrivo.

Il cerchio può quindi essere spezzato soltanto *dal di fuori*, grazie appunto ad una presa di posizione attiva rispetto al proprio tempo, che determina essa il punto di partenza della riflessione filosofica, evitando in tal modo la caduta nell'arbitrio. Perché, se è vero che il punto di arrivo della riflessione filosofica coincide con il punto di partenza, il carattere arbitrario di quest'ultimo vizia l'intero svolgimento del pensiero.

Resta il fatto che in questo modo l'esigenza della non arbitrarietà, della *fondatezza*, si trasferisce dalla filosofia alla scelta di vita che ne costituisce il presupposto. Sta qui la radice della coincidenza della ricerca della verità con l'impegno morale, in forza della quale è lecito dire che la verità è insieme la norma della conoscenza e la norma dell'azione (*verum et bonum convertuntur*). Ed è un dato di fatto che non esiste un giudice, né criteri di giudizio, per decidere quale scelta di vita sia seria, e quale sia casuale e arbitraria, se non il successo, a scadenza più o meno lunga, od anche lunghissima, del progetto nel quale

---

[1] I. Kant, *Zum ewigen Frieden*, pp. 232 sgg., Vol. V dell'edizione Insel Verlag, Wiesbaden, 1960.

[2] Si tratta di una problematica che è presente in tutta la filosofia di Husserl. Peraltro il problema del carattere radicale della filosofia è trattato specificamente nel saggio *Die Philosophie als strenge Wissenschaft*, pubblicato in Logos, 1 (1910/11), (I.C.B. Mohr), mentre il rapporto della filosofia con la *Lebenswelt* è il tema della *Krisis*.

prende forma. Ma poiché il successo giunge solo alla fine, e può essere colto da altri, la sola conferma immediata può venire da un confronto rigoroso con la propria coscienza, che consenta di affermare, con Lutero, *hier stehe ich,ich kann nicht anders*[3].

Questo scritto è diretto quindi soltanto a coloro che il senso della loro vita lo hanno già trovato in un certo tipo di azione politica, o che in essa inconsapevolmente lo cercano. Si tratta certo di una limitazione. Ma di una limitazione che da una lato è della filosofia in generale, le cui asserzioni non sono mai per tutti, ma sempre soltanto per chi è già disposto a capirle e ad accettarle. E che dall'altro non vuole essere definitiva, perché è legata ad uno stadio dello sviluppo storico nel quale i progetti degli uomini non sono ancora compatibili e la comprensione reciproca non è ancora universale. Il privilegio di chi crede nella verità è quello di poter pensare ad un avvenire nel quale tutti gli steccati saranno stati rimossi e ciascuno potrà rivolgersi idealmente, parlando e scrivendo, all'intero genere umano.

2. *Lo scetticismo e la teoria della "fine delle ideologie"*.

Le filosofie dell'arbitrio e della disinvoltura che prosperano nel nostro tempo mettono in questione, ciascuna a suo modo, l'idea della verità. Peraltro la tentazione suicida dello spirito umano di abbattere il proprio stesso fondamento negando a se stesso ogni legittimità è vecchia come la storia del pensiero. La storia della filosofia ha un curioso andamento a spirale, che la porta a riproporsi sempre gli stessi problemi, anche se a livelli sempre più alti di sofisticazione (non certo di vigore teorico). La problematica centrale dei filosofi che si chiamano "post-moderni", o che si richiamano allo strutturalismo o all'ermeneutica, è in fondo la stessa dei Sofisti e dei Pirroniani: la relatività della conoscenza, l'impossibilità di darle un fondamento obiettivo, e quindi la legittimazione dell'arbitrio.

In realtà, quando i "post-moderni" affermano che non vi possono essere che verità parziali, essi fanno una asserzione che è o ovvia o aberrante. La verità di una cosa risiede in parte nella cosa stessa, e in parte nei suoi rapporti con il resto della realtà. Ciò significa che la verità compiuta della più piccola parte del reale sta nella totalità. Il vero è il tutto, e il tutto è inconoscibile. La ricerca della verità è un compito infinito, una *unendliche Aufgabe*; ed ogniqualvolta facciamo un'asserzione esprimiamo necessariamente una verità parziale, che in quanto tale non è mai completamente vera,è essenzialmente *provvisoria*. Ma questo rico-

[3] Qui sto, e non posso fare altrimenti.

noscimento non ci esime dal dovere di continuare a cercare la verità, di procedere faticosamente verso la comprensione di una totalità che, per essere irraggiungibile, è nondimeno concretamente presente come *Aufgabe*, e ci impone una *norma* alla quale dobbiamo attenerci.

Per i "post-moderni"[4] la teoria delle verità parziali significa invece che ogni asserzione ha in se stessa il criterio della propria verità – che dipende dalle convenzioni linguistiche che vengono di volta in volta arbitrariamente adottate – e che quindi non ha alcun senso perseguire, pur senza perdere la consapevolezza del carattere necessariamente parziale della propria impresa, un'unica verità, cioè la comprensione di un unico mondo attraverso un pensiero coerente. Il pensiero, secondo costoro, non è guidato da alcuna norma che sia interna ad esso, e quindi è essenzialmente arbitrario. E il correlato di un pensiero arbitrario è un'infinita moltiplicazione di mondi privi di relazioni l'uno con l'altro.

In politica lo scetticismo contemporaneo ha preso la forma della teoria della *fine delle ideologie*[5]. Il suo senso profondo è che gli uomini non possono ormai più disporre di criteri per orientare la propria vita nel contesto della realtà storico-sociale, che non siano quello di accettarla così com'è, e di impegnarsi eventualmente soltanto per cambiarne alcuni aspetti marginali, che non ne intacchino la struttura globale. Il grado di degenerazione conservatrice che ha ormai raggiunto il pensiero politico si manifesta in modo particolarmente insidioso nel tentativo di far passare per *totalitario* lo sforzo di comprendere nelle sue linee essenziali la situazione storico-sociale del proprio tempo e di individuare le strozzature istituzionali sulle quali agire per consentire l'avanzamento del processo di emancipazione del genere umano. La ricerca della verità quindi sarebbe non solo insensata, ma tradirebbe anche la volontà nascosta di imporre con la forza un sistema politico-sociale. Libero sarebbe soltanto chi rinunziasse a pensare.

3. *La contraddizione dello scetticismo*.

Che lo scetticismo si confuti da sé è stato dimostrato fin dai primordi della storia della filosofia. "Se infatti ogni rappresentazione è vera, si dice in un'argomentazione attribuita a Democrito da Sesto Empirico, anche l'asserzione che non ogni rappresentazione è vera, in quanto esista come rappresentazione, è vera, e così l'asserzione che ogni rap-

---

[4] V. per tutti Jean-François Lyotard, *La condition postmoderne*, Parigi, Les Editions de Minuit, 1979.

[5] La teoria della fine delle ideologie nacque in America con l'opera di Daniel Bell, *The End of Ideologies*, New York, The Free Press, 1960.

presentazione è vera diventa falsa"[6]. Resta il fatto che lo scetticismo rinasce sempre dalle sue ceneri, e rimette in ogni tempo la filosofia di fronte al compito di riscattare l'idea di verità.

Lo scetticismo ha due radici. La prima è di natura storico-sociale, e quindi contingente. Essa è da ricercare nell'atmosfera culturale che si crea in quelle fasi della storia nelle quali il processo di emancipazione umana sembra conoscere uno stallo e quindi vengono a mancare criteri di orientamento dell'azione e del pensiero che si impongano per forza propria alla maggioranza degli uomini. In queste circostanze è forte la tentazione per il filosofo di scambiare la propria incapacità di trovare la strada della verità per l'impossibilità stessa di trovarla.

La seconda risiede in quella che per Eric Weil[7] è l'alternativa essenziale di fronte alla quale si trova l'uomo: quella tra il discorso, cioè la ragione, e la violenza. Lo scetticismo è il tentativo di *mettere il discorso al servizio della violenza*, ed esso rispunta sempre nella storia della filosofia perché quella della non ragione è una scelta perennemente offerta agli uomini, e contro la quale, in quanto la si consideri come categoria pura, nessun argomento può essere fatto valere perché il criterio della violenza è la violenza stessa.

Ma la violenza combatte la ragione anche sul terreno di quest'ultima, facendo uso del suo strumento – il linguaggio – ma negando il suo criterio – la verità. Ed è un dato di fatto che, se viene negato ogni criterio oggettivo per la determinazione della verità di un'asserzione, o di quell'insieme di credenze e di orientamenti che costituisce una cultura, il solo criterio per stabilire chi ha ragione (e si tratta *del* problema di tutti coloro che si servono del linguaggio per fare asserzioni) diventa quello di chi prevale sull'altro indipendentemente dal valore di verità del proprio discorso o della propria cultura, cioè di chi ha *più potere*. Non per nulla le filosofie dello scetticismo fanno così spesso ricorso, per imporsi, al *terrorismo culturale*. Peraltro esse non possono confessare apertamente il loro carattere strumentale rispetto alla violenza, proprio in quanto si presentano come discorso, ma avanzano, esplicitamente o implicitamente, la pretesa di essere accettate in forza della loro validità intrinseca, cioè della loro verità. Esse rimangono quindi irrimediabilmente prigioniere della contraddizione di Democrito.

---

[6] Citato da Hennann Diels, *Fragmente der Vorsokratiker*, 1903, pp. 258-59, Vol. II della 16ª edizione a cura di Walter Kranz, Dublino-Zurigo, Weidmann.

[7] Si veda soprattutto l'introduzione a Eric Weil, *Logique de la philosophie*, Parigi, Vrin, 1967.

4. *Strutturalismo ed ermeneutica*.

Questa contraddizione vizia lo scetticismo in tutte le sue manifestazioni. Per gli strutturalisti, per esempio, le impalcature categoriali – quelle che Foucault[8] chiama *episteme* – di epoche e di culture diverse costituiscono punti di vista sulla realtà assolutamente irriducibili gli uni agli altri. Qualunque dialogo interculturale è quindi impossibile – o sarebbe comunque una finzione perché ogni cultura interpreterebbe l'altra sulla base del *proprio* codice, intraducibile in quello dell'interlocutore, e quindi non la capirebbe affatto. Gli strutturalisti sono però costretti a fare un'eccezione per se stessi. Foucault riteneva di possedere la facoltà di comprendere le *episteme* altrui. E quando Lévy-Strauss studiava le culture degli Indiani d'Amazzonia, imparava le loro lingue e scopriva il significato dei loro rapporti di parentela per trarre dalle sue osservazioni la conseguenza che si trattava di sistemi totalmente eterogenei rispetto alla cultura occidentale, di fatto egli pretendeva di porsi al di sopra delle prime e della seconda e si attribuiva il privilegio esclusivo di capire sia le une che l'altra.

Più insidioso – perché meno ingenuo – è l'approccio di altri indirizzi filosofici, come l'ermeneutica. Questa non si propone di inseguire la verità, ma soltanto di mettersi all'ascolto della tradizione, degli echi che ci giungono dal passato, in un atteggiamento che si propone certo di *comprendere*, ma nel modo della comprensione estetica. L'ermeneutica assume quindi la contraddizione, si riconosce come filosofia dell'ambiguità e delle molteplici verità e al tempo stesso si considera come una di queste, divenendo così in apparenza difficilmente accessibile a qualunque messa in questione. Resta il fatto che, a qualunque livello di sofisticazione teorica, la contraddizione intrinseca al relativismo non può essere superata. Chi infatti è consapevole di essere calato nella contingenza, o di essere chiuso nell'orizzonte di una cultura, o di un linguaggio, si colloca con ciò stesso in un punto di osservazione che va al di là della contingenza, o di quella cultura, o di quel linguaggio. Chi è completamente *all'interno* di un orizzonte non lo sa, perché per sapere di essere all'interno di qualcosa bisogna vedere il *confine* e quindi rendersi conto che c'è qualcosa *al di là* di esso. Per sapere che ci si muove bisogna riferirsi ad un punto che sta fermo. Ciò non significa evidentemente che si debba sapere *che cosa* c'è dall'altra parte, o saper descrivere il punto che sta fermo. Ma sapere che c'è qualcosa al di là del confine legittima il compito di dare un contenuto all'idea – da principio soltanto formale – della verità.

---

[8] In Michel Foucault, *Les mots et les choses*, Parigi, Gallimard, 1966.

5. *La storia come avvicinamento alla norma*.

Che senso ha del resto parlare di comprensione al di fuori dell'orizzonte della verità? La comprensione, in qualunque accezione la si interpreti, è indissociabile dall'idea di una affinità tra chi comprende e chi è compreso, dall'idea di un *terreno comune*. Questo terreno comune, che deve essere ogni volta faticosamente cercato, ma che si trova soltanto in quanto preesiste, è appunto la verità, come norma la cui validità è indipendente dai punti di vista di chi comprende e di chi è compreso, e che fa da ponte tra le esperienze, i linguaggi e le culture.

Ma l'idea di una norma *immanente alla storia* implica che la storia stessa sia il processo di realizzazione della norma. La validità di una norma presuppone infatti l'esistenza di un giudice che la trovi e che la applichi. Se la norma è posta come trascendente, il giudice è Dio (attraverso i suoi rappresentanti sulla Terra). Se invece si astrae dalla trascendenza (il che non significa escluderla, ma soltanto riconoscere che si tratta di materia di fede) e insieme si nega che la storia abbia un senso, posto che oggi non vi è accordo sul contenuto della norma, diventa impossibile individuarla, e quindi l'affermazione che essa esiste perde ogni legittimità e si ricade nello scetticismo e nell'arbitrio. Né vale sostenere che ogni uomo ha la norma in sé stesso allo stato virtuale perché, se oggi essa viene formulata in modi diversi, e non vi è ragione per ritenere che *domani* tutti la formuleranno nello stesso modo, essa rimane inconoscibile, e quindi priva di efficacia. È solo grazie all'idea di senso della storia che la storia stessa diventa legislatore e giudice, in quanto è l'umanità nel suo cammino che scopre e applica – passo dopo passo, e a prezzo di arretramenti e di sacrifici – la norma del vero e del bene attraverso la realizzazione di un accordo universale.

Il senso della storia

1. *Le due dimensioni della storia*. 2. *L'interpretazione*. 3. *Il senso come tensione*. 4. *Il contesto*. 5. *Comprensione e accadimento*.

1. *Le due dimensioni della storia*.

Chiunque rifletta sul proprio rapporto con il passato non può sottrarsi all'evidenza della constatazione che la storia è un processo obiettivo del quale noi siamo i risultati. Noi siamo fatti dalla storia ed è alla storia che siamo debitori dello stesso linguaggio e degli strumenti concettuali con i quali pensiamo il nostro passato, e che ognuno di noi trova *già là* quando si affaccia alla vita della ragione. Chi poi sia impegnato in una

lotta per trasformare la realtà non può prescindere dall'esigenza che il suo progetto sia *storicamente attuale*, cioè che gli preesistano nel mondo, come risultati di un processo del tutto indipendente dalla sua azione, le condizioni della sua realizzabilità. Chiunque si illudesse di incidere sulla realtà senza essere consapevole di questa esigenza sarebbe un sognatore, i cui sforzi sarebbero votati al fallimento.

D'altra parte, se è vero che la storia *è là*, è un oggetto per la nostra comprensione, è anche vero che la storia della storiografia ci testimonia di come si tratti di un oggetto che si trasforma sotto lo sguardo dello storico. L'illusione rankiana di descrivere il passato come esso è stato veramente – *wie es eigentlich gewesen* – è svanita per sempre. Il passato *cosi com'era* non può essere liberato dalla dimensione soggettiva dell'interpretazione. Basti ricordare come l'immagine del passato si trasformi radicalmente a seconda della selezione che lo storico opera in funzione dei propri interessi nell'intrico infinitamente vasto e complesso della pur infinitesima parte degli eventi che è accessibile alla conoscenza; o di quella che egli opera tra i documenti in funzione delle proprie personali convinzioni circa la loro credibilità; o dei condizionamenti che gli vengono imposti dalle specializzazioni accademiche (storia politica, economica, sociale, del pensiero, dell'arte, ecc.); o infine della periodizzazione, che tanta influenza esercita sulla prospettiva nella quale vengono collocati gli eventi del passato[9].

Il rapporto dell'uomo con il suo passato è quindi segnato da una contraddizione profonda: è vero nello stesso tempo che noi siamo fatti dalla storia e che la storia è fatta da noi.

2. *L'interpretazione*.

È la contraddizione attorno alla quale ruota il dibattito sulla natura dell'interpretazione, e che dà luogo a due risposte contrarie, ma entrambe insoddisfacenti.

La prima è la risposta realista, che oggi celebra i suoi fasti soprattutto sul terreno dell'interpretazione musicale. È l'illusione di eseguire la musica antica e barocca *wie es eigentlich gewesen*, come essa veniva eseguita all'epoca del compositore (con gli stessi strumenti, la stessa acustica, addirittura le stesse imperfezioni). Si tratta di un'illusione che non tiene conto di due fattori essenziali. Il primo è l'impossibilità assoluta di ricostruire oggi non certo gli strumenti musicali, ma il clima culturale e sociale dell'epoca, sopprimendo gli schermi creati da sec-

[9] Si vedano a questo proposito i bei saggi di Herbert Butterfield contenuti nel volume *Man on His Past*, Cambridge, C.U.P., 1969.

oli di evoluzione del gusto e dei mezzi di fruizione dell'opera d'arte (non si possono ricreare le corti dei principi tedeschi del '700 o degli Hannover, o le occasioni che spingevano il pubblico all'ascolto della musica e condizionavano il suo modo di percepirla, né d'altro lato si possono distruggere i *compact discs*). Il secondo è il fatto che l'intenzione estetica dell'artista, al di là della letteralità del testo, è sempre eminentemente aperta, è una proposta affidata alla sensibilità di coloro che verranno, e quindi non si lascia rinchiudere nella gabbia di una rigida formula interpretativa.

L'altra risposta è quella che considera il testo come un puro pretesto, e l'interpretazione come un'opera d'arte a titolo originario. Ognuno di noi è stato troppe volte afflitto da oltraggiose rappresentazioni teatrali nelle quali i testi classici vengono "reinventati" dal regista perché sia necessario fare degli esempi. Oggi questo atteggiamento irresponsabile di fronte al testo viene legittimato filosoficamente dai teorici della "decostruzione", per i quali "la lettura è trasformatrice".

Per Derrida[10] "ogni segno è segno di un segno". Il suo rifiuto della "metafisica della presenza" significa che il linguaggio è un "sistema di rinvii", nel quale ogni significante si riferisce sempre ad un altro significante senza che alla fine si possa giungere a cogliere la presenza di un significato, cioè di ciò che l'autore del testo *voleva dire*. L'autore scompare. Rimane il testo come puro significante, cioè come successione di segni che, non essendo riferiti ad una *presenza*, cioè ad una realtà controllabile, si riducono in ultima istanza alla loro materialità, e in quanto tali sono totalmente disponibili nell'offrirsi all'arbitrio dell'interprete. Derrida non nega l'inevitabilità del desiderio della presenza, ma afferma che si tratta di un desiderio che non può essere appagato.

In realtà, perché il termine "interpretazione" ritrovi il suo significato corretto nell'universo di discorso della letteratura, dell'arte, del diritto e della storia occorre che i due poli del significante e del significato ricuperino entrambi la loro legittimità. Ci si deve sottrarre al dilemma tra la posizione di Heidegger[11], secondo la quale la verità è già là nella sua pienezza e attende soltanto di essere non già interpretata, ma *svelata*, e la comprensione del passato è soltanto *Wiederholung*, ripetizione, immedesimazione completa nell'evento, e quella opposta di Derrida che, in nome del segno, "decostruisce" la realtà: due posizioni, si noti bene, che, pur partendo da premesse contrarie, giungono alla stessa conclu-

---

[10] Jacques Derrida, *De la grammatologie*, Parigi, Les Editions de Minuit, 1967.

[11] Martin Heidegger, *Sein und Zeit*, 1927, consultato nell'edizione Max Niemeyer Verlag, Tubinga, 1963, pp. 385 sgg.

sione, cioè alla soppressione del senso. Per Heidegger infatti la verità è *nella cosa*, non nel rapporto tra il discorso e la cosa, è qualcosa che soltanto accade, nella quale quindi non si manifesta una tensione tra significante e significato. La sua identificazione tra filosofia e poesia sottolinea quella che per lui è la rilevanza esclusiva della materialità e della sonorità del segno[12].

3. *Il senso come tensione*.

Ciò che si tratta di ricuperare è la natura dialettica dell'interpretazione e del senso come *tensione verso la verità*. È la tensione che si manifesta nell'accezione del verbo *semainein* usata da Eraclito nel famoso frammento nel quale si dice che l'oracolo di Delfo "non dice né nasconde, ma significa" (*oute legei oute kruptei, alla semainei*)[13]. L'atto del significare non realizza un rapporto statico di *adaequatio* con l'oggetto. L'*adaequatio* è un concetto limite, al quale colui che è alla ricerca della verità e, al di là di lui, l'intera storia della cultura, si avvicinano attraverso segni, quelli di cui è fatto il discorso, e dei quali deve far uso la ragione: segni che non dicono né nascondono, ma forniscono segnali, o indizi. Del resto la verità svelata nella sua pienezza, non più mediata, e quindi in parte celata, da segni, è indicibile. Essa è la totalità, e come tale è incompatibile con la determinatezza del segno: *omnis determinatio est negatio*. Resta il fatto che il discorso si legittima in quanto ricerca della verità. Quella della presenza, della *parousia*, per ritornare alla terminologia di Derrida, rimane quindi un'esigenza insopprimibile. Ma si tratta dell'esigenza che spiega tutta la storia della filosofia, della scienza, della religione e dell'arte, e che quindi non si può liquidare con leggerezza, dichiarandola semplicemente inappagabile. Se anche è vero che la ricerca della verità è un faticoso processo senza fine, destinato a non ottenere mai il suo scopo nella sua pienezza, deve però esserci un criterio per stabilire se il pellegrino è sulla buona strada, se egli si sta avvicinando o allontanando dalla meta, anche se si sa che questa è irraggiungibile. Il significato ultimo è l'idea della ragione della *parousia*, della presenza della totalità che si svela senza la mediazione del linguaggio; ma essa si fa *rappresentare* nel mondo da significati (imperfettamente) determinati, ai quali i segni del linguaggio si riferiscono in modo più o meno fedele, così da legittimare l'attribuz-

---

[12] V. in particolare Martin Heidegger, *Der Ursprung des Kunstwerkes* in *Holzwege*, 1950, consultato nella 4ª edizione pubblicata da Klostermann Verlag, Francoforte sul Meno.

[13] In Hennann Diels, *Fragmente der Vorsokratiker*, *op. cit.* vol. 1, p. 172.

ione ad ogni proposizione di un valore di verità. Rimane il fatto che il significato, come rappresentante della totalità, è sempre *eccedente* rispetto al significante, talché il rapporto del secondo rispetto al primo è, piuttosto che un rapporto di corrispondenza, un *presentimento*, la cui correttezza deve essere verificata nel futuro. "*The rational meaning of every proposition*, scrive Peirce, *lies in the future*"[14].

4. *Il contesto*.

La marcia di avvicinamento dell'umanità alla verità, per quanti, e per quanto lunghi, siano gli erramenti, i ritorni e le soste nel corso del cammino, è, e non può non essere, progressiva. Questo suo carattere trova un riscontro proprio nella natura dialettica del senso, che si manifesta nella tensione tra il singolo segno (o evento significante) e il contesto in cui è inserito. È un dato di fatto che ogni parte di testo (o di una catena di eventi significanti) può essere compiutamente compresa soltanto *alla fine*, quando può emergere il rapporto della parte con il tutto, che del senso costituisce una componente essenziale. Il fondatore dell'ermeneutica, Schleiermacher, serive che "Anche nell'ambito di un singolo scritto, il singolo elemento può essere capito soltanto a partire dall'insieme; per questo l'interpretazione vera e propria deve essere preceduta da una lettura rapida, per farsi un'idea dell'insieme"[15]. Ma è altrettanto evidente che il senso del contesto non può essere compreso indipendentemente da quello dei singoli elementi che lo compongono, perché il contesto è formato dai suoi elementi. La lettura rapida preliminare procede pur sempre dall'inizio alla fine, ed è lettura di parole. Le singole parole, o i singoli eventi in un processo dotato di senso, hanno quindi un significato in sé stessi, per quanto esso sia imperfetto, ed aspetti di essere completato attraverso la lettura dell'intero testo, o lo svolgimento dell'intera catena di avvenimenti. Se ciò non accadesse, nulla potrebbe essere capito, perché tutto è insieme *contesto* rispetto ai suoi elementi, e *elemento* rispetto ai contesti più vasti in cui è inserito. E il contesto di tutti i contesti è la totalità, che non è mai conclusa e quindi è inconoscibile in quanto tale. Se la comprensione è possibile, ciò accade perché in ogni parola e in ogni avvenimento è presente un *presentimento* del contesto e quindi, in ultima istanza, un *presentimento della totalità*.

---

[14] Charles Peirce, *What Pragmatism Is*, The Monist, 15 (aprile 1905), citato da Philip P. Wiener, ed., *Selected Writings*, New York, Dover Publications, p. 194.

[15] Friedrich Schleiermacher, *Hermenetaik und Kritik*, 1838, citato dall'edizione a cura di Manfred Frank, Francoforte sul Meno, Suhrkamp Verlag, 1977, p. 97.

Riferite alla storia, che nel mondo umano è la totalità nel suo svolgimento, queste considerazioni portano a concludere che la struttura di fondo della storicità è il dialogo tra lo storico e l'avvenimento e, più in generale, tra gli uomini e il loro passato. È vero da un lato che è il contesto, cioè la catena degli avvenimenti successivi, che dà un senso all'evento; ma questo a sua volta non è un oggetto inanimato: esso *prefigura*, anche se in un modo aperto, il contesto. L'avvenimento e lo storico, il passato e il presente hanno quindi la stessa natura, sono anelli della stessa catena, e tra essi si instaura un dialogo, anche se tra i due poli di questo lo storico è in una situazione di privilegio perché viene *dopo* e quindi, potendo disporre di un contesto più ampio, può capire l'avvenimento meglio di coloro che ne erano stati i protagonisti (mentre, per contro, i protagonisti hanno il privilegio di vivere più direttamente il carattere *aperto* dell'evento).

5. *Comprensione e accadimento*.

Non bisogna peraltro dimenticare che, se è vero che lo storico dispone di un segmento più ampio del contesto storico per interpretare l'avvenimento, non per questo esso è *fuori* dal contesto, come lo potrebbe essere il lettore di un libro. Egli è *nel* contesto, *fa parte* della storia, è *in situazione*. Ciò significa che la sua comprensione del passato non è indipendente dai suoi legami con la realtà, dai suoi interessi e dai suoi progetti. *Verstehen ist selber geschehen* – comprendere è esso stesso accadere, scrive Gadamer[16]. Così come l'avvenimento, lo storico non è puro intelletto, ma *Dasein*, e quindi vive in ogni momento in quel modo dell'essere che è insieme attenzione al presente, retenzione del passato e protensione verso il futuro (*gewärtigend-behaltendes Gegenwärtigen* nella terminologia di Heidegger di *Sein und Zeit*)[17].

Lo storico quindi non si pone nei confronti dell'avvenimento del passato come soggetto nei confronti dell'oggetto, ma in un rapporto di *continuità di senso*. L'equivoco che ci si possa mettere rispetto al passato nella posizione della pura intellezione è una conseguenza della divisione del lavoro sociale che, creando la figura dell'accademico, fa nascere l'illusione della possibilità di separare nettamente la teoria dalla prassi, la comprensione del passato dalla progettazione attiva dell'avvenire. In realtà lo storico non è che un organo specializzato dell'intera società, la cui vita ha nel rapporto con il passato una delle sue dimen-

[16] Hans-Georg Gadamer, *Rhetorik, Hermeneutik und Ideologiekritik*, in AA.VV., *Hermeneutik und Ideologiekritik*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp Verlag, p. 69.

[17] *Sein und Zeit*, *op. cit.*, p. 406.

sioni essenziali. Le diverse correnti storiografiche esprimono le diverse configurazioni che il rapporto con il passato assume nella visione delle forze che, confrontandosi, danno corpo alla dialettica sociale. Non per nulla le grandi svolte negli orientamenti prevalenti della storiografia hanno sempre fatto seguito alle grandi trasformazioni politiche della storia reale. Considerare l'avvenimento e la consapevolezza storica come parti della stessa catena significante implica quindi la tendenziale soppressione della distinzione tra teoria e prassi. La verità come norma della conoscenza tende a coincidere con il dovere come norma dell'azione e la ricerca della verità con la marcia del genere umano verso la propria emancipazione. La verità è quindi insieme qualcosa che *si cerca* e qualcosa che *si fa*, che si realizza comprendendosi e si comprende realizzandosi, e la storia è il processo attraverso il quale il genere umano, in quanto ne prende coscienza, *diviene* la propria verità.

La verità come accordo

1. *La verità come* Verstandigung *e la* community *di Peirce*. 2. *Critica e comprensione*. 3. *Storicità della verità*. 4. *La violenza nella storia*. 5. *Violenza e dialogo*.

1. *La verità come* Verstandigung *e la* community *di Peirce*.

Ma che significa *divenire la propria verità*? Fino a che la verità è un ideale inseguito ma non realizzato, essa postula l'esistenza di un oggetto del pensiero, che sia al di fuori di esso e al quale esso debba tentare di adeguarsi. L'*adaequatio intellectus et rei* è in prima istanza il criterio della verità. Ed è un criterio che mette già in evidenza il fatto che la ricerca della verità è il contrario dell'espressione arbitraria delle proprie personali escogitazioni. Essa pone chi vi si avventura di fronte all'esperienza del confronto aspro con la "cosa", con una realtà che è al di fuori di noi, che non è certo prodotta da colui che pensa, ma che anzi resiste strenuamente alla comprensione. È l'esperienza dolorosa della *fatica del concetto*.

D'altra parte, è anche vero che, come il pensiero non esiste che per l'oggetto, così l'oggetto non esiste che nel pensiero, e che lo stesso giudizio sull'*adaequatio* alla cosa di una asserzione è a sua volta una asserzione, e quindi è essa stessa interna al pensiero. È dunque vero che non esiste alcun criterio *oggettivo* per determinare di volta in volta la natura dell'oggetto.

Lo stesso problema e la stessa apparente contraddizione si manifes-

tano nel contesto della filosofia morale. È vero infatti che la riflessione etica non può prescindere dalla forma soggettiva della voce della coscienza, o dell'imperativo categorico. Ma l'imperativo categorico deve avere un contenuto oggettivo, senza il quale esso diventa la *convinzione* di Hegel, l'incontrollabile assicurazione della propria buone fede, che può servire da alibi per qualsiasi nefandezza. E questo contenuto non può essere dato che dai comportamenti della morale pubblica, dalla *Sittlichkeit*, che l'individuo trova *già là* nella vita sociale[18]. Peraltro l'autonomia dell'imperativo categorico e la *Sittlichkeit* sono due termini insieme necessari per dare un senso alla riflessione morale e tra loro contraddittori. È ben vero infatti che la *Sittlichkeit* è il punto di riferimento essenziale che consente di evitare l'arbitrio nelle proprie scelte di vita e nei propri giudizi morali. Ma è altrettanto vero che essa è il luogo del conformismo e della conservazione. Così come l'autonomia del comando morale è insieme il principio dell'arbitrio e il luogo nel quale diventano autocoscienti le contraddizioni del sistema della *Sittlichkeit* esistente e si creano le condizioni per il loro superamento.

Ci si deve chiedere a questo punto se quella del superamento dell'opposizione tra soggetto e oggetto nella sfera della conoscenza e in quella dell'azione, attraverso un processo nel quale essi *divengano* e si *riconoscano* come la stessa cosa, non debba essere considerata *tout court* come la *unendliche Aufgabe* della ricerca della verità.

Ma la soppressione dell'opposizione tra soggetto e oggetto non può avvenire che attraverso la sostituzione, come criterio di verità, all'*adaequatio intellectus et rei* della *Verständigung*, cioè dell'*accordo* tra soggetti-oggetti che, attraverso il dialogo razionale, elaborano una comune visione del mondo e, così facendo, promuovono il processo di emancipazione umana.

Ciò si potrà realizzare, in un futuro indefinito, nella *community* di Peirce, cioè in un modo di convivenza nel quale le opinioni verranno espresse e valutate liberamente, senza lo schermo del pregiudizio. "In questo modo, scrive Peirce, le cognizioni reali e quelle irreali corrispondono rispettivamente a quelle che la comunità, in un futuro sufficientemente lontano, continuerà sempre a riaffermare; e a quelle che essa, nelle stesse condizioni, negherà permanentemente"[19].

La realizzazione della verità diventa così un processo attraverso il

---

[18] Georg Wilhelm Friedrik Hegel, *Philosophie des Rechts*, 1830. Sul concetto di *Überzeugung* v. il § 140. Sulla *Sittlichkeit* v. i §§ 141 sgg.

[19] Charles Peirce, *Some Consequences of Four Incapacities*, Journal of Speculative Philosophy, 2 (1868), citato da Philip P. Wiener, ed., *Selected Writings, op.cit.*, pp. 39 sgg.

quale gli uomini creano un mondo dominato dal discorso, nel quale la violenza è soppressa e la libera comunicazione razionale tra gli uomini non è più ostacolata da schermi di alcun tipo. Ma si tratta di un accordo che si realizzerà soltanto *alla fine* del processo. In questo ideale stadio finale dello sviluppo dell'umanità si realizzerà la completa identificazione della teoria con la prassi perché, evaporato definitivamente l'oggetto, l'umanità avanzerà esclusivamente attraverso la convinzione reciproca e la politica si risolverà nell'arte della retorica e nella *paideia* della *Repubblica* di Platone. Acquisterà piena legittimità quello che Vattimo chiama "l'orizzonte retorico della verità"[20], perché il vero coinciderà con il *pithanon*, con ciò che è convincente.

2. *Critica e comprensione*.

Bisogna peraltro sottolineare che l'idea dell'accordo tra uomini ragionevoli è un concetto dinamico. L'accordo è qualcosa che si deve ricreare continuamente perché la ricerca della verità è un compito infinito, nel cui perseguimento la frontiera della conoscenza si sposta sempre più avanti. L'ideale della *Verständigung* non è quindi disgiungibile dall'idea della critica, che anzi è interna al dialogo, ed è il motore del suo avanzamento. D'altro lato la critica non si può disgiungere dalla comprensione. Nel dialogo ogni affermazione riferita ad un'affermazione precedente dell'interlocutore va sempre al di là di essa, e quindi la nega, e così la degrada a oggetto. Ma lo può fare in quanto la comprende, e quindi la conserva. La polemica Habermas-Gadamer[21] sul primato dell'uno o dell'altro polo appare spesso in verità come la contrapposizione di due visioni unilaterali. Gadamer, come tutti gli esponenti dell'ermeneutica, pensa ad una comprensione senza critica perché in fondo non crede alla verità; Habermas, come tutti gli esponenti della scuola di Francoforte, sembra pensare, quantomeno in qualche fase della sua riflessione, ad una critica senza comprensione perché non crede alla storia come storia dell'emergenza della verità, ed è convinto che l'ideale astratto della verità sia visibile fin dall'inizio nella totalità delle proprie determinazioni.

Ora, la verità esiste certo fin dall'inizio, ma soltanto come idea formale, ed è soltanto nella storia che essa si sviluppa estrinsecando pro-

---

[20] Gianni Vattimo, *Dialettica, differenza, pensiero debole*, in Gianni Vattimo e Pier Aldo Rovati (a cura di), *Il pensiero debole*, Milano, Feltrinelli, 1983, p. 26.

[21] V. in particolare il già citato saggio di Hans-Georg Gadamer, Rhetorik, *Hermeneutik und Ideologiekritik*, nonché la *Replik*, in AA.VV. *Hermeneutik und Ideologiekritik*, *op. cit.*. Nello stesso volume, v. Jürgen Habermas, *Zu Gadamers 'Wahrheit und Methode'* e *Der Universalanspruch der Hermeneutik*.

gressivamente i propri contenuti concreti. È quindi vero che la critica va fatta mediante l'applicazione ad una affermazione, o ad una situazione, di criteri di giudizio universali. Ma questi, per il fatto di essere universali, non devono cessare di essere storicamente determinati: altrimenti chi esercita la critica non ne capisce l'oggetto perché non ne condivide la storicità. La mediazione tra fenomeno positivo e criterio universale è dunque il *processo storico*, in quanto tensione verso la realizzazione nella storia di valori universali. Se manca questa mediazione, la comprensione, in assenza di un quadro di riferimento comune, si riduce ad una sorta di simpatia o di curiosità filologica, di trasognato colloquio tra sordi, in cui in realtà nessuno capisce niente perché ognuno ha un suo criterio di verità, o addirittura non ne ha alcuno; e la critica diventa la sterilità della negazione semplice, per la quale ciò che è storico è falso proprio perché è storico, cioè non assoluto, e che si condanna a ripercorrere incessantemente le strade monotone della dialettica negativa anziché stimolare l'oggetto della critica ad evolvere verso la sua idea universale.

3. *Storicità della verità*.

Se la comprensione senza la critica porta allo scetticismo, la critica senza la comprensione porta al dogmatismo e all'intolleranza. Ne è un esempio, in paradossale contrasto con le teorie che egli professa, l'opera di Popper[22], la superficialità e la disinvoltura con le quali egli crede di liquidare con poche battute grandi figure del pensiero come Platone, Hegel o Marx. Ciò deriva dal fatto che il suo approccio non considera il polo della comprensione, quindi non colloca sé stesso nella storia, ma misura le teorie altrui alla luce di uno *standard* intemporale che a sua volta è sottratto alla critica e quindi non è falsificabile. Nella filosofia di Popper il negativo – la *falsificazione* – è enormemente più importante del positivo, della verità. Ma è proprio la ricerca della verità, della quale il procedimento della falsificazione non è che uno strumento metodologico, che fa dell'uomo una creatura diversa dagli animali: *pantes anthropoi tou eidenai oregontai physei* – tutti gli uomini per natura aspirano al sapere: così inizia la *Metafisica* di Aristotele.

[22] La filosofia della conoscenza di Popper è contenuta soprattutto in *Logik der Forschung*, Vienna, Julius Springer Verlag, 1935, rivisto in successive edizioni fino alla 9ª (Tubinga, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1989), e in *Conjectures and Refutations*, Londra, Routledge and Kegan Paul, 1963, consultato nella 5ª edizione rivista del 1974. La sua critica della metafisica è contenuta in *The Open Society and its Enemies*, Londra, Routledge and Kegan Paul, 1952, e *The Poverty of Historicism*, Londra, Routledge and Kegan Paul, 1957.

La falsificazione è soltanto la conseguenza dell'insoddisfazione che trasmettono le insufficienze della verità allo stadio di sviluppo storico al quale essa è giunta. Ma non si dimentichi che la figura di colui che, anziché cercare di capire l'opinione altrui nell'intento di giungere ad un accordo, si preoccupa esclusivamente di individuarne le contraddizioni e le lacune per confutarla è quella del *seccatore*, non dello scienziato o del filosofo.

La filosofia della falsificazione intesa come struttura-base della conoscenza non storicizza sé stessa, e così facendo non prova *simpatia*, cioè *comprensione*, per le teorie altrui, quella simpatia che trova la sua giustificazione nel fatto che entrambe le teorie, quella che giudica e quella che è giudicata, nascono sul comune terreno della storia.

In realtà nessuna teoria è mai veramente falsificata (e in questo Kuhn si avvicina assai più alla verità di Popper)[23]. La scienza, e la conoscenza in generale, procedono sostituendo teorie di maggiore capacità esplicativa alle teorie precedenti, che però continuano a mantenere un contenuto di verità, senza il quale le teorie successive non sarebbero mai state elaborate. È questa la ragione per la quale Platone è ancora profondamente vero e attuale. L'uomo si emancipa nel corso della storia proprio perché la verità cresce su sé stessa. Se ogni falsificazione fosse radicale, essa farebbe sempre *tabula rasa* di tutte le teorie e le osservazioni precedenti sull'argomento, e ogni volta si ricomincerebbe da capo. Le uniche verità tramandateci dagli antichi sarebbero quelle che nessuno si è mai preoccupato di falsificare, anziché essere, come sono, l'aurora di una conoscenza che nella storia successiva è andata arricchendosi e determinandosi. Esse sono quindi *ancora* delle verità, ed è proprio il loro carattere aurorale – la continuità tra la riflessione degli antichi e la nostra – che fa della loro lettura un'esperienza così profondamente coinvolgente.

4. *La violenza nella storia*.

È un fatto comunque che oggi l'identificazione tra vero e *pithanon* non esiste. Certo, negare il legame che li unisce significherebbe chiudersi la strada della ricerca del significato della verità. E del resto già Aristotele, pur distinguendo nettamente tra verità ed opinione comune, ammetteva gli stretti nessi esistenti tra l'una e l'altra. Egli considerava validi due tipi di ragionamento: quello dimostrativo (*apodeixis*),

[23] Thomas Kuhn, *Structure of Scientific Revolutions*, Chicago e Londra, The University of Chicago Press, 1962 e *The Essential Tension*, Chicago e Londra, The University of Chicago Press, 1977.

che argomenta a partire dalle prime verità o da affermazioni dedotte da queste, e quello dialettico, che argomenta a partire da opinioni accettate "da tutti, o dai più, o dai saggi e, tra questi, da tutti, o dai più, o dai più noti e che godono di maggior prestigio"[24]. L'opinione condivisa è quindi messa sullo stesso piano della verità.

Ma ciò non toglie che l'identificazione completa tra il vero e il convincente avviene *al limite*. Se essi fossero completamente identificati "adesso", sarebbe impossibile sottrarsi a due ordini di contraddizioni. Poiché infatti virtualmente nessuna asserzione è condivisa da tutti, può accadere che *i più* non coincidano con i *saggi*, facendo così venir meno il criterio della verità. D'altra parte, il concetto di "saggio" presuppone l'idea di verità che con esso si vuole definire, dando così luogo ad una petizione di principio. Nella realtà di oggi quindi ci può essere convinzione senza verità e verità senza convinzione. Basti ricordare in quale misura, soprattutto in politica, la convinzione è appannaggio della demagogia, il discorso è strumentalizzato dalla violenza, il consenso viene raggiunto attraverso l'*ideologia*, intesa nel significato di falsa coscienza. Questo tipo di consenso deve quindi essere tenuto accuratamente distinto da quello realizzato attraverso il dialogo disinteressato tra uomini uguali. Solo quest'ultimo, quando diventi generale, si identifica con la verità. Ma la sua realizzazione *lies in the future*.

Ma che cosa impedisce alla *community* di Peirce di realizzarsi ora, cioè nel corso della storia anziché alla sua fine? La verità è che la storia non è un testo. Essa ha certo un senso, e sotto questo aspetto è utile paragonare l'interpretazione dei fatti della storia con la lettura di un testo.

Ma essa non ha un unico autore che la crei dall'inizio alla fine sulla base di un'idea, e che la possa riprendere da capo per rielaborarla, esplicitarne i nessi, equilibrarne la composizione, eliminarne le contraddizioni e le oscurità. La storia non è la traduzione in parole, o in figure, o in note di un progetto (anche se lo stesso processo della scrittura di un testo o della creazione artistica non si risolve certamente soltanto nella riproduzione di un modello mentale). Essa è piuttosto il processo dell'*emergenza* del senso dalla materia, dal caos, o dal non-senso.

Quella dello sviluppo storico quindi non è soltanto la dialettica interna al senso, ma è anche quella del rapporto tra senso e non-senso. Si tratta di una tematica che è stata messa a fuoco soprattutto

[24] *Topica*, 100a e 100b.

da Habermas[25]. Egli insiste sul fatto che un'ampia regione dell'agire umano è di natura non comunicativa in quanto si riferisce ad aspetti della realtà che sono impermeabili al dialogo, e che si possono chiamare di volta in volta natura, guerra, dominio, bisogno o follia. Si tratta di quel polo della dialettica del reale che da un lato si oppone alla comunicazione, ma dall'altro ne costituisce il fondamento materiale, come il corpo, con la sua materialità, la sua inerzia e la sua dipendenza dalle leggi della fisiologia è la sede dell'espressione individuale della ragione, che muore con la morte del corpo. Il non-senso quindi non può essere soppresso, perché la sua soppressione comporterebbe la soppressione del senso.

Habermas sottolinea che questi aspetti della realtà devono essere affrontati con procedimenti *monologici*, come l'azione strumentale, la critica dell'ideologia, l'interazione strategica.

Il processo della progressiva evaporazione dell'oggetto non può quindi essere il processo della sua scomparsa, così come non può essere quello della dematerializzazione del soggetto. Del resto, tutti i tentativi filosofici finora compiuti di ridurre la natura allo spirito sono falliti. Ne consegue che la tecnica come dominio dell'uomo sulla natura, e il suo continuo sviluppo – anche se si deve trattare di uno sviluppo sostenibile – rimane una condizione essenziale dell'avanzamento del processo di emancipazione umana. La comunità di Peirce avrà quindi comunque una base materiale, costituita dal lavoro degli uomini che ne faranno parte e di quello di tutte le generazioni precedenti, e la sua esistenza dipenderà da quella della sua base materiale.

Ma la sostituzione progressiva del dialogo all'approccio monologico alla realtà è perfettamente pensabile allorché quest'ultimo comporta l'esercizio della violenza dell'uomo sull'uomo. Sia la manipolazione (sul versante della conservazione), che la critica dell'ideologia (sul versante del progresso), che il calcolo strategico (su entrambi i versanti) sono legati al permanere della violenza e destinati, con la sua scomparsa, ad essere sostituiti dal dialogo. Rimane quindi legittimo concepire la storia dell'emancipazione del genere umano come un processo – certo infinito, ma destinato a passare per tappe ben determinate – nel quale i bisogni tendono a smaterializzarsi diventando sempre più bisogni culturali, cioè comunicativi, il lavoro si riduce e viene scaricato sulle macchine, la guerra scompare

[25] Jürgen Habermas, *Zu Gadamers 'Wahrheit und Methode'* e *Der Universalanspruch der Hermeneutik, op.cit.*. V. anche i saggi contenuti in Id., *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp, 1968.

e vengono a mancare, in una società pacifica ed ugualitaria, anche i presupposti della follia.

In questo contesto più limitato, l'ostacolo alla realizzazione della comunità di Peirce è la violenza, e la storia della sua realizzazione è la storia della rimozione della violenza. E, poiché la violenza è impermeabile al dialogo, è inevitabile che il superamento della violenza implichi l'impiego di procedimenti monologici, che appartengono anch'essi alla sfera della violenza. Habermas sottolinea a questo proposito con particolare insistenza la funzione emancipatrice della critica dell'ideologia. Essa differisce dalla critica interna al dialogo perché chi usa l'ideologia per giustificare il proprio dominio è ritenuto inaccessibile alla convinzione. Il dialogo infatti – ritorno su un punto già toccato – non si caratterizza per il fatto che i soggetti dialoganti hanno in partenza la stessa opinione (altrimenti sarebbe inutile chiacchiera) ma per il fatto che essi sono animati da quella che Apel – in opposizione a Nietzsche – chiama *Wille zur Wahrheit*, cioè dalla sincera disponibilità a giungere ad una posizione comune, e quindi dall'apertura alla critica dell'interlocutore. Dove questa disponibilità e questa apertura mancano, il rapporto diventa un rapporto di potere, e quindi appartiene alla sfera della violenza. Ed è appunto il caso dell'ideologia, nella quale l'errore non è un aspetto dialettico della ricerca della verità, ma è esterno ad essa e la soffoca perché è funzionale al mantenimento del dominio.

Esso non può quindi essere sconfitto dalla convinzione, ma dalla violenza corrosiva della critica: la violenza non può essere abolita che dalla violenza.

5. *Violenza e dialogo*.

Tutto ciò non toglie che, come sarebbe stato fuorviante spingersi troppo oltre nell'identificazione tra storia e testo, così lo sarebbe dimenticare che la storia rimane un processo dotato di senso. Se infatti la critica dell'ideologia non fosse che rapporto tra chi esercita la critica e chi con l'ideologia giustifica il proprio potere, essa sarebbe del tutto inutile, perché non sarebbe accettata dal suo destinatario. La sua funzione emancipatrice dipende invece dal fatto che essa si rivolge a un pubblico aperto al dialogo e alla comprensione, che si tratta di *convincere*. La *Verständigung* rimane quindi pur sempre il solo criterio di verifica del valore di verità di un'asserzione o della corrispondenza alla norma di un comportamento. Il fondamento della verità è sempre dialogico, e l'approccio monologico alla realtà è fondato a sua volta sul dialogo, che fornisce comunque la verifica dei suoi risultati.

Ma ciò può accadere perché, nel mondo umano, il germe del dialogo è insito nella violenza fin dall'inizio, cioè perché il senso – anche se embrionalmente – è in tutti i rapporti tra gli uomini. Lo aveva visto Hegel nella *Fenomenologia dello Spirito*, quando aveva identificato nel bisogno essenzialmente comunicativo del riconoscimento la causa dello scatenamento della violenza che dà luogo alla dialettica del padrone e dello schiavo. Del resto l'approccio alla realtà di qualunque essere umano in qualunque situazione non è mai puramente monologico. Basti pensare che il rapporto tra medico e paziente nel trattamento psicanalitico, che Habermas considera come un caso paradigmatico dell'approccio monologico alla realtà, è fondato sul comune uso del linguaggio. Vero è che il medico, all'inizio, cerca nei racconti del paziente un senso che non è quello palese e consapevole, ma quello che egli esprime senza intenderlo, e che Mannheim chiamava il senso interpretativo (*Interpretationssinn*)[26]; ma ciò avviene allo scopo di creare una situazione nella quale, dopo una serie di impercettibili transizioni, il dialogo possa acquisire la pienezza della trasparenza. Basti ancora ricordare la funzione della propaganda (della "guerra psicologica") nei conflitti, attraverso la quale ognuna delle parti tenta di far leva sulla originaria facoltà degli uomini di comunicare persino per sconfiggere il nemico nella più violenta delle situazioni umane. Basti infine riflettere sul fatto che lo stesso sviluppo della tecnica è il frutto della messa in comune delle conoscenze e che il suo impiego non può essere pensato senza la collaborazione tra coloro che la utilizzano per un fine comune.

Lo Stato come apriori politico della comunicazione

1. *In principio era il* logos. 2. *La verità provvisoria*. 3. *La comunità di comunicazione universale*. 4. *L'apriori etico della comunicazione*. 5. *Lo Stato*. 6. *Lo Stato come istituzione in divenire*.

1. *In principio era il* logos.

L'idea della storia come emergenza del senso ci conduce in quella regione di confine della conoscenza nella quale compaiono le antinomie della ragione. Da un lato, quella del senso nella storia è appunto pura *emergenza*, perché prima che esso si manifesti al suo posto vi sono la

[26] Karl Mannheim, *Beitrage zum Sinn der Weltanschauungs – Interpretation*, Jahrbuch für Kunstgeschichte, I (XV) , 4, (1921-22), ripreso dalla raccolta di scritti a cura di Heinz Maus e Friedrich Fürstenberg, *Wissenssoziologie*, Berlino e Neuwied, Luchterhand Verlag, 1964, p. 91.

violenza e il caos. D'altro lato è impossibile sottrarsi all'idea che il senso, la ragione, il bene, la capacità di comunicare sono esistiti nell'uomo fin dall'inizio allo stato di *disposizione* (la *Anlage* di Kant), della quale la storia è la progressiva traduzione in atto. Peraltro, perché ciò che è in potenza diventi atto occorre la presenza di un fattore che provochi il passaggio dall'uno all'altro stato. Questo fattore per la religione è la grazia. Ma per la filosofia non è che un punto oscuro, non risolto e non risolvibile, come lo sono la nascita dell'universo, la manifestazione della vita nella storia della Terra, la nascita e la morte intesi come comparsa e scomparsa di una coscienza.

Si tratta di un'oscurità con la quale dobbiamo convivere. Certo rimane però che, quale che sia il meccanismo incomprensibile attraverso il quale ciò avviene, la ragione non può emergere esclusivamente dalla violenza. Già all'inizio della riflessione filosofico-politica l'uomo era definito come *zoon politikon logon echon*. La ragione era quindi già per Aristotele la caratteristica distintiva dell'uomo come essere sociale. Essa non può quindi non avere avuto un ruolo nel processo di causazione che ha portato l'umanità dalla violenza generalizzata della barbarie alle soglie della creazione di un ordine giuridico mondiale. Se è vero che la ragione è andata progressivamente – anche se lentamente – affermandosi nella storia, è impossibile separare la sua affermazione in quanto *risultato* del processo dalla sua azione in quanto *causa* del processo.

Il *logos*, inteso insieme come ragione teoretica e ragione pratica, deve essere stato quindi presente nell'uomo fin dall'inizio, anche se la sua emergenza visibile nella storia può essere risultata da circostanze accidentali, come quelle immaginate da Kant nella *Congettura*, che comunque descrivono l'ipotetico svolgimento del processo senza spiegarlo.

Si tratta del problema che si pone Meinecke nell'introduzione all'*Idea della ragion di Stato*. Se tutta la storia potesse essere interpretata come un confronto frontale tra il bene e il male, egli scrive, il compito dello storico sarebbe relativamente semplice. "Ma la storiografia scientifica, egli continua, ha superato questo grossolano dualismo – anche se non il dualismo in generale – perché la polarità tra spirito e natura le si presenta inevitabilmente di continuo. Ma insieme le si presenta anche l'inquietante, sconcertante e spesso sconvolgente esperienza che la natura e lo spirito non si possono separare così facilmente l'una dall'altro, come l'amico e il nemico nella guerra, ma sono inestricabilmente intrecciati"[27].

---

[27] Friedrich Meinecke, *Die Idee der Staatsräson*, 1924, consultato nell'edizione Oldenbourg, Monaco, 1957, p. 10.

En arche en o logos quindi, anche se in principio il *logos* era confuso con la natura, e anche se il meccanismo della sua progressiva prevalenza sulla natura rimane incompreso. È ancora Meinecke a notare, con straordinaria efficacia, come nella storia "la ragion di Stato dei potenti si nobiliti attraverso impercettibili transizioni, e divenga l'anello di congiunzione tra *Kratos* e *Ethos*", come il processo storico metta continuamente in evidenza "la trasformazione degli istinti naturali in idee". Meinecke rifiuta "la sbrigativa risposta del positivismo", "che spiega queste transizioni ricorrendo ad un sempre migliore e più abile adattamento all'obiettivo dell'autoconservazione". "Ciò che è soltanto utile e necessario, continua Meinecke, non potrebbe mai condurre al di là della tecnica stabile degli animali e delle loro organizzazioni sociali. Il Bello e il Bene non possono mai essere dedotti dal puro e semplice utile, ma sorgono da disposizioni indipendenti dell'uomo, dalla spinta spontanea ad infondere lo spirito in ciò che è soltanto naturale, alla trasformazione dell'utile in etico". "Come possano coesistere, egli conclude, un rapporto di causalità ed una differenza essenziale tra disposizioni basse e nobili, tra natura e spirito nell'uomo: è proprio questo il mistero oscuro della vita"[28].

2. *La verità provvisoria*.

Del resto, se rimane vero che la verità definitiva di ogni asserzione e la validità di ogni linea di azione si trova nel futuro, nella comunità di Peirce, è anche vero che il futuro di Peirce si dilata indefinitamente, e l'ampliarsi continuo del contesto modifica incessantemente il senso di ogni avvenimento e il grado e il modo di approvazione di ogni teoria e di ogni comportamento, senza che si possa indicare una fase dello sviluppo storico nella quale il consenso della comunità determinerà definitivamente quale è la verità. Poiché l'attesa della verifica definitiva non può non essere eterna, per evitare che l'idea di verità ne risulti vanificata, si deve certo riconoscere che ogni asserzione e ogni progetto contengono un'ineliminabile componente di scommessa; ma che una verifica, per parziale e provvisoria che sia, deve poter essere fatta nel presente. Deve cioè essere leggibile, nella singola asserzione o nel singolo progetto, un'*anticipazione* del suo senso definitivo, che coinciderà con ciò che di essi sarà conservato nella infinita serie delle successive *Aufhebungen* attraverso le quali procederà la storia futura.

Questa verifica parziale da cercare nel presente sta nell'accordo di un certo numero, più o meno grande, di nostri simili, con i quali ognuno

[28] *Ibid*., p. 13.

di noi si trova in quella che Apel chiama una *comunità di comunicazione* (*Kommunikationsgemeinschaft*).

Certo, al limite, anche questo accordo parziale e provvisorio può mancare, e la verità abitare una comunità virtuale formata da un solo uomo. Ma ciò può avvenire soltanto per un periodo di tempo relativamente breve. E nel corso di questo periodo, la sola verifica provvisoria di una teoria o di un progetto non può stare che nel *rigore* – intellettuale e morale – con il quale l'uomo intraprende il confronto con sé stesso, come rappresentante di una comunità per il momento soltanto ideale.

Rimane comunque il fatto che, fino a che vi sarà una pluralità di comunità di comunicazione, che non costituiranno a loro volta tra loro comunità di comunicazione più grandi, e al limite una sola, vivremo in un mondo di verità parziali, e quindi molteplici, come tale non liberato dalla violenza dell'uomo sull'uomo.

3. *La comunità di comunicazione universale*.

Ma a questo punto il problema è posto: se la radice dell'errore sta nella pluralità delle comunità di comunicazione, in ciascuna delle quali peraltro gli uomini trovano la sola verifica provvisoria della verità delle loro idee e dei loro progetti, la condizione necessaria della verifica conclusiva della verità di qualunque asserzione e di qualunque volizione è la *fusione degli orizzonti* di ciascuno in una *comunità di comunicazione universale*, la cui condizione di possibilità è peraltro la preesistenza di una comunità di comunicazione universale in embrione, che fornisce la *grammatica generativa* comune grazie alla quale gli steccati tra le culture possono essere progressivamente superati e create le condizioni per la ricerca di una verità che sia tale per tutti.

4. *L'apriori etico della comunicazione*.

Ma il processo di creazione di una comunità di comunicazione universale deve passare attraverso le *istituzioni*. La specie umana, in quanto composta di esseri liberi – e quindi permanentemente confrontati con la presenza del *male radicale* – non migliora attraverso l'autonomo esercizio delle proprie facoltà razionali, ma attraverso il miglioramento delle forme della convivenza, cioè attraverso la progressiva instaurazione del diritto.

Karl-Otto Apel sottolinea che la comunicazione presuppone un *apriori* di natura etica: il *dovere* di cercare insieme la verità. Anche per Apel, si noti bene, la verità investe la totalità della vita degli uomini. "Nell'apriori dell'argomentazione, egli scrive, sta la *pretesa* di gius-

tificare non soltanto tutte le 'affermazioni' della scienza, ma, al di là di esse, tutte le *pretese* degli uomini (anche le pretese implicite degli uomini nei confronti di altri uomini che sono contenute in azioni e in istituzioni). Chi argomenta, riconosce implicitamente tutte le possibili *pretese* di tutti i membri della comunità di comunicazione che possono essere giustificate con argomenti ragionevoli, e si obbliga nello stesso tempo a giustificare con argomenti tutte le proprie pretese nei confronti degli altri". "Il senso dell'argomentazione morale, riprende Apel più avanti, potrebbe essere espresso nel principio – peraltro non nuovo – che tutti i *bisogni* degli uomini, come *pretese* virtuali, nella misura in cui si possono armonizzare, attraverso l'argomentazione, con i bisogni di tutti gli altri, devono diventare l'oggetto della preoccupazione della comunità di comunicazione"[29]. Una comunità di comunicazione esiste quindi là dove esistono uomini che sono disposti ad operare il sacrificio dell'individualità (*selfsurrender* nella terminologia di Peirce)[30] che è il presupposto della verità come ricerca di un terreno comune.

5. *Lo Stato*.

Tutto ciò è vero. Ma se si vuole considerare l'apriori etico della comunicazione non come una pura esigenza formale, ma come un atteggiamento esistente *nel mondo*, esso non può essere concepito al di fuori della *costituzione civile* di Kant, in assenza della quale gli uomini sono sottratti a qualsiasi dovere morale tranne quello di *entrare in una costituzione civile*, cioè in una convivenza fondata sul diritto.

L'apriori morale, la *Grundnorm* di Apel, postula quindi a sua volta un *apriori* politico. La morale – si ricordi Hegel nella *Filosofia del Diritto* – intesa come richiamo della coscienza o imperativo categorico, è puramente formale e non ha contenuto né realtà al di fuori della società civile, cioè dello Stato come "realtà della volontà sostanziale", che è la condizione dell'esistenza della società civile. Lo Stato è dunque il vero *apriori* della comunicazione, e lo Stato universale è l'*apriori* della comunicazione universale.

In altri termini, l'*apriori* della comunità di comunicazione, è il modo in cui gli uomini si organizzano in vista del perseguimento di fini comuni. Chiunque abbia vissuto un'esperienza politica ha avuto modo di constatare in quale misura le istituzioni condizionano il processo di formazione delle opinioni. Gli ostacoli alla comprensione re-

[29] Karl-Otto Apel, *Das Apriori der Kommunikationsgemeinschaft* in Id., *Transformationen der Philosophie*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp Verlag, 1976, vol. II, p. 425.

[30] Ripreso da Karl-Otto Apel, *Das Apriori…, op.cit.*, vol. II, p. 424.

ciproca sono quindi costituiti dall'incompatibilità tra le strategie che i diversi gruppi umani organizzati debbono perseguire per garantire la propria conservazione e per promuovere la propria affermazione. Del resto, proprio perché gli uomini non sono angeli, non si può supporre che essi siano animati dalla volontà di cercare la verità se non sono spinti a farlo da un interesse comune, cioè dalla loro appartenenza ad una comunità di destino. Se la conoscenza della quale si ricercano i condizionamenti istituzionali è la conoscenza collettiva della realtà storica, cioè la consapevolezza che un popolo ha della direzione del proprio cammino – che è la conoscenza che fonda tutti i criteri di verità delle conoscenze specializzate –, la sola istituzione che rende possibile quella *Kommunikationsgemeinschaft* che è il vero soggetto della ricerca è la comunità di destino *kat'exochen*, l'istituzione delle istituzioni, cioè lo *Stato*.

Ma lo Stato è un'istituzione dai due volti. Da un lato esso è il quadro nel quale viene perseguito il bene comune dei cittadini e garantita la pace attraverso la creazione di una costituzione giuridica; nel quale quindi il discorso prevale sulla violenza. L'appartenenza allo stesso Stato, vissuta dall'interno, è quindi la condizione istituzionale essenziale della formazione di un'opinione comune sulle grandi scelte storiche di una comunità umana. Dall'altro lo Stato, in quanto sottratto al diritto, cioè sovrano, è il soggetto della guerra, e quindi l'agente della violenza nei rapporti internazionali.

È bene a questo proposito osservare che le definizioni dello Stato come ordinamento giuridico e come strumento per la realizzazione del bene comune differiscono essenzialmente l'una dall'altra soltanto fino a che ha un forte rilievo la contrapposizione tra interessi individuali da tutelare e interessi collettivi da promuovere, alla quale corrisponde la contrapposizione tra Stato liberale e Stato sociale. Una volta che lo Stato si fosse spogliato della sua faccia violenta ed arbitraria, e che interessi privati e pubblici tendessero a identificarsi in una democrazia realizzata, tutela del diritto e promozione del bene comune si identificherebbero senza residui nell'idea di autogoverno.

Sta qui il nucleo di verità contenuto nella teoria hegeliana dello Stato: lo Stato non è soltanto la condizione estrinseca del perseguimento della conoscenza e dell'osservanza delle regole della morale in quanto assicura la pacifica convivenza nel quadro di un ordinamento giuridico garantito, ma è anche il fondamento essenziale, quale che ne sia il grado di consapevolezza dei cittadini, di quella profonda identità di intenti, fondata sulla comunità di destino, che costituisce il presupposto esis-

tenziale della comprensione reciproca, e quindi della comune ricerca della verità o, il che è lo stesso, del *bonum commune*.

L'esistenza di una molteplicità di Stati sovrani, al contrario, è la negazione, ad un livello superiore, di questo fondamento, e quindi condanna gli uomini a vivere in un mondo dalle multiple verità. E poiché ogni Stato ha la sua verità, è soltanto la violenza che può decidere quale di queste debba prevalere sulle altre.

Lo Stato è quindi un'istituzione segnata da una contraddizione radicale: esso è insieme l'affermazione e la negazione del diritto, e del criterio della verità. Esso è l'agente e la causa della guerra nei rapporti internazionali, che è la negazione della vita, e quindi di tutti i valori, ma è nello stesso tempo, nei rapporti tra i suoi cittadini, il garante della pace e del diritto, e quindi di tutti gli altri valori politico-sociali. Mentre arma i cittadini per la guerra contro gli altri Stati, esso li disarma nella vita civile. Mentre nega ogni criterio di verità nei rapporti internazionali, costituisce il presupposto del perseguimento della verità nei rapporti tra i suoi cittadini.

6. *Lo Stato come istituzione in divenire*.

Perché questa contraddizione radicale possa essere superata, lo Stato deve essere concepito come un'istituzione *in divenire*, che si è realizzata fino ad ora nella storia in forme imperfette, ma che tende a superare le proprie limitazioni e ad avviarsi verso la realizzazione della propria idea, che è quella della sua piena identificazione con l'ordinamento giuridico o con l'idea del *bonum commune*. Si tratta di un processo in due stadi, che peraltro sono strettamente interconnessi e non si trovano in un rapporto di rigorosa successione temporale l'uno rispetto all'altro. Il primo comporta da parte di tutti gli Stati l'instaurazione al proprio interno di un ordine fondato sul riconoscimento dei valori della libertà, dell'uguaglianza e della giustizia, cioè la loro trasformazione – quanto meno tendenziale – in *repubbliche* nel senso kantiano del termine. Si tratta di un obiettivo che si identifica con la realizzazione di regimi liberaldemocratici e con il superamento della fase storica della lotta di classe. Il suo mancato raggiungimento comporta la persistenza, nell'ambito della convivenza civile, di situazioni obiettivamente antigiuridiche, in quanto l'esistenza dell'oppressione dell'uomo sull'uomo è essa stessa violenza e provoca di rimando la violenza degli oppressi e degli emarginati. Le norme che legittimano l'oppressione e l'emarginazione non sono quindi ancora completamente giuridiche, e la comunità che esse regolano non è ancora completamente Stato.

Il secondo è quello del superamento della divisione del mondo in Stati sovrani. Esso è la condizione dell'eliminazione della violenza nei rapporti internazionali. Ed è insieme quella del completamento della trasformazione degli Stati esistenti, privati della sovranità esclusiva, in *repubbliche*. La violenza infatti è indivisibile, ed il suo esercizio nei rapporti internazionali inquina i rapporti giuridici all'interno degli Stati in quanto la *ragion di Stato*, in nome della stessa salvaguardia del diritto, o meglio di quella parte di esso che non è incompatibile con la sopravvivenza della comunità, impone al potere politico comportamenti antigiuridici.

Il problema da risolvere quindi è quello kantiano di far entrare gli Stati, come i cittadini, in una costituzione giuridica. La realizzazione compiuta dell'idea dello Stato coincide con la *creazione di uno Stato mondiale* come federazione di *repubbliche*.

La Federazione mondiale

1. *Verità e democrazia*. 2. *Il contratto sociale e il popolo come suo soggetto*. 3. *Il diritto naturale*. 4. *Diritto naturale e rivoluzione*.

1. *Verità e democrazia*.

La concezione della storia come storia della realizzazione dell'idea dello Stato nella forma della federazione mondiale ci fornisce gli strumenti concettuali per una riconsiderazione – di cui indicheremo soltanto le linee essenziali – di alcuni concetti-cardine della filosofia politica, come quelli di volontà generale, contratto sociale, popolo e diritto naturale.

Nella Federazione mondiale, in quanto quadro istituzionale – e come tale condizione necessaria – di una *comunità di comunicazione* universale, si manifesta il fondamento democratico della verità di cui parla – anche se in una prospettiva del tutto diversa – Feyerabend[31]. Nello stesso tempo, poiché la verità è un'idea teorico-pratica, la creazione delle condizioni di possibilità della verifica definitiva di un'asserzione si identifica con quella delle condizioni di possibilità della formazione compiuta della *volontà generale*, intesa come unanime riconoscimento e volizione del bene comune. Il perseguimento di quest'ultimo si identifica quindi con il perseguimento della verità.

È evidente che perché ciò possa avvenire bisogna che, come aveva

[31] Paul Feyerabend, *How to Defend Society Against Science*, in Ian Hacking, ed., *Scientific Revolutions*, Oxford, O.U.P., 1981.

perfettamente visto Rousseau, la volontà generale non si riduca alla volontà della maggioranza, ma sia unanime. Fino a che ciò non accade la volontà popolare non è veramente generale, e quindi non si identifica con la verità. La politica rimane segnata dall'aspetto arbitrario del potere.

Peraltro la riflessione di Meinecke mette in luce i legami profondi che esistono tra l'esercizio del potere e la realizzazione del bene comune, e quindi con la realizzazione delle condizioni di possibilità del dialogo come comune ricerca della verità. Il potere è una relazione a due facce. Da un lato esso presenta l'aspetto dell'imposizione della volontà di uno o di alcuni uomini sugli altri. Dall'altro esso è inseparabile dall'idea del consenso, che è in ultima analisi il presupposto soggettivo del bene comune. Nessun uomo, nessuna classe politica può governare, ossia esercitare potere su qualcuno, se non basa il suo potere sul consenso di una parte più o meno ampia dei governati; consenso che viene appunto accordato in funzione della capacità – vera o presunta – di quell'uomo o di quella classe politica di realizzare – in misura maggiore o minore – il bene comune. Il puro e semplice esercizio brutale della violenza non si identifica mai con l'esercizio del potere. Chiunque esercitasse la violenza contro tutti sarebbe rapidamente soppresso in qualunque società. Anche l'esercizio della violenza contro qualcuno presuppone quindi il consenso, tacito o espresso, di un certo numero di altri membri della comunità. L'arte di conquistare il potere è l'arte di assicurarsi il consenso di tutti, o della maggioranza dei membri della comunità, o di coloro che a loro volta dispongono insieme del consenso di tutti o della maggioranza.

Il potere è quindi tanto più forte quanto più perfetto è il consenso che ne costituisce il fondamento. Contrariamente a quanto l'uso comune del termine sembrerebbe suggerire, la dittatura è la forma più fragile ed effimera dell'esercizio del potere.

A sua volta la perfezione del consenso è funzione di tre fattori: a) la sua generalità, b) il suo carattere attivo e c) la sua natura razionale.

La generalità del consenso dipende da un lato dalla sua diffusione all'interno della comunità e dall'altro dalla dimensione della comunità stessa. Il consenso di una sola maggioranza – che quindi comporta l'esercizio della costrizione sulla minoranza – pur essendo il fondamento dell'organizzazione della convivenza civile di gran lunga più avanzata che gli uomini abbiano saputo fino ad oggi produrre, dà luogo ad un potere debole e imperfettamente democratico. D'altra parte, il consenso, anche unanime, ottenuto da una sola frazione del genere umano (un solo Stato, un solo partito, un solo gruppo) non è che imperfettamente

democratico perché è lo strumento dell'esercizio della violenza nei confronti degli altri Stati, partiti e gruppi.

Il carattere attivo del consenso dipende dalle motivazioni per cui esso viene prestato. Fino a che la specie, per garantire la propria autoriproduzione, dovrà ricorrere, per far fronte alla sfida della scarsità, alla divisione del lavoro, e fino a che quindi la politica rimarrà l'appannaggio di una classe di specialisti, il consenso dei governati avrà sempre un carattere più o meno passivo. I governati infatti si occupano esclusivamente o prevalentemente dei loro progetti individuali, cioè di *fare il loro mestiere*, e partecipano al perseguimento del bene comune soltanto in un modo assai indiretto e imperfetto, attraverso l'azione della *mano invisibile*, cioè nella misura – del tutto parziale e insoddisfacente, e sempre più parziale e insoddisfacente quanto più si va accentuando l'interdipendenza nei rapporti tra gli uomini – in cui il bene comune può essere il risultato della composizione delle divergenti strategie che hanno per oggetto il conseguimento di quello che i singoli credono sia il proprio bene individuale. Il consenso viene allora prestato soltanto nella misura in cui i governanti consentono ai governati di perseguire indisturbati i propri interessi, o li promuovono attivamente e, nella misura in cui ciò accade, si risolve in una sorta di delega in bianco.

Il consenso diventa quindi tanto più *attivo* quanto più gli uomini hanno sia il tempo che la necessità di occuparsi dell'interesse generale. Si tratta di una tendenza che oggi sta subendo una forte accelerazione in quanto, da un lato, nella parte industrializzata del mondo, la società dell'abbondanza sta impercettibilmente svuotando di senso l'idea stessa di benessere individuale misurato in base al possesso di beni materiali e sta liberando una quota crescente del tempo degli uomini rendendolo disponibile al perseguimento del bene comune; e, dall'altro, l'aumento dell'interdipendenza dei rapporti sociali, con le sue inevitabili conseguenze – la minaccia alla pace e il degrado progressivo dell'ambiente, e quindi della qualità della vita – fanno emergere con crescente chiarezza che non vi è altro bene per cui lottare che non sia il bene comune né altra strategia per farlo che non sia la messa in comune delle energie di ciascuno per salvare l'umanità dall'estinzione o dal ritorno alla barbarie. L'atteggiamento di consenso passivo nei confronti di una classe politica professionale diventa in queste condizioni sempre meno sostenibile. La sola attività dotata di senso diventa la ricerca del bene comune. Il consenso tende ad essere sempre meno una delega in bianco data ad una o più persone, e diventa sempre più il risultato della convinzione della fondatezza di decisioni alle quali tutti hanno parteci-

pato. Esso tende quindi a non avere più il suo fondamento nell'egoismo di coloro che sono ben contenti che altri eserciti il potere pur di non essere disturbati nella gestione del proprio *particulare*.

Il consenso deve infine essere *razionale*, cioè non fondato sull'*ideologia*. Più semplicemente deve essere fondato sulla *verità*.

Il potere ha un legame intrinseco con la verità (e quindi la politica con la cultura) nella misura in cui è inscindibile dall'idea del bene comune. Ma si tratta di un legame equivoco, che all'inizio è solo virtuale, o comunque parziale, e che si esplicita con l'avanzamento del processo di emancipazione umana, anche se la politica, fino al momento del suo compimento, cioè della sua soppressione, rimane il luogo privilegiato della mistificazione e della violenza. Nelle corti inglesi dei drammi shakespeariani la sola figura autorizzata a dire la verità era il buffone, il *fool*, che pagava il diritto di parlare con il disprezzo generale di cui era fatto oggetto. Si tratta peraltro di una situazione che riflette una realtà profonda: se da un lato il potere senza verità è un potere debole, non è un vero potere, dall'altro una verità senza potere, cioè incapace di guidare la condotta degli uomini, non è una verità vera, se la verità, per essere tale, deve diventare, diffondendosi, un agente della trasformazione storica.

Ma tutto ciò significa che la nascita di un potere veramente irresistibile, cioè la realizzazione dell'*idea* del potere, coinciderà con la sua soppressione. La realizzazione dell'*idea* del consenso (generale, attivo e razionale) coincide con la realizzazione dell'*idea* dell'autogoverno, cioè con l'identificazione compiuta tra governanti e governati, con l'esecuzione volontaria da parte dei cittadini delle regole che essi stessi si sono consapevolmente assegnati.

Il modello della federazione mondiale ha quindi un duplice rapporto con l'ideale del dialogo. Grazie al suo carattere universale, essa elimina tutte le barriere istituzionali che fanno da schermo alla comunicazione tra gli uomini. Ma con ciò essa realizza soltanto una condizione negativa della comunicazione universale. Perché questa si possa manifestare nei fatti, bisogna che ciascuno si senta investito della responsabilità di dare il contributo concreto della sua partecipazione alla realizzazione del bene della comunità nella quale vive la sua vita quotidiana e con i membri della quale la comunicazione avviene in modo immediato e personale.

In questo modo, l'unanimità attraverso la quale la volontà generale si deve manifestare non è il risultato di una impossibile addizione di volizioni individuali con lo stesso contenuto, ma diventa il risultato della reciproca persuasione nel corso di un permanente dibattito su temi a

tutti familiari. Il federalismo, così come è stato teorizzato da Albertini[32], presenta quindi, nella sua realizzazione compiuta, un polo cosmopolitico e un polo comunitario, ognuno dei quali integra l'altro egli dà vita e contenuto. E la comunità di comunicazione universale può sussistere soltanto in quanto si fondi sul confronto razionale tra una miriade di comunità di comunicazione locali, nelle quali si elaborino sia le risposte ai problemi locali che i contributi locali alle risposte ai problemi che si pongono ai livelli superiori, fino a quello mondiale. La *community* di Peirce è in realtà una comunità di comunità. La struttura costituzionale federale, fondata sull'indipendenza e la coordinazione tra vari livelli di autogoverno di dimensioni crescenti, garantisce la compatibilità delle strategie delle comunità dello stesso livello nel quadro di un ordinamento giuridico globale, e quindi crea le condizioni di compatibilità necessarie ad impedire che le barriere al dialogo si riformino.

2. *Il contratto sociale e il popolo come suo soggetto*.

L'idea della volontà generale è inseparabile da quella del *contratto sociale*. Ma nella nostra prospettiva questa non può essere una congettura sulla nascita storica dello Stato, né una teoria il cui scopo sia esclusivamente quello di fondarne la legittimità, e che quindi non esca dalla sfera della speculazione sullo Stato ideale. Si tratta invece di un'idea che acquista concretezza in quanto si pone come *punto d'arrivo* dello sviluppo storico, che diventa così *storia della nascita dello Stato*. Il contratto sociale giunge dunque alla fine, cioè quando – la violenza essendo scomparsa dalla convivenza civile – tutte le decisioni attraverso le quali si realizza il *bonum commune* sono il risultato dell'accordo unanime e razionale dei cittadini.

Ma l'idea del contratto sociale non poteva non essere presente nella riflessione filosofica fin dall'inizio. Basti ricordare il Socrate del *Critone*, per il quale il cittadino era legato alle leggi della *polis* da accordi (*omologiai*) così vincolanti da obbligarlo in qualche caso a sacrificare la propria stessa vita piuttosto che sottrarsi al loro imperio, per ingiuste che esse fossero.

E come il contratto sociale, pur essendo presente come idea fin dall'inizio, si realizza soltanto alla fine, così è soltanto alla fine che si definisce compiutamente l'idea del soggetto del contratto, cioè del popolo. È certo che, in quanto soggetto del contratto sociale, il popolo non può che essere il popolo di uno Stato perché esso diventa ciò

[32] Mario Albertini, *Vers une théorie positive du fédéralisme*, Le Fédéraliste, 5 (1963), pp. 251 sgg.

che è esclusivamente in forza del contratto; ma in quanto il contratto è *in fieri*, è imperfetto fino alla fine, il popolo non coincide con lo Stato, ma è in contraddizione permanente con esso e costituisce il motore della sua evoluzione. Sta qui il fondamento del potere costituente del popolo, non perché esso – come afferma la tradizione liberale da Locke in poi – sia un'entità qualitativamente diversa da uno Stato degradato a puro strumento, ma perché, come soggetto attivo di un processo, esso è sempre *al di là* della sua oggettività, che è appunto lo Stato e, in forza della sua non coincidenza con esso, costituisce il motore del suo sviluppo. Sta qui la giustificazione del concetto di "popolo prima e al di sopra della costituzione" (contrapposto a quello di "popolo nella costituzione") che, secondo Carl Schmitt[33], è il fondamento ultimo della legittimità di qualsiasi ordinamento statuale.

Per Eric Weil[34] l'idea di popolo – nella misura in cui non si identifichi con quella di Stato – è un'idea puramente negativa, che cioè si identifica con il residuo di antigiuridicità che permane nelle forme storiche assunte dallo Stato. La verità è invece che il popolo – nella misura in cui non si identifica con lo Stato – non è soltanto negazione, ma anche affermazione di una forma di Stato più vicina al modello del contratto sociale, perché il popolo non si identifica con lo Stato proprio in quanto questo – essendo ancora lontano dalla realizzazione del suo concetto – viola il diritto.

Questa affermazione deve però essere circostanziata. L'esperienza storica dimostra infatti in modo assai evidente l'impossibilità di definire i confini di qualunque popolo quando non si voglia farli coincidere con quelli di uno Stato. Basti ricordare l'infinita sequela di violenze che si debbono mettere sul conto dell'idea di "autodeterminazione dei popoli", dovuta al carattere arbitrario dell'identificazione dell'entità che si deve autodeterminare.

In realtà il popolo si adegua al suo concetto soltanto quando coincide con il genere umano e quindi si identifica in prospettiva con il popolo della Federazione mondiale. Prima che questo stadio sia raggiunto, il concetto di popolo, in quanto sia separato da quello di Stato, rimane un concetto essenzialmente nebuloso, senza confini e senza identità, che non corrisponde mai ai criteri con i quali lo si vuole definire.

In questa prospettiva, la sola affermazione che si possa fondatamente fare è che, prima dell'unificazione del genere umano, sarà le-

---

[33] Carl Schmitt, *Verfassungslehre* (1928), consultato nell'edizione del 1983 pubblicata da Duncker & Humblot, Berlino, pp. 238-39.

[34] Eric Weil, *Philosophie politique*, Parigi, Vrin, 1971, p. 159.

gittimo richiamarsi al popolo contro lo Stato soltanto quando il superamento della contraddizione avvicinerà l'obiettivo della Federazione mondiale, mentre sarà illegittimo farlo quando il fine perseguito sarà quello – opposto – dell'affermazione o del rafforzamento di una pretesa identità nazionale.

Ciò non significa evidentemente che il popolo della Federazione mondiale non debba essere pluralista. È vero il contrario. Ma pluralismo non significa segmentazione del genere umano in gruppi definiti, e quindi chiusi in sé stessi. Pluralismo significa al contrario molteplicità dei termini di identificazione culturale di ogni singolo individuo, in contrapposizione all'esclusività dell'identificazione nazionale (o micro-nazionale), e quindi possibilità per ciascuno di esprimere appieno, nella libertà dall'imposizione di modelli culturali uniformi e artificiali, la propria irripetibile individualità. E le istituzioni della Federazione mondiale dovranno tenere conto di questo carattere aperto e articolato del popolo mondiale articolandosi a loro volta in livelli di autogoverno multipli e reciprocamente intersecantisi, che impediscano la formazione di lealismi esclusivi o prevalenti, e quindi consentano di fondare la democrazia mondiale sul consenso di uomini liberi e ragionevoli.

3. *Il diritto naturale*.

Come il contratto sociale ha un soggetto, il popolo, così esso ha un oggetto: il diritto come idea, cioè il diritto naturale. Habermas[35] mette in luce come la teoria del diritto naturale abbia assunto storicamente due forme distinte. La prima è quella della tradizione liberale classica dell'area anglosassone, per la quale il diritto naturale vigeva in un mitico stato di natura che esisteva prima che la convivenza tra gli uomini fosse corrotta dal potere. Il contratto sociale non ha quindi in questa ottica altra funzione che quella di garantire l'osservanza delle norme del diritto naturale, sulla quale peraltro i cittadini devono perennemente vigilare per evitare che il contratto sia violato con l'instaurazione del dispotismo. Il liberalismo classico vede la società civile come autonoma dallo Stato, che non ne costituisce che uno strumento – peraltro suscettibile di abusi di ogni genere – e attribuisce al diritto naturale una funzione eminentemente garantista.

La seconda è legata alla tradizione illuministica, per la quale il diritto naturale, così come la stessa società civile, non esiste che *nello* Stato, mentre lo stato di natura si identifica soltanto con l'anarchia e la bar-

[35] Jürgen Habermas, *Naturrecht und Revolution*, in Id., *Theorie und Praxis*, Francoforte sul Meno, Suhrkamp, 1971, pp. 89 sgg.

barie. Si tratta della concezione che costituisce il fondamento culturale della rivoluzione francese. Essa identifica i diritti dell'uomo con quelli del cittadino, e quindi li pone come diritti essenzialmente politici. Il diritto naturale deriva quindi dalla natura del contratto sociale.

Questa seconda è una concezione che presenta un fondamentale elemento di ambiguità perché, se non è collocata nel contesto dello sviluppo storico e non ne è vista come il formale punto di arrivo, rischia, al limite, di legittimare l'arbitrio. Se il contratto sociale infatti è un patto irrevocabile con il quale gli uomini si spogliano definitivamente della loro libertà selvaggia delegando il potere una volta per tutte ad un sovrano, il diritto naturale perde ogni contenuto autonomo e si identifica con la volontà arbitraria di quest'ultimo: *non veritas sed auctoritas facit legem*. L'idea del diritto naturale nega sé stessa e si identifica con quella del diritto positivo.

In realtà è vero che, perché l'idea del diritto naturale abbia un senso, è assurdo cercare i suoi contenuti nei rapporti che sarebbero esistiti tra gli uomini in un idilliaco stato di natura primordiale, nel quale il loro senso di giustizia non era stato ancora pervertito dal dominio dell'uomo sull'uomo. Ma è altrettanto inammissibile identificarlo con l'idea non storicizzata di contratto sociale, facendo venir meno la sua opposizione con il diritto positivo. È quindi vero che il diritto naturale è il contenuto del contratto sociale, ma soltanto in quanto questo sia compreso come compimento dell'evoluzione dello Stato, come *Verständigung* universale nel quadro istituzionale della Federazione mondiale.

Si può certo obiettare che anche in questo modo il diritto naturale perde comunque ogni contenuto determinato – proprio come nella concezione hobbesiana – per identificarsi con la volontà che lo pone. Ma la differenza sta nel fatto che qui il sovrano è il popolo, e la volontà è quella di tutti e di ciascuno, nella quale si realizza l'identificazione di *veritas* e *auctoritas*. Inoltre il fatto che l'idea di diritto naturale si realizzi compiutamente soltanto alla fine non significa che essa non agisca nella storia come *inquietudine* e, messa a confronto con una realtà che in forme di volta in volta diverse la nega, acquisti un contenuto provvisorio, ma determinato, diventi progetto e ideologia – nel senso positivo di visione attiva del futuro.

È quindi lecito affermare che il diritto naturale è insieme un'idea assoluta e indipendente dallo stadio di avanzamento dello sviluppo storico, e in quanto tale puramente astratta e formale, e un fatto storico, con un contenuto che cambia nel tempo, avvicinandosi progressivamente all'idea. Ed è soltanto in quanto prende concretezza storica che esso

può assumere la funzione di motore dell'evoluzione dello Stato nel suo tentativo permanente di adeguarsi al suo concetto.

Se invece l'idea di diritto naturale viene totalmente avulsa dalla storia e trasportata nel dominio delle speculazioni astratte sullo Stato ideale, la sua funzione teorica diventa soltanto quella di uno sterile criterio formale per decretare l'illegittimità di tutti gli ordinamenti positivi esistenti, caratterizzati da una lontananza ugualmente infinita dalla norma.

4. *Diritto naturale e rivoluzione*.

Una diversa concezione del diritto naturale comporta una diversa concezione della rivoluzione. Coloro per i quali non vi è altro diritto che il diritto positivo respingono la legittimità di qualunque rivoluzione, in quanto negazione dell'ordinamento giuridico esistente; anche se essi sono costretti a riconoscere che, una volta riuscita, la rivoluzione instaura un nuovo criterio di legalità, ammettendo quindi che la loro fedeltà all'ordinamento esistente ha come solo fondamento la permanenza del potere che lo impone.

A questo atteggiamento si contrappone diametralmente quello dei liberali classici, per i quali il diritto naturale è un sistema di norme eterno e sovrastorico, che costituisce l'oggetto, definito una volta per tutte, del contratto sociale. La violazione del diritto naturale da parte del potere comporta quindi una violazione del contratto sociale e per ciò stesso legittima la rivoluzione.

È questa una teoria che nasconde in sé il germe dell'arbitrio, perché *nessuno Stato*, in quanto formazione storica concreta, realizza l'ideale astratto e formale della giustizia. Su questa base, qualunque conato di rivolta in nome di ideali arbitrari e indefiniti, diventa legittimo. La negazione semplice – che è il più comodo e stupido degli atteggiamenti, perché dà l'illusione di essere dispensati dal dovere di pensare e di confrontarsi seriamente con la realtà – viene elevata alla dignità di lotta rivoluzionaria, così come viene legittimato il puerile ideale trotzkista della rivoluzione permanente. Come il conservatorismo hobbesiano non vede che lo Stato storicamente realizzato – quali che siano le sue forme e i suoi stadi di evoluzione – non è ancora lo Stato adeguato alla sua idea, così la disinvoltura liberale rischia di rendere ciechi di fronte al fatto altrettanto importante che lo Stato storicamente realizzato è comunque uno Stato in divenire, la cui positività è l'espressione del grado di maturazione civile di un popolo e quindi è infinitamente superiore all'irresponsabilità della negazione indeterminata.

La verità è che il diritto naturale è un potente fattore di evoluzione

storica, ma lo è in quanto assume esso stesso delle figure storicamente determinate, che consentono di mettere in questione l'ordinamento giuridico esistente non già sulla base di un ideale astratto ma su quella di un progetto concreto, che si propone di sostituire all'ordinamento esistente un altro ordinamento più avanzato, ma già iscritto virtualmente nei fatti. Ciò non toglie che, perché sia legittimo dire che ogni forma storicamente attiva assunta dall'idea del diritto naturale sia più avanzata dell'ordinamento che essa mette in discussione, essa si deve riferire ad un ideale, che funge da norma assoluta. Ed è per questo che ogni rivoluzione storica sembra sempre schiudere a chi la vive la prospettiva dell'emancipazione finale dell'umanità, della fratellanza universale; ma che, d'altra parte, per incidere realmente nella storia, essa deve anche saper delineare un ordine definito e situato storicamente, che costituisca un'alternativa concreta a quello che viene messo in questione.

Il rivoluzionario e la sua morale

1. *La ragione nello Stato e fuori dallo Stato*. 2. *La rivoluzione*. 3. *La morale della responsabilità*. 4. *Il dialogo nell'azione rivoluzionaria*.

1. *La ragione nello Stato e fuori dallo Stato*.

La storia intesa come storia dello Stato può essere interpretata come la permanente tensione dialettica tra due distinte figure della ragione.

La prima è quella che si manifesta nelle istituzioni, e in particolare nello Stato, o nell'ordinamento giuridico nel quale lo Stato tende ad identificarsi nelle sue configurazioni storiche concrete. Naturalmente si tratta di una manifestazione imperfetta della ragione, perché il diritto è legato da un vincolo ambiguo con il potere. Come abbiamo già ricordato, l'opera di Meinecke è la più nitida delle illustrazioni della lacerazione radicale che ha sempre segnato la natura profonda della politica. Il carattere ambiguo del potere è sempre stato legato al fatto che, in passato, il grado di interdipendenza dei rapporti tra gli uomini ha ristretto – e quindi falsificato – l'accezione in cui poteva essere pensata l'espressione "bene comune", in quanto la riferiva a gruppi umani che, a causa della divisione della società in classi e dell'umanità in nazioni sovrane, non coincidevano con la specie nella sua interezza: il perseguimento del bene di uno di essi confliggeva quindi – anche se in misura diversa a seconda delle circostanze – con quello del bene di tutti gli altri, e quindi comportava il più delle volte un uso così sfrenato della menzogna e della violenza da restringere il campo della lotta per il

potere ad individui per i quali esso era la prima delle priorità, quali che fossero i mezzi da impiegare per conquistarlo, mantenerlo ed accrescerlo. Il raggiungimento del bene comune diventava conseguentemente un puro sottoprodotto della lotta per il potere.

Ciò non toglie che alcuni uomini di potere siano stati capaci di concepire disegni grandiosi, e di diventare il punto di riferimento di tutte le energie culturali e morali di un'epoca. Sono quelli che Hegel chiama *weltgeschichtliche Menschen* (uomini cosmico-storici), che si identificano in un modo così completo con la storia da non porsi nemmeno il problema del prezzo da pagare in termini morali per la realizzazione del proprio disegno, nel quale lo scopo dell'estensione del proprio potere non può essere dissociato da quello della promozione del bene comune.

La seconda figura si manifesta attraverso le forze che, agendo sulle contraddizioni degli ordinamenti statali esistenti, ne promuovono la progressiva trasformazione in assetti sempre più avanzati, che allargano man mano l'area del dialogo a scapito di quella della violenza.

Di fatto, per tutta la prima parte della storia dell'umanità – quella che, anche se con una certa dose di arbitrio, possiamo fare arrivare fino alla rivoluzione francese – la ragione trasformatrice si è manifestata nella storia attraverso l'azione di forze inconsapevoli, il cui carattere obiettivamente razionale veniva fatto risalire da Kant alla *Provvidenza* e da Hegel all'*astuzia della ragione*.

In quella fase della storia dell'umanità la ragione innovativa consapevole poteva manifestarsi soltanto nella forma pubblica, ma non politica, della *testimonianza*, come nei casi di Socrate e di Cristo. Per queste due grandi figure della storia della ragione la contraddizione tra potere e verità è stata così radicale che la verità per cui essi vissero si poté affermare, seppure attraverso una lunga maturazione, a prezzo della loro morte violenta. Ma la loro non era stata una lotta politica. Per Socrate[36], nell'Atene della sua epoca, chi voleva "lottare per la giustizia e conservarsi in vita per un po'di tempo" doveva *idioteuein* e non *demosieuein*, doveva cioè tenersi lontano dalla vita pubblica. E il rapporto essenziale del Cristianesimo con il potere è indicato nel comando: "Date a Cesare quel che è di Cesare, a Dio quel che è di Dio".

D'altra parte, è anche vero che la stessa testimonianza, nella misura in cui, a più o meno lungo termine, incide sul processo storico, è raramente pura e raramente può essere dissociata da elementi di strategia. Questa ambiguità è particolarmente evidente nella predicazione di Cristo, a proposito della quale si è potuto legittimamente porre il prob-

[36] Platone, *Apologia di Socrate*, 31 e 32-34.

lema se si sia trattato soltanto di una testimonianza o non anche di una rivoluzione[37]. Egli stesso del resto usò la violenza, cacciando i mercanti dal tempio, e tracciò una netta distinzione tra chi era con lui e chi era contro di lui.

2. *La rivoluzione*.

Con la rivoluzione francese inizia una fase del processo storico nella quale diventa pensabile la trasformazione delle istituzioni attraverso un disegno consapevole e un'azione razionale.

Il *bonum commune* dell'umanità diventa un ideale politico, e non soltanto filosofico o religioso. Diventa pensabile *per l'individuo* farsi carico del processo di emancipazione del genere umano e identificare questo obiettivo con il risultato consapevole della sua lotta, così come diventa pensabile un'azione politica che ricerchi la fonte del suo potere di cambiare la realtà nell'*appello alla ragione*. Nasce così la figura del *rivoluzionario*, che unisce in sé, anche se in forma imperfetta, quell'unità di teoria e pratica che in forma perfetta si realizzerà soltanto *alla fine*, e che *nella storia* si manifesta soltanto a livello della specie. Alla figura del filosofo come *funzionario dell'umanità*, secondo l'espressione di Husserl[38] – che assume un ruolo obiettivamente conservatore perché confinandosi nella teoria pura abbandona di fatto la pratica nelle mani del potere esistente – si contrappone quella del rivoluzionario come *militante dell'umanità* per il quale l'interpretazione e il cambiamento della realtà sono la stessa cosa.

Vero è che oggi il *bonum commune* dell'umanità non può ancora essere realizzato perché non ne esistono ancora i presupposti istituzionali, anche se esso – assumendo di volta in volta forme diverse – è stato il punto di riferimento ideale delle grandi rivoluzioni liberale, democratica e socialista. Così come è vero che ciascuna di queste rivoluzioni, da universalistica che era stata prima della sua affermazione, è diventata nazionale dopo la conquista del potere. È questa la dialettica che è alla radice del significato equivoco del termine "ideologia", che denota insieme ogni grande progetto di trasformazione storica e la *falsa coscienza*. Si tratta di un'ambiguità che misura il distacco che finora è sempre esistito tra l'idea del bene comune riferita all'intero genere umano e le sue realizzazioni parziali e imperfette nel-

---

[37] V. per esempio Oscar Cullmann, *Jesus und die Revolutionären seiner Zeit*, Tubinga, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1970.

[38] Edmund Husserl, *Die Krisis der europäischen Wissenschaften und die transzendentale Phänomenologie*, L'Aja, Martinus Nijhoff, 1962, p. 15.

la realtà storica, e insieme quello che esiste tra la capacità degli uomini di progettare razionalmente il futuro e gli esiti della loro azione. Ma la crescente consapevolezza della contraddizione tra i valori e i fatti è diventata oggi un fattore dal quale non si può prescindere nell'analisi del processo storico, per quanto il suo superamento appaia lontano. L'umanità – per la prima volta nella storia, e sulla spinta del pericolo dell'autodistruzione – sta cercando di prendere in mano il proprio destino. Quelli che erano *oggetti* di un disegno provvidenziale stanno diventando *soggetti* della storia e scoprono a poco a poco che *essi* sono la provvidenza.

3. *La morale della responsabilità*.

La fase rivoluzionaria del processo storico è destinata ad essere seguita dalla fase federalista, nella quale la violenza scomparirà dalle istituzioni e la politica diventerà un libero confronto di opinioni tra uomini ragionevoli. Essa si sopprimerà quindi in quanto tale, identificandosi da un lato con il diritto e dall'altro con il dialogo e la *paideia*.

Ma oggi siamo ancora nella fase rivoluzionaria, nella quale l'azione politica razionale trova certo spazio per manifestarsi, ma in un contesto istituzionale nel quale sono ancora preponderanti la divisione, il dominio e la mistificazione, cioè la violenza nel senso di Weil. Di questo l'azione rivoluzionaria deve tenere conto.

È ben vero che nel loro significato storico globale le rivoluzioni sono essenzialmente rivoluzioni culturali, in quanto sostituiscono al vecchio un nuovo paradigma, che cambia il senso della convivenza umana introducendo nella cultura, attraverso i mutamenti istituzionali che esse realizzano, nuovi criteri per la sua interpretazione. Ma, considerata dal punto di vista del rivoluzionario, che deve decidere e agire, la storia non si può ridurre a storia dello spirito. Egli deve porsi il problema di come affrontare la violenza concreta che esiste nel contesto in cui agisce, e che è – almeno in parte – impermeabile al discorso. Egli non può quindi riferirsi ad un'etica che gli imponga di adottare soltanto i comportamenti che diverranno universali nella fase federalista, cioè usare come strumento esclusivo dell'azione politica il libero confronto di opinioni tra uomini uguali, perché il suo fine è quello di crearne le condizioni istituzionali, che non esistono ancora. È il problema weberiano dell'etica della responsabilità[39].

L'etica della responsabilità non si riduce all'accettazione dell'am-

[39] Max Weber, *Politik als Beruf* (1919) ora in Id., *Gesammelte politische Schriften*, Tubinga, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1958.

biguo principio – sulla base del quale qualunque misfatto può essere giustificato – della liceità dell'uso di mezzi immorali per il conseguimento di uno scopo morale. Del resto, in ogni impresa che si proponga di far avanzare l'umanità lungo il cammino della propria emancipazione attraverso un processo, ogni stadio di questo è insieme *fine* rispetto agli stadi precedenti e *mezzo* rispetto agli stadi successivi. Ne consegue che è impossibile distinguere nettamente nella politica rivoluzionaria il fine dal mezzo e quindi giustificare, in nome dell'etica della responsabilità, l'immoralità del mezzo con il ricorso ad un fine indeterminato quanto al momento della sua realizzazione e al suo contenuto.

Di fatto, l'etica della responsabilità non giustifica nulla. Proprio in quanto assunzione di responsabilità per le conseguenze della proprie azioni, essa è anzi un'esplicita rinunzia *a priori* a qualsiasi giustificazione che non sia la realizzazione effettiva di un disegno politico progressivo. L'etica della responsabilità non è cioè un'etica dei *fini* – intesi come obiettivi presenti soltanto nella mente di chi agisce – ma un'etica dei *risultati*, rispetto ai quali è del tutto irrilevante il momento soggettivo e incontrollabile della convinzione, o delle buone intenzioni. Se lo si dimentica, e la formula della morale della responsabilità viene usata senza la consapevolezza della serietà delle sue implicazioni, essa diviene un alibi per coprire la *morale della disinvoltura*, la confusione dei propri comodi con il proprio dovere.

L'etica della responsabilità esprime piuttosto la drammatica consapevolezza che non vi è scelta politica nella quale non si annidi il male, e che il male si annida anche e soprattutto nell'inerzia che non si oppone alla violenza che accade fuori di noi. Essa comporta quindi che chi agisce politicamente per promuovere l'emancipazione del genere umano debba considerare l'azione come l'insieme delle sue conseguenze, cioè la iscriva in un *disegno strategico* e applichi il proprio giudizio e la propria volontà morale al disegno nel suo complesso.

4. *Il dialogo nell'azione rivoluzionaria*.

È quindi vero che l'etica della responsabilità rifiuta l'assioma – smentito dalla realtà – che dal bene non può nascere che bene e male dal male. Ma rifiutarlo non significa affatto credere che dal bene non possa nascere il bene e quindi che il dialogo tra uguali in vista del comune conseguimento di un risultato non abbia posto nella vita politica.

È vero il contrario. Proprio perché nella storia – che non ha un termine – tutto è fine e mezzo insieme, la ragione in politica si deve realizzare strada facendo: deve essere cioè *nel processo*, non soltanto

alla sua fine. Nell'azione rivoluzionaria quindi il dialogo, la persuasione, la lealtà, lo scrupolo di verità, lo spirito di solidarietà, in quanto siano impiegati responsabilmente, cioè in modo da far avanzare un disegno rivoluzionario, non si collocano nel campo della morale dei principî, ma in quello della morale della responsabilità.

Ciò non deve far dimenticare evidentemente che la politica è oggi ancora intrinsecamente diversa dall'esercizio della carità, o dalla *paideia*, e che ciò che costituisce la loro diversità è la violenza. La violenza, a sua volta, è inevitabile perché l'azione del rivoluzionario si scontra con ostacoli che resistono alla convinzione razionale.

Ma resta il fatto che la ragione, cioè il dialogo tra uguali, gioca nella dialettica rivoluzionaria un ruolo insostituibile. Abbiamo già visto che l'obiettivo dell'azione rivoluzionaria è quello della periodica riformulazione del contratto sociale attraverso la *rifondazione dello Stato*[40]. E che ogni forma storica di Stato è l'espressione del grado di maturità raggiunto di volta in volta dal processo di evoluzione della ragione. Lo Stato è anzi il *modo* in cui la ragione oggettiva si manifesta nella storia, tant'è vero che, come abbiamo già ricordato, il solo comportamento razionale possibile in un'ipotetica condizione di anarchia, cioè di assenza dello Stato, è quello di abbandonarla entrando, secondo l'espressione di Kant, in una costituzione civile.

Certo, in un mondo politicamente diviso, il dialogo razionale può essere condotto soltanto nel contesto istituzionale degli Stati di volta in volta esistenti, e quindi soltanto su temi che non ne mettano in questione la sopravvivenza. La sua razionalità è quindi circoscritta da precisi confini (anche se il carattere imperfetto dello Stato apre in quei confini delle brecce che consentono alla ragione di andare *al di là* dello Stato nella forma che esso ha qui ed ora). Vi sono anzi nella storia fasi di *crisi dello Stato*, che sono *eo ipso* anche fasi di *crisi della ragione*, nelle quali, come è accaduto con tragica evidenza nel caso del nazismo e del fascismo, il dialogo si offusca e la violenza penetra in tutti i recessi della vita civile.

Ma non per questo lo Stato cessa di essere espressione della ragione, anche se di una ragione in crisi. Il nemico che il rivoluzionario combatte presenta quindi sempre esso stesso un aspetto – anche se imperfettamente – razionale, e quindi sensibile – anche se solo

---

[40] Questa idea è usata come criterio storiografico da Hennann Hintze. V. il saggio *Staatenbildung und Verfassungsentwicklung* in Id., *Staat und Verfassung, Gesammelte Abhandlungen zur allgemeinen Verfassungsgeschichte*, Gottinga, Vandenhoek & Ruprecht, 1978.

in parte – agli argomenti della ragione. È per questo che, quando la rivoluzione si afferma, il vecchio ordine cade prima di tutto sotto il peso delle proprie contraddizioni: quelle contraddizioni che possono minare soltanto una costruzione razionale, e che soltanto la ragione può fare esplodere.

Ne discende che, se il processo di emancipazione dell'umanità produce forme di convivenza sempre più razionali, tanto che oggi in una parte del mondo lo Stato corrisponde ormai *grosso modo* al modello kantiano della *repubblica*, ciò non può non ripercuotersi sulle forme che assume di volta in volta la lotta rivoluzionaria, che si propone di farle ulteriormente progredire. Quanto più basso è il contenuto di violenza dello Stato, tanto più basso è il contenuto di violenza della rivoluzione. Mentre nel Cinquecento l'omicidio era uno strumento normale della lotta politica, tanto da essere teorizzato come tale dai politologi dell'epoca, oggi, in generale, esso non lo è più (anche se accade che sia praticato in circostanze eccezionali e nella torbida zona di confine tra la politica e la delinquenza).

Ciò significa che l'intensità dei conflitti morali che l'etica della responsabilità deve affrontare tende ad attenuarsi con l'umanizzazione della vita politica, perché altro è uccidere e altro è gridare *slogans* in un corteo, anche se entrambe sono manifestazioni di violenza: l'ambiguità del rapporto tra male e bene, tra violenza e discorso, rende possibile la transizione progressiva dall'uno all'altro.

In realtà la dicotomia amico-nemico – che tanto affascina gli animi rozzi o immaturi – è del tutto inadeguata a descrivere la dialettica rivoluzionaria, nella quale chi lotta per il nuovo ordine non nega semplicemente la forma nella quale la ragione si manifesta nell'ordine precedente, ma ne nega soltanto le limitazioni. E la violenza, che ha pur sempre fatto la sua comparsa nelle grandi rivoluzioni del passato, deve essere principalmente imputata proprio alle *limitazioni* del carattere razionale del vecchio ordine. Se infatti è vero che la rivoluzione oppone ad una forma attuale della ragione una sua forma virtuale che supera le limitazioni della prima, quali si manifestano nelle sue contraddizioni storicamente mature, è normale che essa privilegi nel confronto gli strumenti della ragione, sul cui terreno essa è superiore all'ordine esistente. E a questo non rimane quindi che la scelta tra la resa e l'esercizio della violenza.

Del resto, se la ragione non fosse in qualche modo *annidata* all'interno della violenza, se violenza e ragione si manifestassero nella realtà storica allo stato puro, come due polarità entrambe impermeabili al

linguaggio dell'altra, la violenza – il potere bruto – non potrebbe non prevalere, e l'umanità non si sarebbe mai sollevata dallo stadio della barbarie. Se ciò non è accaduto, è perché in certe circostanze storiche la *verità diventa potere*.

Ma la ragione, il dialogo, la trasparenza comunicativa sono legati alla rivoluzione sotto un altro aspetto. Se è vero che, contrariamente a quanto credeva il Platone della *Repubblica*, non è la *paideia* che rende inutili le leggi, ma sono le leggi che educano gli uomini, e che quindi bisogna cambiare le leggi per cambiare gli uomini, è anche vero che sono gli uomini, a loro volta, che cambiano le leggi, e che quindi per cambiare le leggi bisogna cambiare gli uomini. La ragione coincide con lo Stato soltanto *al limite* ma, nella transizione, la messa in discussione delle limitazioni delle forme storicamente esistenti di Stato per opera dell'azione rivoluzionaria presuppone che la ragione si possa manifestare anche *fuori* dallo Stato.

Ciò non significa che essa si manifesti *indipendentemente* dallo Stato, perché il disegno rivoluzionario si definisce esclusivamente contrapponendosi alle limitazioni dello Stato esistente, e quindi non potrebbe esistere senza lo Stato. Ma si tratta pur sempre di una manifestazione della ragione che va *al di là* dello Stato, e che quindi non è condizionata dalle istituzioni esistenti, o ne è condizionata soltanto in quanto queste recano in sé stesse in filigrana l'immagine virtuale della propria realizzazione compiuta.

I portatori di questa ragione al di fuori dello Stato, o piuttosto all'interno dello Stato nella sua forma futura, sono i gruppi rivoluzionari. In quanto tali, essi possono sopravvivere e rafforzarsi soltanto se i rapporti tra i loro membri sono ispirati ai valori che danno un senso al loro progetto. Proprio perché per essi la ragione non è *ancorata* nello Stato, contro il quale essi si battono, le loro motivazioni devono essere rigorosamente autonome, cioè morali, e i loro rapporti fondati sul dialogo e la solidarietà. Se ognuno di essi usasse i suoi compagni di lotta – attuali e potenziali – come strumenti, il disegno rivoluzionario sarebbe in partenza destinato a soccombere perché privato della sua sola forza. L'ideale di un mondo senza violenza deve quindi prendere corpo *in nuce* nei rapporti tra coloro che sono consapevolmente impegnati per la sua realizzazione.

Vero è che l'ideale si realizzerà comunque in un modo imperfetto perché gli uomini non sono angeli. Ma è altrettanto vero che questo è l'ideale che deve essere costantemente perseguito.

Appendice

1. *Sul "dire ciò che si pensa"*. 2. *Norma giuridica e incompatibilità degli* standards *morali concreti*. 3. *Progresso e responsabilità*.

1. *Sul "dire ciò che si pensa"*.

L'opinione che la verità sia soggettiva, cioè relativa, è entrata nel modo di pensare comune. I giornali sono pieni di confessioni di personaggi che raccontano la *propria* verità su qualcosa. La virtù della sincerità acquista in questo modo un significato equivoco. Il dovere di essere sinceri non si identifica più con quello di *dire la verità*, bensì con quello di *dire ciò che si pensa*. Ma in questa accezione il termine "sincerità" diventa ambiguo perché conferisce un valore assoluto all'espressione del proprio pensiero, quale che esso sia, a scapito del dovere di *pensare la verità*. Di fatto chi, in nome della sincerità, esprime pensieri falsi, o volgari, o malvagi, non compie un atto di sincerità, ma di falsità, o di volgarità, o di malvagità. La morale non comanda di *dire ciò che si pensa*, ma di *pensare prima di parlare*, evitando di esprimere giudizi avventati e opinioni arbitrarie.

In realtà la sincerità, intesa nel suo senso equivoco, può diventare superficialità, o impudicizia, o aggressività, o tutte queste cose insieme. Non per nulla il vanto di dire sempre quello che si pensa è caratteristico delle persone sciocche e litigiose. Essere sinceri nel senso vero della parola significa compiere quella faticosa opera di identificazione con la realtà – comunque la si voglia intendere – che comporta la rinuncia a far valere la propria opinione nel solo intento di prevalere sugli altri.

2. *Norma giuridica e incompatibilità degli* standards *morali concreti*.

Secondo Kant, il diritto è "l'insieme delle condizioni nelle quali il volere di ciascuno può coesistere con il volere degli altri secondo una legge generale della libertà"[41]. Io penso che si tratti di una definizione del tutto corretta, purché si tenga presente che essa è soltanto formale. È quindi impossibile, contrariamente a quanto Kant pensava, *costruire*, se non in astratto, il contenuto del diritto a partire da questa definizione. Si può cioè stabilire in astratto che ciascuno ha diritto alla tutela di una sfera privata, della proprietà, dell'incolumità personale, della libera espressione delle proprie opinioni, ecc.. Ma quando si tratta di stabili-

[41] I. Kant, *Metaphysik der Sitten*, p. 337, Vol. IV dell'edizione Insel Verlag, Wiesbaden, 1960.

re *in concreto* il contenuto di queste libertà nascono infinite difficoltà, perché, comunque lo si definisca, la loro tutela, in certe circostanze, non può non ledere quelle che gli altri pensano essere le *loro* libertà. Il contenuto del diritto non può quindi essere *costruito* partendo dal suo concetto, ma deve essere stabilito sulla base degli *standards* etici prevalenti in una certa società. Se non esistono *standards* comuni, nessuna norma può realizzare il rispetto della libertà di tutti, perché in ogni caso qualcuno sentirà la propria libertà violata da comportamenti che altri riterranno legittimamente rientranti nella *propria* sfera di libertà. La norma che ne risulterà sarà quindi sempre il risultato della prevaricazione di una parte della società sull'altra, e quindi non sarà che imperfettamente giuridica.

Questo problema, che è sempre esistito e ha sempre reso problematica la legittimità di ogni ordinamento, sta diventando acuto ai nostri giorni perché l'aumento dell'interdipendenza e la conseguente diffusione della consapevolezza degli spaventosi squilibri economico-sociali che esistono tra le diverse regioni del mondo danno un impulso irresistibile al fenomeno della migrazione di grandi masse di popolazione dai paesi più poveri ai paesi più ricchi del pianeta, mettendo in questo modo a contatto culture incompatibili. Ne viene di conseguenza che gli ordinamenti giuridici della parte sviluppata del mondo incominciano ad essere messi alla prova da conflitti provocati da comportamenti che per taluni sono l'espressione di doveri etico-religiosi, o comunque sono perfettamente legittimi, mentre da altri sono percepiti come offensivi, al punto da essere penalmente sanzionati (come la poligamia, o l'omicidio per ragioni religiose). Queste contraddizioni potevano essere sottolineate con compiacimento accademico, in quanto prova della validità delle teorie della relatività dei valori e della incomunicabilità delle culture, fino a che i contrastanti comportamenti che li determinavano erano tenuti da popolazioni prive di rapporti tra di loro (che non fossero quelli assicurati da qualche antropologo che faceva la spola tra le foreste dell'Amazzonia e i salotti di Parigi); mentre provocano problemi drammatici da quando si sono stabiliti contatti interetnici che coinvolgono intere comunità, che si sentono reciprocamente minacciate nei valori sui quali si fonda la loro identità.

In questa situazione la risposta non può essere la tolleranza, che è un atteggiamento che non si può manifestare nei confronti della diversità radicale, ma soltanto nei confronti di quella relativa, in un quadro di sostanziale omogeneità dei valori di fondo. Quando ci troviamo di

fronte a comportamenti che la nostra civiltà condanna come criminali, la tolleranza si identifica con la complicità, ed è criminale essa stessa. Essa diventa un atteggiamento caratteristico dei privilegiati, che la professano al riparo dei cancelli dei loro palazzi, mentre i pezzenti si scannano per le strade; e scompare non appena i cancelli vengono abbattuti. Del resto la predicazione della tolleranza si rivela nella realtà come del tutto inutile, perché *di fatto* i conflitti si risolvono con la violenza, anche se si può trattare di una violenza rivestita con i panni del diritto.

I problemi posti dai contatti traumatici tra culture radicalmente diverse che caratterizzano la nostra epoca e caratterizzeranno in modo assai più drammatico gli anni a venire non hanno una soluzione *giusta* – cioè una soluzione che tuteli la sfera di libertà sentita *oggi* come legittima da ciascuna delle parti coinvolte. Si tratterà sempre di soluzioni ingiuste, cioè con un contenuto di violenza, quali che ne siano le vittime. Il che non toglie che, da un lato, il problema è posto dalla realtà, e chiede una risposta; e che, dall'altro, vi sono risposte meno ingiuste di altre, capaci di facilitare un'evoluzione della convivenza verso situazioni compatibili con una regolamentazione fondata veramente sul diritto, anziché sulla forza.

Comunque non sarà certo la filosofia di Lévy-Strauss che permetterà al mondo di superare i traumi che si sta preparando a subire a causa dei contatti sempre più intensi, massicci e frequenti tra culture che oggi sono radicalmente incompatibili. Il regno del diritto non nascerà in società divise in compartimenti stagni, nelle quali le comunità di cultura non comunicano e dove ciò che è un dovere per me è un delitto per il mio vicino; ma quando tutti gli uomini del mondo concorderanno sul contenuto che deve avere la libertà di ciascuno, cioè quando vi sarà un sistema di valori fondamentali universalmente condiviso, e, in questo quadro, le diversità tra le culture non saranno percepite come violazioni della libertà di qualcuno, ma come fattore di arricchimento per tutti.

Il diritto quindi, se da un lato è il *presupposto* di una piena *Verständigung* universale, dall'altro è fondato a sua volta da un accordo virtuale, che attende soltanto la sanzione della norma giuridica per realizzarsi concretamente.

Una politica aperta ed evolutiva non può di fatto essere oggi concepita che sulla base della fiducia razionale che un avvicinamento progressivo e controllato tra culture profondamente diverse sia destinato a condurre, seppure al termine di un cammino costellato di difficoltà, ad

una fusione universale degli orizzonti, cioè alla formazione di un unico sistema di valori fondamentali, senza il quale – tra l'altro – non vi può essere pluralismo, che è un fattore di arricchimento culturale soltanto in quanto si collochi nel quadro di un'unica comunità di comunicazione.

3. *Progresso e responsabilità*.

Secondo Jonas[42] l'idea di progresso è incompatibile con quella di responsabilità, in quanto quest'ultima presuppone che il futuro sia incerto e dipenda dalle libere decisioni degli uomini. Si tratta di una contraddizione che viene in particolare evidenza nel mondo di oggi, che è concretamente minacciato di estinzione se il genere umano non si comporterà responsabilmente nei confronti dei problemi della sovrappopolazione, dell'esaurimento delle risorse non rinnovabili e dell'inquinamento.

A mio avviso le conclusioni di Jonas non sono fondate. Quella che è radicalmente incompatibile con la responsabilità è piuttosto una concezione casuale della storia, che presuppone che la libertà di scelta e di azione dell'individuo sia completamente annullata dalle forze cieche della violenza e del caos. In questo caso verrebbe a mancare la dimensione del futuro, che è quella della responsabilità, cioè della previsione delle conseguenze delle proprie azioni.

Del resto, come è stato in precedenza sottolineato, l'idea di progresso non appartiene alla sfera della ragione teorica, cioè non si astrae dall'osservazione dei fatti, ma è un *postulato della ragion pratica*, che si deve accettare in quanto si ammetta, nella sfera della politica, la possibilità di un'azione libera, e quindi responsabile. Bisogna aggiungere che, nella particolare situazione di oggi, chi non sia sorretto dalla fiducia che le forme di convivenza tra gli uomini siano destinate a migliorare mancherebbe totalmente di stimoli a lottare per fermare il processo di degrado del pianeta verso la propria distruzione. Perché questi stimoli rimangano e si rafforzino si deve credere nella ragione. Ma la ragione è ciò che unisce gli uomini. Credere nella ragione significa quindi pensare che essa – attraverso le istituzioni – si diffonda e si affermi. Significa cioè credere nella ragione *degli altri*, che insieme a noi fanno la storia, evitando l'insensato peccato di presunzione che consiste nel credere che la responsabilità, e quindi la ragione, riguardi soltanto noi mentre la storia – cioè gli altri – rimane in balia degli impulsi ciechi del caso. Il che è opportuno ribadirlo – non comporta la negazione della presenza del male radicale, senza la quale l'uomo sarebbe angelo o animale, ma la convinzione che

[42] Hans Jonas, *Das Prinzip Verantwortung*, 1979, consultato nell'edizione Suhrkamp, Francoforte sul Meno, 1984, pp. 245 sgg.

la lotta tra il bene e il male nel teatro dell'anima individuale sia destinata a svolgersi nel quadro di condizioni di convivenza sempre più avanzate.

Il che equivale a dire che, mentre per la coscienza individuale necessità e libertà si presentano – e si presenteranno sempre – come i termini di una contraddizione, il cammino della specie è guidato dalla *necessità della libertà*.

NOTIZIE SUGLI AUTORI

Andrea Apollonio, membro della Direzione nazionale della Gioventù federalista europea e del Comitato federale del Movimento federalista europeo.

Anna Costa, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, Segretaria del Centro regionale lombardo del Movimento federalista europeo.

Alfonso Iozzo, già Presidente del Movimento federalista europeo, Presidente del Centro di studi sul federalismo (CSF) di Torino, Deputy Chairman della Triffin International Foundation.

Mario Leone, Segretario del Centro regionale laziale del Movimento federalista europeo, Vice-Direttore dell'Istituto di studi federalisti "Altiero Spinelli".

Massimo Malcovati, membro della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo e del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

Fabio Masini, vice-Presidente del Movimento Europeo Italia, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, Professore associato di Storia del pensiero economico, Università di Roma 3.

Paolo Milanesi, Vice-Segretario del Centro regionale lombardo del Movimento federalista europeo.

Christian Moos, Segretario generale dell'Europa-Union Deutschland, membro del Comitato economico e sociale dell'Unione europea.

Giulia Rossolilo, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia.

Franco Spoltore, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo.

Stefano Spoltore, Segretario della Sezione di Stradella del Movimento federalista europeo.

Francesco Violi, membro del Movimento federalista europeo e dottorando presso la Canterbury Christ Church University.

Rainer Wieland, membro del Parlamento europeo, Presidente dell'Europa-Union Deutschland, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti.

Direttore Responsabile: Elio Cannillo – Editrice EDIF – Autorizzazione Tribunale di Milano n. 4917 del 25-3-1999 –Tipografia Pi-Me, Pavia.
Poste italiane s.p.a. – Spedizione in Abbonamento postale – D.L. 353/20003 (conv. in L. 27/20/2004 n. 46) articolo 1, comma 2, DCB Pavia.