

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 3

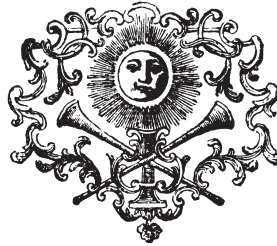
ISSN 1970-688X

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 piano dei valori *Il Federalista* intende servire in primo luogo la causa della pace.



Sotto gli auspici della Fondazione Europea Luciano Bolis e della Fondazione Mario e Valeria Albertini. Tre numeri all'anno. Abbonamenti: Europa €25, altri paesi 30 (invio per posta aerea). Editrice 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 3

INDICE

<i>L'Europa laboratorio di un nuovo modello di comunità politica</i>	p.	155
GIOVANNI SALPIETRO, <i>Il potere politico: dallo Stato nazionale allo Stato federale</i>	»	162
UMBERTO MORELLI, <i>La politica di potenza. L'Unione europea e il sistema internazionale</i>	»	170
LUCA LIONELLO, <i>Il concetto di Stato e il suo significato per il processo di integrazione europea</i>	»	186
GIULIA ROSSOLILLO, <i>Sovranità</i>	»	192
SERGIO PISTONE, <i>Il realismo politico</i>	»	201
STEFANO CASTAGNOLI, <i>Responsabilità e politica (e il problema del potere)</i>	»	208
NOTE		
<i>La Convenzione europea del 2003: luci ed ombre</i> (Paolo Ponzano)	»	214
<i>Bielorussia, Russia e Unione europea</i> (Stefano Spoltore)	»	220
<i>La crisi pandemica e l'Europa</i> (Franco Spoltore)	»	227
INTERVENTI		
ANTONIO PADOA SCHIOPPA, <i>Sfide planetarie, come affrontarle?</i>	»	233
LE DISCUSSIONI		
<i>Riflessioni su politica e sovranità</i> (Gianpiero Magnani)	»	257
I DOCUMENTI		
<i>Il finanziamento dell'Unione europea – Proposte per una riforma dei Trattati per istituire una competenza fiscale dell'Unione europea</i> (Giulia Rossolillo)	»	269

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

L'Europa laboratorio di un nuovo modello di comunità politica

Il 2020 che si è appena concluso ci ha lasciato in eredità un compito pesante. La pandemia è stata un acceleratore formidabile della crisi che scuote ormai da anni le nostre società, impegnate in una transizione complessa sia sul piano economico e sociale – legata alla necessità di una riconversione ecologica dell'economia e agli effetti della rivoluzione tecnologica – sia sul piano politico, dove il vecchio ordine è collassato. E' quanto mai necessario e urgente costruire una nuova architettura del sistema internazionale e affermare una nuova dottrina per governare l'interdipendenza globale, per affrontare insieme le sfide comuni a tutto il pianeta e per definire il quadro dei valori a cui riferirsi.

Il 2020 ci ha portato anche i primi contributi per andare nella giusta direzione: il vaccino per uscire dalla morsa della pandemia, la svolta europea con la decisione di mettere in campo nuovi (e innovativi) strumenti finanziari comuni, la sconfitta elettorale di Trump. Sono primi passi, e potranno essere delle buone basi su cui costruire, ma solo se nel 2021 riusciremo a svilupparle e a consolidarle; e sarà soprattutto in Europa – a livello europeo – che questo dovrà avvenire perché le caratteristiche che assumerà il mondo post-pandemia sono profondamente legate a ciò che farà l'Unione europea, e al ruolo che saprà giocare. La leadership degli Stati Uniti è da tempo in profonda crisi, al punto che la solidità delle stesse istituzioni democratiche americane è stata intaccata. L'assalto gravissimo del 6 gennaio al Campidoglio, fomentato dal Presidente in carica che ha cercato di fermare l'avvicendamento democratico negando la validità dei risultati elettorali, è stata la manifestazione di una rivolta contro le istituzioni democratiche del Paese che ha radici profonde. Tutti concordano sul fatto che, se l'elezione di Biden rappresenta un passaggio necessario per cercare di ricucire il Paese, la fragilità del sistema americano è molto profonda e rende difficile, e per nulla scontato, raggiungere il risultato. Le lacerazioni

interne hanno potuto essere esasperate perché è lo stesso approccio politico istituzionale statunitense ad essere ormai inadeguato rispetto ai problemi emersi negli ultimi trent'anni. Sul piano interno le istituzioni e le politiche americane, oltretutto spesso rese impotenti o bloccate nei tentativi di cambiamento dalle stesse divisioni interne, sono deboli rispetto alla dimensione della crisi sociale che ha scavato una frattura profonda che attraversa intere aree del territorio nazionale e categorie di cittadini. Sul piano internazionale, gli Stati Uniti non possono che essere ossessionati dall'ascesa cinese, e non possono che puntare a ricostruire attorno al contenimento di questa nuova potenza la rete delle loro alleanze e la loro visione degli equilibri internazionali. In questo senso l'Unione europea si troverà a giocare un ruolo subordinato, e a gestire con difficoltà le pressioni del partner americano, oppure potrà inserirsi con un proprio progetto sulla scena internazionale e contribuire ad andare oltre la costruzione di un nuovo bipolarismo, a seconda di come deciderà di svilupparsi e di plasmare il proprio futuro.

A novembre, poco dopo la vittoria di Joe Biden e Kamala Harris, Macron ha rilasciato una lunga intervista a Le Grand Continent, una rivista nata poco più di un anno fa come espressione di un think tank francese indipendente che si occupa di studi geopolitici e che ha sede presso l'École normale supérieure di Parigi e a Bruxelles. Al centro delle sue riflessioni c'era proprio questa preoccupazione per l'esaurirsi della spinta positiva della dottrina americana nel mondo e la necessità, per l'Europa, di liberarsi dal vassallaggio psicologico e politico nei confronti del potente alleato. Ancora una volta Macron ha voluto sottolineare che è arrivato il momento per l'Europa di iniziare a ragionare in termini di visione e di interessi propri, anche per difendere i valori in cui crede e per evitare che il mondo precipiti in un confronto bipolare che sarebbe devastante. Vale la pena di richiamare alcune parti di questa lunga riflessione di Macron affidata a Le Grand Continent, perché mettono a fuoco bene i termini della questione e richiamano in modo molto lucido l'urgenza che l'Europa sviluppi una propria strategia e diventi consapevole del valore aggiunto che può e deve rappresentare a livello globale.

Il solco che separa gli USA dall'Europa, ricorda Macron, investe i valori alla base della società: “i nostri valori non sono gli stessi. Noi abbiamo un attaccamento alla democrazia sociale, ad una maggiore uguaglianza, e le nostre reazioni non sono le stesse. Credo anche che per noi la cultura sia molto più importante”; ma lo stesso vale per gli interessi geopolitici (“Noi ci proiettiamo in un altro immaginario, che

è collegato all’Africa, al Vicino e al Medio Oriente, e abbiamo un’altra geografia che può disallineare i nostri interessi. La nostra politica di vicinato con l’Africa, con il Medio Oriente, con la Russia, non è la stessa politica di vicinato degli Stati Uniti. Per questo è insostenibile che la nostra politica internazionale dipenda da quella americana o ne sia al traino”); e vale anche per quanto riguarda le rispettive dottrine politiche. Il Washington consensus non è più in grado di offrire soluzioni alla crisi profonda (ormai giunta ad “un punto di rottura”, nelle parole del Presidente francese) del capitalismo contemporaneo. Il modello americano non ha gli strumenti per affrontare né la riconversione ecologica dell’economia, né la lotta alle diseguaglianze crescenti. Macron lo sintetizza così: “le nostre società si erano costruite sul paradigma delle economie aperte e di una economia sociale di mercato. Poi è subentrato un dogma per cui questa visione è divenuta man mano sempre meno sociale, sempre più aperta, e la verità è diventata: riduzione del ruolo dello Stato, privatizzazioni, riforme strutturali, apertura delle economie attraverso il commercio, finanziarizzazione dell’economia, con una logica esclusivamente fondata sul profitto”. Proprio questa logica, “esclusivamente fondata sul profitto”, “non permette di pensare e interiorizzare i grandi cambiamenti del mondo in particolare il cambiamento climatico, che nel Washington consensus resta un’externalità del mercato”; mentre, per governare un problema così cruciale e di queste dimensioni, è indispensabile proprio “rimetterlo nel mercato”, come invece propone la logica europea, ad esempio con il carbon pricing. Lo stesso vale per il problema delle diseguaglianze sempre più insostenibili. Queste ultime sono alla radice della crisi di consenso di cui soffrono oggi le nostre democrazie. La loro crescita esponenziale distrugge il patto sociale democratico, mina la fiducia delle classi medie e alimenta le forze populiste e nazionaliste. La cultura politica americana fatica a pensare in termini di strumenti orientati alla protezione sociale, che in un momento di transizione così complesso diventano indispensabili. Anche in questo campo, viceversa, l’Europa si fonda su un modello che fa della giustizia sociale una priorità e ha sviluppato sensibilità politica e strumenti in tal senso.

In generale, il sistema multilaterale costruito dagli Americani dopo il 1945 è entrato in una crisi irreversibile. Persino i valori su cui tale sistema era incardinato sono ormai messi in discussione; lo sono la democrazia e gli stessi “diritti universali dell’uomo e del cittadino, e quindi un universalismo che si fonda sulla dignità della persona umana e dell’individuo libero e dotato di ragione” (per continuare a citare

Macron). Oggi noi assistiamo addirittura al tentativo, da parte di alcuni paesi, di “riculturalizzare” le fondamenta del sistema internazionale, per indirizzarle non più verso la condivisione del principio dei diritti universali, bensì per affermare il relativismo dei valori, giustificandolo anche in base alle diverse visioni religiose. Ci illuderemmo se pensassimo che saranno gli Stati Uniti di Biden – dopo che con Trump hanno sostenuto proprio questa “riculturizzazione” propagandando il sovranismo ideologico e il suprematismo bianco – ad avere la forza, specie se lasciati soli alla guida, di ricostruire un sistema internazionale cooperativo basato “sull’universalismo che si fonda sulla dignità della persona umana e dell’individuo libero e dotato di ragione”. Viceversa, nel DNA dell’Unione europea vi sono innanzitutto i principi universali che ne hanno motivato la nascita e su cui può reggersi la cooperazione internazionale; e vi sono orientamenti ideologici e spinte politiche per cercare di dare risposte in termini di creazione di beni pubblici mondiali, come è stato per la questione del vaccino anti-COVID.

Per questo, ci ricorda Macron, è necessaria e urgente un’Europa politica unita e forte, consapevole di dover plasmare le risposte necessarie alle sfide dell’epoca nuova che si sta formando. Lo è a maggior ragione perché i singoli Stati europei sono ormai impotenti. Nessuno di loro ha la forza per incidere positivamente nella costruzione del nuovo sistema globale. I nostri Stati vivono una duplice crisi, “una crisi di dimensione e di efficacia”; e se l’efficacia dipende dalla capacità di rendere i sistemi democratici più efficienti, il problema più generale è che “molti dei problemi non sono alla portata dello Stato nazione”. Per questo, insiste Macron, solo se sapremo “costruire un’Europa molto più forte, che possa far pesare la sua voce, la sua forza, e i suoi principi... (si potrà) ritrovare la via per una cooperazione internazionale capace di evitare la guerra e di permetterci di rispondere alle nostre sfide contemporanee”; un’Europa capace “di un’azione utile e forte”, “per imporre i nostri valori, la nostra voce comune, per evitare il duopolio sino-americano, la disgregazione, il ritorno delle potenze regionali ostili”.

Per rendere l’Europa all’altezza del suo compito storico in questo momento, è indispensabile però che l’UE costruisca sia la propria autonomia strategica, sia una propria sovranità anche in termini di identità politica e legittimazione democratica. E’ sempre Macron a cercare di definire questi due punti problematici, ma cruciali. L’autonomia strategica è “l’idea che noi (Europei) scegliamo le nostre regole pensando a noi stessi. Questo presuppone di rivedere le nostre politiche abituali – in campo tecnologico, finanziario e politico – per costruire in Europa

le soluzioni giuste per noi, per le nostre imprese, per i nostri cittadini, cooperando con altri, che noi riteniamo di scegliere come partner, ma senza dover dipendere da nessuno, come invece oggi avviene spesso". Porsi l'obiettivo dell'autonomia strategica, per l'Europa, non significa ancora "poter parlare di 'sovranità europea'. E' un termine alquanto eccessivo... perché se ci fosse una sovranità europea, ci sarebbe un potere politico europeo pienamente in funzione. Non siamo ancora a questo punto". Parlando di autonomia strategica si fa riferimento, piuttosto, ai contenuti della sovranità, mentre, per costruire il potere politico europeo democratico e la sovranità manca innanzitutto, a suo parere, un passaggio sulla strutturazione di un demos europeo ("per avere una sovranità europea ci vorrebbero dei dirigenti europei pienamente eletti dal popolo europeo"). Oggi, spiega Macron, "il Parlamento europeo difende una rappresentanza della cittadinanza europea, ma ritengo che siano forme ancora insoddisfacenti. Per questo ho difeso molto le liste transnazionali", che a suo parere sono lo strumento per far emergere e strutturare in modo trasversale il demos europeo. La "nuova forma di sovranità, che non è nazionale, ma europea" emergerà così, sulla base di una vera rappresentanza nel Parlamento europeo del popolo europeo, dei popoli nazionali nel Consiglio e di ciò che fa la Commissione.

* * *

Queste considerazioni di Macron mettono bene in luce la dimensione della sfida che ha di fronte a sé l'Europa. Costruire una sovranità europea è una condizione necessaria perché l'Europa diventi capace di agire politicamente su tutta una serie di fronti che ruotano attorno alla politica estera e alla sicurezza (e poter "costruire in Europa le soluzioni giuste per noi, per le nostre imprese, per i nostri cittadini, cooperando con altri, che noi riteniamo di scegliere come partner, ma senza dover dipendere da nessuno, come invece oggi avviene spesso"). Proprio a causa dell'inadeguatezza degli Stati europei, attraverso la semplice cooperazione non si riesce infatti a sviluppare come Europei una visione strategica adeguata che renda l'Unione europea non solo protagonista in quanto mercato, ma anche in quanto attore politico globale. Al tempo stesso, la sovranità intesa in senso democratico, fondata sul popolo che decide quali rappresentanti scegliere per votare le sue leggi, può esercitarsi solo all'interno dello Stato. Non esiste altra forma giuridico-istituzionale che garantisca la sovranità popolare; le alternative possono solo essere le autocrazie oppure il potere opaco dei

grandi interessi economici e finanziari. Ecco che allora riuscire a costruire uno Stato democratico a livello sovranazionale, per realizzare un potere politico di dimensione adeguata rispetto ai problemi rispettando il principio della sovranità popolare democratica è la vera sfida del nostro tempo, e soprattutto dell'Europa. E' un esperimento nuovo nella storia, che si ispira al precedente della nascita degli Stati Uniti d'America, ma in un contesto molto più complesso. In Europa, la spinta all'unità perseguita attraverso esperimenti parziali, di successo sul piano dell'integrazione e dello sviluppo di una fortissima interdipendenza, ma insufficienti per creare un potere politico, deve combinare fattori politici, culturali e condizioni oggettive completamente diverse: innanzitutto l'assenza di una forte minaccia esterna, e anzi l'abitudine, sviluppata in oltre 70 anni, ad affidare a potenze amiche esterne il "governo del mondo" e la propria sicurezza; una fortissima inerzia culturale e politica che ancora impedisce di far evolvere i concetti di Stato e popolo e li mantiene legati all'idea di nazione così come si è sviluppata in Europa a partire dalla Rivoluzione francese; di contro, in positivo, la costruzione di un modello di mercato unico che man mano che si sviluppa richiede la creazione di strumenti di governo politico: è stato così con la moneta ed è così con la necessità dell'unione fiscale e politica; e infine la crisi della leadership americana e del vecchio ordine mondiale e le minacce che si profilano per gli Europei sul piano economico, politico e valoriale.

In questo contesto l'Europa è il laboratorio dell'esperimento rivoluzionario che deve portare alla nascita di una comunità politica – una comunità di destino e di valori – di tipo nuovo, una Federazione capace di rappresentare un nuovo tipo di Stato di Stati. Nella federazione europea dovranno convivere le sovranità nazionali e la sovranità federale (europea), definite e organizzate sulla base di una Costituzione federale in grado di garantire l'unità, anche attraverso il coordinamento, e al tempo stesso l'autonomia delle diverse sfere di governo. Dovrà svilupparsi una diversa identità comune, che si aggiunga a quelle nazionali senza negarle, e che sia in grado di definire i lineamenti di un popolo nuovo, quello europeo, che possa riconoscersi in un progetto comune, in una visione e condivisione di valori specifici e in istituzioni in grado di promuoverli.

E' proprio su questo piano che gli strumenti concettuali elaborati dalla teoria federalista nei decenni di lotta politica per costruire la Federazione europea diventano il complemento indispensabile del processo in corso per definire il futuro dell'Unione europea. Anche con que-

sto obiettivo, la nostra rivista ha voluto raccogliere in questo fascicolo le relazioni presentate nel corso di un dibattito organizzato a ottobre dall'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo sul tema Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità. Sono contributi che speriamo possano essere utili per alimentare e far crescere un confronto che in Europa deve potersi sviluppare affinché la Federazione europea possa effettivamente vedere la luce.

Il Federalista

Il potere politico: dallo Stato nazionale allo Stato federale*

GIOVANNI SALPIETRO

Definire il potere politico.

In primo luogo, è necessario fornire una definizione di partenza di “potere”: nella sua accezione più generica si può identificare il “potere” come “capacità da parte di un attore di influire sul comportamento di un gruppo, di influenzarne le opinioni, le decisioni, le azioni, i pensieri”¹.

Sono invece gli “strumenti” utilizzati per l’esercizio del “potere” a definirne la tipologia. Ad esempio, possiamo definire il potere come “religioso” o “simbolico” se le azioni del gruppo di riferimento sono influenzate da credenze o simboli. Diversamente, se chi esercita il potere usa le proprie risorse materiali per influenzare le azioni di chi ne ha meno, esercita un potere di tipo economico.

La scienza politica, dalla sua nascita, si è interrogata su come definire invece un tipo di potere più complesso e non immediatamente riconoscibile, cioè il potere politico. Una delle definizioni più classiche di potere politico è quella che collega il potere all’esercizio della forza. Si tratta dunque di quel filone della scienza politica iniziato dal *Leviatano* di Hobbes e che giunge fino a Weber, il quale ad esempio considera la forza per la sua definizione di Stato inteso come l’attore che “pretende per sé (con successo) il monopolio dell’uso legittimo della forza”². Partendo da tale assunto, il concetto di potere politico si lega indissolubilmente al concetto di Stato, inteso come lo Stato moderno europeo del sistema post-Westfaliano. È con la nascita dello Stato moderno, infatti, che il potere politico comincia ad assumere una sua forma distinta e autonoma rispetto ad altre forme di potere (religioso, economico, coercitivo). Il potere politico

* Relazione presentata alla riunione dell’Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo su *Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità*, svoltasi a Firenze il 17-18 ottobre 2020.

¹ Vocabolario Treccani, voce “potere”.

² Max Weber, *Economia e società*, p. 692.

si potrebbe dunque identificare come il potere del governo degli Stati moderni e delle loro evoluzioni contemporanee in quanto unici detentori (legittimi) dell'uso della forza. Secondo questa impostazione, l'impiego della forza è dunque il carattere essenziale del potere politico.

Questa concezione del potere politico (o di governo³) legata all'esercizio della forza/violenza è stata oggetto però di numerose critiche e ridefinizioni in letteratura, di cui, per ragioni di praticità, non può essere fatta una disamina completa in questo saggio.

A parere di chi scrive appare utile presentare un'interpretazione più completa del potere di governo che ridimensiona il ruolo della forza come carattere essenziale del potere. Si tratta del contributo di Mario Stoppino presentato nel saggio *Potere e Teoria Politica*. In questo testo, si critica l'idea che il potere politico possa essere definito sulla base esclusiva della violenza; piuttosto la violenza si configura come *mezzo specifico/strumento* del potere politico. Ciò su cui Stoppino riflette per giungere ad una definizione più ampia e completa del potere politico non è tanto lo strumento del potere politico (cioè la violenza), ma la sua funzione.

È la funzione del potere politico, cioè ciò che esso produce, a definirlo e distinguerlo da altre forme di potere sociale organizzato. Esprendo il concetto in una forma abbreviata, il potere politico è "il potere che produce potere, sotto forma di diritti, per una società"⁴.

In ogni società (e ancora più evidentemente nei regimi liberaldemocratici) vi sono quattro tipi di diritti principali: "libertà", "facoltà", "potestà" e "spettanze"; a ciascun tipo di diritto corrisponde un dovere, inteso come conformità da parte di altri individui e gruppi.

In primo luogo, le libertà, ad esempio la libertà di spostarsi nel territorio dello Stato o la libertà di riunione o di associazione, o ancora la libertà religiosa, richiedono conformità nel senso del non impedimento da parte di chicchessia nell'ambito della società (incluse le autorità politiche e i loro agenti). In secondo luogo, sono facoltà, per esempio, quella di ottenere una data quantità di cose offerte al pubblico, pagando il prezzo corrispettivo, o quelle connesse con il diritto di proprietà su di un bene. Alle facoltà corrispondono delle conformità (obblighi) particolari e richiedono sempre la non interferenza da parte di tutti i membri della società. In terzo luogo, le potestà, come quelle di un direttore di azienda sopra gli individui che prestano in essa il proprio lavoro, richie-

³ "La parola 'governo' può essere impiegata, oltre che nel suo significato specialmente politico, anche in un senso generico, che indica la funzione di direzione di qualsivoglia gruppo od organizzazione", Mario Stoppino, *Potere e Teoria Politica*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 272.

⁴ Mario Stoppino, *op. cit.*, p. 291.

dono specifiche disposizioni stabilizzate alla conformità da parte dei sottoposti. Le spettanze, infine, sono diritti a determinate cifre di denaro o a date quote di servizi sociali (ciò che in termini moderni potremmo identificare come *welfare state*).

Tutti i diritti menzionati sono prodotti dal governo o dai suoi agenti e sono poteri più o meno durevoli, stabilizzati nel tempo e generalizzati nello spazio sociale. Questi sono “poteri garantiti” per i quali, di fronte alla non conformità da parte di altri membri del campo sociale, possiamo sempre rivolgerci al giudice, perché li reintegri. Proprio questa funzione di produzione di diritti distingue il potere politico dalle altre forme di potere.

Definita dunque la funzione del potere politico, è possibile esaminare i modi attraverso cui il potere politico produce i diritti menzionati, o meglio quelle che definiremo come le forme di produzione politica.

Pensando proprio all'esempio degli Stati europei moderni e contemporanei, la prima forma di produzione politica è la regolazione (cioè l'istituzione delle leggi che regolano il gioco sociale, le regole dunque che garantiscono l'ordine interno – o protezione interna – agli Stati). Un'altra forma di produzione politica è invece la “protezione esterna”, cioè ciò che garantisce la difesa delle persone e dei loro beni dalle aggressioni provenienti dall'esterno dello Stato mediante l'istituzione dell'esercito.

È in relazione a queste due prime forme di produzione politica che si può reinserire la violenza; protezione interna e protezione esterna sono lo scopo minimo degli Stati e il monopolio tendenziale della violenza è lo strumento specifico degli Stati che serve a garantire queste due forme di produzione politica.

Infine, possiamo identificare ulteriori due forme di produzione politica che caratterizzano maggiormente gli Stati moderni e contemporanei: la “facilitazione” (produzione cioè di diritti e facoltà che hanno lo scopo di migliorare la cooperazione sociale: ad esempio la coniazione della moneta o l'istituzione di una banca centrale) e l'”allocazione” (cioè la produzione di diritti-spettanze).

Va aggiunto infine che, perché la produzione politica (nelle sue diverse forme) possa operare con successo, debbono intervenire anche altre attività del potere politico (o dei suoi agenti). Sono attività che, considerate in sé stesse, non sono forme di produzione politica, poiché non producono “diritti” di per sé. Tuttavia, si tratta di attività che corrispondono a strumenti indispensabili per la produzione politica e che Stoppino definisce come “attività strumentali”⁵. Tra queste, se ne possono identificare alcune come fondamentali:

⁵ Mario Stoppino, *op. cit.*, p. 304.

- I. *l'organizzazione delle istituzioni e degli apparati* impegnati nell'una o nell'altra forma di produzione politica (ad esempio: l'esercito, il sistema giudiziario, il sistema sanitario pubblico, ecc.);
- II. *l'estrazione di risorse dalla società* mediante l'imposizione fiscale in quanto nessuna istituzione o apparato può operare con efficacia in mancanza di una adeguata copertura economica.

Abbiamo visto dunque come il potere politico si può definire in base alla sua funzione di produzione di diritti garantiti all'interno della società di riferimento. Ha degli scopi minimi (di produzione politica) nella realizzazione della pace interna ed esterna, che consegue mediante la minaccia dell'uso della forza, ma anche degli scopi di produzione politica volti alla realizzazione della cooperazione sociale mediante le forme di produzione dette di facilitazione e allocazione. Il potere politico necessita infine di istituzioni in grado di rendere efficaci le decisioni politiche e di un sistema di reperimento delle risorse per realizzarle nel concreto.

Potere politico e Stato: dallo Stato nazionale allo Stato federale.

L'analisi finora fatta tiene conto della relazione tra potere politico e Stato, inteso nella forma dello Stato moderno nato con la nascita del sistema westfaliano. A seguito della Pace di Westfalia del 1648, è nato quello che in seguito è stato definito il modello dello "Stato moderno", caratterizzato dall'esistenza di un ente sovrano, dotato di personalità giuridica, che esercita su un dato territorio un potere eminente (la sovranità), disponendo del monopolio dell'uso legittimo della forza. Sul piano delle relazioni internazionali, gli Stati moderni si riconoscono tra loro, formalmente, come pari. Dalla pace di Westfalia fino all'inizio dell'Ottocento, in Europa si sono affermati dunque gli Stati assoluti, retti da monarchie che hanno accentrato il potere politico nella figura del sovrano (fino quasi a creare in alcuni casi una sovrapposizione tra la figura del monarca e lo Stato, concetto riassunto perfettamente dall'espressione "*L'Etat, c'est moi!*" attribuita al Re di Francia Luigi XIV). A partire dalla Rivoluzione francese e via via con l'affermarsi dei movimenti nazionalisti dell'Ottocento, lo Stato assoluto ha lasciato il posto alla nascita degli Stati nazionali sulla base dell'idea, contestabile, che lo Stato dovesse essere espressione del popolo-nazione. Tuttavia, al di là dei cambi di regime che avvennero con la transizione dai regimi assoluti a quelli dell'Ottocento, l'affermazione degli Stati nazionali ha lasciato inalterati i principi su cui si basava la sovranità westfaliana, cioè esercizio del potere all'interno degli Stati e relazioni tra pari sul piano internazionale. La sovranità di tipo westfaliano è pertanto un con-

retto che esiste in correlazione alla sussistenza di uno Stato, al di là della forma che esso possa avere (assoluto, nazionale o federale); anche gli Stati federali (come ad esempio gli USA, la Svizzera o la Germania) esercitano una sovranità di tipo westfaliano.

È innegabile, comunque, che il potere politico in Europa si sia declinato nella forma degli Stati nazionali. Ciò che come federalisti ci preme comprendere è il percorso che conduce alla creazione di un potere politico al di sopra degli Stati nazionali. La novità del processo di integrazione europea è quella di avere come obiettivo la nascita di un potere che ancora non esiste e che deve unificare poteri politici statali dalla fortissima identità politica e storica.

A tale scopo appare utile citare il contributo di Albertini nel saggio *La Federazione* in cui si disamina l'esperienza dei padri costituenti americani, ed in particolare di Alexander Hamilton. Quel processo portò infatti al superamento del potere politico dei singoli Stati a favore della creazione di un potere politico nuovo per un livello di governo al di sopra di essi.

Nel 1778 le tredici colonie, ancora in guerra per la propria indipendenza, avevano costituito le prime istituzioni comuni. In particolare, un Congresso composto dai delegati degli Stati. Tuttavia, va osservato che quelle istituzioni comuni avevano dei poteri relativamente deboli (se non inconsistenti) rispetto ai singoli Stati. I delegati al congresso potevano essere revocati in qualsiasi momento dagli Stati da cui erano nominati. In teoria, il Congresso poteva dichiarare guerra, gestire le relazioni internazionali e organizzare l'esercito. Tuttavia, non disponeva degli organi esecutivi o giudiziari per poter adempiere alle proprie funzioni: "poteva decretare la leva dell'esercito, ma il reclutamento dei soldati stava nelle mani degli Stati; poteva gestire un fondo comune, ma chi poteva votare e riscuotere tasse erano gli Stati. Il Congresso poteva pertanto fissare le quote di uomini e di denaro; ma per averle, doveva chiederle agli Stati"⁶. Possiamo osservare già adesso come la situazione americana non attribuisse al Congresso un vero potere politico, così come lo abbiamo definito nei paragrafi precedenti, per via della mancanza di:

- I. un potere di produrre diritti;
- II. realizzazione della pace esterna;
- III. istituzioni;
- IV. reperimento delle risorse.

⁶ Mario Albertini, *La politica e altri saggi, La Federazione*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 35.

Non si può dunque parlare di potere politico del Congresso, giacché il potere politico rimaneva titolarità degli Stati. Tale situazione non deve del resto sorprendere dal momento che gli appena nati Stati americani, avevano come unico riferimento politico la situazione europea, divisa in singoli Stati sovrani, di cui replicavano il modello. Tuttavia, la scelta di un modello basato sulla sovranità esclusiva dei singoli Stati americani rischiava di compromettere la sopravvivenza dell'Unione, in quanto i singoli interessi degli Stati in contrasto tra loro non consentivano l'adozione di politiche efficaci da parte del Congresso.

D'altro canto, sussisteva la proposta di chi voleva l'affermarsi di un unico Stato unitario americano che eliminasse la sovranità dei tredici Stati, anche in questo caso con in mente il modello dello Stato sovrano europeo. Tuttavia, questa opzione appariva già all'epoca poco praticabile in quanto veniva vista come una "minaccia alle libertà conquistate con la rivoluzione"⁷.

Fu in tale contesto che l'intuizione degli autori dei *Federalist Papers*, ed in particolare di Alexander Hamilton, consentirono un superamento dello *status quo*. Hamilton scrisse: "La scienza politica [...] è molto progredita. È ora ben compresa l'efficacia di vari principi, che non erano conosciuti, od erano imperfettamente conosciuti, dai nostri predecessori. La regolare distribuzione del potere in distinti rami, la introduzione di freni e bilanciamenti legislativi, la istituzione di Corti, composte da giudici che mantengono il loro ufficio, finché dura il loro buon comportamento, la rappresentanza del popolo nel legislativo per mezzo di deputati di sua propria elezione, queste o sono scoperte interamente nuove, o hanno fatto il loro principale progresso verso la perfezione nei tempi moderni. Sono mezzi, e potenti mezzi, con i quali le virtù del governo repubblicano possono venir mantenute e le sue imperfezioni diminuite od evitate. A questo elenco di condizioni esistenti che tendono al miglioramento dei sistemi popolari di governo civile, io mi avventurerò ad aggiungerne una, per nuova e strana che possa apparire a qualcuno, ed intendo l'allargamento dell'orbita dentro la quale tali sistemi devono ruotare, sia in relazione ad un singolo Stato, sia in relazione al consolidamento di parecchi piccoli Stati in una grande confederazione."⁸

La novità apportata da Hamilton è immaginare un'organizzazione dello Stato, e conseguentemente del potere politico, completamente

⁷ Lucio Levi, *La Federazione: costituzionalismo e democrazia oltre i confini nazionali*, saggio contenuto in Alexander Hamilton, James Madison, John Jay, *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 23.

⁸ Alexander Hamilton citato in: M. Albertini, *op. cit.*, p. 42.

nuova. La novità consiste nel creare un'area costituzionale in cui realizzare la convivenza tra più Stati, in cui il governo Comune è:

- I. "nazionale" per quanto riguarda la fonte del suo potere, ed il modo di esercitarlo. Questo potere deriva direttamente dai cittadini col suffragio, e si esercita direttamente su di essi con le leggi di un legislativo e l'amministrazione di un esecutivo;
- II. "federale" per quanto riguarda l'estensione, perché la sfera delle sue competenze è limitata dalla sfera delle competenze degli Stati membri, i cui poteri derivano anch'essi direttamente dai cittadini ed ai cittadini direttamente si rivolgono⁹.

La federazione si configura quindi come associazione dotata di potere proprio di membri dotati di potere proprio (ma con competenze e livelli di governo diversi).

In tale nuova organizzazione del potere, la Costituzione assume la dimensione entro cui si stabiliscono i poteri dei vari livelli di governo (federale e statale). A tal proposito appare utile citare il contributo di Kenneth C. Wheare nella sua opera *Del governo federale*, nel quale definisce il "principio federale" come "sistema di divisione dei poteri che permette al governo centrale e a quelli regionali di essere, ciascuno in una data sfera, coordinati ed indipendenti."¹⁰

Il passaggio pratico che ha poi consentito l'attribuzione di potere da parte del livello federale fu la scelta di Hamilton di creazione di una fiscalità federale, cioè la capacità per il potere politico federale di raccogliere le risorse necessarie alla realizzazione dei suoi obiettivi in autonomia dal potere degli stati. Nei *Federalist Papers* Hamilton, ragionando sulla necessità dell'Unione di raccogliere le risorse necessarie al reclutamento e mantenimento dell'esercito americano, rileva infatti le criticità di un bilancio dell'Unione dipendente dalle singole contribuzioni nazionali, affermando che "non v'è modo alcuno di liberarsi da questi inconvenienti se non consentendo a che il governo nazionale – qui da intendersi come governo federale – si procuri direttamente le proprie entrate nel modo che esso riterrà più opportuno."¹¹

Considerazione sull'Unione europea: verso un potere politico europeo?

Appare utile fare un breve cenno in merito alla situazione europea attuale. L'interrogativo da porsi è se oggi possiamo parlare di un potere politico europeo.

⁹ Mario Albertini, *op. cit.*, p. 49.

¹⁰ Kenneth C. Wheare, *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, p. 50.

¹¹ Per un maggiore approfondimento si leggano i *Federalist Papers* numeri 12, 21 e 30 in Alexander Hamilton *et al.*, *Il Federalista*, *op. cit.*

Alla luce di quanto descritto nei paragrafi precedenti e sulla base delle definizioni che sono state presentate, si può affermare che non c'è ancora un vero potere politico (o di governo) a livello europeo, men che meno di tipo federale. Nonostante esistano delle istituzioni dell'Unione europea, queste hanno delle competenze i cui limiti sono posti dal potere politico degli Stati nazionali, i quali mantengono ancora intatta la propria sovranità su materie cruciali.

Il grande *vulnus* che si è reso evidente già a partire dalla crisi dei debiti sovrani, è la mancanza di un bilancio europeo autonomo rispetto ai contributi degli Stati nazionali (tratto in comune col Congresso americano prima del salto federale). È con il superamento di questa incapacità dell'Unione di affrontare le crisi a causa di risorse limitate e decise dai compromessi degli Stati membri, che si possono gettare i presupposti per la costruzione di un potere politico europeo in senso federale.

L'adozione del piano *Next Generation EU*, in risposta alla crisi determinata dall'epidemia da coronavirus, rappresenta una grande opportunità per porre finalmente il tema di una vera fiscalità europea. Per la prima volta si è infatti affermata l'idea che l'Unione possa direttamente indebitarsi sul mercato per reperire delle risorse; il salto necessario, e che dovrà essere il principale argomento di dibattito nei prossimi mesi, consiste nell'affermare il principio per cui a fronte della possibilità di indebitarsi esista anche un potere fiscale dell'Unione in grado di garantire i prestiti presi. È emblematico che problemi simili furono affrontati anche da Alexander Hamilton che nel trentesimo *Federalist Paper* scrive: "La possibilità di costituire dei nuovi fondi con nuovi tributi imposti di propria autorità consentirebbe al governo nazionale di ricorrere a prestiti per qualunque somma di cui esso potesse aver bisogno. Gli stranieri, come i cittadini americani, potrebbero notevolmente fidarsi di questi impegni, mentre l'aver fiducia in un governo, che a sua volta dipende da tredici altri governi per quel che riguarda i mezzi per far fronte ai propri impegni, richiederebbe [...] una notevole dose di fiducia che, a dire il vero, non è facile trovare [...]"¹².

Creare una competenza fiscale europea è dunque il primo passo per la realizzazione di un potere politico europeo e per la battaglia verso l'Unione politica del continente; la Conferenza sul futuro dell'Europa, nell'augurio che possa avere inizio nel più breve tempo possibile, potrà dirsi di successo se riuscirà a porre questo tema come priorità del dibattito sul futuro dell'Unione.

¹² Alexander Hamilton, *Federalist Paper* n. 30, in Id. *Il Federalista*, op. cit., p. 318.

La politica di potenza. L'Unione europea e il sistema internazionale*

UMBERTO MORELLI

L'evoluzione del sistema internazionale.

In quale contesto internazionale si trova ad agire l'Unione europea?

Il sistema internazionale è stato multipolare fino alla prima metà del XX secolo; era dominato dalle grandi potenze europee, così definite dal Congresso di Vienna del 1815, intente a realizzare la politica dell'equilibrio, affinché nessuna potesse prevalere sulle altre, e a prevenire ulteriori tentativi egemonici come quello napoleonico appena sventato. Il sistema europeo degli Stati, che si era costituito a partire dal secolo sedicesimo con l'affermazione dell'egemonia europea a seguito dell'espansione coloniale, iniziò a vacillare con le guerre del 1898 tra gli Stati Uniti e la Spagna e del 1904-1905 tra il Giappone e la Russia, guerre che lanciarono le due potenze extra-europee nella competizione coloniale. Il sistema entrò in crisi con la prima guerra mondiale, la prima che i paesi europei furono incapaci di risolvere senza l'apporto decisivo di uno Stato extra-europeo. Il ritorno all'isolazionismo degli Stati Uniti dopo il conflitto e la decisione staliniana di costruire il socialismo in un solo paese, e quindi il ripiegamento su se stessa dell'Unione Sovietica, intenta a consolidare le conquiste della rivoluzione bolscevica, permisero al sistema europeo degli Stati un ventennio di sopravvivenza. La seconda guerra mondiale ne segnò la fine. Tutte le potenze europee, non più grandi, avevano subito una disfatta, chi prima, come la Francia, chi dopo, come l'Italia e la Germania, sperimentando materialmente la crisi degli Stati nazionali, evidenziata già da tempo dal pensiero federalista (basti ricordare gli scritti di Luigi Einaudi all'epoca della prima guerra mondiale e il Manifesto di Ventotene). Lo stesso Regno Unito, il

* Relazione presentata alla riunione dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo su *Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità*, svoltasi a Firenze il 17-18 ottobre 2020.

terzo grande di Yalta, mai arresosi alla Germania e uscito vincitore dal conflitto, non era più una grande potenza; anch'esso era uscito sconfitto sul piano storico e sopravviveva grazie agli aiuti americani.

Sulla crisi del sistema europeo degli Stati si instaurava il sistema mondiale bipolare dominato dalle due superpotenze. L'Europa, che aveva dominato il mondo, non solo procedeva alla decolonizzazione, ma era essa stessa egemonizzata dagli Stati Uniti e dall'Unione Sovietica e divisa in due dalla cortina di ferro. Tuttavia, le due superpotenze, in forte contrapposizione ideologica, politica, economica, militare, erano paradossalmente alleate nel mantenere l'ordine internazionale. Ciascuna, all'interno della propria sfera d'influenza, garantiva una relativa stabilità imponendo, in misura diversa, la propria egemonia sui paesi satelliti. Tra le due superpotenze la stabilità era garantita dall'equilibrio del terrore, dalla *mutual assured destruction* e dalla possibilità del secondo colpo.

La fine della guerra fredda alimentò la speranza dell'incontro del mondo occidentale e di quello comunista sul comune terreno della democrazia e dell'economia di mercato. Il politologo Francis Fukuyama espresse questa convinzione nel volume *The end of history and the last man* del 1992¹, in cui interpretava la storia dell'umanità come un processo che terminava con l'affermazione dello Stato liberale e democratico. Su richiesta del Consiglio di Sicurezza, il segretario generale delle Nazioni Unite, Boutros Boutros-Ghali, redigeva nel 1992 il documento *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*². Nel rapporto si prendeva atto della fine della guerra fredda, delle speranze suscitate in molti paesi dalla conquista della libertà, dell'allargamento dei compiti dell'organizzazione internazionale e della possibilità di instaurare una pace che comprendesse anche le minacce non militari alla stabilità. Erano definiti i concetti di *preventive diplomacy, peacemaking, peacekeeping, post-conflict peace-building* e auspicata la cooperazione con le organizzazioni regionali, il rilancio del ruolo della Corte internazionale di giustizia e finanziamenti sicuri per le operazioni delle Nazioni Unite.

La realtà fu diversa. La fine del bipolarismo rese il mondo non più sicuro, ma più instabile, imprevedibile, anarchico; il nuovo disordine mondiale fu descritto da molti libri, alcuni dal titolo evocativo, quali, fra gli altri, *Le Nouveau Monde, de l'ordre de Yalta au désordre des nations*,

¹ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, New York, The Free Press, 1992.

² *An Agenda for Peace. Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping. Report of the Secretary General pursuant the statement adopted by Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992*, https://www.un.org/ruleoflaw/files/A_47_277.pdf.

di Pierre Lellouche³, del 1992 e *A world in disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*, di Richard Haass, del 2017⁴.

Dopo la fuggevole illusione di affermare un sistema unipolare che percorse gli USA, che si percepirono come unica superpotenza sopravvissuta in grado di imporre la propria egemonia senza più l'argine rappresentato dalla presenza dell'URSS, il sistema internazionale non ha ancora trovato una sistemazione stabile, oscillando fra diverse alternative: il ritorno a un sistema multipolare caratterizzato da alcune grandi potenze (USA, Cina, Russia, Giappone, UE, India); l'emergere di un nuovo bipolarismo rappresentato dagli USA e dalla Cina; o un mondo non polare, come descritto dal diplomatico americano Richard Haass in *The age of non polarity* del 2008⁵, in cui il potere internazionale non è più concentrato in uno, due o più poli, ma diffuso, distribuito fra più attori statali e non statali che esercitano vari tipi di potere. Secondo Haass, alle sei maggiori potenze prima ricordate vanno aggiunti: potenze regionali (Brasile, Argentina, Israele, Iran, Arabia Saudita, Australia, Indonesia, Pakistan, Corea del Sud, ecc.); organizzazioni globali (ONU, Fondo monetario internazionale, Banca mondiale), regionali (Unione africana, Lega araba, ASEAN, ecc.) e funzionali (Agenzia internazionale dell'energia, Organizzazione internazionale della sanità, OPEC, ecc.); Stati all'interno degli Stati nazionali e grandi città (California, New York, Shanghai, ecc.); imprese multinazionali che dominano la finanza, l'energia, l'industria; media mondiali (al Jazeera, BBC, CNN, ecc.); partiti armati (Hamas, Hezbollah, Talebani); partiti politici; istituzioni religiose; organizzazioni terroristiche; cartelli della droga, NGO (Gates Foundation, Greenpeace, ecc.)⁶.

La crisi dello Stato nazionale e la rivoluzione copernicana nei paradigmi culturali.

Il dato caratterizzante l'attuale sistema mondiale è che lo Stato nazionale, per secoli protagonista indiscusso e pressoché unico delle relazioni internazionali, non detiene più il monopolio del potere. La globalizzazione ha inciso sui tre elementi costitutivi dello Stato: la sovranità, ridimensionata dall'interdipendenza globale e dalla costituzione di organizza-

³ P. Lellouche, *Le Nouveau Monde, de l'ordre de Yalta au désordre des nations*, Parigi, Hachette, 1992.

⁴ R. Haass, *A world in disarray: American Foreign Policy and the Crisis of the Old Order*, London, Penguin Press, 2017.

⁵ Id., *The age of nonpolarity. What will follow US dominance*, Foreign Affairs, 2008, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2008-05-03/age-nonpolarity>.

⁶ *Ibid.*.

zazioni internazionali e regionali sovraordinate allo Stato; il territorio, svalutato dalla deterritorializzazione di molte attività; la popolazione, il consenso della quale è la fonte di legittimazione dei governi, legittimazione che viene meno quando le decisioni di questi provocano effetti su altri paesi le cui popolazioni non hanno partecipato all'elezione dei decisori; inoltre, l'omogeneità della popolazione, reclamata dal mito nazionalista, è stata compromessa dai processi di ibridazione favoriti dalle migrazioni.

La crisi dello Stato nazionale, un fatto storico concreto e un elemento euristico centrale del pensiero federalista indispensabile per capire la storia dalle guerre mondiali in poi, impone di superare la logica nazio-centrica con cui guardiamo alla realtà esterna. I cittadini di ogni paese sono abituati a considerare i problemi politici, economici e sociali dal punto di vista del proprio Stato nazionale, come se tutto il resto ruotasse intorno a questo. Tale abitudine mentale si è rafforzata negli ultimi anni con il diffondersi dei movimenti nazional-populisti ed è stata suffragata da slogan quali *Prima gli italiani, Britain first, Love Britain, America first, Make America great again, Oui, la France, Votex patriote* ecc., equivalenti moderni del funesto *Deutschland über Alles*. Questi slogan sono di immediata comprensione e di grande efficacia comunicativa (chi potrebbe voler male al proprio paese?), ma derivano da un sottofondo razzista e sono concettualmente sbagliati, cioè non conseguono il fine che sbandierano, il bene del proprio popolo. Secondo la logica nazio-centrica, i cittadini di ogni paese ritengono il proprio punto di vista nazionale corrispondente alla realtà e indiscutibilmente giustificato. Ne deriva la rivendicazione di un arbitrario primato e ogni accordo fra i diversi popoli diventa impossibile; la conclusione è lo scontro, prima verbale, poi violento, fra i vari primati nazionali inconciliabili e fra gli opposti nazionalismi.

Altiero Spinelli aveva descritto in un saggio del 1942 la logica dello Stato nazionale⁷. Ogni paese, notava Spinelli, avrebbe cercato di procurarsi un vantaggio a danno degli altri, non perché afflitto da una perversa volontà sopraffattrice, ma nella convinzione che suo dovere fosse quello di provvedere al benessere dei suoi cittadini, non di quello di tutti gli uomini. Lo Stato nazionale, infatti, era costituito a questo scopo specifico e risultava inadatto a concepire gli interessi di una più vasta collettività. Non esisteva nulla per impedire agli Stati nazionali di imboccare la strada della tutela degli interessi di gruppi particolari (at-

⁷ A. Spinelli, *Gli Stati Uniti d'Europa e le varie tendenze politiche*, in Id., *Il progetto europeo*, Bologna, il Mulino, 1985, pp. 39-81.

teggimento espresso appunto con gli slogan *Prima gli italiani, Britain first*, ecc.) rispetto a quella della cooperazione per la salvaguardia degli interessi generali. Tale strada avrebbe portato al ricorso alla forza per farli valere. Spinelli intuiva anche la degenerazione della democrazia nazionale cui stiamo assistendo oggi. La democrazia nazionale, infatti, avrebbe subito, non indirizzato, e fatto proprie le pressioni particolari e le aspirazioni provenienti dalle masse, cui faceva appello in quanto masse “sovrane”. Tali aspirazioni erano mosse da motivi nazionalistici o dalla difesa di privilegi o da interessi economici immediati, fondati o immaginari, ma erano sempre parziali e incuranti dell’effettivo interesse generale. I democratici così, desiderosi di rappresentare la volontà popolare, diventavano strumenti di gruppi particolari. Ogni esclusivismo, economico o ideologico, disponendo dell’arma dello Stato sovrano, avrebbe evocato contromisure analoghe da parte degli altri Stati sovrani avvelenando l’atmosfera e generando pericoli di guerra.

Utilizzare la categoria ottocentesca dello Stato nazionale, ritenuto sovrano, autosufficiente e bastevole a se stesso, per agire nel mondo contemporaneo significa utilizzare un atavismo, un’eredità del passato che ha portato l’Europa alle guerre mondiali, un criterio tolemaico per cercare di orientarsi in una realtà copernicana, globalizzata. Il risultato è non capire il mondo in cui si vive e operare scelte sbagliate.

Per capire il mondo contemporaneo è necessaria una sorta di “rivoluzione copernicana” nel nostro modo di pensare e di agire, l’adozione di un approccio globale capace di cogliere le interdipendenze che legano gli Stati e il rigetto dell’approccio nazio-centrico che impedisce la visione corretta della realtà⁸. Adottare una logica globale, copernicana, significa non limitarsi ai *self-regarding interests*, ma superare il punto di vista grettamente nazionale che porta all’esclusione e alla segregazione del diverso e porsi dal punto di vista degli altri, considerando gli *other-regarding interests*, che portano all’inclusione e all’integrazione. Lo slogan che esprime la necessità di pensare globalmente per rispondere alle sfide globali e sottolinea la prospettiva del destino comune dell’umanità è *Humanity First*.

La storia aiuta a capire l’abbaglio della logica nazio-centrica. Per esempio, il concetto tradizionale di difesa era basato sulla convinzione che un paese era sicuro se il nemico era debole; la conseguenza era che il debole non accettava ovviamente di rimanere tale e cercava di diventare forte, scatenando la corsa al riarmo e instabilità. Al contrario,

⁸ Sulla rivoluzione copernicana nel modo di pensare cfr. E. Reves, *Anatomia della pace*, Bologna, il Mulino, 1990.

un paese è sicuro se anche il nemico è sicuro. Il primo ministro francese Georges Clemenceau alla conferenza della pace di Parigi nel 1919, ragionando secondo la logica nazio-centrica (*prima la Francia*), volle punire la Germania nella convinzione di perseguire in questo modo la sicurezza francese: la Francia forte e la Germania debole; il risultato fu il nazismo e la seconda guerra mondiale. Robert Schuman e Jean Monnet, seguendo una logica non nazionalista, associarono nel 1950, appena cinque anni dopo la fine della guerra, la Germania al processo di unificazione europea; il risultato è il più lungo periodo di pace, di democrazia e di benessere attraversato dal continente.

Il superamento della logica nazio-centrica pone un ulteriore problema: ripensare il concetto di nazione. La nazione è un gruppo sociale caratterizzato da una serie di elementi comuni (lingua, religione, storia, tradizioni, costumi, sangue) oppure è una comunità che condivide ideali e che comprende anche chi non vi è nato? La nazione implica un'appartenenza definita dalla purezza di sangue, dal ceppo genealogico, che porta all'aberrazione dello Stato monoetnico e alla pulizia etnica? oppure è comunanza di principi, partecipazione a una collettività che include tutti i residenti nel territorio, indipendentemente dal luogo di nascita, che decidono di vivere insieme nell'osservanza delle stesse leggi e dotati di eguali diritti e doveri? L'idea che lo Stato debba coincidere con una nazione definita sulla base della nascita porta alla società chiusa, intollerante delle diversità politiche, religiose, culturali, sociali e ostile verso le altre nazioni. L'elemento identitario della cittadinanza cosmopolitica è il patriottismo costituzionale di Habermas nei cui valori i cittadini si riconoscono indipendentemente dal luogo di origine. La cittadinanza va separata dall'origine etnica e legata alla residenza e aperta a tutti coloro che scelgono di vivere in un quel dato territorio. Fernando Savater ricorda che nel Medioevo esistevano i servi della gleba legati al terreno che coltivavano; oggi ci sono i cittadini della gleba, cioè cittadini che sono tali in quanto l'esercizio dei loro diritti di cittadinanza è vincolato al territorio dove sono nati⁹.

Regionalismo e neo-regionalismo.

È dunque necessario trascendere lo Stato nazionale come unico ed esclusivo elemento politico di organizzazione dell'umanità e immaginare strutture più complesse che lo superino, una distribuzione del po-

⁹ F. Savater, *Se il cittadino diventa un "cittadino della gleba"*, L'Stampa, 8 aprile 2014 in <http://www.lastampa.it/2014/04/08/cultura/se-il-cittadino-diventa-un-cittadino-della-gleba-hYJQ7IccvYgIWpqcxJBDML/premium.html>.

tere che tenga conto dei problemi che i diversi paesi devono affrontare insieme e degli interessi che condividono, piuttosto che dell'identità tribale. Una comunità politica deve affrontare delle sfide che si collocano a diversi livelli territoriali: municipale, regionale, nazionale, continentale e oggi anche mondiale. Per affrontarle in maniera efficace occorrono più autorità politiche dotate di poteri e di risorse adeguate che si collochino allo stesso livello dove sorgono le sfide: il municipio, la giunta regionale, lo Stato nazionale, l'integrazione regionale e l'organizzazione internazionale. Il potere politico non è più monopolizzato da un singolo detentore, lo Stato nazionale, ma è distribuito lungo una scala che va dal locale al globale. L'integrazione regionale non è un optional, ma è indispensabile per risolvere quei problemi che coinvolgono un'area continentale e che non possono essere risolti dai singoli Stati separatamente. La dottrina strategica della UE, approvata all'unanimità nel 2003, riconosce l'incapacità dei singoli paesi di rispondere da soli a certi problemi (*No single country is able to tackle today's complex problems on its own*¹⁰) e quindi la necessità dell'integrazione regionale.

Le organizzazioni regionali si svilupparono negli anni Cinquanta e Sessanta nel quadro della guerra fredda e dell'egemonia americana. Erano per lo più ripiegate su se stesse, volte a realizzare la liberalizzazione commerciale al proprio interno, sebbene non fossero escluse finalità politiche, come, nel caso europeo, il superamento del secolare antagonismo franco-tedesco tramite l'integrazione economica. Il regionalismo, dopo la fine del mondo bipolare, rivestiva nuove caratteristiche. Il neo-regionalismo post-egemonico ha assunto forme più comprensive, inglobato settori non economici (sicurezza, tutela dei diritti umani, ambiente, cultura), si è proiettato all'esterno e si è accollato la funzione di offrire quei beni pubblici internazionali, quali la stabilità, non più forniti dalle superpotenze in declino¹¹.

Quale forma di regionalismo: federalismo o cooperazione intergovernativa?

L'organizzazione regionale presenta diverse configurazioni istituzionali. Una integrazione avanzata contempla principi e regole comuni, organi sovraordinati dotati di effettivi poteri, votanti a maggioranza, indipendenti dai governi dei paesi membri; in questo caso si ha una integrazione sovranazionale, cioè una federazione che limita la sovranità

¹⁰ *A secure Europe in a better world. European Security Strategy*, consultabile all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:r00004>.

¹¹ Vedi M. Telò (editor), *European union and New Regionalism. Competing Regionalism and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Farnham, Ashgate, 2007.

degli Stati. All'opposto, vi è l'alleanza di Stati che rimangono sovrani e cooperano su settori circoscritti per conseguire scopi limitati attraverso la consultazione fra i governi nazionali; le decisioni sono prese all'unanimità. In questo caso sono assenti organi sovranazionali indipendenti dotati di poteri propri, la struttura istituzionale comune è debole, la capacità decisionale è mantenuta dagli Stati membri; si crea una confederazione basata sulla cooperazione intergovernativa.

Fra questi due estremi sono possibili configurazioni istituzionali intermedie. È quello che è capitato con l'integrazione europea, creata con un compromesso tra le spinte oggettive verso l'integrazione, necessaria per affrontare insieme i problemi comuni, e la resistenza degli Stati a cedere poteri a organi sovranazionali. Il tentativo di conciliare la necessità dell'integrazione e la volontà di autoconservazione del potere nazionale ha dato origine a una struttura istituzionale ibrida in cui convivono due ordinamenti. Uno comunitario, con cospicui elementi di soprannazionalità, basato sul voto a maggioranza qualificata del Consiglio e su un ruolo rilevante del Parlamento europeo, della Commissione e della Corte di Giustizia. Questo ordinamento funziona abbastanza bene e ha prodotto i migliori risultati dell'integrazione (mercato e moneta unici, potere di codecisione del Parlamento e quindi legittimazione democratica delle decisioni, cittadinanza europea ecc.). L'altro di natura intergovernativa, che regola le materie più sensibili per la sovranità degli Stati, basato sul voto all'unanimità del Consiglio (con la conseguente difficoltà decisionale), su poteri consultivi del Parlamento (con la conseguente assenza di controllo democratico sulle decisioni), sulla mancanza di competenza giurisdizionale della Corte di Giustizia, sul peso, cresciuto negli ultimi anni, degli organi intergovernativi (Consiglio europeo e Consiglio) e sul ridimensionamento del ruolo della Commissione. Questo ordinamento, rispettoso della sovranità statale, ha rallentato l'integrazione, ha prodotto risultati limitati (vedi per esempio il modesto peso della UE in politica internazionale), ha agevolato la formazione di una gerarchia fra i governi nazionali e la prevalenza dei più forti.

Sono così maturati due deficit: di efficienza e di democrazia. Il primo presenta due aspetti. Difficoltà di decidere a causa del diritto di veto che paralizza il processo decisionale; votare all'unanimità significa negoziare un compromesso che, per accontentare tutti, viene raggiunto sulla base del minimo comun denominatore incapace di dare risposte efficaci. Difficoltà di agire a causa del bilancio insufficiente della UE, pari a circa l'1% del PIL europeo, corrispondente a 165 miliardi di euro

nel 2019; un bilancio per di più composto in minima parte da risorse proprie e per la maggior parte da contributi nazionali. Il bilancio federale americano è il 24% del PIL, quello degli Stati membri della EU rappresenta mediamente il 44% del loro PIL. Il bilancio europeo è inferiore a quello di uno Stato membro di medie proporzioni. Il deficit di democrazia consiste nell'insufficiente livello di legittimità del sistema istituzionale europeo, dove sono prese decisioni fondamentali che riguardano la vita dei cittadini, cioè nell'irresponsabilità del Consiglio europeo e del Consiglio verso il Parlamento europeo e nell'inadeguatezza dei poteri della Commissione e dello stesso Parlamento. Questi deficit non sono imputabili alla UE, ma agli Stati che non hanno voluto dotarla dei poteri e delle risorse necessarie a svolgere le sue funzioni. È all'ordinamento intergovernativo, dove prevalgono gli Stati, che vanno imputati gli insuccessi della UE nell'affrontare le crisi che la colpiscono e il suo scarso peso sulla scena internazionale.

La UE, un attore internazionale?

L'instabilità del mondo post-bipolare ha riproposto l'obiettivo del ruolo internazionale della UE. Alcuni dubitano che la UE possa diventare un attore internazionale credibile. Un'obiezione riguarda la natura del potere internazionale. Se le relazioni internazionali sono caratterizzate dalla politica di potenza (realismo) e si sviluppano all'ombra della guerra¹², che è condotta da Stati sovrani, la UE non può essere un attore internazionale credibile ed efficace in quanto non è uno Stato né possiede una forza militare propria. Il suo impegno dovrebbe limitarsi all'uso di strumenti civili quali la diplomazia, il soccorso umanitario, gli aiuti al sottosviluppo. L'UE, quindi, come potenza civile, non militare.

Certamente la componente militare e l'uso della forza non sono gli aspetti più rilevanti della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), mentre rappresentano uno strumento determinante della presenza americana nel mondo. Tuttavia, la UE ha dimostrato in questi anni di essere in grado di allestire missioni militari, oltre che civili (quelle militari sono circa un terzo del totale delle operazioni attuate dalla UE). In ogni caso, sebbene sia innegabile che l'uso della forza rappresenti un elemento decisivo della politica internazionale (il *soft power* non sostenuto dallo *hard power* riduce la credibilità dell'attore internazionale), le esperienze delle guerre nella ex-Iugoslavia, in Iraq, in Afghanistan hanno dimostrato che l'impiego del solo strumento militare è inefficace a risolvere la crisi; è indispensabile il ricorso a mezzi civili e la UE

¹² R. Aron, *Guerra e pace tra le nazioni*, Milano, Edizioni di Comunità, 1970.

ha dimostrato di essere una potenza civile e di saper agire sulla scena internazionale¹³.

Una seconda obiezione riguarda la presunta mancanza di un'identità europea e di una comune concezione della sicurezza che dovrebbero ispirare l'azione internazionale della UE. Ciò significa guardare all'Europa da un'ottica nazionale. I processi di formazione degli Stati nazionali e della UE non sono comparabili perché la UE non è uno Stato-nazione. Questi hanno sviluppato nei secoli una propria identità e una propria cultura strategica attraverso una storia sanguinosa, contrassegnata da guerre, da spinte nazionalistiche e imperialistiche, dalla negazione dei diritti di cittadinanza allo straniero. La UE, al contrario, è stata costruita nella pace e con il consenso dei popoli ed è caratterizzata dal multiculturalismo, dalla tolleranza, dall'integrazione, non dall'esclusione e dall'emarginazione del diverso. Il fatto che la maggioranza degli europei non conoscesse negli anni dell'avvio l'esistenza delle Comunità non impedì a queste di nascere e di operare. Le politiche comunitarie (agricola, monetaria, estera, di sicurezza ecc.) funzionano indipendentemente dal problema dell'identità¹⁴. In ogni caso, l'identità europea è rappresentata dai principi espressi nella *Carta dei diritti fondamentali* e nei valori elencati nell'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, entrambi approvati all'unanimità. Come l'identità nazionale non è stata la premessa per la costruzione dello Stato nazionale, ma il risultato dell'azione dello Stato mirata a creare tale identità tramite la scuola elementare obbligatoria, la coscrizione militare, l'azione unificante della burocrazia e dei mezzi di comunicazione (rotocalchi popolari, televisione), così l'identità europea sarà il risultato di specifiche azioni della UE (fondamentali sono per esempio gli scambi Erasmus). Le stesse missioni militari e civili possono contribuire alla costruzione dell'identità europea se legittimate dal consenso dei cittadini e non decise tramite procedure intergovernative sottratte al controllo del Parlamento europeo.

Circa la cultura strategica, è vero che tra i 27 paesi membri esistono differenze in materia di sicurezza (alcuni sono neutrali, altri fanno parte di alleanze militari; due dispongono di armi nucleari e sono membri per-

¹³ Sull'UE come potenza civile vedi G. Laschi, M. Telò (a cura di), *Europa potenza civile o entità in declino?*, Bologna, il Mulino, 2007; G. Laschi, M. Telò (a cura di), *L'Europa nel sistema internazionale*, Bologna, il Mulino, 2009; J. McCormick, *The European superpower*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2007; M. Telò, *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

¹⁴ J. Howorth, *Security and defence policy in the European Union*, Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan, 2007.

manenti del Consiglio di Sicurezza; alcuni propendono per soluzioni europee nella difesa, altri contano sull'Alleanza atlantica; alcuni hanno sviluppato un'industria bellica, altri no; diverse sono le concezioni sull'uso del potere civile e di quello militare). Tali differenze, tuttavia, non hanno impedito l'approvazione all'unanimità nel dicembre 2003 della strategia europea di sicurezza (*Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia europea in materia di sicurezza*, aggiornata nel 2008) e nel 2016 della strategia europea globale (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*), dottrine che ispirano le operazioni realizzate dalla UE.

Non solo è possibile che la UE sviluppi una politica estera e di sicurezza, ma è anche necessario sia per ragioni esterne all'Europa, l'evoluzione del sistema internazionale, sia per ragioni interne determinate dalla dinamica del processo di integrazione e dalla necessità di rendere credibile la PSDC.

*Necessità della difesa europea*¹⁵.

La natura dell'UE. La UE è composta da 27 paesi, ha una popolazione di circa 446 milioni di abitanti (la terza comunità più popolosa al mondo dopo Cina e India), produce poco meno di un quarto del PIL mondiale, è un rilevante importatore di petrolio e di gas, la prima potenza commerciale, il donatore più importante di aiuti ai paesi in via di sviluppo. Un'entità di queste dimensioni non è solo un grande mercato; le sue dimensioni la portano ad agire inevitabilmente come attore globale.

I mutamenti sulla scena internazionale. Gli interessi strategici degli USA e dell'Europa, convergenti per tutto il periodo della guerra fredda (gli USA non potevano permettere che il potenziale economico, industriale, tecnologico dell'Europa occidentale cadesse in mani sovietiche), hanno iniziato a divergere dagli anni Novanta, quando gli obiettivi strategici americani si sono spostati verso il Pacifico, marginalizzando il vecchio continente, la cui difesa ha cessato di essere una priorità per gli USA. La UE ha dovuto iniziare a provvedere in prima persona alla propria sicurezza e non più sfruttare quella prodotta da altri. L'esigenza della difesa europea si è accentuata con la presidenza Trump e l'incertezza che ne è seguita circa l'impegno americano in Europa. Trump è il

¹⁵ Il paragrafo riprende parzialmente quanto scritto in U. Morelli, *Forze Armate europee: un obiettivo ricorrente finora disatteso*, in U. Morelli, G. Romeo, L. Soncin (cura di), *Forze armate europee? Riflessioni e proposte per una politica della difesa europea*, 2020, pp. 15-37 pubblicato nella collana on line dell'Università di Torino in <https://www.collane.unito.it/oa/items>.

primo presidente che si è espresso contro l'integrazione europea, che ha applaudito la Brexit e invitato altri paesi a seguirne l'esempio.

L'UE, anziché essere attorniata da una fascia di paesi amici, è circondata da un'area di instabilità che si estende dal confine orientale e dal Caucaso fino al Medio Oriente, all'Africa settentrionale e dal Sahel al Corno d'Africa. Il vicinato, lungi dall'essere un insieme di paesi ben governati e aperti alla cooperazione, è fonte di minacce (guerre, instabilità, terrorismo, criminalità), sull'origine delle quali ha influito anche l'assenza dell'Europa, cioè l'insufficienza, o il fallimento, di politiche europee mirate allo sviluppo e alla stabilizzazione di queste aree, politiche che avrebbero impedito l'attuale degenerazione politica ed economica e aiutato l'evoluzione di tali paesi verso la democrazia.

I costi della non Europa della difesa. L'insieme dei paesi europei occupa il secondo posto nel mondo dopo gli USA per la spesa militare, ma l'efficienza delle loro forze armate è ben inferiore al 50% di quella americana. Nei primi anni del nuovo secolo, a partire soprattutto dal 2008, gli europei hanno deciso di incassare il "dividendo della pace", complice anche la crisi economica, operando riduzioni ai bilanci della difesa, compresi gli investimenti in ricerca e sviluppo, mentre sono aumentati i costi delle missioni (negli ultimi anni si è verificata un'inversione di tendenza dovuta alla decisione NATO di portare i bilanci della difesa al 2% del PIL). Nello stesso periodo, invece, altri paesi, in particolare Cina, Russia, India, Arabia Saudita, hanno aumentato la spesa militare in maniera sostanziosa (rispettivamente del 167%, 97%, 39%, 112%; fonte SIPRI, IISS).

Le riduzioni di bilancio non sono state compensate con un aumento della cooperazione a livello europeo. I paesi membri della UE hanno 27 eserciti, 23 forze aeree e 21 forze navali. Nel 2016 i sistemi d'arma erano 178 in Europa, 30 negli USA; 17 i modelli di carri armati rispetto a 1 negli USA; 20 i veicoli da combattimento della fanteria contro 2; 29 i tipi di cacciatorpediniere e fregate contro 4; 20 i tipi di caccia contro 6; 12 tipi di missili antinave contro 2; 13 missili aria-aria contro 3 (fonte NATO, SIPRI, IISS). Appalti e investimenti nella ricerca sono effettuati per oltre l'80% a livello nazionale; la cooperazione europea è un'eccezione. Ciò significa duplicazioni, mancanza di economie di scala, aumento dei costi di produzione, basso livello di interoperabilità, sovraccapacità in alcuni settori, inadeguatezza di un'industria europea competitiva e di campioni europei, frammentazione del mercato della difesa che, data la sensibilità del settore per la sovranità nazionale, gode di eccezioni rispetto alla liberalizzazione commerciale.

Per quanto sia difficile la valutazione, è stato stimato che il costo della non Europa della difesa ammonterebbe ogni anno fino a 100 miliardi di euro, senza contare quello politico e strategico, non calcolabile, dell'irrelevanza dell'UE sulla scena internazionale. La non-Europa della difesa è politicamente e strategicamente penalizzante, economicamente insostenibile e i suoi costi irragionevoli, soprattutto in un periodo di crisi¹⁶.

Criticità degli eserciti nazionali. La guerra in Kosovo aveva già evidenziato il gap tra le forze europee e quelle statunitensi e determinato la decisione di avviare la Politica di sicurezza e di difesa (PESD). Nella guerra in Libia del 2011 le azioni belliche dei paesi europei non sarebbero state possibili senza il supporto americano, che ha provveduto all'80% dei rifornimenti in volo, al 75% delle ore di sorveglianza aerea, al 100% delle missioni di guerra elettronica¹⁷. Senza il supporto delle capacità strategiche americane, l'Europa non sarebbe in grado di provvedere alla propria sicurezza: ha carenze in particolare nei seguenti settori: facilitatori strategici, velivoli senza pilota, trasporto aereo, munizioni di precisione, rifornimento aria-aria, capacità anti-accesso e di interdizione, eliminazione delle capacità di difesa aerea del nemico, comunicazione satellitare, accesso autonomo allo spazio, attività di comando e controllo, intelligence, sorveglianza e ricognizione, guerra informatica, intelligenza artificiale, sommergibili, veicoli da combattimento corazzati moderni¹⁸. L'autonomia strategica europea è limitata a operazioni a bassa intensità.

I limiti delle operazioni militari e delle missioni civili della PSDC. La UE, dopo avere istituito la Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) nel 1999, rinominata Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) con il trattato di Lisbona, ha varato dal 2003 35 operazioni, di cui due terzi circa civili e un terzo militari. Tali missioni hanno

¹⁶ V. Briani, *I costi della non Europa della difesa*, Torino, Roma, Centro Studi sul Federalismo, Istituto Affari Internazionali, 2013, <https://www.iai.it/publicazioni/i-costi-della-non-europa-della-difesa>

¹⁷ US Department of Defence, *News Briefings with Vice Adm. Bill Gortney on Libya Operation Odyssey Dawn*, 2011, <https://archive.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4803>; C. Taylor, *Military Operations in Libya*, House of Commons, Standard Note SN/IA/5909, 2011, www.parliament.uk/briefing-papers/SN05909.pdf; P. Batacchi, *Le iniziative di Pooling & Sharing: impatto sulla base industriale nazionale nell'ambito concettuale della "Smart Defence" NATO*, Centro Militare di Studi Strategici, Rapporto di Ricerca, Roma, 2012, http://www.difesa.it/SMD/_CASD/IM/CeMiSS/Pubblicazioni/ricerche/Pagine/LeiniziativePoolingandSharing.aspx.

¹⁸ Vedi la relazione della Corte dei conti europea sulla difesa europea: Corte dei Conti Europea, *Difesa europea*, Analisi n. 09, 2019, <https://www.eca.europa.eu/it/Pages/DocItem.aspx?did=51055>.

mostrato le capacità della UE di utilizzare mezzi sia militari sia civili per fare fronte alle nuove minacce emerse dopo la fine della guerra fredda. Tali minacce sono state elencate nella dottrina strategica del 2003 e nell'aggiornamento del 2008: terrorismo internazionale, proliferazione delle armi di distruzione di massa, conflitti regionali, fallimento degli Stati, crimine organizzato, competizione per il controllo delle risorse naturali, degrado ambientale, cybersicurezza, pandemie, pirateria. Queste minacce sono meno visibili e meno prevedibili di quelle della guerra fredda e non sono esclusivamente militari. La risposta, quindi, non può essere solo militare, ma ha richiesto l'utilizzo di strumenti sia militari sia civili. Inoltre, si è resa necessaria la revisione della tradizionale dottrina strategica basata sulla difesa territoriale (difesa dei confini da un attacco esterno) e l'adozione del concetto di *defence abroad*, cioè la costruzione della sicurezza fuori dai confini nazionali. Conseguentemente gli eserciti hanno dovuto ristrutturarsi abbandonando il modello tipico della guerra fredda (difesa statica territoriale con eserciti pesantemente armati) e adottando il modello *expeditionary*, più agile e flessibile, proiettabile all'estero, professionale, capace di affrontare conflitti asimmetrici e non convenzionali.

Tuttavia, le missioni UE sono state oggetto di numerose critiche che ne hanno evidenziato i limiti. Le operazioni sono state di modesta portata, a bassa intensità, di scarso impatto strategico, caratterizzate da una timida concezione dell'uso della forza, varate con estrema lentezza e hanno impegnato in genere un numero ridotto di personale. L'efficacia operativa è stata ostacolata da un orizzonte temporale troppo corto, da un mandato limitato, talora dal sospetto di alcuni paesi circa una presunta volontà del paese proponente di perseguire interessi nazionali. Si sono presentate difficoltà a trovare il personale per i concomitanti impegni nelle operazioni NATO e ONU e per il meccanismo di finanziamento, che fa ricadere i costi su chi partecipa e non sul bilancio europeo, ad eccezione delle missioni civili e delle spese comuni di quelle militari. La UE non dispone di un proprio Quartier Generale permanente, che assicurerebbe maggiore efficienza ed eviterebbe perdite di tempo e sprechi di risorse. La diversa percezione degli interessi strategici, dovuta per esempio alla posizione geografica (i paesi mediterranei sono più sensibili alla minaccia del terrorismo e delle migrazioni, quelli orientali al pericolo rappresentato dalla Russia), è un altro elemento che scoraggia la partecipazione a missioni per fronteggiare pericoli lontani dai pro-

pri confini. Al contrario, i rapporti ex-coloniali o commerciali sono fattori incentivanti. Qualora i benefici di una operazione vadano a vantaggio di tutti, è incoraggiato il fenomeno del *free riding*: poiché partecipare costa, è più conveniente tenersi fuori, pur godendo, per esempio, della stabilità nel vicinato garantita dalla missione¹⁹.

In conclusione, le missioni dell'UE non sembrano capaci di superare i limiti di una portata ridotta, di dimensioni contenute e di durata circoscritta.

I dilemmi della difesa europea.

Accertata la necessità della difesa europea, occorre affrontare il difficile e complesso compito dell'istituzione dell'esercito europeo (basti pensare al problema rappresentato dalla eventuale comunitarizzazione della *force de frappe* e del seggio permanente al Consiglio di sicurezza dell'ONU detenuti dalla Francia, alla presenza nella UE di paesi neutrali); il tema richiede un approfondimento apposito che esula da questo intervento. Alcune osservazioni, tuttavia, sono necessarie. Innanzitutto, il meccanismo di difesa richiede la costituzione dell'autorità politica europea, come aveva già osservato Spinelli nel 1951 nel promemoria inviato a De Gasperi sul progetto di Comunità europea di difesa²⁰. Un esercito richiede un ministro degli Esteri artefice della politica estera, un ministro della difesa responsabile della politica di difesa e un ministro delle finanze per definire la spesa militare, cioè un governo responsabile di fronte al Parlamento europeo. Un esercito senza il potere politico è una compagnia di ventura.

Inoltre, occorre risolvere due dilemmi: la nazione o l'integrazione, l'America o l'Europa. Il rispetto della sovranità nazionale è incompatibile con la costruzione di strutture che devono permettere la condivisione del potere politico. È noto che molti fattori frenano la condivisione della sovranità nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa,

¹⁹ M. Eilstrup-Sangiovanni, *Europe's defence dilemma*, The International Spectator, 2014, 2, pp. 87-102; T. Tardy, *CSDP in action. What contribution to international security?*, European Union Institute for security Studies, Paris, 2015, pp. 13-14, <https://www.iss.europa.eu/content/csdp-action-%E2%80%93-what-contribution-international-security>. Sulla difesa europea vedi anche U. Morelli, *La politica di sicurezza e di difesa dell'Unione Europea*, in: G. Finizio e U. Morelli (a cura di), *L'Unione Europea nelle relazioni internazionali*, Roma, Carocci, 2015, pp. 25-42; U. Morelli, *La difesa europea e le relazioni in ambito ONU* in: G. Amato, E. Moavero Milanese, G. Pasquino, L. Reichlin (eds) *Europa un'utopia in costruzione*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2018, pp. 524-537.

²⁰ A. Spinelli, *Promemoria sul rapporto provvisorio presentato nel luglio 1951 dalla conferenza per l'organizzazione di una Comunità europea della difesa*, in S. Pistone (a cura di), *L'Italia e l'unità europea*, Torino, Loescher, 1982, pp. 191-206.

ma altrettanti spingono in questa direzione. Se non ci sono più l'URSS e l'armata rossa a svolgere il ruolo di elemento federatore, altre minacce sono sorte che non possono essere affrontate separatamente dagli Stati europei; e la stessa dinamica interna del processo di unificazione porta verso l'unione politica. La difesa non si affronta solo con provvedimenti tecnici che ne migliorino l'efficienza perché investe i settori della democrazia, del controllo politico sulle decisioni, del potere, della sovranità; non può prescindere quindi dall'unione politica. Il gigante economico, per disporre di risorse militari efficaci, deve cessare di essere un nano politico. Obiettivo impossibile? Come per la realizzazione della moneta unica, occorrono volontà politica e leadership determinata. Spinelli affermava che compito della politica non è fare ciò che è possibile, ma rendere possibile ciò che è giusto.

L'emergere di un'Europa politica non si concilia con la continuazione di un'alleanza atlantica egemonizzata dagli USA. È necessario rivedere i rapporti all'interno dell'alleanza e stabilire una effettiva *equal partnership* fra le due sponde dell'Atlantico. L'Europa deve scegliere: o la scelta risoluta e coraggiosa verso l'integrazione o la difesa miope e fallace della sovranità; o un'Europa europea, alleata ma autonoma dagli USA, o un'Europa atlantica appiattita sulle scelte americane.

La UE ha una vocazione strutturale alla pace (nella dichiarazione Schuman, atto di nascita dell'Europa comunitaria, il termine pace è ripetuto sei volte in una pagina e mezza) e il suo processo di unificazione è decisivo come esempio e come impulso per l'affermazione di relazioni pacifiche a livello mondiale. Deve però diventare pienamente federale per realizzare l'auspicio indicato da un congresso del Movimento Federalista Europeo negli anni Ottanta: *unire l'Europa per unire il mondo*.

Il concetto di Stato ed il suo significato per il processo di integrazione europea*

LUCA LIONELLO

Cos'è uno Stato?

Dal punto di vista giuridico lo Stato consiste in un'organizzazione politica caratterizzata dal monopolio della forza legittima su una certa popolazione stabilitasi in un determinato territorio. In questo senso lo Stato nasce in reazione al sistema politico-giuridico feudale instauratosi nel nostro continente a partire da Carlo Magno e caratterizzato da una forte decentralizzazione e dispersione del potere politico sulla base del rapporto vassallo/signore. Gli Stati nascono all'inizio dell'età moderna quando i re (signori) dei territori ai margini dell'Impero romano-germanico smettono di riconoscere l'autorità suprema dell'Imperatore e concentrano nelle loro mani alcune funzioni sovrane fondamentali tra cui il potere fiscale e quello militare grazie alla presenza di un'organizzazione amministrativa professionale e centralizzata.

Questa definizione di Stato è stata recepita anche nel diritto internazionale. Si ricorda ad esempio la Convenzione di Montevideo del 1933 che all'art. 1 riconosce personalità giuridica internazionale agli Stati in quanto titolari di una popolazione permanente, un territorio definito, un potere di governo esclusivo e la capacità di intrattenere rapporti con gli altri Stati.

Affinché uno Stato esista è quindi necessario che la sua sovranità si manifesti sia all'interno dei suoi confini, sia all'esterno. Per sovranità interna si intende la capacità di garantire alcuni servizi pubblici fondamentali all'interno del territorio dello Stato attraverso l'adozione di atti di imperio: raccogliere le tasse, mantenere l'ordine pubblico, amministrare la giustizia, imporre le leggi, fornire servizi essenziali,

* Relazione presentata alla riunione dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo su *Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità*, svoltasi a Firenze il 17-18 ottobre 2020.

battere moneta. Per sovranità esterna si intende invece la capacità di essere indipendente dagli altri Stati. Nel mondo di oggi ovviamente ciò non può tradursi nel perseguimento dell'autarchia e nella chiusura dei confini statali, ma piuttosto nella capacità di scegliere come, con quanta intensità e con quali altri soggetti sovrani si intende accordarsi e cooperare per partecipare al processo di globalizzazione.

Dopo aver descritto in che modo essa si declina, è necessario illustrare altre caratteristiche che permettono alla sovranità statale di essere autentica. Innanzitutto essa è originaria, nel senso che l'ordinamento giuridico dello Stato non deriva da nessun'altro ordinamento, ma nasce da un atto di autodeterminazione. La sua Costituzione è pertanto una *Grundnorm*, una norma che non ha bisogno di giustificarsi e da cui derivano tutte le altre leggi valide all'interno dello Stato. In secondo luogo la sovranità statale deve essere esclusiva, ovvero nelle parole di Jean Bodin, "summa potestas superiorem non recognoscens". Ciò significa che lo Stato può impedire a qualunque soggetto esterno ad esso, pubblico o privato che sia, di ingerire nell'esercizio delle sue funzioni all'interno dei propri confini. Sebbene nel mondo globalizzato, ciò avvenga in modo meno intenso, resta sempre possibile per lo Stato, in caso di necessità almeno, escludere qualunque interferenza esterna all'esercizio del suo potere nel suo territorio. Infine la sovranità statale deve essere effettiva. Gli Stati falliti mancherebbero appunto della capacità di esercitare le proprie competenze sovrane sul territorio. Per lo stesso motivo il riconoscimento da parte degli altri governi, non rileva ai fini della nascita di un nuovo Stato, se non nella misura in cui l'instaurazione di rapporti politici e giuridici con altri Paesi gli permette di consolidare la sua sovranità (esterna).

Questa introduzione permette di affrontare il tema della rilevanza del concetto di Stato per il processo di integrazione europea. Notoriamente nel dibattito politico ed accademico si è spesso discusso se fosse possibile instaurare una sorta di federazione europea senza la creazione di un vero Stato. Allo stesso modo è stato affermato che in seguito al Trattato di Maastricht e all'introduzione della moneta unica l'Unione aveva ormai raggiunto un livello di unità pressoché stabile e definitiva. Al fine di superare queste pericolose mistificazioni è necessario chiarire innanzitutto quale sia la natura giuridica dell'UE oggi.

Perché l'Unione europea non è uno Stato?

Nonostante abbia raggiunto un livello considerevole di integrazione e rappresenti una garanzia imprescindibile di benessere e progresso per

i suoi paesi membri, l'Unione europea al momento non è uno Stato, né tanto meno una federazione, né il livello di unità che essa ha raggiunto può essere considerato come un risultato consolidato e definitivo.

Dal punto di vista giuridico, l'Unione europea oggi resta un'organizzazione internazionale, anche se *sui generis*. Iniziamo dagli elementi di eccezionalità che potrebbero indurre a considerarla uno Stato. Essa è innanzitutto dotata di una sua personalità giuridica di diritto sia interno, sia internazionale. Esercita alcune importanti competenze sovrane, tra cui la politica monetaria e quella commerciale. Possiede un suo ordinamento giuridico autonomo rispetto a quello degli Stati membri e della comunità internazionale, che non solo è dotato di efficacia diretta, ma è anche in grado di prevalere sulle norme nazionali, perfino di rango costituzionale. La sua organizzazione rispetta i principi dello Stato di diritto, di democrazia e dell'equilibrio istituzionale.

Nonostante queste caratteristiche, l'Unione resta un'organizzazione internazionale. Essa si fonda su un trattato tra Stati sovrani i quali le hanno affidato determinate funzioni per perseguire insieme alcuni obiettivi. Il conferimento di questi poteri resta tuttavia limitato e revocabile in ogni momento (principio di attribuzione). Pertanto, non solo gli Stati membri possono decidere all'unanimità di aumentare o ridurre le competenze dell'Unione, ma possono anche decidere di scioglierla e riorganizzarla a piacimento. A livello individuale ogni Stato è poi libero di uscire dall'organizzazione sulla base di una scelta unilaterale (si pensi alla *Brexit*). È interessante poi che, nonostante il diritto dell'Unione europea prevalga sul diritto nazionale, le corti costituzionali di molti Stati membri hanno sostenuto di poter contraddire questo principio nel caso in cui il diritto dell'Unione violasse il principio di attribuzione o l'identità costituzionale nazionale (cosiddetta "teoria dei controlimiti"). In questo senso l'Unione non è un soggetto sovrano che nasce sulla base di un atto di autodeterminazione, bensì un soggetto etero-determinato dai suoi Stati membri, i quali restano i "padroni" dei Trattati e quindi dell'Unione stessa.

Date queste condizioni è possibile capire alcuni deficit strutturali di cui soffre l'UE oggi e che sono destinati a permanere finché non cambierà la sua natura giuridica.

L'Unione soffre innanzitutto di un deficit di competenza perché alcuni poteri strategici sono gelosamente conservati dagli Stati (si pensi alla competenza fiscale e a quella militare). In particolare l'organizzazione dispone di risorse limitate per perseguire le sue politiche dal momento che la dimensione e la destinazione del suo bilancio

è sottoposta a limiti stringenti. L'Unione soffre poi di un deficit di efficienza perché molte decisioni chiave sono decise sulla base del principio dell'unanimità dei governi. Là dove i singoli paesi sono dotati di un potere di veto, i singoli egoismi nazionali possono prevalere e l'organizzazione non è in grado di decidere. L'Unione soffre poi di un deficit democratico perché il Parlamento europeo non riesce ad imporsi come vero co-decisore accanto alle istituzioni intergovernative tutte le volte in cui si discutono questioni fondamentali (quadro finanziario pluriennale, risorse proprie, politica estera). Per questo stesso motivo fatica ad affermarsi un rapporto diretto tra cittadini ed istituzioni europee che permetta di legittimare l'azione politica dell'Unione.

È possibile creare una federazione senza Stato?

In seguito alla svolta di Maastricht e al passaggio dalla comunità all'Unione europea è stato sostenuto che, nonostante quest'ultima mancasse ancora delle caratteristiche proprie di uno Stato sovrano, si stesse comunque consolidando una forma di governo di tipo federale di nuovo genere, motivo per cui l'obiettivo dell'unità europea era ormai stato raggiunto. La simpatia per questa tesi ha diverse cause. Alcuni temono in generale l'idea di statualità europea perché confondono il concetto di Stato con quello di nazione: dal loro punto di vista la creazione di una federazione senza Stato, impedirebbe il sorgere di un "nazionalismo europeo". Altri sono contrari per principio all'idea di "Europa potenza", ovvero alla nascita di uno nuovo Stato tra gli Stati che consolidi il sistema internazionale, aggiungendosi come ostacolo al processo di creazione di una federazione mondiale. Una federazione senza Stato rappresenterebbe invece un modello virtuoso di integrazione e si porrebbe come modello da seguire per le altre esperienze di unificazione regionale e per una riforma delle Nazioni Unite. Argomenti più di merito si basano invece sul fatto che il funzionamento dell'Unione, così come degli Stati federali, rispetta il principio di sussidiarietà (art. 5 TUE): le istituzioni nazionali e quelle europee formerebbero già un sistema multilivello di governo secondo cui decide chi ha gli strumenti migliori per risolvere i problemi dei cittadini. In realtà proprio la natura internazionalistica dell'Unione fa sì che il principio di sussidiarietà non si applichi in modo efficiente nell'ordinamento giuridico europeo. Tutte le volte in cui una soluzione europea a un problema risulta opportuna, ma richiede l'esercizio di competenze sensibili per gli Stati membri (fiscaltà, sicurezza interna, difesa, sanità,

educazione) ecco che le istituzioni europee possono agire soltanto se si raggiunge l'unanimità tra tutti i governi. Ciò determina nella migliore delle ipotesi un compromesso al ribasso e più di frequente una non decisione. Il problema evidentemente è che il principio di sussidiarietà può applicarsi efficacemente solo quando la divisione di competenze verticale avviene all'interno di un soggetto pienamente sovrano. La sua declinazione a livello sovrastatale, invece, si scontra con la necessità di preservare gli interessi nazionali dei singoli Stati membri rispetto a quello generale dell'Unione. In conclusione, nonostante le apparenze, non può esistere una federazione senza uno Stato, ma solo una confederazione.

È possibile creare una democrazia senza Stato?

Un'ultima riflessione riguarda la questione della democrazia in Europa. Nel corso dei decenni l'Unione ha cercato di dotarsi di un sistema istituzionale che le permettesse di rispettare il principio democratico alla pari dei suoi Stati membri. Ciò è avvenuto soprattutto grazie all'elezione diretta del Parlamento europeo a partire dal 1979 e al rafforzamento del ruolo di quest'ultimo nei processi decisionali. Oggi la procedura legislativa ordinaria si basa sul così detto principio di "co-decisione", secondo cui gli atti vengono adottati dal Parlamento, quale camera dei cittadini europei, e dal Consiglio, quale camera degli Stati. Inoltre sono stati introdotti negli anni strumenti di così detta "democrazia partecipativa" tra cui la consultazione dei portatori di interesse in vista della proposta di atti legislativi, l'iniziativa dei cittadini europei, l'invio di petizioni al Parlamento, il ricorso al mediatore europeo. Da ultimo sarebbe l'instaurazione della prassi dei cosiddetti *Spitzenkandidaten* a premettere ai cittadini europei di scegliere il Presidente della Commissione attraverso il voto per il Parlamento europeo.

Ebbene, nonostante questi innegabili successi, il problema del così detto "deficit democratico" non è stato davvero risolto, motivo per cui l'Unione ancora oggi non avrebbe le carte in regola per rispettare i criteri che lei stessa richiede ai suoi Stati membri per l'adesione. Come è stato già detto, tutte le decisioni fondamentali relative al funzionamento interno dell'organizzazione (riforma dei trattati, risorse proprie, quadro finanziario pluriennale) ed allo sviluppo di alcune politiche sensibili (politica estera e di sicurezza comune) richiedono l'unanimità dei governi con un ruolo più o meno di secondo piano per il Parlamento europeo.

La debolezza ovvero l'im maturità della democrazia europea non va

ricercata nell'inesistenza di un pre-esistente "demos europeo", come affermano i sostenitori della cosiddetta *Volksdemokratie*. Il problema fondamentale resta invece la natura internazionalistica dell'Unione, ovvero il fatto che le decisioni più importanti dell'organizzazione non sono espressione della volontà popolare, bensì degli Stati membri. Finché i padroni dei Trattati saranno i governi nazionali e non i cittadini, la democrazia europea resterà qualcosa di incompiuto. Allo stesso tempo, solo la creazione di una sovranità statale sarebbe in grado di far nascere un vero popolo europeo, perché cementificherebbe in una costituzione l'esistenza di una comunità di destino tra i cittadini europei e creerebbe un rapporto di fedeltà tra quest'ultimi e l'Unione stessa, superando la mediazione dei governi nazionali.

Sovranità*

GIULIA ROSSOLILLO

Ricostruire il dibattito sviluppatosi attorno al concetto di sovranità è un compito quasi impossibile, data la moltitudine di autori che hanno tentato di tracciarne i contorni e definirne il contenuto. In questo intervento mi limiterò pertanto unicamente a sviluppare alcune riflessioni che possano contribuire a mettere in rilievo l'importanza di tale nozione per la teoria federalista e per la comprensione dello sviluppo e delle prospettive future del processo di integrazione europea. Per fare questo prenderò a punto di riferimento la nozione di sovranità intesa come sinonimo di indipendenza, nel senso di capacità di autodeterminarsi quanto alla propria esistenza e alle proprie azioni, e di decidere dunque in ultima istanza nell'ambito di un determinato territorio.

Sovranità e pace.

Il primo dato che rende evidente l'importanza di una riflessione sulla sovranità per la teoria federalista è la stretta connessione esistente tra sovranità e pace. Il concetto di sovranità si sviluppa infatti in coincidenza con la nascita delle prime forme di Stato moderno e ha coinciso con la possibilità di concentrare nelle mani del sovrano il monopolio della forza. Essa ha rappresentato in ultima istanza l'avvio del processo che ha gradualmente permesso di sostituire i rapporti di forza tra individui stabiliti in un determinato territorio con rapporti regolati dal diritto, ed ha segnato dunque il primo passaggio dall'anarchia alla realizzazione della pace sociale e all'affermarsi di un interesse comune superiore ai singoli interessi individuali. Come nota Hobbes, lo Stato, che detiene il potere supremo, è lo strumento che fa sì che “a coloro che hanno consentito per una volta alla pace e

* Relazione presentata alla riunione dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo su *Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità*, svoltasi a Firenze il 17-18 ottobre 2020.

all'aiuto reciproco, in vista del bene comune, sia proibito (...) di cadere nuovamente nel dissenso quando un loro bene privato divergerà dal bene comune"¹.

Il concetto di sovranità – oggi percepito da molti come negativo perché erroneamente identificato con le sue manifestazioni più autoritarie – indica dunque il formarsi di un ordinamento giuridico, l'imporre della legge e di un ordinamento che regoli i rapporti di potere in sostituzione del perseguimento di meri interessi individuali tramite la forza. In questo senso, la nozione di sovranità corrisponde alla creazione di rapporti fondati sul diritto, sicché parlare di diritto senza sovranità è impossibile, e laddove non c'è sovranità vi è anarchia².

È dunque proprio il confrontarsi di più sovranità sul piano internazionale, ognuna indipendente sul proprio territorio, a rendere possibile la guerra: la pace, nel senso kantiano del termine, si raggiungerà infatti solo quando ai rapporti di forza tra gli Stati si sostituiranno rapporti fondati sul diritto e dunque la sovranità assumerà una dimensione mondiale.

La sovranità: divisibile o indivisibile?

Se questo è vero, diviene evidente il fatto che la sovranità esercitata su un determinato territorio è per forza di cose indivisibile. Se infatti su un medesimo territorio esistessero più soggetti indipendenti e in grado di decidere in ultima istanza, la decisione finale dovrebbe essere determinata sulla base di puri rapporti di forza tra tali soggetti e il concetto stesso di diritto verrebbe negato.

Questa considerazione ci porta ad affrontare due questioni correlate: come si esercita la sovranità nel quadro di una federazione e se già oggi, a trattati esistenti, si possa parlare di esercizio della sovranità da parte dell'Unione europea. Secondo molti, infatti, l'Unione europea rappresenterebbe la negazione dell'idea di indivisibilità della sovranità, dal momento che sul territorio di ogni singolo Stato membro si eserciterebbe sia la sovranità dello Stato membro sia quella dell'Unione, ciascuna nella propria sfera di azione.

Per chiarire tale punto dobbiamo liberarci di due presupposti errati: da un lato, nel partire dal presupposto di una divisibilità della sovranità, si tende a confondere il concetto di sovranità con quello di competen-

¹ T. Hobbes, *De cive, Elementi filosofici sul Cittadino* (a cura di T. Magri), Roma, Editori Riuniti, 2002, p. 67.

² Sul punto v. F. Rossolillo, *Appunti sulla sovranità*, Il Federalista, 43 n. 3 (2001), pp. 165 ss., a p. 165.

za³; dall'altro si sovrappongono – come vedremo più avanti – trasferimento di sovranità ed esercizio in comune della stessa.

È senz'altro vero, infatti, che l'Unione europea, contrariamente alle altre organizzazioni internazionali, ha il potere di decidere in ultima istanza in alcuni settori attribuiti alla sua competenza e può emanare atti che sono direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati membri. Da questo punto di vista l'Unione è un'organizzazione estremamente evoluta, e priva di reali precedenti nella storia. Tale potere, tuttavia, non è né originario né indipendente, e dunque non coincide con il possesso di poteri sovrani.

Per chiarire tale aspetto è necessario fare un passo indietro e richiamare la differenza tra Confederazione di Stati e Federazione. Entrambe le figure di organizzazione politica riposano su un patto, su un trattato, attraverso il quale alcuni Stati limitano i loro poteri conferendo alcune competenze al livello sovranazionale. Una Confederazione, tuttavia, non si distacca dal patto iniziale, che rimane il fondamento della sua esistenza e del suo funzionamento. Gli Stati rimangono dunque arbitri dell'esistenza e del funzionamento dell'organizzazione, non avendo ceduto la loro sovranità, ma essendosi semplicemente vincolati ad esercitare in comune le loro sovranità nazionali. Poggiando la Confederazione sulla volontà degli Stati di cooperare, quando tale volontà viene a mancare, la Confederazione cessa di funzionare.

La creazione di una Federazione comporta invece un distacco dal patto iniziale e l'avvio di un processo costituente volto a dar vita a un ente autonomo dalle parti contraenti. Qualunque sia la forma che assume la Federazione con il patto federale (Unione federale di Stati o Stato federale, per usare le due definizioni che in Italia sono utilizzate in particolare da Sergio Fabbrini⁴), gli Stati accettano di dar vita a un'organizzazione politica non più fondata su un trattato, ma su una costituzione. In questo senso il potere della Federazione è originario: esso si fonda non più su un accordo tra Stati, bensì su un atto, la Costituzione, espressione della volontà del popolo federale. E' la costituzione federale che dal momento della sua entrata in vigore disciplina gli ambiti dell'esercizio della sovranità da parte della Federazione (del livello di governo federale) e degli Stati membri; e ne garantisce l'indivisibilità in quanto ordinamento superiore a quello dei singoli Stati membri.

³ A. Morrone, *Sovranità*, Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 3/2017, pp. 1 ss., a pp. 13 ss.

⁴ S. Fabbrini, *Which European Union? Europe After the Euro Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

In questa logica si chiarisce bene il fatto che, per quanto estremamente avanzata, l'Unione europea si fonda su trattati, cioè su un patto tra Stati membri, che ne rende l'esistenza e il funzionamento tuttora dipendenti dalla volontà degli Stati stessi. I suoi poteri e le sue competenze non derivano pertanto da una costituzione espressione della volontà del popolo europeo, bensì da un trattato internazionale modificabile solo di comune accordo tra gli Stati membri dell'Unione⁵. Sono dunque gli Stati membri, e non l'Unione, a detenere ancora la sovranità.

Per quanto questa ricostruzione possa sembrare non tener conto degli sviluppi del processo di integrazione europea e del legame inestricabile tra gli ordinamenti degli Stati membri (la vicenda di *Brexit* è esemplificativa a questo proposito), non va dimenticato in effetti che i due aspetti – interno ed esterno – dai quali dipende la vita dell'Unione, cioè il finanziamento della stessa e la politica estera e di difesa, come dimostrano le recenti vicende relative all'approvazione del Quadro finanziario pluriennale, sono tuttora condizionati al raggiungimento di un accordo unanime tra gli Stati membri, e sono dunque dipendenti da questi⁶.

Esercizio in comune della sovranità e creazione di una sovranità europea.

La difficoltà di definire i titolari della sovranità di fronte a un fenomeno complesso come quello dell'integrazione europea deriva anche dalla tendenza a sovrapporre due concetti in realtà distinti: quello di sovranità per così dire “formale” e quello di sovranità “sostanziale”.

In effetti, la crescente interdipendenza tra Stati, da un lato, e la dimensione sempre più ampia dei problemi, dall'altro, fanno sì che i titolari formali della sovranità – gli Stati – non siano dotati degli

⁵ Come nota S. Roland, *La substance du principe majoritaire en droit de l'Union européenne*, in F. Picod (sous la direction de), *Le principe majoritaire en droit de l'Union européenne*, Bruxelles, Larcier, 2016, pp. 203 ss., a p. 223, vi è una profonda differenza tra modo di formazione degli Stati e processo di integrazione europea, dal momento che in Europa manca un testo fondamentale che consenta la creazione di un corpo politico indipendente.

⁶ Come nota T. Verellen, *European sovereignty now? A Reflection on what it means to speak of “European Sovereignty”*, European Papers, 5 n. 1 (2020), pp. 307 ss., a p. 316, dimensione esterna e dimensione interna della sovranità sono strettamente collegate, sicché “for Europe to hold external sovereignty it must also exist as an institutional reality capable of governing its territory effectively. To construct an EU capable of governing its territory effectively, two elements are required: first, a European capacity to take decisions independently from individual constituent members, and second a capacity to enforce those decisions vis-à-vis those measures”.

strumenti adeguati ad affrontare le sfide della globalizzazione, sicché la loro sovranità risulta in parte svuotata di contenuto. Questo fenomeno è particolarmente evidente nel continente europeo, frammentato in Stati sovrani di piccole dimensioni, ed è stato all'origine del processo di integrazione che ha portato all'attuale Unione europea⁷.

Con la creazione di un mercato di dimensioni continentali e di una struttura istituzionale molto integrata, gli Stati membri hanno in effetti cercato di far fronte all'impossibilità di risolvere da soli problemi di dimensione sovranazionale. Fin dall'inizio del processo, tuttavia, l'integrazione si è fondata sul presupposto del rispetto delle sovranità dei singoli Stati membri, che si sono vincolati, con i Trattati istitutivi, a cooperare strettamente tra loro. Il paradosso del processo di integrazione europea sta proprio nel fatto che, per certi versi, gli Stati membri sembrano aver imboccato un vicolo cieco: da un lato, consapevoli dell'impossibilità di affrontare molti problemi a livello nazionale, hanno istituito tra loro forme di cooperazione molto stretta, dall'altro, per non rinunciare alla propria sovranità, hanno condizionato il funzionamento delle forme di cooperazione relative ai settori più cruciali al loro accordo unanime, con il rischio, in caso di mancanza di accordo, di giungere a un blocco delle procedure decisionali⁸. Si viene a creare in questo modo una sorta di vuoto: l'esercizio in comune delle sovranità, che comporta il loro mantenimento a livello nazionale, rischia di portare a un'impossibilità di adottare decisioni perché per definizione implica un compromesso tra interessi nazionali non sempre raggiungibile; d'altro lato, il mancato passaggio alla creazione di una sovranità federale, e la conseguente assenza di un potere politico autonomo a livello europeo, comporta che l'Unione non sia in grado di assumere dette decisioni in modo indipendente dagli Stati.

La creazione di una Federazione europea, condizione necessaria per la nascita di un'Europa sovrana, contribuirebbe in modo determinante a colmare il divario tra sovranità formale e sovranità sostanziale, dal

⁷ Cfr A. Morrone, *Sovranità, op. cit.*, p. 9, secondo il quale “in quanto attributo costitutivo dello Stato moderno, la sovranità ne segue necessariamente la traiettoria storica: quella che è stata definita la ‘parabola della sovranità’ non è che la metafora delle trasformazioni della forma politica statale riguardata attraverso la categoria della sovranità. (...) Proprio il collegamento necessario tra sovranità e Stato rappresenta (...) il principale motivo di ambiguità che circonda la riflessione costituzionalistica sulla sovranità. Si può dire infatti che il destino della sovranità dipenda soprattutto da quello dello Stato”.

⁸ Come nota A. Bailleux, *The two faces of European sovereignty*, European Papers, 5 n. 1 (2020), pp. 303 ss., a p. 304, “in most fields of EU competence Member States have given up the unilateral exercise of their – increasingly illusory – normative supremacy in exchange for the collective use of a shared – but more effective – sovereignty”.

momento che le dimensioni della Federazione europea consentirebbero di rispondere a molte sfide di dimensione continentale. Proprio per la dimensione ormai mondiale di molti problemi e l'interdipendenza strettissima tra i vari Stati, una piena coincidenza tra sovranità formale e sovranità sostanziale si realizzerà tuttavia solo con la Federazione mondiale.

Il fatto che la sovranità degli Stati nazionali europei sia oggi estremamente indebolita non significa dunque che essa sia scomparsa e che il concetto di sovranità abbia perso di utilità. Si tratta infatti solo di una circostanza storica che mette in luce come oggi ci troviamo in una fase di transizione, nella quale i singoli Stati membri, che rimangono titolari della sovranità dal punto di vista formale, si vedono costretti, per dare sostanza alla stessa, ad esercitare le loro sovranità congiuntamente con gli altri Stati, senza aver compiuto ancora il passo della creazione di una sovranità federale.

Proprio la peculiarità del periodo storico che stiamo vivendo, di transizione da un'organizzazione internazionale fondata su Stati sovrani a una forma federale, il cui futuro assetto resta per il momento indefinito e per certi aspetti imprevedibile, rende estremamente difficile definire oggi quale sarà il ruolo che gli Stati membri rivestiranno nel primo embrione di Federazione europea, e poi in una Federazione europea consolidata. L'evoluzione del processo di integrazione europea non seguirà infatti lo stesso corso seguito dai processi di formazione di Stati federali quali Stati Uniti e Svizzera, in primo luogo, perché la spinta che ha portato gli europei ad unirsi in modo sempre più stretto non ha trovato origine – come è avvenuto nella storia – in una minaccia esterna, bensì nell'esigenza di completare un'integrazione economica che ha avuto inizio con la realizzazione delle libertà di circolazione; in secondo luogo – e soprattutto – perché la particolarità del processo di integrazione europea consiste nel fatto che esso coinvolge Stati dalle tradizioni nazionali consolidate, sicché una futura federazione europea non potrà che essere fondata sul principio di sussidiarietà e attribuire agli Stati membri un peso superiore a quello da essi rivestito nelle Federazioni “tradizionali”.

Ciò che in questa fase è importante definire, dunque, non è tanto il ruolo che gli Stati membri eserciteranno in una futura Federazione europea, quanto piuttosto il momento nel quale si potrà dire che si è compiuto il salto verso l'affermazione di una capacità del livello europeo di autodeterminarsi, e dunque si sarà posto il primo mattone per la costruzione di un potere politico sovranazionale, con competenze limitate, ma dotato di sovranità. Ora, questo momento coinciderà con l'acquisizione da parte dell'Unione di una reale capacità di procurarsi

autonomamente dagli Stati membri gli strumenti per l'esercizio delle proprie competenze, e dunque con l'acquisizione di una competenza fiscale vera e propria. Sarà a quel punto, infatti, che si porrà in modo imprescindibile il problema della realizzazione di una reale democrazia europea, e cioè del potere dell'organo che rappresenta i cittadini, il Parlamento europeo, di determinare l'entità e la tipologia di risorse fiscali necessarie perché l'Unione possa fornire quei beni pubblici europei che solo il livello sovranazionale è in grado di garantire ai cittadini. Un punto in cui dunque le questioni che travalicano la dimensione degli Stati nazionali non saranno affidate a un compromesso tra questi, bensì saranno decise da un primo embrione di governo europeo.

Sovranità, democrazia, popolo.

L'idea che il concetto di sovranità sia ormai superato e che ci avviamo verso un mondo senza sovranità, fattasi strada soprattutto negli anni '90, ma che ancora oggi trova molti sostenitori⁹, si traduce dunque in realtà in una negazione del concetto stesso di politica e di bene comune, e in definitiva giunge a minare i fondamenti della democrazia. Mentre infatti può esistere sovranità senza democrazia, non è pensabile che la democrazia si realizzi in assenza di sovranità: perché un ordinamento si fondi su organi rappresentativi della volontà dei cittadini, e possa dunque essere definito democratico, è necessario infatti che detti organi possano decidere in modo indipendente e in ultima istanza sulle questioni determinanti per la vita dei cittadini stessi¹⁰.

Coloro che sostengono che l'Unione europea eserciti già una propria sovranità nei campi di sua competenza e pertanto possa continuare a fondarsi, come accade oggi, sulle sovranità nazionali, anche se fortemente integrate tra loro, di fatto dunque non concepiscono che la democrazia possa estendersi a una dimensione superiore a quella degli Stati nazionali europei, e che possa esistere un potere politico europeo legittimato democraticamente. Parlare di democrazia sovranazionale senza al contempo concepire la possibilità che la sovranità sia esercitata al medesimo livello si traduce in effetti in concreto in una negazione del

⁹ Nel senso che il concetto di sovranità non giochi alcun ruolo nella distinzione tra confederazione e federazione, v. per tutti O. Béaud, *Théorie de la Fédération*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009.

¹⁰ Come nota A. Morrone, *Sovranità, op. cit.*, pp. 84 ss., coloro che teorizzano la prevalenza del mercato sulla politica e la necessità che i rapporti economici si autoregolino attraverso regole "private" aderiscono in effetti a un modello tecnocratico di società, dove non esiste un bene comune perseguito tramite istituzioni legittimate democraticamente, ma interessi individuali regolati in definitiva da rapporti di forza.

concetto di democrazia sovranazionale, poiché non esisterebbe alcuna autorità in grado di rappresentare un interesse comune superiore a quello dei singoli Stati e di decidere in ultima istanza, democraticamente, in modo autonomo da questi.

Se dunque sovranità e democrazia sono strettamente legate anche nel contesto del processo di integrazione europea, rimane da chiedersi come possa essere identificato un popolo europeo titolare della sovranità stessa, e dunque in grado, in una fase costituente¹¹, di legittimare la creazione di uno Stato federale europeo.

Il rapporto tra popolo europeo e trasformazione dell'Unione europea in una Federazione è da sempre oggetto di discussione. Mentre infatti quando vi è un cambio di regime all'interno di uno Stato l'individuazione del soggetto costituente non pone particolari problemi, dal momento che si tratta di un mutamento che avviene all'interno di un medesimo territorio, il processo di integrazione europea pone il problema dell'allargamento dell'orbita dello Stato e della democrazia, e dunque del passaggio da Stati nazionali di piccole dimensioni a uno Stato di dimensioni continentali¹². Una delle obiezioni che più spesso sono mosse ai federalisti consiste proprio nell'affermazione secondo la quale non è possibile creare una Federazione europea perché un popolo europeo non esiste, bensì è frazionato in ventisette popoli nazionali, e dunque prima si dovrebbe creare un senso di appartenenza a un'unica comunità e poi dar vita all'unione politica. Si tratta tuttavia di un'obiezione che sembra cadere in un circolo vizioso. A meno di non accogliere una nozione di popolo come entità fondata su carattere etnici, culturali, linguistici comuni, come è possibile infatti creare il senso di appartenenza a una comunità politica prima che tale comunità politica si sia costituita?

¹¹ La creazione di uno Stato federale europeo e dunque la trasformazione dell'Unione europea in ente sovrano, in quanto creazione di un potere nuovo, potrebbe non coinvolgere tutti gli Stati membri e potrebbe non avvenire secondo le forme previste dai Trattati. Come nota J. Baquero Cruz, *What's left of the law of integration? Decay and resistance in European Union Law*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 175 ss., in riferimento all'articolo 48 TUE, "there is a trade-off between widening and deepening and a breaking point at which keeping the unity of the Union, valuable as it is, weights less than the achievements of integration. If and when that breaking point is reached, perhaps it would be preferable to take note of the inner division, reducing the formal membership of the Union to a core group of States sharing comparable values and views about integration, while keeping the remainder States in another circle. ... Perhaps this core group of member States could then again agree to modify the Treaties through a less disfunctional procedure".

¹² Sul punto v. G. Rossolillo, *Popolo europeo, potere costituente e costituzione dello Stato federale europeo*, Il Federalista, 49 n. 3 (2007), pp. 196 ss., a pp. 204 ss.

In realtà, come è stato sottolineato da molti, popolo e organizzazione politica, popolo e Stato, sono due concetti strettamente collegati, che non possono prescindere l'uno dall'altro. Se è dunque vero che non è possibile parlare di popolo in assenza di un'organizzazione statale di riferimento, è anche vero che il prospettarsi della costituzione di una nuova entità politica dà vita a un embrione di popolo, una sorta di popolo *in nuce*¹³, la cui esistenza si consoliderà con il completarsi del processo di costituzione dello Stato. Il processo di formazione di un nuovo Stato comporta dunque il progressivo costituirsi di un popolo.

Volgendo l'attenzione al processo di integrazione europea si può pertanto affermare che si potrà parlare di popolo europeo solo quando nascerà una Federazione tra gli Stati (o parte degli Stati) membri dell'Unione europea, ma compito dei federalisti è quello di far prendere consapevolezza al popolo europeo *in nuce*, attraverso la proposta di una forma di organizzazione del potere nuova e che supera le barriere nazionali, della necessità di dar vita a una forma di democrazia sovranazionale che restituisca ai cittadini la possibilità di determinare le scelte fondamentali per il loro futuro.

¹³ P. Rosanvallon, *Le peuple introuvable, Histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 1998, pp. 344 ss., parla di una *présupposition du peuple*: “la théorie démocratique suppose que le peuple préexiste à son organisation politique. Cet ordre a toutes les apparences de la logique. Mais le peuple est-il déjà là ou est-ce seulement la *présupposition* du peuple qui est prise en compte comme sujet politique ? Ce n'est pas la même chose. Si c'est le peuple, il est appréhendé en tant que donné social, sujet effectivement existant de manière autonome. S'il s'agit du *présupposé* du peuple, il est à la fois saisi comme sujet et comme procédure. Dans ce dernier cas, l'objet de la politique est de faire vivre et d'activer cette *présupposition* (...). Comment activer cette *présupposition* ? C'est justement l'objet de l'expérience démocratique. Elle implique la construction d'un espace de confiance, de reconnaissance qui permet de rendre visible et de représenter ce qui n'existait auparavant que *princiellement* et *procéduralement*”.

Il realismo politico*

SERGIO PISTONE

Il tema della mia relazione è chiarire nei suoi aspetti essenziali il rapporto fra il realismo politico (che è la più recente espressione della teoria della ragion di stato avente il suo punto di partenza in Machiavelli) e il paradigma teorico sulla base del quale il MFE si sforza di comprendere la realtà dei rapporti internazionali e, quindi, di stabilire il suo orientamento pratico al riguardo.

Del paradigma federalista vanno sottolineati due aspetti fondamentali: da una parte, il recepimento delle tesi più significative del realismo politico (fra i cui principali esponenti ricordo in particolare Morgenthau, Aron, Waltz e Mearsheimer), dall'altra parte, il suo superamento sulla base degli insegnamenti di Kant.

Circa il primo aspetto, l'assunto fondamentale del paradigma realista coincide con la tesi della differenza strutturale fra le relazioni interne agli Stati e le relazioni internazionali, che rimanda alla dicotomia sovranità statale (fondata sul monopolio pubblico della violenza legittima) – anarchia internazionale. In sostanza, le relazioni interne sono regolate sulla base del diritto e cioè i conflitti possono essere risolti senza il ricorso alla forza e si instaura la pace intesa appunto come impossibilità strutturale del ricorso alla forza. Va precisato che questa situazione è compromessa nei casi di rivoluzioni violente, guerre civili, Stati falliti o mai nati. In questi casi si ritorna (o non si supera) lo stato di guerra di tutti contro tutti proprio delle relazioni internazionali.

Occorre aggiungere che, instaurando il monopolio della forza legittima, lo Stato moderno ha realizzato, attraverso un lungo processo, che in parte è ancora in corso, una grande opera di incivilimento della popolazione ad esso sottoposta, i cui aspetti fondamentali sono: il progresso morale connesso con l'educazione alla rinuncia alla violenza e quindi

* Relazione presentata alla riunione dell'Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo su *Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità*, svoltasi a Firenze il 17-18 ottobre 2020.

con il progressivo rifiuto del principio della violenza privata nella tutela dei propri interessi, e il progresso economico-sociale reso possibile dalla certezza del diritto. In questo quadro sono state possibili le grandi trasformazioni dello Stato promosse dalle ideologie emancipatrici che hanno il loro fondamento nell'Illuminismo, e cioè il liberalismo, la democrazia e il socialismo. A questo riguardo va sottolineato che la funzione pacificatrice dello Stato, se ha il suo fondamento basilare nel monopolio della forza legittima, è stata d'altra parte consolidata nel mondo occidentale dall'integrazione progressiva di questo fattore strutturale con lo Stato di diritto e la separazione dei poteri (liberalismo), il suffragio universale (democrazia) e la solidarietà sociale strutturale o Stato sociale (socialismo). Questi meccanismi (fra i quali si è realizzata storicamente una sintesi) tendono a evitare che lo Stato venga percepito come un potere che persegue l'interesse di una parte della società invece che l'interesse generale, il che favorisce le tendenze al ricorso alla violenza. Va sottolineato che nel quadro di questa visione emerge nel realismo politico (ma è più chiaro nel federalismo) la tesi che lo Stato in senso pieno è quello caratterizzato dalla presenza strutturale delle ideologie emancipatrici.

Veniamo dopo questo chiarimento alla visione realistica delle relazioni internazionali. Queste, a differenza di quelle interne, sono regolate sulla base dei rapporti di forza fra le parti dal momento che il dato strutturale è rappresentato, invece che dalla sovranità, dalla anarchia internazionale, il che significa concretamente la mancanza di un governo, vale a dire di una autorità suprema fornita del monopolio della violenza legittima e, quindi, capace di imporre un ordinamento giuridico valido ed efficace. In questa situazione la spinta elementare alla sopravvivenza comporta che il criterio ultimo della soluzione dei conflitti non possa che essere la prova di forza fra le parti, sicché la guerra è sempre all'ordine del giorno (Aron ha detto, che le relazioni internazionali si svolgono sempre all'ombra della guerra) ed ogni Stato è costretto ad attuare una "politica di potenza", la quale non significa in senso rigoroso una politica estera particolarmente aggressiva, bensì una politica che tiene conto della possibilità permanente delle prove di forza e che di conseguenza appresta e usa nei casi estremi i mezzi di potere indispensabili (armamenti, alleanze, ricerca della protezione da parte delle maggiori potenze, occupazione di vuoti di potere), o ricorre all'astuzia o alla frode.

Ciò detto, i realisti precisano che la tesi della differenza strutturale fra relazioni internazionali e interne non significa ritenere che la re-

altà internazionale sia semplicemente caotica, dominata dallo scontro continuo, irrazionale e imprevedibile fra gli Stati e, quindi, che sia una situazione caratterizzata dall'assenza di qualsiasi ordine. In effetti viene messa in luce la presenza di ulteriori elementi strutturali che rendono l'anarchia internazionale meno caotica e più prevedibile nei suoi sviluppi. Tre indicazioni fondamentali emergono in questo discorso:

1. La gerarchia fra gli Stati che distingue le grandi potenze (in grado di tutelare autonomamente la propria sicurezza) dalle medie e piccole (che devono cercare la protezione delle più forti potenze), che dà vita a una sorta di governo del mondo, incapace di garantire una pace strutturale, ma che attenua le conseguenze violente dell'anarchia internazionale);

2. l'equilibrio che non impedisce gli scontri di forza, ma impedisce l'egemonia e garantisce quindi l'esistenza di un sistema pluralistico di Stati sovrani;

3. gerarchia ed equilibrio spingono gli Stati a convivere pur senza eliminare la politica di potenza – da qui la nascita del diritto internazionale e dell'organizzazione internazionale.

Ciò ricordato, veniamo al secondo aspetto del paradigma federalista. Se il primo aspetto consiste fondamentalmente nel recepimento del discorso relativo alla differenza strutturale fra relazioni internazionali ed interne, l'assunto fondamentale del secondo aspetto del paradigma federalista è il rifiuto della tesi del realismo politico che non ritiene possibile il superamento dell'anarchia internazionale, dal momento che non è possibile la creazione di uno Stato mondiale. Il che riflette un pregiudizio ideologico di tipo nazionalistico che induce a vedere nella pluralità di Stati sovrani e, quindi, nella strutturale conflittualità che ne deriva, un fattore insostituibile di progresso. Mentre il valore guida del realismo politico è la potenza del proprio Stato, il valore guida dei federalisti è la pace e, quindi, la convinzione che nella fase storica avviata con la rivoluzione industriale avanzata l'impegno a favore del progresso dell'umanità sia diventato indissociabile dall'impegno a favore del superamento della violenza nelle relazioni internazionali e, quindi, della graduale unificazione dell'umanità in direzione di uno Stato federale mondiale.

Alla base di questo orientamento ci sono le illuminanti riflessioni sulla pace sviluppate da Kant, il quale, partendo da una visione realistica fondata sulla dicotomia statualità-anarchia internazionale, ha chiarito in modo rigoroso che la pace è l'organizzazione di potere che supera l'anarchia internazionale trasformando i rapporti di forza fra gli Stati in

rapporti giuridici veri e propri, rendendo quindi strutturalmente impossibile la guerra attraverso l'estensione della statualità (tramite il sistema federale) su scala universale. Kant è consapevole che il progetto della pace perpetua richiederà una lunghissima maturazione etico-politica da parte dell'umanità, ma questa ha delle reali possibilità di svilupparsi. Da una parte c'è l'esperienza storica del superamento dell'anarchia all'interno degli Stati, il che impedisce di escludere *a priori* – e qui emerge il superamento del pessimismo antropologico di Hobbes e dei moderni realisti politici – che si produca un ulteriore progresso verso il superamento dell'anarchia internazionale. Dall'altra parte, un simile progresso sarà favorito dalla spinta combinata di due potenti forze storiche e cioè dallo sviluppo del commercio (cioè dell'interdipendenza economica che moltiplicherà le occasioni di conflitto, ma porrà allo stesso tempo l'esigenza di apprestare gli strumenti della soluzione pacifica dei conflitti per non compromettere i vantaggi connessi con l'interdipendenza), e dalla crescente distruttività delle guerre indotta dal progresso scientifico e tecnico, la quale richiederà in modo imperativo di affrontare concretamente la necessità di superare il sistema della guerra per sfuggire a un destino di autodistruzione collettiva.

Va sottolineato che in queste considerazioni di Kant emerge un realismo più profondo di quello dei teorici della ragion di Stato e quindi dei moderni realisti politici, cioè un realismo che cerca la “verità effettuale” senza essere bloccato da pregiudizi ideologici che portano a vedere nel sistema degli Stati sovrani non una tappa storica dell'evoluzione dell'umanità, ma un punto d'arrivo insuperabile. Proprio lo sviluppo e l'approfondimento di questo aspetto del discorso kantiano caratterizza il realismo che è un aspetto particolarmente qualificante del paradigma teorico proprio del federalismo del MFE. Al riguardo va sottolineato in particolare lo sviluppo del discorso sulla attualità storica della lotta per la pace. Alla base di questo discorso c'è fondamentalmente una percezione piena delle conseguenze sull'evoluzione degli Stati e delle relazioni fra essi dei cambiamenti epocali indotti dalla rivoluzione industriale avanzata, che si sta sviluppando in rivoluzione tecnico-scientifica. I realisti politici che abbiamo ricordato hanno presenti i fenomeni di importanza cruciale costituiti dalla crescente interdipendenza economica fra gli Stati (che si è sviluppata nel processo della globalizzazione), dall'avvento delle armi di distruzione di massa, dall'interdipendenza ecologica e dalla crisi degli equilibri ecologici globali. Ma, poiché il loro orientamento ideologico li induce a concepire come insuperabile la pluralità degli Stati sovrani, non riescono a

percepire che questi sviluppi hanno introdotto nel sistema delle relazioni internazionali un fattore nuovo di enorme portata: la crisi storica del sistema degli Stati sovrani (detto anche “sistema westfaliano”), una situazione cioè che rende non solo imperativo sul piano etico-politico, ma anche fondato su basi politiche reali l’impegno a favore del superamento dell’anarchia internazionale.

Il discorso relativo a questa problematica può essere riassunto riportando schematicamente tre argomentazioni cruciali.

La prima argomentazione riguarda la portata dell’interdipendenza economica che si è venuta sviluppando con l’avanzamento della rivoluzione industriale e postindustriale. Essa ha posto l’esigenza imprescindibile di creare Stati di dimensioni continentali per evitare la decadenza economico-sociale e quindi l’arresto del progresso politico-democratico. Nello stesso tempo ha avviato un processo che tende, in tempi più lunghi, a rendere obsoleti anche gli Stati di dimensioni continentali, e a porre di conseguenza all’ordine del giorno, per non bloccare il progresso, l’unificazione politica dell’intera umanità. La presa di coscienza delle implicazioni politiche dell’interdipendenza economica è la chiave indispensabile per capire gli sviluppi fondamentali del XX secolo. Essi sono: la decadenza degli Stati nazionali europei, che ha prodotto i tentativi di soluzione egemonico-imperiale della necessità di uno Stato europeo di dimensioni continentali e, in connessione con questi tentativi, sviluppi in direzione autoritaria e totalitaria (accompagnati da crimini spaventosi); il crollo della potenza degli Stati nazionali europei, assorbita nel sistema mondiale USA-URSS, che ha aperto la strada allo smantellamento degli imperi coloniali europei e soprattutto al processo di integrazione europea su base pacifica e democratica, che ha cambiato radicalmente la situazione dell’Europa nel senso dello sviluppo economico-sociale, del progresso democratico e della pacificazione e ha stimolato processi analoghi, ancorché assai meno profondi, in altre aree del mondo (le integrazioni regionali); la formazione, accelerata dopo la fine della guerra fredda, di un sistema economico mondiale dominato dagli USA, caratterizzato da aspetti di forte crescita economica complessiva e nello stesso tempo da ricorrenti sempre più gravi crisi economico-finanziarie e dal persistere di gravi squilibri sociali e territoriali (con i connessi fenomeni di distruttiva instabilità di intere aree regionali e di emigrazioni bibliche). Va a questo ultimo proposito osservato che l’interdipendenza economica mondiale ha stimolato la formazione di organizzazioni economiche mondiali (FMI, Banca mondiale, GATT-WTO, OCSE, ILO, FAO, G7, G8, G20) che non hanno

prodotto un livello di integrazione avanzato come quello europeo, ma che segnalano il problema dell'unificazione mondiale come un orizzonte non più utopico per quanto lontano.

La seconda argomentazione segnala come fattore decisivo (assieme all'interdipendenza economica) della crisi storica del sistema degli Stati sovrani l'emergere delle sfide non solo al progresso ma addirittura alla stessa sopravvivenza dell'umanità derivanti dallo sviluppo delle armi di distruzione di massa (nel cui quadro si stanno inserendo le armi cibernetiche) e dal degrado degli equilibri ecologici globali. Se la distuttività delle guerre mondiali, insieme alla decadenza economica, ha fatto nascere per gli Stati europei l'alternativa "unirsi o perire" che è alla base dell'integrazione europea, lo sviluppo delle armi di distruzione di massa ha avviato la mondializzazione di questa alternativa ponendo quindi all'ordine del giorno il problema del superamento della guerra come strumento per risolvere i conflitti fra gli Stati, dal momento che una guerra generale significherebbe non la continuazione della politica con altri mezzi, bensì la fine della politica come conseguenza di un suicidio collettivo. E va qui sottolineato che è assai poco realistico pensare che l'inconcepibilità di una guerra generale fra le grandi potenze costituisca un rimedio strutturale contro il rischio dell'olocausto nucleare. Non solo non c'è garanzia sicura che la deterrenza non fallisca, ma l'inevitabile proliferazione delle armi di distruzione di massa è anche destinata – in un contesto caratterizzato dalla cronica instabilità delle regioni arretrate – a metterle in mano di Stati privi di meccanismi democratici e guidati da classi dirigenti estremistiche e fanatiche o addirittura di organizzazioni terroristiche che non hanno un territorio in grado di fungere da ostaggio della deterrenza. In realtà la deterrenza e le stesse politiche di sicurezza dirette al controllo e alla riduzione degli armamenti e a bloccare la proliferazione delle armi di distruzione di massa non possono che avere un valore provvisorio, rappresentare cioè il contesto in cui si deve, se si vuole essere davvero realisti, perseguire il disegno difficilissimo e di lungo termine, ma privo di valide alternative, dell'eliminazione strutturale della guerra tramite la costruzione della statualità democratica mondiale. Analogo discorso si deve fare per quanto riguarda il pericolo dell'olocausto ecologico. La cooperazione internazionale non può essere considerata altro che un rimedio transitorio che deve trovare il suo coerente sviluppo nella costruzione progressiva della statualità mondiale.

La terza argomentazione riguarda il ruolo decisivo che un'Europa pienamente unita è chiamata a svolgere a favore dell'unificazione mon-

diale. Qui occorre sottolineare che l'Europa ha una vocazione strutturale ad operare a favore di un mondo più pacifico, più giusto ed ecologicamente sostenibile. In sostanza l'Europa ha una radicata tendenza ad operare come una "potenza civile", una potenza cioè che persegue il superamento della politica di potenza, in altre parole politiche strutturali di cooperazione pacifica. Essendo l'integrazione europea nata dalla catastrofe delle guerre mondiali, come una prima rilevante risposta alla crisi storica del sistema westfaliano degli Stati sovrani, l'UE ha nel proprio DNA l'impegno ad esportare la propria esperienza, la *European Way of Life* (democrazia liberale, Stato sociale, diritti umani, sensibilità ecologica, bassa spesa militare) e lo stesso processo di unificazione europea. E' un dato di fatto che nell'indicazione programmatica del proprio ruolo internazionale (nei Trattati e nella dottrina strategica) l'UE non faccia riferimento solo agli interessi e alla sicurezza europea, ma anche alla pace nel mondo da realizzare attraverso la solidarietà, lo Stato di diritto, il sistema liberaldemocratico, la globalizzazione dei diritti umani, le integrazioni regionali; il che ha un risvolto concreto nel primato dell'UE, nonostante l'incompiuta unificazione, per quanto riguarda l'aiuto allo sviluppo e quello alimentare, le missioni di pace e il perseguimento dei diritti umani, il ruolo fondamentale rispetto ad iniziative quali il Tribunale penale internazionale e gli accordi diretti a contrastare la crisi ecologica globale. E' evidente che questa vocazione strutturale dell'UE potrà manifestarsi in modo ben più efficace se alla sua potenza economica si sommerà, con una vera politica estera, di sicurezza e di difesa comune, il fatto di diventare un attore pienamente globale.

Indico alcuni miei scritti relativi alla tematica affrontata nella relazione:

Considerazioni orientative sul tema della Casa Comune Europea, Atti del Congresso di Catania del MFE del 2009, p. 99, <https://www.mfe.it/port/index.php/archivio/organi-stautari/congressi-mfe/24-archivio-documenti/documenti-del-mfe/congressi-mfe/4388-congresso-2009-ferrara>.

Realismo politico, federalismo e crisi dell'ordine mondiale, Il Federalista, 58 n.1 (2016).

Difesa europea e unione politica, in Atti del Congresso di Latina del MFE del 2017, p. 54, <https://www.mfe.it/port/index.php/archivio/organi-stautari/congressi-mfe/24-archivio-documenti/documenti-del-mfe/congressi-mfe/4392-congresso-2017-latina>;

L'Unione Europea di fronte all'alternativa: federazione europea o tracollo dell'Europa, Paradoxa Forum, luglio 2019.

Una politica estera, di sicurezza e difesa europea e il ruolo dell'Europa nel mondo, relazione al Seminario nazionale di Ventotene, pubblicata in *Eurobull*, 4/9/2019.

Responsabilità e politica (e il problema del potere)*

STEFANO CASTAGNOLI

La responsabilità è un’emanazione della consapevolezza. Deriva dal verbo latino *respondere*, rispondere, cioè impegnarsi a rispondere delle proprie azioni e delle conseguenze che ne derivano.

Se concordiamo sull’idea che il mondo sia ormai una comunità di destino (a prescindere dal fatto che ciò appartenga o meno alla consapevolezza di tutti), allora possiamo assumere che la responsabilità oggi si dovrebbe tradurre in ciò che propone nel suo testo *Il principio di Responsabilità* Hans Jonas¹. Jonas è un teorico dell’etica della responsabilità, un concetto di etica orientata al futuro.

Egli afferma che il principio di responsabilità va applicato ad ogni gesto dell’uomo che “deve” prendere in considerazione le conseguenze future delle sue scelte e dei suoi atti fino ad un punto che definirei estremo: “Agisci in modo tale che gli effetti della tua azione siano compatibili con la continuazione di una vita autenticamente umana”.

Secondo Jonas l’orizzonte inquietante che l’agire umano ha raggiunto grazie allo sviluppo della tecnica impone una nuova teoria etica che si prenda cura delle possibili conseguenze catastrofiche sulla vita del nostro pianeta. Dobbiamo aver paura di ciò che può essere prodotto seguendo la linea dell’esagerazione tecnica che prospetta l’idea utopistica del progresso illimitato (che non fa i conti cioè con i limiti imposti dalla natura, vista solo come oggetto manipolabile a piacere).

Il “dovere della paura” rispetto ai possibili esiti catastrofici delle nostre azioni ed il “coraggio della responsabilità” che è un passo necessario per affrontare e cercare di dare soluzione politica ai grandi

* Relazione presentata alla riunione dell’Ufficio del Dibattito del Movimento federalista europeo su *Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità*, svoltasi a Firenze il 17-18 ottobre 2020.

¹ Hans Jonas, *Il principio di responsabilità. Un’etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 2009.

problemi del presente: sovrappopolazione, esaurimento delle risorse naturali, problema energetico e ambientale.

Questo potrebbe essere il nostro riferimento teorico in termini di responsabilità. Tutti noi dovremmo essere orientati verso questo obiettivo.

Nel connettere la responsabilità con la politica, tema della relazione, non si può fare a meno di riferirsi al saggio *La politica come professione*² nel quale Max Weber si occupa di alcuni aspetti relativi all'etica della responsabilità pur non arrivando al culmine proposto da Jonas.

E' utile intanto, per il seguito delle argomentazioni di queste riflessioni, dire che per Weber la Politica è "l'aspirazione a partecipare al potere o ad esercitare una certa influenza sulla distribuzione del potere, sia tra gli Stati sia, all'interno di uno Stato, tra i gruppi di uomini che esso comprende nei suoi confini". Egli stabilisce quindi una forte connessione tra politica e potere.

In questo senso egli considera tre tipi di potere legittimo:

- attraverso il costume: l'autorità tradizionale, il principe antico;
- attraverso l'autorità carismatica: il capo, condottiero in guerra o demagogo in parlamento;
- attraverso la legalità: "in forza della disposizione all'obbedienza nell'adempimento di doveri conformi ad una regola".

La Politica come professione, secondo Weber, si può poi concepire in due modi:

- vivere di politica cioè avere la politica come principale fonte di reddito;
- vivere per la politica esercitandola cioè per passione personale pur facendola in modo professionale (come professione secondaria).

Egli individua poi tre qualità fondamentali per il politico: la passione, il senso di responsabilità, la lungimiranza. Il peggior difetto invece è la vanità che può spingerlo a due peccati mortali:

- l'assenza di una causa che giustifichi le sue azioni;
- la mancanza di responsabilità che lo porta ad aspirare al potere per il potere stesso.

Weber sottolinea l'inconciliabilità tra etica e politica: la politica si basa sull'uso della violenza (quindi non vi si possono applicare etiche assolute di tipo religioso). Utilizzando questo concetto si può dire che ogni agire orientato in senso etico può essere ricondotto a due massime opposte: un'etica dei principi oppure un'etica della responsabilità.

L'etica dei principi è caratterizzata dal riferimento ad un principio

² Max Weber, *La politica come professione*, Roma, Armando Editore, 1997.

ideale che costituisce l'unico criterio per distinguere il giusto dall'ingiusto. Se il principio è giusto ogni azione ispirata ad esso sarà buona qualunque siano le sue conseguenze.

L'etica della responsabilità è caratterizzata, al contrario, dalla necessità di valutare con attenzione le conseguenze delle proprie azioni.

Nessuno però è in grado di prescrivere quando si debba agire secondo la prima o la seconda. Questo dice Weber.

Adesso concedetemi un'apparente digressione sulle questioni della responsabilità e del potere. Le osservazioni che seguono vengono da un congresso di Psicosintesi e riguardano alcuni risvolti personali nell'affrontare la responsabilità e il potere.

L'intervento al congresso è quello dello psichiatra Daniele De Paolis: "Ci troviamo a Gerusalemme e fuori dal pretorio il governatore della Palestina, Ponzio Pilato, si rivolge ai sommi sacerdoti e al popolo: 'Che farò dunque di Gesù chiamato il Cristo?'. Tutti gli risposero: 'Sia crocifisso'. Ed egli aggiunse: 'Ma che male ha fatto?'. Essi allora urlarono: 'Sia crocifisso!'. Pilato, visto che non otteneva nulla, anzi che il tumulto cresceva sempre più, presa dell'acqua, si lavò le mani davanti alla folla: 'Non sono responsabile – disse – di questo sangue; vedetevela voi!'. (Matteo, 27-11)³. Da questo brano evangelico possono scaturire alcuni approfondimenti relativi a potere e responsabilità. E l'episodio citato, in particolare il "gesto di Pilato", diviene emblema di non assunzione di responsabilità, questo "lavarsene le mani". La responsabilità delle nostre decisioni, e conseguenti azioni, richiede coraggio. In Pilato invece prevale il tornaconto personale che si ammanta di senso del dovere; prevalgono il quieto vivere, il non rischiare e la scelta di rimanere a galla non assumendosi inutili responsabilità di fronte all'opinione pubblica. Ma soprattutto prevale la micidiale "indifferenza", la vera lenta morte dell'umanità secondo De Paolis.

La responsabilità – questa "abilità a rispondere" – è qualcosa a cui siamo condannati se vogliamo esercitare la prerogativa della specie umana: la possibilità di scegliere, di decidere. Sappiamo tutti come dover scegliere crei ansia, perché "se scelgo posso sbagliare", con tutte le conseguenze del caso. Da qui la riluttanza diffusa ad assumersi la responsabilità della scelta.

D'altra parte, se responsabile significa capace di rispondere in

³ Daniele De Paolis, *Potere e responsabilità*, XXIII Congresso nazionale di Psicosintesi, Castiglione della Pescaia, 24-27 aprile 2008, <http://www.pscicosintesi.it/congressi-convegni/volti-potere/giovedì-24-aprile-2008>.

maniera appropriata ed efficace, per saper rispondere bisogna allora che io sia libero e consapevole,

“Gli disse allora Pilato: ‘Non mi parli? Non sai che ho il potere di metterti in libertà e il potere di metterti in croce?’. Rispose Gesù: ‘Tu non avresti nessun potere su di me, se non ti fosse stato dato dall’alto. Per questo chi mi ha consegnato nelle tue mani ha una colpa più grande’.” Siamo qui in presenza di un approccio tremendo e sublime insieme, al potere. Pilato è un potente funzionario e il suo operato è sotto gli occhi di Cesare: lui deve soprattutto mantenere l’ordine in una delle più turbolente province dell’impero. Per quanto abbia degli *input* diversi dalla sua coscienza, suscitati da cotanto interlocutore, tuttavia finisce per attestarsi sul quieto vivere e sul non rischiare malumori da parte del popolo e, di conseguenza, da parte del suo imperatore. Quello che però è importante è che Pilato ha potere su Gesù perché gli viene dato da Cesare; mentre i farisei e tutti gli uomini del sinedrio “hanno una colpa più grande” in quanto non c’è un Cesare sopra di loro, bensì le loro stesse coscienze e la brama di perpetuare un potere di casta. La parola potere ha un doppio significato: se lo intendiamo come verbo significa avere facoltà, capacità, possibilità; come sostantivo designa invece un’energia, una forza, ma anche un ruolo, una posizione di comando. Il termine potere indica al tempo stesso, l’energia (o il ruolo), e l’uso della stessa. In psicosintesi descriviamo tutto ciò col nome di volontà. La volontà è il potere nascosto dell’uomo. Tale potere è la capacità, la possibilità che abbiamo di incidere nella vita e poggia su due colonne: la libertà e la responsabilità.

Una precisa responsabilità è quella di trasformare il nostro “potenziale” in “azione”.

Il potere dovrebbe sempre essere vissuto come mezzo e non come fine. La gestione di un potere è possibile solo se riesco a essere distaccato dal potere stesso: gestire un potere vuol dire utilizzarlo e non farsi usare da esso (Seneca).

Qui termina la digressione, ma vorrei ancora fare un’osservazione solo apparentemente marginale rispetto al nostro argomento relativa a come viene intesa la politica da alcuni autori. Secondo Rosmini e poi secondo Luigi Sturzo la politica va intesa come capace di mettere un limite al potere.

Per riprendere il filo del discorso e proporvi qualche riflessione conclusiva occorre quindi riparlare della questione del potere.

Farò un esempio brutale per cominciare. Negli USA alcuni anni fa venne arrestato un uomo che aveva tenute schiave per anni alcune

donne... Quando l'hanno arrestato e gli hanno chiesto perché avesse fatto tutto ciò, egli rispose in modo agghiacciante: "Perché posso". In questo caso il potere si mostra assoluto e senza limiti etici di alcun tipo e ci rimanda a tempi storici in cui il sovrano assoluto ne poteva disporre allo stesso modo (ma era un sovrano e non un uomo qualunque...). Ma anche senza arrivare a questo estremo si può considerare che il potere attragga per se stesso, che sia capace di dare piacere: "l'ebbrezza del potere". E' così che, molto più spesso di quanto non si immagini, le persone pensano che raggiungere posti di potere significhi garantirsi dei privilegi invece che comportare maggiori responsabilità ed anzi vi sono modalità di organizzazione delle attività umane che prevedono l'assurdità di non associare il potere alla responsabilità secondo la massima: massimo potere, massimo privilegio, invece che massimo potere, massima responsabilità.

Quando questo succede però occorre che la responsabilità sia invece assegnata a soggetti che non hanno potere (vi sono vari esempi possibili e ne potrei fare uno relativo al mio ambito di lavoro che vi risparmio). Ma la responsabilità senza potere è una distorsione del sistema come lo è il potere senza responsabilità (che è forse più semplice da individuare).

Tornando a responsabilità e politica allora avremo che: laddove l'umanità abbia un sistema di governo dei problemi che non sia coerente con la natura dei problemi stessi (cioè una situazione in cui i decisori non hanno il potere necessario per affrontarli) essi si trovano ad avere una responsabilità senza potere adeguato.

Come effetto collaterale poi diventa inevitabile un declino nella selezione della classe politica (politici mediocri) perché le persone migliori (quelle che vogliono realizzare il proprio potenziale – secondo quanto suggerito dalle osservazioni del congresso di psicosintesi) non si dedicheranno alla politica se essa rimane con la "p" minuscola e cioè incapace di affrontare i problemi.

A volte quindi noi pensiamo ai decisori politici come ai titolari di un potere di decidere le cose (che dovrebbe accompagnarsi alla responsabilità) che non hanno e, in assenza di potere, anche la responsabilità rischia di venir meno.

In realtà l'unica responsabilità che abbiamo (tutti e ciascuno) è quella di portare il pianeta verso la possibilità di essere governato, ossia quella di costruire un potere nuovo, a partire dalla Federazione europea, ma per arrivare alla Federazione mondiale.

Una piccola e conclusiva osservazione che va bene anche applicata al nostro movimento (frutto di uno dei corsi cui ho partecipato per la

scuola di *management* in sanità): assegnare (ma io dico anche assumersi) delle responsabilità all'interno di un'organizzazione non corrisponde all'assegnazione (o assunzione) di particolari fette di potere. Significa invece dare modo a una persona di impegnarsi a rispondere delle proprie azioni, e delle conseguenze che ne derivano, nella piena consapevolezza di essere parte di un organismo vivente nel quale ogni unità organica è formata da singole parti che hanno una coscienza, un'identità e una finalità.

Note

LA CONVENZIONE EUROPEA DEL 2002/2003: LUCI E OMBRE

Diciassette anni dopo lo svolgimento della Convenzione europea presieduta da Valéry Giscard d'Estaing e alla vigilia della Conferenza europea sul futuro dell'Europa proposta dal Presidente Macron (che dovrebbe iniziare i suoi lavori nei primi mesi del 2021 sotto Presidenza portoghese), sembra utile riflettere in modo più oggettivo sul valore del metodo utilizzato e sul risultato globale dei suoi lavori. Tale riflessione potrebbe contribuire ad orientare in modo positivo i lavori della futura Conferenza e ad evitare al tempo stesso di ripetere gli errori di procedura che hanno condizionato i risultati della Convenzione del 2002/2003 sulla struttura istituzionale dell'Unione europea.

Occorre innanzitutto evitare che questa valutazione sia condizionata da un'aspettativa che non poteva realizzarsi: quella che la Convenzione europea potesse produrre il miracolo del precedente storico più conosciuto, vale a dire la Convenzione di Filadelfia che diede origine alla Costituzione federale degli Stati Uniti d'America. Il "miracolo" di Filadelfia non fu solo quello di aver prodotto un sistema costituzionale esemplare e ancora valido al giorno d'oggi, ma anche di essere andata al di là del suo mandato ufficiale e di aver partorito una Costituzione federale che sarebbe potuta entrare in vigore – come in realtà è stato – con la ratifica di una maggioranza di tre quarti degli Stati partecipanti (nove su tredici). Filadelfia realizzò in tal modo quella che si potrebbe chiamare oggi la "rottura costituzionale" tra il mandato ricevuto – che esigeva l'accordo unanime di tutti gli Stati – ed il risultato finale che diede vita ad una nuova entità politica autonoma (lo Stato federale americano), la cui legittimità sarebbe risultata dall'adesione maggioritaria degli Stati confederati.

La Convenzione europea è andata anch'essa al di là del mandato ricevuto in quanto ha prodotto un testo completo di "Trattato che istituisce una Costituzione europea" e non solo un rapporto contenente le risposte al mandato ricevuto dal Consiglio europeo di Laeken. Tuttavia, la Convenzione non ha prodotto – e non poteva produrre – un testo costituzionale di natura federale equiparabile alla Costituzione americana. Questa impossibilità deriva non solo da una differente situazione storica (le ex-colonie inglesi in America avevano radici culturali e linguistiche comuni di cui non dispongono gli Stati nazionali europei) ma anche da una composizione ben diversa delle due Convenzioni: a Filadelfia i partecipanti si dividevano tra difensori della sovranità degli Stati confederati e fautori di un nuovo – e forte – potere federale; a Bruxelles, ben pochi convenzionali potevano considerarsi come fautori di uno Stato federale in Europa, come del resto altrettanto pochi appartenevano alla categoria degli "euroscettici" difensori di una restituzione di competenze dell'Unione europea agli Stati nazionali (la dichiarazione di minoranza redatta dal parlamentare danese Bonde – contraria ai risultati della Convenzione – ha raccolto solo una decina di adesioni dei convenzionali). La Convenzione europea doveva piuttosto scegliere tra due modelli di integrazione già presenti in cinquant'anni di storia delle Comunità europee: da un lato, il modello comunitario caratterizzato dall'esercizio in comune di competenze statali delegate alle istituzioni comunitarie ed esercitate da quest'ultime sulla base di principi inventati da Jean Monnet oppure introdotti progressivamente nei Trattati comunitari (il potere di iniziativa legislativa della Commissione europea, il voto a maggioranza in seno al Consiglio ed il potere di codecisione del Parlamento europeo). Dall'altro, il modello intergovernativo introdotto dal Trattato di Maastricht per la politica estera e di sicurezza comune e, in parte, per gli affari giudiziari. In altre parole, la Convenzione doveva scegliere tra l'estensione del metodo comunitario agli altri settori di attività dell'Unione (posizione difesa, per l'essenziale, dalla Commissione europea, dal Parlamento europeo e dagli Stati più "integrazioneisti") ed il mantenimento di una doppia struttura istituzionale che limitasse il metodo comunitario alle politiche interne dell'Unione e consacrasse il metodo intergovernativo per i settori più sensibili, quali la politica estera e di sicurezza, la difesa ed alcuni aspetti della cooperazione giudiziaria. Era quindi esclusa *a priori* la prospettiva di creare uno Stato o un'unione federale in Europa ("il Regno Unito non sarà mai il Baden-Wurtemberg d'Europa" secondo l'espressione di un rappresentante britannico).

Tuttavia, molti Convenzionali avevano l'ambizione di "rivisitare" il funzionamento istituzionale dell'Unione al fine di introdurre miglioramenti e semplificazioni importanti dell'attuale modello comunitario. Il Vice-Presidente Amato aveva indicato fin dal suo primo discorso l'ambizione di riesaminare in profondità i meccanismi di decisione dell'Unione ispirandosi ai principi costituzionali della separazione dei poteri ("Montesquieu non ha mai visitato Bruxelles").

La Convenzione europea ha ottenuto i suoi migliori risultati quando ha utilizzato i dibattiti intercorsi in sei gruppi di lavoro, diventati poi undici, sulle principali questioni politiche affrontate nel corso dei suoi lavori. Il metodo dei gruppi di lavoro ha permesso ai Convenzionali di proporre nuove soluzioni e di arrivare a larghe intese dopo aver esaminato le esperienze già fatte dall'Unione europea e verificato con gli esperti dei vari settori la fattibilità giuridica e politica delle soluzioni proposte.

I principali successi della Convenzione (l'inserimento nei Trattati della Carta dei Diritti fondamentali; la semplificazione degli strumenti e delle procedure di decisione; la nuova figura istituzionale del Ministro degli Affari esteri, con una doppia legittimità nei riguardi della Commissione e del Consiglio; i nuovi meccanismi di cooperazione in materia di difesa europea; il nuovo sistema di controllo dell'applicazione del principio di sussidiarietà; l'estensione delle competenze dell'Unione in materia di cooperazione giudiziaria; la personalità giuridica unica dell'Unione, ecc.) sono stati conseguiti grazie alla spinta propositiva dei gruppi di lavoro ed al vasto dibattito intercorso tra questi ultimi, il Presidium e la seduta plenaria.

Invece, non si può dire la stessa cosa per le soluzioni apportate dalla Convenzione al ruolo delle istituzioni. Ad esempio, nessun gruppo di lavoro ha esaminato il funzionamento pratico della Commissione europea o il problema della rotazione semestrale del Consiglio. E' difficile evitare l'impressione che il Presidente Giscard d'Estaing avesse già in mente proprie soluzioni ai principali problemi istituzionali oppure che intendesse discuterne con i capi di governo (in particolare di alcuni Stati membri) piuttosto che "prendere la temperatura" della Convenzione secondo il metodo seguito per i problemi affidati ai gruppi di lavoro. Una conferma di questo orientamento si trova nelle numerose interviste e dichiarazioni fatte dal Presidente Giscard d'Estaing sulla creazione di un "Congresso" di parlamentari europei e nazionali, sull'impossibilità di mantenere la rotazione semestrale della Presidenza del Consiglio o la composizione larga della Commissione

europea. Questo atteggiamento del Presidente Giscard d'Estaing ha coinciso con una fase negoziale dei lavori della Convenzione molto più simile a quella di una Conferenza intergovernativa che al metodo di lavoro di una Convenzione (documenti pubblicati dai vari governi, partecipazione ai lavori dei Ministri degli Esteri dei grandi paesi).

Una conferma di tale evoluzione fu il dibattito in seduta plenaria del 20/21 Gennaio 2003. In questa occasione, come sottolineò puntigliosamente una delegata olandese (Sig.ra Maij-Weggen), i tre quarti dei Convenzionali si pronunciarono contro la proposta franco-tedesca di creare un Presidente più stabile del Consiglio europeo (designato per due anni e mezzo e con mandato rinnovabile fino a cinque anni). Questo risultato non fu considerato rappresentativo dal Presidente della Convenzione, partendo dal principio che non si poteva contare aritmeticamente il numero dei delegati favorevoli o contrari, ma che occorreva tenere conto del loro "peso specifico ponderato". Questo orientamento, sia pure giustificato dalla disparità di rappresentanza in seno alla Convenzione (dove il Lussemburgo disponeva, a livello di rappresentanti nazionali, dello stesso numero di Convenzionali della Germania), confermava tuttavia l'intenzione del Presidente della Convenzione di tenere conto maggiormente di alcune opinioni rispetto ad altre, indipendentemente dai risultati dei dibattiti in seduta plenaria. Tale orientamento pregiudiziale di Giscard d'Estaing in favore delle posizioni difese da alcuni "grandi" Stati membri sui problemi istituzionali provocò la formazione di un fronte comune dei "piccoli" e "medi" Stati membri ("the Smalls' Revolt"), che sfociò nella posizione comune di questi ultimi durante la riunione dei Capi di Governo ad Atene il 16 Aprile 2003. L'insistenza dei "piccoli" paesi sul principio dell'uguaglianza degli Stati nella nuova architettura istituzionale (principio che postulava il mantenimento di un Commissario per ogni Stato membro e/o della rotazione ugualitaria degli Stati nella Presidenza del Consiglio) confermò il Presidente della Convenzione nella sua convinzione che occorresse introdurre nella Costituzione il principio opposto dell'uguaglianza dei cittadini in seno alle Istituzioni dell'Unione.

Va ricordato però che negli Stati a struttura federale (per esempio negli Stati Uniti o in Germania) il principio dell'uguaglianza dei cittadini non può prevalere su quello dell'uguaglianza degli Stati. Sta di fatto che dopo la riunione di Atene il Presidente della Convenzione propose un progetto di articoli sul ruolo delle Istituzioni che si allineava, per l'essenziale, sulla posizione dei "grandi" Stati membri (creazione di un Presidente stabile del Consiglio europeo, abbandono

della Presidenza semestrale del Consiglio, riduzione a 15 del numero dei Commissari europei). Con questa proposta, modificata solo in parte dal Presidium, il Presidente della Convenzione spostava il centro di gravità del negoziato a favore del tandem franco-tedesco e consacrava il passaggio definitivo dal metodo convenzionale al metodo negoziale classico di una Conferenza intergovernativa.

Questo spiega perché il compromesso raggiunto in seguito dalla Convenzione sui problemi istituzionali è stato un compromesso classico di una Conferenza intergovernativa: la concessione fatta dai “piccoli” paesi accettando il Presidente stabile del Consiglio europeo è stata “compensata” con la proposta di una Commissione europea composta di 15 membri titolari del diritto di voto, alla quale però tutti gli Stati membri avrebbero avuto un uguale accesso in condizioni di parità (rotazione ugualitaria). Sarebbe difficile affermare che tale soluzione “transazionale” tra piccoli e grandi Stati sia stata fondata su un esame oggettivo del funzionamento della Commissione (da cui risulta, per esempio, che la Commissione decide con una procedura di voto maggioritario solo in rarissimi casi, stimati tra l’1% e il 2% delle decisioni prese in procedura orale). Non per nulla tale soluzione non è stata ripresa nel Trattato di Lisbona.

Una conferma supplementare dello slittamento progressivo della Convenzione verso i metodi negoziali delle Conferenze intergovernative è rappresentata dal risultato finale della Convenzione sul voto a maggioranza. Nelle due ultime sessioni plenarie del luglio 2003, una larga maggioranza di Convenzionali aveva richiesto l’estensione del voto a maggioranza nei settori della fiscalità, della politica estera, delle misure contro le discriminazioni, della politica sociale ed anche per la revisione futura di alcune disposizioni della Costituzione. Malgrado l’esistenza di tale maggioranza, le sole modifiche apportate dal Presidium e avallate dalla plenaria sono state il ripristino dell’unanimità per la conclusione di accordi commerciali in materia di diversità culturale e quello della competenza nazionale per determinare le quote d’immigrati che ogni Stato membro decide di ammettere sul proprio territorio. Queste due decisioni – richieste, per l’essenziale, dalla Francia e dalla Germania – miravano a “blindare” le future decisioni della Conferenza intergovernativa sul voto a maggioranza, dando soddisfazione anticipata alle richieste dei due “grandi” Stati membri. Un ragionamento analogo vale per il mancato passaggio alla regola maggioritaria per la fiscalità e la politica estera, che si sarebbe urtato durante la Conferenza intergovernativa al veto del Regno Unito.

Un altro risultato insoddisfacente della Convenzione europea è stata la procedura seguita per la consultazione della società civile e delle sue organizzazioni più rappresentative sulle politiche comunitarie. In realtà, la Convenzione non ha voluto discutere sul merito il contenuto delle politiche iscritte nei Trattati, ragion per cui la consultazione delle organizzazioni della società civile in questa materia non ha avuto senso. Inoltre, i rappresentanti delle ONG consultati dalla Convenzione erano nella maggior parte dei casi dei “funzionari” residenti a Bruxelles e non i veri rappresentanti delle ONG che operano sul terreno nei diversi Stati membri. Per questa ragione, la giornata di consultazione delle organizzazioni della società civile, moderata dal Vice-Presidente Dehaene a Bruxelles, è passata alla storia sotto la denominazione di “Brussels speaks to Brussels”. Occorre sperare che la prossima Conferenza sul futuro dell’Europa possa innovare in modo sostanziale la consultazione delle organizzazioni della società civile associando queste ultime ai lavori della Conferenza e favorendo l’organizzazione di veri e propri dibattiti “transnazionali” tra le ONG veramente rappresentative dei cittadini europei.

Infine, i governi nazionali non dovrebbero dimenticare che l’adozione di un Trattato costituzionale rigido, in assenza di meccanismi di revisione maggioritari, farà sempre pesare sulle future modifiche dei Trattati la “spada di Damocle” dell’accordo unanime di almeno 27 Stati membri (aggravato dalla necessità di referendum costituzionali in alcuni paesi). L’esito negativo dei referendum popolari sul Trattato costituzionale in Francia e in Olanda nel 2005 dovrebbe esigere ormai l’adozione di nuove procedure di revisione dei Trattati, quali ad esempio l’adozione da parte del Parlamento europeo – legittimato a tal fine dal suo ruolo di rappresentante privilegiato dei cittadini europei – di un progetto di Costituzione europea che sarebbe sottoposto direttamente per ratifica definitiva ai Parlamenti nazionali oppure ad un referendum paneuropeo (con la clausola che la Costituzione entrerebbe in vigore nei soli paesi che avrebbero ricevuto il voto favorevole dei loro Parlamenti nazionali oppure dei loro cittadini nel referendum paneuropeo).

*Paolo Ponzano**

* Rappresentante supplente della Commissione europea nella Convenzione del 2002/2003.

BIELORUSSIA, RUSSIA E UNIONE EUROPEA

La dissoluzione dell'Unione Sovietica venne sancita definitivamente nel 1991 quando, dalle sue ceneri, sorsero quattordici nuove Repubbliche indipendenti. Le Repubbliche che un tempo costituivano l'URSS fungevano ora, per la nuova Russia, da Stati cuscinetto sia ad Occidente, verso l'Unione europea, sia ad Oriente lungo i vasti confini asiatici. Una di queste nuove Repubbliche, che si affacciava per la prima volta sulla scena politica internazionale come Stato sovrano, è la Bielorussia.

Tutte le nuove Repubbliche agli inizi degli anni Novanta, si dettero una nuova costituzione e una forma di governo di tipo presidenziale. La Bielorussia mantenne, dopo l'approvazione del testo costituzionale del 1994, l'assetto amministrativo ed economico lasciato in eredità dall'URSS. La vita del cittadino bielorusso non mutò quindi con il passaggio dall'URSS al nuovo Stato indipendente. Lo stesso anno in cui fu scritta la Costituzione si tennero le uniche libere elezioni riconosciute dal mondo occidentale. Tra i sei candidati a vincere fu Aljaksandr Lukasenka che proveniva dalle fila del PCUS: da allora ha governato ininterrottamente il paese in qualità di Presidente. In più di una occasione Lukasenka si è vantato di aver votato contro la decisione di sciogliere l'URSS (era membro della Duma) e non a caso ha agito sin dal primo mandato per confermare un assetto istituzionale che rimandava a quello sovietico. Una posizione che ha sempre difeso, andando anche contro un aforisma spesso citato da Vladimir Putin: "Chi non rimpiange l'Unione Sovietica non ha cuore, chi vorrebbe resuscitarla non ha cervello."

Lukasenka ha sempre sostenuto il modello statale e politico che aveva difeso in URSS anche come ufficiale dell'esercito dell'Armata Rossa tra il 1975 e il 1982 e come istruttore nella sezione affari politici. Un uomo, quindi, pienamente inserito nell'apparato statale sovietico.

La Bielorussia, come molte delle altre nuove Repubbliche¹, manteneva da subito stretti legami politici ed economici con la nuova Russia, un legame che negli ultimi anni era divenuto meno forte sino ad incrinare i rapporti: la crisi dell'agosto 2020 l'ha però di nuovo rinsaldata.

¹ Un percorso a sé stante lo tennero le tre Repubbliche Baltiche che dopo l'indipendenza divennero nel 2004 membri della UE e della NATO.

La Bielorussia e la Russia di Putin.

Sin dai tempi dell'organizzazione industriale dell'URSS, le più importanti raffinerie di prodotti petroliferi e minerari erano concentrate in Bielorussia. Da qui i prodotti raffinati venivano e vengono ancora oggi esportati principalmente verso la Russia e verso le altre Repubbliche che, insieme alla Bielorussia, costituiscono la UEEA, l'Unione Economica Euro-Asiatica².

L'economia del paese è fortemente condizionata dalle attività industriali legate al settore minerario, ma il vincolo con la Russia è dato dalla necessità di importare petrolio e gas di cui non dispone. La Bielorussia importa il 99% del proprio fabbisogno energetico dalla Russia cui rivende i prodotti raffinati. Questo vincolo rende Bielorussia e Russia due nazioni complementari anche perché in trenta anni di indipendenza e di governo, Lukasenka non ha modificato l'assetto industriale del Paese che, per altro, ha una industria agricola povera.

Sin dagli anni Novanta del secolo scorso, questa dipendenza energetica impose alle due nazioni di mantenere stretti rapporti con un iniziale forte vantaggio da parte della Bielorussia. In Russia non esistevano grandi raffinerie per rispondere alle richieste del mercato interno: da qui una politica di *dumping* nella vendita alla Bielorussia delle materie prime (petrolio e gas *in primis*), che rivendeva i prodotti finiti a prezzi di favore al proprio primo partner commerciale.

Tuttavia, questo vincolo poneva la Bielorussia in una situazione di totale dipendenza dalla politica energetica russa con inevitabili conseguenze. Sino al 2013 con i prezzi del petrolio oscillante intorno ai 100 dollari al barile (con punte oltre i 110) e con la vendita sotto costo della materia prima da parte della Russia, l'economia bielorussa ha goduto di trend di crescita del proprio PIL intorno a 7% annuo. Questo ha consentito al paese di risultare la più ricca tra quelli sorti dopo il crollo dell'URSS, di garantire ai propri cittadini il più alto reddito pro capite, pari ad oltre i 6.500 dollari annui, il più efficiente sistema sanitario e una alfabetizzazione della popolazione vicina al 100%. Questa situazione favoriva la popolarità di Lukasenka anche se guidava il paese con il pugno di ferro e imponeva al silenzio l'opposizione, costretta all'esilio o alla persecuzione. Per anni Lukasenka è stato indicato come l'ultimo dittatore d'Europa.

È noto come la Russia utilizzi da sempre la politica energetica come

² Ne fanno parte la Russia, la Bielorussia, l'Armenia, il Kazakistan e il Kirghizistan. Putin si fece promotore della costruzione di un mercato regionale nel 2011, che entrò in vigore nel 2015.

uno strumento di potere e di pressione nelle proprie relazioni esterne, sia che si tratti di Paesi alleati piuttosto che di Paesi con cui intrattiene relazioni commerciali, come nel caso della vendita del gas ai Paesi dell'Unione europea. Dal 2013 ad oggi però il calo della domanda di petrolio e le sanzioni che le ha applicato l'Occidente, hanno modificato l'efficacia e i risultati dell'uso politico nella vendita delle materie prime. È così che in conseguenza della crisi in Ucraina, dal novembre 2013, la Russia ha rivisto la propria politica dei prezzi anche nei confronti dei Paesi a lei più vicini, Bielorussia inclusa.

Va ricordato che il Pil della Russia è legato per il 60% alle attività estrattive del petrolio, del gas o di altre risorse naturali³. È quindi evidente che un crollo o una forte oscillazione dei prezzi petroliferi⁴ incide pesantemente sull'economia russa che, per ovviare al calo delle entrate, rivede al rialzo i prezzi di favore che applica ad alcune nazioni. L'anno di svolta in tal senso è stato il 2013 quando, a novembre, si aprì la crisi in Ucraina. In quel mese il governo ucraino non siglò il trattato di Associazione all'Unione Europea e come conseguenza scoppiò una crisi politica che sconvolse il Paese portandolo alla guerra civile tra i sostenitori della Associazione e i sostenitori di una maggiore integrazione con la Russia che, con Putin, proponeva l'adesione alla UEEA e garantiva immediati e sostanziosi aiuti alle disastrose finanze ucraine. L'Ucraina si spaccò quindi tra i sostenitori della Associazione alla UE con manifestazioni in molte città in cui si sventolavano bandiere della UE e quelli contrari perché favorevoli ad una maggiore integrazione con la Russia. Quella divisione portò la regione orientale della Ucraina e per altro la più ricca, il Donbass, a proclamare la propria indipendenza con il pieno appoggio, anche militare, della Russia. Da quel momento nella regione a maggioranza russofona è in corso una guerra silenziosa che ha provocato la migrazione verso la Russia e verso l'interno dell'Ucraina, di quasi 2 milioni di cittadini e ha causato migliaia di morti. I rapporti tra Ucraina e Russia precipitarono definitivamente nel 2014 quando in Crimea si tenne un referendum a sostegno del distacco dalla Ucraina per ottenere la integrazione della regione con la Russia. Il referendum, non riconosciuto dall'Occidente, portò al distacco della Crimea dalla Ucraina⁵. Dal 2018 la penisola della Crimea è unita alla Russia da un ponte di

³ Fonte: www.ispionline.it, 2 dicembre 2019.

⁴ Il prezzo del Brent al barile è passato dai 108 dollari del 2013 ai 43 del 2016, ha avuto una risalita nel 2018 a 71 per scendere ai 64 nel 2019. A settembre 2020, a causa anche della pandemia, è sceso a 41 dollari.

⁵ Per un approfondimento della crisi in Ucraina si veda: Stefano Spoltore, *L'Ucraina tra Est ed Ovest*, Il Federalista, 56 n. 1-2 (2014).

19 km costruito in poco più di un anno, a testimonianza dell'interesse russo per la regione e della volontà di tenere sotto pressione i governanti ucraini nonostante le sanzioni degli USA e della UE.

Come conseguenza della politica aggressiva della Russia verso l'Ucraina gli Stati Uniti, seguiti dalla UE, applicarono una serie di sanzioni economiche e finanziarie che hanno indotto il governo di Putin di rivedere la propria politica dei prezzi delle materie prime nel corso del 2014. Come conseguenza dell'aumento dei prezzi da quell'anno il PIL bielorusso iniziò a scendere con un aumento dell'inflazione, che ha così ridato vigore alle opposizioni al regime. Tra il 2015 e il 2017 si sono avute in Bielorussia manifestazioni di protesta represses con la violenza. Per altro nel 2015 si tennero nuove elezioni presidenziali e per la quinta volta Lukashenko venne rieletto con maggioranze bulgare. Per sedare in parte le proteste si avviarono timide riforme di stampo liberista anche se nel Paese il 70% delle attività economiche restavano sotto stretto controllo statale.

Le proteste di quegli anni in Bielorussia, mentre era nel pieno la crisi in Ucraina, non mutarono la politica e l'atteggiamento dell'Occidente: l'obiettivo della politica estera USA, assecondata dalla UE, restava quello di indebolire la Russia. Non a caso negli anni 2014-2015 gli USA proposero a Ucraina, Moldavia e Georgia di entrare a far parte della NATO, irrigidendo ulteriormente la posizione della Russia. La Guerra fredda era finita solo simbolicamente con il crollo del muro di Berlino, ma la paura verso la Russia restava immutata da parte della politica estera USA che riuscì a convincere tutti i paesi che un tempo facevano parte del Patto di Varsavia ad entrare a far parte della Nato. Nel contempo la UE favorì l'apertura e l'adesione di quelle stesse nazioni, portando così i propri Stati membri a 28. Dinanzi a queste iniziative la Russia rispose stringendo maggiori legami militari ed economici con la Cina, mentre nel 2015 si concretizzò il progetto di Putin di avviare la Unione economica Euro Asiatica (UEEA). Insieme alla UEEA tra gli Stati membri prese vita anche il Fondo Euroasiatico per la Stabilizzazione e lo Sviluppo (EFSD)⁶ al fine di garantire aiuti finanziari in caso di crisi interne o internazionali. A questo Fondo è ricorso la Bielorussia con la richiesta di un prestito di 500 milioni di dollari per aiutare le proprie finanze: va però ricordato che di questi milioni ben 300 andranno restituiti alla Gazprom, la principale azienda russa che si occupa della

⁶ Il capitale sociale della banca ammonta a 7 miliardi di dollari. Gli Stati membri detengono le seguenti azioni nel capitale: Russia 65,97%, Kazakistan 32,99%, Bielorussia 0,99%, Tagikistan 0,03%, Armenia 0,01% e Kirghizistan 0,01%.

vendita di gas e petrolio, per saldare vecchi debiti legati alla fornitura di gas. Questo prestito è conciso con il rifiuto da parte di Lukasenka di accettare quello proposto dal FMI che però lo vincolava ad attuare nel paese restrizioni per contenere il coronavirus. Lukasenka rientra nel novero di quei Presidenti che nega i rischi del coronavirus⁷.

La Bielorussia e la UE

I rapporti della UE con la Bielorussia evidenziano ancora una volta un problema più generale legato all'atteggiamento da tenere verso la Russia.

Lukasenka è stato rieletto per la ennesima volta Presidente scatenando imponenti manifestazioni di protesta represses con inaudita violenza. Dinanzi alla repressione la UE ha espresso la propria indignazione dando piena solidarietà ai manifestanti e agli oppositori fuggiti all'estero o imprigionati. Va sottolineato come anche in occasione di questa rielezione, la UE non abbia riconosciuto la legittimità del voto, ma se in passato, di fatto, nulla veniva fatto oltre a rilasciare una semplice dichiarazione di condanna, oggi sono state applicate sanzioni e restrizioni a uomini dell'entourage di Lukasenka, senza però colpirlo in prima persona. Una presa di posizione dovuta alle circostanze, ma che dimostra la grande e grave debolezza politica della UE.

D'altro canto, se Lukasenka può governare la Bielorussia dal 1994, se le sue rielezioni sono sempre state dichiarate illegittime e governa il Paese con il pugno di ferro, la domanda da porsi è come sia possibile accettare tutto questo ai confini della UE. In realtà la situazione che si riscontra in Bielorussia è comune ad altre e numerose ex-repubbliche dell'URSS. In Azerbaigian, Kazakistan, Turkmenistan, Tagikistan gli stessi presidenti vengono rieletti dagli anni '90 con elezioni farsa. All'elenco dobbiamo però aggiungere la stessa Russia, dove, dal 1999, Putin governa il Paese alternando il proprio ruolo da Primo Ministro a Presidente e dove, dopo il referendum costituzionale del luglio scorso, potrà continuare a governare sino al 2030. La democrazia in senso occidentale, come dichiarato da Putin nell'estate del 2019 al quotidiano *Financial Times*⁸, non può adattarsi alla Russia e alle sue ex-repubbliche. Le elezioni o i referendum popolari sono così utilizzati per dare una legittimazione popolare a governi in realtà di stampo autoritario.

Attaccare politicamente e direttamente Lukasenka chiedendone le

⁷ La medicina che Lukasenka consiglia ai malati di coronavirus è una sauna e una bottiglia di vodka. Ha definito la paura per il coronavirus solo una pericolosa psicosi, nonostante ne sia stato ammalato, *Il Messaggero*, 9 maggio 2020.

⁸ *Financial Times*, 27 giugno 2019.

dimissioni, significherebbe dover muovere le stesse accuse a Putin che, dopo un iniziale silenzio nel commentare la sesta rielezione, si è dichiarato disposto a sostenere in ogni modo il suo alleato. Le loro relazioni negli ultimi anni si erano incrinata dopo che, a seguito delle sanzioni, la Russia aveva imposto un rialzo dei prezzi delle materie prime, provocando nel Paese un calo del PIL, la recessione, il crollo dei salari (tornati al valore di quelli del 2010) e un sempre crescente debito verso Gazprom⁹. Nel 2019 Putin aveva proposto a Lukasenka di far confluire la Bielorussia a pieno titolo nella Russia, una proposta allora rigettata con sdegno. Le proteste popolari hanno indotto Lukasenka a riavvicinarsi alla Russia accusando l'UE e gli USA di fomentare le proteste e i disordini al punto di inasprire la repressione guidata dal KGB¹⁰. Una prova di forza che però non ha fatto cessare le manifestazioni nel Paese. Le proteste popolari e le dichiarazioni degli oppositori fuggiti all'estero dovrebbero indurre la UE a svolgere un ruolo di mediazione e pacificazione evitando gli errori commessi in occasione della crisi ucraina di cui ancora oggi si pagano le conseguenze. Questo ruolo potrebbe a maggior ragione essere importante ora che gli USA hanno mantenuto un basso profilo sulla crisi in corso in Bielorussia. Vi sono state da parte della Amministrazione USA generiche dichiarazioni di condanna dopo le violenze della polizia e la minaccia di sanzioni, ma nulla più. La crisi bielorusa è coincisa con le elezioni presidenziali e i temi della politica estera non sono stati al centro dell'attenzione né da parte di Trump né da parte dello sfidante Biden.

Le dimostrazioni di protesta si svolgono sventolando la bandiera della Bielorussia: non si inneggia né a una rottura con la Russia né ad un avvicinamento alla UE. In Ucraina il paese si era diviso tra due opposte fazioni, con gli USA che sostenevano, con il pieno appoggio della UE, la netta rottura con la Russia arrivando a proporre l'ingresso nella NATO. In Bielorussia gli eventi ucraini sembrano aver indotto gli oppositori ad individuare una "via nazionale" per evitare di schierarsi o contrapporsi all'Occidente o alla Russia. Si tratta di un tentativo che garantirebbe al paese di svolgere un ruolo di ponte tra est ed ovest che in Ucraina è fallito.

La politica estera statunitense dal dopoguerra ha puntato sempre, con una propria coerenza, ad un indebolimento dell'URSS prima e della Russia oggi e questo a prescindere che a governare fosse un Presi-

⁹ Il debito verso Gazprom è stato saldato con il ricorso al prestito all'EFSD (finanziato per oltre il 60% dalla Russia), dove il denaro prestato è così rientrato nelle casse della Russia.

¹⁰ A riprova del legame ideologico di Lukasenka verso la vecchia URSS, dopo l'indipendenza non mutò la sigla della vecchia polizia di Stato sovietica.

dente repubblicano o democratico. Questa scelta, legittima da parte di una grande potenza e assecondata dagli europei, ha indebolito l'URSS di ieri e forse la Russia di oggi, ma di certo ha posto la UE dinanzi a tutti i propri limiti e in una posizione di fragilità economica e di suditanza politica. La UE avrebbe la possibilità di svolgere un ruolo di mediazione tra est ed ovest, ma per poterlo svolgere dovrebbe avere una propria politica estera e di difesa, dovrebbe disporre di una propria politica energetica che, nel caso di alcuni Paesi membri, non la vincolasse alle forniture di gas della Russia¹¹. Non disponendo di questa capacità, la UE per segnalare al mondo di avere una propria voce non può che limitarsi a dichiarazioni di condanna e a timide sanzioni ad alcuni uomini vicini a Lukasenka. Sino a quando la UE si limiterà ad appoggiare la politica estera USA, la credibilità e l'efficacia delle proprie dichiarazioni e le timide azioni resteranno vane, come purtroppo le vicende ucraine ci ricordano. Non c'è credibilità senza un potere in grado di sostenerla ed è questo che manca alla UE.

Le proteste popolari in Bielorussia rischiano di restare senza uno sbocco democratico, anzi, di sfociare in un inasprimento della repressione per di più con il sostegno della Russia che non vuole, ai propri confini, nazioni che le siano ostili¹². Non è possibile immaginare uno scenario in cui con la Russia vi sia un dialogo che non sfoci inevitabilmente in uno scontro aperto come in Ucraina? Per ottenere questo obiettivo sarebbe necessario una Europa capace di agire in modo autonomo e che non si limiti a rilasciare dichiarazioni formali di condanna che purtroppo non garantiscono al popolo bielorusso il diritto alla democrazia. L'aspettativa è che la prossima Conferenza sul futuro dell'Europa sappia porre al centro del dibattito la questione di come garantire credibilità alle politiche dell'Unione: la risposta non potrà che essere quella di dotarsi di un governo che risponda al Parlamento delle proprie azioni in campo di politica estera e di difesa: altrimenti, senza potere, non vi potrà essere credibilità.

Stefano Spoltore

¹¹ Repubblica Ceca, Ungheria e Bulgaria dipendono *in toto* dalle forniture di gas dalla Russia. Il resto della UE intorno ad una media del 25%. Si veda *Il Sole 24 ORE*, 24 aprile 2015 e *Insideover.com*, 31 ottobre 2019.

¹² Un'altra crisi politica è in corso in Kirghizistan, una piccola repubblica ex-sovietica schiacciata tra Russia e Cina. Qui la lotta politica si svolge tra bande armate che da trenta anni si contendono con alterne vicende la presidenza. Le ultime elezioni, palesemente truccate, hanno riaperto la lotta armata, si veda *Corriere della sera*, 29 ottobre 2020. Altre tensioni si sono riaccese tra Armenia e Azerbaigian (sostenuta dalla Turchia) per il controllo del Nagorno.

LA CRISI PANDEMICA E L'EUROPA

Da tempo gli scienziati avevano previsto l'arrivo di un virus in grado di infettare quasi la metà della popolazione mondiale e di provocare innumerevoli vittime¹. Il disastro che un simile evento potrebbe creare è stato paragonato alle devastanti conseguenze della *Spagnola* nel 1918-19, che uccise circa 50 milioni di individui in meno di due anni. Già nel 2005 il *National Academy of Science's Institute* aveva ammonito che era in atto un'influenza d'origine aviaria su larga scala in grado di trasmettersi agli umani, avvisando che "l'evoluzione non funziona sulla base di un *timetable* prevedibile, e le varianti dell'influenza sono le più imprevedibili". Soprattutto quando diventa trasmissibile agli esseri umani in un mondo globalizzato come quello attuale, in cui movimenti di merci ed individui è cresciuta a dismisura. È opportuno ricordare che la *Spagnola* fu così definita non perché fu originata in Spagna, ma perché in quel paese vi fu una particolare recrudescenza della malattia che si diffuse rapidamente a seguito degli spostamenti indotti dalla guerra. In tre mesi, nel 1918, morirono oltre quarantamila soldati americani mentre la polizia non riusciva a controllare i disordini e le rivolte causate da una diffusa isteria provocata dalla paura dell'epidemia. Allora nel mondo molte morti non vennero neppure classificate come conseguenti a quella epidemia, che si diffuse rapidamente anche in Russia ed America Latina. Si calcola che almeno il 5% della popolazione del Ghana venne uccisa da quell'influenza in meno di due mesi ed il 20% di quella delle Samoa Occidentali perì per la stessa causa. Le stime ufficiali americane ed europee indicano che almeno 40-50 milioni di morti devono essere attribuiti alle conseguenze di quell'epidemia. Almeno un terzo della popolazione umana fu infettata nell'arco del biennio 1918-1919 e circa 100 milioni di persone morirono. Nel 1917 sorsero in America e in Europa movimenti igienisti che tuttavia non servirono a limitare la diffusione dell'epidemia influenzale: solo nel 1933 venne isolato da un team britannico quel virus influenzale! Altre ondate influenzali si sarebbero verificate verso la fine degli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, con decine di

¹ Si veda in proposito l'articolo di Laurie Garrett *The Next Pandemic*, *Foreign Affairs*, July-August 2005.

migliaia di decessi negli USA. Più tardi, nella metà degli anni Settanta, l'allora presidente USA Ford ordinò la produzione di una notevole quantità di vaccini antinfluenzali per vaccinare tutti gli americani, ma poiché quell'epidemia non scoppiò, nacque una sorta di movimento di contestazione di ulteriori politiche di prevenzione sanitaria promosse dal governo.

Come è noto, i virus influenzali hanno come serbatoio animali selvatici, in particolare gli uccelli, e possono successivamente passare, attraverso animali da cortile, a dei mammiferi e agli esseri umani. Per esempio in Cina si allevano decine di miliardi di galline, il 60% delle quali viene allevata in piccole fattorie familiari, che possono favorire la trasmissione dei virus influenzali. E quando un virus influenzale aviario infetta una nuova specie – per esempio i suini – può modificarsi diventando capace di attaccare l'uomo. Come nel caso di molte malattie infettive, gli individui che hanno superato l'infezione sviluppano anticorpi che li rendono immuni, per periodi più o meno lunghi, a nuove infezioni da parte dello stesso agente patogeno. Ma, soprattutto nel caso dei virus influenzali, nel corso delle generazioni virali si verificano con frequenza mutazioni nel loro materiale ereditario che modificano le caratteristiche delle particelle virali e le rendono almeno in parte irriconoscibili da parte delle difese immunitarie degli individui in precedenza infettati dallo stesso virus. Questo è il motivo per cui un vaccino antinfluenzale prodotto in un anno può risultare inefficace l'anno successivo. Ecco perché si sono potuti verificare diversi cicli di infezioni ed epidemie nel corso del tempo, come per esempio più recentemente negli anni novanta del secolo scorso e nella prima decade del XXI secolo. Finora sono state individuate almeno cento infezioni virali di natura influenzale di origine aviaria o animale. Nonostante ciò il mercato dei vaccini in generale rappresenta tuttora ancora solo il 2% del mercato farmaceutico globale! Le nuove tecnologie promettono di aumentare la capacità produttiva, ma non ci sono evidenze che le case farmaceutiche possano immettere attualmente nel mercato più di 300 milioni di dosi di vaccino all'anno! Per questo si continua a ritenere che nelle condizioni attuali dal 30 al 50% della popolazione mondiale potrebbe essere infettata in una pandemia influenzale. Il problema è che se per esempio si volessero vaccinare tutti i cittadini americani contro un virus influenzale, occorrerebbe produrre ogni anno tante dosi di vaccino quante se ne producono oggi annualmente nel mondo intero!

L'Europa è in particolare dipendente anche per quanto riguarda la produzione e fornitura di medicinali importantissimi da Cina e India.

Lo Hubei per esempio, la regione cinese da cui è partita la minaccia del coronavirus, produce una quantità notevole di materie prime farmaceutiche: le esportazioni cinesi di farmaci nel resto del mondo sono quadruplicate negli ultimi anni e valgono ormai oltre 120 miliardi di dollari all'anno. L'India a sua volta si rifornisce dalla Cina per circa due terzi del suo fabbisogno interno e per sostenere le sue esportazioni di farmaci. Come ha ricordato Federico Fubini "l'India e la Cina sono diventate in questo secolo le cucine sul retro dei grandi marchi mondiali i cui nomi compaiono sulle scatole dei medicinali che compriamo quando ci sentiamo poco bene. Percepriamo come 'tedesco', 'italiano' o 'svizzero' un preparato del cui contenuto a volte neanche il produttore sa dove sia il punto di partenza sulla Terra. Lo sa solo il fornitore del fornitore del suo fornitore. Ma un imprevisto nel sito produttivo originario basta a destabilizzare l'intera filiera, potenzialmente fino alla farmacia sotto casa nostra"². Nel caso dell'Italia, secondo l'OCSE, il valore aggiunto creato in India dei medicinali esportati dal nostro paese verso il resto del mondo è più che triplicato in sette anni a partire dal 2005. L'India e la Cina sono *de facto* diventate le fonti dei grandi marchi farmaceutici esportati e riesportati nel mondo. In ogni caso la maggiore sfida che devono affrontare le società di fronte alle pandemie è rappresentata proprio dalla difficoltà delle strutture sanitarie di far fronte all'afflusso improvviso ed imprevedibile di masse di pazienti negli ospedali. Per questo ogni pandemia mette a dura prova la tenuta dei sistemi sanitari dal livello globale a quello locale. E l'organizzazione mondiale della sanità (WHO), pur avendo una rete mondiale di sorveglianza sull'insorgere delle pandemie, ha un budget annuale solo di qualche centinaio di milioni di dollari (contro un bilancio annuale della città di New York che supera i 1200 miliardi di dollari!).

Inoltre non bisogna pensare che sia sufficiente una prima epidemia a garantire l'immunizzazione di una società. In passato, in assenza di rimedi, le ricorrenti epidemie in Europa di vaiolo, tifo, morbillo ed influenza venivano associate ai cattivi raccolti. Le crisi demografiche ed alimentari erano tuttavia riuscite ad immunizzare parzialmente le popolazioni europee, ma non quelle per esempio quelle delle Americhe. Fonti spagnole e indie attribuiscono per esempio la caduta della capitale azteca all'esplosione del vaiolo. Dal 1519 al 1600, si susseguirono ogni decennio nell'America del Sud epidemie di vaiolo, morbillo, tifo, peste,

² Federico Fubini, *Sul vulcano. Come riprenderci il futuro in questa globalizzazione fragile*, Milano, Longanesi 2020.

parotite, influenza, difterite, morbillo. In quella parte del mondo solo a partire dal XVI secolo le popolazioni nelle aree mesoamericane e andine ripresero a crescere³.

Oggi il Covid-19 non ha (ancora) trasformato il mondo, ma sicuramente ne ha influenzato lo sviluppo sul piano tecnologico e sociale per gli anni a venire. Il tutto in una situazione di progressivo disimpegno statunitense sulla scena mondiale e di evidente impotenza europea nell'offrire delle alternative per quanto riguarda la definizione di un nuovo assetto istituzionale sovranazionale su scala continentale e globale⁴. Ed è sempre più evidente che occorre instaurare un sistema di articolazione del governo dal livello locale a quello continentale e, in prospettiva, globale⁵.

Oggi circa il 50% del PIL mondiale dipende dall'Asia, che sta diventando sempre più interdipendente con il resto del mondo. È quindi inevitabile che, quanto successo in passato con la proiezione del commercio e della produzione europei⁶ nel mondo, tenda oggi a ripetersi con origine asiatica, raggio d'azione globale e crescente interdipendenza in tutti i campi. Il fatto è che le derive genetiche delle specie, quelle culturali e geografiche si vanno sempre più riducendo. Tutto ha avuto origine non solo con l'espansione economica, industriale e politica degli europei, ma anche con quella biologica dei fattori agricoli e... delle loro malattie⁷.

³ Marcello Carmagnani, *L'altro occidente*, Torino, Einaudi 2003, pp. 40-46.

⁴ Olivier Zajec, *L'ordre international qui vient*: "Il faut espérer que des évolutions politiques démocratiques sur le continent européen viendront perturber cette « mort cérébrale » qu'illustre en ce moment la focalisation exceptionnelle sur les résultats électoraux du suzerain américain. Ce réflexe révèle moins l'importance des États-Unis dans l'ordre international que l'impuissance européenne à imaginer une autre solution stratégique effective. Malgré les leçons de l'ère Trump", *Le monde diplomatique*, novembre 2020.

⁵ Nel 1971 il responsabile USA della sanità pubblica aveva ammonito che "prevedere le epidemie influenzali è come prevedere le variazioni meteorologiche, perché "come per gli uragani, le pandemie possono essere individuate e se ne possono intravedere gli sviluppi. Tuttavia le epidemie sono più imprevedibili degli uragani e la cosa migliore da farsi è fare una stima delle probabilità", *Foreign Affairs*, op. cit...

⁶ Alfred W. Crosby, *Ecological Imperialism. The Ecological Expansion of Europe, 900-1900*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986: "The breakup of Pangaea was a matter of geology and the stately tempo of continental drift. Our current reconstitution of Pangaea by means of ships and aircraft is a matter of human culture and the careening, accelerating, breakneck beat of technology. To tell that tale we have to go back not 200 million years, fortunately, by only a million or three", p. 12.

⁷ Già Charles Darwin aveva osservato nella sua autobiografia che "Wherever the European had trod, death seemed to pursue the aboriginal".

A seguito della diffusione del Covid-19 in Europa, la Commissione europea ha proposto di potenziare la preparazione e la risposta dell'Europa alle crisi⁸. Questa proposta, che è più che altro un invito ai paesi membri ad agire correttamente e a rafforzare la sorveglianza e lo scambio di informazioni, non basta⁹. Occorrerebbe infatti istituzionalizzare il coordinamento tra politiche europee, nazionali e locali attraverso una federalizzazione del sistema di governo. Un'unione europea della salute implica infatti la riforma in senso federale dell'Europa, per coordinare al meglio le azioni dei diversi livelli di governo, da quello continentale a quello locale. Un'operazione questa che però non può rifarsi né al modello centralistico dello Stato cinese¹⁰, che comunque non ha saputo impedire il propagarsi della pandemia, né a quello federale sì, ma largamente insufficiente, americano, né tantomeno a quello attuale europeo, ancora prigioniero dei meccanismi intergovernativi, dei veti nazionali e dei particolarismi locali. Come un effetto Bruxelles sul terreno economico e commerciale ha potuto propagarsi su scala internazionale¹¹, è giunto il tempo in cui è necessario e possibile affermare l'estensione di un effetto Bruxelles nel mondo anche sul terreno istituzionale. Su questo terreno regna però grande incertezza e confusione. Non solo perché sono forti le resistenze degli avversari dell'unificazione europea e i sostenitori della difesa di una ormai anacronistica sovranità delle piccole patrie, ma anche perché, sul fronte di chi si rende conto della necessità di approfondire l'unificazione politica, regnano l'incertezza e i "timidi sostenitori". Eppure, come anche questi ultimi ammettono, un salto è necessario. Un esempio viene da uno scritto di Alain Minc, che negli anni settanta del secolo scorso seppe, insieme a Simon Nora, in un celebre rapporto al Presidente della Repubblica francese, mettere in evidenza alla fine degli anni settanta del secolo scorso le implicazioni e le potenzialità dell'imminente ri-

⁸ *Costruire un'Unione europea della salute: potenziare la preparazione e la risposta dell'Europa alle crisi*, https://ec.europa.eu/italy/news/20201111_Costruire_un_Unione_europea_della_salute_per_rispondere_alle_crisi_it.

⁹ Ben Hall *et al.*, *How coronavirus exposed Europe's weaknesses*, Financial Times 20/10/20, "When the pandemic struck, many countries were ill-prepared. As a second wave hits, what have they learnt from their early decisions?" <https://www.ft.com/content/efdadd97-aef5-47f1-91de-fe02c41a470a>.

¹⁰ Il governo cinese aveva colto la gravità della situazione a Wuhan, ma aveva comunicato l'allarme a livello internazionale con gran ritardo, senza interrompere il traffico aereo per settimane, come si legge in Federico Fubini, *Sul vulcano. Come riprenderci il futuro in questa globalizzazione fragile*, *op. cit.*

¹¹ Anu Bradford, *The Brussels Effect, How the European Union Rules the World*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

voluzione informatica¹². Minc riconosce le potenzialità europee, tuttavia non riconosce ancora la necessità di marciare decisamente verso la federazione europea, limitandosi a considerarla ancora “*une construction sui generis*”. E ciò conferma la nota frase di Machiavelli, nel *Principe*, che afferma che “*Non c’è niente di più difficile da condurre né più dannoso da gestire dell’iniziare un nuovo ordine delle cose*”. Ma il tempo di costruire un nuovo ordine delle cose e per inserire la solidarietà in uno stabile quadro istituzionale federale sovranazionale è ormai all’ordine del giorno: la sfida del Coronavirus-19 ce lo ricorda.

Franco Spoltore

¹² Una sintesi del Rapporto Nora-Minc del 1978, può essere recuperato al link https://it.wikipedia.org/wiki/Rapporto_Nora-Minc. Nel suo libro *La mondialisation hereuse*, Parigi, Tribune libre PLON, 1997 scrive: “L’unione europea è una costruzione *sui generis*. Da un punto di vista macroeconomico sarà federale: una moneta, un mercato, un diritto alla concorrenza e un quadro politico di bilancio. Strategicamente e diplomaticamente, resterà ancora per molto tempo, confederale, anche se al suo interno e senza riconoscerlo, la Francia e la Germania sviluppano ormai una relazione complementare”, p. 75.

Interventi

SFIDE PLANETARIE, COME AFFRONTARLE?

1. *Premessa.*

E' ormai chiaro che il mondo contemporaneo si trova a dover fronteggiare alcune crisi globali di immensa portata. Una prima crisi sta determinando, anche per effetto dell'attività incontrollata dell'uomo e del disboscamento delle zone più ricche di specie animali e vegetali, un drastico calo della biodiversità legato allo sfruttamento della terra e al cambio climatico, così mettendo a rischio non solo la nostra specie ma la vita stessa sul pianeta¹. Una seconda crisi è costituita dal riscaldamento globale, che la crescita abnorme dell'impiego di risorse naturali non rinnovabili ha determinato moltiplicando il tasso di anidride carbonica con conseguenze deleterie sullo scioglimento delle calotte polari e non solo di queste, in misura tale da innalzare in pochi anni il livello dei mari, da sommergere migliaia di città e da determinare gravi e irreversibili conseguenze sugli ecosistemi. Una terza crisi è provocata dalle pandemie presenti e future, rese più rapide e più letali dalla fittissima rete globale dei rapporti tra Stati e tra continenti. E non sono le sole: l'esplosione demografica in alcune parti del pianeta, la rivoluzione informatica e telematica, la minaccia nucleare, la criminalità internazionale costituiscono altrettante ulteriori sfide globali.

C'è di più. La trasformazione del pianeta in un "villaggio globale"

¹ Basterebbe richiamare ricerche recenti che hanno accertato, per limitarci a un solo esempio, un tasso di estinzione delle specie di artropodi in Germania che va dal 34% al 78% nel breve intervallo dal 2008 al 2017 (*Nature*, 574 (2019), p. 671); è appena il caso di rammentare che miliardi di api impollinano i tre quarti delle culture alimentari; e che senza gli insetti vivremmo (meglio: non potremmo vivere) in un mondo senza piante.

grazie anche ai mezzi di comunicazione di massa ha reso attuale la lucida previsione di Kant, secondo il quale un giorno “la violazione del diritto in un punto della Terra [sarà] avvertita in tutti i punti”². Questo comporta la conseguenza di farci sentire in qualche misura responsabili delle crisi legate allo stato di povertà e di sofferenza di una parte dell’umanità in regioni come il continente africano ma anche, in forme diverse, negli Stati in via di sviluppo e persino negli Stati più prosperi, che soffrono anche per un livello di ineguaglianza interna attualmente crescente³.

Non ritengo che si possa trovare un insieme di crisi di pari entità nella storia, anzi neppure nella preistoria umana, da quando, circa cinquantamila anni fa, l’*homo sapiens* ha varcato i confini del continente africano.

Le crisi appena menzionate – la riduzione della biodiversità, il riscaldamento climatico, le pandemie, le povertà e le ineguaglianze crescenti, dovute a causa interne ed esterne rispetto ai singoli Stati – sono almeno in parte legate, nella loro progressione, agli sviluppi recenti delle società umane nelle loro componenti demografiche, economiche, tecnologiche e in senso lato culturali. D’altra parte, l’avanzamento impressionante delle conoscenze scientifiche in ogni campo e delle scienze e delle tecnologie fisiche, biologiche, informatiche, telematiche e digitali ha già aperto e potrà aprire spazi ampi e profondi per efficaci interventi di contrasto, impensabili sino a pochi anni orsono. Tuttavia è mancata sinora una chiara e diffusa percezione di come la messa in opera di tali interventi esiga un’evoluzione coerente, a livello planetario, delle istituzioni pubbliche e private, senza la quale le crisi globali non saranno superate, anche perché sono stati accertati con rigore scientifico.

Proviamo a precisare, in pochi punti, quella che appare come una strategia non solo possibile, ma necessaria – o (se vogliamo) non solo necessaria, ma anche possibile – per fronteggiare le crisi con speranza di successo.

Il comune denominatore della strategia è semplice: le crisi sono planetarie e dunque non potranno venire contrastate se non con azioni comuni, anch’esse globali. Questo vale anche sia per le vecchie che per le nuove povertà e ineguaglianze. Nessuno Stato nazionale, neppure gli Stati di livello continentale – le “grandi potenze” di oggi e di domani – potranno agire isolatamente con speranza di successo. Occorre *agire insieme*.

Il problema è allora di stabilire il *come* dell’azione comune, in modo

² Immanuel Kant, *Per la pace perpetua* (1795), *Terzo articolo*, in Id., *Stato di diritto e società civile*, Roma, Editori Riuniti, 1982, p. 191.

³ Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality*, New York-London, W.W. Norton & Company, 2013; Thomas Piketty, *L’économie des inégalités*, Paris, La Découverte, 1997; trad. it. *Disuguaglianze*, Milano, Università Bocconi Editore, 2014.

tale da conseguire un duplice risultato: affrontare le crisi con efficacia, ma evitare in pari tempo gravi effetti collaterali sulla qualità della convivenza e della vita stessa individuale e collettiva dell'umanità.

2. Cooperazione internazionale.

Nel corso degli ultimi decenni, in misura crescente, tutta una serie di iniziative ha visto la luce in modo spontaneo, gradualmente evolutesi in forma organizzata, per contrastare le derive ambientaliste, climatiche e biologiche che abbiamo menzionato. Sia nei singoli Paesi sia a livello internazionale si sono affermate organizzazioni non governative (Ong), alcune delle quali hanno raggiunto dimensioni imponenti; basti pensare al *World Wildlife Fund* (Wwf) nei due livelli statunitense e internazionale (Worldwildlife.org) o alla *Conservation international* (Conservation.org) o alla *Secure World Foundation* (<https://swfounf.org>); o ancora all'iniziativa promossa dall'Onu nel 2017 e intitolata *One Planet* (www.oneplanetnetwork.org) che dedicherà le proprie sessioni annuali a temi quali lo sviluppo sostenibile e la biodiversità. Sono organizzazioni condivise ormai da migliaia, talora addirittura da milioni di aderenti, in gran parte giovani; e costituiscono un elemento di grandissimo rilievo, un motivo di speranza per il futuro.

Lo spettro delle Ong è amplissimo, variegato negli obiettivi e nelle strategie: accanto all'ambiente e alla biodiversità, altre organizzazioni operano per la salute nelle aree più povere del pianeta e nelle zone di guerra e non solo (*Médecins sans frontières*), o cercano di provvedere alle condizioni di sofferenza in cui versano i migranti che chiedono diritto d'asilo perché perseguitati in patria o che aspirano all'accoglienza per sfuggire alla morte per fame, soprattutto dall'Africa. Sulle violazioni dei diritti umani – un altro versante fondamentale sul quale l'informazione proveniente da ogni parte è resa possibile dalla trasmissione a distanza di messaggi, di immagini e di filmati – altre organizzazioni, tra le quali in prima linea *Amnesty International*, operano da molti anni con puntualità, con documentazione di prima mano ed hanno non di rado ottenuto successi significativi.

Tuttavia la presenza attiva di queste realtà, per quanto fondamentale e irrinunciabile, non è e non potrà essere risolutiva. Troppo forti, troppo pervasive sono le forze che contrastano gli obbiettivi che le organizzazioni perseguono con la propria mobilitazione volontaria e con i fondi che riescono a raccogliere. Interessi economici formidabili, esterni ed interni a Paesi ricchi solo di risorse naturali, spingono al loro sfruttamento; leaders locali ed élites miranti al proprio potere dirottano

a proprio vantaggio persino le risorse umanitarie. Per fare fronte alle sfide non si può né si potrà prescindere dall'intervento attivo di poteri pubblici democraticamente legittimati. E i soggetti chiamati a mettere in atto le azioni comuni non possono essere se non gli Stati nazionali e le organizzazioni pubbliche internazionali.

Nel corso dei tre quarti di secolo che ci separano dalla fine della seconda guerra mondiale, una serie di istituzioni pubbliche globali ha visto la luce, a partire dalle Nazioni Unite, nel tempo via via condivise da tutti gli Stati del pianeta. Le regole che disciplinano l'azione di queste istituzioni si fondano sempre sulla *cooperazione* dei rappresentanti degli Stati che vi aderiscono, che si tratti dell'Onu, della Banca mondiale, del Fondo monetario internazionale, della Banca dei Regolamenti internazionali, dell'Organizzazione internazionale del commercio, delle Corti internazionali di giustizia ed altro ancora.

Mai prima d'ora l'umanità aveva condiviso un insieme di istituzioni comuni così vasta e ramificata, istituzioni per di più fondate su principi – di pace, di giustizia, di equità, di libertà, di tutela individuale e collettiva – espressi in documenti accettati dai partecipanti, tra i quali anzitutto la Carta e la Dichiarazione universale dei diritti delle Nazioni Unite. I diritti della persona umana, la democrazia, l'equità, la giustizia, i diritti dell'infanzia e della donna, il benessere individuale e collettivo e la tutela del pianeta sono, almeno in linea di principio, condivisi a livello globale, anche se è innegabile che la loro implementazione sia tuttora molto parziale. E proprio perché tutti ritenuti validi, essi sono suscettibili di venire concretamente realizzati nei singoli casi adottando scelte che li vede compresenti in proporzioni ed equilibri differenti, come d'altronde avviene normalmente nella giurisprudenza delle Corti costituzionali.

La cooperazione internazionale può avvenire in forme diverse. Oggi è molto frequente la formula di riunioni periodiche di informazione reciproca di gruppi di élite quali quello dei Trenta, in cui operatori e intellettuali autorevoli discutono a porte chiuse e talora pervengono a condividere diagnosi e terapie. Altra cosa sono le riunioni periodiche dei rappresentanti di diversi gruppi Stati (i Sette, i Venti, gli Stati asiatici, l'Unione africana, il Mercosur), in cui si scambiano utilmente valutazioni e prospettive che possono pervenire a decisioni comuni, peraltro generalmente non vincolanti; a ciò si aggiunge che per alcune decisioni sono previste forme di coazione, sanzioni di vario tipo in caso di inosservanza, ovvero incentivi, ovvero nessuno di questi strumenti, bensì il solo consenso su finalità condivise ovvero

accettazione delle *best practices*⁴. E vi è un'altra alternativa: incaricati di mettere in pratica le (eventuali) decisioni possono essere, individualmente o istituzionalmente, i soggetti stessi che le hanno assunte, ovvero una o più autorità superiori, alle quali siano stati conferiti i poteri necessari.

Ognuna di queste forme di intervento ha un grado di effettività diverso dalle altre. Dal *soft law* delle intese informali e delle *best practices* si sale alle regole non vincolanti, a quelle vincolanti ma senza mezzi coattivi di implementazione, sino alle decisioni munite di incentivi o di sanzioni economiche, politiche quando non addirittura militari.

Se si pone mente all'obiettivo di fronteggiare le crisi, è chiaro che questo ventaglio di possibili interventi di cooperazione e di coordinamento dovrà rimanere potenzialmente disponibile nella sua integrità, perché per ogni specifica misura sarà opportuno determinare quali procedure possano risultare più convenienti e più efficaci. Ed è altrettanto chiaro che ci sono obiettivi per raggiungere i quali né la *moral suasion*, né l'adesione volontaria, né regole non vincolanti basteranno. Occorre in tali casi – se si tratta obiettivi condivisi – poter disporre degli strumenti che sono propri del diritto, dagli incentivi sino alla coazione forzosa e sino al ricorso alla “violenza legittima”⁵ per rispondere alla violenza illegittima e per contrastare genocidi e delitti contro l'umanità, con strumenti di intervento che sinora sono stati considerati appannaggio esclusivo degli Stati nazionali.

3. *Due carenze fondamentali.*

E' su quest'ultimo fronte che le istituzioni esistenti, sia al livello nazionale che al livello internazionale, risultano tuttora carenti sotto due profili fondamentali.

In primo luogo non viene riconosciuto in misura adeguata – e pubblicamente reso noto – che per tutta una serie di problemi – economici, politici, sociali, di sicurezza e di benessere collettivo – le concrete possibilità di soluzione non sono alla portata né degli Stati nazionali né dei livelli inferiori, le regioni e le città, in quanto gli strumenti necessari a risolverli trascendono ciascuno di questi livelli territoriali. Ancora più spesso, la criticità può e deve essere affrontata in modo coordinato su più livelli, secondo un principio di sussidiarietà sul qua-

⁴ Sabino Cassese, *Chi governa il mondo?*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁵ Max Weber, *La politica come vocazione* (1919), in Id., *Il lavoro intellettuale come professione*, Torino, Einaudi, 1948, p. 82.

le torneremo. Dunque, solo aggredendoli al giusto livello, ovvero in modo coordinato su diversi livelli, ciascuno di tali problemi si potrà avviare a soluzione.

In secondo luogo, anche là dove questa consapevolezza è stata concretamente riconosciuta – di qui la genesi delle organizzazioni internazionali delle quali si è fatto cenno e di altre, in primo luogo quelle dell'Unione europea – le regole condivise e gli strumenti messi in opera o non sono tali da garantire che le decisioni necessarie vengano effettivamente assunte, ovvero non sono tali da assicurarne l'efficacia. Il primo inconveniente si verifica, tipicamente, quando per una decisione si richiede l'unanimità dei consensi. Il secondo inconveniente si verifica, altrettanto tipicamente, quando l'esecuzione di una decisione collegiale non viene affidata a un centro dotato di poteri operativi, ma anche quando un tale centro, pur esistente, non dispone di un sufficiente margine di movimento per agire, entro un mandato deciso collegialmente e democraticamente legittimato, con adeguata discrezionalità, prontezza ed efficacia.

Un bilanciamento ben concepito tra questi due modi di azione collettiva, il coordinamento e la centralizzazione sovranazionale, è fondamentale al fine di realizzare l'obiettivo di agire insieme per affrontare le sfide che lo richiedono.

4. *Settori critici e obiettivi.*

Gli esempi della prima delle due carenze sopra espresse – la mancata presa d'atto e la conseguente mancata adozione del giusto livello di intervento – sono molti e corposi.

La tutela del *clima* interessa il pianeta e non può avere prospettive di successo se non al livello planetario, anche se ogni Stato ed ogni continente può e deve modulare le sue politiche in modo specifico e coordinato con gli altri. Per la difesa della biodiversità, proposte solo apparentemente provocatorie come è quella del grande naturalista Edward Wilson⁶, – dove si suggerisce di lasciare incolta una metà della superficie del pianeta per assicurare un sufficiente livello di biodiversità – presuppongono una cooperazione a livello internazionale. Altrettanto opportuna sarebbe l'incentivazione, con contributi comuni e concordati, dell'utilizzo di una quantità immensa di risorse vegetali e animali per scopi farmacologici, nutritivi e curativi, ottenibili a costi convenienti

⁶ Edward Wilson, *Half-Earth: Our Planet's Fight for Life*, New York-London, Livright Publishing Corporation, 2016; trad. it., *Metà della Terra. Salvare il futuro della vita*, Torino, Codice, 2016.

e tali da rispettare in misura molto maggiore la biodiversità: ancora Wilson⁷ offre uno spettro impressionante di possibilità non ancora debitamente coltivate su questi fronti. Ma per metterle a frutto occorrono incentivi concordati.

La minaccia di una prossima crisi irreversibile del pianeta determinata dal livello del riscaldamento globale è ormai prossima a realizzarsi. La progressiva diminuzione delle emissioni di anidride carbonica, che pure è ormai in atto, non basterà ad evitarle. Le due vie ulteriori per porvi rimedio – la geo-ingegneria che promuova un maggior livello di respingimento dei raggi solari e la neutralizzazione diretta della CO₂ in eccesso⁸ sono possibili, ma a costi elevati e soltanto su base globale. Sono strategie che appaiono tuttora molto lontane, nonostante l'urgenza assoluta di porvi mano in modo coordinato e vincolante. Tra dieci anni sarà ormai troppo tardi. Ma il fuoco di sbarramento eretto dai negazionisti è impressionante⁹ ed anche per questo il rischio di irreversibilità è altissimo.

Le pandemie – che già il passato ha conosciuto in forme devastanti – oggi sono ancora più pericolose per l'infittirsi esponenziale dei rapporti intraplanetari. Ma non potranno venire contrastate e vinte se non mediante ricerche e terapie portate avanti a livello globale, risultati che l'avanzamento straordinario delle conoscenze biologiche e mediche, frutto della cooperazione scientifica internazionale, rende ormai possibili. E qui proprio l'esplosione della pandemia del Coronavirus del 2020 sembra aver aperto prospettive confortanti.

Internazionali sono due importantissimi documenti adottati sotto l'egida della Nazioni Unite, quello approvato da 193 Paesi nel settembre 2015¹⁰ e quello, altrettanto globale, approvato dalla Conferenza di Parigi nel 2015¹¹. Le conclusioni sono state discusse e approvate a livello planetario. Ma non sono purtroppo vincolanti.

E ancora, la criminalità organizzata – dalla droga al terrorismo ai reati informatici, e non solo – è ormai tale a livello planetario. Come pensare di potervi contrastare con successo se non attuando una serie di strategie coordinate e, ove occorra, centralizzate, con condivisione dei dati e delle funzioni operative, parimente globali?

⁷ Id., *The Diversity of Life*, Cambridge MA, Harvard University Press, 1992; trad. it., *La diversità della vita*, Milano, Rizzoli, 1993, cap. 13, *Ricchezze non sfruttate*.

⁸ Peter Wadhams, *A Farewell to Ice*, London, Penguin Books Ltd., 2016; trad. it., *Addio ai ghiacci*, Torino, Bollati Boringhieri, 2019, pp. 223-240.

⁹ *Ibid.*, pp. 249-256.

¹⁰ Onu, *17 Sustainable Development Goals to Transform Our World*, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/development-agenda/>.

¹¹ Onu, *Paris Agreement*, 2015, https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf.

Anche per il *sistema monetario* sta avvicinandosi il momento nel quale si renderà necessario un coordinamento al livello mondiale. E questo al fine di conseguire un sufficiente livello di stabilità dei rapporti commerciali, industriali e finanziari, che in un'economia ormai globale non potranno più basarsi sul predominio di una sola moneta nazionale, il dollaro: non a caso da alcuni anni è ripreso, dopo decenni, il dibattito sulla riforma del sistema monetario internazionale¹². Recentemente, il segretario generale dell'Onu Antonio Gutierrez ha proposto di fare ricorso ad uno strumento monetario mondiale, i Diritti speciali di prelievo (SDRs) per aiutare i Paesi poveri rafforzando anche con una fiscalità propria il bilancio dell'Onu¹³.

A sua volta, la sola vera garanzia contro le *guerre* non potrà venire ottenuta se non con l'adozione di strutture che attribuiscono a un potere federale gli strumenti, anche militari, per impedirne lo scoppio. Questo vale a livello statale per le guerre interne (le guerre private del medioevo sono scomparse in Europa con lo Stato moderno), a livello continentale per le guerre intracontinentali (l'obiettivo dell'Europa unita è nato così, quale reazione razionale e morale alle due guerre mondiali), a livello planetario quando le Nazioni Unite disponessero infine dei poteri necessari, peraltro previsti dall'art. 43 della Carta sin dal 1945. I rischi terribili di guerre nucleari, magari innescate da un errore umano, non possono essere limitati e rimossi se non da un sistema di controlli coordinato e/o centralizzato.

E' appena il caso di sottolineare che un controllo sovranazionale coordinato delle forze militari consentirebbe un risparmio colossale di risorse, da destinare alla lotta contro la fame, contro le pandemie, contro il sottosviluppo ed a sostegno efficace della tutela dell'ambiente, del controllo climatico e della difesa della biodiversità, che condiziona la vita stessa sul pianeta. Altrettanto importante è ricordare che questo obiettivo supremo ai fini della pace mondiale potrebbe venire perseguito per tappe, con accordi iniziali tra "chi ci sta", come Einstein aveva proposto sin dal 1945¹⁴ quando la potenza nucleare era ancora soltanto nella disponibilità degli Stati Uniti.

L'Onu costituisce la sola organizzazione sovranazionale in grado di svolgere le funzioni di garante della pace mondiale e di tutela dei diritti e degli interessi dell'intero pianeta. Ma si tratta di un percorso

¹² Tommaso Padoa-Schioppa, *The Ghost of Bancor*, Bologna, Il Mulino, 2016, pp. 59-96.

¹³ Guido Montani, *Antropocene e azione politica*, <https://www.eurobull.it/antropocene-e-azione-politica?lang=fr>.

¹⁴ Albert Einstein, *On Peace*, New York, Avenel Books, 1981, pp. 335-540.

ancora embrionale, reso impervio da formidabili ostacoli, anche se le funzioni di *peace keeping* e di *peace enforcing* costituiscono ormai da anni modelli esemplari. Due sono tuttavia gli ostacoli principali. Il primo riguarda l'insufficiente livello di legittimazione e l'insufficiente attribuzione di poteri dell'Assemblea delle Nazioni unite. Il secondo consiste nell'organizzazione del Consiglio di Sicurezza, nel quale ognuno dei cinque membri permanenti (Usa, Russia, Cina, Francia, Inghilterra) ha il potere di veto.

La via di una riforma dell'Onu, da anni discussa e sollecitata da chi ne condivide gli obiettivi di fondo sulla pace e sulla sicurezza globale, è ormai ben chiara. L'Assemblea dovrebbe essere costituita da rappresentanti degli Stati che non siano soltanto l'espressione dei rispettivi governi ma dei Parlamenti nazionali, se non addirittura eletti direttamente a livello nazionale. Il Consiglio di sicurezza dovrebbe includere gli Stati più importanti oggi non presenti nel Consiglio e dovrebbe fare spazio alle unioni continentali, a cominciare dall'Unione europea, dall'Unione africana e dal Mercosur. Inoltre si dovrebbe abolire il potere di veto che blocca ogni potere di intervento se anche uno solo dei cinque membri permanenti si oppone. Infine, l'Onu dovrebbe venir dotata di una forza militare propria come previsto dalla Carta, ovviamente sotto il controllo dell'Assemblea e del Consiglio¹⁵.

E' sufficiente enunciare questi obiettivi per rendersi conto di quanto impervia sia tuttora la via che condurrebbe verso la pace mondiale sognata da secoli. Ma per la prima volta nella storia, non si tratta più di una via sbarrata.

Quanto all'*Europa*, il mercato unico europeo non poteva funzionare lasciando agli Stati la sovranità monetaria né consentendo legislazioni divergenti sulla concorrenza come pure sulla politica commerciale esterna: ed infatti queste funzioni sono divenute competenze esclusive dell'Unione. Tuttavia – in sinergia con la politica monetaria già in atto – senza una fiscalità comune, gestita a livello dell'Unione con il Parlamento europeo anche in funzione anticiclica, gli obiettivi di stabilità non sono raggiungibili. Neppure gli obiettivi di crescita sostenibile, di tutela del territorio, di sicurezza, di difesa, di promozione delle energie rinnovabili, di ricerche tecnologiche e scientifiche di avanguardia sono ormai alla portata dei singoli Stati. Nessuno di questi traguardi fondamentali per il nostro futuro lo è. Occorrerà disporre di un imponente volume di risorse per investimenti

¹⁵ Lucio Levi et al., *The Democratisation of International Institutions*, London and New York, Routledge, 2014; Andrea Cofelice, *Il modello dell'Unione europea e le Assemblee parlamentari sovranazionali*, Centro Studi sul Federalismo, Commenti 199, 2020.

in beni pubblici europei, disteso su arco temporale di anni e di decenni, che solo un'Unione europea dotata di una capacità fiscale propria e di un bilancio adeguato potrà assicurare. E questo andrà coordinato entro un orizzonte di cooperazione globale con le altre "grandi potenze".

Quando appena si rifletta al fatto che la sola adozione negli Stati Uniti di una *carbon tax* (o meglio, *carbon price*) di adeguata entità (50 dollari per tonnellata di anidride carbonica) determinerebbe una riduzione immediata del 18%, del 35% nel 2035 e del 50% nel 2050¹⁶, è naturale chiedersi come sia possibile respingere per ragioni elettorali o di interesse una misura che sarebbe in grado, se adottata a livello mondiale, di difendere efficacemente il pianeta, insieme con altre misure, dal rischio del riscaldamento climatico e dal crollo della biodiversità. Per l'Europa, ormai assai meglio orientata su questa via¹⁷ ma non ancora a regime, un calcolo analogo apre analoghe prospettive¹⁸.

E' appena il caso di sottolineare quali siano le enormi potenzialità – in termini di sviluppo, di sicurezza, di influenza internazionale – di una progressiva unione economica e politica, rispettivamente, dell'Africa e dell'America latina, nella prospettiva della federazione tra Stati. Le relazioni intensificate tra l'Unione europea e l'Unione africana ne sono un chiaro promettente segnale¹⁹.

5. Diretrici d'azione.

La prima carenza fondamentale di cui si è detto, relativa alla mancata identificazione del giusto livello di intervento e/o alla mancata coordinazione tra i diversi livelli, richiede per ogni settore una ricognizione delle esigenze e dei modi per soddisfarle: in particolare per la tutela della biodiversità, per il contrasto all'innalzamento del clima e per la difesa dalle pandemie occorre indicare quali siano gli strumenti adeguati, le risorse, i costi, i tempi, la distribuzione entro il territorio. L'istruttoria può e deve venire condotta affidandone l'elaborazione ad esperti non di parte, anche se le scelte saranno poi di competenza delle istituzioni

¹⁶ Gilbert E. Metclaf, *Quanto dovrebbe costare l'anidride carbonica?* "Le Scienze", agosto 2020, pp. 27-33, a p. 33.

¹⁷ Consiglio europeo, 21 luglio 2020, Conclusioni, A 29, <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.

¹⁸ Alberto Majocchi, *Carbon pricing*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 69-93.

¹⁹ Andrea Cofelice, *Verso l'Area africana di libero scambio*, Centro Studi sul federalismo, Policy Paper, marzo 2020; Id., *Un anno svolta per le relazioni UE-Africa*, Ivi, Commenti 181, 2020; Id., con Olimpia Fontana, *La nuova alleanza tra Africa ed Europa*, Ivi, Policy Paper 2019. Si veda inoltre il numero de *L'Unità europea*, 45 n. 4 (2020), intitolato *L'Europa e l'Africa*, con puntuali messe a punto di Jacpo di Cocco, Giorgio Anselmi e Andrea Apollonio.

politiche nazionali e sovranazionali. Neppure il ricorso ai pareri e alle valutazioni degli esperti offre garanzie assolute di affidabilità e di imparzialità – le mode, le prevenzioni, le influenze politiche e ideologiche dirette e indirette giocano un ruolo anche qui, come pure (è noto) nell’evoluzione della ricerca scientifica – ma certamente la comunità scientifica offre un modello ad oggi insuperato di trasparenza e di oggettività, un modello cosmopolitico che valica le frontiere e che si fonda sulle evidenze e sui controlli incrociati dei risultati ottenuti.

Si richiede, in particolare per gli obiettivi più importanti e più impegnativi, una programmazione pluriennale. Quanto all’intervento congiunto e coordinato dei diversi livelli territoriali, il principio di sussidiarietà può costituire il principio di base: si adotta il livello inferiore quando adeguato, e via via si ricorre ai livelli superiori quando necessario o quando utile, con un congruo regolamento inter-istituzionale per raggiungere l’accordo in caso di contrasti tra i diversi livelli (si pensi ad esempio alle pur necessarie decisioni su dove collocare le discariche, che regolarmente si scontrano con l’obiezione “nimby”, *not in my back yard*), o all’interno di ciascuno di essi; e con il possibile intervento dirimente delle Corti costituzionali in caso di contrasto. E’ da sottolineare il ruolo essenziale che anche i livelli inferiori rispetto agli Stati dovranno rivestire nell’organizzazione del mondo di domani (Rajan)²⁰, in particolare le megalopoli, più grandi di molti Stati nazionali. Si sta delineando una significativa alleanza tra i sindaci di grandi città europee. Di questa componente la Commissione europea ha dato segno di tenere il debito conto. Alcuni criteri di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli dovrebbero essere comunque stabiliti dalle costituzioni o dalle leggi, incluso il rapporto tra le competenze di ogni livello e le risorse fiscali atte a farvi fronte.

L’importanza un approccio multilivello per affrontare con speranza di successo le grandi sfide del presente è tanto maggiore in quanto anche le criticità interne ai singoli Stati nazionali non possono in molti casi venire superate se non in coordinamento o in sinergia con il livello sovranazionale. Ad esempio la lotta contro la criminalità organizzata non può prescindere dalla messa a punto di banche dati internazionali. E le politiche rivolte a contrastare le disuguaglianze interne agli Stati – che stanno determinando uno iato tra la fascia dei ricchi e i ceti medio-bassi e che un contribuiscono a diminuire la mobilità sociale –

²⁰ Ranghuram Rajan, *The Third Pillar. How Markets and the State are Leaving Communities Behind*, New York, HarperCollins Publishers, 2019; trad.it. *Il terzo pilastro, la comunità dimenticata da Stato e mercati*, Milano, Università Bocconi Editore, 2019.

richiedono, accanto a congrui interventi nazionali sulla fiscalità e sulla politica sociale, anche un efficace coordinamento con gli Stati esterni all'Unione europea, tramite il WTO e con ulteriori strumenti, incentivi e disincentivi.

Questa impostazione consente di evitare o comunque di ridurre un grave rischio già evocato dal padre fondatore del moderno cosmopolitismo politico, Emanuele Kant²¹ e dopo di lui da molti altri: il rischio di dar vita a un Leviatano mondiale, a un "grande fratello" padrone dei destini individuali e collettivi dell'umanità, oggi e in futuro anche attraverso il dominio dei mezzi di comunicazione dei media. Due sono le contropunte in grado di evitare questo rischio: la prima sta appunto nell'articolazione, costituzionalmente garantita, dei poteri di governo su più livelli, ciascuno dei quali fondato su una specifica legittimazione democratica; la seconda risiede nella distinzione, o meglio nell'equilibrio dei poteri per ciascuno dei livelli territoriali dotati di un proprio ordinamento, un equilibrio in virtù del quale la potestà legislativa trova un limite nelle rispettive Costituzioni nazionali e sovranazionali, approvate e modificabili solo con maggioranze qualificate e rese cogenti con l'apporto della giurisprudenza delle Corti costituzionali; il potere di governo dipende dalla fiducia dei Parlamenti ovvero da un'elezione diretta in regime di pluralismo politico; il potere di giudicare è affidato a magistrature indipendenti, ma soggette a regole etiche e legali verificabili e verificate. Questa impostazione dovrebbe venire realizzata per ciascuno dei livelli territoriali competenti, incluso anche il livello planetario facente capo alle Nazioni Unite²².

La seconda carenza fondamentale, relativa alle capacità di decisione entro le organizzazioni internazionali come pure entro la stessa Unione europea, può venire colmata solo con l'adozione di un insieme di regole adottate in via legislativa, essenzialmente in forma di trattato, da implementare con regole di legislazione secondaria e con i relativi poteri di attuazione. Il cuore di tale ordinamento sta nello stabilire, per ciascuna delle competenze esclusive, concorrenti o di sostegno di ogni livello territoriale, cosa va deciso dai rappresentanti democraticamente eletti di quel livello e cosa va affidato al governo corrispondente, legittimato dal voto diretto dei cittadini o dall'organo rappresentativo di ciascun livello. Le decisioni collegiali debbono essere sempre fondate sul principio

²¹ Immanuel Kant, *Per la pace perpetua*, op. cit., pp. 175-214, a p. 187; 197.

²² Lucio Levi, *Crisi dello Stato e governo del mondo*, Torino, Giappichelli, 2005, in part. pp. 328-335; Jean Francis Billion, *World Federalism, European Federalism, and International Democracy*, World Federalist Movement-Institute for Global Policy, New York 2001.

maggioritario, perché per le scelte concernenti questioni di interesse comune (e come tali previste dalle competenze stabilite dalle costituzioni o dai trattati) l'unione esiste se (e solo se) ognuno dei componenti del collegio è disposto ad adeguarsi alla decisione di una maggioranza, semplice o qualificata a seconda delle materie; dove ci sia il potere di veto, l'unione semplicemente non esiste. La legittimazione del potere di governo deve riposare sull'elezione diretta o sulla fiducia della Camera rappresentativa o delle due Camere, quella del popolo e quella degli Stati, secondo il modello delle federazioni democratiche.

6. *Gli ostacoli.*

Se le possibili direttrici d'azione che aprono la via al superamento delle carenze fondamentali sono quelle appena indicate, occorre chiedersi quali siano le ragioni che ne hanno impedito e tuttora ne impediscono il conseguimento, o quanto meno lo rendono impervio anche là dove il percorso verso un assetto politico e istituzionale sovranazionale e planetario è condiviso ed è iniziato, anzitutto in Europa ed a livello mondiale.

Le ragioni sono molteplici, in parte diverse e specifiche per ciascuna delle maggiori criticità del presente. Tuttavia alcune di esse sono trasversali e comuni. Menzioniamo quelle che ci sembrano fondamentali, richiamandone brevemente la natura. Si tratta di ostacoli politici, amministrativi, economici, culturali, spesso intrecciati e sovrapposti.

L'ostacolo politico consiste nella resistenza formidabile che è propria delle classi politiche, in particolare dei governi ma anche dei parlamenti e degli organi rappresentativi, nei confronti di iniziative e di riforme che implichino il trasferimento di poteri ad un livello superiore a quello da essi ricoperto. E' quasi una legge della natura umana che chi si trova ad esercitare un potere, legittimo o illegittimo che sia, tenda a conservarlo nei confronti di chi è inferiore: come dimenticare il dialogo di Atene con gli abitanti dell'isola di Melo, immortalato da Tucidide?²³ Nei confronti di chi voglia una riforma del sistema in atto, chi si trova al potere è in posizione di vantaggio: come dimenticare il capitolo di Machiavelli²⁴ sulla difficoltà di instaurare "ordini nuovi", i cui promotori si trovano di fronte la corposa realtà dell'esistente disponendo soltanto della fragile forza d'urto di qualcosa che ancora è in embrione?

Si comprende allora perché l'iniziativa di dotare le Nazioni Unite di una forza propria, pur prevista dalla Carta dell'Onu del 1945, pur

²³ *La guerra del Peloponneso*, V. 89; V. 105.

²⁴ Niccolò Machiavelli, *Il Principe*, www.liberliber.it, cap. 6.

approvata dalla totalità degli Stati che vi aderiscono, non si sia ancora realizzata a distanza di tre quarti di secolo. Si comprende perché i governi degli Stati membri dell'Unione europea sono così restii a conferire alla Commissione, pur democraticamente legittimata e da loro stessi nominata, maggiori poteri di governo; e perché essi si ostinano a mantenere il potere di veto in tante fondamentali materie di interesse comune che pure i trattati, da tutti sottoscritti, riconoscono appartenere alle competenze dell'Unione. La ragione è sempre la stessa: è la formidabile renitenza a cedere un potere, la quale non viene meno neppure quando il potere stesso è ormai di fatto comunque compromesso. Per lo più, solo una grave crisi sopravvenuta ha per effetto di indurre i governi a superare, *oborto collo*, questa chiusura.

L'ostacolo amministrativo e istituzionale risiede nella forza di inerzia degli apparati di governo delle burocrazie nazionali, che riluttano istintivamente e accanitamente, quasi sempre con successo, ai tentativi di innovazione e di maggiore efficienza che pure la politica non di rado intende perseguire su pressione della società civile. E' una resistenza che presenta, beninteso, anche aspetti positivi, non solo perché un certo grado di continuità giova al buon governo ma anche perché la vischiosità della burocrazia e la sua tendenza a non discostarsi dalle prassi stratificate hanno il vantaggio di mettere le amministrazioni al riparo, entro certi limiti, dall'arbitrio delle classi politiche che vorrebbero piegarle ai propri interessi di parte. Tuttavia i limiti di questo atteggiamento si colgono chiaramente allorché, ad esempio, si tenta di recuperare spazio e risorse eliminando gli sprechi che sempre ci sono, tanto più nell'età della rivoluzione informatica e digitale: le amministrazioni si chiudono a riccio, non tanto riguardo all'informatizzazione quanto, ad esempio, nella prospettiva da loro aborrita della *spending review* che pure consentirebbe non solo cospicui risparmi ma una allocazione più razionale delle risorse di personale esistenti. Gli strumenti messi in atto per bloccare le riforme sono infiniti.

Gli ostacoli economici non sono meno potenti. L'instaurazione della libera concorrenza e l'abolizione delle barriere doganali hanno dovuto fare i conti con la resistenza delle imprese che agivano al riparo di tali barriere; l'industria farmaceutica (*big pharma*) resiste con successo all'idea di investire in direzioni nuove in aggiunta ai proficui canali ormai collaudati, specie se si tratta di malattie rare. Per non parlare degli interessi formidabili che sottendono alla produzione e al commercio delle armi, come pure all'estrazione del petrolio e del carbone. Questi interessi si possono contrastare e sono stati in qual-

che misura contrastati con successo, proprio dall'Unione europea, ma la condizione è che si manifesti attivamente non solo un'opinione pubblica vigile e motivata in questa direzione ma anche la parte più lungimirante delle stesse forze economiche, aperta alla prospettiva di investire nel nuovo e di espandersi anche economicamente grazie alla qualità non dannosa e distruttiva dei suoi prodotti. Tuttavia, specie nel settore dei servizi e delle professioni, anche entro l'Unione europea le resistenze sono ancora forti. Il mercato unico non è ancora completato.

Si noti – è questo un punto fondamentale – che quando l'innovazione richiede l'intervento della classe politica, attraverso atti di governo o misure legislative, le forze di resistenza fanno molto spesso ricorso, con successo, alla loro formidabile capacità di pressione lobbistica, attraverso strumenti formalmente leciti (campagne di stampa, finanziamento dei partiti) che tuttavia divengono sostanzialmente distruttivi del fondamento stesso delle democrazie quando portano a far prevalere gli interessi particolari sull'interesse generale. Questa patologia raggiunge il vertice allorché non viene posto un limite al finanziamento privato della politica da parte di singoli individui o di singole imprese: la Corte Suprema degli Stati Uniti lo ha appunto rimosso con una storica sentenza del 2010²⁵, approvata con cinque voti contro quattro, in tal modo sostanzialmente modificando la costituzione materiale statunitense. Ma il problema esiste dovunque, anche a prescindere dai fenomeni pur ben presenti di vera e propria corruzione.

Infine, vi sono gli ostacoli culturali. Come per il passato – per effetto di vincoli religiosi derivanti da divieti tradizionali e scriturali o in ossequio a un acritico rispetto del principio di autorità – ancora oggi esistono correnti di pensiero fondate su modelli che ottengono non solo il consenso degli intellettuali ma l'adesione dell'opinione pubblica, sino ad imporsi anche al livello della classe politica. Queste correnti spesso restano in campo con successo anche quando la realtà dei fatti ne smentisce gli assunti o quando l'analisi concettuale ne mostra le incongruenze. L'esempio attuale forse più rilevante è quello che va sotto la denominazione di “neoliberismo”, fondato da intellettuali di alto spessore quali Hayek e Friedman, sostenitori del principio che è il mercato libero da vincoli costituire il miglior tutore del benessere individuale e collettivo; un mercato che avrebbe il potere di autocorreggersi per forza

²⁵ *Citizens United v. Federal Election Commission*, 558 U.S. 310, 130 S.Ct. 876, 2010, <https://casetext.com/case/citizens-united-v-federal-election-commn>.

propria là dove ve ne sia la necessità. Dopo la crisi del socialismo reale – l’ideologia che a sua volta aveva per settant’anni costituito il credo di una parte dell’umanità – le correnti culturali e politiche della sinistra, pur da decenni approdate ad una visione democratica del socialismo, sino ad anni a noi vicini non hanno dispiegato le risorse intellettuali necessarie per contrapporre al liberismo thatcheriano e reaganiano, ma anche all’ordoliberalismo di matrice germanica, una visione equilibrata del rapporto tra Stato e mercato. La crisi del 2008-2017, ma in parte anche la crisi della pandemia del 2020 hanno chiaramente mostrato le falle di quell’impostazione, tuttora prevalente nelle democrazie occidentali, anche se ormai contrastate da diversi studiosi²⁶.

In tal modo il campo è lasciato libero alle *corporations* globali, che perseguono indisturbate i propri pur legittimi interessi di potere e di profitto, che comportano tuttavia rischi crescenti e gravi per le collettività a livello planetario. Se occorre riequilibrare il rapporto tra Stato mercato, il pendolo deve spostarsi nuovamente verso il centro. Anche il contestuale perseguimento dei tre scopi fondamentali della politica economica²⁷ – la stabilità, l’allocazione (oggi: la crescita sostenibile) e la distribuzione – richiede un equilibrio bilanciato tra Stato e mercato.

E’ nelle fasi di difficoltà – causate ad esempio da una crisi economica o dalle vicende delle migrazioni – che la tentazione di richiudersi e di respingere la cooperazione e l’interscambio tra nazioni diviene molto forte. Ecco allora il riproporsi con grande successo, a livello culturale ma anche a livello politico, delle tesi del nazionalismo, ammantate di falsa cultura e di false evidenze storiche. Quasi nulla vi è di più resistente alla critica di alcune idee sbagliate: perché queste poggiano su uno strato di natura emotiva, impermeabile ai dati empirici e alle prove della ragione. Da parte di altri studiosi, certo non inclini al populismo, si invoca un ritorno al sentimento di identità nazionale come possibile risposta al rifiuto della globalizzazione di una parte consistente delle opinioni pubbliche e dei ceti medi sacrificati dalla liberalizzazione²⁸.

Un punto fondamentale va richiamato, su questo fronte: non esiste una sola identità prevalente, certamente non è tale l’identità nazionale,

²⁶ Thomas Piketty, *L’économie des diségalités*, op. cit.; Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality*, New York-London, V.V. Norton & Company, 2013; Mariana Mazzucato, *Lo Stato innovatore*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

²⁷ Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, McGraw-Hill, 1959.

²⁸ Yael Tamir, *Why Nationalism*, Princeton, Princeton University Press, 2019; trad. it. *Le ragioni del nazionalismo*, Milano, Università Bocconi ed., 2020, su cui Padoa-Schioppa, 2020, in corso di stampa.

perché a fianco di essa sono presenti in ogni individuo altre identità non meno reali né meno forti. Ognuno di noi è ad un tempo milanese, lombardo, italiano, europeo ed anche cittadino del mondo. L'accentuazione eccessiva e parossistica dell'identità nazionale è un risultato della storia del Novecento, che ha in realtà deformato l'ideale nazionale del Romanticismo portandolo, come sappiamo, ad esiti tragici. Ogni individuo appartiene ad una pluralità di cerchie identitarie territoriali, ma anche ad altre cerchie (di mestiere, di professione, di etnia, di religione, di tradizione storica e familiare) che debbono e possono convivere senza contraddizione alcuna. La ricchezza di vita e di orizzonti di ogni individuo è dovuta anche a questa pluralità di prospettive, tutte reali e tutte compatibili. E ciò vale anche per quella che da Ulrich Beck è stata denominata "identità cosmopolitica"²⁹.

7. *Vie d'uscita: le tre forze e l'Europa.*

Sono, questi, ostacoli formidabili. Interessi corposi, deliberata inerzia, ideologie accattivanti cooperano a frenare o a bloccare le iniziative volte a creare un ordine nuovo, tale da superare i limiti e le aporie dell'ordine esistente. Potrebbe sembrare una coalizione insuperabile, e in effetti molto spesso – vogliamo dire quasi sempre? – lo è. Ma non sempre, non necessariamente. La storia ha conosciuto svolte e fasi nelle quali una realtà sedimentata anche da secoli ha subito trasformazioni profonde, spesso in tempi brevi, quasi all'improvviso, vincendo resistenze secolari quando non addirittura millenarie.

Le ragioni di queste svolte sono diversissime. In parte sono dovute ad eventi al di fuori del controllo umano, dalle carestie alle pandemie alle tempeste climatiche e ambientali. Ma in parte le svolte sono il risultato di azioni umane, a cominciare dalle migrazioni collettive e dalle guerre che accompagnano la storia da millenni e che sono state la fonte di trasformazioni profonde, di enorme portata in tutti i campi della convivenza sociale, della struttura istituzionale, degli status personali, delle lingue, delle culture. A loro volta, le grandi religioni hanno portato germi di cultura e modelli di comportamento che hanno plasmato la vita individuale e collettiva. Altre svolte epocali sono quelle indotte dalla scoperta di tecnologie nuove, tali da modificare l'intero tessuto delle comunità: dal fuoco alla produzione e all'uso dei metalli, che caratterizzano epoche intere della preistoria, sino alla domesticazione degli animali, alla rivoluzione agricola, all'aratro, per giungere all'età moderna e contemporanea, con l'energia del vapore, l'elettricità, il nu-

²⁹ Ulrich Beck, *Potere e contropotere nell'età globale*, Roma-Bari, Laterza, 2014.

cleare, l'informatica. Trasformazioni profonde, imprevedibili *ex ante*, come lo è sempre la storia umana.

Infine, vi sono trasformazioni che rappresentano il frutto di pressioni, di idee e di proposte che nascono nella società civile e nella cultura, talvolta accolte da chi detiene il potere, più spesso osteggiate e disattese per le ragioni che abbiamo visto. E tuttavia molte riforme basilari, che caratterizzano l'età moderna e contemporanea, sono nate così, quale esito di lunghe e tenaci battaglie culturali e sociali, sovvertendo un ordine stratificato che sembrava impossibile da scalfire o da sovvertire. Le libertà di espressione, di stampa, di religione, di commercio, di impresa, di associazione, di schieramento politico; i diritti individuali e collettivi a queste connessi; i diritti alle provvidenze sociali e sanitarie; la proporzionalità dapprima e poi nel Novecento la progressività delle imposte; i diritti politici con l'estensione del suffragio sino a divenire universale, esteso infine anche alle donne; i nuovi diritti della persona sul divorzio, sulla maternità, sull'infanzia, sulle cure palliative: sono alcuni esempi di queste fondamentali conquiste della modernità, che potevano sembrare irraggiungibili sino al momento della loro affermazione, perché formidabile era, ogni volta, non solo la convinzione dei più ma spesso anche la coalizione di interessi che ne impedivano la realizzazione.

Ricordo questi precedenti perché oggi ci troviamo in una condizione analoga. Le sfide che abbiamo richiamato – sfide nazionali, sfide continentali, sfide planetarie – sono ormai evidenti. Gli strumenti per affrontarle con speranza di successo sono altrettanto palesi, come si è visto. Gli ostacoli sono però formidabili. Come sperare di superarli?

Ci limitiamo qui ad indicare alcune opportunità che possono e debbono venire colte a questo fine, con il concorso congiunto di alcune forze attive. Le possiamo sintetizzare così: le opportunità offerte dalle crisi stesse; l'azione di una leadership politica orientata verso il futuro; la spinta di un'opinione pubblica consapevole.

Le crisi quali possibili levatrici di mutamento. Ogni crisi profonda comporta mutamenti nella storia umana. Ma la struttura delle società e delle istituzioni politiche offre la possibilità di indirizzare il mutamento indotto dalle crisi in direzioni vantaggiose per la società – in termini di benessere, di libertà, di salute, di coesione solidale – in una misura che era impensabile prima della crisi. Per limitarci a un solo esempio (ma ce ne sarebbero innumerevoli altri per ogni età del passato), è chiaro che mai l'ideale di un'unione politica dell'Europa si sarebbe affermata in concreto, dopo essere stato espresso in più

occasioni dal medioevo sino all'Ottocento, senza la tragedia delle due guerre mondiali e della barbarie nazifascista. Ed è altrettanto chiaro che la successiva evoluzione della CEE e poi dell'Unione europea ha ricevuto spinte decisive dalle crisi che minacciavano il mercato comune e che hanno condotto all'unione monetaria (1978-1990). Analoghe reazioni positive si sono avute in Europa in seguito alla crisi finanziaria del 2008-2011, ed ora in seguito alla pandemia del 2020. L'avvio di un'unione bancaria (benché tuttora incompleta), l'istituzione di un Fondo per la stabilizzazione finanziaria (benché tuttora imperfetto), gli incunabili di una fiscalità europea, di un tesoro e di un debito comune dell'Unione, la riaffermazione della solidarietà e dello stato di diritto, tutto questo non ci sarebbe stato senza le crisi. Jean Monnet lo aveva preannunciato con lucidità sin dal 1950, affermando che l'unione europea sarebbe stata la risultante delle risposte alle crisi affrontate e risolte in comune dai paesi europei. Si deve sottolineare – concordo con un rilievo di Antonio Longo - che la risposta alle crisi può venire (e per l'Europa è in più casi avvenuta, ultimamente con il *Recovery Plan*) all'interno del processo di sviluppo in atto entro l'Unione senza la necessità di una modifica istituzionale, ovvero può richiedere una riforma dei trattati senza la quale l'obbiettivo sarebbe irraggiungibile: così è stato, per limitarci a due casi, per la legittimazione democratica raggiunta con l'istituzione del Parlamento europeo, così per la moneta unica varata a Maastricht.

Naturalmente, le crisi possono sempre avere sbocchi opposti, l'evoluzione oppure l'involuzione, l'avanzamento ovvero il crollo; e nulla mai è prevedibile *a priori*, né predeterminato, né necessitato. Ogni crisi bisogna saperla cogliere nelle sue opportunità. Machiavelli ha lucidamente espresso l'idea che una parte fondamentale del successo del "principe" sta nell'incontrare e nel saper cogliere la "fortuna". Saremmo tentati di affermare che così come l'evoluzione biologica si è sviluppata soltanto in conseguenza degli errori di trascrizione del Dna nel corso di centinaia di milioni di anni, qualcosa di analogo si è ripetutamente verificato nella storia umana, in tempi oltre mille volte più brevi, a seguito di scoperte e invenzioni imprevedibili, come di errori e di sventure volute o non volute, a cominciare dalle guerre. Senza che ciò implichi minimamente, sia chiaro, né l'auspicio di nuove guerre, né la sopravvenienza di nuove disgrazie collettive, né, infine, la sottovalutazione dell'importanza storica delle svolte dovute alla vittoria incruenta di ideali alti e nobili, patrocinati da menti illuminate e alla fine risultati vittoriosi.

L'azione di una leadership politica lungimirante è a sua volta essenziale. Ancora Machiavelli parla a questo proposito del requisito della “virtù”, come elemento che sa volgere al meglio le opportunità dischiuse dalla “fortuna”; virtù politica, naturalmente, ben distinta dalle virtù etiche, anche se non necessariamente in contrasto con esse. Sulla base delle intuizioni e degli impulsi dei padri dell’Europa, anzitutto Altiero Spinelli e Jean Monnet, nella costruzione dell’Europa questo carisma di potenziale leadership europea lo hanno posseduto solo in pochissimi, tra gli esponenti delle classi politiche nazionali. Tra questi, Alcide De Gasperi, Robert Schumann, Konrad Adenauer, ma poi anche Kohl, Giscard d’Estaing ed oggi, in diversa misura, Emmanuel Macron e Angela Merkel; e così pure certamente Jacques Delors, oggi Ulrike von der Leyen e pochi altri, ispirati da alcuni consiglieri illuminati, personaggi spesso ancora sconosciuti, quasi sempre ignorati o disattesi anche da chi ne riconosceva almeno a parole la lungimiranza. La leadership può anche essere “occasionale”, secondo la terminologia di Mario Albertini: in un determinato momento, un leader politico o un determinato assetto del potere possono trovarsi a svolgere un ruolo determinante quasi senza saperlo, senza averlo previsto né voluto. In altri casi questo è avvenuto ed avviene essenzialmente per opera delle componenti federali dell’Unione, il Parlamento europeo, la Commissione e la Corte di Giustizia. Il ruolo di leadership degli individui che decidono di farsi carico di questo compito resta comunque essenziale.

Infine, *last not least*, è essenziale per ogni regime *l’orientamento dell’opinione pubblica*, che definire “spinta dal basso” è fuorviante perché i titolari della sovranità sono, nelle democrazie moderne, i cittadini, in quanto ognuno di loro è il vero e solo co-titolare della sovranità. Nel caso dell’Europa, questa spinta “dal basso” (si dovrebbe dunque più correttamente dire “dall’alto”) ha contato sempre, anche se meno di quanto avrebbe potuto e dovuto. Essa ha un peso in realtà anche nei regimi autoritari, ma il suo ruolo è naturalmente ben maggiore nelle moderne democrazie. La convinzione di fondo che il mondo di domani debba costruirsi entro un orizzonte anche politico più ampio rispetto a quello degli Stati nazionali, questa convinzione è diffusa nell’opinione pubblica, non si è mai spenta nel corso di tutti questi decenni. Se la questione del controllo sovranazionale degli armamenti e della conseguente garanzia di tutela della pace venisse sottoposta a un sondaggio, la stragrande maggioranza dei cittadini di ogni continente la sosterebbe convintamente. Eppure, per le ragioni

che abbiamo ricordato, la politica ha difficoltà enormi a trarre le conseguenze coerenti che discendono da questa premessa. Il paradosso, che potrebbe condurre, come è avvenuto tante volte in passato, ad esiti tragici, sta nel fatto che tale convinzione di fondo dei cittadini di ogni parte del mondo solo eccezionalmente riesce a trasmettersi e a tradursi in coerente azione politica.

Questa terza componente è davvero fondamentale. Se e quando essa si manifesta con chiarezza e con sufficiente vigore, l'esperienza del passato mostra che il risultato può venire raggiunto. In tale prospettiva, è impressionante la recente auto-mobilitazione dei giovani e dei giovanissimi – Greta Thunberg ne è l'esponente più carismatica – della quale non vediamo precedenti storici paragonabili. Essi si sono mobilitati in sostegno di una svolta decisa e globale sulla politica climatica, da realizzare prima che sia troppo tardi, prima che loro stessi e con loro l'umanità futura debba naufragare. La civile rivolta dei *millennials* ha una portata enorme, della quale sia le classi politiche che le imprese stanno concretamente prendendo atto. Ma, una volta di più, la chiave che sola può aprire la porta ad un mondo più pacifico, più sano e più giusto per il domani sta nell'adozione di strumenti politici e istituzionali appropriati, che superino il livello delle sovranità nazionali.

Va aggiunto che la “spinta dal basso/dall'alto” si lega strettamente con la sorte delle moderne democrazie, non solo perché è in democrazia che all'opinione pubblica è concesso un largo spazio di libera manifestazione del pensiero ma anche perché è solo in democrazia che il potere politico può venire influenzato, corretto e anche sostituito senza traumi, purché l'assetto istituzionale sia dotato dei pesi e dei contrappesi previsti dalle moderne Costituzioni. L'elezione americana che ha sconfitto Donald Trump e la resistenza, alla fine vincente, ai tentativi di sovvertirne l'esito costituiscono una conferma della forza e del valore insostituibile delle istituzioni democratiche, destinata a segnare una svolta ben al di là degli Stati Uniti. Il modello del federalismo politico è a sua volta connesso con il modello della democrazia politica³⁰.

Sotto questo profilo occorre sottolineare che il ruolo dell'Unione europea potrà risultare determinante. L'Europa costituisce oggi la regione del mondo nella quale i valori della pace, del benessere individuale e collettivo, dell'eguaglianza dei diritti, della protezione sociale e del rispetto per l'ambiente sono più consapevolmente perseguiti, pur

³⁰ Luigi Zanzi, *Il federalismo e la critica della ragion politica*, Manduria-Roma-Bari, Lacaita, 2014 pp. 349-431.

se in misura non ancora sufficiente né univoca. Non solo: l'Unione europea ha costituito e potrà sempre meglio costituire un modello politico nel quale la persistenza delle identità nazionali e locali convive con l'accettazione di un esercizio legittimo di competenze e di poteri sovranazionali. Sul terreno del mercato, della concorrenza e della moneta l'Unione ha ormai raggiunto un assetto federale democraticamente legittimato grazie al ruolo istituzionale delle sue cinque componenti: i Governi dei due Consigli, il Parlamento, la Commissione e la Corte di giustizia. Inoltre l'integrazione europea è nata ed è tuttora impostata su un modello cosmopolitico che sostiene le organizzazioni sovranazionali, a partire dalle Nazioni Unite. Ma queste tendenze potranno influire in misura determinante sul mondo di domani solo a condizione che il processo di unificazione federale dell'Unione raggiunga l'assetto a regime, estendendosi alla difesa, alla politica estera e alla politica economica. L'Unione europea può essere concepita come una grande cattedrale incompiuta, pertanto ancora a rischio.

La netta vittoria delle forze politiche europeiste in occasione dell'elezione europea del 2019, in cui il nuovo Parlamento eletto può contare su una maggioranza pro-europea del 75% (pur schierata per politiche in parte diverse, come è naturale), induce a sperare che i passi in avanti saranno compiuti. In parte ciò è già avvenuto: l'elezione della nuova presidente della Commissione Ursula von der Leyen, insieme con lo storico accordo del Consiglio europeo del 21 luglio 2020, istitutivo di un primo pilastro di fiscalità comune, sono segnali di grande significato.

Non va mai dimenticato che il completamento del processo di unificazione europea riguarda non solo l'Europa ma il futuro dell'intero pianeta.

8. Conclusioni

Le sfide globali di cui abbiamo parlato non solo certo le sole, se si riflette a quanto la ricerca scientifica potrà rendere possibile nei prossimi anni e decenni in particolare sui fronti cruciali dell'intelligenza artificiale e dell'ingegneria genetica: si vedano su ciò le acute riflessioni di Yuval Harari³¹. Occorrerà anzitutto procedere ad un lavoro di scavo concettuale ed etico, che si accompagni a un rinnovato impegno formativo, accanto alla necessità, anche qui, di una costante concertazione sovranazionale.

In conclusione, le vie per avvicinarsi al raggiungimento di un *agire insieme* ci sono. In parte sono già state imboccate, muovendo da

³¹ Yuval Noah Harari, *Lezioni per il XXI secolo*, Firenze, Bompiani, 2018.

versanti diversi. Ma la sfida non è stata ancora raccolta con sufficiente chiarezza di intenti e con sufficiente energia per dare la concreta speranza di affrontare con successo un futuro denso di gravi minacce, ormai molto vicine ad avverarsi se non saranno efficacemente contrastate. Gli ostacoli che abbiamo evocati sono formidabili.

Il ruolo insostituibile che a questo fine spetta alla dimensione istituzionale con la ristrutturazione dei poteri ai diversi livelli del territorio, sino a quelli continentali e planetari, dovrebbe essere ormai chiaro a tutti. E allora occorre puntare su un comune fondamento di ragionevolezza e di consapevolezza etica che pure esiste al di sopra degli egoismi e al di là delle frontiere; anche recentemente, è stata proprio l'opinione pubblica ad aver rimosso, con pochi ma efficacissimi gesti evocativi, le tentazioni di chiusura nazionale suscitate dalla pandemia. Non è dunque senza fondamento la speranza di risanare da mali peggiori e liberare da esiti fatali "l'aiola che ci fa tanto feroci" non solo nei rapporti interumani ma nella relazione potenzialmente distruttiva con la natura animata e inanimata.

In questa prospettiva la formazione può e deve svolgere un ruolo fondamentale. L'educazione civica, l'etica della trasparenza, della lealtà, della solidarietà e della responsabilità – al pari dell'amore per la libertà, per la democrazia e per la giustizia sociale – vanno sempre di nuovo trasmesse ad ogni generazione, direttamente. Con la scuola e con l'esempio. La formazione deve educare anche alla messa in guardia nei confronti dei diffusissimi falsi messaggi telematici e coltivare nei giovani (e non solo...) la capacità di sottrarsi al fascino delle tesi complottiste, o negatrici della realtà, o fondate sulla convinzione irrazionale di realtà parallele inesistenti, come quella della Terra piatta o quella per la quale se la propria parte politica perde le elezioni, queste debbono necessariamente essere state truccate; o, ancora, la convinzione che esista una regia occulta per il dominio del mondo, composta dai grandi della finanza, o da ebrei, o da altri geni del male.

Investire risorse nella formazione scolastica, dall'asilo alla scuola primaria sino all'università ed alla formazione permanente: è questa la via più sicura, più potente e più promettente per programmare un mondo nel quale non sia l'uomo a determinare con i propri comportamenti trasgressivi od anche per semplice omissione (il più frequente e non il meno grave tra i peccati) il collasso del clima, il crollo della biodiversità, il tramonto della democrazia, il prevalere della violenza, la negazione delle libertà, la violazione dei diritti e il mancato sostegno ai più deboli di ogni parte del pianeta.

La via seguita per unire l'Europa può costituire un modello al quale ispirarsi anche al livello planetario. L'idea di Jean Monnet e di Robert Schumann, mirante a creare una "solidarietà di fatto" su obiettivi concreti, come via per costruire gradualmente l'unione politica, si è dimostrata feconda. Solidarietà di fatto significa convergenza di valori e di interessi. Quando rispetto a traguardi riconosciuti come fondamentali in termini di valore – la pace, la sicurezza, la salute, le libertà, la lotta contro le disuguaglianze, la crescita sostenibile, la tutela dell'ambiente, la biodiversità, la ricerca fondamentale ed applicata, le energie alternative – si riesce a far convergere, per renderli raggiungibili in concreto, sia la spinta di un'opinione pubblica bene informata sia l'aggregazione di un consistente complesso di interessi, allora l'obiettivo – con il favore delle circostanze (la "fortuna") e con l'apporto di leadership lungimiranti (la "virtù") – può divenire raggiungibile.

Antonio Padoa Schioppa

Le discussioni

RIFLESSIONI SU POLITICA E SOVRANITÀ

1. *Appunti e suggestioni dal convegno MFE di Firenze.*

Il recente convegno MFE di Firenze “*Il federalismo e i concetti di potere politico, potenza, statualità e sovranità*” ha offerto spunti interessanti per approfondire temi che solo in apparenza sono teorici, in quanto comportano rilevanti conseguenze pratiche sull’intera nostra esistenza collettiva.

Come ha osservato Umberto Morelli nel suo intervento¹, l’evoluzione storica dal crollo del muro di Berlino in avanti sembra procedere dall’iniziale divisione del mondo in due blocchi ad uno scenario fondato sul *disordine* delle nazioni; il modello vestfaliano ha dominato per secoli, grazie anche al fatto che la sua validità universale “derivava dalla sua natura procedurale, cioè neutrale rispetto ai valori”². Ma i tre fattori fondamentali che lo hanno qualificato da sempre, e cioè *sovranità, territorio e popolazione*, sono ora sempre più limitati dall’interdipendenza globale, che è caratterizzata anche (ma non solo) dall’esistenza di soggetti politici che si trovano *sopra e sotto* gli Stati, organismi sovranazionali ed entità decentrate (Regioni, *Länder*, Contee, eccetera). Sbaglia quindi chi afferma che l’Unione europea sia un’entità sovranazionale che limita la sovranità degli Stati membri, perché questa è stata già, di fatto, limitata dalla situazione post vestfaliana che si è venuta a creare dal 1989 e, aggiungerei, dal 2001 con gli accordi di Doha che hanno liberalizzato il commercio mondiale senza stabilire regole, spalancando così porte e finestre al dumping internazionale e a nuovi *players* mondiali, prima fra tutti la Cina³.

L’Unione, in questo contesto mondiale profondamente mutato, non è perciò un vincolo o un freno, come i sovranisti raccontano nelle loro

¹ Umberto Morelli, *La politica di potenza. L’Unione europea e il sistema internazionale*, Il Federalista, questo numero, p.170 .

² Henry Kissinger, *Ordine mondiale*, Milano, Mondadori, 2015, p. 361.

³ Patrizio Bianchi, *Globalizzazione, crisi e riorganizzazione industriale*, Milano, McGraw-Hill Education, 2014.

narrazioni, ma è una *protezione* dalle limitazioni di sovranità che, *di fatto*, già esistono nel mondo; e la sua importanza, per la stabilità interna ed esterna al continente europeo, si è accresciuta in questi ultimi decenni rispetto alla seconda metà del secolo precedente, e questo proprio in virtù del mutato scenario internazionale dal 1989 (e dal 2001) in avanti. Ecco perché, oggi più che mai, è necessaria una Unione federale e pienamente sovrana.

Non dimentichiamoci che il progetto dell'unificazione europea, peraltro ancora in itinere, non ha garantito di per sé settant'anni e più di pace in Europa, ma è stato possibile proprio perché qui e non altrove si sono create le condizioni per una pace duratura; certo, le cose potevano andare diversamente, l'asse franco-tedesco avrebbe potuto essere un nuovo conflitto franco-tedesco, la *ragione* ha prevalso su ogni altra considerazione soggettiva e localistica, ma se siamo riusciti a far arrivare l'Unione europea dove è oggi, non dimentichiamolo, è perché in Europa occidentale abbiamo goduto, per settant'anni e più, della grande *pax americana*, *in primis* con l'ombrello protettivo della *NATO*, che è stata la *premessa* fondamentale da cui è potuto partire, e svilupparsi, il progetto europeo. Questo, peraltro, non è accaduto in altre parti del mondo, non è successo in America Latina, travagliata nei decenni dal susseguirsi di dittature e di regimi populistici, e non è successo in Asia, dove pure gli americani, in chiave di contenimento del comunismo, avevano promosso organizzazioni di difesa come *SEATO* e *Anzus* ma si sono alleati, sovente e consapevolmente, con i soggetti sbagliati: ricordiamoci che il paese cardine della *SEATO* era la Persia dello Scià, e abbiamo visto come è andata a finire dal 1979 in avanti. In Indocina, i referenti erano dittatori senza scrupoli, e anche lì la storia non ha dato ragione al modello della *pax americana*, che laddove è stato applicato a paesi non democratici ha prodotto fallimenti. In Europa, grazie al consolidarsi delle democrazie rappresentative, sostenute all'inizio da quel fondamentale progetto che fu il Piano Marshall, le cose come ben sappiamo sono andate diversamente e nonostante che in alcuni paesi, in testa l'Italia, vi fossero potenti partiti comunisti organizzati e sostenuti finanziariamente dall'Unione Sovietica, e questo fino a tutta l'era Gorbačëv⁴. Collassato il comunismo dell'Est, i partiti comunisti occidentali si sono riconvertiti rapidamente, ma mentre i nostalgici del comunismo sono poi diventati in larga parte sovranisti, la riconversione dei partiti ex-comunisti ha offerto un contri-

⁴ Si veda, a tale proposito, l'interessante ricostruzione storica di Ernesto Galli della Loggia in *Credere, tradire, vivere. Un viaggio negli anni della Repubblica*, Bologna, Il Mulino, 2016, pag. 237 e nota 5.

buto significativo al progetto europeo insieme alle forze liberali, a quelle tradizionalmente socialiste democratiche e a quelle del mondo cristiano e cattolico (altro soggetto fondamentale quest'ultimo, senza il quale nulla si sarebbe potuto fare di ciò che è stato fatto). Quell'Unione che peraltro è ancora oggi un ircocervo⁵, o un "animale ermafrodita" come l'ha definita Giuliano Amato⁶, o ancora come la "barca di Neurath"⁷ nelle parole di Salvatore Veca, e cioè è come un veliero che è in continua riparazione, e questo però avviene *mentre naviga*.

2. L'importanza del concetto di sovranità e le sue relazioni con l'agire politico.

Nel convegno MFE di Firenze si è discusso a lungo, e in modo molto articolato, di *sovranità*. La sovranità, ha osservato Giulia Rossolillo⁸, implica il fondamentale *potere di decidere* e in Europa, *in ultima istanza*, sono ancora gli Stati nazionali esistenti che continuano ad esercitare questo potere. In particolare, l'Unione europea non ha il monopolio della forza legittima, ma non ha nemmeno il monopolio della politica estera (e non si vede come potrebbe averlo, non possedendo una difesa comune); ce ne siamo accorti in varie occasioni, ed in modo particolarmente spettacolare durante la crisi libica che ha portato al rovesciamento della dittatura di Gheddafi: francesi e inglesi decisamente interventisti contro la dittatura, la Germania neutrale e l'Italia che non sapeva che fare, vincolata com'era da un lato da accordi formali di non belligeranza con la Libia e da rapporti informali di amicizia fra leader, ma dall'altro interessata anche a non essere messa da parte di fronte agli enormi interessi economici legati alla produzione di petrolio di quel Paese; abbiamo poi visto come è andata a finire, con la conseguenza che la Libia è, ancora oggi, uno dei tanti vicini fortemente instabili dell'Unione europea.

Il risultato è una situazione di insicurezza collettiva che produce angoscia esistenziale, ma attenzione perché, come ha precisato la Rossolillo, non è la sovranità che oggi è in crisi, lo sono le sue attuali manifestazioni istituzionali; e i valori vanno collegati ad istituzioni in grado

⁵ Così si esprimeva Croce a proposito del socialismo liberale di Carlo Rosselli.

⁶ Giuliano Amato, *L'Unione ermafrodita*, Mondoperaio, 9-10 (2013), pp.33-38; <https://www.mondoperaio.net/archivio-rivista/n-9-102013-settembre-ottobre-2013/>.

⁷ Salvatore Veca, *Qualcosa di sinistra. Idee per una politica progressista*, Milano, Feltrinelli, 2019, p. 121; si legga anche l'articolo di Id., *La barca di Neurath*, Mondoperaio 5/2015, pp. 35-40; <https://www.mondoperaio.net/archivio-rivista/n-52015-maggio-2015/>.

⁸ Giulia Rossolillo, *Sovranità*, Il Federalista, questo numero, p. 192.

di tutelarli. Come scriveva Norberto Bobbio: “Il problema di fondo relativo ai diritti dell’uomo è oggi non tanto quello di *giustificarli*, quanto quello di *proteggerli*. È un problema non filosofico ma politico”⁹.

Lo Stato è la forma organizzata in cui si è manifestata la democrazia moderna, non è perciò qualcosa di cui si possa fare a meno; le stesse multinazionali, è stato osservato, sono potenti in funzione di ciò che gli Stati permettono loro di fare: si pensi solo alla pervasività dello Stato in Cina e ai limiti imposti alla libertà di espressione, nelle piazze reali come in quelle virtuali del web. La sovranità politica identifica quindi il soggetto che ha *il potere di decidere in ultima istanza*; e da questo *potere di ultima istanza* discendono, o dovrebbero discendere, anche tutti gli altri poteri di ultima istanza: dal *prestatore di lavoro di ultima istanza* che è lo Stato interventista, in grado di creare lavoro dal nulla, al *prestatore di denaro di ultima istanza*, che è la Banca Centrale in grado, anch’essa, di creare denaro dal nulla (e qui c’è un aspetto interessante della Bce, che sta funzionando molto bene pur non essendo fondata su una sovranità europea).

La realtà però, come è stato osservato, è che una sovranità piena è impossibile in un mondo diviso e globalizzato come quello attuale; e la prevalenza di interessi soggettivi in capo ai diversi attori politici, nel contesto post-vestfaliano in cui ci troviamo a vivere non può che portare a condizioni di *anarchia* e quindi, alla fine, al prevalere della forza sul diritto. Una situazione che è *massimamente pericolosa* in un contesto in cui, per dirla con Kupchan, “*nessuno controlla il mondo*”¹⁰, ma in cui vi sono nove potenze nucleari ed altri Stati che vorrebbero, in nome della loro sovranità e “sicurezza”, poter costruire e possedere loro stessi gli ordigni nucleari. Bobbio osservò a suo tempo che la bomba atomica mise fine alla seconda guerra mondiale, ma in un mondo siffatto l’atomica potrebbe essere lo strumento di una volontà di potenza che, in modo totalmente irresponsabile e criminale, ma assolutamente possibile, volesse partire per prima: “Se una guerra atomica scoppierà, sarà solo sul presupposto che sia possibile un attacco di sorpresa.”¹¹

L’unità del genere umano per Kant e per i federalisti dovrebbe essere il fine ultimo della politica, e solo una *federazione mondiale*, necessariamente democratica e pluralista (quindi l’opposto di quell’“impero del male” di cinematografica e fantascientifica memoria, costruito pe-

⁹ Norberto Bobbio, *L’età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1990, p. 16.

¹⁰ Charles A. Kupchan, *Nessuno controlla il mondo*, Milano, il Saggiatore, 2013.

¹¹ Norberto Bobbio, *Il problema della guerra e le vie della pace*, Bologna, Il Mulino, 1984, p. 65.

raltro sul modello nazista) può far sì che i rapporti fra le diverse comunità locali (diverse per lingua, storia, tradizione, cultura, religione, economia) possano essere regolati dal diritto e quindi crearsi le condizioni per la pace in senso kantiano. Uno scenario oggi peraltro non praticabile, a causa della preponderanza demografica, oltre che economica, di Stati tutt'altro che democratici come la Cina (ma non solo); ed avere un "governo mondiale" a trazione comunista cinese non creerebbe propriamente le condizioni per realizzare "il migliore dei mondi possibili". Meglio dunque soprassedere, almeno nel nostro tempo, dal perseguire quel genere di progetto, concentrando la nostra attenzione e il nostro impegno, invece, sul federalismo europeo.

La sovranità richiede necessariamente *fasi costituenti*, e fino ad ora si è manifestata nella compresenza, contemporanea, di sovranità, Stato e popolo; un "popolo" che peraltro si forma in *quel* momento, durante la fase costituente, *non prima*, e che nel passato anche recente (si pensi solo alla vicenda iugoslava), si è costituito a partire da una nozione etnica e di sangue che è inaccettabile per ogni federalista. La sovranità, ha osservato Carlo Galli, si costituisce però non per accordo, per "contratto", ma con *lacrime e sangue*; sono le guerre, le guerre civili e le rivoluzioni, secondo la lettura che Galli propone delle vicende storiche, a determinare la sovranità: "La forma che il potere costituente assume più di frequente è la rivoluzione, il grande nemico ma anche il grande motore della sovranità. (...) Il ciclo sovranità-rivoluzione è l'asse della politica moderna."¹² E questo è anche, a mio avviso, il punto cruciale del dibattito in corso sulla sovranità, perché l'Unione europea, nel suo processo – faticosissimo e tuttora in itinere – si sta costruendo senza rivoluzioni, senza guerre (a parte la seconda guerra mondiale che però hanno vissuto generazioni che non sono le protagoniste attuali della costruzione di una sovranità europea, anche se in molti casi lo sono i loro figli e nipoti, consapevoli delle lezioni tragiche della Storia) e senza guerre civili (come accaduto, invece, nella storia americana). Possiamo presumere che l'Unione europea possa costituirsi in forma *federale* e non come oggi che è un essere ermafrodita, né maschio né femmina (per dirla ancora con Amato) *a partire da un processo di riforme* anziché secondo lo schema "amico-nemico"? Il punto è dirimente, perché la costruzione teorica di Galli, per come la interpreto io, si basa sul criterio del "politico" proposto da Carl Schmitt: "Sovrano è chi decide sullo stato di eccezione"¹³, cioè chi stabilisce l'ordine, la norma, la legge a partire da una situazione non regolata (che può esistere

¹² Carlo Galli, *Sovranità*, Bologna, Il Mulino, 2019, p. 22.

¹³ Carl Schmitt, *Le categorie del "politico"*, Bologna, il Mulino, 1972, p. 33.

indipendentemente dal soggetto che diviene sovrano ma può anche essere determinata da quest'ultimo, Hitler insegna); mentre la politica, per Schmitt, non viene a coincidere con la sovranità, cioè con la risoluzione delle situazioni di eccezione, ma discende dalla contrapposizione fra “amici” e “nemici”, amici e nemici *pubblici*. In pratica, sostiene Schmitt, il criterio per distinguere ciò che è politico da ciò che non lo è è la massima contrapposizione fra amici e nemici (pubblici) la cui massima intensità è la guerra: “La guerra non è dunque scopo e meta o anche solo contenuto della politica, ma ne è il *presupposto* sempre presente come possibilità reale, che determina in modo particolare il pensiero e l'azione dell'uomo provocando così uno specifico comportamento politico.”¹⁴ Nella sua visione, fortemente influenzata dall'epoca in cui viveva (il politologo tedesco fu, come noto, estimatore del nazismo), Schmitt finiva però con l'identificare nell'*eccezione* il contesto in cui si viene a determinare l'azione politica; e quale stato d'eccezione più grande ci può essere della guerra? La pandemia da Covid-19 è forse peggio di una guerra mondiale? Forse solo un grande meteorite che ci cade sulla testa o un'invasione aliena può essere peggio della guerra fra umani, in particolare la guerra moderna (per non parlare poi della guerra atomica), e Schmitt ha dunque ragione nel considerarla la massima intensità della distinzione amico-nemico. *Ma non è possibile credere che la distinzione amico-nemico sia l'unica modalità con cui si svolge quel fenomeno, o quell'insieme di fenomeni, che chiamiamo “politica”*¹⁵; sostenere una tesi di questo genere vuol dire, semplicemente, considerare *non politici* tutti i processi di *riforma* che hanno interessato e stanno tuttora interessando la storia umana, specialmente quella a noi più recente: vuol dire *negare che sia politico* l'intero processo di costruzione del *welfare state*, o che non fosse politico il programma del *New Deal* di Franklin Delano Roosevelt, considerato da taluni come il più grande esempio di attività di riforma della storia. Possiamo credere che oltre alle rivoluzioni, alle guerre e alle guerre civili che si fondano, queste sì, sulla distinzione amico-nemico, ci siano anche attività di *riforma* che *non* si fondano sulla distinzione amico-nemico ma che, al pari delle rivoluzioni, delle guerre e delle guerre civili, *sono a tutti gli effetti e a pieno titolo fenomeni politici*? E come possiamo escludere del tutto che le “fasi costituenti”, anche quelle più rilevanti, possano determinarsi *per via di riforma*, consensuale e non conflittuale, ma solo con guerre, guerre civili e rivoluzioni?

¹⁴ Carl Schmitt, *op. cit.*, p. 117.

¹⁵ Ho approfondito questo tema in particolare nell'articolo *La buona politica*, in *Mondoperaio* 4/2019, p. 67-80, https://drive.google.com/file/d/1Hd_vVNFMS4gC5ofr-BL0JFr_5XkpIXk3m/view.

Dobbiamo, prima di tutto, intenderci sul significato della parola *politica*, perché ritengo che intorno a questo concetto si sia fatta molta confusione. Si va dalla distinzione amico-nemico di Carl Schmitt, secondo cui è politico solo ciò che implica conflitto, per cui la guerra diventa l'attività più politica di tutte (ma stiamo scherzando?), al "politico di professione" di Max Weber che ci porta, nelle sue conseguenze più estreme, ad affermare che il sindaco di una città, nel momento in cui provvedere a che vengano sistemate le buche nelle strade, fa politica. Ma siamo sicuri di ciò? La distinzione fra ciò che è politico e ciò che non lo è, secondo me (e ci tengo a precisare che è una mia opinione personale, che naturalmente può essere contraddetta, visto che *non c'è* accordo su cosa sia la "politica") è *implicita* nella definizione di sovranità di Carl Schmitt citata, e cioè che il "sovrano" è colui o coloro (individuo o gruppo) che decide sullo "stato d'eccezione": questo significa che il "sovrano" e il "politico" sono la stessa cosa, che vengono a coincidere? Andate a spiegarlo al re di Francia nel 1789, o allo zar di Russia nel 1917, che lui era "sovrano" e anche "politico"; e i bolscevichi dove li mettiamo? E i rivoluzionari francesi? Il "sovrano" è un *soggetto*, rappresenta uno *stato di fatto* in un territorio ed in un certo istante della lunga e variegata storia umana: è l'individuo, il gruppo, l'istituzione (quest'ultima sempre però rappresentata, incarnata, da esseri umani fisici, identificati e identificabili) che in un certo momento, in un certo luogo e in un certo contesto *decidono le regole di comportamento collettivo di una data comunità umana*. Nel 1785 in Francia c'era un sovrano, ben identificato, nel 1795 ce n'era un altro, altrettanto identificato; in Russia nel 1900 c'era un sovrano (lo zar) ma nel 1920 il sovrano era un altro, e cioè il partito comunista sovietico. *Politico*, invece, *non è un soggetto ma è un processo*, è il processo *soggettivo* (cioè portato avanti da esseri umani in carne ed ossa, quindi non dal caso, da divinità, dalla Provvidenza o dalle "ferree leggi storiche" di hegeliana e marxiana memoria) di *cambiamento delle regole che ordinano una comunità umana*. La rivoluzione russa è stata un fenomeno politico? Perbacco, ha interessato le istituzioni dello Stato russo (Lenin e il partito comunista sostituirono lo zar) ma anche l'economia, abolendo la proprietà privata dei mezzi di produzione ed introducendo la pianificazione economica collettivistica, una novità assoluta per la storia moderna: la rivoluzione d'Ottobre è stata quindi un fenomeno storico ad *altissima intensità politica*. E il processo di costruzione dell'Unione europea, lunghissimo, caratterizzato da frequenti *stop and go* e che è tuttora in corso, è un processo politico oppure no?

Una intuizione fondamentale dello stesso Schmitt è quella che afferma che lo Stato ha perso il monopolio del politico: Schmitt sbagliò nell'identificare nella distinzione amico-nemico il *criterio* per distinguere ciò che è politico da ciò che non lo è, perché quella distinzione spiega solo *una parte* dei fenomeni politici e non tutti, ed in particolare *dimentica l'attività di riforma*, che non ha bisogno del conflitto per produrre esiti; dimentica, cioè, che si possono cambiare le regole del gioco anche con la *cooperazione* e con l'*accordo*, basato sul *consenso*, che peraltro i filosofi politici del *Contrattualismo* consideravano non a caso a fondamento della legittimità e, quindi, della sovranità stessa. Ma Schmitt ebbe alcune altre intuizioni che a mio avviso sono di grande rilevanza, e che possono tornarci utili nel tentativo di costruire *un modello di agire politico alternativo alla distinzione amico-nemico* (ma anche al “politico di professione” descritto da Max Weber, di cui non ci occuperemo in questa sede perché meno rilevante ai nostri fini, che qui riguardano il dibattito sulla sovranità europea). Tre sue intuizioni, in particolare, si rivelano fondamentali nella costruzione teorica che qui propongo: la definizione di sovranità strettamente connessa allo “stato d'eccezione”, l'idea che lo Stato possa non avere (o possa perdere) il monopolio del “politico” e, ultima ma non ultima, l'intuizione di grande rilevanza secondo cui i “processi politici” possono essere accompagnati (preceduti, seguiti) da processi di *neutralizzazione* dell'azione politica stessa. Il lungo processo storico di costruzione dell'Unione europea che, abbiamo detto, è tuttora *in itinere* ed è caratterizzato da frequenti *stop and go*, è un esempio da un lato dell'idea che lo Stato possa perdere il monopolio del “politico”, in quanto gli Stati nazionali europei continuano, tutti, a conservare il monopolio della difesa e quello della politica estera, ma alcuni fra loro hanno rinunciato alla sovranità monetaria e il “battere moneta”, ricordiamolo, è un elemento fondamentale, costitutivo dello Stato di matrice vestfaliana, insieme alla difesa e alla politica estera¹⁶; dall'altro che una serie di *neutralizzazioni*, a partire dal rifiuto francese della CED (la Comunità Europea di Difesa) fino ai referendum che bocciarono la *Costituzione europea*, possono *bloccare* il processo politico in corso. Il fenomeno della *neutralizzazione politica* non è certo presente solo nella storia dei tentativi falliti di unificazione europea: in Italia si potrebbe scrivere un libro molto voluminoso sulle diverse neutralizzazioni di vari tentativi di attività di riforma, neutra-

¹⁶ Non è corretto, a mio avviso, distinguere la sovranità monetaria, in capo all'Ue e alla Bce, dalla sovranità “politica” che resta in capo agli Stati, perché *anche la sovranità monetaria è politica*, e precisamente diventa politica nella fase di definizione delle nuove regole monetarie.

lizzazioni che, dal dopoguerra ad oggi, hanno ingessato le istituzioni, parte dell'economia e più in generale le regole stesse del gioco collettivo nel nostro Paese, producendo tutte quelle conseguenze negative che ci hanno portato ad essere (ben prima dell'arrivo della pandemia) un paese "malato" e che i sovranisti, in un fenomenale gioco di prestigio, attribuiscono invece al "nemico" europeo (torna qui il criterio del politico di Schmitt basato sulla distinzione amico-nemico, di cui i sovranisti hanno assoluto bisogno ed a cui attingono a piene mani per rendere coerenti le loro teorie). Ciò che Schmitt chiama "sovranità" altro non è, secondo me, che l'esercizio *efficace* del processo politico (efficace, attenzione, non sempre vuol dire efficiente, e neppure legittimo), e questo può avvenire per via conflittuale ma anche per via cooperativa: la contrapposizione fra "sovranisti" e "federalisti" è anche, quindi, una contrapposizione fra conflitto e cooperazione, fra due modelli opposti che orientano i cambiamenti delle regole del gioco collettivo, e cioè il *modello amico-nemico* e il *modello contrattualista*, fondato invece sull'accordo consensuale (e pacifico) fra le diverse parti e componenti dell'insieme collettivo.

Il sovrano, quindi, altro non è che lo *status* che in un certo momento e in un certo luogo assume il soggetto del processo politico nei confronti di una certa comunità umana; in un determinato contesto, politico e sovrano *sono la stessa cosa*, si incarnano cioè nella stessa persona o gruppo di persone: le due identità, in quel momento e luogo particolari, e per quella specifica comunità umana, vengono a coincidere. Questo non significa, naturalmente, che coincidano sempre; anzi, spesso non coincidono affatto perché ci sono i *disobbedienti*. La sovranità, per esser tale, ha evidentemente bisogno dell'*obbedienza*, il sovrano è tale perché può imporre il rispetto delle regole da lui stesso stabilite; ma attenzione: *il processo politico si fonda su atti di disobbedienza e non di obbedienza*. E non sta scritto da nessuna parte che la disobbedienza porti necessariamente al modello politico dell'amico-nemico: senza scomodare Gandhi e la sua teoria e pratica della nonviolenza (con cui cambiò le regole del gioco collettivo in India), *tutte le attività di riforma sono in realtà atti di disobbedienza*, talvolta anche di disobbedienza radicale, in quanto modificano – in tutto o in parte – lo status quo, le regole del gioco vigenti. Questo concetto è stato analizzato in modo esaustivo da un grande pensatore del secolo scorso, Erich Fromm, di cui non si occupa la teoria politica contemporanea ma che ritengo essere, ancora oggi, un gigante della filosofia politica moderna¹⁷; così come

¹⁷ Erich Fromm, *La disobbedienza e altri saggi*, Milano, Mondadori, 1988.

il concetto di “regola”, ed in particolare delle “regole del gioco”, è stato proposto non da un politologo, o da un filosofo della politica, bensì da un economista, Douglass C. North¹⁸. Segno evidente che diventa necessaria l’interconnessione fra discipline diverse come l’economia, la psicologia, la filosofia e la sociologia per lo studio e la comprensione dei fenomeni politici.

2. La nuova sovranità dell’UE dopo la Conferenza sul Futuro dell’Europa.

Se dunque escludiamo i grandi *players* mondiali, tutti gli altri Stati nazionali sono diventati così deboli da incontrare sempre più resistenze, anche al loro interno; e tuttavia, in Europa le decisioni dell’Unione dipendono dagli Stati membri che le possono bloccare (torna ancora, e a gran forza, il tema della *neutralizzazione politica*, si vedano ad esempio i recenti “veti condizionati” al *Recovery Plan*): il grande paradosso dell’Unione è che una sovranità europea ancora non esiste, e per contro le sovranità nazionali sono indebolite. Una debolezza che però non dipende dall’esistenza di un’architettura europea che ne limita la “potenza”, come sostengono i sovranisti, bensì dall’esistenza da un lato di soggetti che già di fatto hanno dimensioni economiche, demografiche e territoriali che sono a tutti gli effetti *continentali* (Stati Uniti, Russia, Cina, India) e di fatto governati da istituzioni che sono già ovunque, tranne che in Cina, di tipo federale (sebbene non tutte democratiche); ma dall’altro dipende anche dal fatto innegabile che vi sono *problemi globali* che i singoli Stati non sono in ogni caso in grado di gestire da soli, dal cambiamento climatico all’immigrazione, dalle pandemie alla proliferazione nucleare.

Ma un governo, ha osservato Paolo Acunzo nel suo intervento al convegno, è restio a cedere parti della propria sovranità ad un organismo superiore, e lo fa solo quando è obbligato. Il potere sovranazionale si esprime al livello federale ed è qui, osservo, che si rende necessaria una vera e propria “rivoluzione copernicana” o, se vogliamo esprimerci in modo diverso, è qui che serve un fondamentale *atto di disobbedienza* (per dirla con Fromm), in particolare nel rapporto conflittuale che tuttora permane fra il Parlamento europeo (unica istituzione eletta democraticamente dai cittadini europei) e il Consiglio che rappresenta invece gli interessi particolari degli Stati nazionali, ciascuno dei quali (anche i più piccoli) dotati di diritto di veto. E l’unica riforma in grado di realizzare un autentico

¹⁸ Douglass C. North, *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell’economia*, Bologna, Il Mulino, 1994.

federalismo europeo, a mio avviso, è *quella che riuscirà a sostituire le Regioni, i Länder, le Contee, agli Stati nazionali*; occorre cioè una grande riforma federalista *verso l'alto* (costitutiva della Repubblica federale europea), ma anche una grande riforma federalista *verso il basso*: l'Unione europea è infatti costituita da 27 Stati sovrani, ma anche da circa *trecento regioni* ciascuna delle quali con proprie caratteristiche economiche, culturali, linguistiche, persino religiose. È necessario quindi, a mio avviso, che dalla prossima Conferenza sul Futuro dell'Europa emerga una proposta istituzionale forte, e collettivamente condivisa, che da un lato dia *poteri legislativi effettivi* al Parlamento europeo, e che dall'altro doti il Parlamento stesso di una seconda Camera che, secondo la mia opinione, non dovrebbe essere eletta a suffragio universale diretto come la prima (e ancor meglio se con liste transnazionali come proposto da Macron), ma dovrebbe invece essere *costituita dai Governatori e Presidenti delle trecento regioni europee*, ciascuno dei quali peraltro eletto a suffragio universale nella propria Regione, *Land* o Contea, in base ad *un'unica legge elettorale europea*. Lo stillicidio del dibattito sulle riforme elettorali che frustra la politica italiana non ha senso, da questo punto di vista: le leggi elettorali, come la moneta, la difesa e la politica estera, dovrebbero sempre essere *materie esclusive dell'Unione europea*, e come tali uguali per tutti; ma questo non sarà possibile fino a che continueremo ad avere l'attuale sistema intergovernativo, fondato peraltro sul reciproco potere di veto in capo agli Stati (sovrani). Il potere legislativo del Parlamento europeo, col coinvolgimento diretto dei rappresentanti delle regioni e le decisioni prese a maggioranza, creerà invece *nuove alleanze* che renderanno del tutto superate le attuali divisioni fra Stati: il governatore della Lombardia potrebbe votare insieme a quello della Baviera, il governatore della Campania potrebbe trovare nell'Andalusia un alleato prezioso nel far passare le proprie proposte. Anche la questione linguistica va risolta: con l'uscita del Regno Unito non può continuare ad essere l'inglese la sola lingua in cui *tutti* i documenti dell'Unione vengono prodotti; ogni singolo atto, ogni dichiarazione, ogni documento deve essere tempestivamente disponibile nelle quattro lingue più diffuse dentro i confini dell'Unione, e cioè il francese, il tedesco, l'italiano e lo spagnolo, e poi essere tradotto anche nelle altre lingue, lasciando certamente anche l'inglese, ma non dimenticando che le lingue comunemente parlate dai cittadini entro i confini dell'Unione hanno e devono avere la priorità. Anche il loro insegnamento dovrà essere incentivato in tutte le scuole dell'Unione, perché la questione linguistica non è marginale, e va affrontata in quanto la propaganda sovranista non ha mai abbandonato la tesi secondo

cui proprio le differenze linguistiche sono uno dei maggiori ostacoli alla federazione europea. Occorre cioè evitare la “sindrome persiana” (alla corte dello Scià si parlava inglese, mentre sul territorio si preparava la rivoluzione khomeinista), avvicinando quindi tutti i cittadini, anche linguisticamente, agli atti dell’Unione.

La politica a mio avviso non è dunque, come è stato osservato seguendo Weber, l’aspirazione a partecipare al potere: anche un manager di una multinazionale può aspirare a diventare amministratore delegato della stessa, un ruolo certamente di grande potere perché questa azienda potrebbe avere un bilancio persino più grande di tanti Stati sovrani; però non diciamo che quel manager “fa politica”, o se anche lo diciamo (riferendoci ai rapporti interni alla multinazionale o al suo settore di appartenenza) intendiamo parlare di un’attività politica estremamente ristretta, salvo eccezioni (come potrebbe essere stato, ad esempio, il cambiamento nei comportamenti collettivi introdotto da quelli che ora sono diventati i giganti del web). La politica, infatti, utilizza il potere come mezzo per cambiare le regole dei comportamenti collettivi, ma nel far ciò si configura come qualcosa di ben diverso sia dall’attività di amministrazione ordinaria della cosa pubblica (che pure è importante e che viene valutata in base a criteri di efficienza), sia dalla partecipazione alla divisione della “torta” di cariche ed incarichi nelle istituzioni pubbliche. Ed è peraltro assolutamente vero, come ha osservato Stefano Castagnoli, che la politica (da intendersi nella mia proposta come *processo soggettivo di cambiamento delle regole del gioco collettivo*) implica il principio di responsabilità (Jonas), perché una politica priva di senso di responsabilità per il prossimo ti porta dritto verso il totalitarismo¹⁹. La *leadership* è responsabilità e non potere, e ha ragione Castagnoli quando nel suo intervento, riferendosi a Sturzo e Rosmini, ha evidenziato come la politica – la buona politica – debba essere intesa come capace anche di mettere un limite al potere; il ruolo principale dei *decisori politici* deve essere quello di consentire al mondo di essere governato nel miglior modo possibile e in condizioni di stabilità, pace, democrazia, e l’Unione europea non può mancare questo appuntamento con la Storia, perché così pregiudicherebbe la sicurezza, la prosperità e il futuro di tutti, non solo quindi il nostro e quello dei nostri figli (che già per il quale vale la pena impegnarsi e combattere), ma del mondo intero.

Gianpiero Magnani

¹⁹ Hannah Arendt, *Le origini del totalitarismo*, Torino, Einaudi, 2009.

I documenti

IL FINANZIAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA PROPOSTE PER UNA RIFORMA DEI TRATTATI PER ISTITUIRE UNA COMPETENZA FISCALE DELL'UNIONE EUROPEA*

Per comprendere le modalità attraverso le quali l'Unione europea si finanzia, e capire così quali interventi politico-istituzionali servono per creare le condizioni per un bilancio europeo adeguato, è necessario distinguere due aspetti:

- 1) la procedura attraverso la quale sono decise le risorse delle quali l'Unione può disporre;
- 2) la tipologia di risorse a disposizione dell'Unione europea.

E' necessario quindi esaminare se si può dire che l'Unione europea si finanzia indipendentemente dagli Stati membri attraverso imposte europee ed è quindi già dotata di capacità fiscale; e se la creazione di nuove risorse proprie comporterebbe automaticamente un aumento del bilancio dell'Unione e porterebbe all'attribuzione all'Unione di una capacità fiscale.

Infine, è necessario esaminare brevemente il legame tra capacità fiscale, democrazia e sovranità politica.

La procedura per decidere le risorse a disposizione dell'Unione.

In questa materia, la disposizione di riferimento è l'articolo 311 TFUE, secondo il quale:

“L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

Il bilancio, fatte salve le altre entrate, è finanziato integralmente tramite risorse proprie.

Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale, all'unanimità e previa consultazione del Parlamento europeo, adot-

* Documento preparato a sostegno della campagna del Movimento federalista europeo in vista della Conferenza sul futuro dell'Europa.

ta una decisione che stabilisce le disposizioni relative al sistema delle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente. Tale decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali.

Il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione nella misura in cui ciò è previsto nella decisione adottata sulla base del terzo comma. Il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento europeo.”

Dunque, la procedura attraverso la quale si stabiliscono il *tetto massimo delle entrate* (e quindi anche delle spese, dal momento che il bilancio dell'Unione, secondo quanto dispone l'art. 310 TFUE, deve essere in pareggio) e la *tipologia di risorse* che saranno versate nel bilancio consiste in una decisione del Consiglio all'unanimità, che deve in seguito essere approvata da ogni singolo Stato membro secondo le sue rispettive norme costituzionali. Il Parlamento europeo è solo consultato, ovvero è chiamato unicamente a dare un parere non vincolante.

Ne deriva che:

- a) L'entità delle risorse e la loro tipologia *dipendono da un consenso unanime degli Stati* espresso sia a livello sovranazionale (decisione del Consiglio all'unanimità) sia a livello nazionale (approvazione da parte di ogni Stato membro secondo le sue rispettive norme costituzionali);
- b) La decisione sull'entità delle risorse e sulla loro tipologia *non è una decisione presa dalle istituzioni dell'Unione autonomamente dagli Stati membri*, perché la sua entrata in vigore è subordinata all'approvazione da parte degli stessi a livello nazionale.

La tipologia di risorse a disposizione dell'Unione.

Nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea del 1957 si stabiliva che le entrate del bilancio fossero costituite da contributi versati dagli Stati membri, ma si prevedeva già che la Commissione avrebbe studiato a quali condizioni tali contributi potessero essere sostituiti con risorse proprie. A tal fine, la Commissione avrebbe dovuto presentare proposte al Consiglio e quest'ultimo, deliberando all'unanimità dopo aver sentito l'Assemblea, ne avrebbe raccomandata l'adozione da parte degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

La prima decisione sulle risorse proprie risale al 1970, e introduce, quali fonti di finanziamento dell'Unione, i dazi doganali, i prelievi agricoli e una percentuale sull'imposta sul valore aggiunto per un ammon-

tare massimo pari all'1% (tale percentuale diventerà una risorsa propria effettiva solo a partire dal 1975). A tali risorse, con la decisione sulle risorse proprie del 1988 ne viene aggiunta una quarta, consistente in una percentuale del RNL degli Stati membri.

Le quattro risorse proprie sopra menzionate non sono omogenee tra loro. Infatti:

– *la cosiddetta quarta risorsa, cioè la percentuale sul RNL degli Stati membri* (che oggi finanzia quasi il 70% del bilancio UE) non si differenzia in nulla dai contributi degli Stati membri attraverso i quali si finanziava la CEE nei suoi primi anni di vita. È *inesatto dunque definirla una “risorsa propria”*.

– *I dazi doganali e i prelievi agricoli sono, tra le risorse a disposizione dell'Unione, quelle più “proprie”, nel senso che esse sono strettamente collegate a competenze dell'Unione, sono versate nella loro totalità nel bilancio della stessa e il loro ammontare non è prefissato. Gli Stati membri ne possono trattenere fino al 20% a titolo di spese di riscossione.*

– *La percentuale sull'imposta sul valore aggiunto è una risorsa propria “debole”, e può per certi versi essere paragonata ai contributi statali: essa non è connessa all'esercizio di competenze dell'Unione, e infatti solo una quota dell'imposta viene versata dagli Stati nel bilancio UE. Dunque il suo ammontare è predeterminato dalla decisione sulle risorse proprie adottata dal Consiglio e approvata dagli Stati membri.*

Tali risorse non confluiscono direttamente nel bilancio dell'Unione, ma sono percepite dagli Stati e compaiono nei loro bilanci. Agli Stati spetta peraltro anche il compito di “compiere ogni atto utile per la gestione dei prelievi e delle restituzioni”¹ ed essi intervengono a tal fine nei confronti dei singoli. Dunque, *l'Unione è priva anche di strumenti coercitivi per ottenere il pagamento delle risorse.*

Si può dire che l'Unione europea si finanzia indipendentemente dagli Stati membri attraverso imposte europee e che quindi è già dotata di capacità fiscale?

Nel libro verde della Commissione del novembre 1978 *Financing the Community budget: the way ahead*², si legge che una risorsa che possa dirsi a tutti gli effetti “propria” deve avere natura fiscale, deve gravare direttamente su individui o persone giuridiche e deve essere indipendente dalle decisioni degli Stati membri. Vi deve essere inoltre anche un *legame*

¹ Corte di giustizia, sentenza 4 aprile 1974, cause 178, 179, 180/73, *Mertens*.

² *Financing the Community budget: The way ahead*, COM(78) 531, 21 novembre 1978, <http://aei.pitt.edu/1368/>.

diretto tra la Comunità e l'operazione economica in relazione alla quale l'imposta è prelevata. Infine, anche se l'imposta viene raccolta dagli Stati membri, tale operazione deve essere compiuta a nome della Comunità e l'entrata non deve figurare tra le entrate degli Stati membri né deve essere parte dei loro bilanci nazionali o votata dai loro parlamenti³.

In modo ancora più chiaro, il *Rapporto Monti* sulle risorse proprie del 2016 sottolinea che, perché possa parlarsi di imposte europee (e dunque di capacità fiscale dell'Unione) è necessario che venga introdotta una competenza fiscale dell'Unione che comporti che il *Parlamento europeo abbia un reale potere di imporre tasse* e non abbia alcun tetto prefissato di spesa. Dunque, un'imposta europea dovrebbe essere *decisa e riscossa dall'Unione europea* e la sua entità dovrebbe essere determinata dal *legislatore dell'Unione*. Detta imposta dovrebbe poi essere versata direttamente al bilancio dell'Unione. Questa possibilità – sottolinea il Rapporto Monti – non è prevista dai Trattati e quindi dovrebbe essere innanzitutto *attribuito all'Unione il potere di imporre tasse*⁴.

Se esaminiamo le risorse proprie attuali alla luce delle definizioni di imposta europea ora citate, ne deriva che *nessuna di queste può essere definita una vera tassa europea*. Anche le risorse proprie più tipiche – i dazi doganali e i prelievi agricoli – sono stati decisi dal Consiglio all'unanimità e approvati dagli Stati membri secondo le loro rispettive norme costituzionali, rientrano nell'ammontare massimo del bilancio determinato con la medesima decisione e l'Unione non ha nessuno strumento coattivo per esigerne il pagamento, dal momento che la loro raccolta, e la responsabilità relativa, spetta agli Stati membri.

La creazione di nuove risorse proprie comporterebbe automaticamente un aumento del bilancio dell'Unione e porterebbe all'attribuzione all'Unione di capacità fiscale?

Gli elementi essenziali perché si possa dire che un ente abbia capacità fiscale, e che dunque possa finanziarsi autonomamente, sono pertanto:

³ “It is clear that an own resource has a fiscal nature, must be a direct charge on individuals or companies in the Community and be independent of decisions by the Member States; there must also be an automatic link between the Community and the source of revenue, i.e. each economic operation on which the Community tax is levied. Even if the own resource is collected by the Member States this is done on the Community's account. The revenue is not part of the income of the member States and ought not to need to be either incorporated into their national budgets or voted by national parliaments”.

⁴ *Future financing of the EU, Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources*, dicembre 2016, pp. 16 e 24 [ec.europa.eu > future-financing-hlgor-final-report-2016_en..](http://ec.europa.eu/future-financing-hlgor-final-report-2016_en..)

- 1) che abbia il potere di decidere su entrate e spese indipendentemente dagli enti territoriali che lo compongono (Stati membri o regioni);
- 2) che tale potere di tassazione sia esercitato direttamente su persone fisiche e giuridiche senza passare per gli Stati membri.

Se questo non avviene, e se dunque non si spezza il legame tra Stati membri e risorse proprie, non si può dire che tale ente abbia autonomia e dunque sovranità fiscale.

Le proposte di creare nuove risorse proprie e di attribuirle al bilancio dell'Unione aumentando al contempo il suo tetto massimo non portano alla creazione di tale capacità fiscale, perché non hanno le caratteristiche sopra menzionate e si collocano nell'ambito dei meccanismi attualmente previsti dai Trattati: non sono decise autonomamente dall'Unione, bensì dagli Stati membri e l'Unione non ha il diritto di esigerle direttamente da persone fisiche e giuridiche bensì le sue decisioni sono rivolte agli Stati⁵.

Inoltre, dal momento che è interesse degli Stati membri ridurre l'ammontare della quota di RNL che essi devono versare al bilancio dell'Unione (la cosiddetta quarta risorsa), *l'introduzione di nuove risorse proprie fiscali*, oltre a non essere decisa dall'Unione autonomamente, bensì dagli Stati membri, *tende a non portare a un aumento del bilancio UE*, se non, nella migliore delle ipotesi, in forma minima. Gli Stati infatti mirano soprattutto a mantenere invariato l'ammontare del bilancio per poter ridurre il loro contributo diretto.

Le vicende dell'imposta sulle transazioni finanziarie sono istruttive a questo proposito. Anche se l'iter di approvazione della direttiva che istituiva l'imposta (attraverso il meccanismo della cooperazione rafforzata) si fosse concluso positivamente, la risorsa in questione sarebbe stata attribuita al bilancio dell'Unione solo in seguito all'approvazione all'unanimità, da parte del Consiglio e poi degli Stati membri, della decisione sulle risorse proprie. Ora, la proposta di decisione sulle risorse proprie prevedeva sì che una quota dell'imposta sulle transazioni finanziarie riscossa a livello nazionale fosse versata al bilancio dell'Unione,

⁵ Come si legge nel Rapporto Monti (*Future Financing, op. cit.*, p. 24), "Typically, any variant of a VAT-based own resource follows this model, as would an own resource based on a financial transaction tax or on a carbon tax. Implementing regulations at EU level can lay down the details of the harmonization rules, the share of the amount of be attributed to the EU level, but all these own resources are based upon taxes existing or created at national level. The basic act of a tax can therefore be decided at EU level at unanimity, e.g. on the basis of article 113 TFEU in the form of a directive such as for the Financial Transaction Tax. It is then transposed into national legislation, levied and collected by Member States. Whether its proceeds are used to finance the national or the EU budget is a separate decision".

ma sottolineava che “la risorsa basata sul RNL proveniente dagli Stati membri partecipanti (alla cooperazione rafforzata) sarebbe ridotta di conseguenza”.

Capacità fiscale, democrazia e sovranità politica.

Il superamento dell’attuale sistema di finanziamento dell’Unione è strettamente connesso alla questione della democrazia e della sovranità politica. *Il potere fiscale è una delle prerogative essenziali del Parlamento*, cioè dell’organo rappresentativo dei cittadini, e *la sua assenza in capo al Parlamento europeo è uno dei principali limiti di tale istituzione.*

Richiedere l’assenso unanime dei rappresentanti degli Stati nel Consiglio e a livello nazionale per la determinazione delle risorse a disposizione dell’Unione, lasciando al Parlamento europeo solo il potere di esprimere un parere, va contro ogni regola di democrazia. I rappresentanti degli Stati traggono la loro legittimazione democratica dall’elettorato nazionale e sono responsabili dinnanzi ad esso. Pretendere che siano loro ad accordarsi sulle risorse dell’Unione rappresenta la rinuncia ad individuare un interesse comune dei cittadini europei, che solo l’organo che li rappresenta – il Parlamento europeo – può esprimere. *Sovranità fiscale dell’Unione e realizzazione della democrazia sovranazionale vanno pertanto di pari passo.*

“È dunque ben possibile sostenere che l’attribuzione del potere di istituire un tributo di carattere europeo valga ad assegnare una legittimazione politica all’Unione europea rispetto al raggiungimento di un bene comune della comunità europea. *Il tributo, in quanto intimo attributo della sovranità, permetterebbe all’Unione europea di cominciare ad atteggiarsi quale ente ‘sovrano’ che svolge funzioni politiche rispondenti ai fini di utilità sociale generale*”⁶.

Proposta di modifica degli artt. 310, 311 e 312 TFUE.

Per creare una capacità fiscale europea autonoma basata sull’attribuzione di un effettivo potere di imposizione al Parlamento europeo è necessario innanzitutto modificare gli artt. 310, 311 e 312 TFUE che disciplinano il bilancio dell’Unione europea.

Quella che segue è dunque una proposta mirata, che vuole evidenziare *il primo passo necessario per una riforma più complessiva.* Di fronte ad un processo così complesso come il passaggio ad una vera sovranità politica europea è infatti indispensabile avere ben chiari i punti di riferimento senza i quali non si riescono a sciogliere i nodi che ne

⁶ P. Boria, *Diritto tributario europeo*, 2^a ed., Milano, Giuffré, 2015, p. 489.

impediscono a tutt'oggi l'affermazione, nonostante i risultati già raggiunti dall'Unione europea. Il primo punto è appunto l'attribuzione di un potere fiscale autonomo alle istituzioni europee, *conditio sine qua non* perché possano essere sviluppati effettivi poteri di governo sovranazionale nei settori e nelle politiche individuati sulla base del principio di sussidiarietà.⁷

Come detto sopra, si tratta di una riforma che dovrà necessariamente accompagnarsi ad una revisione più ampia dei Trattati (che porti di fatto ad un nuovo Trattato complessivo coerente di natura costituzionale) che affronti il rafforzamento delle competenze dell'UE (sicuramente in campo economico, sanitario, migratorio, nella politica estera e di sicurezza, nel settore della ricerca e della formazione) e l'adeguamento in quelle materie dei meccanismi decisionali con la piena codecisione del Parlamento europeo e l'abolizione del voto all'unanimità nel Consiglio e dei veti nazionali, incluso quindi il passaggio delle ratifiche nazionali. La *Conferenza sul futuro dell'Europa*, con il contributo dei parlamenti nazionali e dei cittadini europei accanto al Parlamento europeo, potrà offrire il quadro in cui affrontare questo dibattito politico con valenza costituzionale, indispensabile per la nascita di una effettiva unione politica federale.

Lo stesso Parlamento europeo si sta muovendo in questa direzione, sia nelle sue risoluzioni in merito alla *Conferenza sul futuro dell'Europa*, sia, recentemente, con l'approvazione della risoluzione legislativa sul sistema delle risorse proprie il 15 settembre 2020⁸, in cui è incluso un passaggio in cui si specifica che “*In vista delle future deliberazioni sulle modifiche dei trattati, e sfruttando lo slancio impresso dalla Conferenza sul futuro dell'Europa, è opportuno rafforzare la legittimità democratica, la rendicontabilità, la resilienza e l'allineamento delle entrate del bilancio dell'Unione ai suoi principali obiettivi politici, conferendo al Parlamento europeo competenze più ampie nel processo decisionale legislativo e un ruolo più attivo nel monitoraggio dell'attuazione del sistema delle risorse proprie e della relativa legislazione settoriale*”, a seguito del parere espresso dall'AFCO (Commissione Affari costituzionali) su richiesta della Commissione Bilanci.

⁷ Il secondo punto che dovrà essere necessariamente affrontato riguarda l'esigenza di pensare ad una riforma dei Trattati che preveda la clausola della ratifica a maggioranza da parte degli Stati membri e includa un protocollo o uno strumento *ad hoc* per disciplinare il mantenimento dell'*acquis communautaire* per quegli Stati che non vorranno aderire subito al nuovo Trattato, ma che rimarranno parte integrante del Mercato unico.

⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0146_IT.html#title5.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

Nuova formulazione degli artt. 310, 311, 312 per la creazione di una competenza fiscale autonoma dell'Unione europea

Art. 310

1. Tutte le entrate e le spese dell'Unione devono costituire oggetto di previsioni per ciascun esercizio finanziario ed essere iscritte nel bilancio.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito dal Parlamento europeo e dal Consiglio conformemente all'articolo 314.

2. Le spese iscritte nel bilancio sono autorizzate per la durata dell'esercizio finanziario annuale in conformità del regolamento di cui all'articolo 322.

3. L'esecuzione di spese iscritte nel bilancio richiede l'adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell'Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e all'esecuzione della spesa corrispondente in conformità del regolamento di cui all'articolo 322, fatte salve le eccezioni previste da quest'ultimo.

4. L'Unione assicura che il bilancio rispetti il quadro finanziario pluriennale di cui all'articolo 312.

5. Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria. Gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.

6. L'Unione e gli Stati membri, conformemente all'articolo 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledano gli interessi finanziari dell'Unione.

Art. 311

L'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche.

A tal fine, l'Unione potrà stabilire risorse fiscali e contrarre prestiti.

Si intendono per risorse proprie dell'Unione europea: a) i prelievi diretti effettuati dall'Unione, secondo la procedura prevista dall'art. 311 bis, sulla produzione o sull'importazione di beni e servizi da parte di imprese o cittadini dell'Unione europea; b) i contributi destinati al bilancio europeo da parte degli Stati membri sulla base di imposte armonizzate a livello nazionale conformemente alle disposizioni dell'art. 113 TFUE.

I contributi degli Stati membri al bilancio saranno progressivamente sostituiti da risorse fiscali versate direttamente al bilancio dell'Unione e determinate nella decisione di cui all'art. 311 bis TFUE.

Art.311 bis

Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, adottano una decisione che stabilisce le disposizioni relative alle risorse proprie dell'Unione. In tale contesto è possibile istituire nuove categorie di risorse proprie o sopprimere una categoria esistente.

Il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione nella misura in cui ciò è previsto nella decisione adottata in base al terzo comma. Il Consiglio delibera previa approvazione del Parlamento europeo.

Art. 312

1. Il quadro finanziario pluriennale mira ad assicurare l'ordinato andamento della spesa dell'Unione entro i limiti delle sue risorse proprie. È stabilito per un periodo di almeno cinque anni.

Il bilancio annuale dell'Unione è stabilito nel rispetto del quadro finanziario pluriennale.

2. Il Consiglio adotta un regolamento che fissa il quadro finanziario pluriennale secondo una procedura legislativa speciale, previa approvazione del Parlamento europeo che delibera a maggioranza dei membri che lo compongono.

3. Il quadro finanziario fissa gli importi dei massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa e del massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti. Le categorie di spesa, in numero limitato, corrispondono ai grandi settori di attività dell'Unione.

Il quadro finanziario prevede ogni altra disposizione utile per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio.

4. Qualora il regolamento del Consiglio che fissa un nuovo quadro finanziario pluriennale non sia stato adottato alla scadenza del quadro finanziario precedente, i massimali e le altre disposizioni vigenti nell'ultimo anno coperto sono prorogati fino all'adozione di detto atto.

5. Nel corso della procedura di adozione del quadro finanziario, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione adottano ogni misura necessaria a facilitare l'adozione stessa.

Giulia Rossolillo

NOTIZIE SUGLI AUTORI

STEFANO CASTAGNOLI, Vicepresidente del Movimento federalista europeo.

LUCA LIONELLO, membro del Comitato federale dell'Unione europea dei federalisti e della Direzione nazionale del Movimento federalista europeo, assegnista di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università cattolica del Sacro Cuore, Milano.

GIANPIERO MAGNANI, vice-Segretario del Centro regionale dell'Emilia-Romagna del Movimento federalista europeo.

UMBERTO MORELLI, professore ordinario di Storia delle relazioni internazionali e di Storia politica dell'integrazione europea, Università di Torino, Direttore del master in Studi internazionali strategico-militari, Università di Torino e Centro Alti Studi per la Difesa, Roma, membro del Comitato direttivo dell'Associazione universitaria di studi europei.

ANTONIO PADOA SCHIOPPA, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, professore emerito di Storia del Diritto italiano, Università di Milano, membro del Comitato scientifico del Centro Studi sul federalismo, Torino.

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

PAOLO PONZANO, Segretario generale del Movimento Europeo-Italia, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo, Docente di Governance europea, Collegio europeo, Parma.

GIULIA ROSSOLILLO, 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.

GIOVANNI SALPIETRO, membro del Comitato federale del Movimento federalista europeo e della Direzione nazionale della Gioventù federalista europea.

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.

Il Federalista, 62 (2020)

INDICE DELL'ANNATA

Editoriali

<i>L'ora della strategia costituente</i>	p.	5
<i>L'Europa laboratorio di un nuovo modello di comunità politica</i>	»	155

Saggi

GIULIA ROSSOLILLO, <i>Il monito della Corte costituzionale tedesca sul futuro del processo di integrazione europea</i>	»	9
MASSIMO MALCOVATI, <i>Green Deal, futuro digitale, nuova strategia industriale: che cosa manca per la rinascita dell'economia europea?</i>	»	18
ANDREA APOLLONIO, <i>La questione culturale e il problema politico dell'unità africana</i>	»	29
GIOVANNI SALPIETRO, <i>Il potere politico: dallo Stato nazionale allo Stato federale</i>	»	162
UMBERTO MORELLI, <i>La politica di potenza. L'Unione europea e il sistema internazionale</i>	»	170
LUCA LIONELLO, <i>Il concetto di Stato ed il suo significato per il processo di integrazione europea</i>	»	186
GIULIA ROSSOLILLO, <i>La sovranità</i>	»	192
SERGIO PISTONE, <i>Il realismo politico</i>	»	201
STEFANO CASTAGNOLI, <i>Responsabilità e politica</i>	»	208

Note

<i>Come entrare nell'era dell'intelligenza artificiale?</i> (Franco Spoltore)	»	41
<i>La "reazione" della Banca centrale europea e dell'eurosistema alla pandemia Covid-19</i> (Mario Leone)	»	47
<i>9 maggio 1950. Jean Monnet: la rivoluzione della sovranità europea</i> (Anna Costa)	»	56
<i>L'Europa e il linguaggio del potere</i> (Paolo Milanese)	»	62

<i>L'antieuropeismo nella politica americana è destinato a restare. Prendiamone atto e reagiamo</i> (Francesco Violi)	p.	68
<i>L'incerto futuro del Mercosur</i> (Stefano Spoltore)	»	72
<i>La convenzione europea del 2002/2003: luci e ombre</i> (Paolo Ponzano)	»	214
<i>Bielorussia, Russia e Unione europea</i> (Stefano Spoltore)	»	220
<i>La crisi pandemica e l'Europa</i> (Franco Spoltore)	»	227

Interventi

<i>Un Green Deal per le città europee. Ripensare il ruolo del Meccanismo europeo di stabilità</i> (Alfonso Iozzo e Fabio Masini)	»	83
<i>L'Europa è capace di agire!</i> (Rainer Wieland e Christian Moos)	»	94
ANTONIO PAODA SCHIOPPA, <i>Sfide planetarie: come affrontarle?</i>	»	233

Le discussioni

<i>Riflessioni su politica e sovranità</i> (Gianpiero Magnani)	»	257
--	---	-----

I documenti

<i>Il modello della CECA per l'attribuzione di un potere fiscale all'UE</i> (Giulia Rossolillo)	»	97
<i>Il finanziamento dell'Unione europea – Proposte per una riforma dei trattati per istituire una competenza fiscale dell'Unione europea</i> (Giulia Rossolillo)	»	269

Trent'anni fa

<i>Federalismo ed emancipazione umana</i> (Francesco Rossolillo)	»	101
--	---	-----